



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS  
de  
ESTRATEGIA

136

**IBEROAMÉRICA:  
NUEVAS COORDENADAS,  
NUEVAS OPORTUNIDADES,  
GRANDES DESAFÍOS**



INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
INSTITUTO UNIVERSITARIO «GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO»



**MINISTERIO DE DEFENSA**

**CUADERNOS  
de  
ESTRATEGIA**

**136**

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
INSTITUTO UNIVERSITARIO «GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO»**

**IBEROAMÉRICA:  
NUEVAS COORDENADAS,  
NUEVAS OPORTUNIDADES,  
GRANDES DESAFÍOS**

Junio 2007

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-07-165-8 (edición papel)  
ISBN: 978-84-9781-340-2

Depósito Legal: M-30300-2007

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.100 ejemplares

Fecha de edición: junio, 2007

NIPO: 076-07-166-3 (edición en línea)



**SECRETARÍA GENERAL DE  
POLÍTICA DE DEFENSA**

**Dirección General de Relaciones  
Institucionales de la Defensa**

**Instituto Español de  
Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 02/06

**IBEROAMÉRICA: NUEVAS COORDENADAS,  
NUEVAS OPORTUNIDADES, GRANDES DESAFÍOS**

Las ideas contenidas en este trabajo son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.



## SUMARIO

### INTRODUCCIÓN

*Por Gustavo Suárez Pertierra*

#### *Capítulo I*

CAMBIO, RENOVACIÓN Y REVOLUCIÓN. BALANCE DEL CICLO ELECTORAL IBEROAMERICANO

*Por Isidro Jesús Sepúlveda Muñoz*

#### *Capítulo II*

LA «REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA» DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y DE LOS POPULISMOS DE IZQUIERDA ANTE LA CRISIS DE GOVERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

*Por Sonia Alda Mejías*

#### *Capítulo III*

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN AMERICANOS Y EL MODELO DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

*Por Carlos Jiménez Piernas*

#### *Capítulo IV*

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO 2004-2007: ELEMENTOS DE PERMANENCIA Y CAMBIO

*Por Cástor Miguel Díaz Barrado*

#### *Capítulo V*

LA TRASCENDENCIA DE LA PRESENCIA EMPRESARIAL ESPAÑOLA EN IBEROAMÉRICA

*Por Juan Emilio Iranzo Martín*

*Capítulo VI*  
LA COOPERACIÓN DE DEFENSA IBEROAMERICANA  
*Por Benito Raggio Cachinero*

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

# **INTRODUCCIÓN**



## INTRODUCCIÓN

Por GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA

Hay ocasiones en que merece la pena enfrentar el estudio de un problema concreto. Así, la oportunidad, los perfiles específicos de la operación y la participación de España, motivó que el pasado *Cuaderno*, correspondiente al año 2006, fuera dedicado a un estudio de caso: Haití. Pero hay momentos en los que resulta, si no obligado, al menos conveniente acercarse a un análisis global de los problemas. Esta es, en nuestro criterio, la ocasión en presencia. Los acontecimientos del pasado año en el continente, los movimientos producidos, las tendencias que se adivinan, presentan un panorama necesitado de análisis sereno desde la visión española de una realidad tan próxima como es la iberoamericana.

El escenario iberoamericano ha sido, en primer lugar, la sede de movimientos políticos de singular envergadura. En este período se ha producido una extraordinaria concentración de elecciones en la región, tanto presidenciales, como parlamentarias y municipales. Tan sólo en el ámbito presidencial, desde diciembre de 2005 hasta la actualidad, han sido trece las convocatorias electorales (1). Esto ha producido cambios importantes que vienen siendo reiteradamente analizados por los especialistas. Pero conviene destacar ante todo, como hace la generalidad de los analistas, la tranquilidad con que se han llevado a cabo los procesos electorales y

---

(1) Vid. el Especial «*Elecciones América Latina 2005-2007*», <http://www.realinstitutoelcano.org>

la normalidad con que las sociedades nacionales incorporan los resultados del ejercicio del sufragio democrático. Y ello porque esta aceptación social constituye en buena medida una novedad que se ha generalizado en la región y un dato especialmente relevante para comprender la envergadura del cambio. Y esto vale, incluso, para aquellos procesos que, como el caso de México, presentan un cuadro de crisis que exige actuaciones contundentes de la administración electoral en un clima social de confrontación. En el fondo, pudiera decirse que las sociedades apuestan por la estabilidad. Parece que las veleidades de la última década, que provocaron que varios presidentes de gobierno no acabaran su mandato, quedan sobrepasadas a pesar de las tensiones de diferente signo.

En general, pues, los procesos han sido bien resueltos y han dado lugar a detenidos análisis que, si en un principio pudieron ser tachados de simplistas ante la expectativa del llamado *giro a la izquierda* de la región, han ido decantando constantes, semejanzas y diferencias que permiten encontrar hoy un panorama despejado al que los interesados pueden acercarse con cierta perspectiva.

En concreto, pueden detectarse tanto continuidades como rupturas en los resultados electorales, de modo que desde una perspectiva global pueden ser tachados de ambivalentes (2) o encontrarse en ellos ciertas constantes como la tendencia a la reelección presidencial (3). Pero, en cualquier caso, va siendo común la idea de considerar que los clásicos conceptos izquierda-derecha se quedan cortos para caracterizar una situación especialmente heterogénea.

Se presenta ciertamente un replanteamiento de la ubicación política de muchos gobiernos latinoamericanos, que se sitúan, en términos clásicos, desde el centro a la izquierda política. Pero no parece dudoso que deban aplicarse multitud de matices a los intentos de alineamiento ideológico que sin duda resultan forzados. No es posible considerar globalmente los gobiernos de Chile, Perú, Brasil, Uruguay o Panamá y quizá Argentina con los gobiernos de Venezuela, Bolivia y, acaso, Ecuador y Nicaragua. Quizá fuera necesario distinguir entre aquellos países en los que se apuesta por el reforzamiento y la consolidación de las instituciones estatales, a la vez que por una mayor apertura al mercado, y los que

---

(2) Así, SEPÚLVEDA, I., en su estudio «*Cambio, renovación y revolución. Balance del ciclo electoral iberoamericano*», incluido en este *Cuaderno Iberoamericano*.

(3) Vid. MALAMUD, C.: «*Iberoamérica: un año convulso*», en *Panorama estratégico 2006 – 2007*, Madrid, 2007, p. 130.

apuestan claramente por una mayor intervención del Estado a la par que por la redefinición de las democracias representativas. Las fórmulas *más Estado y más mercado* frente a *más Estado y menos mercado* ponen sobre la pista de una distribución de los modelos entre la socialdemocracia y los populismos (4).

En definitiva, pudiera decirse que es posible encontrar en el mapa político latinoamericano desde una izquierda clásica tendiendo al centro, unos modelos que se alinean entre la derecha y la centroderecha, y los nacionalpopulismos; todos los grupos, no sólo el último, dotados de singularidades que confieren a los gobiernos una personalidad propia. Desde una óptica de superación de las corrientes políticas neoliberales, que son para muchos lo que explica la convulsión electoral de la región, se ha intentado definir ciertos «ejes de orientación política» que contribuyen a clarificar el sistema. En este sentido, la influencia de Estados Unidos, la orientación social de las políticas de mercado, la revolución bolivariana y las orientaciones indigenistas (5), son elementos que contribuirían a hacer posible un análisis riguroso de la actual situación iberoamericana.

Lo anterior pone sobre la pista de una cuestión de singular importancia, porque todo el proceso se mueve en un magma en el que hay que buscar sitio para nuevos actores. Aparece un eje populista que se aglutina a través del nacionalismo energético. Emergen indigenismos, movimientos étnicos, generalmente poco estructurados, y todo ello se combina con la debilidad del modelo clásico de partidos que permite el aglutinamiento de movimientos sociales, ciudadanos y otros de corte sindical o profesional con la pretensión de sustituir a la democracia representativa. En muchas ocasiones, y seguramente como producto de profundas causas históricas de falta de vertebración social, estos movimientos se combinan con reivindicaciones de carácter territorial que tienen fuerte acomodo en las diferencias regionales. La aparición de movimientos de violencia social o la presión de las grandes redes de delincuencia contribuyen a presentar un complejo cuadro general del subcontinente. Algunos de los estudios que se introducen en el presente *Cuaderno* insisten en la idea de

---

(4) Esta es la gran novedad en la región, que se presenta con perfiles nuevos en relación con otros momentos históricos. Vid. LANZARO, J.: «La "tercera ola" de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia», en PÉREZ HERRERO, P. (ed.): «La izquierda en América latina», Madrid, 2006, pp. 47 ss.

(5) Vid. CALDERÓN, F., cit. Por ZOVATTO, D.: «Balance electoral latinoamericano, noviembre 2005 – diciembre 2006», en Real Instituto Elcano – Agencia EFE. Anuario Iberoamericano 2007, Madrid, 2007, p. 28.

(6) Vid. El estudio de SEPÚLVEDA, I., cit.

refundación del Estado por el acceso al poder de nuevas clases sociales (6) o en el protagonismo de la debilidad institucional que alimenta todos estos fenómenos (7).

El análisis de situación que quiere presentarse en el *Cuaderno* no es completo si se obvian los datos que avalan el buen momento económico de América Latina. La región creció en 2004 un 5.9%, lo que no se había conseguido durante las dos décadas anteriores. En 2005 se ha cifrado un crecimiento de 5%, mientras que se espera que la economía se sitúe en un 5.3% en el año actual (8).

Esta situación resulta explicable a causa del crecimiento económico internacional y el mercado regional de materias primas. A su vez, la inversión extranjera se ve favorecida por el buen momento económico y por la aplicación de criterios liberalizadores, en especial los procesos de privatización que ponen en marcha los grandes países, como Brasil, México o Argentina (9). Hay riesgos relevantes para la inversión que son producto de diferentes factores que provocan inestabilidad; pero, a pesar de todo, desde la segunda mitad de los años noventa y hasta hoy, Brasil y México se han convertido en un foco importante de atracción de inversiones directas españolas, lo mismo que Perú y Colombia. En concreto, Argentina, Venezuela y Uruguay son un claro ejemplo de interdependencia con la economía española sin perjuicio de sus elevados niveles de riesgo (10). Baste indicar, en este sentido, que el 34% de la inversión española directa va a Iberoamérica, fundamentalmente procedente del sector bancario e hidrocarburos, distribución de recursos naturales y servicios (11). Verdaderamente, el momento ha permitido avanzar. En algunas economías significativas, en un contexto de tensión como es el caso de Colombia, crece el turismo y se espera una cobertura sanitaria y educativa cercana al 100% en el año 2008.

Siendo esto así, América Latina sigue siendo el continente donde es mayor la desigualdad; la región que, a pesar del crecimiento sostenido

---

(7) Vid. El estudio de ALDA, S.: *La «revolución democrática» de los nuevos movimientos sociales y de los populismos de izquierda ante la crisis de gobernabilidad en América Latina*.

(8) Vid., por todos, ZOVATTO, D.: *«Balance electoral...»*, cit., p. 25, utilizando datos de CEPAL.

(9) Véase el estudio de IRANZO, J. en este *Cuaderno*: *«La transcendencia de la presencia empresarial española en Iberoamérica»*.

(10) Vid. ISBELL, P. y ARAHUETES, A.: *«El Índice Elcano de oportunidades y riesgos para la economía española. Una perspectiva comparada con Alemania y EEUU»*, Madrid, 2007, pp. 31 ss.

(11) IRANZO, J.: *La transcendencia de la presencia española...*, cit.

durante el último cuatrienio, crece, no obstante, menos que el continente africano y donde un buen número de las naciones que lo integran están situadas entre los países más pobres del mundo.

Puestos en conjunto todos estos datos, es posible vislumbrar un cambio estratégico en el escenario latinoamericano. El cambio se ha producido y está a las puertas de emerger un escenario con mayor grado de novedad. Un escenario en el que se abren no pocas incógnitas: la evolución de los modelos políticos, la resolución de ciertas crisis bilaterales, el papel de Estados Unidos, –que parece medianamente interesado de nuevo por el continente–, la irrupción de las economías de la otra vertiente del Pacífico, la resolución de los conflictos terroristas y su relación con las redes de narcotráfico y, significativamente, la incógnita cubana.

Por cierto, todo ello en un marco en el que se plantea un interrogante radical sobre el futuro de los procesos de integración regional. Para empezar, no hay un proceso común y todos los intentos de integración regional funcionan de acuerdo con influencias que exceden los propios límites del hemisferio. El alcance ideológico, por otra parte, ha dado lugar a nuevos alineamientos, no muy claros, al tiempo que provoca la crisis de determinados núcleos regionales; es paradigmático el caso de la Comunidad Andina de Naciones. Al tiempo, los resultados electorales provocan la paralización de movimientos prometedores de integración, como en Centroamérica, por influencia de Venezuela. En fin, no es posible hoy una lectura unitaria del escenario latinoamericano, que se convierte en un *mosaico heterogéneo* de integración (12).

El *Cuaderno* quiere enfrentar este fenómeno, como se dijo en un principio, desde perspectivas complementarias, de tal modo que permita obtener una visión global de algunos de los problemas a través de los cuales se define el estado actual de la región. No todas las perspectivas ni todos los problemas, naturalmente, están incluidos en la obra. Se ha pretendido llevar a cabo un análisis del marco general que responda a criterios de interés y oportunidad, que resulte útil para los actores públicos y privados que desde el mundo profesional, académico, social, empresarial, también militar y desde la acción de los poderes públicos puedan estar interesados en la cuestión. Siempre se ha tenido en cuenta, por lo

---

(12) Véase PEÑA, F: «*La integración Latinoamérica y el MERCOSUR en un mundo de opciones múltiples y no excluyentes*», en *Real Instituto Elcano – Agencia EFE. Anuario Iberoamericano 2007*, pp. 65 ss.

demás, la perspectiva española, porque es lo que mejor puede justificar nuestro acercamiento a los problemas iberoamericanos.

A este planteamiento responde el contenido de la presente obra, que se distribuye en dos grandes bloques temáticos: el primero analiza la nueva situación política del subcontinente latinoamericano, mientras que el segundo incluye determinados aspectos de mayor interés para la política española hacia la región, ya desde un punto de vista general, ya desde el ámbito empresarial, ya desde la cooperación para la defensa.

Sobre estas bases, el primero de los estudios presenta el análisis global del momento tan dinámico que está viviendo América Latina. El Prof. Isidro SEPÚLVEDA, Director del *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado* y experto en historia contemporánea de América latina, presenta un balance del ciclo electoral que titula gráficamente *Cambio, renovación y revolución*.

La primera referencia del autor es el análisis de los procesos electorales. La acumulación electoral, la participación popular y otros datos permiten pensar en la buena salud democrática de la región, que produce resultados calificados, como antes se ha dicho, de ambivalentes. Sin perjuicio de la decantación de los procesos hacia posiciones que van más allá de la izquierda política, es cierto que el fenómeno requiere profundos matices, porque el dato del populismo, –que no es nuevo ni constituye una ideología propiamente dicha, a juicio del autor–, no contribuye suficientemente a la calificación global del sistema resultante.

Más significativa es la idea de refundación constitucional. Destaca el Dr. SEPÚLVEDA cómo un dato sustancial en esta nueva etapa es la incorporación a la política de clases populares hasta ahora excluidas por el monopolio de las élites dirigentes en un movimiento social y político que se desarrolla desde mediados del pasado siglo. El análisis de los casos de Bolivia, Ecuador, México y Venezuela permite al autor ir contrastando su hipótesis.

Finalmente, toda esta realidad influye o, mejor, influirá inevitablemente en la definición y puesta en práctica de las políticas exterior y de defensa de los Estados. Si el resultado del proceso, así como el momento económico global latinoamericano, permite pensar en un cambio de ciclo, el vacío generado por la ausencia del escenario, hasta ahora, de Estados Unidos –como actor verdaderamente interesado en la región–, así como la tendencia a ocupar el territorio por parte de liderazgos emergentes que

tienen que superar problemas internos, contribuye a completar un cuadro complejo y dinámico cuya verdadera naturaleza y alcance podrán verse en el medio plazo.

La incidencia del cambio no podría explicarse suficientemente sin incorporar al análisis lo que la autora del segundo estudio llama los *nuevos actores*. Se trata de constatar la influencia que en el conjunto del cambio tienen los *nuevos movimientos sociales* y los *populismos* desideologizados, así como la adecuación o no de las soluciones que desde estos ámbitos se ofrecen para la solución de los problemas en presencia.

Este es el objetivo del estudio *La «revolución democrática» de los nuevos movimientos sociales y de los populismos de izquierda ante la crisis de gobernabilidad de América Latina*, que presenta la Dra. Sonia ALDA, investigadora del *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado*. El punto de partida es la constatación de la crisis de gobernabilidad que se manifiesta en la debilidad de las instituciones como un fenómeno de largo recorrido en toda Latinoamérica. En conexión con algunas de las ideas indicadas al principio de esta Introducción, se pone de manifiesto cómo «crisis social» y «crisis de representatividad» van de la mano, a pesar del buen momento macroeconómico y de la normalidad electoral, con la debilidad estructural del Estado.

En este sentido, la Dra. ALDA mantiene la tesis de que los problemas de gobernabilidad vienen causados por la crisis de la democracia representativa, que a su vez es producto de la persistencia de un Estado débil, atezado por problemas sociales, inseguridad ciudadana y redes delincuenciales, que pone en práctica políticas neoliberales que, a causa de las consabidas debilidades públicas, llevan más allá del límite el achicamiento del propio Estado.

Frente a esta situación confluyen los nuevos movimientos sociales, fundamentalmente los indigenismos y los populismos de izquierda. Este es el núcleo de la revolución democrática que pretende un cambio integral por doble vía. Mediante la puesta en práctica del intervencionismo económico, –del que son expresión principal las nacionalizaciones–, y mediante la *refundación nacional*, a través de la implantación de la democracia participativa para instalar lo que se conoce como *democracia real*.

El problema es que la crisis de gobernabilidad se alimenta a sí misma a causa de la aparición de los nuevos actores. Para la autora, reducir el problema a la presión de la democracia representativa supone falsear la

realidad. La crisis de gobernabilidad no sólo depende de la ausencia de participación directa de los ciudadanos en las instituciones, sino en la imposibilidad, por parte de un Estado de estas características, de atender las demandas de sus ciudadanos. En tanto no se tomen iniciativas de fuste dirigidas a implantar el fortalecimiento institucional, se corre el peligro de que la práctica de la democracia directa no sólo no resuelva sino, más bien, agrave la crisis de gobernabilidad detectada.

Un fenómeno aparte, aunque conexo, es el que afecta a los procesos de integración regional. El Prof. Carlos JIMÉNEZ PIERNAS, Catedrático de Derecho internacional público de la Universidad de Alcalá de Henares, enfrenta su análisis desde un diagnóstico de base, a saber, que los procesos de integración americanos, heterogéneos entre sí y con desarrollos y hasta crisis de diferente alcance, permanecen anclados en el principio de cooperación, propio de las relaciones intergubernamentales, sin plantearse siquiera, –dice el autor–, la posibilidad de equilibrar el planteamiento cooperativo con el principio comunitario que es el fundamento de la integración. Así sucede con MERCOSUR, la Comunidad Andina de naciones, el SICA, la CARICOM y hasta la nueva Comunidad Suramericana de Naciones, que más bien se sitúa como un proyecto. El Prof. JIMÉNEZ PIERNAS augura para todos ellos, «atrapados en el viejo procedimiento intergubernamental», un futuro sombrío.

Sobre la base del diagnóstico indicado, se presenta pormenorizadamente un estudio de caso: el *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA), el menos conocido de todos los procesos en marcha. El método empleado permite ir enfrentando los problemas globales del modelo de integración y presenta conclusiones de aplicación general a través del contraste con el funcionamiento de los principios constitucionales del sistema y del tratamiento específico del alcance del principio de cooperación. El modelo del SICA es, en este sentido, paradigmático; pero también, por sus dimensiones, el marco más adecuado para comprobar el funcionamiento de sistemas que desde el exterior ayuden a promover la integración.

En esencia, el estudio deja patente una paradoja. Frente a la falta de voluntad política y al excesivo gradualismo, la situación no es tan mala como a primera vista pudiera parecer, y ello porque no hay otra alternativa viable a la integración. El futuro latinoamericano pasa por la creación de entidades del tamaño suficiente para hacer frente a un mundo dinámico e interrelacionado como es el actual escenario de las relaciones internacionales.

Lo que desde una perspectiva de agrupamiento sistemático hemos llamado segundo bloque del *Cuaderno* comprende los tres restantes estudios. El primero de ellos es el análisis general que presenta el Prof. Cástor DÍAZ BARRADO, Catedrático de Derecho internacional público de la Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid, y Director del *Centro de Estudios de Iberoamérica* bajo el título *La política exterior de España en el espacio iberoamericano 2004-2007; elementos de permanencia y cambio*.

Iberoamérica es un área de especial relevancia para la política exterior española que siempre ha recibido una especial atención. Es un privilegiado espacio de actuación que permite a España potenciar su acción exterior. Sin embargo, es posible aislar perfiles específicos según la impronta que proyecta cada gobierno. En este sentido, el autor considera que el actual Gobierno español ha fijado un conjunto de prioridades que sitúan la política hacia Iberoamérica en el ámbito de los contenidos sociales, especialmente desarrollados en este momento, y en la cooperación.

Los principios básicos de la política española en la región son el diálogo político, la promoción del fortalecimiento de las instituciones, el apoyo a las reformas sociales y el favorecimiento de la cohesión social mediante programas de cooperación.

El recorrido por los acuerdos celebrados entre España y los países del área contrasta la perspectiva adoptada. Se observa un cierto fortalecimiento de la vía de los tratados en general para la cooperación, pero especialmente en el ámbito social, para los que el autor propone un intento de clasificación según se trate de acuerdos relacionados con inversiones, asuntos fiscales, cooperación económica y para el desarrollo, de condonación de la deuda, para la cooperación judicial, la lucha contra la delincuencia o los aspectos sociales de las migraciones.

Uno de los puntos centrales del nuevo planteamiento de la política española hacia Iberoamérica es la creación de un órgano de acción política destacado: la Secretaría de Estado para Iberoamérica, a la que se concede una importancia especial, de la misma manera que debe tenerse en cuenta, –aunque desde una perspectiva más global–, el reforzamiento del sistema de Cumbres con la creación de la Secretaría General Iberoamericana.

El Prof. Juan E. IRANZO MARTÍN, Catedrático de economía aplicada y Director General del *Instituto de Estudios económicos*, se ocupa de *La trascendencia empresarial española en Iberoamérica*. Esta es una cuestión

central, porque el sector empresarial español se ha convertido en el primer actor económico en la región, si descontamos a Estados Unidos y sin perjuicio de la presión que ya está ejerciendo sobre todo el sistema la República China.

El punto de partida del argumento del Prof. IRANZO es la relevancia del cambio estructural que se ha producido en España como consecuencia, fundamentalmente, del proceso de integración europeo y del desarrollo de la inversión directa a partir de la liberalización del movimiento de capitales. Esto significa gráficamente que España ha pasado de «receptor neto» de inversión a «inversor directo en el exterior», lo cual exige ponderar ventajas y desventajas que, en el caso, responden fundamentalmente a la seguridad y estabilidad de los mercados.

La clave para este planteamiento es la posibilidad de que las empresas españolas accedan a los procesos de privatización, muy relevantes en algunos países del subcontinente. La resultante es que el sector empresarial español ha tenido una fuerte internacionalización, hoy ya no circunscrita a Iberoamérica, pero que ha permitido un buen grado de protagonismo en diversos sectores de la actividad económica. Desde esta perspectiva, el estudio traza un mapa de las empresas españolas en la región en los sectores de hidrocarburos, eléctrico, construcción, financiero y de las telecomunicaciones y, a partir de aquí, se introducen algunas variables de especial interés para la calificación de la inversión directa española en el exterior y en Iberoamérica, así como de los riesgos que pueden afectarle y que permitirían concluir por la necesidad de replantear las nuevas inversiones con arreglo a las oportunidades que surgen en otras zonas del planeta, especialmente en Europa y Asia.

Finalmente, el *Cuaderno* introduce una referencia obligada, pero de interés sustancial, a la *Cooperación de defensa iberoamericana*, del General Benito RAGGIO CACHINERO, Director General de Política de Defensa.

La primera parte del estudio presenta un cuadro unitario de las relaciones estratégicas españolas en materia de cooperación para la defensa. Y aquí una primera dificultad, porque la defensa europea está sometida a relaciones muy institucionalizadas que limitan la relación cooperativa con la región Latinoamérica que, por un lado, forma parte de un sistema de seguridad diferente y, por otro, se ha mantenido al margen de la política de bloques.

Es indudable, no obstante, que la llamada diplomacia de defensa recibe hoy una atención especial dentro de la acción exterior; también en España. En este marco, defiende el autor la necesidad de distinguir el modo de la cooperación defensiva en la región, por lo demás hoy sometida a profundos cambios también en esta materia (13), según se trate de actuar en un plano hemisférico, en el plano propiamente iberoamericano y en el plano bilateral.

En el primero, la referencia de Estados Unidos es obligada e impregna cualesquiera esquemas de seguridad que pretendan implantarse. Pero hay espacio para el desarrollo de iniciativas que permitan aislar la dimensión iberoamericana de seguridad y defensa sin exclusiones, con tal que los objetivos que se persigan sean legítimos. Algunas de estas iniciativas se han puesto en marcha ya.

En el espacio iberoamericano, por su parte, el gran reto es la integración de la cooperación en seguridad y defensa en el contexto de las Cumbres Iberoamericanas, que nunca han querido desarrollar esta dimensión, pero que puede resultar valiosa y complementaria de otras iniciativas. Finalmente, en el plano bilateral, son numerosas las acciones que pueden integrarse sin más en el ámbito de la diplomacia de defensa aludida.

La preocupación del General RAGGIO consiste en articular un desarrollo sistemático de esas acciones que permita el enfrentamiento programático con un esquema de cooperación en seguridad y defensa. Hay iniciativas en diversos ámbitos, como en enseñanza o en cooperación industrial, pero son parciales y generalmente poco estructuradas, y siempre fuera de un proyecto general que permita priorizar acciones y destinar recursos. Es un campo especialmente importante y obligado para la política exterior española, cuyas líneas básicas ya están definidas en la vigente Directiva de Defensa Nacional, que asigna a la región un interés preferente.

Este nuevo *Cuaderno* del Instituto Español de Estudios Estratégicos es fruto de la colaboración entre dos instituciones relevantes en el estudio de las cuestiones de seguridad y defensa. El *Instituto Español de Estudios Estratégicos* del Ministerio de Defensa hace largos años que viene dedicando una especial atención al estudio de los problemas de la seguridad

---

(13) Es de interés para obtener una panorámica general el *Atlas comparativo de la Defensa Nacional*, de RESDAL, Buenos Aires, 2005.

y defensa en los ámbitos estratégicos de mayor interés para España. El *Cuaderno* que anualmente dedica a Iberoamérica se ha convertido en una referencia para los interesados en la materia.

Pero el Instituto ha tenido el buen criterio de enfrentarse con estas cuestiones aplicando una perspectiva global y una metodología enriquecedora, mediante la suma de esfuerzos con otra institución de relevancia: el *Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado* de investigación para la paz, la seguridad y la defensa, que constituye el único centro universitario español dedicado específicamente a cuestiones de defensa y seguridad y que constituye una referencia obligada para el análisis de estos problemas en Iberoamérica.

La obra que el lector tiene en sus manos es fruto de esta colaboración, que entra ya en su tercer año. Este planteamiento permite integrar metodologías diversas, perspectivas diferentes, líneas de investigación complementarias. El resultado es, en mi opinión, un producto acabado que permite dar cuenta del momento que está viviendo hoy el continente iberoamericano, de cuya dinámica no está ausente, ni puede estarlo, el campo de la seguridad y la defensa.

**CAPÍTULO PRIMERO**

**CAMBIO, RENOVACIÓN Y REVOLUCIÓN.  
BALANCE DEL CICLO ELECTORAL  
IBEROAMERICANO**



## **CAMBIO, RENOVACIÓN Y REVOLUCIÓN. BALANCE DEL CICLO ELECTORAL IBEROAMERICANO**

Por ISIDRO JESÚS SEPÚLVEDA MUÑOZ

En el último año y medio se han concentrado más de una decena de procesos electorales presidenciales en América Latina, entre los que se encontraban los países más extensos y poblados –salvo Argentina, que lo efectuará en otoño de 2007–. Los resultados alcanzados en procesos tan diversos son ambivalentes; con continuidades presidenciales tan disímiles como las de Álvaro Uribe en Colombia, Lula da Silva en Brasil y Hugo Chávez en Venezuela; y con sucesiones alternativas tan rupturistas como las de Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador, frente a otras más continuistas, tanto con ejecutivos conservadores –como Felipe Calderón en México y Óscar Arias en Costa Rica– o progresista –como Michelle Bachelet en Chile y Alán García en Perú–.

A la vista de los resultados globales puede hablarse tanto de *renovación* de responsabilidades como de *cambio* de responsables. Sin embargo, una de las características más recurrentes en los medios de comunicación ha sido la interpretación de un mayoritario triunfo de las candidaturas del centro-izquierda como la consumación de un «giro a la izquierda» del conjunto latinoamericano; que algunas de las opciones victoriosas en las urnas conjugue con asiduidad el concepto de *revolución*, anima a percibir ese giro como la materialización de un proceso en marcha. Más allá de los grandes titulares y las visiones generalistas, un análisis detallado ayuda a encontrar una realidad mucho más matizada y plural, fruto de circunstancias nacionales y tendencias regionales que se manifiestan de forma independiente a las opciones ideológicas; y sobre todo, permite discernir entre el discurso y la praxis política, la parte realmente trascen-

dente cuando se pretenden analizar las alternativas que se abren para los nuevos gobiernos salidos de las urnas.

En consecuencia, este trabajo se divide en dos grandes bloques: el estudio de los resultados electorales, tanto genéricos como por países, y el análisis de las consecuencias de esos resultados en dos campos específicos y fundamentales: el debate sobre la refundación constitucional y la incidencia que tienen en la elaboración de nuevas agendas de política exterior y de seguridad.

## **LOS PROCESOS ELECTORALES Y LAS TENDENCIAS TRIUNFANTES**

En el año transcurrido entre el 27 de noviembre de 2005 y el 3 de diciembre de 2006 se produjo la mayor concentración de procesos electorales presidenciales de la historia de América Latina. Además de los ciudadanos de los dos grandes de la región, México y Brasil, designaron nuevo presidente o renovaron la confianza de los anteriores en Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela; más de las tres cuartas partes de la población pudo ejercer su derecho al voto. Además hubo elecciones legislativas en nueve países, elecciones municipales en ocho, unas elecciones regionales en Brasil, dos plebiscitos (Bolivia y Panamá) y una elección a la Asamblea Constituyente en Bolivia (1). Si a esto se le suman las elecciones generales en Canadá, las de mitad de legislatura de Estados Unidos y las presidenciales de Haití (además de las de los pequeños Estados de Guyana, Surinam y Saint Vicent y Granadinas), se tiene una visión global del paso de las América por las urnas en el mismo periodo.

### **Participación popular, sistema electoral y normalidad democrática**

Por encima de la coincidencia temporal, este ejercicio del sufragio universal es la primera y tal vez más trascendente idea que debe ser resaltada. Las dictaduras han desaparecido de América Latina –restando tan solo el caso crepuscular de Cuba– y, aunque la estabilidad institucional no se encuentra plenamente consolidada, han desaparecido las tentaciones

---

(1) Las elecciones legislativas fueron concurrentes con las presidenciales en casi todos los países; los únicos que tuvieron elecciones alternativas fueron Venezuela (en diciembre de 2005) y Colombia (dos meses antes de las presidenciales, una modalidad semiconcurrente). Las elecciones municipales –salvo en Costa Rica, Paraguay y Perú– fueron simultáneas a otros procesos electorales.

golpistas, los muñidores del autoritarismo se encuentran deslegitimados y las opiniones públicas de todos los países incrementan año a año su confianza en el sistema democrático y el estado de Derecho.

La simultaneidad de los procesos electorales no es un mero hecho anecdótico. La coincidencia durante largo tiempo de unos mismos dirigentes tendrá positivas consecuencias en el fomento de confianza y el establecimiento de lazos personales, tan importante para la resolución negociadora de última instancia, que sin duda se presentará en múltiples ocasiones ante la agenda que estos dirigentes tendrán que desarrollar. Los periodos presidenciales de algunos de estos países son de cuatro años (Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica o Ecuador), otros extienden la legislatura presidencial hasta los cinco años (Bolivia, Nicaragua y Perú) e incluso hasta los seis años (México y Venezuela). De ese modo, la coincidencia temporal de las elecciones no puede darse hasta transcurridas tres décadas del ciclo anterior; pero hace treinta años la mayor parte de estos países padecía regímenes no democráticos; e incluso tras la transición a la democracia, estabilidad y continuidad institucional no han sido las características más notables de los regímenes democráticos, por lo que el calendario electoral ha sido constantemente alterado.

Un factor determinante en el análisis de los resultados es el sistema electoral imperante en cada uno de los países; no solo condiciona el modo de elección, sino que en la mayor parte de los casos determina el promedio de participación electoral, al hacer obligatoria la práctica del voto. Esto hace que no pueda percibirse con claridad el respaldo social al proceso electoral; indicar que el promedio de participación en las once elecciones presidenciales ha sido del 72,09%, tan solo es indicativo si se compara con medias anteriores, percibiéndose un ligero ascenso positivo. En seis países –Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Nicaragua– la participación electoral disminuyó, especialmente en Honduras (11%) y México (5%); en el resto de los países (Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela) la participación se incrementó, de modo significativo en Bolivia (12,4%) y Venezuela (18,82%) (2). A tener en cuenta el hecho de que en las otras elecciones no concurrentes, legislativas o municipales, la participación fue significativamente menor, lo que induce a pensar en una discriminación del electorado en los distintos procesos. Aunque lo más importante del último ciclo de procesos electorales presidenciales en América Latina ha sido la normalidad democrática, a pesar

---

(2) ZOVATTO, DANIEL: Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2007.

de las tensiones sociales que en ocasiones se han vivido en algunos países y las incertidumbres que genera el extendido uso de la segunda vuelta. Tanto las campañas electorales como las jornadas de votación y el proceso de recuento transcurrieron con normalidad y sin la presencia de los dramáticos acontecimientos que se produjeron en anteriores comicios.

De las once elecciones presidenciales habidas en el periodo estudiado, ocho podrían haber tenido segunda vuelta. El sistema electoral de buena parte de los países latinoamericanos contempla este ejercicio de democracia directa, que refuerza la legitimidad presidencial gracias a una manifestación nítida de la voluntad popular; es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. El sistema de segunda vuelta no es idéntico en todos los casos; en algunos países, el porcentaje exigido para la proclamación de un presidente en primera vuelta es del 50% más uno de los votos emitidos, pero en otros se establecen márgenes menores (el 40% de los votos, o el 35% –con una diferencia de 5% al siguiente candidato–), como ocurre en Costa Rica, Ecuador y Nicaragua; este factor posibilitó que Oscar Arias y Daniel Ortega fueran elegidos en primera ronda. Además de alargar de forma considerable la campaña electoral, el ejercicio de la segunda vuelta hace que la variación de apoyos electorales introduzca una incertidumbre considerable en los procesos, lo que en ocasiones se traslada al electorado antes y después de los comicios. En el último ciclo electoral, la segunda vuelta efectiva se dio en cuatro países: Chile, Perú, Brasil y Ecuador. En dos de ellos el candidato que había recibido mayor apoyo en las urnas en la primera vuelta no fue el que se impuso en la segunda. Mientras Bachelet y Lula revalidaron ampliamente los resultados iniciales obtenidos, en Perú y Ecuador se revirtió la situación; Ollanta Humala se vio superado en última instancia por Alán García, mientras Álvaro Noboa no pudo contener el ascenso de Rafael Correa.

En los regímenes republicanos presidencialistas que son comunes en América Latina, el sistema de elección presidencial los divide en tres grandes grupos: aquellos países que no aceptan la reelección (el caso paradigmático es México), los que aceptan la reelección siempre que se deje pasar uno o más mandatos presidenciales alternos (como Bolivia, Costa Rica, Nicaragua o Perú), y los que permiten la reelección inmediata (Argentina, Brasil, Venezuela o, a partir de la reciente modificación constitucional, Colombia). En este ciclo electoral se presentaban siete candidatos a la reelección, cuatro de forma alternativa (Quiroga en Bolivia, Arias

en Costa Rica, Ortega en Nicaragua y García en Perú) y tres perseguían la renovación de mandato (Lula en Brasil, Uribe en Colombia y Chávez en Venezuela). El peso legitimador de la banda presidencial se hizo notar de forma apabullante: salvo el caso de Quiroga, todos los ellos fueron electos de nuevo; aun más notorio, los tres presidentes reelectos de forma inmediata fueron respaldados por más del 60% de los votos emitidos.

### **El peso de la banda presidencial**

Desde la ola democratizadora que comenzó a finales de los años setenta, nunca antes ha habido en América Latina tantos presidentes reelectos (a los anteriores hay que sumarle Leonel Fernández en la República Dominicana; y, si las encuestas se ratifican en las urnas, podría producirse un segundo mandato de Kirchner en Argentina). Todo ello, a pesar de que la figura de la reelección y de los segundos mandatos no goza de muy buena salud en la región. Dos casos pueden tomarse como moderadamente exitosos, los de Cardoso en Brasil (reelección inmediata) y Sanguinetti en Uruguay (alterna), si bien sus segundos mandatos no fueron tan efectivos como los primeros. Pero aun peores fueron el resto de las experiencias de segundo mandato, que no pudieron concluirlo debido a los más diversos problemas, pero una misma causa: Stroessner en Paraguay (inconcluso por golpe de Estado, aunque se mantenía en el poder desde 1954), Balaguer en la República Dominicana (reducida su presidencia de cuatro a dos años por prueba de fraude electoral), Fujimori en Perú (fuga del país tras ser acusado de fraude y corrupción), Sánchez de Lozada en Bolivia (renuncia al mandato) y Pérez en Venezuela (destitución presidencial por escándalos). Tanto Menem en Argentina como Caldera en Venezuela concluyeron su segundo mandato, si bien rodeados de escándalos por corrupción y bajo una crisis generalizada, por lo que distan mucho de poder calificarse de exitosas dichas experiencias. A pesar de todo ello, en el último ciclo electoral la reelección presidencial ha sido apoyada mayoritariamente, extendiendo como nunca antes la práctica de los segundos mandatos.

La importancia de estas reelecciones se pone de manifiesto si se las compara con el triunfo de los candidatos oficialistas o de la oposición. Si los presidentes recibieron un apoyo mayoritario para volver o mantenerse en la máxima magistratura nacional, no puede decirse lo mismo de la continuidad de los partidos o coaliciones gobernantes. En las once convocatorias presidenciales, el oficialismo se impuso en cinco (Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela) y en las otras seis salió vencedora la opo-

sición (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú). Las consecuencias que pueden sacarse de estas diferencias atienden a la legitimidad que persiste en la figura presidencial en América Latina, a pesar de episodios de inestabilidad o de acontecimientos puntuales de enfrentamiento entre clases populares y la cabeza del poder ejecutivo, provocando su caída (Argentina, Bolivia, Ecuador). Salvo estos casos, especialmente graves, el cumplimiento íntegro de los mandatos presidenciales ha sido la norma; incluso en estos países, la renovación del cargo ha hecho recuperar esa carga de legitimidad perdida.

Los nuevos presidentes electos dependen de la actuación parlamentaria para cumplir con su programa de gobierno y, en último término pero aun más trascendente, mantener un alto grado de gobernabilidad. Solo cuatro de los once presidentes electos cuenta con una mayoría propia en los cuerpos legislativos (Morales en Bolivia, Bachelet en Chile, Uribe en Colombia y Chávez en Venezuela); en los otros siete países, el gobierno debe buscar apoyos en las cámaras para sacar adelante su actuación. Las circunstancias nacionales son muy disímiles, independientemente de contar el ejecutivo con mayoría propia en el legislativo o no; en una misma situación favorable se encuentran Morales y Chávez, pero la realidad diaria evidencia las enormes dificultades del primero y las totales facilidades del segundo para sacar adelante sus respectivos programas. De igual forma, entre los que no cuentan con mayoría propia en las cámaras, las posiciones de Lula y Correa están muy lejos de semejarse, con amplias posibilidades de acuerdos con segundas fuerzas el primero y sin presencia de partido político propio en el parlamento el segundo. De la necesidad presidencial, pero sobre todo de su capacidad y voluntad de alcanzar acuerdos con otras fuerzas políticas, dependerá que la gobernabilidad, el equilibrio institucional y el respeto a la voluntad popular se refuercen en América Latina.

### **Giro a la izquierda y populismo**

Elemento común en los titulares de prensa es la reiteración en la idea del «giro a la izquierda» (3). El análisis de los resultados electorales evidencia que candidaturas ubicadas ideológicamente desde el centro hasta la izquierda se han impuesto en las urnas. Sin embargo, los presidentes electos y sus programas presentan una amplia variedad de concepciones

---

(3) CASTAÑEDA, JORGE, «*Latin America Left Turn*», en *Foreign Affairs*, 85 (2006), Mayo –Junio, pp. 29-30

en política interior e internacional, por lo que no es muy apropiada la imagen presentada de una región articulada alrededor de unos mismos objetivos. Si en la oposición existían muchos puntos comunes y discursos homologables, la izquierda latinoamericana en el poder es muy plural y su ejercicio de gobierno ya lo está demostrando.

Pero más allá de la matización a la expresión ya usual, sí resulta pertinente preguntarse qué significa ser de izquierda en la América Latina de principios del siglo XXI; como igualmente lo es alcanzar alguna caracterización de la derecha latinoamericana actual. Unas simples cuestiones que en absoluto pretenden ser provocadoras: ¿el presidente brasileño es de izquierda como antiguo humilde obrero y líder sindicalista; o bien puede calificársele de derecha porque mantiene inalterables unas políticas macroeconómicas claramente neoliberales?. ¿El presidente colombiano es de derecha al mantener una política exterior y comercial muy ligada a Estados Unidos y la administración Bush; o es de izquierda por que termina negociando con grupos armados que él mismo consiguió que fueran calificados de terroristas por la comunidad internacional?. Aun más significativo: ¿el presidente venezolano es de izquierda –¿revolucionaria?– por que mantiene políticas sociales con parte de los beneficios petrolíferos; o es de derecha por que sostiene una política fiscal que favorece a las rentas más altas?.

Además del «giro a la izquierda» otra constante en los análisis es la apelación al creciente populismo (4). En realidad el populismo debe ser contemplado más como una práctica que como una ideología. La historia latinoamericana se encuentra llena de ejemplos de su uso por organizaciones y caudillos de muy distinta ideología, que acuden a las prácticas populistas como medio de legitimación, ruptura con el régimen anterior e instrumento de socialización (5). Pero dichas prácticas también se encuentran presentes en las políticas institucionales; de hecho, resulta difícil encontrar en la América Latina contemporánea prácticas políticas que de un modo u otro, con mayor o menor énfasis, con un discurso más o menos descarnado, no haya interiorizado estas conductas y las ponga en práctica de forma constante. La apelación al pueblo y la utilización sistemática de los símbolos nacionales, los llamamientos a las movilizaciones masivas, la vertebración de un discurso voluntariamente antisistema

---

(4) PARAMIO, LUDOLFO: «Giro a la izquierda y regreso al populismo»; Nueva Sociedad, 205 (2006), septiembre-octubre, pp. 62-74.

(5) BURBANO DE LARA, FELIPE: «Un fantasma llamado populismo», Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

y la utilización de los instrumentos vertebradores del nacionalismo son las principales características del actual populismo latinoamericano.

Trascendiendo las etiquetas, resulta más útil para el análisis contemplar los cambios en el plazo medio. En la última década el mapa político de la región ha cambiado sustancialmente. Los ejecutivos de políticas liberales y los líderes populistas identificados con la derecha, que fueron mayoritarios en la década de los noventa, han sido reemplazados por presidentes socialistas, socialdemócratas y populistas de izquierda. En Argentina, el irreconocible justicialismo en versión menemista, de economía ultraliberal y política exterior vinculada a Estados Unidos, fue reemplazado primero por un socialdemócrata y, tras una crisis que puso las instituciones al borde del abismo, por un populista de izquierda, anunciando la continuidad del peronismo en la Casa Rosada tras las elecciones a celebrar en 2007. En el enorme Brasil, el economista empresarial Cardoso fue reemplazado por el sindicalista Lula, gobernando al frente de una multifacética coalición de izquierdas que en el actual segundo mandato se ha simplificado sustancialmente. En Venezuela, revolución bolivariana mediante, se profundiza en un izquierdismo radical liderado por un militar populista con plenos poderes. Incluso en Chile, aun persistiendo la continuidad gubernamental de la Concertación, este cambio se aprecia en la misma identidad de los inquilinos del Palacio de la Moneda: desde la democracia cristiana de Frei, pasando por el socialismo atemperado de Lagos, hasta llegar a Bachelet, antigua exiliada líder de la izquierda socialista. En Bolivia, tras la salida tempestuosa de los últimos presidentes, las urnas le han otorgado la máxima magistratura a un líder cocalero e indígena. En Ecuador, la quiebra de los partidos tradicionales ha permitido alcanzar la presidencia a un populista de izquierda, émulo de Chávez. En Nicaragua, la contrarrevolución conservadora ha sido sustituida no solo por el retorno sandinista, sino incluso por el mismo Daniel Ortega. Incluso en México, donde el priismo fue superado por el conservador PAN, la izquierda empató en las urnas. Este cambio, aun sin ser general y existiendo una gran pluralidad ideológica en las tendencias triunfantes, no podía dejar de afectar al diseño y ejecución de las agendas nacionales de la región.

## **LOS PROCESOS REFUNDACIONALES Y LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES**

Uno de los fenómenos más trascendentes, derivados de los últimos resultados, ha sido el acceso al poder de nuevas clases políticas que ha

generado en la región una explícita voluntad de refundación republicana, lo que trata de materializarse a través de reformas constitucionales o incluso la convocatoria de asambleas constituyentes. La salida de las dictaduras en los años ochenta generó una oleada constitucionalista, que trataba en cada caso nacional de recuperar la herencia normativa superior del país, incorporando las necesidades de una ciudadanía en la que se habían operado profundas transformaciones sociales.

La historia constitucional de América Latina es muy diversa y plural, con países donde la estabilidad de los regímenes –democráticos o no– ha sido muy notoria y otros con una sucesión ininterrumpida de nuevas constituciones, consecuencia de un accidentado desarrollo político. De igual forma, la opción actual de un cambio de régimen utilizando los instrumentos de la propia ley superior responde a procesos nacionales muy diversos, que nada tienen que ver con la antigüedad de la constitución vigente; en México la norma suprema va camino de cumplir los ochenta años, sin visos de pretender cambiarse; al contrario, la de Venezuela tiene menos de una década y está en camino de ser modificada. Tampoco la autoría ideológica de la constitución aun vigente resulta una razón esencial para su cambio: en Chile impera el texto –con modificaciones– que aprobó el gobierno militar liderado por Pinochet, sin existir proyecto de sustitución del mismo; en cambio, en Nicaragua el actual gobierno sandinista pretende modificar un texto que el mismo movimiento político –y el mismo presidente– aprobaron en su anterior paso por el ejecutivo; mismo caso que ocurre con el bolivariano gobierno de Venezuela, cuyo líder elevó el texto constitucional al máximo nivel dogmático, comparándolo con la Biblia.

El *leit motiv* que sustenta todos los procesos de cambio constitucional en marcha se encuentra en la misma identidad del Estado. Las fundaciones republicanas tras las guerras de emancipación se realizaron por aquéllos que ya ostentaban el poder socioeconómico en la última fase colonial. Las repúblicas criollas, que durante buena parte del siglo XIX fueron escenario de disputas con variable grado de violencia por la imposición de un modelo político, alcanzaron el siglo XX manteniendo sus elites dirigentes intactas y dejando fuera de la participación política a la mayor parte de la población. Los radicalismos del cono sur, algunos componentes de la revolución mexicana y los movimientos amerindios conservadores –Vasconcelos– o progresistas –Haya de la Torre y Mariátegui– de los años veinte y treinta del pasado siglo trataron de vincular crecientes capas sociales; pero en realidad fueron los caudillismos populistas de mitad de siglo los que por primera vez

hicieron sentir a la mayoría de la ciudadanía que el Estado era algo propio, si bien el poder fáctico siguió siendo ostentado por las mismas clases. Los distintos movimientos revolucionarios de la segunda mitad del siglo XX, al calor del triunfo de la revolución cubana, articularon proyectos políticos que ya contemplaban la refundación de las repúblicas latinoamericanas; la suerte de todos ellos, salvo el caso menor de Nicaragua, fue la frustración de su intento, pero en la izquierda latinoamericana persistió una lectura de la realidad social que demandaba el fin de las inequidades y exclusiones seculares e identificaba la repúblicas criollas como el producto del anterior período colonial. En la primera década del siglo XX, a las puertas de comenzar a conmemorar el segundo centenario de los primeros acontecimientos que depararon el surgimiento de los nuevos Estados, los actuales procesos de reforma o nueva redacción constitucional son el medio elegido para producir los cambios que una buena parte de las sociedades latinoamericanas han perseguido desde hace décadas. Como ha señalado el expresidente Cardoso, América Latina ha abandonado la revolución para avanzar con las reformas desde la democracia. Por trascendentales que sean los cambios que pretenden realizarse, en esta ocasión las posturas antisistema son tan solo un instrumento para hacer visible la opción de transformación; en realidad, en todos los países donde se ha comenzado o está programado un proceso constitucional se respeta la norma imperante, se ejecuta por un gobierno legitimado en las urnas y en última instancia la ciudadanía tendrá la decisión final.

### **Bolivia: entre el indigenismo y la articulación regional**

La reforma del Estado más importante de las que están en marcha es sin duda la emprendida en Bolivia. En su campaña electoral a la presidencia, Evo Morales presentó como uno de sus objetivos máximos la convocatoria de una Asamblea Constituyente, obteniendo un claro triunfo (53,7% de los votos) frente a un conglomerado de partidos liberales que presentaban como candidato al expresidente Jorge Quiroga. El nuevo gobierno cumplió su promesa electoral antes de cumplir medio año en el cargo y el 2 de julio de 2006 llevó a cabo una doble consulta popular: las elecciones a la Asamblea Constituyente y el referéndum autonómico. El oficialismo se impuso en ambos, aumentando el respaldo electoral (57%), quedando la máxima responsabilidad en manos del Movimiento al Socialismo (MAS).

Ahí acabaron las buenas noticias para el presidente Morales. La decisión estratégica de vincular la redacción constitucional y el desarrollo de

las autonomías ha acabado volviéndose en contra de sus iniciativas. Morales pretendía realizar una «revolución democrática y cultural» que refundara la república respondiendo a la pluralidad étnica y religiosa del país; pero los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando –los más ricos del país y con mayoría de población blanca– utilizaron la oportunidad primero para plantear sus demandas de autonomía administrativa, y posteriormente para exigir un reconocimiento de su identidad, explícitamente contraria a la que pretende encumbrar en el texto constitucional la presidencia.

El resultado es la parálisis del proceso; del plazo de un año dado para redactar el texto constitucional, los primeros siete meses se han esfumado en interminables debates sobre el sistema de votación que habría de seguir la Asamblea (mayoría absoluta según el MAS, mayoría de dos tercios según la oposición). El método de trabajo y la elección de los máximos dirigentes de la cámara no han sido muy afortunados; el resultado es que no hay un consenso mínimo para la redacción de una sola frase de la futura constitución. Peor aun, los cuatro anteriores departamentos han anunciado que desconocerán esa constitución si no recoge sus demandas autonómicas, mientras crecen los enfrentamientos del presidente con los gobernadores de departamentos que no son de su partido (el MAS controla tres de los nueve departamentos).

En estas condiciones, lo que naciera como un proceso incluyente de redefinición nacional se está convirtiendo en un instrumento de división, polarización y enfrentamiento cívico. Resulta poco probable que la nueva constitución vea la luz en el plazo determinado (Morales insiste en que estará aprobada para el 6 de agosto de 2007), pero aun más improbable es que sea una constitución en la que se reconozca una inmensa mayoría de bolivianos. Para ello debería sumar un respaldo considerablemente mayor que la mayoría simple alcanzada por el MAS en los últimos procesos electorales; en caso contrario, una vez más, Bolivia tendría una constitución de partido.

### **Ecuador: consenso en el cambio desde presupuestos antagónicos**

Si Bolivia supone el caso de mayor ambición en la refundación republicana, Ecuador puede seguir un camino muy similar; al menos eso pretende de forma explícita el nuevo gobierno de Rafael Correa. Las características sociales y sobre todo políticas presentan elementos comunes muy significativos; ambos países padecieron una esclerosis de sus institucio-

nes, manifestada en última instancia con la salida precipitada de sus últimos presidentes; en ambos destaca la importante población indígena, que conforma una mayoría de la ciudadanía; los dos países presentan una marcada focalización regional, que además se corresponde con paridades antagónicas de la capital y la segunda ciudad más importante –y más rica– del país: La Paz-Santa Cruz, Quito-Guayaquil. Los dos presidentes fueron elegidos por claras mayorías; Correa en segunda vuelta (56,7%), enfrentándose al más votado de la primera, el empresario y líder conservador Álvaro Noboa. Y sobre todo a los dos líderes les une el apoyo del mismo padrino, Hugo Chávez, muy importante para la proyección de Morales e imprescindible en la fabricación de la candidatura de Correa. Sobre sus propósitos, el presidente Correa también llevó a la campaña electoral la promesa de convocar una Asamblea Constituyente (cuyos integrantes serán elegidos el 15 de abril de 2007).

A pesar de estas similitudes, las diferencias entre las circunstancias nacionales son también notables: Ecuador no presenta, hasta ahora, tensiones regionales, a pesar de las claras diferencias entre los departamentos del Amazonas, los Andes y la Costa (más Galápagos); las tensiones étnicas, aun con el claro poder de convocatoria manifestado por la confederación que agrupa a sus principales organizaciones, no han alcanzado la virulencia y sobre todo el poder de desestabilización que tuvieron en Bolivia en el periodo de 2003 a 2005. Pero aun son más notorias las diferencias entre sus respectivos presidentes: Morales tuvo una larga trayectoria sindical antes de presentarse a las elecciones y era un líder social muy reconocido, mientras Correa ha sido un cabeza de cartel sobrevenido, sin mayor peso que el de disponer de una amplia y muy variada alianza de agrupaciones, movimientos y partidos (Alianza MPAIS/PS-FA), urdida ante la convocatoria electoral presidencial, con un programa de máximos y el apoyo de Hugo Chávez. Morales cuenta con un amplio respaldo legislativo y domina la mayoría de la Asamblea Constituyente, mientras Correa no tiene de hecho presencia en el Parlamento.

La debilidad presidencial en el Parlamento ha provocado un choque entre los poderes legislativo y ejecutivo que ha erosionado extraordinariamente una legitimidad institucional ya muy dañada por los acontecimientos de la última década: el Congreso priva de sus poderes al presidente Abdalá Bucaram (febrero de 1997) entre denuncias de corrupción y vesania; en enero de 2000 un golpe de Estado incruento depuso al presidente Jamil Mahuad; su sustituto, Lucio Gutiérrez, fue también destituido por el Congreso (abril de 2005) tras violaciones constitucionales y escándalos de

corrupción. Con estos dos primeros expresidentes en el exilio y Gutiérrez en la cárcel, Correa tomó la iniciativa contra un legislativo que podía arruinar su programa; los mecanismos empleados por Correa para conseguir un mayoritario respaldo parlamentario han incluido movilizaciones callejeras de intimidación y la destitución de 57 diputados (lo que a su vez conllevó la entrada en liza del Tribunal Supremo Electoral y del poder judicial). Por su parte, los partidos que mantienen su oposición a Correa –muy divididos entre sí, pero aunados ante la política presidencial– denuncian la intromisión venezolana, la errática y contradictoria política exterior o la mala gestión de la explotación de los hidrocarburos.

Aunque sea más visible la lucha descarnada por el poder, de fondo se encuentra el debate sobre la futura Asamblea Constituyente, que pretende revertir Ecuador a su primer proceso constituyente, sentando las bases de la nueva república sobre el reconocimiento de la pluralidad étnica, pero sobre todo incorporando a la actuación política a la totalidad de la ciudadanía. Todas las fuerzas políticas están de acuerdo con la necesidad de reforma constitucional, no así con el alcance de esta reforma. Para buena parte de la ciudadanía, la intención de aplicar tabla rasa al proceso histórico ecuatoriano es sencillamente un empeño ridículo, si bien encierra el propósito de sentar las bases para la conformación de un gobierno autoritario siguiendo el modelo bolivariano. Para el presidente Correa, la Alianza que le apoya y el electorado que le encumbró, la redacción de la nueva constitución es la oportunidad de erradicar los fallos estructurales que el Estado arrastra desde su fundación, incorporar definitivamente al conjunto de la ciudadanía y sentar sólidas bases de justicia social. El consenso inicial para sacar adelante la nueva constitución se diluye hasta desaparecer cuando se confrontan distintos modelos de Estado. La actividad de la Asamblea se prevé accidentada.

### **México: ¿refundación frustrada o aplazada?**

Los resultados electorales de los últimos comicios presidenciales mexicanos no fueron admitidos por la candidatura perdedora del Partido Democrático de la Revolución (PRD), liderada por Manuel López Obrador. El Partido de Acción Nacional (PAN) se impuso por muy estrecho margen, consiguiendo mantenerse en el poder y sustituir al presidente Vicente Fox por un hombre de su propio partido y máxima confianza, Felipe Calderón. La popularidad de López Obrador, tras su paso por la alcaldía del Distrito Federal y los movimientos tentativos para apartarlo de la carrera electoral, tuvieron una ratificación en los sondeos electorales, que utilizados como

un elemento más de la campaña, terminaron por convencer al candidato y quienes le apoyaban de que la jornada electoral del 2 de julio de 2006 era una simple constatación de una victoria segura. Sin embargo Felipe Calderón se impuso con un respaldo del 35,9%, frente al 35.34% de López Obrador (Roberto Madrazo, cabeza del anteriormente todopoderoso PRI, solo consiguió un 21,57%). El mínimo pero suficiente margen alcanzado por el PAN condujo a López Obrador a una estrategia que al final ha significado su muerte política.

En la larga campaña electoral, López Obrador había propuesto un cambio constitucional que vertebrara las relaciones entre los tres niveles administrativos (Estado central, estados federados y municipios), incorporara a las clases más desfavorecidas (especialmente a la población indígena) y vertebrara un estado social que acabara con la iniquidad en el reparto de la riqueza (México presenta una de las mayores diferencias entre rentas del continente, que a su vez es el más desigual de todo el mundo). La demanda de un relevo constitucional ya estuvo presente en el movimiento político articulado alrededor de Coahuatemoc Cárdenas en los años noventa, haciéndose eco de una corriente de la intelectualidad progresista mexicana desde los años setenta; tras su victoria en 2000 y el desalojo del poder del PRI, el PAN barajó la posibilidad de reforma, pero su minoría parlamentaria hizo que se aparcara la iniciativa.

El cambio propuesto por López Obrador iba mucho más allá de los anteriores y contenía una relectura de la historia del México contemporáneo. Según esta interpretación, la independencia mexicana habría sido tan sólo un cambio en las élites dominantes, traicionando la aristocracia criolla el apoyo popular; los logros alcanzados durante el periodo de Reforma juarista fueron rápidamente sepultados por la larga dictadura de Porfirio Díaz; la Revolución que le dio fin utilizó la bandera de la justicia social, pero sus objetivos fueron instrumentalizados para conformar un régimen de partido único, que utilizaba el discurso de la izquierda pero se asentaba sobre bases clientelares, un sistema de corrupción generalizada y el reparto de parcelas de poder entre los máximos dirigentes, impidiendo cualquier reforma estructural; la salida del poder y posterior derrumbe del PRI no habría cambiado la situación, pues el partido conservador había mantenido intacto el régimen heredado, prueba de su completa identificación con el mismo. Había llegado la hora de realizar esa transformación profunda que hiciera al Estado realmente representante de la ciudadanía en su totalidad, no sólo de la élite socioeconómica que se había beneficiado de su inmovilismo.

Las expectativas sociales generadas por la campaña de López Obrador habían sido muy considerables, de modo significativo entre las clases populares y la muy plural izquierda mexicana. En consecuencia, el resultado produjo una enorme frustración, lo que fue utilizado por el núcleo dirigente del PRD para movilizar a sus simpatizantes en demostraciones masivas y plantar cara –incluso de forma violenta– al electo presidente en las instituciones; la radicalización de la respuesta llevó al paroxismo cuando López Obrador protagonizó la pantomima de su jura presidencial en la plaza del Zócalo. Esta deriva radicalizada fue en contra de sus propios intereses: las movilizaciones y ocupaciones de espacios públicos acabaron irritando a la mayor parte de la sociedad mexicana, mientras la triste imagen de un parlamento representando una mezcla macabra de sainete y combate de boxeo hicieron desaparecer las simpatías que por el candidato aun mantenía la intelectualidad nacional. El resultado final ha sido el entierro político de la figura de López Obrador; pero aun más trascendental, la de su proyecto de refundación republicana, a pesar de persistir las bases que sustentaban la necesidad de una amplia reforma constitucional.

### **Venezuela: la segunda reforma y la senda a la autocracia**

Las elecciones venezolanas del 3 de diciembre de 2006 cerraron el ciclo electoral analizado; en ellas se impuso Hugo Chávez, al frente de una coalición liderada por su propio Movimiento V República. Que la importancia del cartel electoral se encuentra crecientemente en el protagonista del mismo y menos en las siglas que lo arropan alcanza su punto paradigmático en el caso venezolano. Es la figura de Chávez la que nuclea todas las afiliaciones afectivas, importando cada vez menos la entidad partidaria, que ha quedado fundamentalmente como un recurso de movilización masiva y una maquinaria electoral. «Los votos son de Chávez, no de los partidos», reconoció el propio presidente. La evidencia más clara de esta disminución de identidad propia e importancia política se encuentra en el proceso de transformación en marcha, por el que Chávez reunirá a todos los partidos, agrupaciones y movimientos integrados en la alianza que le apoya en una única entidad política.

La victoria de Chávez en las últimas elecciones fue más allá de la simple renovación de mandato. El presidente fue a la campaña sin un programa concreto, sin una agenda mínimamente articulada. Por el contrario, presentó las elecciones como un plebiscito: Chávez Sí o Chávez No, ignorando doblemente a sus contrincantes; por una parte no daba la menor

importancia a esos líderes que evidenciaban más ganas de revancha que capacidad de transformación del país, pero además el propio Chávez proclamaba que su oposición no eran aquellos individuos que monopolizaban los canales privados de televisión, sino su gran «enemigo», el presidente estadounidense George W. Bush. Sin capacidad para vertebrar un discurso alternativo, la oposición –que además se presentaba dividida– aceptó los términos planteados por el presidente, lo que les llevó a una derrota humillante. Por que el dato más significativo, por encima de toda la riqueza en el análisis de discurso, es que Chávez revalidó su mandato con un respaldo popular del 62,9%, el más alto de toda América Latina, a pesar de que se conseguía en elecciones de única vuelta y ante otros dos candidatos.

En su primera toma de posesión en 1998, Chávez juró su cargo sobre «esta constitución moribunda», la norma suprema desde 1961; antes de un año ya exhibía un nuevo texto constitucional, que desde entonces ha blandido como uno de sus máximos logros. En su última jura «en defensa de la Revolución Bolivariana» sobre la Constitución de 1999, ya se evidenciaba un programa no explicitado durante la campaña. La refundación republicana que pretenden sus émulos andinos, Evo Morales y Rafael Correa, Chávez ya la realizó a finales de la última década; el programa puesto en marcha en 2007 sería una segunda fase transformadora, conformada alrededor del concepto «Socialismo del Siglo XXI», cuya definición práctica se encuentra realizada en la obra *La Nueva Etapa: el Mapa Estratégico de la Revolución Bolivariana* (cuya primera edición apareció a finales de 2004, pero que en posteriores ediciones ha recogido ampliaciones); aunque la obra está muy lejos de ser el texto doctrinal que pretende su ambicioso título y su lectura no puede decirse que sea muy entretenida, resulta de obligada consulta para analizar esta «Nueva Etapa».

La Constitución de 1999, que ha permitido el ascenso del poder chavista hasta cotas inigualadas, aun mantiene el modelo de corte republicano y la separación de los poderes públicos, si bien introduce ciertos límites en su autonomía a favor de otros poderes, como el poder popular, reconocido como tal en la Constitución. El tratamiento a los partidos políticos –sin financiación pública, para evitar los desmanes de etapas anteriores–, es tanto o más significativo: lejos de silenciarlos –como denuncia la oposición–, en realidad les arrebató ese papel intermediario entre la sociedad civil y el Estado, otorgándoselo a otros tipos de organizaciones sociales. Por último, la interpretación oficialista de la Constitución ha

extendido la idea de subordinación del individuo, en cuanto ciudadano, a los designios del Estado, que son los del poder establecido; esta subordinación alcanza la comunión en esa suerte de filosofía política que es el bolivarismo, que cultiva la figura del Libertador hasta la extenuación, pero en realidad no tiene mucho que ver con su pensamiento político. En resumen, la actual Constitución mantiene una división de poderes con autonomía limitada, garantiza la pluralidad de partidos, aun recortando sus fuentes de legitimidad y financiación, y diseña un nuevo marco de referencia político, elevando el bolivarismo a rango de ideología identitaria. Todo ello no parece suficiente para alcanzar lo que Chávez denomina «socialismo del siglo XXI».

Luis Michelena, el octogenario padre intelectual del bolivarismo, padrino político del presidente y hombre fuerte de la Asamblea que redactó la Constitución, ha calificado el *socialismo del siglo XXI* como una sopa «minestrone que no tiene asidero ni doctrina de ninguna naturaleza, ni teoría en que fundamentarse» (6). Lo que sí tiene son objetivos e instrumentos; entre los primeros se encuentra la reforma constitucional (además de cambios trascendentales en los campos de la propiedad agraria, la educación, los medios de comunicación y la explotación de los hidrocarburos), y entre los segundos la conversión de la alianza de partidos y agrupaciones que apoya al presidente en el gran partido de Estado que controle de forma absoluta la vida política de la nueva República; el nombre propuesto por el mismo Chávez ha sido el de Partido Socialista Unido de Venezuela, cuyo objetivo explícito es reunir a «toda la militancia revolucionaria en un partido único».

La acumulación de poderes por parte de Chávez hace tiempo que superó un nivel preocupante, pero desde su reelección no ha hecho sino crecer. En enero de 2007 Chávez obtuvo su segunda Ley Habilitante (la primera le fue concedida en 2001), que le permitirá durante 18 meses disponer de plenos poderes para legislar en los más trascendentales campos: institucional (transformación de las instituciones del estado, recorte de la autonomía administrativa regional, ley municipal, «participación popular de la comunidad organizada»), económico (hidrocarburos, industria y agricultura) y social (organización vecinal, sistema de enseñanza, medios de comunicación). La concesión de estas competencias absolutas fue realizada por un Parlamento del que está ausente la oposición, reu-

---

(6) IBARZ, JOAQUIM: «Hugo Chávez, del autoritarismo al totalitarismo»; La Vanguardia, 4 de febrero de 2007.

nido en sesión extraordinaria fuera de su sede oficial y con votación a mano alzada en la que los parlamentarios rivalizaban en la gestualización más condescendiente. Con un legislativo tan doblegado a la voluntad presidencial cabría preguntarse por las necesidades de la Ley Habilitadora; la única respuesta es que Chávez no quiere la menor disidencia interna ante las profundas transformaciones, que realizará mediante decretos leyes, en los campos antes señalados. Con una población polarizada y radicalizada, con la práctica totalidad de los medios de comunicación privados en su contra, Chávez ha alcanzado un control absoluto sobre todos los poderes utilizando los instrumentos democráticos y con el aplauso de la mayor parte de la ciudadanía.

De todas las transformaciones en marcha, sin lugar a dudas la más importante es la que afecta a la reforma de la norma suprema: sin una Asamblea Constituyente, el presidente pretende transformar el texto de 1999. El constitucionalismo tiene una denominación muy acertada para esas constituciones concedidas por unos monarcas que pretendían dejar de ser absolutos a un pueblo aun de vasallos: *Carta otorgada*. Aunque un plebiscito posterior la legitime, como está previsto que ocurra en el actual proceso refundacional venezolano, el máximo texto normativo se encontrará en muy difíciles condiciones para ser la casa común de todos los venezolanos. La nueva constitución, explícitamente partidista, tan solo servirá para afianzar al régimen chavista en la dramática senda hacia la autocracia, una dictadura personal, populista y popular. Sería bueno que aquellos que respaldan sin sombra de duda al presidente Chávez recordaran lo que escribió su admirado Simón Bolívar: «Huid del país donde uno solo ejerce todos los poderes: es un país de esclavos».

## **REPERCUSIONES DE LOS RESULTADOS EN LAS POLÍTICAS EXTERIORES Y DE DEFENSA**

Un conjunto muy variado de factores visualizan la emergencia de un nuevo escenario iberoamericano; todos ellos pueden agruparse en cuatro grandes bloques: el cambio de ciclo ideológico, la etapa de crecimiento y consolidación económicos, la pérdida de hegemonía estadounidense sobre la región y la articulación de ambiciosas políticas exteriores nacionales. Los dos primeros ya han sido analizados anteriormente; a continuación se plantean las manifestaciones más señeras de la disminución hegemónica estadounidense y, con mayor detenimiento, se analizan los

cauces vertebradores de las políticas exteriores y de defensa de los principales actores nacionales de la región.

### **El alejamiento estadounidense y su pérdida de hegemonía**

Estados Unidos ni ha mostrado interés ni puede ya dictar la agenda exterior y de seguridad de las Américas. Los cambios más trascendentales en las relaciones interamericanas en la última década se encuentran directamente relacionados con la paulatina pérdida de interés de Estados Unidos por los asuntos del resto del continente, muy especialmente de Sudamérica. Cuando, a mediados de marzo de este año, el Presidente Bush realizó una rápida gira por cinco países de la región (Uruguay, Brasil, Colombia, Guatemala y México), no faltaron voces que anunciaban –en un sentido y en otro– un incremento inmediato del nivel de la políticas estadounidense hacia América Latina. A pesar de estas expectativas, el balance del viaje no puede calificarse sino de mediocre; no se han alcanzado acuerdos firmes y la carga fundamental de la gira presidencial se redujo a un rosario de discursos meramente gestuales. Todo ello evidencia la escasa relevancia que en estos momentos tiene el conjunto de la región para Washington.

El final de la guerra fría significó el comienzo de una transformación en las políticas estadounidenses hacia la región, paulatinamente despojadas del manto ideológico sobre las que se habían diseñado. La desaparición de la Unión Soviética y el nacimiento de Estados independientes por una parte y el crecimiento económico de los países de Extremo Oriente por otra abrían un cúmulo de oportunidades que no podían dejar de ser atendidas e hicieron que Estados Unidos focalizara su atención en estas regiones. Los atentados del 11-S produjeron un nuevo giro estratégico, abriendo una nueva área de atención prioritaria, Medio Oriente y la orilla sur del Mediterráneo, que ha tenido dos manifestaciones de gran magnitud, las guerras en Afganistán e Irak, pero también el diseño de un muy ambicioso programa de actuación sobre toda la región (*Desafío de la Cuenta del Milenio*) que busca posibilitar el establecimiento de regímenes más abiertos y participativos, pero sobre todo que sean ajenos a cualquier veleidad de colaboración con el terrorismo yihadista antioccidental. Esta focalización regional del interés estadounidense tiene dos consecuencias directas: la primera, de carácter general, afecta a las intervenciones en gestión de crisis y procesos de construcción nacional de Estados fallidos, en las que Estados Unidos ejercerá prioritariamente labores de patrocinio y apoyo (como viene sucediendo en los últimos años en Haití), pero sin

implicar directamente presupuesto y mucho menos unidades militares, incitando y respaldando la implicación de potencias regionales (7). La segunda afecta directamente a América Latina, que pasa a ser una región de interés secundario, sin crisis locales que supongan desafíos a la estabilidad global y que pueden ser atendidas por potencias regionales afines, aplicando lo que se ha llamado «esferas de responsabilidad».

Esta disminución de interés no es general: México y el Caribe siguen siendo un territorio de vital importancia para Estados Unidos; donde se manifiesta de forma más palpable es en los asuntos sudamericanos, precisamente en un momento en el que se han multiplicado problemas de gobernabilidad en los que usualmente su política exterior se había implicado directamente, permaneciendo en la actualidad ajena a toda participación determinante. Aun más evidentes son los cambios operados en sus relaciones con líderes que anteriormente hubieran tenido una muy difícil aceptación: resulta un ejercicio clarificador pensar cual hubiera sido la reacción de los Estados Unidos de las décadas de los sesenta a los ochenta ante el ascenso de líderes como Lula, Tabaré Vázquez o Bachelet, y sobre todo si hubiera permitido la llegada al poder de Morales o Correa. La débil –aunque creciente– oposición al reforzamiento de Chávez es tal vez el síntoma más claro de los cambios: un desembarco de los marines en Caracas tan solo se encuentra en el discurso del propio Chávez.

Este proceso no ha dejado de ser puesto de manifiesto desde los propios Estados Unidos y desde todos los países iberoamericanos. Hace más de un año, Peter Hakim se preguntaba por las razones de lo que calificaba de la pérdida de América Latina por Washington, señalando las oportunidades perdidas desde el fin de la guerra fría, lo que había depa-  
rado el punto más bajo de las relaciones entre Estados Unidos y el subcontinente, la aparición de amenazas en la región y el inquietante crecimiento de la política china sobre la región. La causa de esa pérdida la encontraba Moisés Naím es la disminución de los intereses mutuos a consecuencia de la escasa relevancia a la que había quedado reducida América Latina, que «no puede competir en el escenario mundial en ningún aspecto, ni siquiera como amenaza». Abrahan F. Lowenthal señala el

---

(7) Sobre estos nuevos planteamientos y la política de intervención indirecta en Estados fallidos, vid. SEPÚLVEDA, ISIDRO: «Iberoamérica ante la crisis de Haití»; en *Crisis locales y seguridad internacional: el caso haitiano*. Cuadernos de Estrategia, 131 (2005); pp. 106-110. - Eizenstat, Stuart; Porter, John; Weinstein, Jeremy: «Rebuilding Weak States»; *Foreign Affairs*, 84-1 (2005).

cambio de paradigma operado en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, con la superación de la subsidiaridad ideológica, la pérdida de la solidaridad panamericana y la incapacidad estadounidense de mantener los cómodos clichés del pasado, necesitando un nuevo sistema de referencias y una política exterior constante, sin ese compromiso intermitente que tantas dudas ha producido entre sus aliados en la región (8). Por último, desde los países latinoamericanos la respuesta ha sido muy diversa, tanto en interpretaciones como en el análisis de las consecuencias; se apuntan desde teorías del vacío hegemónico o declinación hegemónica, hasta las tesis de desaparición de la idea de hemisferio occidental, de la voluntad y práctica imperialista o de las turbulencias en las fronteras imperiales. El corolario final de estos análisis suele ser que América Latina debe aprovechar estas oportunidades para abrirse al mundo y profundizar sus relaciones con los principales actores globales en igualdad de rango que las mantenidas con Estados Unidos (9).

### La lucha por el liderazgo regional

Iberoamérica se encuentra ante el mayor cambio geoestratégico del último medio siglo (10). En los últimos años los grandes países de la región están transformando los parámetros de sus políticas exteriores y de defensa, que en comparación con las mantenidas en décadas pasadas se perciben muchos más dinámicas, autónomas e incluso agresivas. Aun con distinto nivel de ambición y sobre todo con muy diferente capacidad proyectiva, la ejecución de estas políticas trata de hacer visible la potencialidad del país y sobre todo consiguen hacer percibir a los vecinos la intencionalidad de sus objetivos, lo que tiene por consecuencia el incremento de las tensiones bilaterales. El resultado de todo el proceso, como antes ha sido señalado, es la conformación de un nuevo escenario iberoamericano. Cada país percibe este escenario desarrollando estrategias de precaución por el cambio y pero sobre todo tratando de aprovechar la oportunidad que supone.

---

(8) Peter Hakim: «¿Pierde Washington a América latina?»; *Foreign Affairs en Español*, enero-marzo de 2006.- Moisés Naím: «El continente perdido»; *Foreign Policy*, enero 2007; pp. 46-53.- Abraham F. Lowenthal: «Estados Unidos y América latina a inicios del siglo XXI»; *Foreign Affairs en Español*, enero-marzo de 2007.

(9) La revista *Nueva Sociedad* desarrolló como tema central de su número 206 (noviembre-diciembre de 2006) «¿Rebelión en el patio? Estados Unidos y América Latina»; síntesis y crítica a las distintas tesis presentadas, en Roberto Rusell: «América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?»; pp. 48-62.

(10) Isidro Sepúlveda: «La nueva geopolítica latinoamericana», *Política Exterior*, (2007), marzo-abril; pp. 149-162.

Determinar que la causa fundamental de esta renovada actividad exterior iberoamericana obedece exclusivamente al supuesto vacío hegemónico ocasionado por el distanciamiento estadounidense no sería muy acertado. Sin duda el *laissez faire* estadounidense ha operado como catalizador de programas y voluntades; pero en realidad esta nueva fase responde a motivaciones de mayor alcance, tanto propiamente exteriores como intrínsecamente domésticas, por lo que varían mucho entre los distintos países. Entre las múltiples motivaciones de política internacional más trascendentes destacan la búsqueda del reconocimiento de un liderazgo latinoamericano con la designación de un puesto permanente en el futuro Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ampliado, la vertebración de nuevas plataformas institucionales de nivel continental como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), la sostenida expansión paralela de MERCOSUR o la voluntad de conformar una red de aliados de la revolución bolivariana. Estos objetivos no son antagónicos ni responden a un solo país, por lo que pueden aparecer alianzas y apoyos recíprocos; sin embargo la puesta en práctica de las políticas que los persiguen sí pueden confrontar posicionamientos y proyecciones ajenas. Por esta razón, en la América Latina de la primera década del siglo XXI están presentes binomios antagónicos que dibujan la fluidez de las nuevas relaciones interamericanas: el fortalecimiento de las dinámicas de integración frente al incremento de las tensiones bilaterales; la trascendencia del discurso social frente a la preponderancia de los temas económicos, principalmente energéticos; la aparente carrera armamentística de un amplio grupo de países frente al mantenimiento del menor gasto regional en armamento del mundo.

México y Brasil son los países que, por demografía y riqueza nacional, más posibilidades tienen para hacerse con el liderazgo regional y mayor tradición han mantenido en cuanto a política exterior de proyección regional. Sin embargo su *momento* los diferencia sustancialmente en las opciones para conseguir ese objetivo. Aunque mantiene intacta sus potencialidades, México presenta dos déficit fundamentales: el declive de su acción otrora poderosa exterior y la apuesta estratégica de Tlatelolco hacia el norte, insertado con Estados Unidos y Canadá en el TLCAN, y alejándose a lo largo de la última década de los asuntos latinoamericanos; el elemento más coyuntural –la crisis institucional motivada por los últimos resultados electorales– puede haber servido para determinar definitivamente su puja por el liderazgo iberoamericano; los esfuerzos del presidente Calderón para relanzar el Plan Puebla-Panamá (PPP, lanzado en el 2001 y con el que se pretende la integración mesoamericana) son un esfuerzo extremo para seguir manteniendo las opciones del liderazgo

regional. Brasil por el contrario se encuentra en un momento álgido, con una presidencia consolidada por su renovación que Itamaraty ya con antelación había convertido en su principal activo exterior; el diseño y el manejo fundamental del gran proyecto continental de la Comunidad Sudamericana de Naciones convierte de facto a Brasil en el líder del subcontinente, al tiempo que su inclusión protagonista en MERCOSUR le posiciona idealmente para convertirse en la locomotora del grupo.

Un aspecto fundamental en el callado enfrentamiento entre ambos países es el diseño de su política de defensa y la actuación de sus fuerzas armadas. México es el país de la región de menor gasto militar en relación al PIB (0,43%), si bien es el cuarto país con mayor gasto absoluto 2.891.961.342 \$; sin embargo lo más importante es que, por imperativo constitucional, sus fuerzas armadas no participan en ningún tipo de actuación exterior, lo que le convierte en el único país de cierta dimensión que no participa en intervenciones humanitarias, ni por supuesto en acciones de pacificación en coalición con otros países. El caso contrario es el de Brasil, con el mayor presupuesto en defensa de América Latina (11.048.842.136 \$, un 1,84% de su PIB en 2005) (11) y capitaneando la acción exterior combinada más importante de la historia continental, MINUSTAH, con participación de los ejércitos de prácticamente todos los países de la región y donde Brasil ostenta desde su comienzo la dirección militar. De acuerdo a cualquier ámbito referencial, Brasil es la gran potencia militar de América Latina, con un gasto en defensa que multiplica tres veces y media a los dos siguientes países (Chile y Colombia) y unas dimensiones de sus fuerzas armadas que alcanzan a cuadruplicar las del segundo mayor ejército regional (Colombia).

Argentina y Chile son otros dos países que, por muy distintas razones, también entran en liza por el liderazgo regional, teniendo entre sí una larga serie de enfrentamientos diplomáticos y militares, afortunadamente ya superados. La dinámica de ambos países es radicalmente distinta; políticamente, la inestabilidad argentina de la última década contrasta vivamente con la estabilidad chilena de los gobiernos de la Concertación. Económicamente, los esfuerzos del gobierno justicialista de Kirchner se están viendo recompensados por el éxito en tanto han recuperado los niveles anteriores a la crisis, luego la economía argentina ha perdido prácticamente una década de crecimiento; Chile representa un modelo exitoso de apertura a la economía global, con unos crecimientos de produc-

---

(11) Atlas comparativo de la Defensa en América Latina, RESDAL.

ción sostenidos y unas cifras macroeconómicas que son envidiadas por el resto de los países de la región, en especial cuando se constata que están unidas a una política redistributiva que convierte a Chile en el país con menores diferencias de renta del subcontinente.

Estas diferencias políticas y económicas tienen una relación directa en el diseño y ejecución de las políticas exteriores y de defensa, por lo que las de ambos países responden a dinámicas muy disímiles. Argentina, tras décadas manteniendo una seguridad poco realista en sus capacidades y generando unas expectativas muy por encima de las posibilidades, ha terminado aceptando su dimensión real y, obrando en consecuencia, ha diseñado políticas mucho más modestas; en el ámbito militar su actuación en la reducción del gasto ha sido la más exitosa del continente (ha recortado su presupuesto militar un 25% y la dimensión de sus fuerzas armadas casi un 50%), pero a costa de reducir las capacidades de defensa a sus mínimos. Ante esta línea declinante argentina, Chile presenta una dirección alcista en su proyección exterior; la elección del excanciller Insulza como Secretario General de la OEA (conseguida frente a la candidatura del ministro mexicano Luís Ernesto Darbez, que además contaba con el apoyo de Estados Unidos) es el símbolo de esta capacidad de proyección continental; manifestada además en el sólido papel desempeñado en la conformación de la CSN o en las invitaciones a su integración de los socios de MERCOSUR. Esta política exterior crecientemente ambiciosa se encuentra directamente complementada con su política de defensa, que en cuanto a su diseño y manejo supone un caso único en América Latina. Chile es el país iberoamericano que más gasta en defensa en relación a su PIB (3,54%) y el segundo en términos absolutos (3.312.530.808 \$ en 2005); este gasto no se encuentra en relación con la percepción de riesgo sino con el sistema de financiación de las FAS (manteniendo un presupuesto que cuenta con un tanto por ciento de los beneficios de la exportación del cobre), lo que les permite sostener unos programas de adquisiciones –cazas F-16, carros Leopard– sin contraste posible con los países vecinos. Si Argentina gasta un 25% menos en Defensa que hace una década, en el mismo periodo Chile prácticamente ha doblado su presupuesto militar.

Los resultados de las elecciones presidenciales no han hecho variar los vectores fundamentales de los países analizados. La búsqueda de unos resultados positivos en las políticas exteriores y de defensa debe realizarse por sistema a medio y largo plazo, en consecuencia, conseguir el liderazgo iberoamericano no es decisión de última hora ni puede materializarse en el plazo corto. Estas políticas por definición son de Estado y

no ha habido cambios sustanciales en los regímenes republicanos; los más sustanciales fueron la sustitución de la hegemonía priista en México por los gobiernos conservadores del PAN y la llegada al poder en Brasil de la izquierda con Lula; pero los efectos de estos cambios, como se ha visto, han tenido consecuencias radicalmente distintas en la proyección exterior de ambos países. Un caso distinto se ha producido en Venezuela, donde la consolidación de un cambio de régimen sí ha hecho variar sustancialmente sus políticas exterior y de defensa.

### **La expansión de la Revolución Bolivariana**

Resulta poco discutible determinar cual es el líder latinoamericano más conocido en el mundo; incluso, si se atiende a lo recogido en el Latinobarómetro, el presidente venezolano no solo es el más reconocido, sino además el que mejor nivel de aprobación alcanza, por no decir que es el más querido. Nunca antes en la historia venezolana se había producido un caso semejante. Salvo, efectivamente, Simón Bolívar; del que Chávez acostumbra a presentarse como una reencarnación con el objetivo de encabezar una segunda liberación continental. Por su discurso incendiario, sus ademanes histriónicos y su radical oposición a Estados Unidos, en el mundo occidental la figura de Chávez ha distado mucho de ser tomada en serio. Pero en América Latina son esos mismos argumentos los que le han convertido en el dirigente político más valorado; y lo ha hecho desplazando en ese puesto a quien, con los mismos argumentos pero sin su legitimidad democrática, lo ha sido durante décadas: Fidel Castro.

Además de sus cualidades personales y la acertada lectura realizada de la sociedad venezolana, el ascenso y consolidación de Chávez en el escenario internacional descansan sobre tres bases fundamentales: la magnífica utilización de los medios de comunicación globales, la pérdida por Estados Unidos de su antigua hegemonía sobre la región y los colosales beneficios del petróleo. Ninguna de ellas es coyuntural, por lo que su relevancia en la escena latinoamericana no tiene visos de disminuir. Con este horizonte, no resulta extraño que las políticas exteriores y de defensa de Venezuela hayan alcanzado unos niveles de proyección sin precedentes; políticas que tampoco son sobrevenidas, sino consecuencia de un cambio estratégico muy meditado y extraordinariamente ambicioso. Ni geográfica, ni demográfica, ni económicamente Venezuela ha tenido nunca posibilidad de ocupar un puesto destacado en el escenario latinoamericano; estas características persisten –por mucho que represente el monto final de la explotación de los hidrocarburos–, pero ha variado sustancialmente la acti-

tud de la presidencia. El factor fundamental de ese cambio es la voluntad de desarrollar una red de regímenes semejantes o al menos simpatizantes con la Revolución Bolivariana. Aunque el movimiento bolivariano originalmente tan solo percibía su actuación en el marco político venezolano, el desarrollo y consolidación del nuevo régimen y la trascendencia exterior fuera de sus fronteras han generado una voluntad neotrotskista de revolución permanente internacionalista. No es que Chávez tenga temor alguno en que su régimen expire si no se expande (siguiendo con la analogía, podría persistir la «revolución en un solo país»), sino que persigue esa expansión para superar las limitaciones de su país y sumar una masa crítica con la que influir decididamente en la política internacional.

El último ciclo electoral latinoamericano, con la elección de un gran número de presidencias, resultaba una oportunidad extraordinaria para llevar a cabo el comienzo de esa expansión bolivariana. Chávez apostó fuerte en cinco de esas elecciones (Bolivia, Ecuador, México, Nicaragua y Perú), alcanzando resultados positivos en tres de ellas: Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua. López Obrador pagó cara la ayuda chavista, que además ocasionó graves tensiones bilaterales, con la llamada a consultas de los respectivos embajadores. Ollanta Humala ganó la primera vuelta de las elecciones presidenciales peruana, siendo derrotado en la segunda cuando el resto de los candidatos arrojaron la candidatura de Alán García y desarrollaron una estrategia que tenía la defensa de la independencia nacional como primer argumento de campaña.

El segundo campo directamente influido por este cambio estratégico y esa voluntad expansiva es la utilización de las grandes plataformas multinacionales de integración. El ingreso de Venezuela en MERCOSUR y la ambiciosa dinámica que Caracas ha pretendido imprimir a la CSN obedecen fundamentalmente a la participación activa en el levantamiento de estructuras económicas (Petrosur, Banco del Sur, Banco Sudamericano de Desarrollo), sociales (Telesur), culturales (Mercosur cultural) y en última instancia políticas que faciliten la proliferación de apoyos.

Por último, la propia figura de Chávez es elemento singular de vinculación afectiva. Chávez se ha convertido en el referente icónico de la izquierda latinoamericana, pero también de amplias capas sociales desideologizadas, sin esperanza en las instituciones y partidos tradicionales; lo que le convierte en el líder de las clases desfavorecidas, independientemente de su nacionalidad.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LA «REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA» DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y DE LOS POPULISMOS DE IZQUIERDA ANTE LA CRISIS DE GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA**



## **LA «REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA» DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y DE LOS POPULISMOS DE IZQUIERDA ANTE LA CRISIS DE GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA**

Por Sonia Alda Mejías

### **INTRODUCCIÓN**

Aunque aparentemente pudiera ser una contradicción, tan pertinente es hablar hoy de los logros alcanzados por la democracia latinoamericana, como de sus limitaciones y deficiencias. Las 12 elecciones presidenciales más los comicios legislativos que han tenido lugar desde finales del 2005 y a lo largo de todo el 2006 ponen de manifiesto los importantes avances de la democracia en la región y su nivel de aceptación. Mientras que la superación de este nuevo ciclo electoral indica la consolidación de una democracia de electores en la región; la crisis de gobernabilidad y los altos niveles de inestabilidad política, de los últimos años, nos hablan al mismo tiempo de las deficiencias de una democracia de ciudadanos que la región tiene como reto construir, tal y como puso de manifiesto el *Informe sobre la Democracia en América Latina* del PNUD en 2004 (1).

Como reacción a esta crisis de gobernabilidad han surgido nuevos actores que están forzando un nuevo cambio político cuyo alcance hoy se desconoce. La incapacidad de los partidos políticos y de las instituciones representativas de formular y aplicar políticas que respondan a las nece-

---

(1) Este trabajo se puede consultar en <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>.

sidades de la sociedad ha generado una frustración generalizada de la ciudadanía manifestada en una contundente capacidad de movilización, hasta el punto de lograr el derrocamiento de distintos presidentes constitucionales. En esta coyuntura, los nuevos movimientos sociales (NMSs) y los populismos de izquierda, convertidos en portavoces de dicha frustración, coinciden en señalar que la solución radica en introducir cambios dirigidos hacia una revolución que garantice la participación directa de la ciudadanía en las decisiones de gobierno. Sólo mediante esta vía será posible alcanzar una «auténtica democracia». La falta de alternativas a las demandas ciudadanas formuladas desde la institucionalidad y el marco legal democrático ha proporcionado a estos nuevos actores un campo abonado para desarrollar una crítica frontal a los regímenes democráticos representativos.

El objetivo es analizar las causas que generan esta crisis, así como las soluciones proporcionadas por los NMSs y los populismos de izquierda que han estado presentes como alternativa electoral en buena parte de los comicios celebrados el año pasado e incluso algunos han ganado la contienda electoral. Este es el caso de Rafael Correa, en el Ecuador, o de Daniel Ortega, en Nicaragua, quienes se han incorporado a una alianza integrada por Evo Morales, presidente de Bolivia, el presidente venezolano Hugo Chávez y Fidel Castro. Las aspiraciones y puntos en común de todos estos actores permite analizar conjuntamente en qué medida la propuesta de llevar a cabo una revolución resuelve o no la crisis de gobernabilidad actual.

En el centro de este problema hay implícita una crisis de representatividad que se expresa en las críticas de estos actores a las limitaciones de la democracia representativa. Según esta visión las restricciones de este sistema impiden dar solución a las demandas políticas, económicas y sociales de la sociedad civil. Esto explica que la acción directa y la democracia participativa se hayan planteado como alternativas a un modelo de democracia que los ciudadanos no consideran fiable o incluso fracasado. El planteamiento no es muy diferente para algunos analistas preocupados por el tema. Bajo esta opinión la causa de los problemas estructurales que amenazan gobernabilidad, y en última instancia, la democracia se encuentra en el sistema representativo.

El punto de partida de este artículo no es negar en absoluto la crisis de representatividad que sin excepción alcanza a toda la región, aunque con diferente intensidad. Más bien se trata de plantearla como una conse-

cuencia de la debilidad estructural del Estado, principal causa de la ingobernabilidad. Si bien para entender el problema de la gobernabilidad es preciso recurrir a una visión multicausal, se pondrá particular énfasis en las implicaciones derivadas de este factor por su incidencia directa en las fracturas de las democracias latinoamericanas, ya que afecta directamente a la incapacidad gubernamental de traducir en políticas públicas las demandas ciudadanas de forma eficiente y eficaz.

Con este planteamiento se pondría en evidencia las limitaciones de las alternativas planteadas por los NMSs y los populismos de izquierda, ya que de no reforzarse la estructura estatal, la mera sustitución de una democracia representativa por una directa, tal y como proponen, no sería suficiente para atender las peticiones ciudadanas. El propio proyecto de transformación pretendido por éstos no podrá efectuarse únicamente con un régimen más participativo si además no se toman iniciativas para proporcionar solidez y eficacia al Estado. Entre tanto es posible constatar el desarrollo de una dinámica política basada en la acción directa y en principios plebiscitarios fomentada tanto por los NMSs, como por los gobiernos populistas que no necesariamente conducirá a un régimen donde se garanticen los auténticos deseos de la voluntad popular sino a una espiral de inestabilidad social y política, que alimente la crisis de gobernabilidad que les dio origen. Mientras se niegan las instituciones representativas y se prima la legitimidad de la voluntad popular por encima incluso de la legalidad se diluyen las reglas del juego democrático y con ello desaparece la certidumbre y la estabilidad aspectos imprescindibles para el desarrollo de cualquier sociedad y democracia.

## **CRISIS DE GOBERNABILIDAD**

No ha habido en América Latina otro período histórico tan largo, como el actual, en el que los gobiernos se hayan alternado en el poder de forma regular y estable mediante elecciones. Hasta la década de los noventa, el proceso de transición democrática, iniciado en la década anterior, cumplía con los presupuestos básicos de una democracia. A las garantías para asegurar el pluralismo político, se sumó la celebración regular y transparente de elecciones para la formación del poder ejecutivo y legislativo, el poder judicial se consideró autónomo y los derechos civiles fundamentales garantizados, incluso se reconocieron los derechos de las minorías, étnicas y culturales históricamente marginadas.

Pese a todo, estos avances no han logrado evitar la actual crisis de gobernabilidad, que pone de manifiesto las «fracturas» de las democracias latinoamericanas. El enfoque de la consolidación democrática, aplicado tras superarse la fase de la transición, ha supuesto resueltas cuestiones imprescindibles para alcanzar precisamente este estado (2). Sin embargo, el examen de las causas que intervienen en esta crisis revelará las deficiencias y los obstáculos que impiden esperar una evolución lineal de la democracia hacia su consolidación y perfeccionamiento, así como los principales retos que enfrenta hoy este proceso.

El origen de la crisis de gobernabilidad se hace visible con los primeros síntomas de malestar y de disconformidad popular manifestados ante la creciente incapacidad de los gobiernos elegidos de dar respuestas eficaces a sus demandas políticas, sociales y económicas. Inicialmente las reacciones ciudadanas, ante la situación descrita, se manifiestan en el aumento de la abstención, una tendencia creciente al aumento de quienes no se identifican con ningún partido, o bien en el cambio de preferencias del electorado de una elección a otra. Esta volatilidad electoral no sólo se da en países con sistemas de partidos más débiles como Perú o Ecuador, sino también en Colombia o Venezuela con sistemas de partidos más fuertes (3).

Desde estas primeras muestras de disconformidad el proceso de progresiva frustración ciudadana desemboca en formas de protesta popular multitudinarias y en muchas ocasiones con un cariz violento. Aunque los motivos son los mismos, la persistente falta de respuestas por parte del sistema político radicaliza la reacción ciudadana. El desarrollo adquirido por los NMSs y su progresivo poder de movilización reflejan este proceso. Estos nuevos actores han llegado a convertirse en portavoces de las demandas populares. La máxima expresión de estas protestas es el derrocamiento de presidentes constitucionales por presión popular. Así mientras que desde hace años es impensable un golpe militar, ya que uno de los logros de la democracia es haber conseguido su acuartelamiento, sin embargo si cabe el riesgo de los llamados «golpes del pueblo» (4). Las

---

(2) Una crítica a este enfoque AGÜERO, FELIPE y URZÚA, RAÚL, «*Controversias en la democratización: durabilidad, consolidación o fracturas*», en AGÜERO, FELIPE y URZÚA, RAÚL (eds.), «*Fracturas en la gobernabilidad democrática*», Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1998, pp. 16-17.

(3) URZÚA, RAÚL, «*¿Son gobernables nuestras democracias?*» en AGÜERO, FELIPE y URZÚA, RAÚL (eds.), «*Fracturas en la gobernabilidad democrática*», pp. 139-140.

(4) VILAS, CARLOS M., «*Democracias tambaleantes, pueblos en furia, ¿Del golpe militar al golpe de pueblo?*», marzo 2004, <http://web.usf.edu/iac/islac/download/Carlos%20Vilas-GOLPES%20DE%20PUEBLO.doc>.

deficiencias en el proceso de democratización y los problemas de gobernabilidad explican que, desde 1985, 14 presidentes constitucionales no hayan terminado su mandato. En los últimos años hay diferentes casos en que el motivo para abandonar el poder ha estado directamente asociado con la protesta social organizada para este fin (5).

Los niveles de inestabilidad han alcanzado desde hace algunos años un nivel preocupante. El caso boliviano es paradigmático. Esta dinámica de movilización no se expresa únicamente en los momentos episódicos de máxima tensión, como la caída de un presidente, sino que las protestas casi se incorporan de forma cotidiana a la realidad nacional. Entre 2000 y 2004 –en los gobiernos de H. Banzer, J. Quiroga, G. Sánchez de Lozada y C. Mesa– Bolivia fue sacudida por 14.513 bloqueos, marchas, huelgas y paros; 9,9 por día (6). En el Perú donde se considera que los movimientos sociales no tienen la misma fuerza que en Ecuador o Bolivia, las movilizaciones se dan a diario (7). La dinámica establecida entre protesta popular y la incapacidad estatal para controlarla favorece nuevas protestas, alimentando así la multiplicación de demandas hasta por desbordar al Estado. Aunque por el momento no todos los países se han visto afectados por el mismo nivel de movilización social no pueden considerarse libres de semejante «amenaza» debido al «contundente capital de movilización» de la región (8). Un factor revelado por el número de ciuda-

- 
- (5) Así ocurrió en el Ecuador en 1997 Abdalá Bucaram, en 2000 Jamil Mahuad y en 2005, Lucio Gutiérrez fueron expulsados del poder por presión popular. En Perú la protesta generalizada forzó la renuncia de Alberto Fujimori, tras cometer fraude electoral. En la Argentina las movilizaciones forzaron la renuncia de Fernando de la Rúa en 2001 y en Bolivia las renuncias de Gonzalo Sánchez de Lozada, en 2003 y de Carlos Mesa en 2005.
- (6) «*Los discordes en discordia*», «*Anuario 2005*», [www.bolivia.com](http://www.bolivia.com). Según el Instituto Nacional de Estadística, en 2000, durante el gobierno de Banzer, hubo 2.193 manifestaciones, marchas, huelgas, paros, bloqueos y tumultos en Bolivia. La media sería seis por día. En 2001, 6,4 movilizaciones por día. En el gobierno de Sánchez de Lozada, en 2002 hubo una media de 5,9 movilizaciones por día. En 2003 desde la guerra del gas en los meses de septiembre y octubre, hasta la caída del Presidente, hubo 10,6 movilizaciones diarias. En 2004 pese a la tregua social con Carlos Mesa, las manifestaciones fueron de 10,7 por día. En 2005, las manifestaciones vuelven a arreciar, con demandas nacionalistas, regionalistas y separatistas, en Oriente y con la reivindicación de la nacionalización del gas y de la instalación de una Constituyente, que fuerzan la renuncia de Carlos Mesa.
- (7) Véase HUAROC, JEAN CARLO, CHIRI, R. Y CAVERO, J., «*Gestión de conflictos sociales. Perú, Bolivia y Ecuador*», Serie Democracia, n° 12, Comisión Andina de Juristas-Embajada de Finlandia, Lima, 2006, pp. 31-57.  
Sobre un ejemplo de la protestas social en la región SEOÁNE, J. Y ALGRANATI, CLARA, «*La geografía política del conflicto social en América Latina*», [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).
- (8) Como ejemplo sobre el nivel de movilización en la región véase el estudio, SEOÁNE, J. Y ALGRANATI, CLARA, «*La geografía política del conflicto social en América Latina*», [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).

danos latinoamericanos que considera que lo más efectivo para cambiar las cosas es participar en movimientos de protesta (9).

Si con los datos proporcionados es posible dar una idea aproximada de la importancia de esta crisis, mediante el análisis de sus causas podrá entenderse la complejidad de una situación en que si bien ningún actor cuestiona la democracia, mediante su actuación y sus propuestas alternativas para «salvarla», se corre el riesgo de profundizar en las fracturas existentes por resolver.

### **Enfoques acerca de la crisis de gobernabilidad**

La pobreza y la desigualdad, agravada por el resultado de las políticas neoliberales; la drástica reducción de los servicios estatales prestados a la ciudadanía, debido a la reducción del tamaño del Estado por la aplicación de las mismas políticas; el aumento de la violencia e inseguridad ciudadana generada por la progresiva proliferación de la delincuencia organizada y/o el desarrollo de tupidas y poderosas redes de narcotráfico que acaban por permeear buena parte de las estructuras sociales e institucionales son algunos de los problemas que la ciudadanía demanda resolver. Lejos de ello, ante la incapacidad del Estado de controlar o poner freno a estos problemas, las demandas sólo se pueden multiplicar y acabar por colapsar el sistema agravándose así la crisis de gobernabilidad. Esta situación entre otros muchos aspectos impide incluso garantizar los derechos humanos más básicos de la población (10), ahondando entonces en fracturas y limitaciones de la evolución democrática.

Ante esta situación hay diferentes visiones bajo las que se explican fundamentalmente el origen de la crisis de gobernabilidad. Si hay acuerdo en reconocer la relación directa entre el deterioro de las condiciones de vida de la población, la incapacidad de respuesta del sistema político para satisfacerlas y la pérdida de confianza de la población en el mismo, se diferencian fundamentalmente dos enfoques que inciden en diferentes

- 
- (9) «Informe Latinobarómetro 2006», [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org), p. 22. El Informe revela que El 14% de los electores latinoamericanos considera que la forma más efectiva de cambiar las cosas es participando en movimientos de protesta. El país más cívicamente rebelde es Guatemala con un 26 %, le sigue Brasil y Perú con un 22%, Bolivia con 18 %, México con 13 %, República Dominicana y Paraguay con el 7 %.
- (10) Sobre estas deficiencias DIAMOND, LARRY, «*Democracy in Latin America: Degrees, Illusions and Directions for Consolidation*» en FARER, TOM (ed.), «*Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*», The Johns Hopkins University Press, 1996.

aspectos de esta relación para explicar la naturaleza de esta crisis. Bajo el estructuralismo, la ingobernabilidad tiene solución resolviendo los problemas económicos. La pobreza y la desigualdad son la causa original de todos los problemas que presionan sobre la realidad latinoamericana. Por el contrario, el institucionalismo considera que los problemas de gobernabilidad tienen su origen en el sistema político y por tanto la mejora y la adaptación de las instituciones para perfeccionar la democracia resolverán los actuales problemas de gobernabilidad (11).

Sin embargo respecto al estructuralismo cabría señalar que no sólo son motivos económicos los que suscitan las protestas populares, ni únicamente las clases más desfavorecidas las que se manifiestan. En Bolivia, el conflicto en torno al gas no puede reducirse exclusivamente a causas económicas; ni tampoco éste ha sido el único motivo de protesta. La demanda de una Asamblea Constituyente ha sido otra cuestión presente en las movilizaciones populares. Así mismo, desde 2003 en las movilizaciones populares no sólo han participado los más desfavorecidos sino también las clases medias. En abril de 2005, la caída del Presidente Lucio Gutiérrez tuvo lugar en un momento de bonanza económica y de hecho fueron las acusaciones de autoritarismo y manipulación política las causas principales que justificaron el fin de su presidencia. En este caso, además fueron las clases medias quienes lideraron las movilizaciones en contra del Presidente.

En cuanto al institucionalismo ha quedado probado que las reformas institucionales no resuelven siempre la incapacidad de respuesta del sistema político a las necesidades ciudadanas. En la década de los noventa en el área andina tuvo lugar una «fiebre constitucional» orientada a introducir reformas consideradas indispensables para asegurar la estabilidad y el mejor desempeño de la democracia. Sin embargo sus efectos no han sido los esperados e incluso han llegado a ser contraproducentes. El clientelismo o la fragmentación política continuaron presentes e incluso algunas reformas contribuyeron a complicar algunos de los problemas que pretendían resolver (12).

---

(11) PACHANO, SIMÓN, «Partidos y representación en la Región Andina», en VV.AA, «Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio», International IDEA, Estocolmo, pp. 16-17.

(12) MAYORGA, RENE, «Gobernabilidad democrática y el reto de reformas las reformas», 2004, [http://66.102.9.104/search?q=cache:CnKsRqdCt7UJ:www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/georgetown\\_2004/rene\\_mayorga\\_spa.pdf+RENE+MAYORGA&hl=es&ct=clnk&cd=6&gl=es](http://66.102.9.104/search?q=cache:CnKsRqdCt7UJ:www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/georgetown_2004/rene_mayorga_spa.pdf+RENE+MAYORGA&hl=es&ct=clnk&cd=6&gl=es). En el mismo sentido PACHANO, SIMÓN, «Partidos y clientelismo en Ecuador», «Revista Quórum», n° 2 (2001), pp. 21-40.

Además de las limitaciones que puedan tener estos enfoques, la visión más generalizada ha acabado por fusionar ambos planteamientos con la confusión que ello supone. En esta interpretación se ha otorgado la responsabilidad de los problemas económicos y sociales más urgentes a la democracia. Se considera que su evolución ha sido excluyente y ha acabado por desatender las necesidades de la ciudadanía y atender únicamente a las élites. Siguiendo esta interpretación, la solución radicaría entonces en lograr una mayor representatividad para que sea posible la formulación de las demandas por el resto de la sociedad y el medio para conseguirlo sería proporcionando un carácter más participativo a la democracia. En este punto debe hacerse una nueva diferenciación de planteamientos. Por un lado se encuentran quienes proponen cambios institucionales en este sentido, pero dentro del propio marco de la democracia representativa, por otro hay sectores que consideran necesario la sustitución del régimen representativo por una democracia participativa (13), propuesta planteada por los movimientos sociales y los populismos de izquierda.

La clave en cualquiera de los casos parece encontrarse en la representación. Las instituciones representativas, en particular partidos y Asamblea Nacional se encuentran en el centro de todas las críticas y son objeto de rechazo generalizado por la ciudadanía. De hecho en torno a esta crisis de representatividad se entiende el surgimiento de los NMSs y de los populismos de izquierda, así como buena parte de sus propuestas. La cuestión es comprobar hasta qué punto dicha crisis es causa o más bien consecuencia de la existencia de Estado débiles y mal articulados mediante los cuales ha de entenderse realmente la crisis de gobernabilidad regional.

### **La crisis de representatividad. Visión de los nuevos movimientos sociales**

Ante los problemas sociales, económicos y políticos se ha entendido que ciertamente los partidos políticos son quienes deben resolver, de una manera u otra, estos problemas. Ciertamente, tanto en la representación y en la defensa de las demandas ciudadanas como en la adopción de las decisiones políticas para resolverlas, los partidos políticos son trascendentales, pues a través de su papel de intermediarios han de garantizar la

---

(13) Los planteamientos y tendencias expuestas se desarrollan en PACHANO, SIMÓN, «Partidos y representación en la Región Andina», p. 17.

comunicación entre el Estado y la sociedad. En este caso este sistema de comunicación se encuentra bloqueado puesto que los agentes y los medios de intermediación propios de una democracia representativa no traducen eficientemente las demandas y las preferencias de la ciudadanía en acciones políticas que satisfagan el interés general. Entre tanto han volcado sus esfuerzos en atender sus intereses particulares recurriendo a la corrupción.

El progresivo desprestigio adquirido por los partidos y el poder legislativo se refleja en la negativa evaluación recibida, año tras año, en las encuestas al figurar entre las instituciones peor valoradas (14). Como consecuencia de ello se inicia el derrumbe progresivo de partidos políticos de larga tradición, siendo sustituidos por nuevos partidos montados únicamente para cada contienda electoral, liderados por un candidato cuyo éxito en buena parte radicara en ser ajeno al mundo de la política. Los nuevos candidatos empresarios, cantantes o locutores de radio ganaron apoyo en relación directamente proporcional al nivel de crítica lanzado contra los partidos políticos y las instituciones representativas. Esos nuevos líderes estaban íntimamente vinculados con el neopopulismo de la década de los noventa. Alberto Fujimori, F. Collor de Melo y Carlos Menem presidentes de Perú, Brasil y Argentina, respectivamente, fueron el prototipo de líderes neopopulistas al emplear tácticas y estrategias populistas y al mismo tiempo aplicar políticas neoliberales. Su popularidad se basó en establecer una relación directa con los ciudadanos, prescindiendo de los partidos políticos y alimentando así la propia crisis de representatividad que había dado origen a este tipo de liderazgos (15). En la medida en que ganaron la presidencia sin un partido que les respaldara en el Parlamento acabaron creándose situaciones paralizantes. El ejecutivo y el legislativo se bloqueaban iniciativas recíprocamente, propiciándose una situación de paralización institucional y política.

Pese a la mejora de los indicadores macroeconómicos, como resultado de la aplicación de políticas neoliberales, el aumento de la desigualdad y el deterioro social de amplios sectores sociales generaron, desde la segunda mitad de la década de los noventa, una reacción antineoliberal enarbolada por los NMSs. El cambio operado respecto a las políticas neoliberales, ya que inicialmente fueron aceptadas por la población con la

---

(14) «*Informes del Latinobarómetro*» publicados desde 1995, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

(15) Para una visión general «*Neopopulismo en América Latina*», «*Revista Diálogo Político*», vol. n° 2 (2004).

esperanza de mejorar sus condiciones de vida, no modificó sin embargo el sentimiento antipartido aprovechado por los neopopulistas. La diferencia en este caso será que además de desarrollarse una oposición más radicalizada a los partidos políticos, el antineoliberalismo será otra de las señas de identidad de estas organizaciones.

La importancia del problema de representatividad es central para los movimientos sociales. En su crítica se dibuja una democracia excluyente, dirigida por una clase política corrupta que ignora los intereses y las necesidades populares. El rechazo a los partidos políticos es frontal, hasta el punto de que estas nuevas organizaciones se definen por oposición a todo mecanismo de representación o mediación. Los lemas y las actuaciones de las organizaciones sociales son sumamente explícitos para expresar este rechazo. Una frase muy representativa en este sentido es que «¡que se vayan todos!», en alusión a los partidos y a la clase gobernante en general. Se repitió en diferentes países y momentos, se oyó en Buenos Aires, en 2001, en las manifestaciones de diciembre que forzaron la caída de La Rúa. En abril de 2005, se repitió el mismo lema por los manifestantes que además de lograr la caída de L. Gutiérrez, rodearon el Parlamento y pidieron que los diputados de todos los partidos políticos cesaran en sus funciones. Estos actos de hostilidad y protesta en contra de los diputados se repitieron en Bolivia en el mismo mes y año. Más recientes pero idénticas han sido las expresiones que se han repetido en México a lo largo de los meses en que se ha prolongado el conflicto entre la Asamblea Popular del pueblo de Oaxaca y el gobernador de este Estado.

El rechazo popular no se limita a la clase política, el Presidente o los parlamentarios sino que se extiende a la misma institucionalidad representativa. La oposición alcanza al mismo régimen democrático el cual se considera fracasado por ser restrictivo, pues sus mecanismos de mediación no garantizan la auténtica expresión de la voluntad popular. En este sentido los NMSs son un movimiento antinstitucional, pues su propuesta alternativa es la democracia participativa o directa. Sin embargo en la medida en que no presentan una alternativa clara pueden llegar a alimentar la crisis de gobernabilidad. En esta misma línea y con las mismas implicaciones para la institucionalidad democrática se encontraría la revolución democrática que los nuevos populismos de izquierda pretenden llevar a cabo. Sin embargo antes de adentrarse en el detalle de la propuesta y de analizar sus implicaciones cabe preguntarse hasta qué punto esta alternativa o incluso las reformas institucionales, dentro del mismo marco democrático, son soluciones definitivas para la crisis de gobernabilidad existente.

## LA DEBILIDAD DEL ESTADO Y LA RUPTURA DE LOS EQUILIBRIOS DE UN ORDEN DUAL

Sin pretender caer en determinismos, el objetivo es plantear como consecuencia y no como causa los diferentes factores que hasta el momento los distintos enfoques señalados han argumentado para explicar la ingobernabilidad. De esta forma la debilidad estructural del Estado sería la causa principal y la crisis de representatividad y buena parte de los problemas estructurales y sociales considerados serían consecuencia de dicha debilidad.

La imposibilidad de configurarse Estados capaces de establecer el imperio de la ley como principal criterio de orden tiene implicaciones de enorme trascendencia, aunque de nuevo es preciso mencionar, también en este aspecto, la diversidad de América Latina. En términos generales, el Estado no es capaz de imponer la legalidad por igual a todos los ciudadanos y a lo largo de todo el territorio y cuando logra estar presente, no necesariamente se manifiesta mediante el imperio de la ley, sino a través de la excepcionalidad y la aplicación desigual de la legalidad, «acomodando» la ley a las circunstancias y a los intereses particulares (16). No obstante, la existencia de este orden informal no ha conducido a la anomia, mas bien al contrario ha sido una forma de garantizar la gobernabilidad ante el vacío creado por la falta de un Estado sólido. En otras palabras ante la falta de estas estructuras estatales la gobernabilidad se ha conseguido a costa de la ley, con arreglos políticos enemigos de la lógica estatal (17).

En este sentido la corrupción y la excepcionalidad ante la ley, favorecida por las instituciones y los partidos políticos, no son causa de la debilidad del Estado sino más bien consecuencia. Incluso podría decirse que

---

(16) WALDMANN, PETER, «*El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana*», Iberoamericana Vervuert, Barcelona 2006.

(17) Véase ESCALANTE GONZALBO, FERNANDO, «Especulaciones a partir del concepto de anomía», pp. 12-13.  
<http://clas.uchicago.edu/events/briefings/Anomia%20y%20Estado.pdf#search=%22Especulaciones%20a%20partir%20del%20concepto%20de%20anom%C3%ADa%22>. Aunque Escalante comparte con Peter Waldmann la visión acerca de la debilidad del Estado en América Latina, no obstante considera que la informalidad no necesariamente equivale a anomia. Por otra parte pese a la ineficacia del Estado no significa que la ley no exista, ni que nunca se aplique, o que la ciudadanía sea ajena por completo a la misma y al orden institucional. Las leyes tienen su importancia, hay ámbitos y conflictos que se ordenan y resuelven dentro de la ley, la cuestión es que no siempre ocurre así. En otras ocasiones predomina la informalidad y las cuestiones se resuelven al margen de la legalidad.

donde la ley resulta inoperante pueden ser necesarios como una forma de mantener el orden. De acuerdo a esta lógica los intermediarios y las redes clientelares tienen también un papel trascendental, ya que es otra forma básica de mediación mediante la cual es posible el acomodo de la legalidad, una práctica empleada por todos, gobernantes y gobernados. Este aspecto impide la conformación de una cultura política que uniforme a una sociedad civil bajo la creencia en la institucionalidad y el principio de la legalidad como medios para regular la vida social y política (18). Las instituciones no poseen un gran valor para la sociedad ya que no proporcionan las garantías ni los servicios que un Estado sólido es capaz de asegurar, ni tampoco de aplicar los correctivos a aquellas instituciones que se desvíen del cumplimiento de su deber. La crisis de representatividad ha de entenderse por tanto como consecuencia de esta debilidad estructural. Sin embargo no deja de ser también una consecuencia y no una causa de esta crisis.

Esta debilidad estructural determina igualmente la cantidad y la calidad de los servicios estatales. La incapacidad para prestar servicios en infraestructuras, salud, educación... incide directamente en la desigualdad. Mientras que un reducido grupo social tiene acceso a una realidad del primer mundo, una considerable mayoría vive con los servicios mínimos, o sin buena parte de ellos. En este caso la intermediación es igualmente imprescindible ya que el clientelismo puede suplir, mediante la relación de intercambio que lleva implícita, aunque sea mínimamente y de forma desigual algunos de estos servicios.

Si la informalidad, la intermediación, incluso la corrupción se plantean como factores que, aunque opuestos a la lógica estatal, han contribuido a la gobernabilidad (19), qué desequilibrio tiene lugar para que se genere la presente crisis y el sistema informal establecido deje de ser operativo. Bajo la influencia neoliberal el intento de fortalecer la autoridad estatal se intentó llevar a cabo mediante una combinación de democracia y de eficiencia administrativa que, en la práctica, se redujo a privatizar las empresas esta-

---

(18) Respecto a esta cultura política, MANSILLA, H. C. F., «Apuntes en torno a la cultura constitucional de Bolivia», *«Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades»*, Año 8, nº 16 (segundo semestre 2006), pp. 1-13.

(19) La línea argumental planteada ha seguido las tesis de ESCALANTE GONZALBO, FERNANDO, «La transición al desencanto: Democracia y Estado en América Latina», *«Tribuna americana. Revista de reflexión política»*, nº 2 (Octubre 2003), pp. 35-43. En este mismo sentido, URIBE, M<sup>a</sup> TERESA, «La negociación de los conflictos en el ámbito de viejas y nuevas sociabilidades» en GIRALDO ÁNGEL, JAIME ET ALL, «Conflicto y contexto. Resolución alternativa de conflictos y contexto social», Colombia, 1997, pp. 165-180.

tales, liberalizar los mercados y a estabilizar las finanzas públicas. El resultado no han sido Estados más fuertes sino más frágiles. En la medida en que las reformas se han traducido finalmente en reducir al mínimo los recursos del Estado no ha sido posible aplicar, al menos, el tradicional sistema de redistribución de recursos públicos que las redes clientelares habían garantizado. Los intermediarios no han podido recurrir a exenciones, subsidios o prebendas (20). Este sistema pese a ser injusto y desigual, había proporcionado unos mínimos de gobernabilidad que tampoco fue posible garantizar. Los partidos políticos integrados en este sistema, como vertebradores de estas mismas redes clientelares, se encerraron en círculos más estrechos y exclusivos ignorando las consecuencias de este desequilibrio dentro del orden informal. Estos han sido los actores más visibles de una crisis de representatividad derivada de un Estado incapaz de traducir las demandas ciudadanas en políticas públicas.

La virulencia alcanzada por la protesta ciudadana viene motivada por el desequilibrio que genera la aplicación de políticas neoliberales en sociedades con Estados estructuralmente débiles. Las consecuencias son que las limitaciones para garantizar un orden y unos servicios básicos a la ciudadanía, a través de la aplicación de la legalidad y del funcionamiento de las instituciones pertinentes, han aumentado. Sin embargo a ello es preciso sumar que debido igualmente a la disminución de los recursos estatales, las precarias posibilidades de gobernabilidad que garantizaba el orden informal también han quedado desarticuladas. Esta fragilidad hace imposible que las estructuras estatales sean suficientes para poner freno o controlar problemas como el narcotráfico, la delincuencia o la desigualdad social. El desamparo y la desprotección de la ciudadanía es aún mayor y al responsabilizar de los problemas a las instituciones más visibles, como las instituciones representativas, se explica que sean el centro de todas las críticas.

La interpretación de los NMSs y de la ciudadanía coincide con el enfoque ya mencionado, que considera que la causa de los problemas ciudadanos radica en el carácter restrictivo de la democracia representativa. Sin embargo, en este caso no consideran suficiente una reforma que aumente la participación dentro de este marco institucional, la propuesta se basa en negar la representación. Para éstos, la mediación de las instituciones representativas impiden la realización de la auténtica voluntad popular. En este sentido, los partidos políticos son un factor distorsionador de dicha

---

(20) *Ibid.*, 42-43.

voluntad, su objetivo es utilizar su posición de poder para su propio beneficio y el de una pequeña elite. La solución radica en implantar una democracia participativa y directa pues garantizaría la existencia de un auténtico gobierno popular y democrático. La cuestión es analizar si la opción reformista o la «revolucionaria» resuelven la crisis de gobernabilidad sin que se resuelva el problema estructural del Estado y con ello sus consecuencias.

### **Propuestas a la crisis de gobernabilidad: la reforma de la democracia representativa o su sustitución por la democracia participativa**

La introducción, desde la década de los noventa, de mecanismos que han pretendido favorecer la participación dentro del marco de la democracia representativa nos permite comprobar los efectos y el alcance práctico del enfoque institucionalista para resolver el problema de la gobernabilidad. Con el objetivo de lograr que la ciudadanía se involucre directamente en el proceso de toma de decisiones se han introducido fórmulas de participación propias de las democracias directas en las democracias representativas. Del estudio de las reformas introducidas, de las modalidades y de los mecanismos adoptados, consulta, plebiscito o referéndum; así como de su uso en los países que los han introducido en su legislación se ha concluido que estos mecanismos no han tenido particular incidencia en la gobernabilidad. Según los países las consecuencias han podido ser incluso negativas. En Ecuador el recurso a consultas-encuestas, sin instrumentalización posterior, pudo contribuir a incrementar la estabilidad del país. Sus efectos pueden ser beneficiosos si se emplean de manera adecuada ya que puede ser un medio de legitimación del sistema político. Sin embargo han de tener límites claros sobre los temas que pueden ser sometidos a consulta popular, midiéndose prudentemente su uso (21). De lo contrario, la manipulación demagógica puede hacer finalmente que estos mecanismos acaben alimentando la ingobernabilidad, ya que todo puede acabar siendo objeto de referéndum para ser considerado resultado de la auténtica voluntad popular.

Dentro de la opción reformista del sistema representativo cabe considerar también aquellas reformas electorales cuyo objetivo fue democratizar la representación política y hacer los sistemas de partidos más

---

(21) El estudio al que se hace referencia y sus conclusiones se encuentran en RIAL, JUAN, «Instituciones de democracia directa en América Latina», «Red de partidos políticos», Octubre 2000, <http://www.ndipartidos.org/es/node/1336>.

representativos y responsables. Se trató mediante diferentes mecanismos de garantizar que pudieran participar en las elecciones todas las opciones políticas y sociales. Sin embargo, en Ecuador, Colombia o Bolivia las diferentes reformas introducidas tuvieron efectos perjudiciales para la gobernabilidad, al favorecer la fragmentación y la polarización del sistema de partidos, sumando mayor desprestigio y deslegitimación a la crisis en que ya se encontraban inmersos. Las limitaciones de las reformas institucionales, hacen pensar que la realización de reformas a estas reformas serían en buena parte inútiles (22). En la medida en que no se contemple que la crisis de representatividad tiene su origen en la debilidad estatal, los intentos de reconstruir el andamiaje legal e institucional no tendrán la suficiente capacidad para lograr esta transformación. Todo indica que sería preciso en primer lugar abordar el problema estatal y su fortalecimiento con el fin de crear las suficientes bases de institucionalización y establecimiento del imperio de la ley para que entonces pudieran realizarse reformas institucionales.

La opción alternativa planteada ha sido la sustitución de un régimen representativo por uno participativo. La experiencia de una democracia directa según un modelo puro, donde no existieran instituciones intermedias, a lo sumo se ha puesto en práctica en el ámbito local. A nivel nacional, la opción que tiene mas peso es la democracia participativa, aquella que pese a tener como objetivo implantar todos los mecanismos posibles para lograr la máxima participación de los ciudadanos en las decisiones públicas no plantea la abolición absoluta de las instituciones representativas. Incluso los gobiernos que pretenden llevar a cabo una revolución democrática orientada a hacer posible que prevalezcan las decisiones directas del pueblo no han descartado las instituciones representativas. La mayor contradicción es que el discurso antiinstitucional mantenido por los NMSs y por los gobiernos populistas de izquierda, no deja de deslegitimar las instituciones representativas de las que siguen dependiendo. El hecho de sustituir una democracia por otra puede aumentar los márgenes de participación popular pero no necesariamente resolver la crisis de gobernabilidad (23). Mientras que además no se abor-

---

(22) Para una visión general de la región MAYORGA, RENE, «*Gobernabilidad democrática y el reto de reformar las reformas*», [http://66.102.9.104/search?q=cache:CnKsRqdCt7UJ:www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/georgetown\\_2004/rene\\_mayorga\\_spa.pdf+Mayorga+Gobernabilidad+el+reto+de+reformas+las+reformas&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=es](http://66.102.9.104/search?q=cache:CnKsRqdCt7UJ:www.upd.oas.org/lab/documents/fiapp/georgetown_2004/rene_mayorga_spa.pdf+Mayorga+Gobernabilidad+el+reto+de+reformas+las+reformas&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=es)

(23) ALDA MEJIAS, SONIA, «Propuestas alternativas a la democracia representativa». Nuevos movimientos sociales, en SEPÚLVEDA, ISIDRO, «*Democracia y Seguridad Iberoamericana. Los retos de la gobernabilidad*», Instituto Gutiérrez Mellado, Madrid, 2005, pp. 251-266.

de la cuestión estatal y con ella todas las consecuencias que se derivan de este problema no parece que puedan darse visos exitosos de solución. Entre estas consecuencias se encuentra la conformación de una cultura política cuyo principal valor no es el respeto a las instituciones y al procedimiento marcado por la legalidad. La debilidad del Estado relativiza forzosamente la importancia de las instituciones como así se refleja en una cultura política compartida por gobernantes y gobernados. En la medida en que no se modifique esta percepción los resultados de una reforma institucional o de otra opción democrática en el seno de una crisis de gobernabilidad tendrán poca efectividad.

## **LAS PROPUESTAS ALTERNATIVAS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

El alcance adquirido por la crisis de gobernabilidad no sólo ha favorecido el surgimiento de nuevos actores sino su alianza. Si en origen surgen movimientos de protesta, en muy poco tiempo la indignación ciudadana ha favorecido la proliferación de propuestas populistas que recojan sus demandas. La heterogeneidad que caracteriza tanto a los NMS como a los líderes populistas de izquierda no ha impedido que coincidan en el rechazo generalizado a la democracia representativa. Bajo esta cuestión ha sido posible la conformación progresiva de una «unidad solidaria» que aspira a la realización de una revolución para conseguir el gobierno del pueblo.

### **El encuentro entre NMSs y los populismos de izquierda**

La heterogeneidad y la pluralidad característica de los NMSs (24) vienen dadas por el alto nivel de fragmentación política, una consecuencia generada por la propia crisis de representatividad. El rechazo a los partidos políticos ha significado la renuncia a los intereses colectivos y nacionales que en principio representaban los partidos políticos. La característica dominante es más la división que la unión tanto en su organización interna como entre organizaciones similares, dando lugar a la creación de una tupida red de innumerables organizaciones sociales en toda la región.

---

(24) SCHERER-WARREN, ILSE Y KRISCHKE, P. (orgs.), «*Uma Revolução no Quotidiano?: os Novos Movimentos Sociais na América do Sul*», Brasiliense, Sao Paulo, 1987, p. 41; SOUSA SANTOS, BOAVENTURA DE, «Los nuevos movimientos sociales», «*Osa!*» (Septiembre 2001), p. 178.

Algunas han alcanzado mas presencia mediática (25). En Argentina los piqueteros son personas sin empleo que, desde 1997, han hecho de los piquetes su forma de protesta fundamental. Junto con las clases medias fueron protagonistas en las protestas que forzaron la dimisión de F. De la Rúa, en diciembre de 2001, debido a las medidas económicas adoptadas por su gobierno, muy particularmente por el «corralito». De las numerosas organizaciones que cubren el territorio brasileño, el Movimiento de los trabajadores sin tierra (MST) es una importante organización que ha logrado establecer una compleja red de agrupaciones a nivel local en el interior del país y al mismo tiempo crear lazos con la política nacional. El lema de la organización es «ocupar, resistir y producir» tierras desocupadas. En Ecuador el movimiento indígena es pionero en América Latina. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), fundada en 1986, protagonizó, junto a otras organizaciones, las movilizaciones que hicieron posible la caída de los presidentes A. Bucaram, en 1997 y de J. Mahuad en 2000. Su brazo político Pachakutik-Nuevo País llegó a formar parte del gobierno de L. Gutiérrez y tener representación en el Parlamento, sin embargo el giro político de éste les decidió a abandonar el gobierno. Las organizaciones quichés y aymaras, en Bolivia, también han adquirido representación en el Parlamento desde 2002, como el Movimiento al Socialismo (MAS), liderado por Evo Morales y hoy partido gobernante y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), bajo la dirección de Felipe Quispe. Al igual que en el resto de América Latina existen numerosas organizaciones difundidas por toda la geografía nacional. El ejemplo de la ciudad de El Alto, es particularmente significativo, ya que sus organizaciones han adquirido especial protagonismo en las movilizaciones desde 2005 (26). Entre las organizaciones campesinas cabría destacar los cocaleros del Chapare y Las Yungas o la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Buena parte de todas ellas participaron en las protestas que provocaron la caída de G. Sánchez de Losada, en 2003 y de Carlos Mesa, en 2005.

Dentro de los NMSs, el movimiento indígena ha adquirido particular importancia, sin embargo no necesariamente la existencia de población indígena significa que exista un activo y sólido movimiento social. Pese a

---

(25) Para una visión general SEOÁNE, J., (comp.), *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2003 y DUTERME, BERNARD, *Movimientos y poderes de izquierda en América Latina*, Editorial Popular, Madrid, 2005.

(26) Entre ellas se encontrarían Central Obrera Regional (COR), la Federación de gremiales y la Federación de Padres de Familia (FEDEPAF) o la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE).

que en Bolivia y en Ecuador se da esta relación, sin embargo en Guatemala y en Perú, donde el porcentaje de población indígena también es muy importante, la capacidad de movilización y la fuerza de las organizaciones indígenas y sociales en general es bastante menor. Esto no significa que no tengan como referente los ejemplos bolivianos y ecuatorianos, como así manifestaron explícitamente las organizaciones indígenas guatemaltecas que en 2006 se movilizaron por la tierra. En Perú, aunque el movimiento etnocacerista de los Humala presenta características muy particulares, se ha autoadscrito también al movimiento indígena de la región andina. La adopción de estos referentes no debe hacer suponer la existencia de un movimiento panindígena, de hecho la fragmentación y el carácter local de las organizaciones, como del resto de los NMSs, dificulta incluso la articulación de un movimiento indígena nacional en cualquiera de los países citados (27).

A pesar de la imposibilidad actual de estructurar un movimiento social único y unitario a nivel nacional ha sido posible la realización de acuerdos, aunque laxos y puntuales, decisivos. En Bolivia y Ecuador las organizaciones campesinas, urbanas, indígenas y clases medias actuaron al unísono para lograr el derrocamiento de presidentes constitucionales. El motivo de su negativa a alcanzar uniones más amplias y duraderas es renunciar a alguna de sus demandas por un objetivo superior. Esta renuncia ya la realizaron con los partidos nacionales, que representaban el bien general, y el resultado fue que se ignoraron sus problemas más acuciantes.

Este aspecto tampoco ha sido un obstáculo para crear foros internacionales que han favorecido la unificación de principios fundamentales sobre los que basar sus principales reivindicaciones, además de proporcionarles una visibilización internacional que les otorga una entidad y una presencia regional fundamental para haber podido establecer vínculos con determinados gobiernos. En este sentido, las Cumbres de los Pueblos de América es uno de los eventos más importantes, con gran capacidad de convocatoria donde se reúne un gran número de organizaciones sociales de toda América Latina. La tercera de estas Cumbres se celebró en Río de la Plata en 2005. La última reunión que ha tenido particular trascendencia ha sido la Cumbre Social para la Integración de los

---

(27) Sobre el movimiento indígena ESCÁRZAGA, FABIOLA Y RAQUEL GUTIÉRREZ, (coords.), «*Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*», México, 2005 y MARTÍ PUIG, SALVADOR Y SANAHUJA, JOSEPH M<sup>a</sup>., «*Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*», Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, 2004.

Pueblos celebrada en Cochabamba (Bolivia) en diciembre de 2006 (28). En esta última se ha sentado las bases para una alianza entre «Estados progresistas» y organizaciones sociales, según palabras del vicepresidente de Bolivia, A. García Linera. Dicha alianza habría sido fraguada bajo el liderazgo del presidente venezolano Hugo Chávez.

### **Populismos de izquierda**

Por lo que respecta al llamado populismo de izquierda tienen su origen en el mismo proceso de crisis que se viene describiendo. La frustración ciudadana es un campo abonado para el populismo. A lo largo del siglo XX el rechazo a las instituciones representativas, en particular los partidos, ha asegurado el éxito del populismo. De hecho la crítica furibunda a la «partidocracia», término repetido sistemáticamente por Rafael Correa, es una de sus principales características. Frente a los partidos se prioriza la figura del líder y su relación directa con el pueblo (29). Las organizaciones partidistas que han empleado para proponerse a la presidencia y a la Asamblea Nacional en realidad carecen de estructuras sólidas, mas bien podrían definirse como alianzas electoralistas. Esta opción no sería muy diferente a los neopopulismos, de la década de los noventa, sino fuera porque además, como los NMSs, aspiran a realizar una revolución democrática que asegure la implicación del pueblo en las decisiones de gobierno mediante la instauración de una democracia participativa. En esta revolución el nacionalismo, el antiimperialismo y el intervencionismo estatal son otras de las características que diferencian a éstos de los gobernantes neopopulistas y les aproxima al modelo clásico populista (30). No obstante el actual populismo no ha renunciado al recurso mediático de los medios de comunicación para realzar la figura del líder, propio del neopopulismo.

El carisma de estos líderes es uno de los aspectos mas importantes para estos gobiernos, por lo demás es un grupo muy heterogéneo. Mientras que Hugo Chávez es un militar, cuya carrera militar finalizó des-

---

(28) <http://www.integracionsolidaria.org>.

(29) Sobre populismo hay una abundante bibliografía que ha intentado encontrar una definición sin embargo no ha habido acuerdo. Para una visión general donde se recoge este debate MOSCOSO PEREA, CARLOS, «*El populismo en América Latina*», Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; QUINTERO, RAFAEL, «*Nueva crítica al populismo. Limitaciones de la investigación social en torno al populismo*», ABYAYALA, Quito, 2004; Volumen dedicado al populismo, «*Revista de Ciencia Política*», vol. XXXIII, nº 1 (2003).

(30) Sobre los gobiernos populistas y su gestión MALAMUD RIKLES, CARLOS, «*Populismo en Latinoamérica*», «*Historia 16*», nº 76.

pués de un intento fallido de golpe de Estado en 1992, Evo Morales es un líder sindical cocalero. Rafael Correa es un economista dedicado sólo recientemente a la actividad política y por último Daniel Ortega es un líder militar de la revolución sandinista, que ya ejerció la presidencia de su país entre 1985 y 1990. Todos ellos ha mostrado particular admiración por el carácter revolucionario del régimen cubano y su líder Fidel Castro.

El referente castrista o el Socialismo del S. XXI, proclamado por Hugo Chávez no implica la existencia de una marcada identidad ideológica. El empeño en etiquetar ideológicamente a este grupo, en concreto bajo la rúbrica de la izquierda, ha dado lugar a que no se preste atención a una de sus principales características, su desideologización. Una característica por otra parte muy propia del populismo. Podría hablarse incluso de rechazo a cualquier corpus doctrinal, pues han llegado a considerarse una desvirtuación de la auténtica voluntad popular. En realidad la aspiración es prescindir de toda ideología preestablecida y de cualquier mediación institucional, partidista o política ya que, bajo esta perspectiva, la experiencia ha demostrado que de existir, acaba por alejarse de los deseos y de las reivindicaciones de los grupos marginados. El MAS, el partido de Evo Morales, hace explícito este planteamiento: «Hasta ahora, gobierno y oposición, izquierda y derecha, técnicos e intelectuales, nos han traído diversas propuestas prefabricadas, planes de acción, programas de gobierno, estrategias, métodos de lucha, etc., que no nos han servido y que no nos sirven. Por ello, desde ahora, NOSOTROS MISMOS definiremos qué queremos y cómo queremos vivir nuestras vidas. NOSOTROS MISMOS nos pondremos de acuerdo qué pensar y qué hacer, de acuerdo a nuestras propias cabezas, de acuerdo a nuestro propio juicio. NOSOTROS MISMOS haremos nuestras propias propuestas.... Ya no esperaremos, o pediremos que alguien lo haga por nosotros» (31).

El Socialismo del siglo XXI no desmiente este planteamiento, en realidad esta lejos de ser una ideología, mas bien es una acumulación de ideas no siempre ordenadas que se avalan por referentes que irían desde Jesucristo a Carlos Marx, Trostky o Simón Bolívar. Esta indeterminación impide conocer los pasos a dar para el progreso del proyecto de revolución anunciado en todos los campos. Así aunque Chávez ha anunciado dar un impulso definitivo a este nuevo socialismo no ha ayudado demasiado a concretarlo. En este sentido el hecho de que Ortega o Correa se

---

(31) «Territorio, Soberanía, Vida. Programa de gobierno. Todo depende de nosotros», [www.masbolivia.org/mas/programa/progmas.htm](http://www.masbolivia.org/mas/programa/progmas.htm).

hayan adscrito a dicho socialismo tampoco aclara demasiado las cosas. Incluso el socialismo comunitario de Evo Morales, deja también importantes ámbitos sin concretar.

Bajo esta indeterminación ideológica populista y el rechazo a ideologías de los NMSs hay una absoluta coincidencia en determinados planteamientos. Ambos consideran necesario un cambio integral, que expresan mediante la llamada revolución democrática (32). En este sentido el combate a las políticas neoliberales y al imperialismo se consideran expresiones de auténtica voluntad popular, ya que el principal perjudicado de la aplicación de estas políticas y de las imposiciones de los Estados Unidos ha sido el pueblo. Estos aspectos junto a la crítica a la democracia representativa son los principales elementos aglutinadores que hacen posible, pese a la heterogeneidad de todos estos actores, crear vínculos entre los NMSs y los populismos de izquierda. Las propuestas alternativas para neutralizar el imperialismo y el neoliberalismo se expresan en una acusada afirmación nacionalista. Mediante este sentimiento se rechaza lo que se han considerado intromisiones a la soberanía nacional por parte de Estados Unidos y se aspira a la recuperación de antiguas empresas estatales adquiridas por empresas multinacionales mediante las privatizaciones. Las fórmulas aplicadas para poner fin al neoliberalismo no son muy nuevas, incluso las alternativas de desarrollo tampoco, pues están basadas en medidas proteccionistas y en el desarrollo endógeno. En este sentido la soberanía alimentaria consiste en prescindir de las empresas extranjeras instaladas en territorio nacional o de las importaciones de productos agrícolas o alimenticios cuya competencia arruinan al pequeño agricultor y los productos de tradición nacional.

Al Estado se le otorga un papel determinante en la economía. En este sentido las nacionalizaciones serían el ejemplo más significativo. Venezuela y Bolivia han dado este paso en el campo de los recursos nacionales. Chávez ha anunciado tras su reelección una nueva fase de

---

(32) «El Plan de gobierno del Movimiento País, 2007-2011», del Presidente Rafael Correa, [http://www.rafaelcorrea.com/docs/Plan\\_de\\_Gobierno\\_Alianza\\_PAIS.pdf](http://www.rafaelcorrea.com/docs/Plan_de_Gobierno_Alianza_PAIS.pdf), expresa la idea de transformación radical pretendido por gobernantes populistas y organizaciones sociales. Este plan está articulado de acuerdo a la intención de realizar una revolución constitucional y democrática, ética (combate frontal a la corrupción), económica y productiva, educativa y de salud y por último una revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana. No obstante de acuerdo al significado literal del término «revolucionario», su empleo de acuerdo a los planes de cambio propuestos puede ser excesivo. Buena parte de las propuestas remiten a formas de gestión que ya han sido probadas.

nacionalizaciones de sectores estratégicos como el gas, empresas del ámbito de las telecomunicaciones y la electricidad. Por su parte Evo Morales después de la nacionalización del gas, ya ha adelantado la nacionalización de la minería. Estas nacionalizaciones se interpretan como el medio para asegurar que el pueblo, titular de estos recursos, sea su auténtico beneficiario y no las multinacionales. Por el momento Nicaragua y Ecuador han descartado la nacionalización de ningún sector, lo que no significa que renuncien a que el Estado tenga una mayor presencia estatal para garantizar los servicios de educación, cultura, vivienda o sanidad a la población. Pese a la importancia otorgada a la política social, ésta mas bien queda reducida al asistencialismo. Las misiones, en Venezuela, el bono Juancito Pinto, en Bolivia o el bono de desarrollo humano, en Ecuador, que el Presidente Correa ha prometido potenciar, son soluciones temporales y limitadas mas que auténticas políticas redistributivas o las bases para garantizar un desarrollo sustentable. Como es característico del populismo se priorizan las soluciones inmediatas, una exigencia popular ineludible después de comprobar reiteradamente que nunca se han materializado políticas que beneficiasen directamente a la población. Por último en coherencia con el protagonismo que pretende otorgarse a la ciudadanía en el ámbito económico se persigue desarrollar opciones cooperativas, al entenderse como las formas de explotación más participativas. También en esta medida coinciden todos los gobiernos mencionados.

### **La refundación nacional para establecer la revolución democrática mediante la democracia participativa**

La intención de llevar a cabo una revolución democrática exige un acto refundacional que permita construir una nueva democracia. En este sentido hay una total coincidencia entre NMSs y gobiernos populistas en adoptar como principal objetivo la convocatoria de una Asamblea Constituyente para materializar dicho acto. Este trámite se considera el medio imprescindible para remediar el fracaso de las clases dirigentes tradicionales y lograr una Constitución que establezca una democracia donde se oiga la voz del pueblo, donde los representantes entiendan que los ciudadanos son sus mandantes (33). La centralidad de esta demanda ha garantizado que cuando ha sido incorporada como promesa electoral proporcionara la victoria del candidato que la hubiera propuesto. Su

---

(33) «Discurso completo de la toma de posesión de Rafael Correa como Presidente de Ecuador», p. 1, [http://www.conaie.org/es/di\\_co\\_noticias/discurso-correa.doc](http://www.conaie.org/es/di_co_noticias/discurso-correa.doc).

importancia para mantener el apoyo popular también explica que sea la primera medida a abordar tras acceder el poder. Para H. Chávez fue prioritario convocar la Asamblea Constituyente, que redactó la Constitución de 1999. También en Bolivia, junto a la nacionalización del gas, fue la principal promesa electoral y una de las primeras actuaciones impulsadas por el Presidente Morales en cuanto accedió al poder. Por su parte, Rafael Correa, en Ecuador, ha concentrado todo su esfuerzo en lograr un referéndum para la aprobación de una Asamblea Constituyente. Tras ser reelegido, en diciembre de 2006, Hugo Chávez ha anunciado la reforma de la Constitución entre cuyos ejes se encuentra completar la transición de la democracia representativa a la participativa, ya que ésta se considera el principal instrumento para que el pueblo protagonice directamente su destino, al tener la oportunidad de participar en la toma de decisiones políticas. Se trataría de dar un paso más en la Constitución de 1999 (34), superando las limitaciones de la democracia representativa entendida como «una expropiación y atropello a la soberanía popular» (35). Entre tanto ha propuesto a la Presidenta del Congreso desarrollar el «parlamentarismo social de la calle» para expresar la vinculación directa con el pueblo. En este sentido la Ley Habilitante, que ha proporcionado al Presidente poderes especiales, por 18 meses a partir de febrero de 2007, para aprobar un paquete de medidas fue aprobada por los diputados en plena calle en medio de la aclamación popular (36).

Cabe tener presente que por el momento, la democracia participativa no prescinde de buena parte de las instituciones propias de la representativa. El problema es que pese a la dependencia de estas instituciones hay una permanente erosión de las mismas sin que hasta ahora haya un sistema global alternativo capaz de sustituir plenamente esta fórmula institucional. A través de esta permanente contradicción se esta favoreciendo un vacío institucional que puede tener importantes consecuencias respecto a la gobernabilidad y a la estabilidad política. Hay diferentes propuestas pero ninguna termina de ser concretada y siempre son fórmulas

---

(34) En la Constitución de 1999, la democracia participativa se manifiesta a través de diferentes instituciones como el referéndum (consultivo, aprobatorio, abrogatorio, constitucional), la revocación del mandato, la elección de los cargos públicos, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos.

(35) «Transformar la democracia representativa en participativa. Llamado del Presidente Hugo Chávez en la instalación de la nueva Asamblea», «Granma», 7/01/07, [www.granmai.cubaweb.com/espanol/2006/enero/sab7/transformar.html](http://www.granmai.cubaweb.com/espanol/2006/enero/sab7/transformar.html).

(36) Ibidem., el propio Chávez ha ido más allá y ha propuesto «hacer realidad el parlamentarismo de calle, barrios, campo, selva y urbanización»

locales o parciales. El propio Hugo Chávez ha propuesto un plan al que ha dado particular relevancia denominado «la explosión revolucionaria del poder comunal». Se basa en conceder competencias a las comunidades locales para que, mediante el sistema de asamblea, tomen directamente todas las decisiones relacionadas con su organización política y económica. En un futuro estos consejos se organizarían en mancomunidades y luego en federaciones, para acabar sustituyendo a la administración territorial (37). No obstante por el momento es un plan sin concretar que pretende llevarse a cabo a través de las propuestas de los consejos populares ya existentes. En Nicaragua los consejos intersectoriales se interpretan como un avance hacia la democracia participativa. Se trataría de crear consejos sectoriales compuestos de ciudadanos relacionados con la actividad de cada ministerio para elaborar las políticas del sector y que «cada ministro fuera un mero ejecutor de las políticas». Sin embargo como sus mismos impulsores reconocen es un proyecto en construcción que se encuentra sin concretar (38).

A estas limitaciones es preciso agregar las que presenta como garantía de cambio una Asamblea Constituyente y una nueva Constitución. Para que éstas se constituyan en herramientas de transformación han de considerarse previamente elementos imprescindibles que de nuevo remi-

---

(37) Venezuela ya cuenta con una «Ley de los Consejos Comunales» [http://www.funtha.gov.ve/fundacite2005b/download/Ley\\_de\\_Consejos\\_Comunales.pdf](http://www.funtha.gov.ve/fundacite2005b/download/Ley_de_Consejos_Comunales.pdf), el objetivo sería profundizar en su organización y competencias para potenciarlos. A este proyecto se le ha dado particular importancia como demuestra el hecho de haber sido considerado el «quinto motor constituyente» en esta nueva fase del Socialismo del Siglo XXI. Los motores constituyentes según el proyecto chavista son: el primer motor es la «Ley Habilitante» definida como la «ley directa al socialismo»; el segundo «la Reforma Constitucional», que garantizará el «Estado de Derecho Socialista»; el tercer motor, «el Moral y Lucas» para asegurar la «educación con valores socialistas»; el cuarto «la nueva geometría del poder» para desarrollar «el reordenamiento socialista de la geopolítica de la nación» y el quinto que es «la explosión del poder comunal» que significa «la democracia protagónica, revolucionaria y socialista». Respecto a estos motores Constituyente véase «*Todos los motores a máxima revolución... ¡rumbo al socialismo!*», <http://www.minci.gob.ve/motores/62/11852>

(38) «*El Confidencial*», año 10, n° 522, 11-17 de febrero de 2007. Durante la campaña electoral Daniel Ortega ha insistido en diferentes ocasiones sobre la intención de implantar la democracia participativa, donde las instituciones queden como meros órganos ejecutores de las decisiones directas populares, pero sin mas concreciones: «A mi no me satisface que el poder quede en el Parlamento; yo quiero que el poder quede en el pueblo y que se establezcan Asambleas de Poder Ciudadano en cada departamento, que tengan el poder real que luego se refleje. Y el Parlamento Nacional no sea más que el ejecutivo de esas Asambleas Populares de Poder Ciudadano», «*La Prensa*», 23/10/06, <http://www.laprensa.com.ni/archivo/2005/octubre/23/enfoque/enfoque-20051023-01.html>.

ten al Estado y su solidez. En la medida en que no se fortalezca el Estado los efectos de estos nuevos textos legales no están asegurados. Mientras no haya un poder estatal capaz de imponer la ley como principal criterio de orden y convivencia, no podrá generalizarse entre gobernantes y gobernados una cultura política basada en este mismo principio. Como consecuencia de la debilidad estatal la reinterpretación de la ley o su violación es tan posible como su cumplimiento, de forma que cabe el riesgo de que la Constitución pueda ser transgredida incluso por aquellos que la propusieron. De esta forma, mientras no se aborden estas cuestiones los resultados de la transformación deseada no podrán estar asegurados. Con ello cabe la posibilidad de alimentar una dinámica ascendente de ingobernabilidad, pues en la medida en que no se cumplan las expectativas volcadas en las nuevas Constituciones la frustración y la indignación ciudadana volverán a estar presentes.

### **La alianza de los NMSs y los populismos de izquierda para fortalecer la democracia popular**

Sobre estos planteamientos comunes no sólo se han articulado los NMSs bajo una red de foros regionales, sino que también han sido la base sobre la que Hugo Chávez desde 2004 pretende construir un eje latinoamericano. La principal motivación vendría determinada por la creación de una alternativa integracionista latinoamericana mediante la cual fuera posible prescindir de Estados Unidos. La Alternativa Bolivariana para nuestra América (ALBA) (39) respondería a este objetivo, ya que pretendería ser la alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (40). En palabras del propio presidente Chávez, el objetivo integrador es emular la recreación de la Patria Grande de Bolívar, pese a las pocas coincidencias que aquel proyecto tendría con el chavista. Hasta la integración de todos los países latinoamericanos en el ALBA, la red de relaciones tramada por el gobierno venezolano buscaría tejer un «bloque

---

(39) Alternativa Bolivariana para nuestra América (ALBA), <http://www.alternativabolivariana.org/>, bajo iniciativa venezolana, los países fundadores fueron Venezuela y Cuba, posteriormente Evo Morales ha suscrito a Bolivia y en enero de este año Daniel Ortega, el mismo día de su investidura formalizó el ingreso de Nicaragua.

(40) Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), [http://www.ftaa-alca.org/alca\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp). Una propuesta comercial hemisférica que estaría liderada por Estados Unidos. Este es un proyecto iniciado en 1994. La imposibilidad de llevarlo a cabo pro el momento ha decidido a Estados Unidos a firmar tratados subregionales los llamados Tratados de Libre Comercio, (TLCs). Frente a ellos el gobierno boliviano ha propuesto los Tratado de Comercio de los Pueblos, (TCPs), <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006060704>.

regional de poder» o «eje progresista del Atlántico». Sin la solidaridad de este grupo y el apoyo recíproco el intento de crear una democracia participativa real estaría abocado al fracaso. El presidente Chávez consideró que, además de Venezuela y Cuba, Brasil y Argentina podían estar alineados en este bloque por el carácter progresista de sus gobiernos (41). Sin embargo una de las principales limitaciones del proyecto radicaba en la falta de «vocación libertadora» del Presidente argentino, Néstor Kirchner o del brasileño L. Inácio Lula (42). Con los nuevos presidentes electos de Bolivia, Ecuador y Nicaragua el bloque se ha fortalecido considerablemente y todo indica que este nuevo apoyo al proyecto chavista es mucho más entusiasta y comprometido. Así ha quedado expresado no sólo en declaraciones presidenciales sino también en las apariciones públicas conjuntas de Evo Morales, desde su elección, Hugo Chávez y Fidel Castro, hasta su enfermedad. La ampliación y el fortalecimiento de este frente con la incorporación de Ecuador y Nicaragua se ha expresado desde la misma ceremonia de investidura de Rafael Correa y de Daniel Ortega a principios de año. En estos actos Cuba, Bolivia y Venezuela han tenido una particular presencia. Estos han sido los únicos invitados a la celebración de eventos donde se han simbolizado investiduras populares, además de las oficiales (43).

La articulación de un bloque regional de poder por un lado y la conformación de foros internacionales de los NMSs por otro ha favorecido la

---

(41) Para el bloque regional de poder Heinz Dieterich, «*Bloque regional de poder (BRP): Única salvación nacional y popular posible en América Latina*», II y III, *Rebelión*, marzo-abril 2004.

(42) HEINZ DIETERICH, «*Hugo Chávez: salto cualitativo en el Bloque Regional de Poder*», *Rebelión*, 04/10/05.

(43) El 14/1/07, se realizó un acto de posesión simbólica protagonizado por organizaciones indígenas, encabezadas por la CONAIE, que hicieron entrega al Presidente Correa de un bastón de mando. A dicho acto los únicos mandatarios invitados fueron Evo Morales y Hugo Chávez, con ello se simbolizaba no sólo la vinculación del nuevo Presidente con el pueblo y las minorías étnicas sino también el particular vínculo que los Presidentes invitados tenían con Correa y con el pueblo ecuatoriano. Evo Morales además de los actos oficiales, fue reconocido como Gran Cóndor en una celebración indígena en la que se simbolizó igualmente un acto de posesión popular.

Días antes el 10/1/07, tras ser impuesta oficialmente a Daniel Ortega la banda presidencial se realizó una concentración multitudinaria donde el Presidente estuvo acompañado por los mandatarios Chávez, Morales y un representante gobierno cubano. El objeto de este acto popular fue «recibir a Daniel Presidente, y, para recibir de Daniel, nosotros, pueblo, La Presidencia», Fragmento del discurso de Rosario Murillo en el «Acto popular después de la toma de posesión del Presidente Daniel Ortega. Plaza del Malecón de Managua. La banda azul y blanca del pueblo». En este caso los términos del acto se invierten pero indistintamente lo que pretende expresarse en todos ellos es el vínculo del pueblo con la presidencia.

posibilidad de crear alianzas superiores. Se trataría, de acuerdo a las propuestas formales ya realizadas desde la Cumbre Social de los Pueblos en diciembre de 2006, de articular una relación solidaria entre pueblos y Estados progresistas. De esta forma, según Heinz Dieterich influyente ideólogo del régimen chavista, la suma al «bloque de poder regional» del «bloque regional de poder popular» (PRPP) garantizaría el triunfo de «revoluciones nacionalistas» y «democrático-populares» cuya principal amenaza sería la subversión oligárquica-imperial responsable de la aplicación de políticas neoliberales (44). El primer paso para esta alianza ha sido el reconocimiento del liderazgo de Hugo Chávez en la Cumbre de río de La Plata, donde acaparó todo el protagonismo del acto de clausura de dicho acontecimiento. Este liderazgo está reconocido por el empeño del Presidente venezolano en proporcionar el apoyo necesario, incluso financiero, a estas organizaciones. El objetivo es asegurar «bases de masas» que fortalezcan el proyecto de transformación frente a sus principales enemigos (45). La ayuda económica ha sido un elemento imprescindible en el avance del bloque de poder y en general en la diplomacia venezolana a la hora de ganar adeptos y establecer nexos y alianzas (46). La llamada diplomacia del petróleo ha sido una estrategia imprescindible en la consolidación del liderazgo de Hugo Chávez, consciente de que el ofrecimiento de «negocios jugosos» era un elemento fundamental para lograr anexiones. Un proceder que se ha aplicado tanto con los países más próximos como con aquellos más reticentes, como en los casos de Argentina y Brasil (47).

Mediante la consolidación de este bloque «progresista y popular» se pretendería construir una sociedad alternativa donde se asegurara el gobierno del pueblo.

---

(44) H. DIETERICH, «*Demanda el Bloque Regional de Poder Popular (BRPP) debate público con los Presidentes de la Cumbre sudamericana de Naciones*», 01/11/06, <http://www.aporrea.org/internacionales/a26747.html>.

(45) H. DIETERICH, «*Alianza movimientos sociales. Una nueva América si es posible*», [http://minci.gob.ve/avances/28/11263/heinz\\_dieterich\\_destaca.html](http://minci.gob.ve/avances/28/11263/heinz_dieterich_destaca.html).

(46) HEINZ DIETERICH, «*Hugo Chávez: salto cualitativo en el Bloque Regional de Poder*».

(47) Venezuela ha establecido generosos proyectos de colaboración con buena parte de la región. El petróleo es el producto que articula y sobre el que gira las relaciones exteriores. Petroamérica y los tres proyectos subregionales vinculados a éste Petrocaribe, petroandina y petrosur, constituyen un proyecto integracionista energético bajo el que se ha articulado esta diplomacia. Véase [http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu princ.tpl.html&newsid\\_temas=45](http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu princ.tpl.html&newsid_temas=45). Para una visión general sobre la política la política venezolana del petróleo, ARRAIGADA HERRERA, GENARO, «*Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político de relaciones internacionales a partir de política venezolana*», Real Instituto Elcano, DT, N° 20/2006, 19/09/06.

## **La democracia participativa y el liderazgo populista: ¿Vías para el gobierno del pueblo?**

El nacionalismo o las nacionalizaciones, al antiimperialismo o el discurso antioligarca reflejan la intención de la ciudadanía de recuperar el mando de la democracia. Las multinacionales, tras comprar las empresas estatales, los Estados Unidos o la oligarquía se consideran los beneficiarios de la democracia, mientras que las expectativas populares en términos de participación ciudadana o crecimiento económico han sido permanentemente postergadas. «Los ciudadanos no se sienten mandantes de sus legisladores, presidentes, y políticos electos» (48). En este punto radica la principal demanda, priorizar *la voluntad o el mandato popular*. Sin embargo las decisiones o acciones legitimadas por este mandato han acabado por situarse por encima de las Constituciones, de las instituciones, o del voto tanto para las organizaciones sociales como para los gobiernos populistas.

Las consecuencias de este planteamiento son ya evidentes ante la crisis de gobernabilidad e inestabilidad existente, pero pueden ser mayores. Cuando se prioriza la voluntad popular prescindiendo de la legislación constitucional o de los órganos fundamentales de la democracia se está directamente erosionando los principios de la misma. A ello se suman los riesgos de favorecer una dinámica política donde no haya límite alguno a los imperativos de dicha voluntad. El derrocamiento de los presidentes constitucionales es el mejor ejemplo de la trascendencia otorgada a la voluntad popular y a la legitimidad que posee. Además sin olvidar que cuando se ha logrado una vez, se legitima la posibilidad de volver a repetir un hecho semejante. El examen de episodios nacionales o locales de inestabilidad pone de manifiesto el escaso respeto de los actores sociales y políticos por la legalidad y, como consecuencia directa, las dificultades para alcanzar la estabilidad y la paz social. Cuando las normas legales y constitucionales no se respetan, ni por gobernantes ni gobernados, es prácticamente imposible no sucumbir cíclicamente, como es el caso de la región andina, a períodos de crisis y de protesta social de mayor o menor intensidad. El nivel de fragmentación y de polarización política que se alimenta bajo esta dinámica así como la rápida desvalorización de las instituciones, entre otros aspectos, conduce a situaciones que, como en los últimos tiempos, pueden llegar al caos o

---

(48) NAVA, PATRICIO, «Partidos políticos como antídoto contra el populismo en América Latina», «Revista de Ciencia Política», Vol. XXIII, N° 1 (2003), p. 29.

como ya se ha experimentado en Ecuador o Bolivia al borde de la disolución del Estado (49).

Las protestas de Oaxaca, en México es otro ejemplo mediante el cual se expresa el poder y la legitimidad adquirida por la voluntad popular. Bajo este principio los ciudadanos toman el mando, decidiendo llegado el caso la expulsión de las autoridades legítimas mediante la aclamación asamblearia en la calle o un «cabildo abierto». Desde mayo de 2006, la capital del Estado se ha visto inmersa en más absoluto caos. Las protestas laborales de profesores acabaron radicalizándose hasta llegar a «desconocer» al gobernador. Durante cinco meses los sublevados han tenido el control de las calles, las plazas, las emisoras y en realidad de toda la ciudad, con el objeto de lograr un auténtico «gobierno popular». Entre tanto se constituyó la «Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca» (APPO) que se otorgó la dirección de la sublevación y dispuso la organización de «brigadas móviles» con atribuciones de policía y de jueces. Estas mismas brigadas son las que clausuraron las instalaciones de las instituciones estatales, un acto de protesta que ponía de manifiesto el rechazo frontal al poder y a las instituciones legalmente constituidas. El objetivo último era implantar una nueva Constitución que garantizara una reforma integral del Estado. Esta reivindicación, así como la forma de llevarla a cabo fue defendida por Andrés Manuel López Obrador, perdedor de las elecciones a la presidencia mexicana en julio de 2006. Ante su derrota, Obrador denunció fraude electoral aunque sin pruebas concluyentes, e inició una protesta multitudinaria en el centro de México DF que culminó el 16 de septiembre con la celebración de una Convención Nacional Democrática, «compuesta por mas de un millón de mexicanos de todas las regiones que resolvieron desconocer el resultado, rechazar la República simulada y proclamar a López Obrador como Presidente Legítimo de México» (50). Nuevamente el rechazo a la legalidad institucional y la priorización de la voluntad popular por encima del voto de otros mecanismos legales fue el principio de legitimidad adoptado en este acto de rebeldía.

En estos actos la representatividad o la ley de las mayorías tampoco parece demasiado importante. En las asambleas o corporaciones reunidas donde se toman decisiones trascendentales, incluso con repercusión nacional, el número de personas implicadas o cual es su grado de repre-

---

(49) Sobre el desarrollo de esta dinámica, ALDA MEJÍAS, SONIA, «Consecuencias de la acción popular directa y el liderazgo populista», 08/12/2006 y «Inseguridad jurídica y bloqueo constitucional 26/09/2006», «Infolatam», <http://www.infolatam.com/analisis.php?id=1687> .

(50) <http://www.lopezobrador.org.mx>.

sentatividad es secundario. La legitimidad de las decisiones así adoptadas parece radicar en que no hay intermediarios, sino que éstas proceden directamente de una asamblea popular (51). En enero del presente año en Cochabamba, Bolivia, la reunión de un cabildo abierto (52), compuesto por el número de personas que puede alojar la plaza principal de la ciudad, decidió desconocer al Prefecto. Posteriormente este grupo asaltó la sede de las instalaciones gubernativas y durante días se prolongó un conflicto en el que hubo víctimas mortales. La decisión era firme pues había sido directamente popular, al haber sido tomada en el seno del cabildo (53), sin embargo no puede olvidarse que aunque la decisión afectaba a todo el departamento, su población, a excepción de aquel grupo de organizaciones, no tuvo la oportunidad de participar para manifestarse al respecto.

Ante esta situación cabe suponer que el acceso al poder de un gobierno cuyo objetivo sea una revolución democrática que garantice el gobierno del pueblo pondrá fin a la ingobernabilidad y a la crisis de representatividad existente. Sin embargo, por el momento, los hechos demuestran lo contrario. Por definición los gobiernos populistas van en detrimento de las propias instituciones, fomentan la relación directa con los ciudadanos, al

- 
- (51) En este mismo sentido actuaron las «Asambleas Populares Soberanas» que protagonizaron las protestas que finalmente desembocaron en el final de la presidencia de Lucio Gutiérrez, presidente de Ecuador. No está claro cuál era la procedencia de su poder soberano ni tampoco su representatividad, pese a su plural composición sin embargo también llegaron a disponer instrucciones al presidente provisorio: «¡QUE SE VAYAN TODOS! ¡CONTINUAMOS SIENDO FORAJIDOS!», <http://ecuador.indymedia.org/es/2005/04/9336.shtml> MANIFIESTO. Esta Asamblea exigió al presidente provisorio Alfredo Palacios acatar sus decisiones por ser un «mandato popular» con el objeto de lograr que el «pueblo gobernase y ejerciera su poder». Entre sus disposiciones se encontraba desconocer la Asamblea Legislativa y convocar una Asamblea Constituyente, cuya composición determinaría esta Asamblea Popular, que había sido la «encargada de la reestructuración política y jurídica del Estado». Su soberanía y legitimidad para autoasignarse tal misión y semejante poder provenía de la autoconvocatoria realizada por «representantes y participantes individuales de las asambleas de Guayas, Galápagos, Loja, Chimborazo, Imbabura, Azuay, Tungurahua, Pichincha, Sucumbios, El Oro, junto a representantes de organizaciones sociales, políticas, de trabajadores, de los pueblos y nacionalidades indígenas, transgéneros, feministas, ecologistas, derechos humanos, universitarias, colegios secundarios, jubilados, profesionales y juveniles, mujeres y ciudadanos en general». Un conjunto muy plural pero no por ello representativo, ni cuantitativa ni cualitativamente, para otorgarse el poder de decidir los destinos de toda la República.
- (52) El cabildo abierto es una institución colonial mediante la cual se convoca a la localidad para tomar decisiones de determinada importancia. En Bolivia actualmente no tienen reconocimiento legal.
- (53) Este conflicto puede seguirse consultando la prensa de boliviana, Véase La Razón entre 6 al 18 de enero de 2007.

margen de las instituciones e incluso de la legalidad, si suponen un obstáculo para hacer valer la voluntad popular. Las primeras decisiones de Rafael Correa ilustran este aspecto. Nada más acceder al poder, enero de 2007, ha concentrado todo su esfuerzo en lograr la convocatoria de un referéndum para aprobar una Asamblea Constituyente con plenos poderes. Para tal fin, pese a toparse con impedimentos legales está dispuesto a «no dar un paso atrás y junto al pueblo con su inspiración, a recuperar la patria» (54) y convocar el referéndum. Sin embargo, la Constitución vigente no contempla la figura jurídica de la Asamblea Constituyente y ante la resistencia del Parlamento de aprobar un referéndum sobre una cuestión no existente en el texto constitucional, envió un «decreto» al Tribunal Supremo Electoral para que convocara dicha consulta. El Tribunal remitió la decisión a la Asamblea Nacional y en esta ocasión para asegurar la aprobación del referéndum el propio Presidente recurrió a la protesta y a la presión popular, convocando a los ciudadanos en las puertas de la sede del Legislativo. La aprobación del referéndum por los diputados fue tomada entre insultos e intentos de agresiones de la ciudadanía a los parlamentarios. De hecho fue preciso desalojar el Parlamento.

El referéndum finalmente aprobado hacía referencia a una Asamblea con poderes limitados, sin capacidad para remover a las autoridades previamente elegidas. Nuevamente el Presidente contraviniendo lo aprobado por el Parlamento, declaró su desacuerdo con la naturaleza de los poderes de la Asamblea Constituyente, pues entendía que dichos poderes debían ser absolutos. Para ponerlo de manifiesto él mismo pondría a disposición su cargo, ante la misma, con el fin de demostrar que esta Asamblea podía «mandar a casa al Presidente, al Congreso o a la Corte Suprema de justicia» pese a que el Congreso, la autoridad competente, acabara de aprobar lo contrario. Sin embargo R. Correa no es el único que ha cuestionado dicho estatuto. Las organizaciones sociales, como la CONAIE ha anunciado que «se levantará para que se vaya el Congreso» de no corregirse el trato desigual que el estatuto establece entre las organizaciones ciudadanas y los partidos políticos, favoreciendo a éstos últimos (55). No cabe duda que la actitud del gobernante es un referente para el comportamiento de los gobernados y en este caso la pauta de comportamiento es ignorar las instituciones y la legalidad para resolver los desacuerdos y emplear la acción directa. Paradójicamente esta pauta se practica precisamente

---

(54) «El Comercio», 26/01/07.

(55) «Ciudadanía Informada», 21/02/07, <http://www.ciudadaniainformada.com/noticias-ecuador.php?id=2903>.

para lograr la aprobación de un nuevo texto constitucional en el que se pretende plasmar los proyectos de transformación social, política y económica. La pregunta es si cuando no se respeta la legalidad o se recurre a ella selectivamente una Constitución puede asegurar el cambio deseado. Los precedentes indican que es preciso generalizar una cultura política basada en el respeto a la legalidad. De lo contrario, cabe la posibilidad de que la transformación pretendida quede bloqueada pues podrá existir el riesgo de recurrir a la superioridad de la voluntad popular y de legitimar, llegado el caso, la violación de la Constitución.

Las crisis cíclicas a las que ha estado sometida la sociedad boliviana durante el año de gobierno de Evo Morales ponen de manifiesto problemas similares. La victoria electoral del MAS y de su líder, lograda con el voto mayoritario de la ciudadanía y con el apoyo de los principales movimientos sociales no garantiza necesariamente la estabilidad precisa para cambiar la dinámica de movilizaciones y de protestas de estos últimos años. Cabría pensar que satisfecha la voluntad popular se iniciaría una nueva etapa de gobernabilidad y paz social. Lejos de ello, en la medida en que se han reconocido reivindicaciones y formas de resistencia ilegales, como legítimas, incluyendo el derrocamiento de un presidente constitucional, esta misma lógica se ha aplicado en contra del actual Presidente. De hecho esta es la advertencia que los propios movimientos sociales hicieron al propio Morales. Si éste no cumplía con sus promesas electorales, en el plazo de tres meses desde su acceso al poder, se encargarían de que «el hermano Evo» (56) dejara la presidencia. No puede olvidarse que los años que se mantuvo en la oposición, Morales participó activamente en el derrocamiento popular de dos presidentes, legitimando esta actuación como una decisión auténticamente democrática por ser popular.

La priorización de la voluntad popular tampoco garantiza el respeto a los derechos fundamentales, el equilibrio de poderes o la inexistencia de autoritarismo. En enero de 2007 Hugo Chávez ha logrado del Congreso, por segunda vez, poderes especiales para legislar. Se trata de aprobar un paquete de medidas mediante el cual pueda abordarse una fase definitiva para implantar el socialismo del siglo XXI (57). Esta extraordinaria

---

(56) «La Razón», 13/12/05.

(57) Chávez legislará sobre cuestiones relacionadas con la participación popular; nacionalización de recursos naturales como el gas, sector telecomunicaciones, los valores esenciales del ejercicio de la función pública; finanzas y tributos; la seguridad ciudadana y jurídica; la participación popular; la ordenación del territorio; defensa, infraestructuras, transporte y servicios o educación.

potenciación del Ejecutivo, que borra el principio de la división de poderes, se suma a la legislación aprobada en este sentido desde 1999. Sin embargo, este desequilibrio no se considera relevante, pues se entiende como el medio más rápido para dar satisfacción a las demandas históricas del pueblo (58). Un aspecto característico del populismo es que la inmediatez de la medida, justifica la forma en que ésta se adopte.

Los ejemplos planteados ponen de manifiesto que estos regímenes no resuelven los problemas de ingobernabilidad e inestabilidad que amenazan la democracia en el resto de la región. De hecho el proceso de desinstitucionalización favorecido por la protesta de los movimientos sociales es alimentado en estos casos desde poder. A la erosión de la democracia representativa, como consecuencia directa cabría agregar el riesgo de que el proyecto de revolución democrática propuesto quede bloqueado. La forma de gobernar autoritaria y la interpretación interesada o laxa de la norma, y en ocasiones su violación, acaba generando una polarización social y política que es apreciable en todos los casos considerados. Esta situación puede degenerar en el estallido de crisis cíclicas que impidan avanzar en el programa revolucionario propuesto. Un alto nivel de polarización y de conflictividad sólo contribuye a bloquear los cambios pretendidos y aumentar la ingobernabilidad. En Venezuela esta polarización llegó a generar una conflictividad casi cotidiana en la capital del país, manifestada a través del corte de las principales vías de la ciudad, mediante los llamados «trancazos» entre 2002 y 2003 (59). La tensión acumulada acabó desembocando en el estallido de graves episodios en contra del gobierno, como la huelga general de diciembre de 2001, las manifestaciones multitudinarias de principios de 2002 o en este mismo año la huelga de Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA) (60) que des-

---

(58) «Venezuela: Chávez consigue superpoderes para 18 meses», «Infolatam», 31/01/07, el vicepresidente de la Asamblea Nacional, Roberto Hernández, manifestó que: «No estamos prometiéndole justicia para el futuro, sino para el presente (...), esperanzas que quedaron enterradas casi durante dos siglos y que nosotros estamos dispuestos a llevar a cabo a costa de lo que sea y contra quien sea».

(59) Sobre el nivel de conflictividad alcanzado M<sup>a</sup> Pilar García-Guadilla, «Organizaciones sociales y conflictos socio-políticos en una sociedad polarizada: las dos caras de la democracia participativa en Venezuela», «América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales», vol. 42 (abril 2006), pp. 37-60. La autora entiende que se genera un proceso progresivo de «des-democratización» en las organizaciones sociales ya que ante el proceso de polarización existente, la falta de cultura democrática en la sociedad venezolana acaba provocando que la gente opte por armarse para defender sus posturas tanto a favor como en contra del gobierno.

(60) Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) es la corporación estatal de la República Bolivariana de Venezuela encargada de la exploración, producción, manufactura, transporte y mercadeo de los hidrocarburos.

embocó en un golpe de estado contra Chávez. El regreso al poder del Presidente en pocas horas no hizo recapacitar a ninguno de los bandos enfrentados y la polarización social no sólo no se detuvo sino que se agudizó. De diciembre de aquel año a enero, de nuevo hubo víctimas mortales en los enfrentamientos entre los partidarios y opositores del chavismo. En febrero de 2003 el país se encontraba al borde de la confrontación armada.

El bloqueo al que ha estado sometida la Asamblea Constituyente boliviana, durante más de seis meses desde su inauguración es un ejemplo paradigmático. Si la Asamblea Constituyente ha estado bloqueada se debió a la «interpretación» particular que la oposición y el MAS hicieron de la ley de convocatoria y de la Constitución. Para la oposición y el Oriente del país el cumplimiento riguroso de la ley exigía que cada reforma constitucional fuera aprobada por dos tercios. Mientras el MAS, que cuenta con mayoría absoluta en la cámara (pero no con los dos tercios), entendió que dichas reformas podían aprobarse por mayoría absoluta. Entre las medidas de presión contra la postura del gobierno destaca la huelga general celebrada el 8 de septiembre de 2006, con el departamento oriental de Santa Cruz a la cabeza. El gobierno criticó duramente esta actuación y los movimientos sociales, próximos al mismo, optaron por establecer un cerco, como una «represalia», a la capital del departamento a través del bloqueo de sus principales carreteras. Estos acontecimientos ponen de manifiesto una cultura política en la que los márgenes de diálogo son reducidos. El gobierno considera que el apoyo popular le proporciona la suficiente legitimidad para interpretar la ley de acuerdo a su conveniencia. Esta opción radicaliza necesariamente las posiciones ya que anima a sus opositores a optar por la misma estrategia. Ante el desacuerdo resultante todos optan por la acción directa, ya que ha acabado por entenderse como el medio de acción más eficiente. El MAS finalmente ha aceptado la reivindicación de la oposición y con ello ha podido reiniciarse las sesiones, después de medio año. No deja de ser sintomático que el instrumento con el que los movimientos sociales y los populismos consideran que pueden transformar la realidad haya quedado paralizado por el conflicto y la polarización. Esta forma autoritaria de gobierno, donde no se respeta la división de poderes y no se contempla con demasiado rigor la legalidad no sólo se ha manifestado en Hugo Chávez o Evo Morales, sino que desde enero de este año Rafael Correa y Daniel Ortega (61) han teni-

---

(61) Mientras que Rafael Correa ya ha puesto de manifiesto esta posición en relación al referéndum de la Asamblea Constituyente, Daniel Ortega también ha demostrado una actitud autoritaria, ignorando el Congreso con diferentes medidas, véase «*La prensa*», 11/02/07.

do tiempo suficiente para aplicar la misma forma de gobierno. Cabe esperar por tanto una posible polarización de aquellos sectores que se consideren excluidos, favoreciendo una inestabilidad política que no facilite en absoluto la realización de las propuestas revolucionarias propuestas. Con ello seguiría alimentándose una dinámica política en espiral tendente a aumentar la frustración ciudadana y la crisis de representatividad que dio origen a los NMSs y a los populismos de izquierda.

Este círculo vicioso nos confirma que las soluciones alternativas aplicadas o por aplicar lejos de resolver el problema de la gobernabilidad, y en última instancia el de la consolidación democrática parece más bien complicarla. A las limitaciones o las contradicciones de las propuestas formuladas por los NMSs o los populismos de izquierda es preciso sumarle los efectos generados por la debilidad estatal. Una cuestión que tampoco es prioritaria en estos planteamientos alternativos.

## **CONCLUSIONES**

El objetivo de estas páginas ha sido poner de manifiesto los problemas de la democracia latinoamericana, inmersa en una crisis de gobernabilidad que ha acabado por complicarse ante el surgimiento de nuevos actores. Su origen se encuentra en esta misma crisis, ya que los NMSs y los populismos de izquierda pretenden dar respuesta a las demandas y a las necesidades ciudadanas que no han sido atendidas. Para ello su propuesta radica en construir una democracia donde el pueblo participe directamente de las decisiones de gobierno. Mas allá de que este punto sea alcanzable y que estos populismos lo consigan, el problema de la gobernabilidad ha quedado reducido a las limitaciones participativas y al carácter restrictivo, según esta visión, de las democracias representativas. En estas páginas sin embargo se ha pretendido insistir en otros factores para explicar el problema de la gobernabilidad. Así la representatividad no sería una causa sino consecuencia de la debilidad estatal. Un elemento fundamental para entender las fracturas de la democracia.

Mediante la influencia permanente que genera este factor, la ingobernabilidad es un problema dinámico que se alimenta y acrecienta, incidiendo directamente en la democracia. La crisis de representatividad, mediante la cual se manifiesta este problema esta generando un proceso de desgaste y de erosión de las instituciones democráticas representativas sin tener una alternativa global capaz de sustituirla. Por el momento ni NMSs ni líderes populistas han construido dicha alternativa aunque buena parte

de su propia identidad se base en la crítica al sistema representativo. En torno a construir una democracia basada en el riguroso cumplimiento de la voluntad popular, tanto unos como otros, han acabado priorizando esta voluntad por encima incluso de otras libertades y derechos y de instituciones y procedimientos que garantizan valores democráticos básicos.

La inexistencia de un Estado sólido ha impedido la formación de una cultura política basada en la importancia de las instituciones para regular la vida política y social. Un aspecto que incide directamente en la democracia representativa, pues del grado de institucionalización depende prácticamente el de democracia. De hecho la democracia no puede sobrevivir sin las instituciones que garantizan la división de poderes, la regla de la mayoría, la alternabilidad en el poder... Esta deficiencia en la cultura política afecta, aunque en diferente medida, a toda la región. En el caso de los NMSs y los populismos sus propuestas no resuelven este problema, incluso pueden agravarlo. En la medida que los principales obstáculos para la realización de los deseos de la voluntad popular son las instituciones y que la acción directa popular y la relación directa del gobernante con el pueblo son las mejores formas para lograr el cumplimiento de dicha voluntad no dejan en última instancia de negarse algunos valores e instituciones fundamentales de la democracia.

Según el Informe 2006 del Latinobarómetro, el 74% de los ciudadanos consideró que «la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno». Pese a las matizaciones que exige este porcentaje, el análisis expuesto no ha pretendido negar las convicciones democráticas de los ciudadanos latinoamericanos, pese a la crisis de gobernabilidad. No obstante, sí cabe señalar la posible tentación de gobernantes y gobernados de recurrir a alternativas que para «salvar la democracia» acaben por deteriorar fundamentos esenciales. Entre tanto, mientras no se aborde la cuestión estatal y sus debilidades estructurales será estéril intentar «salvar la democracia».

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN AMERICANOS Y EL MODELO DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)**



## **LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN AMERICANOS Y EL MODELO DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)**

Por CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS

### **INTRODUCCIÓN: PANORÁMICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA**

#### **Consideraciones metodológicas sobre el estudio de los procesos de integración**

La naturaleza monográfica del presente número de *Cuadernos de Estrategia* y el espacio disponible han aconsejado optar por el análisis de un proceso de integración americano bien concreto, conformándonos con una previa y breve presentación del estado en que se encuentran el resto de procesos, sobre todo para situar en su contexto histórico dicho análisis y justificar tal elección. Ahora bien, buenas razones metódicas abundan en esa misma dirección.

En efecto, el problema metodológico clave que plantea el estudio de un conjunto de procesos de integración regional no es otro que las dificultades que acarrea la ponderación de realidades a veces muy distintas, lo que suele suscitar dudas acerca de la idoneidad de los instrumentos conceptuales usados, obliga a tomar ciertas precauciones metódicas y obstaculiza en consecuencia la elaboración de conclusiones plausibles. Hay muchas formas de enfrentarse a este escollo. En este caso hemos optado, tras una introducción panorámica general, por reducir el ámbito de estudio a un modelo o patrón, a un solo proceso de integración regional utilizado como ejemplo de lo que ocurre con todos los demás. Pero

para fijar ese modelo es preciso encontrar un previo común denominador entre todos esos procesos, que justifique el manejo de un patrón que sirva de pauta sobre cómo son y funcionan sustancialmente el resto de procesos de integración en el continente americano.

Es cierto que un proceso de integración regional, ya se trate del europeo o de cualquiera de los que aquí nos van a ocupar, constituye una realidad política muy compleja que no puede explicarse totalmente mediante el recurso a ningún paradigma (1), sino a través de un análisis empírico del mismo muy pendiente de los aspectos metodológicos y que tome en cuenta todos los elementos relevantes en presencia desde una óptica multidisciplinar (2). Ahora bien, sin necesidad de caer en la tentación de elaborar una teoría general formada por una serie o conjunto trabado de paradigmas (3), parece evidente que cualquier proceso de integración regional gira sustancialmente en torno a cierto número de paradigmas que pueden cambiar a lo largo de su evolución. Es decir, en torno a algunos principios teóricos capaces de ofrecer estrategias de investigación útiles para describir y explicar de forma fidedigna la realidad de ese proceso. Se trata de saber si esos pocos paradigmas, si cabe incluso uno solo, podría ayudarnos a describir y explicar sustancialmente el conjunto de los procesos de integración en América Latina; eso allanaría el camino para el uso razonable de uno de esos procesos como modelo o patrón de los demás.

En este sentido y desde una óptica formal, destacamos la presencia y el papel que desempeña el paradigma del pluralismo jurídico, o del pluralismo de sistemas jurídicos, para describir y explicar en sustancia el conjunto de los procesos de integración hoy activos en el mundo, sean americanos o no. Este paradigma describe y explica los procesos de integración en virtud de delicadas relaciones de equilibrio, llenas de tensiones y compromisos, entre tres sistemas jurídicos bien distintos, a saber: el sistema internacional, los sistemas internos de los Estados miembros y por

---

(1) GINER, S., LAMO DE ESPINOSA, E., Y TORRES, C. (Eds.), *Diccionario de sociología*, Madrid 1998, pp. 554-555 (voz «paradigma»).

(2) ROSAMOND, B., *Theories of European Integration*, London 2000, Caps. 6, 7 y 8, pp. 130 y ss., en particular 151-156 y 179-197.

(3) No pretendemos ofrecer una visión general de ningún proceso de integración regional, sino sólo diagnosticar algunas, al menos, de sus líneas de fuerza. Ahí se agotan las pretensiones teóricas de este trabajo. Por tanto, renunciamos al debate mayor del análisis paradigmático sobre las estrategias de investigación alternativas y su consecuente aplicación y comparación en el caso de los procesos de integración regional latinoamericanos.

supuesto el propio sistema de integración (4). Se trata de estudiar las variables comunes y distintas de un proceso de integración en relación con su realidad circundante *ad intra* (los sistemas nacionales de los Estados miembros, sujetos activos del proceso de integración) y *ad extra* (el sistema internacional, esto es, la vida de relación internacional en la que participan, junto a otros sujetos y actores, los mismos Estados miembros y la organización internacional de integración por ellos creada), así como las relaciones de colaboración (convergencia y armonización) y tensión (conflicto) que se dan entre esos tres sistemas jurídicos. Sin olvidar, por supuesto, la comparación de un proceso con otros procesos de integración próximos o lejanos.

El paradigma del pluralismo jurídico es un presupuesto relevante y objetivo para entender en su conjunto cualquier proceso de integración regional, ya que el ordenamiento jurídico de dicho proceso no pasa de ser un sistema de Derecho Internacional particular, a medio camino y estrechamente interrelacionado con los ordenamientos constitucionales de sus Estados miembros y con el Derecho Internacional (5). Al margen de que, en última instancia, las características esenciales del Derecho de un proceso de integración se determinen por el contenido de su Derecho originario (los tratados constitutivos) y derivado (el cuerpo de normas generado durante su evolución, adoptado en aplicación de ese Derecho originario).

Más allá de la epistemología general y situándonos en un plano operativo, el paradigma del pluralismo jurídico se funda empíricamente en un determinado marco conceptual formado por un conjunto de conceptos ejemplares, que ofrecen definiciones breves capaces de describir de forma perdurable cierto aspecto concreto de la realidad de cualquier proceso de integración. Este análisis conceptual, complementario del paradigmático, exige igualmente un método acorde con la propuesta principal del paradigma del pluralismo jurídico, que no es otra que la evidencia de

---

(4) Para un esbozo de este paradigma, exclusivamente desde la óptica de las relaciones entre Derecho Internacional y Derecho Comunitario, JIMÉNEZ PIERNAS, C., «*El incumplimiento del Derecho comunitario por los Estados miembros cuando median actos de particulares: una aportación al debate sobre la interdependencia entre Derecho comunitario y Derecho internacional*», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 7 (2000), 15-48, pp. 15-20. Para una breve aproximación general al mismo, cfr. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C., *Discurso de investidura como doctor honoris causa por la Universidad de Oviedo (25 de mayo de 2001)*, 21 pp., *passim*.

(5) Cfr. REPOSO, A., «*Clasificaciones tradicionales y naturaleza jurídica de la Unión Europea*», y RUIZ-RICO RUIZ, G., «*El proceso de "europeización" del Derecho Constitucional: un nuevo reto metodológico para el siglo XXI*», ambos en *Revista de Estudios Políticos*, nº 117 (2002), 235-247 y 103-123, pp. 245 y 105-107, respectivamente.

la interrelación entre distintos ordenamientos jurídicos. Por supuesto, no hay mejor método para ello que el comparativo.

Mediante el método comparativo (6), que equivale *mutatis mutandis* en las ciencias sociales al método experimental en las ciencias naturales, podemos examinar y comparar cada proceso de integración regional tanto con los ordenamientos nacionales de sus Estados miembros como con el ordenamiento internacional, que se desenvuelven desde luego en ámbitos distintos pero complementarios, sin olvidar (insistimos) la comparación a su vez con otros procesos de integración. Gracias a una lógica inductiva, que atiende a la articulación entre estos tres ordenamientos, pueden averiguarse qué relaciones empíricas existen entre sus elementos principales (condiciones materiales, instituciones, principios jurídicos...), así como qué caracteres son comunes en ellos y qué otros son específicos. Esta operación nos llevará a conocer la interacción, influencia recíproca, similitudes y diferencias entre esos tres sistemas y, por tanto, a conocer mejor la naturaleza profunda de cada proceso de integración regional, no concebido como un fenómeno jurídico aislado sino interdependiente.

Por ejemplo, hoy parece sencillo establecer cuáles son los elementos principales característicos del Derecho Comunitario Europeo, esto es: los principios fundamentales del efecto directo y primacía de este Derecho sobre el derecho interno y de la responsabilidad del Estado miembro por daños causados a los particulares a causa de la violación de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho Comunitario; así como la progresiva constitucionalización del sistema al ser concebidos y aplicados los tratados constitutivos como una Constitución de la Comunidad gracias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un tribunal militante en pro de la integración europea, cuya tarea como garante del respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los tratados constitutivos como parámetro de constitucionalidad es otro elemento principal característico del proceso de integración europea (7).

---

(6) *Diccionario de sociología*, op. cit., pp. 483-484 (voz «método comparativo»).

(7) Aunque admitimos las puntualizaciones que, desde una estricta técnica constitucionalista, se hacen a este respecto, entre otras las siguientes: jamás una asamblea constituyente ha aprobado un texto constitucional para Europa; la decisión fundamental sigue recayendo en los Estados miembros, por lo que en todo caso estaríamos en presencia de una «heteroconstitución» y no de una «autoconstitución»; la cesión de soberanía en las instituciones comunitarias es revocable; sin olvidar los procedimientos de admisión de nuevos miembros, así como de reforma y denuncia de los tratados constitutivos, que están mucho más cerca del Derecho Internacional que del Derecho Constitucional. Cfr. REPOSO, loc. cit., pp. 241-247; y RUIZ-RICO RUIZ, loc. cit., pp. 119-120.

Una especificidad destacada del Derecho Comunitario Europeo es la consagración de una solución monista para las relaciones entre este ordenamiento y los derechos internos de los Estados miembros; los principios de efecto directo y primacía determinan, como es sabido, las modalidades de inserción de las normas comunitarias en el ámbito del derecho interno, excluyendo cualquier solución dualista. En cambio, en cuanto a la inserción y eficacia de las normas internacionales en el ordenamiento comunitario europeo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es menos diáfana y más compleja que en el caso de las relaciones entre el Derecho Comunitario y el derecho interno. La jurisprudencia comunitaria consagra, es cierto, una solución monista en lo que se refiere a la recepción del Derecho Internacional general y convencional; pero es de inspiración dualista en lo que se refiere a la determinación de los efectos internos (en el Derecho Comunitario Europeo) de los convenios internacionales, pues tras analizar las disposiciones concretas así como el convenio de que se trate, puede negar a las mismas la eficacia directa o la aptitud para cuestionar la validez de un acto comunitario. La explicación de estos matices radicaría en que el Derecho Comunitario Europeo viene a regular una comunidad de Estados, pueblos y ciudadanos, lo que no sucede en absoluto con el Derecho Internacional, dedicado todavía hoy a ordenar las relaciones entre Estados y Organizaciones internacionales.

Es obvio, visto lo dicho y expresándonos mediante conceptos ejemplares, que en el actual estado de desarrollo del proceso de integración europea prevalece a grandes rasgos el polo comunitario y su postulado jurídico, el principio de integración supranacional, frente al polo intergubernamental y su postulado jurídico, el principio de cooperación. Pero este proceso mantiene una deferencia por la soberanía nacional de los Estados miembros, traducida sobre todo en la necesidad de contar con su colaboración leal y activa para lograr la aplicación indirecta, pero efectiva, del Derecho Comunitario (8).

¿Ocurre lo mismo en los procesos de integración americanos y qué papel desempeña en ellos la tensión entre los dos polos citados?. ¿Qué características propias los distinguen?. ¿Merecen todos esos procesos idéntica atención?. De ello vamos a ocuparnos en este trabajo, aunque anticipamos que no es posible emprender un estudio de esta clase en el estrecho margen de unas treinta páginas. No obstante, queda apuntado el

---

(8) ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, 5ª ed., trad. de G.-L. Ramos Ruano, Barcelona 2000, pp. 279-281. Ver el art. 10 del TCE.

método ideal a seguir. A continuación nos centraremos en ciertos aspectos e hitos relevantes de los procesos de integración americanos y en particular del SICA.

### **Breve presentación de los procesos de integración activos en América Latina**

Desde mediados del siglo pasado se pusieron en marcha distintos procesos de integración regional en América Latina con el mismo objetivo de promover la paz y el desarrollo económico. Todos ellos han padecido debilidades y dificultades por una mezcla de causas de muy diversa índole. En las dos últimas décadas ha habido iniciativas para reactivarlos al calor tanto de las exigencias económicas creadas por la globalización como de los éxitos cosechados por el proceso de integración europea. Como es bien sabido, El MERCOSUR, la Comunidad Andina, el SICA y la CARICOM son en la actualidad las principales organizaciones internacionales de integración del continente.

Son procesos heterogéneos en cuanto a su naturaleza y que evolucionan al capricho de la coyuntura política interna e internacional. Procesos identificados por un común denominador: se desarrollan sometidos al dictado de la jerarquía del polo intergubernamental, dominado por el postulado jurídico del principio de cooperación, sobre el polo comunitario o supranacional, dominado por el postulado jurídico del principio de integración; justamente todo lo contrario de lo que sucede en el proceso de integración europea. Como se trata de procesos relativamente jóvenes, ello no sería noticia a la vista de la evolución histórica seguida por el propio proceso de integración europea, que ha necesitado de una larga y no siempre pacífica maduración para alcanzar el grado de desarrollo del que hoy disfruta. Pero el caso es que, hasta hoy mismo, los procesos de integración americanos siempre han esquivado plantearse siquiera el dilema de optar, aún a medio o largo plazo, por el polo comunitario frente al polo intergubernamental o, al menos, por un cierto equilibrio entre ambos polos, manteniendo *sine die* la inclinación original por el polo intergubernamental en medio de una gran indefinición y confusión sobre sus verdaderos objetivos (9).

---

(9) Por citar el ejemplo del SICA, esta es una de las quejas principales formulada en su día por el Comité Consultivo del SICA, en su *Documento de posición frente al proceso de reforma integral del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*, Septiembre de 2004, puntos 8 y 15-17. Reforma, por cierto, aún pendiente.

Si empezamos por el MERCOSUR, el 2 de diciembre de 1991 entró en vigor el Tratado de Asunción con el ambicioso objetivo de establecer un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 31 de diciembre de 1994 (10). Al día de la fecha, no se ha pasado de una unión aduanera (11) imperfecta entre sus miembros y aún subsisten diversos obstáculos y restricciones comerciales internas. La debilidad mayor de este proceso, por ahora meramente asociativo, reside en el predominio radical del polo intergubernamental, muy marcado por ejemplo en el sistema tradicional de arreglo de controversias previsto o en el principio del consenso para la adopción de acuerdos en su seno, con la consiguiente carencia de una estructura institucional de naturaleza supranacional, independiente de los gobiernos de los Estados miembros, que vele por el interés comunitario e impulse el proceso (12). La crisis política y el litigio desatado entre Argentina y Uruguay en torno a la construcción de dos plantas de celulosa en la ribera uruguaya del Río Uruguay, que sirve de frontera entre ambos Estados, es la mejor prueba de la desmesurada jerarquía del polo intergubernamental y enturbia el futuro de este proceso de integración (13). A fin de cuentas, ambas partes han sometido su solución a la Corte Internacional de Justicia, esto es, a lo que dicte el Derecho Internacional.

La Comunidad Andina, llamada así desde la entrada en vigor del Protocolo de Trujillo de 3 de junio de 1997 por el que se reforma el antiguo Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino) de 26 de mayo de 1969, comprende hoy entre sus miembros, tras la retirada de Venezuela en 2006, a

---

(10) Desde 2006, Venezuela se ha integrado en el MERCOSUR como quinto Estado miembro tras retirarse de la Comunidad Andina.

(11) Una unión aduanera se funda en la adopción de un arancel exterior común y en la unificación de la legislación aduanera frente a terceros países; en ella gozan de libre circulación tanto las mercancías originarias de los Estados miembros de esa unión como las mercancías que proceden de terceros países una vez que entren en ese territorio aduanero único.

(12) GROS ESPIELL, H., «Naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y de sus Protocolos», en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. VII (1996-1997), 127-151, pp. 141-143. Ver, por ejemplo, el art. 2 del Protocolo de Ouro Preto, de 17 de diciembre de 1994, sobre la estructura institucional del MERCOSUR. Ver en particular para el asunto clave del sistema de solución de controversias, REY CARO, E., *La solución de controversias en los procesos de integración en América. El Mercosur*, Córdoba (Argentina) 1998, pp. 80-81; del mismo autor, *El protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur*, Córdoba (Argentina) 2002, pp. 66-68; y MARTÍNEZ PUÑAL, A., *La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (Mercosur): estudio de sus mecanismos*, Santiago de Compostela 2000, pp. 303-320.

(13) LOZANO CONTRERAS, F., «Los obstáculos a la libertad de circulación derivados de las conductas de grupos de particulares a uno y otro lado del Atlántico: Unión Europea-Mercosur», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 26 (2007), epígrafe II (en prensa).

Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Se encuentra en una situación similar al MERCOSUR, con una unión aduanera imperfecta, obstáculos aún no superados para el libre comercio interno (14) y un claro predominio del polo intergubernamental sin instituciones supranacionales que sirvan de contrapeso. Las crisis institucionales crónicas en Bolivia y Ecuador ensombrecen aún más el futuro de este proceso.

La CARICOM (*Caribbean Community*), se creó por el Tratado de Chaguaramas de 4 de julio de 1973, en vigor desde el 1 de agosto, siendo sus Estados fundadores Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad-Tobago, ampliándose después a otros Estados y territorios dependientes caribeños (Granada, Dominica, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Belice, Montserrat, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nevis, Bahamas, Surinam y Haití). El objetivo de esta Comunidad es, claro está, la creación de un mercado común. Pero, además de la heterogénea y peculiar composición de sus miembros, aún no se han eliminado totalmente los obstáculos al libre comercio dentro del área, tampoco se ha logrado la instauración del arancel aduanero común frente a terceros y la estructura institucional es marcadamente intergubernamental, prevaleciendo en ella el interés nacional sobre el interés comunitario.

La irrupción de la flamante Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) ha venido a enriquecer y complicar el panorama. La CSN, creada por la Declaración de Cuzco de 8 de diciembre de 2004 con ocasión de la Reunión de Presidentes de los doce Estados que integran Suramérica, no es más que un proyecto político en ciernes, pendiente de un tratado fundacional, que aboga por la articulación y convergencia de los dos procesos de integración principales (el MERCOSUR y la Comunidad Andina) y el establecimiento de un nuevo bloque supranacional estrictamente suramericano fundado en una zona de libre comercio, dando respuesta a la propuesta de creación del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) liderada por Estados Unidos (15). Es paradójico observar que el naci-

---

(14) Una zona de libre comercio, etapa anterior a la de la unión aduanera, descansa en la eliminación de los derechos de aduana y demás restricciones comerciales entre los Estados miembros de la zona, pero cada Estado mantiene sus propios aranceles y restricciones no arancelarias frente a terceros países ajenos a la zona.

(15) Para el seguimiento de esta ambiciosa iniciativa, ver el «*Documento Final de la Comisión Estratégica de Reflexión*», sometido a la II Reunión de Jefes de Estado de la CSN, y la Declaración de Cochabamba (2006), en <http://www.comunidadandina.org> Cfr. el Documento de trabajo n° 27 (Madrid, Febrero 2007), de la Serie Unión Europea, firmado por TURIENZO CARRACEDO, R. sobre los *Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones*, editado por el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo, pp. 17-23.

miento del proyecto de la CSN, auspiciado y muy querido por la diplomacia brasileña, ha coincidido con la inestabilidad política crónica de algunos Estados andinos y con el estancamiento y debilitamiento de los dos procesos de integración ya citados, especialmente el incumplimiento de las expectativas despertadas por el MERCOSUR (16). Puede entenderse que en este contexto se plantee el encuentro y la refundación de los dos procesos citados, pero cuesta creer que tal iniciativa goce del suficiente consenso y tenga algún futuro (17). Sobre todo si se observa la ausencia de voluntad política integradora en el seno del conjunto de elites gobernantes, las grandes asimetrías económicas, el efecto perturbador del nacionalismo, los conflictos bilaterales aún pendientes y la fragilidad y muy baja calidad de los regímenes democráticos de la región, cuando se sabe que el buen gobierno es el mejor sostén de cualquier proceso de integración (18).

Podríamos repetir, palabra por palabra, lo ya dicho sobre los otros procesos de integración al tratar del SICA: todos ellos son, por ahora, simples sistemas de cooperación comercial y económica con un futuro sombrío, atrapados en el viejo procedimiento intergubernamental de la adopción de decisiones por consenso. Bien entendido que ello no desmerece los esfuerzos hechos hasta ahora ni tampoco cuestiona la conveniencia de estas iniciativas. En relación con el SICA, es llamativa la escasa atención que merece este proceso de integración, debida sin duda a que lo protagoniza la región más pobre del continente, situada por tanto en la periferia del subsistema regional americano (19). Pero, dadas las circunstancias, esta es la región más necesitada si cabe del impulso integrador para hacer frente a los desafíos de la globalización y contrarrestar los graves inconvenientes de su atomización política y grado de subdesarrollo económico.

Es un lugar común que España debe apoyar, dentro y fuera de la Unión Europea (UE), los procesos de integración regional e impulsarlos entre

---

(16) DÍAZ BARRADO, C.M., «La Comunidad Suramericana de Naciones: propuestas y realizaciones», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LVII (2005), 639-663, pp. 641-643 y 655-656.

(17) En sentido contrario, *Ibid.*, pp. 661-662.

(18) Cfr. TURIENZO CARRACEDO, *op. cit.*, pp. 15-16 y 24.

(19) Subrayamos en particular la escasez de bibliografía jurídica especializada sobre el tema. Sólo hay escuetas o muy elementales presentaciones del sistema: ver, a título de ejemplo, los opúsculos de VALLE GONZÁLEZ, A., «La Unión Europea y el sistema de integración centroamericana», Managua 1997, y GIAMMATTEI AVILÉS, J.A., «Guía concentrada de la integración centroamericana», San Salvador 2000.

otras vías mediante la ayuda oficial al desarrollo; la UE parece también decidida a negociar asociaciones birregionales con los procesos regionales ya citados, SICA incluido (20), a pesar de los obstáculos que entorpecen esas negociaciones, muy en particular la resistencia tenaz de casi todos los Estados de América Latina a profundizar en la integración regional cediendo soberanía a instituciones supranacionales (21). Así las cosas, cobra sentido que nos ocupemos expresamente de analizar el modelo del SICA, el proceso menos estudiado y conocido, el más olvidado, y nos demos la oportunidad de profundizar a través del mismo en las deficiencias estructurales que atenazan a cualquier proceso de integración regional en América Latina, con independencia de la región donde se desarrollen. Así como los retos y las oportunidades que esta situación brinda a la UE y a España en la región centroamericana.

### **La integración centroamericana: orígenes, reactivación y situación presente**

El origen más reciente del esfuerzo integrador centroamericano se remonta al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, firmado en Managua el 13 de diciembre de 1960 por todos los Estados centroamericanos salvo Costa Rica, que lo firmó en 1963. Los compromisos básicos de ese convenio giraban en torno a una estrategia económica de sustitución de importaciones, con un arancel exterior común para proteger a la industria de la región, diversos incentivos para facilitar la industrialización y una zona de libre comercio intracentroamericana; se pretendía propiciar la interdependencia económica regional para, eventualmente, dar luego paso a una mayor cooperación e incluso integración política. Pero el crecimiento desordenado y sin ninguna equidad de algunos Estados del área (caso de El Salvador y Guatemala), la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969, los últimos coletazos de la guerra fría y el estallido de graves conflictos internos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, interrumpieron en los años ochenta el desarrollo económico y

---

(20) Ver la Declaración de Viena, de 12 de mayo de 2006, de la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, punto 31, y el Comunicado Conjunto de Viena, de 13 de mayo de 2006, de la II Cumbre UE-Centroamérica, donde se recoge el compromiso de entablar pronto las negociaciones conducentes a un Acuerdo de Asociación UE-SICA, incluida la creación de una zona de libre comercio, en <http://www.sica.int> Dichas negociaciones ya se han iniciado.

(21) REAL INSTITUTO ELCANO, «*La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la Independencia (Informe nº 3, Mayo 2005)*», pp. 13, 37-38 y 61-62.

la creciente interdependencia que vivía la región gracias al incremento del comercio y las inversiones recíprocas dentro de la misma (22).

La Cumbre de Presidentes de Esquipulas II (1987), donde se aprobó el plan de paz que puso paulatinamente fin a los conflictos armados en Centroamérica, normalizó las relaciones políticas y económicas en la región, auspició la transición democrática de los regímenes autoritarios imperantes y reactivó también los esfuerzos en pro de la integración regional, abriendo una nueva etapa en los años noventa con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tras la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos, el 13 de diciembre de 1991 (23). Esta nueva etapa se caracteriza por una profunda reforma de las instituciones heredadas de la década de los sesenta; la adopción de una Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en 1994, con una agenda económica a largo plazo para la integración regional; una significativa ampliación de la red de acuerdos regionales en esta materia, y la participación en el esquema de nuevos socios (Panamá, Belice y República Dominicana) (24). Pero lo más significativo de esta nueva etapa, tras la firma del Protocolo de Guatemala (1993), es la reorientación de los objetivos perseguidos: además de impulsar el desarrollo sostenible de la región, se pretende fortalecer y adecuar el proceso de integración a la nueva estrategia económica de apertura exterior, reformando las estructuras productivas para insertar a la región como un bloque económico en el comercio internacional y la economía mundial (25).

La evolución de los acontecimientos en los últimos años, a escala regional y global, ha llevado a que cada vez cobre más relevancia la integración económica entre los países centroamericanos, se agreguen nuevos temas a la agenda (como los mecanismos de solución de controversias comerciales (26)) o se amplíen los objetivos perseguidos más allá de

---

(22) Ver para este párrafo, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), «*Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003*», San José de Costa Rica 2003, pp. 149-152.

(23) El SICA entró en funcionamiento el 1 de enero de 1993. El último conflicto interno en resolverse fue el de Guatemala, gracias a los Acuerdos de Paz firmados en México en 1996 entre el Gobierno guatemalteco y la URGN.

(24) Ahora mismo forman parte del sistema Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, aunque con llamativas asimetrías que convierten en un complejo y confuso rompecabezas la estructura institucional y la organización funcional del SICA. Por citar un ejemplo, sólo tres Estados integran la Corte Centroamericana de Justicia (El Salvador, Honduras y Nicaragua).

(25) De nuevo PNUD, *Segundo Informe 2003...*, *op. cit.*, pp. 152-154 y ss.

(26) Ver Resoluciones n° 106-2003 (COMIECO-XXVI), n° 111-2003 (COMIECO-XXVII), n° 170-2006 (COMIECO-XLIX) y Anexo 1 de la misma, en <http://www.sieca.org.gt>

la zona de libre comercio. Sin embargo, no se ha logrado el arancel exterior común y hay dificultades para contar con mecanismos uniformes de recaudación común de los aranceles, que son componentes básicos de una todavía lejana unión aduanera (27); tampoco hay una política comercial común. De hecho, las negociaciones bilaterales para la celebración de acuerdos de libre comercio erosionan el objetivo del arancel exterior común ya que, en la práctica, suponen dar un tratamiento particular (y no común) a las importaciones procedentes de terceros países (28). También hay Estados, caso en especial de Costa Rica, que goza de la mejor posición económica relativa en la región, que son reticentes al proceso de integración regional y no se deciden a implicarse plenamente en él (29).

En fin, el esfuerzo descrito no ha conducido a un fortalecimiento apreciable de la dinámica integracionista en la región, con el riesgo consiguiente de una eventual desilusión social a causa de las expectativas frustradas (30). Esta conclusión nos resulta familiar por compartida con el resto de procesos de integración ya citados. Aún así, nadie cuestiona que un refuerzo de la integración centroamericana capaz de impulsar el desarrollo humano sostenible de la región sigue constituyendo un desafío político y económico de primer orden para Centroamérica en este nuevo siglo (31).

Toca ahora, tras estas pinceladas sobre el estado actual del proceso de integración centroamericana en el contexto del continente, ver qué papel desempeña en la escena el complejo entramado institucional, normativo y judicial levantado en torno al SICA en los últimos quince años;

---

(27) Ver, como pruebas recientes, el punto 1 de la Declaración de León (Nicaragua), de 2 de diciembre de 2005, de la XXVII Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA; el punto 10 de la Declaración de Panamá, de 9 de marzo de 2006, de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA; y el punto 9 de la Declaración de San José, de 16 de diciembre de 2006, de la XXIX Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, en <http://www.sica.int>

(28) De nuevo PNUD, *Segundo Informe 2003...*, *op. cit.*, p. 164.

(29) En el ARI n° 22/2007 (14.02.2007), del Real Instituto Elcano, se publica una colaboración de ORDOÑEZ, J., titulada «Costa Rica: cada día más cerca de Centroamérica», que no dedica una sola palabra al proceso de integración regional, a pesar de que los problemas económicos que acucian a este país y de los que se ocupa el autor (déficit fiscal, apertura económica al exterior, entre otros) aconsejarían prestarle más atención en el marco de lo ocurrido en la última Cumbre UE-Centroamérica celebrada en Viena.

(30) Conviene recordar que, en rigor, esta nueva etapa del proceso de integración se reactivó desde las elites gobernantes, sin participación ni debate entre la población (Otra vez PNUD, *Segundo Informe 2003...*, *op. cit.*, p. 151).

(31) *Ibid.*, p. 148. Cfr. el reguero de Declaraciones de las periódicas Reuniones de Presidentes del SICA, de las que ofrecemos sólo una muestra *supra* en nota 27.

tomando muy en cuenta sobre todo el referente de la Unión Europea. No vamos a analizar de forma mecánica y lineal las competencias, composición, organización y funcionamiento del SICA para compararlos luego con los de la Unión Europea, ya que las diferencias son abismales y cada proceso atiende a necesidades propias, posee sus peculiaridades y no puede ser comparado y transpuesto (exportado e implantado) sin más (32). Sería proceder de forma no idónea a la vista de las consideraciones metodológicas ya hechas.

Con este anhelo, en cambio, sí vamos a recordar el núcleo de los grandes principios constitucionales que informan sustancialmente el proceso de integración europea y le otorgan la debida coherencia y plenitud, enlazando y cohesionando los fines y objetivos fundamentales del sistema con los medios jurídicos de acción con que cuentan las instituciones para llevarlos a cabo. Tales principios han sido reconocidos y formulados en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se han consolidado en la práctica interna de la UE y algunos incluso se han codificado como normas originarias; pretendemos averiguar, si es el caso, qué papel teórico y vigencia práctica poseen estos grandes principios (o conceptos) en el SICA (33). De esta forma, atendemos a los requerimientos metodológicos que nos hemos impuesto *supra*.

Ahora bien, la nómina de principios constitucionales de índole institucional, normativa y jurisdiccional desarrollados por la jurisprudencia comunitaria europea es muy amplia y tal comparación con principios semejantes del SICA desbordaría con mucho los límites de este trabajo por enjundiosa e inútil. No olvidemos que con esta amplia y cómoda fórmula de los principios constitucionales (valdría también llamarlos estructurales) nos permitimos la licencia de abarcar no sólo los principios constitucionales *stricto sensu* (es decir, aquellos principios implícitos en el Derecho Comunitario originario, que se infieren de su propia naturaleza), sino también los principios genera-

---

(32) Cfr., para el caso de la comparación entre la UE y el MERCOSUR, MANGAS MARTÍN, A., «Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política», en *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol. VII (1996-1997), 77-104, pp. 78-82 y ss.

(33) La tarea de fijar los fundamentos del Derecho Comunitario Europeo por medio del análisis sistemático de sus principios constitucionales ha sido objeto de una reciente publicación, cuya lectura recomendamos, diseñada y estructurada con ese fin: *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes 2006. Los principios se inspiran en los fines y objetivos a alcanzar y dan un sentido racional a las acciones o medios que se emprenden para ello, situándolas en un contexto y asegurando su continuidad: BLUMANN, C., «Objectifs et principes en droit communautaire», en *Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, *op. cit.*, 39-67.

les del derecho inherentes a todo sistema jurídico, los principios generales comunes a los sistemas jurídicos de los Estados miembros e incluso determinados principios generales procedentes del Derecho Internacional. En definitiva, esta fórmula unitaria engloba tanto a los principios constitucionales del Derecho Comunitario en sentido estricto como a los principios generales del derecho de distinto origen reconocidos por la jurisprudencia comunitaria. La evidencia, una vez más, de la interrelación entre los tres ordenamientos jurídicos en liza (el comunitario, el interno y el internacional), compensa la sencillez conceptual de la fórmula (34).

De ahí que nos limitemos a establecer como referencia los llamados principios constitucionales transversales, que son menores en número y que se distinguen porque afectan e irradian su influencia de un lado al otro del ordenamiento comunitario europeo, esto es, sobre las tres estructuras (institucional, normativa y jurisdiccional) del sistema, hasta el punto de que los principios constitucionales específicos de cada estructura deben interpretarse a la luz de dichos principios transversales. Nos referimos en concreto a los principios de comunidad de derecho, de legalidad comunitaria, de seguridad jurídica (que conecta y se manifiesta tácitamente bajo los principios de publicidad de las normas, no retroactividad, respeto de los derechos adquiridos y protección de la confianza legítima), de protección de los derechos fundamentales, de lealtad comunitaria y de solidaridad. Sin ellos no se concibe un sistema de integración digno de tal nombre, porque son los que le otorgan su verdadera naturaleza (35).

## LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRANSVERSALES DEL SICA

A través de la sencilla comparación de esos principios transversales con los principios de inspiración semejante en el SICA, sabremos si

---

(34) A nuestro entender, esta especie de *ius commune* de la integración *in itinere* que aquí proponemos podría inspirarse en otra afortunada fórmula o modelo, el «Derecho Constitucional común europeo», acuñada por Peter Häberle: ver HÄBERLE, P., «Derecho Constitucional Común Europeo», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 79 (1993), 7-46, sobre todo pp. 13-28; PÉREZ-LUÑO, A.-E., «El Derecho Constitucional común europeo»: apostillas en torno a la concepción de Peter Häberle, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 88 (1995), 165-173, *passim*; y RUIZ-RICO RUIZ, loc. cit., pp. 108-110.

(35) Ver para este párrafo, MEJÍA HERRERA, O., «La Unión Europea como modelo de integración: análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana», Madrid 2007, Capítulo II, Secciones I y II (en prensa). Es la metodología empleada por este autor en su tesis doctoral, por mí dirigida, defendida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá en enero de 2006.

dichos principios informan o al menos influyen en el funcionamiento general del SICA, sin necesidad de entrar en un análisis *de manual* sobre dicho proceso. Se trata, en suma, de saber qué papel desempeña el imperio del derecho y el grado de integración alcanzado en la estructura básica (institucional, normativa y jurisdiccional) del SICA. Esta es una cuestión crucial. Podemos anticipar que la jerarquía indudable del polo intergubernamental sobre el comunitario, tanto en el SICA como en el resto de procesos de integración americanos, no permite aventurar noticias halagüeñas a este respecto y es fácil presagiar que la balanza se inclina del lado de la política y de la cooperación más que del lado del derecho y la integración, o lo que es lo mismo, que el SICA se encuentra todavía mucho más cerca del Derecho Internacional que del Derecho Comunitario. Empezaremos por estudiar el papel en el SICA de los principios de legalidad y seguridad jurídica como pilares fundamentales del imperio del derecho, para continuar luego con la protección de los derechos humanos en el SICA y acabar con el estudio de los principios de cooperación leal y solidaridad (36).

### **El SICA como un sistema de derecho**

Es evidente que el SICA es un sistema de derecho porque es una organización internacional que persigue a largo plazo la integración de sus Estados miembros basada en un orden jurídico; el SICA crea derecho a través de sus instituciones competentes y está sometido, junto con sus Estados miembros, a un ordenamiento jurídico propio, en el que el Protocolo de Tegucigalpa como tratado constitutivo marco es la norma de mayor jerarquía (37).

Si el SICA es un sistema de derecho, el imperio del derecho impone como corolario el principio de legalidad; las instituciones del SICA deben pues conducirse dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Protocolo de Tegucigalpa y sus acuerdos complementarios, con el fin de lograr los fines y objetivos en ellos establecidos. Ahora bien, no hay una norma en el Protocolo de Tegucigalpa que declare expresamente dicho principio (38), aunque pueda inferirse a partir de una interpretación

---

(36) Advertimos que las páginas que siguen son tributarias de la obra ya citada del profesor MEJÍA HERRERA (*Ibid.*..., Capítulo IV, Sección I), un trabajo de referencia para saber a ciencia cierta el presente estado de cosas en el SICA desde una óptica jurídica.

(37) CCJ, 24 de mayo de 1995, *Secretaría General (GO n° 1, de 01.06.1995, p. 29)*, en <http://www.cci.org.ni> (Ver también arts. 1 y 3-j) del Protocolo de Tegucigalpa.

(38) Sí se establece, en cambio, en la UE (art. 5 del TCE).

sistemática del citado Protocolo y sus acuerdos complementarios (39). La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) (40), en cuanto ha tenido ocasión, ha manifestado que cualquier clase de acto normativo adoptado en el seno del SICA debe respetar las facultades atribuidas en las normas que sean de aplicación para actuar conforme al principio de legalidad (41); en otros términos, para la CCJ, las autoridades del SICA y los Estados miembros no poseen más facultades que aquellas que les atribuyen expresamente las normas del sistema (42).

Pero el Protocolo de Tegucigalpa es demasiado genérico e impreciso, no delimita los ámbitos materiales de competencia de las instituciones del sistema, y los instrumentos complementarios que han intentado regular esos aspectos han creado una maraña de órganos específicos que complican sobremanera toda la estructura institucional y provocan un riesgo grande de duplicidad de funciones y confusión de competencias en el seno del SICA. Además, la CCJ no ha podido profundizar en la interpretación y aplicación del principio de legalidad por la juventud del sistema y los pocos casos que se le han sometido en esta materia. En definitiva, el principio de legalidad no ha gozado por ahora de una formulación y desarrollo acordes con su trascendencia por parte de la CCJ.

Sabemos que en la UE se ha establecido un sistema completo de recursos y procedimientos ante el Tribunal de Justicia para controlar la

---

(39) Ver el art. 5 del Protocolo de Guatemala, donde puede leerse que uno de los principios básicos del subsistema de integración económica es el de legalidad. Se entiende por instrumentos complementarios «todos los instrumentos jurídicos de la integración centroamericana complementarios o derivados del Protocolo de Tegucigalpa, sean éstos anteriores o posteriores al mismo» (art. 2 del «Reglamento de los actos normativos del Sistema de la Integración Centroamericana», en <http://www.sica.int>).

(40) Ver una breve presentación de este tribunal y su labor en CHAMORRO MORA, R., «*La Corte de Justicia de la Comunidad Centroamericana*», Managua 2000, donde se apuntan algunas de sus debilidades (pp. 189-192). Para la normativa que regula el funcionamiento y las actividades de la CCJ, en particular el convenio del estatuto y la ordenanza de procedimientos, ver CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA, *Régimen jurídico*, 2ª ed., Managua 2005.

(41) CCJ, 25 de octubre de 2001, ASODAA y Estrada Cuadra/COMIECO (GO n° 12, de 14.11.2001, p. 8). En el mismo sentido, CCJ, 4 de septiembre de 2003, Merco Agro Internacional S.A./COMIECO (GO n° 16, de 01.10.2003, p. 25). Ha habido que esperar, por cierto, hasta el 1 de diciembre de 2005 para que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Partes del SICA adopte el Reglamento citado *supra* en nota 39, cuyo art. 2 define el acto normativo como un «acto voluntario que crea, regula, ordena, modifica o extingue relaciones de derecho»; dicho Reglamento atribuye capacidad normativa sólo a la Reunión de Presidentes (ver su Cap. II) y al Consejo de Ministros (Capítulo III).

(42) CCJ, 13 de marzo de 2002, Secretaría de Integración Económica Centroamericana (GO n° 14, de 05.12.2002, p. 13).

legalidad de los actos de las instituciones comunitarias. En el SICA sólo existe la acción o demanda de nulidad ante la CCJ como medio para que ésta controle la legalidad de los actos normativos de las instituciones del sistema (43). Por tanto, el sistema carece de medios para garantizar de forma completa y permanente el control de legalidad a través de la CCJ, como sería el caso entre otros de la (inexistente) consulta prejudicial de apreciación de validez de los actos normativos adoptados por las instituciones del SICA. Sería muy conveniente emprender las reformas necesarias para confiar a la CCJ el control de legalidad mediante la introducción de ciertos recursos y procedimientos; en especial, un recurso de indemnización en materia de responsabilidad extracontractual (por daños causados al margen de la falta de ejecución de un contrato) del SICA, si sus instituciones, en el ejercicio de sus funciones, causaran un daño o perjuicio a un Estado o a un particular que derive de una conducta ilegal de las mismas.

Sin embargo, para que este recurso constituyera una vía procesal eficaz en manos de los particulares, o de los Estados miembros, sería imprescindible instaurar un régimen de financiación autónoma del SICA que le otorgara una capacidad presupuestaria de la que hoy carece. El SICA depende hoy, para su sostenimiento, de las contribuciones de los Estados miembros y de las donaciones de terceros Estados y organizaciones internacionales (44). No es factible una unión aduanera centroamericana sin ingresos o recursos propios obtenidos sobre todo de la aplicación del arancel exterior común.

Por otra parte, el principio de seguridad jurídica es otro principio básico del SICA. Así lo establece el Protocolo de Tegucigalpa al afirmar que el SICA perseguirá sus objetivos atendiendo a la seguridad jurídica de las relaciones entre los Estados miembros, y que las instituciones del sistema deberán guiarse conforme a ese y otros principios e inspirarse en ellos en su actividad normativa (45). Mientras el principio de legalidad tutela el interés público del grupo de Estados miembros del sistema, el principio de seguridad jurídica ampara los intereses privados. De ahí que no sea fácil conciliar la aplicación de ambos principios cuando confrontan el interés público y el interés privado, prevaleciendo uno u otro en razón de la correspondiente ponderación de intereses.

---

(43) Ver art. 22-b) del convenio de estatuto de la CCJ, en relación con los arts. 60-a) y b) de la ordenanza de procedimientos.

(44) Ver arts. 26-e) y 32 del Protocolo de Tegucigalpa.

Como cabía esperar y en sintonía con lo ya dicho sobre el principio de legalidad, el principio de seguridad jurídica tampoco ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la CCJ, en cuyas sentencias sólo se hacen referencias genéricas e imprecisas al mismo, sin delimitar su contenido y alcance (46); aún siendo un principio de contenido complejo que requiere ser precisado y delimitado en relación con los principios específicos de publicidad de las normas, no retroactividad, respeto de los derechos adquiridos y protección de la confianza legítima. Eso es justamente lo que sucede en la UE, donde el Tribunal de Justicia ha desarrollado una jurisprudencia exhaustiva al respecto, conectando el principio de seguridad jurídica con los principios específicos recién citados.

El Derecho originario del SICA se limita a establecer el principio de publicidad de sus actos normativos, pero no hay un diario oficial del sistema que garantice la efectividad de dicho principio, asegurando la vigencia y aplicación inmediata y simultánea en los derechos internos de los actos normativos del SICA. En efecto, el artículo 10 del Protocolo de Tegucigalpa, que establece el deber de las instituciones del SICA de cumplir con el principio de publicidad de sus actos normativos, no ordena crear un diario oficial para garantizar el efectivo cumplimiento de dicho principio.

Con este motivo, la Secretaría General del SICA solicitó una opinión consultiva a la CCJ a fin de conocer los requisitos jurídicos para la creación de un diario oficial del SICA, respondiendo ésta que bastaba que la Reunión de Presidentes (órgano supremo del sistema) acordara crearlo como medio de publicidad del mismo para garantizar la seguridad jurídica en su seno, que la Secretaría General elaborara a continuación un proyecto de reglamento para regular su forma y funcionamiento y que éste fuera aprobado por el Comité Ejecutivo conforme a las facultades que le otorga el artículo 24-f) del Protocolo de Tegucigalpa (47). Pero, hasta la fecha, no se ha creado ese diario oficial (48), de modo que los actos nor-

---

(45) Ver arts. 4-g) y 9 del Protocolo de Tegucigalpa.

(46) Ver, por ejemplo, CCJ, 12 de julio de 1996, *Dirección General de Integración Económica de la República de Nicaragua* (GO n° 4, de 22.02.1997, p. 3); CCJ, 5 de septiembre de 1997, *Vega Baltodano/Poder Ejecutivo de Nicaragua* (GO n° 6, de 25.09.1997, p. 13); CCJ, 25 de octubre de 2001, *ASODAA y Estrada Cuadra/COMIECO*, loc. cit.; CCJ, 13 de marzo de 2002, *Secretaría de Integración Económica Centroamericana*, loc. cit.; CCJ, 4 de septiembre de 2003, *Merco Agro Internacional S.A./COMIECO*, loc. cit.

(47) CCJ, 20 de octubre de 1995, *Secretaría General* (GO n° 3, de 01.07.1996, p. 9).

(48) Aunque la Secretaría General informa que cuenta ya con un proyecto de gaceta electrónica, donde se publicarían los actos normativos del sistema (ver <http://www.sica.int>).

mativos del sistema deben publicarse por los Estados miembros en sus diarios oficiales respectivos mediante acuerdos o decretos ejecutivos para su entrada en vigor y aplicación en los ordenamientos internos (49). Es obvio que esta forma de publicación impide o dificulta la vigencia simultánea de esos actos en el conjunto de Estados miembros, ya que las medidas ejecutivas no se adoptan por regla general en la misma fecha; lo que contraviene el carácter comunitario de esos actos, que exigiría su vigencia y aplicación simultánea.

Es un contrasentido, además, establecer que las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros serán vinculantes para todos los Estados miembros y entrarán en vigor en la misma fecha en que se adopten, y disponer al mismo tiempo que tales decisiones deben publicarse en los diarios oficiales de los Estados miembros para asegurar su entrada en vigor y cumplimiento en cada uno de sus ordenamientos (50). Por si no bastara, establecer que los actos normativos del sistema puedan entrar en vigor en la fecha en que se adopten es claramente contrario al principio de seguridad jurídica, ya que el principio de publicidad normativa persigue también que los destinatarios de las normas tengan la posibilidad de conocerlas antes de su entrada en vigor. De ahí que se aconseje la entrada en vigor después de transcurrido un plazo razonable de tiempo desde la publicación, plazo que posibilite el conocimiento generalizado de la norma (51).

Por otro lado, la CCJ ha incurrido en grave contradicción al resolver de forma idónea, en una primera ocasión, que la publicidad de los actos normativos de las instituciones del sistema no es un requisito esencial para su validez, sino una condición para su vigencia y aplicación (52). Y declarar, en una segunda y posterior oportunidad, que la falta de publicación de los actos normativos en los diarios oficiales de los Estados miembros no impide su vigencia, porque la condición indispensable es la aprobación de los poderes ejecutivos y la publicación no es un elemento exigible a tal efecto (53). La CCJ incurre aquí en un prejuicio típico intergubernamental,

---

(49) Ver arts. 34 del Protocolo de Tegucigalpa, 55-7 del Protocolo de Guatemala y 17-8 del Tratado de San Salvador.

(50) Cfr. los arts. 22 y 34 del Protocolo de Tegucigalpa, 52, 55-6 y 55-7 del Protocolo de Guatemala, y 15-4, 17-7 y 17-8 del Tratado de San Salvador.

(51) En la UE, el Tribunal de Justicia no admite como regla general la vigencia inmediata de las normas comunitarias.

(52) CCJ, *20 de octubre de 1995, Secretaría General*, loc. cit. En perfecta sintonía, por cierto, con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

(53) CCJ, *5 de agosto de 1997, SIECA (GO n° 6, de 25.09.1997, p. 7)*.

porque pretende soslayar una quiebra del sistema (la infracción del principio de cooperación leal por un Estado miembro, que incumple la obligación que le incumbe de publicar en su diario oficial un acto normativo del SICA), reaccionando frente a esa infracción con una especie de represalia que contraría manifiestamente el principio de seguridad jurídica, que exige la publicación como requisito indispensable para la vigencia del acto. Parecería más conforme a derecho enervar la voluntad remisa del Estado miembro, si llegara el caso, mediante una demanda por incumplimiento ante la propia CCJ (54).

En el bien entendido de que no bastaría con la existencia de un diario oficial del sistema para lograr la vigencia simultánea de los actos normativos en el conjunto del sistema. Sería además necesario que la publicación en ese diario oficial fuera requisito suficiente para su aplicabilidad inmediata en los ordenamientos internos sin necesidad de publicación adicional en los diarios oficiales nacionales, y que el diario oficial del sistema estuviera efectivamente disponible en todos los Estados miembros para cumplir plenamente con el principio de publicidad normativa. En suma, es imprescindible corregir cuanto antes estas carencias para garantizar la seguridad jurídica en el SICA, de modo y manera que sus actos normativos se publiquen en un diario oficial del sistema, sin necesidad de publicación adicional en los diarios oficiales nacionales, para lograr su incorporación a los derechos internos; que dicho diario oficial esté disponible de forma efectiva y simultánea en todos los Estados miembros; y que los actos normativos entren en vigor después de transcurrido un plazo razonable que permita un conocimiento de los mismos.

### **La protección de los derechos fundamentales en el SICA**

La promoción y protección de los derechos humanos es un principio constitucional del SICA, tal y como lo establece su Derecho originario (55). La CCJ ya ha tenido oportunidad de advertir que podrían ser de su conocimiento casos de posibles violaciones de los derechos humanos atribui-

---

(54) Si bien es cierto que la normativa es confusa al respecto, ya que no determina claramente si una institución del SICA puede interponer una demanda por incumplimiento contra un Estado miembro (ver arts. 3 y 22-c) del convenio de estatuto de la CCJ, en relación con el art. 31 del Protocolo de Tegucigalpa). De hecho y hasta la fecha, no se ha presentado ante la CCJ demanda alguna por una institución del SICA contra un Estado miembro por incumplimiento del Derecho de integración.

(55) Ver art. 4-a) del Protocolo de Tegucigalpa.

das a una institución del SICA (56). Por tanto, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de la persona debe considerarse un parámetro fundamental para el control de la legalidad de los actos normativos de las instituciones del SICA por parte de la CCJ (57). Ahora bien, se requiere un pronunciamiento, todavía pendiente, de la CCJ para que el respeto de los derechos humanos se imponga no sólo a las instituciones del SICA sino también a las autoridades nacionales competentes para la ejecución interna de los actos normativos adoptados por aquellas (58).

El escaso desarrollo normativo del proceso de integración centroamericana ha influido, sin duda, en la falta de presentación de casos ante la CCJ en esta materia. Ésta no ha tenido hasta ahora la oportunidad de llevar a cabo una labor semejante a la emprendida tiempo ha por el Tribunal de Justicia para fijar casuísticamente el contenido y alcance de los derechos y libertades fundamentales en el marco del Derecho Comunitario Europeo, inspirándose también la CCJ para ello en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho de la integración centroamericana. A la vista de la experiencia europea, si hubiera voluntad política de profundizar en el proceso de integración y de dotarlo de un catálogo solvente de derechos humanos, cabría seguir el atajo de la adopción como Derecho originario de una carta de derechos fundamentales con fuerza vinculante tanto para las instituciones del SICA, al elaborar actos destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, como para los Estados miembros cuando ejecuten dichos actos en sus propios ordenamientos.

Huelga añadir que la CCJ (59) no posee, ni debe poseer, competencia para conocer demandas contra un Estado miembro por la posible violación de derechos humanos en el ámbito de su Derecho interno, esto es, dentro de su jurisdicción interna y fuera del ámbito de materias que sí caen dentro de las competencias del SICA. El conocimiento de esos asuntos es competencia exclusiva, en su caso, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

---

(56) CCJ, 24 de octubre de 2000, *Viguer Rodrigo* (GO n° 11, de 16.04.2001, p. 4).

(57) Así está bien establecido en la UE, donde la protección de los derechos humanos es un criterio básico usado por el Tribunal de Justicia para controlar la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias.

(58) Principio claramente establecido en la jurisprudencia comunitaria europea.

(59) Conforme al art. 25 de su convenio de estatuto.

## La cooperación leal y la solidaridad en el SICA

En cualquier proceso de integración es vital la leal cooperación entre los Estados miembros para impulsar el desarrollo del mismo y que éste cumpla sus fines principales. El llamado principio de cooperación leal, o de lealtad comunitaria, obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones conforme al Derecho originario y derivado, así como a facilitar a las instituciones el cumplimiento de su misión (60). Es evidente que la falta de lealtad de los Estados miembros en la aplicación del Derecho de integración convierte el imperio del derecho en una ilusión dentro de cualquier sistema. El principio de cooperación leal impone a los Estados miembros tanto deberes de acción como de abstención. Por tanto, los Estados miembros deberán cumplir con lealtad todas sus obligaciones, bien adoptando medidas idóneas para asegurar la ejecución de dichas obligaciones bien absteniéndose de adoptar cualquier medida susceptible de poner en peligro la realización de los fines perseguidos por el sistema.

El principio de lealtad comunitaria está expresamente establecido en el SICA en su forma vertical ascendente, aunque de modo incompleto pues enuncia sólo deberes de abstención para los Estados miembros (61). No obstante, una interpretación sistemática y teleológica del artículo 6 (62) del Protocolo de Tegucigalpa permite afirmar que el principio de cooperación leal impone deberes tanto de acción como de abstención a los Estados miembros para que el SICA pueda cumplir su misión y para garantizar la eficacia interna del Derecho de integración. La infracción de dicho principio por un Estado miembro implica un incumplimiento del ordenamiento del SICA, que puede servir de fundamento a una demanda por incumplimiento ante la CCJ interpuesta por un particular o por otro Estado miembro.

Sin embargo, es contradictorio e incoherente que en el ordenamiento del SICA se declaren simultáneamente el principio de cooperación leal vertical ascendente, de clara raigambre comunitaria, y el principio de reci-

---

(60) Así ocurre en la UE, según reza el famoso art.10 del TCE.

(61) Ver art. 6, en relación con el art. 4-h), del Protocolo de Tegucigalpa.

(62) Que reza así: «Los Estados miembros se obligan a abstenerse de adoptar medidas unilaterales que pongan en peligro la consecución de los propósitos y el cumplimiento de los principios fundamentales del SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA».

prociudad (63), de claro origen iusinternacionalista, como dos principios básicos del sistema. Es bien sabido que el sistema comunitario europeo prohíbe de forma tajante que los Estados miembros practiquen la autotutela, obligando a cada Estado a respetar el Derecho Comunitario con independencia de la conducta del resto de Estados miembros, dejando en manos de las instituciones la reacción y sanción de una eventual conducta antijurídica dentro del sistema; el Tribunal de Justicia ha rechazado la invocación por un Estado miembro, para justificar su propio incumplimiento, de un incumplimiento previo del Derecho Comunitario por otro Estado miembro.

La CCJ, por su parte, es consciente de que el principio de reciprocidad es incompatible, en sus términos, con el Derecho de integración y que se presta fácilmente a un uso espurio dentro del sistema. En efecto, en el *asunto Estado de Honduras/Estado de Nicaragua* (64), se planteó la calificación de la conducta de Nicaragua, denunciada por Honduras por haber adoptado ciertas medidas legislativas, reglamentarias y administrativas contrarias a la normativa del SICA que regula la zona de libre comercio en el sistema, al aplicar un impuesto a los bienes y servicios de procedencia u origen hondureño como represalia contra la ratificación por Honduras de un tratado de delimitación marítima con Colombia en el Mar Caribe. Según el gobierno nicaragüense, dicho tratado infringía el Derecho de integración centroamericana, al perjudicar sus intereses y pretensiones marítimas en el Caribe, tanto frente a Honduras como frente a Colombia. Sin entrar ahora en el debate de si esta controversia sobre delimitación marítima entre dos Estados miembros del SICA quedaba dentro o fuera del ámbito de competencias del sistema, y de si debía resolverse en el seno o al margen del proceso de integración económica centroamericana (65), lo que

---

(63) Ver los arts. 4-e) del Protocolo de Tegucigalpa y 5 del Protocolo de Guatemala: la reciprocidad está expresamente establecida en particular para el proceso de integración económica centroamericana.

(64) CCJ, *28 de noviembre de 2001, Estado de Honduras/Estado de Nicaragua*, (GO n° 13, de 04.12.2001, p. 30).

(65) En mi opinión, es evidente que se trataba de un asunto que quedaba completamente fuera del ámbito de competencias del SICA conforme a su Derecho originario. Cfr. en el mismo sentido MEJÍA HERRERA, O., «*El pluralismo jurídico y la Corte Centroamericana de Justicia*», en *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. 18 (2007), sobre todo epígrafe III.2-A) (en prensa). No obstante, en un pronunciamiento insólito, la CCJ resolvió a demanda de Nicaragua que Honduras había violado el Derecho de integración centroamericano al ratificar ese tratado de límites con Colombia, por entender comprendidas dentro del sistema las competencias sobre los espacios marinos bajo soberanía de cualquier Estado miembro, calificados por la CCJ como «patrimonio territorial de Centroamérica» (considerando XIX-E): ver CCJ, *27 de noviembre de 2001, Estado de Nicaragua/Estado de Honduras* (GO n° 13, de 04.12.2001, p. 2).

no admite duda es que no podía justificar por parte de Nicaragua la infracción de los principios y normas que lo regulan.

Los hechos posteriores han probado, además, que era una diferencia bilateral para someter a los medios de solución pacífica de las controversias internacionales previstos por el Derecho Internacional. En efecto, el asunto sobre la delimitación marítima en el Mar Caribe entre Nicaragua y Honduras fue sometido finalmente por Nicaragua a solución judicial de la Corte Internacional de Justicia y está sólo pendiente de que esta Corte emita sentencia (66). Es más, Nicaragua suspendió temporalmente, en el año 2003, el impuesto a los bienes y servicios de procedencia u origen hondureño, atendiendo implícitamente a la sentencia de la CCJ que quince meses antes había ordenado la suspensión inmediata de la aplicación de ese impuesto (67). Así pues, acabamos de ver que la CCJ se ha pronunciado considerando inadmisibile el principio de reciprocidad en el Derecho del SICA, pero sería conveniente eliminar expresamente el principio de reciprocidad del Derecho originario, en particular del Protocolo de Tegucigalpa y del Protocolo de Guatemala.

El Derecho originario del SICA también establece el principio de cooperación leal en su forma horizontal al imponer un deber de colaboración entre las propias instituciones del sistema, dentro siempre del respeto a sus normas (68). Parece obvio que exista una necesaria coordinación intersectorial, un deber de colaboración entre las instituciones, para asegurar la unidad y la coherencia de su actuación tanto dentro del sistema como fuera del mismo, en sus relaciones con terceros (69). Falta, en cambio, desarrollar por vía jurisprudencial o establecer directamente en el Derecho originario del SICA el principio de cooperación leal en su forma vertical descendente, que imponga en sentido inverso a las instituciones del SICA, por pura lógica jurídica, un deber recíproco de asistencia y colaboración con los Estados miembros. Tampoco recoge el SICA el principio de cooperación leal en su forma horizontal en el ámbito interestatal, que imponga deberes recíprocos de cooperación leal entre las autoridades de

---

(66) Ver <http://www.icj-cij.org>

(67) Ver Ley n° 449 de 11 de marzo de 2003, publicada en *La Gaceta*, n° 50 de 12 de marzo de 2003. Es cierto que esta Ley no hace referencia expresa a la sentencia de la CCJ y sólo prevé la suspensión temporal, que no definitiva, del impuesto. Pero el incumplimiento por parte de Nicaragua ha quedado, de hecho, cancelado desde esa fecha.

(68) Ver arts. 8-1° y 11 del Protocolo de Tegucigalpa.

(69) Así lo corrobora la propia CCJ, *13 de marzo de 2002, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Nicaragua (GO, n° 14, de 05.12.2002, p. 4)*.

todos los Estados miembros a fin de garantizar la eficacia del Derecho de integración en los ordenamientos internos.

En cuanto al principio de solidaridad entre los Estados miembros, está bien establecido en el seno del SICA, donde se considera un principio constitucional tanto del sistema de integración (70) como del subsistema de integración económica (71). El principio de solidaridad impone a los Estados miembros la eliminación de prácticas de interés nacional que lesionen el interés comunitario y les anima a mantener el equilibrio entre las cargas y ventajas que se derivan de su pertenencia al sistema. Es cierto que el principio de solidaridad tiene un contenido eminentemente político y económico, mientras que el principio de cooperación leal (vertical ascendente) lo tiene más bien técnico y jurídico. Pero están estrechamente conectados porque la cooperación leal implica la solidaridad de los Estados miembros para alcanzar la eficacia interna de las normas comunitarias y facilitar la realización de los fines del sistema.

Si descendemos al plano del papel desempeñado por el principio de solidaridad en las políticas concretas, el Protocolo de Tegucigalpa contiene disposiciones que implican deberes de solidaridad entre los Estados miembros del SICA en materia de política exterior, seguridad y defensa (72). Uno de los objetivos del SICA es establecer una política exterior común, coordinando y armonizando las políticas exteriores de los Estados miembros dentro del sistema. Pero, hasta la fecha, no se han concretado las materias de política exterior que presentan un interés común ni la estrategia única a seguir para defender los intereses claves del sistema centroamericano en la vida internacional. Sí se producen, en cambio, muchas declaraciones políticas sobre asuntos puntuales de política exterior, adoptadas en la Reunión de Presidentes (Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno) de los Estados miembros del SICA, fijando orientaciones básicas cuyo seguimiento se deja en manos del Consejo de Ministros. Por demás, la conducta unilateral e improvisada de los Estados miembros en ámbitos de la política exterior, especialmente en materia comercial, resulta impropia si se pretende crear una unión aduanera porque ésta implica una política comercial común. Y no ayuda a avanzar en la pretendida comunitarización de la política exterior.

---

(70) Ver art. 4-d) del Protocolo de Tegucigalpa. Cfr. *CCJ, 27 de noviembre de 2001, Estado de Nicaragua/Estado de Honduras*, loc. cit.

(71) Ver art. 5 del Protocolo de Guatemala.

(72) Ver arts. 3-g) y 15-b) y c) del Protocolo de Tegucigalpa.

En cuanto a los asuntos de seguridad y defensa, se observan avances esperanzadores en la práctica del SICA. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (73), firmado en San Pedro Sula el 15 de diciembre de 1995 e instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa, establece el principio de solidaridad entre los Estados miembros en materia de seguridad y defensa. Por medio de ese Tratado, se persigue cumplir uno de los objetivos fundamentales del SICA, a saber, crear un nuevo modelo de seguridad democrática en la región sustentado en una balanza razonable de fuerzas, la solución pacífica de las controversias entre vecinos, el Estado de derecho, el fortalecimiento del poder civil y la subordinación de las fuerzas armadas al mismo, entre otros loables propósitos (74). Sin despreciar otros proyectos para reforzar la seguridad regional, como un programa de limitación y control de armamentos, mecanismos de cooperación policial y judicial e incluso una propuesta de creación de una Fuerza de Respuesta Rápida para luchar conjuntamente contra el narcotráfico, el terrorismo y otras amenazas emergentes para la seguridad de la región (75). Cabe decir que éste es uno de los focos políticos más activos de la integración regional. En este contexto, se explica que la región se distinga desde los primeros años de la década de los noventa por el recurso frecuente a la solución judicial de controversias entre Estados vecinos, que ha influido positivamente sobre todo en las relaciones entre El Salvador, Honduras y Nicaragua.

En cambio, el principio de solidaridad es inexistente en el seno del SICA en el ámbito económico y financiero. No existen fondos de cohesión o instrumentos similares para hacer frente a los desiguales niveles de desarrollo de los Estados miembros, a pesar de que resulta imprescindible la creación de fondos de cohesión o de convergencia para reducir, si no eliminar, los desequilibrios y asimetrías que obstaculizan la integración regional. Es cierto que la Reunión de Presidentes planteó, en el año 2003, estudiar los mecanismos para la creación de un fondo de cohesión social del SICA, que beneficie principalmente a aquellos Estados miembros de menor desarrollo relativo para promover un crecimiento económico equi-

---

(73) Ver sus arts. 26-e), f), g) y h), 42 y 43. En relación con el art. 3-b) del Protocolo de Tegucigalpa.

(74) Ver OEA, Ser. G, CP/CSH/INF.14/02 add. 5, 6 noviembre 2002: documento sobre «Aspectos bilaterales y subregionales de la seguridad hemisférica. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica».

(75) Ver sobre estos temas <http://www.sica.int/sgsica>.

librado dentro del sistema (76). Pero aún no se ha adoptado ninguna medida al respecto.

Es obvio que si se pretende lograr una unión aduanera en el SICA, los ingresos obtenidos por la recaudación del arancel exterior común podrían usarse para crear fondos destinados a propiciar la cohesión económica, social y territorial de la región. Esos fondos podrían también nutrirse, al menos temporalmente, con ingresos obtenidos de la cooperación internacional para el desarrollo. Con posterioridad, si las condiciones económicas de los Estados miembros lo permitiesen, los fondos podrían dotarse con un porcentaje uniforme del Producto Interior Bruto de cada Estado miembro. La gestión de esos fondos correría a cargo de las instituciones del SICA, en el marco de una autonomía presupuestaria hoy inexistente. Pero estos planes exigen el incremento de la confianza mutua y la solidaridad entre los socios del sistema. No habrá progresos en el proceso de integración sin un avance paralelo en la solidaridad de los Estados miembros del sistema. De ahí la trascendencia política y económica de este principio.

## CONCLUSIONES

Es evidente que son muchos los deberes pendientes si Centroamérica desea avanzar por la senda de la integración regional. Desde una óptica material o sustantiva, hasta ahora ha faltado la voluntad política imprescindible para afrontar pausadamente el desafío de la cesión de competencias soberanas y el riesgo de su buen uso por las instituciones supranacionales. El SICA aparece dominado por una mal entendida flexibilidad y un gradualismo excesivo. Pero lo cierto es que esta región se encuentra en una situación inmejorable para superar todas estas dificultades. La causa de ello es bien sencilla por paradójica que se nos antoje: no existe una alternativa o vía de escape viable al proceso de integración. De manera que la atomización política, el subdesarrollo económico, las desigualdades sociales, la fragilidad de las instituciones democráticas y el peligro de que afloren conflictos internos, amén de los resquemores y diferencias bilaterales (77), dibujan

---

(76) Ver en este sentido el texto de la Declaración de Belice, de 19 de diciembre de 2003, en <http://www.sica.int/sgsica>.

(77) Baste recordar, a título ejemplar, que Nicaragua mantiene hoy abiertos tres litigios ante la Corte Internacional de Justicia, dos de ellos con Estados vecinos y miembros del SICA (uno de límites marítimos con Honduras en el Mar Caribe y otro de fronteras con Costa Rica por cuenta del régimen jurídico del Río San Juan). El tercero la enfrenta a Colombia por la soberanía sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia y los límites marítimos de ambos Estados en el Caribe.

un panorama sin otro camino y salida que la integración regional. Vale decir que el destino manifiesto de la región es la creación de un mercado común centroamericano con masa crítica para hacer frente a las exigencias del mercado global, potenciando las ventajas relativas que la región posee (como una lengua común o mano de obra abundante y barata) y salvando los peores inconvenientes que hoy padece (principalmente la inestabilidad política y la inseguridad jurídica).

Desde una óptica jurídica o formal y a la luz de las deficiencias expuestas a lo largo de estas páginas, interesa subrayar los grandes renglones de la reforma y reorientación integral que hoy demanda el SICA, sin preferencias ni ánimo exhaustivo: el desorden y la debilidad de su estructura institucional y normativa, la descoordinación interinstitucional, la indefinición del sistema en su conjunto, la ausencia de un mecanismo efectivo para asegurar la ejecución de sus normas, la reorganización de ciertas instituciones (como la CCJ), el escaso grado de participación de la sociedad civil y, por último, la falta de financiación y la elaboración de un presupuesto único.

¿Qué papel pueden desempeñar otros actores para favorecer este programa de reformas en el SICA?. A la UE no le interesa convertirse en una estrella solitaria, en una extraña excepción en medio de un sistema internacional marcado por el protagonismo del Estado nacional. La UE debe cuidarse de diseminar su modelo, de encontrar interlocutores similares y válidos con los que mantener una relación estratégica no sólo en el plano económico sino en el político, de la que la UE saldrá sin duda reforzada tanto en el plano interno (negando la razón a las fuerzas centrífugas que anidan en su seno) como en el externo (construyendo opciones más estables que las que hoy ofrece la cada vez más volátil estructura interestatal). En este sentido, por encima de las fáciles apariencias, el banco de pruebas para el éxito de la experiencia integracionista en América no es el MERCOSUR ni la Comunidad Andina, aún menos la no nata CSN; es el SICA. Entre otras cosas, porque la UE puede desplegar una capacidad de influencia y de presión sobre este proceso, pequeño y abarcable, mucho mayor que sobre los otros procesos hoy activos en el continente americano. Por eso esta apuesta merece la pena.

En cuanto a España, basta con que priorice este tema en su política bilateral con Centroamérica y lo defienda con convicción en el seno de la UE, auspiciando en lo posible posiciones que favorezcan soluciones integracionistas para los problemas de la región. Esto vale también para la

ayuda oficial al desarrollo (AOD), que no puede distribuirse atendiendo al criterio de café para todos sino tomando muy en cuenta realidades tan dispares como las que vive el continente. En términos comparativos, es lógico que Centroamérica goce de una atención especial en la gestión de los escasos recursos empleados en la AOD. Por supuesto, nada de lo aquí sugerido garantizará el éxito de la apuesta de la UE y de España por Centroamérica. Pero convendría intentarlo.



## **CAPÍTULO CUARTO**

# **LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO 2004-2007: ELEMENTOS DE PERMANENCIA Y CAMBIO**



## LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO 2004-2007: ELEMENTOS DE PERMANENCIA Y CAMBIO

Por CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO

### INTRODUCCIÓN

La llegada al Gobierno, en España, del Partido socialista, a partir de marzo/abril de 2004, va a introducir, sin lugar a dudas, *algunos nuevos elementos que definen a la política exterior española* y que la diferencian, con toda seguridad, de lo que venía sucediendo en los años anteriores. Si bien es verdad que no se puede decir, con rotundidad, que se haya producido un giro radical y absoluto en las posiciones de España en su acción exterior, sí es cierto que se observan algunos aspectos que perfilan y configuran una política exterior más centrada, o con mayor intensidad, en algunos espacios del planeta y que, en razón de la materia, ha puesto el énfasis, también, en diversos campos de actuación.

Desde esta perspectiva, se puede decir, con toda claridad, que el *espacio iberoamericano se ha constituido en un área especialmente privilegiada de nuestra política exterior* y, asimismo, que *los aspectos económicos, sociales y de contenido educativo y cultural*, entre otros, han adquirido un papel más preponderante en la preocupación de los encargados de la acción exterior del Estado español en dicho espacio.

Por lo que se refiere a lo primero, como lo indicó el Ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, con ocasión de la reunión de Embajadores españoles en América Latina que tuvo lugar en Santo

Domingo (República Dominicana), en febrero de 2007, «Latinoamérica es prioritaria para España», de tal modo que la región es «*absolutamente prioritaria*» para España, porque «así lo exigen nuestros ciudadanos, nuestra historia y nuestro futuro», siendo preciso, según el Ministro español, que «el principal objetivo de esta nueva política (sea) “fortalecer el concepto de Iberoamérica”» (*Ciberamérica. El portal iberoamericano. <http://www.ciberamerica.org/>*). Por lo que concierne a lo segundo, está claro que no se han desconocido ninguno de los aspectos ni sectores que configuran la acción exterior de España en Iberoamérica y que estarían conformados por elementos de contenidos militar, político, económico y de toda índole, pero es verdad, también, que en ámbitos muy sobresalientes, como es el caso de las Cumbres iberoamericanas, se ha prestado una especial atención, como tendremos oportunidad de comprobar, a *aspectos de un mercado contenido social* como la cuestión de las migraciones, la educación o la cultura así como lo referido al fortalecimiento del diálogo político, de la identidad iberoamericana y de la proyección de lo iberoamericano en la escena internacional.

En definitiva, se puede sostener que *el espacio iberoamericano* constituye, en la actualidad, un *área en la que se proyecta, con intensidad, la política exterior española*, lo que ha encontrado traducción no sólo en el discurso político sino, también, en la articulación institucional del Estado español, con la creación de la *Secretaría de Estado para Iberoamérica*, y, cómo no, el destino de ayudas y fondos para esta región; y esto se ha plasmado, en el marco normativo, con la adopción de acuerdos tanto de alcance bilateral como multilateral.

De todos modos, aunque es difícil señalar todos los aspectos que definirían *la política exterior de España durante el periodo estudiado que abarcaría, en esencia, desde abril de 2004 hasta abril de 2007*, sí es posible indicar lo más sobresaliente de esta política a la hora de identificar *los ámbitos preferentes de actuación* y de determinar, asimismo, *los objetivos y finalidades* que se quieren satisfacer con las acciones que se están llevando a cabo. En otras palabras, identificar los aspectos básicos que definen las relaciones de España con el resto de los Estados iberoamericanos siendo así que, para ello, nos detendremos a *analizar tan sólo algunos rasgos muy sobresalientes* que, a mi juicio, delimitan la política de España en el espacio iberoamericano durante el periodo que hemos señalado.

En resumidas cuentas, hemos de coincidir en que, esta política exterior del Gobierno socialista, está haciendo efectivo lo que indicó Petr P.

Yákovlev, es decir, que «En lo que se refiere a la política latinoamericana hay tres puntos principales. Primero, hay que dar un empuje mucho más fuerte al proceso de la formación de un espacio económico y político común iberoamericano, usando el mecanismo de las cumbres. Segundo, hace falta dinamizar las negociaciones entre Unión Europea y los organismos de integración latinoamericanos con el objetivo de una asociación estratégica birregional. Tercero, es de suma importancia elevar el perfil político en las relaciones bilaterales, intensificando los contactos al más alto nivel y favoreciendo el incremento de la presencia no sólo político-diplomática y económica, sino también cultural y social de España en dichos países». Con lo que este autor concluyó que «Parece que con el Gobierno socialista la política latinoamericana de España será capaz de sacar el máximo provecho de los vínculos que a nivel social y cultural existen con América Latina y sabrá beneficiarse de las ventajas comparativas que Madrid tiene en esta región gracias a la historia común» (Cambios en la política exterior de España. España. Tres décadas de avances y transformaciones económicas y político-sociales». Actas del simposio ruso-español. Moscú. ILA, Academia de Ciencias de Rusia, 2006).

## **LO IBEROAMERICANO COMO CONSTANTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: NUEVOS PERFILES**

Sería equivocado sostener que la realidad iberoamericana en todas sus dimensiones sólo ha sido tenida en cuenta por el Estado español en el periodo que se abre a partir de abril de 2004. Como se sabe, esta realidad está *de manera constante y permanente en la dirección y gestión de la política exterior española* hasta el punto de que no sería posible definir, con exactitud, los rasgos que la perfilan sin mencionar la realidad iberoamericana o, si se quiere, la proyección iberoamericana de nuestra política exterior. Lo decía Javier Rupérez cuando, sin poner en duda el significado preeminente de Iberoamérica en la política exterior de España, indicaba que lo que podían cambiar eran sus contenidos y los mecanismos empleados para realizarla. En efecto, un «apunte diferenciador cabe en el terreno de nuestras relaciones con los países iberoamericanos, tanto por lo que afecta a su misma concepción como por lo que hace referencia al método o instrumentos del mantenimiento de las mismas» (Continuidad y Cambio en la Política exterior española. *Política Exterior española. INCIPE, ensayo 10, 1996*).

Desde el punto de vista del lugar que ocupa el espacio iberoamericano en la dirección de la política exterior de España, no se ha producido,

con radicalidad, cambio alguno, de tal manera que *Iberoamérica sigue siendo un espacio privilegiado de atención y actuación en nuestra política exterior*. Lo decía el anterior Presidente del Gobierno español, José María Aznar, al indicar que «La Comunidad Iberoamericana de Nacionales y los procesos de integración en marcha en el mundo iberoamericano son hechos que tienen una gran trascendencia para la política exterior de España y para la propia proyección internacional de la Unión Europea» (Presente y futuro de España en el mundo. *Política Exterior de España*. INCIPE, Ensayo 8, 1996).

Más aún, bastaría elegir, al azar, algunas posiciones expresadas por los dos últimos Presidentes de Gobierno para comprobar, con facilidad, esta aseveración y, sobre todo, valorar el papel que juega el espacio iberoamericano en el marco de las prioridades e intereses de España en el exterior.

Así, con ocasión de la *Conferencia de Prensa* que ofreció el Presidente José María Aznar cuando tuvo lugar su visita oficial a los Estados Unidos, en enero de 2004, éste sostuvo que «En la relación en este momento entre España y el mundo iberoamericano yo creo que merece la pena decir que los hechos determinan su magnitud y su importancia. España es el primer país inversor europeo en Iberoamérica y el segundo país inversor del mundo, después de los Estados Unidos; por lo tanto, eso lo dice todo y dice todo también, de alguna manera, el hecho de que en los países iberoamericanos en los que se han producido, desgraciadamente, unas crisis económicas profundas la inversión española ha permanecido» (1).

Más aún, afirmó que «desde un punto de vista multilateral, (...), España ha impulsado de una manera decidida las relaciones entre Iberoamérica y la Unión Europea. Prueba de ello es la firma en estos años de dos importantes Acuerdos de Asociación con México y con Chile, y, sin duda, el nuevo estado de acuerdos, tanto con Centroamérica, como con la Comunidad Andina, y las nuevas negociaciones impulsadas en este momento con la zona de Mercosur. Por lo tanto, cumplimos nuestro papel, por decirlo de esa manera, como puente entre Iberoamérica y Europa».

Finalmente, el anterior Presidente español señaló que «por lo que se refiere a lo que significa la operación estrictamente iberoamericana, las

---

(1) Salvo que se indique lo contrario, las citas del Jefe del Estado, los Presidentes del Gobierno, el Ministro de Asuntos Exteriores y la Secretaría de Estado para Iberoamérica, han sido extraídas del (*Anuario de Política Exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores, disponible en: <http://www.mae.es>).

Cumbres Iberoamericanas, (...), han demostrado su vitalidad, las hemos reformado, las hemos reformado bien, con un secretario permanente de las Cumbres Iberoamericanas y, por lo tanto, nuestra presencia como tales iberoamericanos en el mundo y en las distintas organizaciones internacionales será fortalecida».

Tan sólo unos meses después, el nuevo Presidente del Gobierno español, José Luís Rodríguez Zapatero, con ocasión de la visita a España del Primer Ministro Portugués, en mayo de 2004, afirmaba, entre otras cosas, que «También hemos podido revisar algunas cuestiones exteriores de naturaleza exterior e internacional, particularmente lo que podemos hacer conjuntamente en la comunidad iberoamericana. Este mes de mayo va a haber la Cumbre Unión Europea-América Latina en México, en Guadalajara, y Portugal y España han sido los grandes abogados en Europa de la relación preferencial con América Latina y vamos a mantener también ahí y a reforzar nuestra cooperación».

El Presidente español destacó que se trataría de una relación «privilegiada y una cooperación específica para aunar iniciativas y posiciones en torno a las relaciones con Iberoamérica, en las relaciones de ambos países y en las relaciones tan importantes de Iberoamérica con la Unión Europea. Somos dos interlocutores privilegiados para el mundo iberoamericano desde la Unión Europea, tenemos una alta responsabilidad y, por tanto, haremos un trabajo mucho más eficaz para esa buena relación en todos los órdenes (político, económico y social) de Iberoamérica hacia la Unión Europea si trabajamos juntos».

Más en particular, podemos apreciar *la relevancia de lo iberoamericano* en el discurso español si procedemos a la lectura, en particular, de lo que señaló el Presidente Rodríguez Zapatero con ocasión de su visita a México, durante el mismo mes de mayo, al decir que «También quiero expresar que el Gobierno de España está firmemente decidido a relanzar, a promover, las cumbres iberoamericanas que nacieron de una idea compartida entre México y España y que tienen que avanzar en la dirección de intensificar y promover los espacios de integración económica, de relación económica, cultural, educativa, para que nuestros pueblos sigan avanzando y progresando». Para concluir indicando, con rotundidad, que «En el orden geográfico, *las prioridades de la política exterior española son Europa e Iberoamérica*, además del Mediterráneo. Asumimos con placer y responsabilidad histórica ser ese puente y valor capaz de unir distancias e intentar que el gran sueño de un país lla-

mado mundo se construya y que, sin embargo, no haya perdido las peculiaridades que hacen a todos los seres humanos únicos e irrepetibles».

Desde luego, no cabe derrochar muchos esfuerzos para apreciar que *las relaciones del Estado español en el espacio iberoamericano son especialmente intensas y profundas con independencia de los rasgos que definen a un determinado Gobierno* y al margen, también, de las líneas básicas que delimiten la acción exterior de cada uno de ellos.

Así, con ocasión de su visita a Chile en enero de 2004, el Jefe del Estado español ponía de relieve que *«Iberoamérica forma parte consustancial de la identidad de cada una de las naciones que la integramos. Como parte de nuestra propia identidad, el compromiso de España con Iberoamérica es, por ello, permanente»*. Pero, algún tiempo después, señalaba, con claridad, los ejes de la política exterior española, con ocasión de la Apertura de la VIII Legislatura, en abril de 2004, al indicar que *«De ahí la importancia de dedicar nuestros mejores esfuerzos a promover y defender con eficacia los intereses de España en el concierto internacional, como Estado miembro de la Unión Europea, fiel a su valiosa dimensión iberoamericana, a sus lazos mediterráneos y a sus vínculos transatlánticos, vertientes todas ellas complementarias y consustanciales de nuestra posición en el mundo»*. Es verdad, por lo tanto, como dijera el Jefe del Estado con motivo de la recepción al Cuerpo Diplomático en enero de 2005, que *«Iberoamérica es y será una prioridad indiscutible de nuestra acción exterior porque forma parte de nuestra propia identidad. Compartimos una comunidad de lengua, valores e intereses, que nos enriquece y a la vez nos obliga con la paz, la estabilidad y el progreso de toda la Región»*.

En definitiva, podemos señalar que *el espacio iberoamericano se constituye, también durante el periodo que estamos analizando, como un ámbito prioritario y privilegiado de la acción exterior del Estado español* y que, a lo sumo, lo que puede suceder es que cada uno de los Gobiernos de España, con independencia del signo político que sean, aporten aquellos elementos que estimen más convenientes para el desarrollo de una relación permanente e intensa con todos y cada uno de los Estados iberoamericanos así como en el seno de los foros de alcance multilateral en el que participan los mismos.

En esta línea, lo que diferencia la acción de un Gobierno y de otro en lo que se refiere a la política que realizan en el espacio iberoamericano

*será el mayor o menor énfasis que se ponga en determinados aspectos, el reforzamiento o no de ciertas líneas de actuación y, por supuesto, la selección de los ámbitos de prioridad y no tanto, en consecuencia, en el contenido final de la concertación y cooperación en Iberoamérica que, en el fondo, supone, siempre, situar a este área como prevalente y prioritaria de la política exterior de España.*

Por lo que se refiere al periodo analizado, los elementos que, básicamente, definirían la política exterior española fueron expresados, con seguridad, por *la Secretaria de Estado para Iberoamérica*, con ocasión de su comparecencia en *la Comisión de Asuntos Exteriores y Cooperación del Senado, el 20 de noviembre de 2006*, al decir que «La política en Iberoamérica del actual Gobierno, que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Secretaría de Estado a mi cargo han de ejecutar, se enmarca en los siguientes objetivos. En primer lugar, en fomentar el diálogo político a todos los niveles para lograr la mayor identidad de criterios con los gobiernos y las sociedades iberoamericanas en la búsqueda de respuestas a muchos desafíos que nos son comunes» lo que ha conducido al reforzamiento de los lazos en el plano bilateral así como a la búsqueda de una mayor proyección internacional de la Comunidad iberoamericana de Naciones.

Para la Secretaría de Estado, era prioritario, «En segundo lugar, (...) promover el fortalecimiento de las instituciones poniendo un énfasis especial en la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, desde una convicción compartida de que la democracia es el mejor sistema para enfrentar esos retos», aspectos en los que se produce una plena coincidencia con el Gobierno anterior, en la línea de lo que señalaba Javier Rupérez al decir que «Dice nuestro programa, y lo cito aquí literalmente, que *España debe hacer de su política exterior cara a Iberoamérica una decidida apuesta al servicio de la democracia, incluyendo en esa apuesta la realización de todos los esfuerzos posibles, unilaterales, bilaterales y multilaterales, para dotar a esa democracia de los imprescindibles elementos de estabilidad social y económica*» (Continuidad y Cambio en la Política exterior española. Política Exterior española. INCIPE, ensayo 10, 1996).

En tercer lugar, Trinidad Jiménez, sostenía que era de interés para el Gobierno español «apoyar las reformas estructurales que los países iberoamericanos decidan acometer en materia económica, y consolidar unas inversiones que nos sean beneficiosas y que posibiliten el des-

arrollo mutuo», al tiempo que ponía el énfasis «En cuarto lugar, en favorecer la cohesión social mediante programas de cooperación y otras iniciativas que garanticen una integración real de todos los segmentos de la población», de tal manera que era preciso «estimular los procesos de integración en la zona por su innegable relevancia para el desarrollo socioeconómico así como en fomentar la actuación coordinada de los distintos países iberoamericanos», lo que se ha ido plasmando en definitiva en el impulso que han recibido las actuaciones de contenido social y la visión del espacio iberoamericano en todas sus dimensiones, incluida también la relativa a los procesos de integración que están aconteciendo.

*Desde luego, se ha pretendido no sólo reforzar el marco institucional de las relaciones en el espacio iberoamericano sino, también, incidir en aspectos de la cooperación que tengan un contenido social.* Así lo apuntaba el Presidente del Gobierno español con ocasión de la firma del acuerdo de sede entre España y la Secretaría General Iberoamericana, en septiembre de 2005, al decir que «Nos hemos propuesto que la cita de Salamanca sea el punto de arranque de una nueva y fecunda etapa en el proceso de las cumbres, tanto en sus formas como en sus contenidos. Queremos que este proceso adquiera mayor vigor, que los debates de las cumbres ganen espontaneidad y eficacia, que incidan sobre los problemas reales que afectan a la vida de nuestros ciudadanos y que ofrezcan respuestas efectivas. En Salamanca abordaremos las grandes cuestiones sociales y económicas a las que nos enfrentamos actualmente los países iberoamericanos, dedicando una atención especial a la emigración».

Y lo dejaba claro en su discurso de inauguración de *la XV Cumbre iberoamericana*, al indicar que «Durante las reuniones de hoy y de mañana hablaremos de la realidad social y económica de Iberoamérica; de los esfuerzos para cohesionar y modernizar nuestras sociedades; del futuro que preparamos para nuestros niños y jóvenes de hoy; de su formación y de su papel activo en ese futuro; de la necesidad de ampliar sus esperanzas; del cambio cualitativo que significa la incorporación de las mujeres al crecimiento de nuestras sociedades; de su acción ejemplar en la búsqueda de nuevos modos de desarrollo económico y de nuevas propuestas de convivencia, y de la obligación que tenemos, como jefes de Estado y de Gobierno, de potenciar este cambio para indudable beneficio de todos».

## **Significado y alcance de los acuerdos celebrados por España con el resto de los países iberoamericanos (2)**

Durante el periodo que estamos analizando, también se observa un *fortalecimiento de la política exterior española hacia Iberoamérica*, a través de diversas acciones como las reuniones bilaterales, las visitas y, principalmente, *por medio de la celebración de tratados en diversos ámbitos que, con seguridad, refuerzan la cooperación iberoamericana entre España y el resto de los Estados que pertenecen a este espacio.*

Con carácter general, quizá podemos señalar como indicio de la relación cada vez más estrecha de España con el resto de los Estados iberoamericanos las reuniones bilaterales, los encuentros, las cumbres, las visitas tanto a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno y como a nivel ministerial, lo que se han intensificado, sin duda, a partir de abril de 2004. Asimismo, es oportuno mencionar que el interés del Gobierno español por el espacio iberoamericano en su conjunto, además se ha reflejado en las Cumbres Hispano-Lusas que se vienen celebrando cada año desde 1983. Y, en esta línea, cabría destacar, también, el fortalecimiento de las relaciones con Andorra, Estado con el cual se celebran, desde 2004, reuniones bilaterales anuales.

Ahora bien, conviene que nos detengamos a examinar los *acuerdos internacionales celebrados entre el Reino de España y el resto de los Estados de Iberoamérica* que consideramos más relevantes. Como se sabe, éstos han versado tradicionalmente sobre cooperación en los más diversos ámbitos (judicial, seguridad social, doble nacionalidad, doble imposición internacional etc.). Ahora bien, por lo que concierne a los acuerdos concluidos durante el periodo de análisis, observamos que, a la par de los Tratados de Cooperación y Amistad que representan, como es conocido, el marco general de cooperación, dentro de cuya tipología tenemos el *Convenio marco de cooperación entre el Reino de España y la República del Perú*, hecho en Madrid el 6 de julio de 2004, se ha ampliado el contenido de los mismos con otros de diverso carácter. En esta línea, podemos sostener que, dentro de la nueva política exterior emprendida por el Gobierno español desde 2004, se aprecia, sobre todo, un especial interés por la *celebración de aquellos acuerdos internacionales con contenido social.*

---

(2) En el presente epígrafe he contando con la colaboración inestimable de la Profesora María Belén Olmos Giupponi.

Pero, hay que subrayar, también, que, en el período que estamos analizando, además de los nuevos instrumentos que se concluyeron, se ha producido la entrada en vigor, la aplicación provisional y la ratificación de varios acuerdos internacionales de cooperación suscritos con anterioridad entre España y otros Estados Iberoamericanos, evidenciándose, en este caso, quizá un especial interés por lograr una aplicación efectiva de los mismos.

De todas maneras, para un mejor análisis de las orientaciones concretas de la política española en este sentido, hemos realizado una clasificación de los tratados celebrados en este periodo, agrupándolos conforme al contenido de los mismos y, de esta forma, podemos subrayar lo siguiente:

En primer lugar, *aquellos acuerdos que inciden en el ámbito económico y que son expresión de la cooperación económica entre los Estados iberoamericanos*. En este ámbito se encuadran los clásicos *acuerdos sobre promoción y la protección recíproca de inversiones*, en los que España aplica el modelo que ha sido elaborado por la OCDE. Como se sabe, las relaciones económicas con los Estados de América Latina han aumentado en los últimos tiempos convirtiéndose España en uno de los principales inversores en América Latina. Los tratados firmados en esta materia persiguen como «objetivo esencial el establecimiento de un marco jurídico que contenga las condiciones necesarias para que se favorezcan las inversiones de los Estados partes en sus relaciones recíprocas, estableciendo las medidas necesarias para la protección de las mismas». Un ejemplo de este tipo de tratado es, con seguridad, el *Acuerdo firmado entre el Reino de España y la República de Colombia para la promoción y protección recíproca de inversiones*, de marzo de 2005.

En cuanto a su contenido, podemos destacar, que las inversiones cubiertas por el Convenio se centran en «la propiedad de bienes muebles e inmuebles así como otros derechos reales tales como hipotecas y prendas; acciones, obligaciones y cualquier otra forma de participación en sociedades; derechos derivados de todo tipo de aportaciones monetarias que tengan un valor económico asociado con una inversión; derechos de propiedad intelectual e industrial; derechos para realizar actividades económicas y comerciales otorgadas por la ley o en virtud de un contrato, incluida la explotación de recursos naturales» (*Anuario de Política Exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2005).

Como medidas de protección de inversiones, se establece en el Convenio que se concederá en todo momento «un tratamiento justo y

equitativo y plena protección y seguridad jurídica a las inversiones realizadas por inversores de un país contratante en el territorio del otro» (ibid). De igual manera, se fija el respeto de los principios de tratamiento nacional y de nación más favorecida, prohibiéndose «la nacionalización o expropiación de las inversiones de cualquiera de los países en el territorio del otro, salvo por causa de utilidad pública, con arreglo al debido procedimiento legal» (ibid).

Un segundo tipo de tratados que se ubican dentro de esta categoría lo constituyen aquellos que procuran regular *las situaciones de doble imposición internacional*, y, a estos efectos, el objetivo que persiguen es evitar que los nacionales de un país que obtengan rentas en el territorio del otro, vean doblemente gravada su base imponible. También en estos tipos de acuerdos España «aplica el modelo de la OCDE, que abarca a los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio exigibles por cada uno de los Estados, sea cual fuere su sistema de su exacción» (ibid). Tomando en consideración estos dos impuestos, los acuerdos a los que nos referimos regulan supuestos específicos relativos a la tributación en renta y patrimonio de empresas asociadas de ambos países, rendimientos inmobiliarios, beneficios empresariales, dividendos, intereses y rentas y de trabajo (Cfr. Ibid). Pertenece a esta tipología, sin duda, el *Acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio* adoptado, también, en 2005.

Por lo que se refiere más específicamente a *la cooperación económica*, cabe resaltar la ratificación, en 2005, por España del *Convenio de adhesión al Banco Centroamericano de Integración Económica*, como socio extrarregional, incluido dentro de la estructura institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) por cuanto pone de manifiesto la voluntad de contribuir al desarrollo y de estrechar los vínculos con la subregión centroamericana y, sobre todo, que se plasma la voluntad política de considerar el espacio iberoamericano en todas sus dimensiones, incluidos, también, los procesos de integración que acontecen en América Latina.

Pero, también debemos hacer hincapié en los *acuerdos en materia de cooperación al desarrollo*, a través de la concesión de créditos Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Además, encontramos *acuerdos de ayuda humanitaria* por el acaecimiento de sucesos extraordinarios (inundaciones, huracanes), como el caso de la ayuda de emergencia extraordinaria con-

cedida a Guatemala, en 2005, para paliar la grave situación ocasionada por las inundaciones acaecidas tras el paso de la tormenta tropical «Stan» » (*Anuario de Política Exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2005).

Aunque desde otra perspectiva, debemos mencionar, por último, dentro de este apartado, por su trascendencia, la *iniciativa de la creación de un mercado ibérico de la energía eléctrica* surgida en el marco de la XX Cumbre Hispano-lusa, para lo cual se firmó un convenio internacional relativo a la constitución de un mercado ibérico de la energía eléctrica entre el Reino de España y la República Portuguesa, hecho en Santiago de Compostela el 1 de octubre de 2004.

En segundo lugar, hemos de referirnos a la *estrategia española en materia de reestructuración y condonación de deuda externa en Iberoamérica*. En efecto, en los últimos años se aprecia la conclusión de acuerdos en esta materia. Esto ha marcado, con toda seguridad, *una nueva orientación de la política exterior española en este sentido*, ya que no solamente se persigue el «des-endeudamiento» de los Estados, sino que, además, la política exterior española ha contemplado conjuntamente como objetivo básico poder contribuir al desarrollo sostenible de los Estados afectados.

Quizá han sido los casos los más relevantes los de Honduras, Ecuador así como el acuerdo de *canje de deuda por educación* anunciado con Argentina durante la XIV Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica de 2004 (M.B. Olmos Giupponi, Educación para el desarrollo. El canje de deuda externa por educación: hacia un nuevo modelo de cooperación en el ámbito iberoamericano *Revista Iberoamericana de Educación* (ISSN: 1681-5653) n.º 41/3, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), 25 de enero de 2007). Recordemos, en particular, que sobre *el canje de deuda por educación*, los Jefes de Estado y de Gobierno asumieron, en dicha ocasión, el compromiso de fortalecer el financiamiento de la educación y que, en la Declaración Final de la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno expresaron su interés por «las iniciativas de conversión de deuda por inversión social y educativa puestas en marcha en varios países iberoamericanos y nos comprometemos a llevar al ánimo de otros acreedores bilaterales y multilaterales la pertinencia de este instrumento y su inclusión en sus respectivas agendas». Además, por medio de declaraciones unilaterales, España ha procedido a la condonación de los servicios de deudas de algunos Estados iberoame-

ricos, como la efectuada frente a la deuda de la República de Nicaragua derivada de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

De igual modo, durante 2005, el Consejo de Ministros aprobó la reestructuración de la deuda de Honduras, dentro del marco de la iniciativa HIPC (siglas de la iniciativa en inglés *Heavily Indebted Poor Countries*) de alivio de la deuda de los países pobres altamente endeudados. Como se sabe, «la iniciativa HIPC tiene por objeto auxiliar al Estado beneficiario para que éste alcance una situación de deuda sostenible a largo plazo mediante una fuerte reducción de la carga de endeudamiento y la adopción de programas de ajuste y reforma dirigidos a que los recursos liberados se inviertan en el logro de desarrollo sostenible».

Otro ejemplo que se ubica dentro de la *estrategia española en materia de deuda externa y de consecución del desarrollo sostenible*, y que afecta a la relación con los Estados iberoamericanos es la *condonación de la deuda de Ecuador*. En este caso como se ha dicho «la condonación de deuda se dispuso a través del Programa de conversión de deuda de la República de Ecuador frente a España, que se desarrollará en el periodo 2005-2009, en el que se ha optado por la conversión de deuda por inversiones públicas», siendo así que «como objetivo central se fija el de contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social de Ecuador mediante la financiación de proyectos de desarrollo realizados por empresas españolas, preferentemente en las provincias más afectadas por el proceso migratorio, y en aquellas zonas de especial vulnerabilidad y pobreza, dando prioridad a los proyectos de energía y de educación» (*Anuario de Política Exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2005).

En todo caso, es de destacar que esta *acción de España en materia de deuda externa y su contribución a las estrategias de des-endeudamiento* que se vienen aplicando en los foros internacionales económicos y de la deuda externa, cuenta, a partir de diciembre de 2006, con una ley interna que la respalda. Se trata de la *Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la Deuda Externa*. En su exposición de motivos, se hace referencia a la iniciativa HIPC, remarcando la *Declaración del Milenio* y el compromiso de la comunidad internacional que «obliga también a España a actuar de una forma más activa en la gestión de la deuda externa».

Hemos de referirnos, en tercer lugar, a *los acuerdos en el ámbito de la cooperación judicial*. También en este sector se hace patente la acción de España enfocada hacia Iberoamérica, por cuanto los acuerdos firmados están encaminados hacia la consolidación de la *Red Iberoamericana de*

*Cooperación Judicial* iniciativa, como se sabe, surgida en el seno de las Conferencias Iberoamericanas para, entre otros aspectos, coordinar actuaciones conjuntas destinadas a abordar problemas tales como el narcotráfico, la corrupción y la delincuencia transnacional organizada.

Encontramos, en este sentido, *Convenios de cooperación con Estados iberoamericanos en diversas áreas para la lucha contra la delincuencia organizada* en sus variadas manifestaciones. El contenido de los acuerdos es similar en uno y otro caso, ya que comienzan indicando diversos tipos delictivos, incluyendo, el de terrorismo y, luego, explicitan las modalidades de la colaboración, en particular, como observamos de su lectura, el «intercambio de información, prestación de ayuda a efectos operativos, ejecución de acciones coordinadas y de asistencia mutua, intercambio de resultados de las investigaciones criminales y criminológicas realizadas, asistencia técnica y científica, prestaciones, cesión de equipos técnicos especializados, celebración de encuentros de trabajo, etcétera». Desde la perspectiva institucional, se designan los órganos competentes para la aplicación del Convenio que, por parte española, serán el Ministerio del Interior y las Unidades competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, en el ámbito de sus competencias, previa declaración del Ministerio del Interior.

En esta categoría de acuerdos encontramos los que se adoptaron, en 2005, con la República Federativa de Brasil y la República del Perú, en materia de lucha contra la delincuencia, habiéndose decidido, además, su aplicación provisional.

También se aprecia una tendencia para *modernizar los antiguos convenios de cooperación judicial celebrados con algunos Estados iberoamericanos*. Así, en 2005, se adoptó el *Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Judicial en materia penal entre el Reino de España y la República de Colombia*, de 29 de mayo de 1997. Por lo demás, el Gobierno español, en el periodo bajo estudio, ha procedido a *ratificar acuerdos en materia de cooperación judicial* adoptados con anterioridad, y que se encontraban pendientes de su entrada en vigor como es el caso de los suscritos con la República Dominicana, en particular, el Convenio de asistencia judicial en materia civil y mercantil y el Convenio sobre ejecución de sentencias penales, ambos de 2003.

En cuarto lugar, conviene mencionar *los acuerdos concernientes a la seguridad social y las migraciones*. En esta cuestión observamos la firme voluntad del Estado español por regular los aspectos sociales que involu-

cran las migraciones internacionales que se producen entre los Estados iberoamericanos, y que se concreta en acuerdos internacionales que regulan cuestiones de seguridad social. Desde luego, debemos destacar la labor que, en este sentido, ha desarrollado la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), así como la propuesta surgida en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de elaborar *un Pacto Iberoamericano de Seguridad Social* adaptado a las características que, en la actualidad, revelan los flujos migratorios dentro de Iberoamérica.

En materia de Seguridad Social, es de destacar la modificación de los tratados adoptados entre España y los Estados latinoamericanos en los que se reconocen mayores ventajas sociales a los trabajadores. Pero, también, hemos de subrayar la aplicación provisional de Convenios celebrados con anterioridad y que se encontraban «latentes» o «dormidos». Así como hemos de prestar la debida atención a la adopción de nuevos acuerdos sobre seguridad social y la ratificación de los adoptados anteriormente.

Dentro de la *modernización de los acuerdos de seguridad social* encontramos el Protocolo complementario al Convenio de seguridad social entre el Reino de España y la República Argentina de 28 de enero de 1997, firmado en Buenos Aires el 21 de marzo de 2006. Por lo que respecta a la *aplicación provisional* de los Convenios en materia de Seguridad Social, encontramos la aplicación, en 2005, del convenio complementario al Convenio de seguridad social entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay de 1 de diciembre de 1997. De idéntico modo, podemos señalar el acuerdo administrativo de 2006 para la aplicación del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Federativa de Brasil, hecho en Madrid el 23 de noviembre de 2005.

Por lo que se refiere a la adopción *de nuevos Convenios en esta materia*, podemos mencionar el celebrado entre España y la República Dominicana, hecho en Madrid el 1 de julio de 2004, además, del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Colombia, adoptado en 2005.

Por último, hay que consignar, también, la *ratificación de algunos Tratados en materia de Seguridad Social* que se celebraron con anterioridad. Así, podemos indicar que, en 2005, el Consejo de Ministros adoptó un Acuerdo por el que se dispuso la remisión a las Cortes Generales del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de

Paraguay de 1998, (que sustituye al antiguo Convenio de Seguridad Social hispano-paraguayo de 1959, completado a su vez por el Convenio complementario de 1972). Posteriormente, en 2006, se procedió a su ratificación. También debemos incluir la ratificación del Convenio de Seguridad Social entre España y la República Dominicana firmado en 2004 así como la ratificación del Convenio Complementario al Convenio de Seguridad Social celebrado entre España y Chile en 2002 (3).

Ahora bien, todo ello no puede hacer que desconozcamos la existencia de algunos *tratados internacionales en materia de inmigración* celebrados entre España y otros Estados iberoamericanos, destinados a la regulación de los flujos migratorios con los principales Estados de origen de los inmigrantes, como es el caso del *Acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú para la Cooperación en materia de Inmigración*, hecho en Madrid el 6 de julio de 2004, y cuya aplicación provisional se dispuso el 1 de octubre de ese año.

Finalmente, hemos de mencionar *los acuerdos de cooperación cultural y educativa iberoamericana*. Como otra de las prioridades en la agenda de la política exterior española, encontramos la celebración de convenios de cooperación educativa, cultural y científica, que apuntan de lleno a la consolidación de una línea emprendida en materia de lo que podríamos calificar como el *fortalecimiento de la dimensión social de la cooperación iberoamericana*. Responde a esta tendencia, la firma, la modificación de convenios anteriores y la aplicación provisional de tratados que versan sobre cooperación cultural y educativa con otros Estados iberoamericanos.

En este último sentido, hallamos, en particular, la firma del Protocolo, en 2005, por el que se modifica el Convenio Cultural firmado por España con Colombia el 11 de abril de 1953. Otra muestra de esta cooperación, la constituye, sin duda, la firma del Convenio entre el Reino de España y el Principado de Andorra en materia educativa, hecho en Andorra La Vella el 23 de diciembre de 2004, cuya aplicación provisional se dispuso en 2005.

---

(3) Ver Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (BOE n. 139 de 12/6/2006) Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Dominicana, hecho en Madrid el 1 de julio de 2004. Entrada en vigor el 1 de julio de 2006. Fecha Resolución Ministerio de Asuntos Exteriores: 29 de mayo de 2006. Jefatura del Estado (BOE n. 177 de 26/7/2006). Y, también, Instrumento de ratificación del Convenio complementario al Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Chile de 28 de enero de 1997, hecho en Valencia el 14 de mayo de 2002. Entrada en vigor del Acuerdo el 14 de junio de 2006. Fecha Resolución Ministerio de Asuntos Exteriores: 14 de junio de 2006.

## La creación de la Secretaría de Estado para Iberoamérica

*Una de las decisiones más significativas* del actual Gobierno en relación con la proyección de la política exterior española en el espacio iberoamericano será, sin lugar a dudas, la creación de *una Secretaría de Estado específicamente para Iberoamérica*. Con ello, se pretendería poner de manifiesto, al menos, dos cosas: Por un lado, que Iberoamérica se consolida como un ámbito prioritario de la acción exterior española que se equipara, de este modo y desde esta óptica, a la Unión Europea que también cuenta con su Secretaria de Estado, constituyéndose así, como se ha dicho muchas veces, en los dos espacios que, en esencia, definen los perfiles de la política exterior de España. Por otro lado, se pone de relieve *la necesidad de una dirección política* en el conjunto de actuaciones que el Estado español lleva a cabo en el espacio iberoamericano y que, de alguna manera, estaban huérfanas de ordenación y sistematización. Con la Secretaría de Estado se pueden no sólo aunar esfuerzos y evitar duplicidades en la acción exterior de España en el espacio iberoamericano sino que, al mismo tiempo, se puede diseñar el marco de la concertación y cooperación en este espacio.

Estos aspectos están señalados, de un modo u otro, por el propio Ministerio de Asuntos Exteriores cuando dice que la Secretaría de Estado para Iberoamérica «Asiste al Ministro en la formulación y ejecución de la política exterior de España en el área geográfica de Iberoamérica, con la voluntad de impulsar el desarrollo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y fomentar la presencia y participación de España en los distintos organismos internacionales multilaterales de este ámbito geográfico».

Pero será, con toda seguridad, el Real Decreto 989/2006, de 8 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, *por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, en donde se pongan de manifiesto las razones últimas que justifican la creación de una Secretaría de Estado específica para diseñar y desarrollar la acción de España en el espacio iberoamericano. De este modo, este Real Decreto indica que «la especial importancia que para nuestro país representa el ámbito de las relaciones con el área iberoamericana, no sólo por los lazos históricos, sino también por la estrecha cooperación que tradicionalmente se ha mantenido con estos países y la intensa colaboración que es necesario realizar con los mismos en los órdenes social, económico y cultural, hacen precisa la creación, en el ámbito de la organización del Estado, de un órgano que, *además de ostentar el suficiente nivel de deci-*

*sión*, permita la singularización de estas políticas», por lo que se «se procede a la creación de la Secretaría de Estado para Iberoamérica en la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación».

En todo caso, cabría indicar que la creación de esta Secretaría de Estado debería permitir, entre otras cosas, las siguientes:

En primer lugar, deberíamos entender que haber creado un órgano de esta naturaleza y alcance responde a un interés constante y permanente del Estado español por el espacio iberoamericano, de tal modo que los próximos Gobiernos deberían, a mi juicio, mantener y, asimismo, potenciar la acción de esta Secretaría de Estado. Como se dice en el Real Decreto 1028/2006, de 15 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con la creación de la nueva Secretaría de Estado para Iberoamérica, «se ha querido resaltar el carácter prioritario de Iberoamérica para nuestra política exterior», algo que, como sabemos, permanece en el tiempo.

En segundo lugar, la Secretaría ha de constituirse de facto en el órgano de dirección política de la acción española en Iberoamérica. Por lo menos, este es el significado que se le ha pretendido atribuir y es lo que podemos comprobar tanto en el discurso político como en la estructura de la nueva Secretaría de Estado.

Por lo que se refiere a lo primero, lo indicaba la Secretaria de Estado para Iberoamérica con ocasión de su comparecencia, el 27 de noviembre de 2006, ante la Comisión de Asuntos iberoamericanos, y señalar que «Esta es una comisión parlamentaria dedicada exclusivamente a controlar la política de los gobiernos españoles hacia Iberoamérica; dato que demuestra el carácter muy especial y singular que tienen nuestras relaciones con esa región, producto, por supuesto, de una historia compartida y de unos estrechos vínculos culturales, económicos, científicos y académicos. Desde nuestro punto de vista, ello justifica que sea una de las mayores prioridades de la política exterior de cualquier gobierno de España, y por supuesto del actual Gobierno. Dada la creciente relación política, económica, cultural y social de España con esta región del mundo, no se entendería que no existiese un espacio parlamentario, como el que hoy nos ocupa, diferenciando dónde abordar lo que Iberoamérica representa para España. Por tanto, señorías quiero subrayar que para mí es un privilegio estar aquí esta tarde. Como decía, Iberoamérica siempre

ha sido una prioridad para la política exterior española, y quizá hoy deba serlo más que nunca». No obstante, interesa subrayar cómo se concibe la creación del nuevo órgano, es decir, «Este carácter permanente de la política iberoamericana nos hace considerarla una cuestión de Estado y, en consecuencia, la creación de esta Secretaría de Estado, como decía al inicio de mi intervención, buscará en todo momento fortalecer nuestro papel en el subcontinente, defendiendo nuestros intereses como país y actuando como factor de desarrollo, de diálogo e integración».

En lo relativo a lo segundo, podemos destacar algunos elementos que ponen claramente de manifiesto que se pretenden alcanzar todos los aspectos de las relaciones en el espacio iberoamericano tanto en el plano bilateral como multilateral. Así, hemos de señalar, con trazo grueso, que el Real Decreto 1028/2006 habla de *la Dirección General de Política Exterior para Iberoamérica* a la que corresponde «la elaboración, propuesta y aplicación de la política exterior de España en su correspondiente área geográfica» y que «Para el cumplimiento de las funciones señaladas, la Dirección General se estructura en los siguientes órganos: A) La Subdirección General de México, Centroamérica y Caribe. B) La Subdirección General de Países de la Comunidad Andina. C) La Subdirección General de Países del MERCOSUR y Chile».

Tal y como se indica en la norma a «estas subdirecciones generales les corresponde la elaboración y promoción de los intereses de la política exterior de España en sus áreas de responsabilidad, y del impulso de las relaciones bilaterales con los países que engloban». Asimismo, se incluye la Dirección General de Organismos Multilaterales Iberoamericanos a la que corresponde «la preparación y coordinación de las Cumbres Iberoamericanas, el diseño e impulso de las actividades de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, y la colaboración y apoyo a las funciones de la Secretaría General Iberoamericana» y, también, «el fomento y la coordinación de la presencia de España en la Organización de Estados Americanos (OEA) y en los distintos organismos y entidades multilaterales de ámbito iberoamericano, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Economía y Hacienda».

Ahora bien, «para el cumplimiento de las funciones señaladas, la Dirección General se estructura en los siguientes órganos: a) La Subdirección General para la Comunidad Iberoamericana de Naciones, (...) y b) La Subdirección General de Organismos Multilaterales de Iberoamérica».

Con todo, se ha abierto una nueva etapa en el marco de la política exterior española que queda reflejada en esta nueva estructura y que pone el énfasis en el espacio iberoamericano que ha sido, como hemos repetido hasta la saciedad, una constante en la política exterior de España. Ahora bien, centrarse en la Comunidad iberoamericana y en los esfuerzos de cooperación e integración que acontecen en el espacio iberoamericano nos revela que, sobre todo, a través de la creación de una Secretaría de Estado para Iberoamérica se podrán determinar, con precisión, los ámbitos de actuación en el espacio iberoamericano y se podrá llegar a todos los sectores en los que se manifiesta la cooperación y la concertación entre los iberoamericanos.

### **Las posiciones de España y el desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas de Costa Rica, Salamanca y Uruguay**

Durante el periodo que estamos analizando han tenido lugar, como se sabe, tres Cumbres iberoamericanas, en particular, la Cumbre de San José de Costa Rica en 2004, la Cumbre de Salamanca (España) en 2005 y la Cumbre de Montevideo en 2006. Con ello, se ha cumplido, una vez más, con la cita anual de los Jefes de Estado y de Gobiernos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y, lo que es más importante aún, se han ido asentando, de nuevo, los principios, fundamentos y objetivos en los que se basa esta Comunidad.

Desde luego, a lo largo de los años en los que ha tenido lugar la celebración de Cumbres iberoamericanas, se pueden hacer balances muy diferentes de cada una de ellas y cómo, incluso, se pueden establecer diversas etapas del periodo de concertación y cooperación multilateral entre los iberoamericanos que representan las Cumbres. De todas maneras, las tres Cumbres mencionadas se han venido a sumar y han sumado contenidos a la realidad de concertación y cooperación entre los Estados de Iberoamérica que expresa, con toda nitidez, la Comunidad Iberoamericana de Naciones y que, en el fondo, queda reflejada en los términos empleados pro Celestino del Arenal cuando ha examinado, en general, los resultados de la última Cumbre de Montevideo.

Para este autor, hay que distinguir, ciertamente, entre lo superficial y lo profundo y así ha señalado que «como viene siendo habitual, en la interpretación que se hace de las Cumbres han primado más lo superficial y lo coyuntural, que la trayectoria de contenidos y resultados que se derivan de la dinámica de las mismas. Han primado antes los diferendos que

enfrentan en el momento de la Cumbre a algunos países iberoamericanos o los personalismos de algunos Presidentes, que el trabajo realizado desde la anterior Cumbre y los resultados y compromisos cumplidos y asumidos de cara al futuro. Es algo que viene sucediendo en casi todas las Cumbres en las que se producen ausencias significativas, actuaciones singulares o enfrentamientos entre Presidentes, que son los que centran la atención mediática y ocultan los resultados obtenidos. En estos casos, los árboles no nos dejan ver el bosque».

No obstante, no le falta razón al Profesor Del Arenal cuando ha indicado que estamos en presencia de un «bosque que, desde la celebración de la I Cumbre en Guadalajara, en 1991, ha crecido considerablemente, pudiendo afirmarse en estos momentos que tenemos ya una auténtica Comunidad Iberoamericana operativa a nivel interno iberoamericano y a nivel internacional. Las Cumbres Iberoamericanas no se pueden valorar, por lo tanto, simplemente en función de las asistencias y ausencias de los Presidentes que se producen en cada una de ellas, ni en función de una estricta dimensión política que responde a coyunturas muy específicas y cambiantes. Hacerlo, así, sería desconocer la realidad de la existencia de una Comunidad Iberoamericana que es mucho más que la puntual celebración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Sería desconocer la realidad de una Comunidad Iberoamericana que se viene articulando en el trabajo del día a día, a través de múltiples interacciones, concertaciones, programas de cooperación, seminarios, encuentros, que se realizan a nivel iberoamericano e internacional; que se realizan a nivel de técnicos, especialistas y profesionales, sobre los más diversos ámbitos; que se realizan a nivel ministerial sectorial, a nivel de ministros de asuntos exteriores, a nivel de coordinadores nacionales y de responsables de cooperación, que van avanzando sobre diferentes temas y problemas que afectan a la Comunidad Iberoamericana» (La Cumbre de Montevideo: ¿éxito o fracaso?. Fundación Carolina, 2007).

Comoquiera que sea, la cooperación en el seno del conjunto de las instancias que integran la Comunidad iberoamericana *también pone de relieve algunos elementos de la política exterior española* o, por decirlo de otro modo, expresa la acción del Gobierno español en el marco multilateral por excelencia de la cooperación entre los Estados iberoamericanos. Sobre estas bases, conviene señalar aquellos aspectos que, a mi juicio, resultan de mayor interés a los efectos del análisis que estamos realizando.

En primer lugar, se observa que el contenido de las Cumbres así como la obtención de resultados en el marco de las mismas han ido creciendo y, sobre todo, que han ido asentándose a lo largo de las tres Cumbres a las que nos referimos los principios en los que se fundamentan y los objetivos que se pretenden conseguir con la realización de las mismas, por lo que el balance que se puede extraer de ellas *se podría calificar como muy positivo*.

Por lo menos, deberíamos sostener, con Celestino del Arenal, que «en todo caso, mas allá de estos resultados, no se puede olvidar en ningún caso, cuando se analizan las Cumbres, que ya no estamos, como en el pasado, ante un mecanismo de funcionamiento discontinuo y puntual, que dependía casi en exclusiva de lo que decidiesen cada año las Cumbres, sino ante un mecanismo de diálogo y concertación política y cooperación iberoamericana, permanente e institucionalizado, que está en funcionamiento todo el año y que, en consecuencia, hay que valorar en términos diferentes a como tradicionalmente se han venido valorando dichas Cumbres» (La Cumbre de Montevideo: ¿éxito o fracaso?. Fundación Carolina, 2007).

Las dudas que pudieron haber surgido con ocasión de la celebración de *la Cumbre de San José de Costa Rica* a la que asistió el Presidente del Gobierno español al inicio de su mandato y que recibió, como se sabe, duras críticas, pronto se han disipado gracias a la proyección y alcance que han tenido las reuniones de Salamanca y Montevideo y, lo que es más importante aún, el significado que han adquirido el conjunto de reuniones, foros y acciones en el marco de la concertación y cooperación iberoamericanas que han tenido lugar desde entonces y que han incidido en aspectos muy relevantes de la cooperación entre los iberoamericanos.

En definitiva, lo que cabe constatar es que se ha pasado de una primera etapa en la que se expresó un cierto desinterés o, al menos, una falta de eficacia a la hora de proyectar, de manera idónea, la dimensión latinoamericana de la política exterior española a una segunda fase en la que se ha hecho más visible la preocupación del Gobierno español por consolidar y profundizar las relaciones en el espacio iberoamericano.

De este modo, la acertada crítica formulada en relación con la Cumbre de San José en el sentido de que «El gobierno socialista, por lo tanto, no ha dedicado suficiente atención en sus primeros meses a esa dimensión esencial de la política exterior española que es la política latinoamericana y no ha estado pendiente, como ha sucedido otras veces cuando las Cumbres se celebraban en países pequeños, con diplomacias poco pro-

fesionalizadas, de la preparación de la Cumbre de San José de Costa Rica con el fin de garantizar que la misma fuese un éxito desde todos los puntos de vista. Este hecho cobra aún mayor significado si se tiene en cuenta que era el estreno de Rodríguez Zapatero en dichas Cumbres» (De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005) (DT) DT N° 5/2005 – Documentos), queda compensada por el interés y el esfuerzo derrochados por el Gobierno español tanto en la Cumbre de Salamanca como en la Cumbre de Montevideo y en los procesos preparatorios de las mismas.

Ya lo apuntaba el Ministro español de Asuntos Exteriores cuando, en abril de 2005, decía que «Vivimos tiempos de cambio en Iberoamérica. A pesar de las dificultades, que son muchas, y la crisis de Ecuador así lo demuestra, por primera vez en la historia podemos aspirar a consolidar un espacio común de democracia y progreso, y a aumentar el peso y la influencia de la región en la sociedad internacional. En este proceso, España puede y debe desempeñar un papel muy relevante», para indicar, con rotundidad, que «en Salamanca queremos adoptar una agenda ambiciosa que incluirá el canje de deuda por inversión en educación, una estrategia iberoamericana de cooperación para el desarrollo, un fondo humanitario, la creación de un espacio judicial, una carta cultural iberoamericana, y toda una serie de medidas políticas para la prevención, gestión y solución de crisis, así como la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, como es el caso de Haití. Para involucrar a la sociedad civil, deseamos incorporar a parlamentarios, empresarios y representantes de ONG a este gran proyecto común. Queremos, en suma, que Salamanca marque el comienzo de una nueva etapa en la concertación política y en la cooperación económica, social y cultural entre nuestros pueblos, de forma que todos los iberoamericanos perciban de forma directa los beneficios de nuestra colaboración. En definitiva, en Salamanca debe ver la luz un verdadero espacio iberoamericano» (El País, 22 de abril de 2005).

Con todo, la realidad de concertación y cooperación en el espacio iberoamericano que constituye *la Comunidad Iberoamericana de Naciones se ha erigido en el punto de referencia de la política exterior de España en ese espacio* cuando se aborda no sólo de manera multilateral sino, también, en muchas manifestaciones de las relaciones bilaterales con Estados Iberoamericanos. De ahí que nos encontremos con reiteradas referencias a la pertenencia común a la Comunidad en los encuentros que han mantenido tanto el Jefe del Estado español como el Presidente del Gobierno con mandatarios latinoamericanos a lo largo del periodo analizado.

Pero, además, encontramos una expresión concreta del interés de España por el fortalecimiento de la Comunidad que se ha hecho visible a través del fortalecimiento institucional de la misma. En realidad, el papel de España en el *fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones* ha ido creciendo y estimo que ha sido decisivo en el proceso de reforma abordado a partir de las Cumbres de 2004 y de 2005. Como se ha dicho, en la XIV Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica, se planteó la urgente necesidad de un relanzamiento de la cooperación iberoamericana, asumiendo España el compromiso de participar activamente en este proceso (C. Del Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005)*. Logros y Desafíos, Ed. Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid, 2005).

En consecuencia, durante el año 2005, tuvieron lugar importantes acontecimientos vinculados con el proceso de reforma del sistema de las Conferencias Iberoamericanas, en particular: la ratificación del Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), hecho en La Paz (Bolivia) el 18 de mayo de 2004; la Ratificación del Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana, hecho en San José (Costa Rica) el 20 de noviembre de 2004; y la Firma del Acuerdo de Sede entre el Reino de España y la Secretaría General Iberoamericana, disponiéndose su aplicación provisional.

En todo caso, la *XV Cumbre de Salamanca*, fue crucial para la definición del nuevo rumbo de la cooperación iberoamericana. La Declaración Final resalta, ciertamente, *la importancia del acervo iberoamericano integrado por los valores, principios y acuerdos aprobado en las anteriores cumbres* y, además en esa ocasión, se incorporó Andorra como nuevo miembro «que comparte plenamente la identidad y los criterios de participación del sistema de cumbres». Ahora bien, y esto es lo importante, desde la perspectiva institucional, dicha Cumbre estuvo marcada por la decisión de la puesta en marcha la Secretaría General Iberoamericana, «como órgano permanente de apoyo para la institucionalización de la Conferencia Iberoamericana».

En segundo lugar, el periodo que estamos comentando coincide con *el fortalecimiento y la proyección internacional de la Comunidad iberoamericana* en lo que España va a jugar, también, un papel decisivo. Ya quedaba claro en las palabras que pronunciaba el Jefe del Estado español en el acto de clausura de la XV Cumbre iberoamericana, en 2005, al indicar que «Esta Cumbre nos reafirma en nuestra convicción de que es mucho

lo que la Comunidad Iberoamericana puede aportar a nuestros pueblos y Naciones. Además de una clara vocación para hacerlo, dispone ya de instrumentos para ello. No en vano, hemos dado un impulso fundamental a la Secretaría General Iberoamericana en esta Cumbre. Un instrumento concebido para trabajar en la consecución de los grandes objetivos que, con carácter general, nos propusimos ya hace tiempo: *lograr una mayor cohesión interna de nuestro espacio iberoamericano y hacerlo más presente y activo en el mundo*».

Y en la misma dirección de fortalecimiento de la Comunidad se pronunciaba el Presidente del Gobierno español en su encuentro con la colectividad española en Argentina, en enero de 2005, al decir que «Por ello y con ello, tenemos el convencimiento de que Argentina está en la senda de recuperar el papel que le corresponde en el concierto internacional: un papel de una nación libre, democrática y próspera; un papel de una nación culta, con una ciudadanía culta y formada; un papel brillante en lo que representa la Comunidad Iberoamericana; *una Comunidad Iberoamericana que, como bien sabéis, supone el gran objetivo prioritario del Gobierno que presido*».

No obstante, este interés por reforzar la Comunidad y proyectar sobre ella el conjunto de los intereses de los iberoamericanos se ha manifestado en diversas dimensiones, de tal manera que la Comunidad y sus mecanismos se conciben como un instrumento útil e imprescindible no sólo en la política exterior española sino, también, en el marco del conjunto de las relaciones que mantiene España en el espacio iberoamericano y en las que se producen en el interior del mismo.

Así lo expresaba el Presidente del Gobierno de España en el discurso que pronunció en la *Reunión con los Jefes de las Oficinas Económicas y Comerciales españolas en Iberoamérica*, en Sao Paulo, en enero de 2005, al indicar que «la Comunidad Iberoamericana supone, para España y para todos y cada uno de los países que integran dicha Comunidad, una excelente oportunidad de presencia en el mundo, de vínculos y de relaciones, de espacios comerciales, de integración de esfuerzos, de cooperación en el ámbito de la política exterior y de una visión de cómo ha de ser un desarrollo sostenible y social en el mundo. Por ello España tiene en su presencia en Latinoamérica en el ámbito político y, de manera muy singular, en el ámbito económico, de las empresas, un gran reto, un enorme desafío, al que estoy seguro que vais a saber responder como hasta ahora habéis hecho en beneficio de los intereses de nuestro país».

Al mismo tiempo, la política española en conjunción con la política del resto de Estados de Iberoamérica ha estado orientada, en los últimos años, a *asegurar la presencia de lo iberoamericano en la escena internacional* y, en particular, de la Comunidad Iberoamericana como expresión por excelencia de la realidad iberoamericana de concertación y cooperación. Esto podemos observarlo, por ejemplo, en las palabras del Presidente Rodríguez Zapatero quien ha dicho, por un lado, que «La Comunidad Iberoamericana ha de tener una voz fuerte en el mundo, la Comunidad Iberoamericana es un factor para la construcción de un orden internacional, guiado por los principios de multilateralismo, legalidad internacional, cooperación al desarrollo, lucha contra la pobreza, y esfuerzo por una modernización y consolidación democrática en todos los ámbitos y en todos los países» (Conferencia de prensa Buenos Aires, 26 de enero de 2005), siendo así que, por otro lado, ha sacado las consecuencias para la política exterior de España al decir que «Queremos que la Comunidad Iberoamericana se proyecte más al exterior y que hable con voz propia sobre los grandes temas globales. Lo necesitamos nosotros y lo necesita el mundo. A ello vamos a prestar una atención particular en la Cumbre de Salamanca. Tenemos que conseguir que en esta próxima reunión de jefes de Estado y de Gobierno se manifieste la gran voz de la Comunidad Iberoamericana, que cada vez será escuchada con más fuerza en el mundo globalizado».

Para terminar indicando que «Tengo y tengan la certeza de que el papel de la Secretaría General, de Enrique Iglesias y de su equipo de colaboradores, será decisivo para el desarrollo del espacio común iberoamericano y la visibilidad internacional de nuestra Comunidad. Para ello contarán con nuestro total apoyo y nuestra colaboración más leal y entusiasta». (Acto de firma del Acuerdo de Sede entre el Reino de España y la Secretaría General Iberoamericana, Palacio de la Moncloa, 30 de septiembre de 2005).

Por último, se aprecia que, durante el desarrollo de las tres Cumbres que han tenido lugar en el periodo del actual Gobierno socialista, las posiciones del Gobierno español se han reflejado de alguna manera. En este sentido, lo que podríamos calificar como *el contenido social de la política española en el espacio iberoamericano ha encontrado manifestaciones muy relevantes*. De entre ellas podríamos destacar, al menos las siguientes:

Por un lado, se han expresado propuestas muy concretas en el campo de lo social como sería la cuestión relativa al *canje de deuda por inversio-*

*nes de contenido social.* En realidad, nos hallamos ante uno de los elementos que definen la política española en su conjunto, como decía el Presidente español con ocasión de la *Reunión de Alto Nivel sobre financiación del desarrollo en Naciones Unidas*, en septiembre de 2005, al señalar que «España se está implicando también con los países de renta media altamente endeudados en proyectos de canje de deuda por inversiones públicas en ámbitos centrales para el desarrollo humano sostenible, como la educación, el medio ambiente o las infraestructuras», *pero que se está haciendo efectiva, de modo particular, en el espacio iberoamericano.*

Y así lo expresaba el Ministro de Asuntos Exteriores, en junio de 2005, al indicar que el canje de deuda por educación fue «la iniciativa presentada por el Presidente del Gobierno en la anterior Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica y que tendrá una materialización práctica en la búsqueda conjunta de fórmulas para la conversión de deuda en inversiones en educación y desarrollo. Los aspectos concretos serán decididos por consenso por los gobiernos iberoamericanos, tras las correspondientes reuniones de ministros de economía y de educación». Todo lo cual se plasmó, como se sabe, en la Cumbre de Salamanca en la que se determinó que la SEGIB diera seguimiento al acuerdo de «impulsar en el seno de la Comunidad Iberoamericana, y en terceros países, los programas de canje de deuda por educación y otras inversiones sociales». Y, asimismo, se adoptó un Comunicado especial sobre conversión de deuda externa por inversión educativa.

Por otro lado, se ha adoptado *la Carta Cultural iberoamericana* a lo largo del proceso de las Cumbres de Salamanca y Montevideo, de tal manera que se pasó de unas *Bases para una Carta Cultural Iberoamericana*, durante la primera de las Cumbres mencionadas, al texto definitivo en la segunda Cumbre. No me caben dudas del interés del Gobierno español por este asunto y de los esfuerzos realizados al respecto por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Finalmente, *se ha abordado el fenómeno de las migraciones*, en particular, durante el desarrollo de *la Cumbre de Montevideo*. Desde luego, como lo ha señalado Celestino del Arenal «habría que destacar especialmente el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo, que constituye un documento de especial trascendencia en relación a un tema de extraordinaria importancia en el momento actual. Este documento, además de hacer un exacto análisis y diagnóstico de la cuestión, asume

compromisos específicos para la puesta en vigor de un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social y la cooperación entre los países iberoamericanos en esta materia, reconociendo el acceso de cualquier inmigrante, con independencia de su condición migratoria, a los servicios de salud, educación y tutela judicial». (La Cumbre de Montevideo: ¿éxito o fracaso?. Fundación Carolina, 2007).

No obstante, quizá la aportación de mayor interés por parte de España a esta cuestión teniendo en cuenta que, en la actualidad, un número considerable de inmigrantes en territorio español son de origen iberoamericano, es que el Gobierno español ha apostado, también, *por un modelo iberoamericano en esta materia*. En palabras del Presidente español en la Cumbre de Montevideo, en 2006, «Debemos ser capaces de establecer, desde los más profundos criterios de humanidad, hospitalidad y solidaridad, un modelo iberoamericano para la gestión de las migraciones». Por lo menos, ello significa que la realidad iberoamericana va a ser tenida en cuenta en la política de inmigración que, finalmente, establezca el Estado español o, si se quiere con mayor precisión, en el diseño del modelo que aún no existe en esta materia y que, paulatinamente, se está construyendo.

## CONCLUSIONES

Se ha convertido en un lugar común decir que *Iberoamérica es un ámbito prioritario de la política exterior española*. Y también es un lugar común sostener que esto es así con independencia del Gobierno que detente el poder en cada momento de la historia contemporánea de España. Lo relevante es que el contenido de estas afirmaciones se mantenga en el tiempo y que el conjunto del espacio iberoamericano, bien precisado y cohesionado, ocupe en la política exterior de España el lugar que verdaderamente le corresponde.

Durante el periodo que hemos analizado, se han derrochado numerosos esfuerzos para poner de manifiesto y demostrar que Iberoamérica ocupa y preocupa en el diseño de nuestra política exterior y que es necesario que España considere a este espacio en todas sus dimensiones. No sólo en el ámbito de las relaciones bilaterales, que son importantes y fructíferas, y no sólo en el marco que representan las diversas instancias de la Conferencia iberoamericana sino, también, y esto es muy significativo, en el seno de los procesos de integración que acontecen en América Latina y el Caribe y en los que participan Estados iberoamericanos.

*Reforzar la dimensión iberoamericana de España* se ha concebido como una expresión de fortalecimiento de la política exterior española. De ahí que se haya querido, también, jugar un papel decisivo por parte de España en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, como cabría observar en la contribución política y normativa de España sobre todo ala Cumbre ALCUE, celebrada en Viena en 2006, ya que la Cumbre de Guadalajara (México) de 2004 fue, en esencia, preparada por la anterior Administración.

Todo esto lo decía Carlos Westendorp cuando señalaba que «Desde el punto de vista político nuestro Gobierno ha tenido como una de sus prioridades en la región el estímulo de los procesos de integración entre los países iberoamericanos y su vinculación a Europa. Y sin que ello sea incompatible con el desarrollo y enriquecimiento de nuestras relaciones bilaterales a través de un sólido marco institucional de Tratados de Amistad y Acuerdos de Cooperación». (*La política exterior de España: las prioridades permanentes y los nuevos desafíos*. Política Exterior Española, INCIPE, Ensayo número 9).

Pero, más allá, quizá lo que distingue, hasta ahora, al periodo del Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero en su política en el espacio iberoamericano es *el intento por dotarla de un extraordinario contenido social*, de tal manera que, al tiempo que se refuercen las dimensiones institucionales y externas de la realidad iberoamericana de concertación y cooperación, se incide en aquellos elementos que permitan un desarrollo integral de la región.

Faltaría, no obstante, abordar una cuestión pendiente desde hace tiempo. *Es posible que la realidad iberoamericana penetre en la senda de la integración*, eso sí, limitada y de geometría variable, pero al fin y al cabo, una integración que daría pleno contenido y significado no sólo a la política exterior española en el conjunto de Iberoamérica sino, también, y esto es lo más relevante, a la Comunidad Iberoamericana de Naciones como proyecto histórico de relación entre los iberoamericanos. Habría que determinar, eso sí, los ámbitos de actuación y establecer los periodos para la integración pero *la voluntad política* debería expresarse ante de que finalice la presente legislatura.



## **CAPÍTULO QUINTO**

# **LA TRASCENDENCIA DE LA PRESENCIA EMPRESARIAL ESPAÑOLA EN IBEROAMÉRICA**



## **LA TRASCENDENCIA DE LA PRESENCIA EMPRESARIAL ESPAÑOLA EN IBEROAMÉRICA**

Por JUAN E. IRANZO MARTÍN

### **CAMBIO DE TENDENCIA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA**

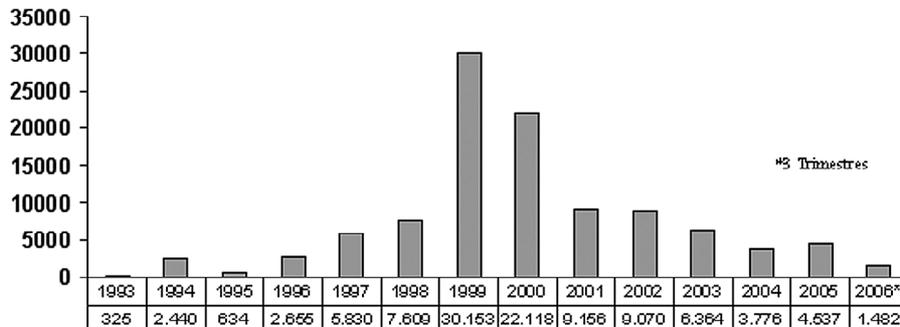
#### **España, de receptor neto de inversión a inversor directo en el exterior**

Desde mediados del siglo XIX, con la entrada de capital extranjero para financiar el ferrocarril, explotar la minería y desarrollar la banca, España ha sido un país tradicionalmente receptor de inversión extranjera. Este proceso se intensificó con nuestra incorporación a la Comunidad Europea, puesto que se incrementó la inversión procedente tanto de nuestros nuevos socios, como de terceros países que pretendían acceder al mercado común a través de un país «barato». Sin embargo, a partir de 1997 aparece un hecho con importancia capital, desde el punto de vista de los flujos de inversión en el ámbito internacional, es cuando la inversión directa extranjera (IDE) procedente de España, superaba de manera amplia la inversión recibida desde el extranjero.

Desde entonces España se ha constituido y estructurado, desde un punto de vista financiero, como un país con carácter de «inversor neto» en el panorama internacional.

Este cambio estructural fundamental, técnicamente hablando, es consecuencia de diversas variables que han incidido en el proceso de inter-

**Gráfico 1. IDE española en Iberoamérica (millones de euros)**



Fuente: ICEX.

Nota: Mi más sincero agradecimiento a Manuel Colinas, del Servicio de Estudios del IEE, por su aportación al conjunto del trabajo.

nacionalización de las inversiones españolas, a las que se hará referencia a continuación.

La creciente liberalización regulatoria de los movimientos de capitales desde los años noventa, ha permitido un desarrollo importante de la Inversión Directa Extranjera (IDE), debido principalmente a las elevadas tasas de crecimiento del Producto Interior Bruto, así como las privatizaciones que han ido aconteciendo en las diferentes áreas económicas del país. Asimismo el aumento generalizado de la «competencia» en todos los sectores nacionales ha incidido, sin duda, en la formulación de diferentes tipos de estrategias, tanto productivas como de comercialización, cuyo fin se ha focalizado en la rebaja de los costes unitarios finales presentes en la generación del bien de consumo. Es por ello que, como medida tendente a este tipo de ajustes, el inicio de la producción de determinados bienes en otros países infunde la posibilidad del abaratamiento del coste final del producto. Se permite así competir, no sólo en el mercado internacional, sino en el propio mercado nacional.

Como factor que hay que tener muy en cuenta en el tema de la Inversión Extranjera Española, se encuentra el proceso de Integración Económica y Monetaria acaecido en la Unión Europea. Este proceso ha servido de base para el asentamiento de un mercado de carácter económico y financiero ávido de crecimiento, sobre todo en determinados sectores industriales y de servicios.

Estos tres factores han llevado a muchas empresas, cuya situación financiera les permitía, más bien les exigía, una estrategia expansiva de

desarrollo, el dirigirse hacia determinado tipo de zonas geográficas, normalmente en desarrollo, intentando conseguir la ya mencionada contención de costes, así como la búsqueda de mercados menos maduros. Además suponía una oportunidad de negocio sobre el mismo territorio de expansión, y sobre la base de conocimientos y experiencias acumuladas en el país de origen. Hay que añadir junto a los factores anteriores, y como elemento potenciador, el denominado «factor de globalización» que se ha estado viviendo en estos años. Este factor ha permitido generar una serie de sinergias en las empresas que en su momento llevaron a cabo inversiones en sectores estratégicos, y que se han visto recompensadas con unos «retornos» nada desdeñables.

### **Invertir en el Exterior. Riesgos y ventajas**

Realmente la ventaja competitiva de la empresa aparece como el factor determinante para llevarse a cabo la Inversión Directa en el Exterior, y como consecuencia para permitir la internacionalización de la empresa en todos sus aspectos (J. José Durán Herrera).

Hay una serie de desventajas que a primera vista parecen obvias cuando cualquier empresa quiere salir al exterior, mediante la realización de determinados tipos de inversiones estratégicas. Así hablar de las denominadas barreras lingüísticas, culturales o sociales, hace que tengamos muy en cuenta otros aspectos diferentes de las tradicionalmente denominadas «variables técnicas» (estabilidad económica y política del país destino de las inversiones). Por tanto no encontramos con una composición heterogénea en la formulación de lo que Zaheer (1995) denominó «Coste de Extranjería».

En consecuencia de lo anteriormente esgrimido, vamos a hacer especial referencia sobre aquellos factores que se vienen considerando como los más importantes y que, por su necesidad de reflexión, han de ser tratados con especial delicadeza a la hora de realizar una inversión en el extranjero.

*El Riesgo de cambio*, especialmente en Latinoamérica, es de importancia capital debido, sobre todo, a que cada país acuña su propia moneda de curso legal. Resulta evidente que cuando se realizan operaciones de compra y venta de bienes o activos se produce un periodo transitorio desde que se produce la operación (estructura contractual) hasta el momento en que se lleva a cabo el pago de dicha operación. Es en este periodo donde las fluctuaciones monetarias pueden causar no pocos pro-

blemas en la consolidación de la operación. Todo ello se suma a la posibilidad de existir determinadas trabas fiscales que puedan poner en peligro los flujos financieros entre filiales y matrices.

Respecto al *Riesgo País* tendremos principalmente en cuenta la situación macroeconómica del país objeto de la inversión. Así podemos encontrarnos conformando el Riesgo País, por un lado, con el denominado Riesgo Político en referencia a la estabilidad del sistema político y de la viabilidad de sus dirigentes. Por otro lado, también hemos de enfrentarnos al denominado Riesgo Soberano que pueda presentar el país, entendiéndolo como la posibilidad de incumplimiento de las distintas obligaciones financieras producidas por la deuda externa.

Como podemos comprobar, el Riesgo País toma una posición de preponderancia a la vista de las circunstancias acaecidas en Bolivia y en la propia Venezuela, circunstancias que influirán profundamente a la hora de la elección del país donde realizar la inversión. Por ello se dedicará un epígrafe completo a la materia, intentando dar un sentido más amplio al alcance de este tipo de riesgo.

La complejidad genérica en la estructura del país, que engloba todos los otros factores a los que se hacía referencia anteriormente. Así no sólo es la distancia física la que puede procurar dificultades (por ejemplo de carácter logístico), sino que existen otros factores que van a conminarnos al diseño de productos *ad hoc* para la región o país en concreto. Esto viene a unificar los riesgos provenientes de los aspectos culturales y sociales propios del país objetivo, y que en determinados casos pueden actuar como barrera para acceder al mercado en cuestión. Asimismo muchos analistas consideran que no se debe invertir en otros países, mientras exista paro en el de origen, puesto que se estaría limitando el potencial de crecimiento del empleo.

Sin embargo, las ventajas de la internacionalización racional son más amplias. Tomando como base el denominado «Paradigma Ecléctico» (Jhon Dunning 1958), hay que tener en cuenta que para que una empresa intervenga en la denominada producción internacional, debe poseer una serie de ventajas sobre sus competidores. Así ha de resultar más lucrativo el realizar por ella misma las actividades que puedan generar un valor añadido, que venderlas a un tercero para que éste lleve a cabo. Del mismo modo tiene que resultar más rentable procurar una localización externa (deslocalización) de parte de su producción o de una unidad de negocio, que realizar la producción o el desarrollo del producto desde su localización de origen.

El hecho de poder tener acceso a mercados o materias primas que puedan no estar disponibles sin la ubicación de la empresa en la zona geográfica, supone una ventaja directa frente a los competidores. Pero además, podemos señalar otros diferentes tipos de ventajas englobadas en este apartado, así nos surgirían las denominadas Ventajas de Activo (generadas por los activos generales de renta por operaciones), Ventajas de Control Conjunto (Manejo de forma conjunta de una serie de activos situados en diferentes países o áreas geográficas, encontrándonos con posibles entornos fiscales, o incluso de divisa, favorables), Ventajas por inversión (se produce la posibilidad de invertir sobre la base de los conocimientos y experiencias de anteriores inversiones buscando subvenciones de carácter regional o estatal, en cuanto a mano de obra o precio de terrenos para habilitar), Ventajas por Diversificación (con ello se logra una determinada estabilidad en caso de que los mercados en un país o zona geográfica se encuentren debilitados, balanceándolos con los retornos provenientes de inversiones en zonas donde la evolución de los mercados o del propio producto sea más positiva).

Como consecuencia, nos encontramos con una serie de ventajas por derechos de propiedad o activos específicos como la innovación en productos, experiencia del capital humano...etc., pero además, se puede maximizar la utilización de las economías de escala que surjan, así como la posibilidad de contar con una cierta posición monopolística.

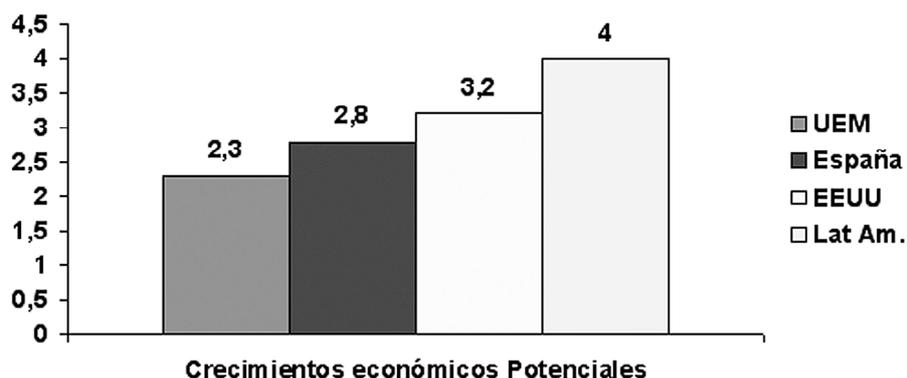
Finalmente, otra de las ventajas principales con la que nos podemos encontrar es la posibilidad de arbitrar en los mercados (J. José Durán Herrera), ya que como defendían Buckley y Casson (1976-1985) «La existencia de fallos en el mercado internacional de bienes intermedios constituye la condición suficiente y necesaria para que se lleve a cabo la denominada Inversión Directa Extranjera».

Las ventajas de localización se fundamentan en tres aspectos básicos. En primer lugar, la disposición y coste de los recursos según la situación geográfica. En segundo lugar, los beneficios provenientes de determinados requerimientos del mercado, como puede ser la posible exención impositiva. Finalmente hemos de tener en cuenta la distancia entre el país o zona de producción y el lugar de comercialización. Es evidente que estas ventajas van a influir en la maximización de las posibles imperfecciones del mercado, imperfecciones que toman base en las diferentes distorsiones estructurales del mercado y en la existencia de los denominados costes de transacción.

Llevando a cabo este tipo de estrategias de inversión, se va a tratar de evitar los denominados «costes de búsqueda y negociación en el extranjero». También se va a obtener un *feedback* que genere un determinado grado de certeza respecto de los clientes en la zona geográfica donde se desarrolle la actividad, además vamos a contar con la posibilidad de tener un control más preciso de la oferta y las condiciones de venta. Las ventajas de la internacionalización de la inversión se optimizan, lógicamente, si se destina a los lugares más adecuados. Iberoamérica presentaba importantes ventajas que la situaban como un destino adecuado.

Entre otros factores podemos destacar, en primer lugar, la afinidad existente en el idioma, ya que compartimos el castellano como lengua de referencia. En segundo lugar, se adquiere experiencia empresarial en mercados liberalizados diferentes al español, que en su caso sirven como base para posteriores internacionalizaciones en otras zonas geográficas cercanas. En tercer lugar, es evidente que la inversión internacional supone un multiplicador del poder expansivo de las empresas españolas, permitiendo el uso de estrategias que promuevan la obtención de una posición preponderante en los posibles nuevos mercados. Además, y como consecuencia de lo argumentado, asistimos a la optimización de la rentabilidad (tanto económica como financiera) de las empresas del grupo inversor en los mercados exteriores; asimismo se trataba de mercados con un gran potencial de crecimiento y poco maduros.

**Gráfico 2. Crecimientos potenciales PIB (%) por zonas**



Fuente: Servicio de Estudios BBVA

## **LAS EMPRESAS MULTINACIONALES ESPAÑOLAS**

### **El proceso de privatización y liberalización**

La privatización supone la transmisión de la propiedad de empresas públicas o de otros activos (como viviendas o terrenos), a manos privadas. La intención es generar una mejora en la eficiencia empresarial (que repercutirá directamente en la eficacia), y como consecuencia, el aumento en la cuantía de las retribuciones a directivos, consejeros y finalmente a los propios empleados, por el desempeño realizado.

Otra de las características implícitas en la privatización es el paso del estado que privatiza de ser meramente productor a ser un estado garante, que regula, financia e inspecciona, procurando un mercado más transparente en los distintos sectores, pasando así la producción a ser un tema subsidiario.

Hay que reseñar que los objetivos de la privatización son fundamentalmente los siguientes:

- Generación de ingresos con el objetivo de reducir la deuda pública.
- Dar un impulso a la eficiencia, y con ello a la eficacia de la empresa en cuestión, por estar demostrado empíricamente que las empresas privatizadas son más rentables que en su estado anterior.
- Permite la posibilidad del acceso a la propiedad por parte de los propios ciudadanos. Así pueden comprar títulos valor de las empresas o incluso parte de los activos materiales de la empresa.
- Se produce un equilibrio en el orden competitivo. Es conocido que la empresa pública, debido a las subvenciones (entre otras cosas) genera bastantes dificultades para las empresas privadas que compiten en el mismo sector.
- Ganancia de flexibilidad tanto en los temas relacionados con la gestión como en los temas laborales.
- Permitir la internacionalización de las empresas, que no sería posible si fuesen públicas, por los obstáculos que encontrarían en diferentes legislaciones.

Es a partir del enfoque dado por el Consejo de Ministros en 1996 al proceso privatizador en España, cuando realmente se asume explícitamente que la privatización es un elemento constitutivo del objetivo general de la política económica a desarrollar, consistente en dar un paso más en la liberalización de la economía española. Además se produce el solapamiento de una serie de procesos cuyo fin último es la desregularización

y limitación de las intervenciones financieras por parte del estado en el sector empresarial.

Por otro lado nos encontramos que los agentes activos en el propio proceso de privatización serían por un lado, «La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales», «la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales» (posteriormente integrada en la SEPI) y la Agencia Industrial del Estado, quedando en evidencia que los gestores de las empresas a privatizar no iban a tener un papel decisivo ni en la estructura ni en la gestión de la operación de venta en el proceso.

Es con todo esto con lo que se intentó dar credibilidad y transparencia al proceso privatizador, siendo completado mediante la supervisión, con rango político, de «La Subcomisión de Privatizaciones del Congreso de los Diputados». Esta subcomisión se encargaba de recibir la documentación de las posibles operaciones de privatización que fueran a tener lugar, realizando un estudio y posterior debate sobre estas.

Las operaciones de privatización aportaron una mayor profundidad al mercado, publicitando además la posición de la empresa en todos sus aspectos, incluidos el económico y el financiero. El intento de reducción de la Deuda Pública, va a provenir del saneamiento de las empresas públicas y la reducción de su dependencia financiera de las arcas públicas. Se produce una disminución del gasto y un aumento de los ingresos que permite también reducir el déficit público.

Con la privatización y liberalización se reduce el número de barreras de entrada y se facilita un mejor desenvolvimiento para los partícipes del mercado; lo que ha sido un factor determinante en la internacionalización de las empresas españolas que eran públicas y saber actuar en régimen de monopolio. El incremento de la competencia en España las «obligaba» a buscar nuevos mercados, «menos maduros», en los que poder penetrar al ser empresas privadas y no públicas.

Un factor determinante de la localización de una gran parte de las empresas de servicios españolas en Iberoamérica, se debe a la posibilidad que tienen de acceder a los procesos de privatización que se estaban realizando en esa zona. En efecto, la década de los noventa ha sido, conceptualmente hablando, el proceso más significativo respecto a la delimitación y estructuración del papel del Estado en muchos países del mundo, aunque con una incidencia extremadamente significativa en los países de Iberoamérica. No obstante hay que destacar que las mayores privatiza-

ciones hechas en Iberoamérica fueron durante los años 1998 y 1999. Estas produjeron su mayor efecto en dos países concretos, el primero en importancia fue Brasil, con un 62,4% del total de actuaciones se dirimió como líder en este tipo de medidas, seguido por Argentina con una tasa cercana al 18%. Según algunos informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), durante los años comprendidos en el periodo 1990-1995, un 25% de la afluencia total de Inversión Directa Extranjera (IDE) se realizó sobre la base de programas de privatización.

**Cuadro 1. Evolución IDE española en Iberoamérica 1990-1995**

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>ARGENTINA</b>	7.352	2.841	5.741	4.670	8.894	1.208
<b>BOLIVIA</b>	0	0	9	13	0	789
<b>BRASIL</b>	44	1.633	2.401	2.621	2.104	992
<b>CHILE</b>	98	364	8	106	128	13
<b>COLOMBIA</b>	0	168	5	391	170	0
<b>MÉJICO</b>	3.160	11.289	6.924	2.131	766	167
<b>PERÚ</b>	0	3	212	127	2.840	1.276
<b>VENEZUELA</b>	10	2.278	140	36	8	39
<b>OTROS</b>	71	147	120	393	1.289	132
<b>TOTAL</b>	10.915	18.723	15.560	10.488	8.199	4.616

Fuente: Banco Mundial. Cifras en Millones de Dólares.

En esta fase se obtuvieron unos movimientos financieros estimados de más de 63.800 millones de Dólares según el propio Banco Mundial (Global Investment Finance 2001). Siendo en este periodo los países con un protagonismo genérico Argentina y Chile.

La línea rectora, durante este primer periodo de cinco años, fue la dictada por el propio Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Esta línea se dirigía a llevar a cabo una mejora en la eficacia gestora de las empresas, reducir el endeudamiento público, reforzar la balanza de pagos y el desarrollo de los mercados, todo fundamentado en dos premisas: promoción de la competencia en el mercado y la desregulación implícita que conlleva la actuación privatizadora.

La tendencia privatizadora sufriría posteriormente un revés que pondría fin a esta etapa, revés fundamentado en el llamado «tequilazo mejicano» o crisis del peso, acaecida en noviembre de 1994. En esta crisis se observó un pánico generalizado en los inversores, redundando en una masiva fuga de capitales y el consecuente desplome del peso mejicano.

No obstante la fortaleza de este tipo de inversiones se vio acrecentada durante los cinco años siguientes (1995-2000), hasta que durante la parte final del año 2000 se produjo una disminución en la afluencia de Inversión Directa Extranjera con base en las privatizaciones, estimándose finalmente en torno al 12% sobre el total de actuaciones por medio de IDE.

**Cuadro 2. Evolución IDE española en Iberoamérica 1995-2000**

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>ARGENTINA</b>	1.208	642	4.366	510	16.157	44.561
<b>BOLIVIA</b>	789	34	40	10	151	1.046
<b>BRASIL</b>	992	5.770	18.373	32.427	4.400	71.129
<b>CHILE</b>	13	187	0	181	1.053	2.139
<b>COLOMBIA</b>	0	2.075	2.876	518	0	6.203
<b>MÉJICO</b>	167	1.526	4.496	999	291	31.749
<b>PERÚ</b>	1.276	1.751	1.268	480	286	8.243
<b>VENEZUELA</b>	39	2.017	1.387	112	46	6.073
<b>OTROS</b>	132	140	726	2.447	1.231	6.696
<b>TOTAL</b>	4.616	14.142	33.897	37.685	23.614	177.839

Cifras en Millones de Dólares

Fuente: Banco Mundial (desarrollo Xavier Horcajo)

Llevando a cabo una explicación sucinta, podemos afirmar que durante el periodo genérico 1990-2000, el sector empresarial en Iberoamérica ha estado recibiendo inversiones anuales de cerca de 15.000 millones de Dólares. Es por ello que en la etapa final de esta década, del 60% de las empresas que estaban en pérdidas (como era el caso referente de empresas pertenecientes al sector eléctrico) antes de producirse el fenómeno privatizador, sólo el 10% se mantenían en esta tesitura al finalizar dicho periodo.

Por otro lado, hay que argumentar la existencia de una posición común en el ámbito internacional respecto al hecho de haberse producido, en el proceso de privatización llevado a cabo en Iberoamérica, un problema de ejecución. El mencionado problema se fundamenta en que no hubo una apertura o crecimiento adecuado del factor «competencia interempresarial» en el mercado. La consecuencia de esta situación es que los precios no se han aclimatado de manera correcta a las fuerzas reales de oferta y demanda del mercado, creado de esta forma una omnipresente sensación de seguir anclados en una estructura monopolística.

Hay que destacar algunos procesos significativos de privatización. El 15 de julio de 1998 el Ministro de Comunicaciones de Brasil dio a cono-

cer que el gobierno esperaba reunir más de 14.000 millones de dólares por la venta del Sistema Brasileño de Telecomunicaciones (Telebras). Se esperaba también que la cantidad pudiera llegar a duplicarse, debido a que el estado conservaba un 20% del capital. Esa proporción sería subastada en la Bolsa de Valores de Río de Janeiro el 29 de julio por un precio mínimo de 11.713 millones de dólares. Para la venta del mencionado 29 de julio, se esperaba que participaran unas cien empresas nacionales e internacionales, entre ellas estuvieron de Estados Unidos: Sprint, Bell South, Air Touch, Southwestern Bell y MCI. Telefónica de España, France Telecom, Stet International de Italia, Portugal Telecom y British Telecom de Inglaterra. En el momento de la venta, Telebrás tenía una deuda de unos 870 millones de dólares (equivalente al 5% de los ingresos de 1997, que fueron de 17,400 millones de dólares). El 29 de julio de 1998 se realizó la subasta de Telebrás en la Bolsa de Valores de Río de Janeiro, con un retorno para el gobierno brasileño de 19.180 millones de dólares. Los principales adjudicatarios fueron Telefónica de España y MCI. Telebrás fue entonces dividida en doce empresas que son mentadas a continuación: Telesp, Tele Centro Sur y Tele Norte Leste en telefonía fija. Embratel (la única de larga distancia), Telesp Celular, Tele Sudeste Celular, Tele Celular Sur y Telemig Celular (como operadores de telefonía celular móvil). Con esa adquisición hecha por Telefónica de España, ésta se convirtió en el gigante de las telecomunicaciones de Brasil, obteniendo bajo su bandera el 29 de julio Telesp, Tele Sudeste Celular y Tele Leste Celular. Además dos meses antes había comprado CRT, operador de telefonía móvil celular en el Estado de Río Grande do Sur.

Argentina privatizó las telecomunicaciones en 1990, dividiéndose en dos partes: la norte, que fue vendida a un consorcio franco-italiano, y la sur, que se vendió a Telefónica de España. Entre 1990 y 1997 el gobierno argentino recibió ingresos por 21 mil millones de dólares en concepto de privatización de 104 empresas, 86 licencias petroleras, 42 concesiones de servicios y 9 contratos de asociación. En 1997 sólo se realizó la privatización de la empresa estatal de correos y la hidroeléctrica de Pichi Picún Leufú, que alcanzaron entre ambas 103.2 millones de dólares. En diciembre de 1994 la Cie. Générale des Eaux, conocida después como Vivendi, obtuvo una concesión a 30 años para operar la compañía de aguas y vertidos. En 1995, Vivendi elevó las tarifas en cerca del 100% en una combinación de impuestos de agua y honorarios más altos para contribuir a costear el ambicioso programa de inversiones de 380 millones de dólares, lo que le causó serios problemas en la zona.

El 16 de junio de 1998 el Gobierno de Honduras propuso a la Asamblea la aprobación de la Ley Marco del Sector Telecomunicaciones, que daría autorización a la venta del 47% de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel) a un socio estratégico, quedándose un 2% en manos de empleados y del sector privado (el restante 51% quedaría en manos del estado). Hondutel tenía activos valorados en unos 1.000 millones de dólares, pero esperaba obtener unos 650 millones de dólares del porcentaje que vendiera. El valor total de la empresa se estimaba en unos 800 millones de dólares en 1997.

Teléfonos de México (Telmex) fue vendida en 1991 a la sociedad compuesta por Carlos Slim, Southwestern Bell y France Telecom. El monopolio del servicio de larga distancia fue eliminado en 1997 y se esperaba para 1999 hacer lo mismo con las llamadas de ámbito local. El 7 de agosto de 1998 la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos (FCC) aprobó que Telmex entrara a ese mercado en sociedad con Sprint, a pesar de la dura oposición de las empresas estadounidenses ATT Corp. y MCI Communications Corp., las que sí ya tenían participación en México por medio de Avantel y Alestra. La nueva empresa se llamaría Telmex-Sprint Communications (TLC).

### **Principales referentes sectoriales de la Internacionalización de empresas españolas en Iberoamérica**

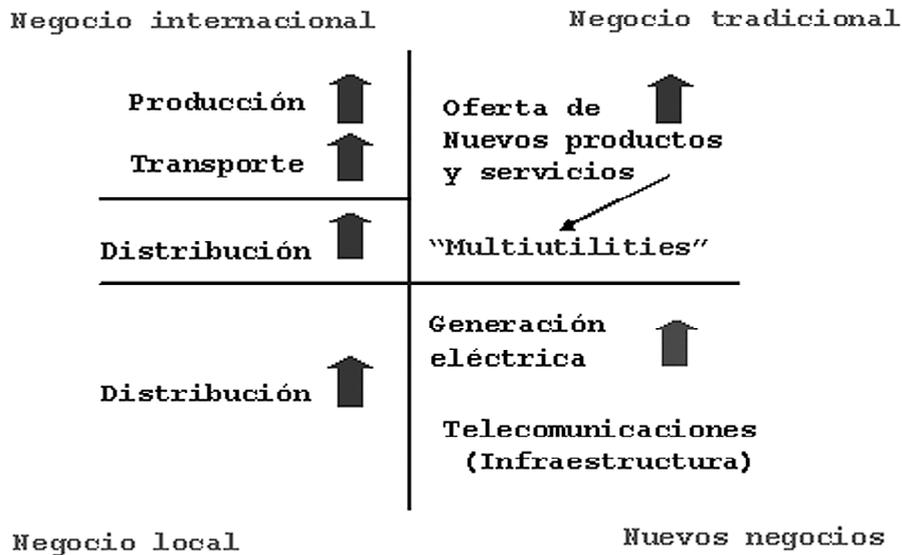
#### *Hidrocarburos*

Es evidente que como factores objetivados de la internacionalización de las empresas se encuentran, entre otros, el buscar un ahorro en costes y, sobre todo, ocuparse de una correcta estructura del *back office* de la empresa. Es por ello que, además de los factores coyunturales debidos a las privatizaciones, que permiten una mayor accesibilidad a determinados tipos de activos y proporcionan una posición privilegiada de cara al mercado, existen otros factores de carácter no menos estratégico y que juegan un papel estabilizador para determinado tipo de economías, basadas en el acceso con garantía a la importación masiva de materias primas energéticas.

El sector energético se estructura estratégicamente, respecto a sus negocios en general y al negocio e inversiones internacionales en particular (Gráfico 3).

*El Grupo Gas Natural* es una de las empresas que han apostado de manera fehaciente por los mercados internacionales, y más concretamente

**Gráfico 3. Gestión de la Internacionalización**



Fuente: IESE, CEOE, Gas Natural.

te por el mercado Iberoamericano. Los objetivos de internacionalización del grupo Gas Natural pasan por la evolución de tres conceptos:

- Ampliar y diversificar mercados
- Explotación y desarrollo del *Know-How* aportado y creado por la empresa en su trayectoria de negocio.
- Llevar a cabo un estudio y conocimiento profundo de la situación de los mercados exteriores, para poder medir la profundidad concreta de las inversiones externas.

Dentro del estudio que se realiza para conocer de cerca la situación del mercado objetivo, Gas Natural ha realizado una serie de estrategias basadas en la selección de áreas de explotación determinadas, consiguiendo el control potencial de la distribución del producto y llevando a cabo, si es preciso, la promoción de alianzas como estrategia de expansiva. A parte de lo mencionado, el grupo ha pretendido llegar a una determinada masa crítica de clientes para asegurar un nicho de mercado productivo y rentable.

Evidentemente todas las tácticas utilizadas por la empresa se dirigen hacia una estrategia final a largo plazo con unos fines evidentes de apoyo al suministro en otras áreas geográficas fuertemente dependientes del

exterior (como en el caso de España), además de generar una estabilidad del negocio respecto de la posición internacional del grupo.

Así el Grupo Gas Natural cuenta con una serie de ventajas competitivas como es el hecho de su posición más favorable en las áreas geográficas elegidas frente a otros competidores, según los factores anteriormente citados, y contar a su favor con una experiencia plausible en el mercado gasístico, junto con una visible estructura empresarial basada en la certeza y agilidad en la toma de decisiones.

Es consecuente que su toma de posiciones en Latinoamérica responde no solo a una expansión empresarial, sino que tiene unas miras estratégicas dirigidas a solventar la mencionada dependencia energética de países con estructuras político-sociales inestables o con relaciones sin firmeza (Indonesia, Malasia, Brunei, Qatar) a las que España está sometida, buscando, así, un peso específico en la toma de decisiones internacionales respecto a las evoluciones del mercado gasístico en particular, y energético en general. Con ello se produce una diversificación en las fuentes de Gas Natural, generando un mayor control sobre el denominado *Default Risk* por desabastecimientos, provocado ya por inestabilidad política, ya por la intervención de un tercer país (como en el caso de Francia).

*Repsol YPF* se fundamenta en una estructura empresarial basada en la integración de las diferentes posiciones internacionales en sus áreas de negocio. Su negocio se centra en el petróleo y en el gas, con una clara dirección orientada a tomar posiciones ventajosas en los países donde ubica parte de su negocio (Extracción, transporte y venta).

Financieramente hablando su dirección estratégica se fundamenta en una gestión de carácter dinámico del «portfolio», apostando por activos de alto crecimiento con baja intensidad en utilización de capital, y que generen una alta rentabilidad. Su principal formulación pasa por gestionar de manera eficiente los activos que la empresa tiene en Argentina, Brasil y Bolivia (Unidad ABB). También se recalca el interés de la empresa en la búsqueda y adecuación de nuevas áreas de explotación, en el *offshore* argentino y en la generación de nuevas explotaciones en el denominado *Upstream* (Exploración, producción y licuefacción) de Brasil y en el *Downstream* (optimización de refinerías y maximización de reservas) boliviano.

En definitiva la estrategia general de la empresa, en el nivel operativo, pasa por el desarrollo de nuevas plataformas de crecimiento, que generen

mayores rentabilidades y con un mayor periodo de maduración. Para ello está acelerando la exploración y explotación en nuevos dominios mineros y buscará nuevas oportunidades a través de acuerdos para el desarrollo de petróleo no convencional y nuevas áreas de negocio.

Como define en su marco estratégico la propia compañía «Argentina, Brasil y Bolivia, un negocio integrado y rentable», entrelaza la maximización de numerosos aspectos y estrategias empresariales en estas zonas de Iberoamérica.

Respecto a Argentina la empresa se está beneficiando, y lo va a seguir haciendo, por la mejora exponencial del sector energético a la par de la propia economía del país. Así los precios del gas han experimentado un apreciable ascenso, lo que supone un incremento en la rentabilidad económica de la empresa. Además hay que añadir que la cuota de mercado que ostenta Repsol YPF es muy elevada dentro del ámbito operacional.

Sobre Bolivia, se debe de tener en cuenta la existencia de unas amplias reservas de gas, y por tanto, existe un elevado potencial exportador. Sin embargo la situación política hace que surjan posibles inestabilidades en el negocio para la compañía.

Finalmente Brasil tiene entre sus atractivos el observable dinamismo económico del que hace gala, ya que el mercado brasileño en general está experimentado evoluciones muy elevadas.

### *El Sector Eléctrico*

España liberalizó su mercado eléctrico (tanto la generación como la comercialización) el 1 de enero de 1998, lo que supuso un incremento muy considerable de la competencia en el sector (cuestión anteriormente referida). Así las empresas españolas tuvieron que optar por estrategias de diversificación por medio de la internacionalización, acompañadas de la necesidad de crear alianzas estratégicas en la zona.

El sector eléctrico español cuenta con alrededor del 56% de su actividad centrada en España y el 34% centrado en la región Iberoamericana. Como consecuencia, desde principios de la década de los noventa hasta 2004 las eléctricas españolas habían invertido en la zona más de 15.000 millones de dólares.

Respecto al sector como valija de inversión, debemos precisar que la propia Agencia Internacional de la energía prevé para Latinoamérica un

crecimiento anual medio del 5% respecto de la demanda de energía primaria. Esto supone, en términos valorados en millones de toneladas de petróleo, pasar de 425 millones de toneladas en el año 1996, a 730 millones de toneladas en el año 2010.

ENDESA cuenta con un programa de internacionalización desde 1992. Ya en 1998 la compañía estaba presente en siete países de Latinoamérica, y se había convertido en el primer operador dentro del sector eléctrico en Chile, Argentina., Colombia y Perú. Así en el año 2000 Endesa sumaba 11.788 millones de euros en sus activos exteriores (casi todos en Latinoamérica) frente a los 29.062 millones de euros del total de su activo de negocio. Endesa produce fuera de España el 45% del total de la electricidad que genera. Las ventas de electricidad en los mercados en los que opera han tenido un incremento del 12% anual, efectuándose casi la mitad de las ventas de electricidad de la compañía fuera de España.

El grupo está presente en Chile (donde tiene el 38% de sus activos en la región) a través de Enersis (el mayor grupo eléctrico privado de Iberoamérica) del que es accionista de control con un 60,62% de su capital. En Argentina (donde se encuentra el 6% de sus activos en Iberoamérica) tiene una participación de control en la central de Dock Sud y, a través de Enersis y de Endesa Chile, en la Central de térmica Costanera-Central Buenos Aires, y en la central hidráulica El Chocón. Respecto del mercado de la distribución en Argentina, controla a través de Enersis la empresa Edesur, con 2,1 millones de clientes de la zona sur de Buenos Aires.

En Colombia (donde se encuentran el 22% de sus activos en Iberoamérica) Endesa gestiona el mercado a través de sus participaciones en las compañías generadoras Emgesa y Betania. Respecto de la distribución en el país, la compañía posee una participación de control en Codensa.

En Perú (donde se encuentra el 10% de sus activos en Iberoamérica), gestiona el mercado través de sus participaciones en las generadoras Etevensa y Piura, y, a través de Enersis, que cuenta con una participación de control en Edegel. Endesa posee además, junto con Enersis, una participación de control en Edelnor, empresa que distribuye energía en la zona norte de Lima a 925.000 clientes.

En Brasil (donde se encuentran el 23% de sus activos en Iberoamérica) posee, a través de Enersis, la central hidroeléctrica Cachoeira Dourada, y

la central termoeléctrica de Fortaleza. En transporte, controla la compañía CIEN, que gestiona la línea de interconexión entre Argentina y Brasil.

Iberdrola se diferencia del resto de las compañías presentes en las mencionadas privatizaciones Iberoamericanas, por su interés en convertirse en una compañía multiservicios (agua, gas, electricidad y telefonía). A finales del año 2000 había realizado inversiones en la zona por más de 2.500 millones de euros con otros 1.690 millones de euros de inmediato desembolso. La compañía se encontraba en 2001 con dos plataformas de inversión en Iberoamérica, como eran Méjico (materias primas) y Brasil (economía potencial). Estas plataformas servirían de base para una posterior expansión sobre Bolivia y Guatemala.

Respecto a su estrategia expansiva como «multiutilities» es el obtener una diversificación en su cartera de negocios basada en conseguir un 50% sobre la base de la distribución de la electricidad, un 35% en la generación eléctrica, y un 15% en la distribución de agua y gas.

El crecimiento del Grupo hoy día, tiene centrada su presencia principalmente en México y Brasil, aunque también cuenta con negocios en Guatemala, Bolivia y Chile. El valor patrimonial de las sociedades gestionadas en Iberoamérica asciende 1.681 millones de euros, sus activos a 4.872 millones de euros y su facturación a 2.031 millones de euros al cierre del ejercicio. En 2005, este área de negocio ha tenido una contribución al Grupo del 16,4% del beneficio operativo. En este sentido, Méjico y Guatemala se han consolidado como las regiones que han aportado un mayor porcentaje de la cifra de ventas del negocio en Latinoamérica (63,3%). Además, ha destacado el aumento de la cifra de negocio en Brasil (36,7%), como consecuencia del crecimiento de la demanda y de la tarifa.

Durante 2005, la compañía ha invertido más de 600 millones de euros en el negocio internacional, el 27% del total invertido por el Grupo. Desde el inicio del Plan Estratégico, la Compañía ha destinado al área internacional unos 3.000 millones de euros, lo que supone un 25% del total de las inversiones acometidas entre 2001 y 2005.

Unión Fenosa, como una de las más importantes empresas del sector en cuanto a internacionalización se refiere, prima por tener la base de su negocio especialmente diversificado en la región iberoamericana.

Se trata de una compañía integrada de gas y electricidad, que ha sobresalido por el desarrollo de nuevas infraestructuras de gas y el desarrollo en la generación de energía en base al denominado ciclo combinado.

Dentro de la estrategia de internacionalización de la compañía, hay que destacar el énfasis en la búsqueda de socios estratégicos en cada una de las zonas elegidas para el desarrollo del negocio energético. Con ello ha logrado coberturizar riesgos derivados de los nuevos mercados a los que ha ido accediendo.

En Iberoamérica la compañía ha distinguido como áreas de inversión directa, por un lado, la región centroamericana, y por otro lado Colombia y Méjico. En Centro América atiende, a través de sus empresas de distribución a casi tres millones de clientes. Así, en Panamá mediante Edemet y Edechi, empresas distribuidoras gestionadas Unión Fenosa y en las que posee el 51% del capital, teniendo un mercado que abarca aproximadamente dos tercios del territorio del país, incluyendo la mayor parte de la ciudad de Panamá. En Guatemala con Deocsa y Deorsa, empresas distribuidoras participadas en el 90,8% y 92,8%, respectivamente, suministran en la casi totalidad del territorio guatemalteco. En Nicaragua, con Disnorte y Dissur, participadas por la compañía en un 79,57%, son las únicas empresas distribuidoras en el país y dan servicio en todo el territorio. En Costa Rica, con la central hidráulica de La Joya en la que Unión Fenosa participa con un 65% del capital, venderá su producción al Instituto Costarricense de Electricidad de acuerdo con el contrato de compraventa de energía y capacidad firmado con éste, y con una vigencia de 20 años.

En Méjico la compañía dispone de tres centrales de ciclo combinado. Este parque de generación, formado por las plantas de Hermosillo, Naco Nogales y Tuxpan, cubre el 3,1% de la demanda eléctrica del país, posicionando a Unión Fenosa como el tercer productor independiente de energía del país.

Por otro lado, en Colombia Unión Fenosa adquirió el 70,5% y el 71,6% de las distribuidoras Electrocosta y Electricaribe. Además de contar con el de la empresa EPSA. Con estas unidades de negocio la compañía proporciona electricidad a más de dos millones de clientes en el país.

### *El Sector de la Construcción*

Desde mediados de los años setenta la evolución de la internacionalización en este sector no ha seguido un camino continuo y ascendente. Así podemos diferenciar principalmente tres.

a) Etapa de ajuste y consolidación (1975-1985). La etapa de mediados de los años setenta a mediados de los años ochenta se caracteriza por la existencia de una crisis de la construcción española, con lo cual los nive-

les de obra en España bajan de forma considerable y las empresas necesitan buscar nuevos mercados para poder mantener los volúmenes de obra necesarios para las empresas. Es una etapa en la que las empresas españolas encuentran en Iberoamérica la posibilidad de llevar a cabo diversos proyectos de obra, sobretodo gracias a las inversiones de entidades internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano. Estas instituciones facilitaron ayuda económica durante este periodo a los países Iberoamericanos para el desarrollo de obras de transporte y energía principalmente.

b) Caída de la actividad exterior (1985-1990). La etapa de finales de los ochenta es una etapa de retorno al mercado nacional. Hay una caída de la actividad exterior debido básicamente a una fuerte crisis de los países latinoamericanos que hasta ese momento habían sustentado la actividad internacional de las empresas constructoras españolas.

c) Internacionalización comercial e inversora creciente (1990-2006). Desde los años noventa la internacionalización de las empresas constructoras españolas sufre un gran cambio. Por esto, a medida que se van realizando fusiones entre empresas del sector, y estas van ganando tamaño, empiezan a diversificar sus operaciones con una elevada firmeza. Una de las maneras de diversificar es salir al extranjero, para la dependencia estructural de un sólo mercado. A principios de la década comienza la internacionalización tomando como base principalmente la construcción de obra. A medida que avanza la década las empresas empiezan a salir al exterior debido a las diversas concesiones ganadas. Este hecho es posible gracias a los dos factores siguientes:

- Las empresas van ganando suficiente volumen como para poder financiar los costes implícitos de las concesiones.
- Se exporta el modelo español de concesiones de autopistas del estado. Este modelo está muy arraigado ya en el Estado español, y supuso un punto de partida muy sólido en términos legales y económicos.

El incremento de la actividad exterior que han registrado las empresas constructoras españolas desde principios de los años noventa, cuando la contratación era aproximadamente de 350 millones de euros hasta los 3.900 millones de euros del año 2000, ha sido posible gracias a los hechos que se relatan a continuación:

- Globalización de los mercados.
- Creciente demanda de inversión en negocios a largo plazo con presencia continuada en terceros países.

- Organizaciones empresariales sólidas desde el punto de vista técnico y financiero.
- Experiencia concesional española: una garantía para nuestras empresas.
- Tradición exportadora desde finales de los sesenta.

Por zonas geográficas, hay dos que reciben el 79% de todo el volumen de exportación de las constructoras españolas, estas son: Europa e Iberoamérica.

El mercado europeo es el primero de la lista con casi 24.000 millones de euros. Parte de este hecho se explica por los 11.591 millones que Ferrovial ha acumulado en el mercado del Reino Unido durante estos años, sin los cuales América Latina se colocaría a la cabeza de este tipo de inversiones.

La evolución de este volumen de obras tuvo un claro dominador entre 1990 y 1995, años en que América Latina parecía ser casi la única zona donde las constructoras españolas exportaban (aunque ya en 1995 apareció Europa como zona de exportación, con la adjudicación de la concesión de dos autopistas en el Reino Unido por parte de Dragados). En 1997 y 1998, Iberoamérica volvió a encabezar la exportación gracias a Chile principalmente.

Iberoamérica, como segundo mercado en importancia, tiene principalmente cuatro países que reciben la exportación de las constructoras españolas. El primero de ellos es Chile, en el que ya en 1995 Ferrovial inició su actividad. Pese a este hecho, es la empresa ACS la que más volumen ha exportado hacia dicho país, con más de 2.000 millones de euros. Sin embargo, últimamente es OHL la empresa que más presencia tiene en Chile. En todos los casos, siempre han sido las carreteras el sector con mayor predominio de obras realizadas por empresas españolas.

Después de que en 2001 se hiciera la última obra internacional en Argentina, segundo país del mercado latinoamericano, en 2004 se volvió a exportar capital hacia dicho país de la mano de ACS, que desde 1990 había estado explotando principalmente el sector de las carreteras, gracias a Dragados.

Brasil es el tercer mercado en volumen acumulado, siendo la actividad con más peso la dedicada a las carreteras. Curiosamente este es el único país a parte de Egipto, donde FCC despunta como exportador de capital, aunque seguido de ACS.

El cuarto país en importancia dentro de la región Iberoamericana es Méjico, curiosamente es el único que no despunta por las carreteras, sino por las actividades relacionadas con el petróleo, y en el que ACS es el mayor grupo exportador.

Como en el caso de Europa, debemos observar que en esta zona existen países en los que solo se ha hecho presencia una vez, como es el caso de Cuba, donde Acciona realizó la construcción de un hotel en la Habana. También tenemos los casos de Ecuador y Uruguay donde ACS (Dragados) se adjudicó la concesión de autopistas, o Jamaica y Perú en los que esta misma empresa ha actuado de forma más tardía.

*Ferrovial* es sin duda la empresa que ha participado en un mayor volumen de negocio en el exterior con más de 21.000 millones de euros que suponen el 42,2% del volumen total, mostrando así su clara vocación en exportación. La evolución de la aportación a la inversión internacional por parte de empresa ha tenido dos años (2001 y 2002) en los que su participación aumentó de forma considerable, llegando a los 7.400 y a los 4.504 millones de euros respectivamente.

Existen cuatro países en los que Ferrovial ha participado en obras que suman más de 1.000 millones de euros: Reino Unido, Australia, Estados Unidos y Chile. Chile es el típico caso claro de concesiones, siendo las cuatro inversiones más importantes son concesiones de autopistas y recientemente la gestión de aeropuertos, al objeto de conseguir negocios con ingresos «recurrentes».

*El Grupo ACS* es el segundo grupo en exportación del sector de la construcción, aunque su importancia en la exportación viene de la mano de Dragados. El volumen de las obras en que ha participado asciende a 15.849 millones de euros, de los cuales un 75% se atribuye a Dragados y el resto a ACS.

Su exportación ha ido variando desde su inicio a principios de los noventa hasta la actualidad. A diferencia de Ferrovial, no ha habido ningún año en el que haya sobresalido de forma clara.

El único país en que ACS ha acumulado más de 2.000 millones de euros en obras ha sido Chile, aunque existen cuatro países más en los que ha superado la cifra de los 1.000 millones: Argentina, Francia, México y Canadá. Por ello se observa una clara apuesta por los países latinoamericanos, en concreto, estos tuvieron una clara hegemonía respecto el resto de países desde principios de los noventa hasta 2001 (solo en los años 1998 y 1999 las inversiones en la zona no coparon el primer lugar).

En el caso de ACS, existen dos tipologías de obra con un volumen de más de 2.000 millones de euros: carreteras y ferroviarias. El grueso de la actividad de carreteras se centra en la construcción y concesión de las mismas, mientras la actividad ferroviaria se concentra en la construcción del tramo Figueres Perpiñan del AVE y la rehabilitación y explotación de tramos de la Red Atlántica de Ferrocarriles Colombianos.

*Sacyr Vallehermoso* se sitúa en el tercer puesto del ranking con más de 4.600 millones de euros acumulados en obras que ha participado en el sector exterior, ocupando en el global de las empresas del sector el quinto puesto. Este hecho se explica a través de la adjudicación de seis concesiones de carreteras en 1998 por un valor de 2.410 millones de euros. Después de ese año, la el volumen de las obras en que a colaborado bajo mucho, y no fue hasta 2004 que se recupero algo, subiendo hasta los casi mil millones de euros, eso sí, gracias a la adjudicación del tramo ferroviario Palermo-Carini (665 millones de euros).

Los principales países hacia los que *Sacyr Vallehermoso* ha exportado construcción son Portugal y Chile, que se han llevado casi el 75% del total de su exportación. En cambio, 2004 fue un año donde se rompió la tónica, pues ninguno de los dos países mencionados fue lugar de exportación. En ese año fueron los objetivos de las inversiones del grupo Italia, Costa Rica y Argelia, lo que suponía adentrarse en tres mercados completamente nuevos para *Sacyr Vallehermoso*. Puede que este hecho surja de la intención de abrir miras, e ampliar su negocio exportador.

*Acciona a través de Necso* (filial constructora del grupo) se sitúa en cuarto lugar en volumen de obra extranjera en la que ha colaborado, con 3.157 millones de euros. Su distribución tanto en el volumen de las obras, como en los años oscila de forma irregular, destacando en 1997 con 419 millones de euros de los cuales 380 corresponden al diseño y construcción de cuatro tramos del metro de San Juan (Puerto Rico) y en 2001 con 744 millones de euros, debidos a más de diez obras distintas.

Los tres países donde la exportación ha sido más importante, con más de 400 millones de euros han sido China, Chile y Puerto Rico. Pese a que China es el país con mayor inversión, los otros dos países que completan la lista también pertenecen a Iberoamérica, con lo que se muestra un claro interés de *Acciona* por la región.

*OHL* ha centrado su actuación en la rehabilitación de la red ferroviaria turca entre Ankara y Estambul, de más de 430 millones de euros, subven-

cionados por el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Este es uno de los motivos por los que el año 2000 se sitúa en primera posición por cifra de negocio, con 726 millones de euros. El segundo año más fuerte corresponde a 2003 con algo más de 700 millones de euros, de los cuales 320 millones corresponden al anillo de circunvalación de la Ciudad de México.

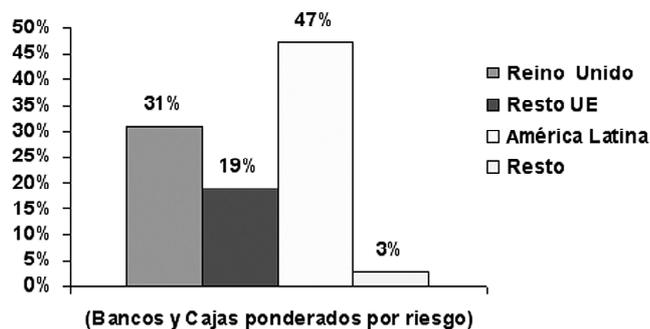
Chile, Turquía y Méjico son los tres países que han acumulado más exportación de construcción proveniente de OHL, en especial Chile, con 1.130 millones de euros (Turquía y México han acumulado 467 y 411 millones de euros respectivamente). Si a estos datos se le suma el hecho de que tanto el quinto como el sexto país en importancia pertenecen a dicha región, se puede observar también una cierta predilección de este Grupo por los países Iberoamericanos.

Para FCC Portugal y Brasil se sitúan como los principales países donde ha actuado esta empresa, pero principalmente se debe a las exportaciones de 1999 y 2000, que tuvieron un volumen total de 629 y 421 millones de euros. En tercer y cuarto lugar se sitúan Andorra y Egipto, que fueron las apuestas de 2001 y 2002 respectivamente. Finalmente es en 2004 cuando la empresa tiene una presencia más firme en el mercado Iberoamericano.

#### *El Sector Bancario*

El Sector Bancario, al igual que los otros sectores estudiados, ha experimentado un aumento de actividad importante en lo referente a la Internacionalización de las inversiones en general, siendo Iberoamérica uno de los principales focos de recepción de inversión externa, principalmente del sector bancario español, como se demuestra en la gráfica siguiente:

**Gráfico 4. Activos Financieros de España en el exterior 2006**



Fuente: BBVA y Banco de España.

La justificación de la eficiencia de los bancos multinacionales se basa en la posesión de mayores recursos empresariales que los bancos de carácter local, pudiendo colocar dichos recursos en los mercados exteriores a costes marginales (Grubel 1977) generando así un beneficio neto sobredimensionado respecto de la inversión realizada.

Para la zona, y en términos generales, ha sido el positivo comportamiento de las principales economías Iberoamericanas (crecimiento del PIB entorno al 4%, y la inflación con evolución contenida) junto con la moderada fluctuación media de los tipos de cambio, los que han hecho que el negocio financiero se desarrolle positivamente.

La evolución del sector bancario español en América latina sufrió una aceleración visible en 1995, fundamentada en dos factores. Por un lado Iberoamérica comienza su verdadera apertura a la inversión extranjera, y de otro lado, existe la necesidad de expansión de los bancos españoles que va a coincidir con el dimensionamiento de los sistemas financieros de la región con el objeto de acceder a mercados con mayores márgenes de intermediación que el español. Así, tanto el BBVA como el BSCH, se han convertido, en relativamente poco tiempo, en los dos más importantes grupos financieros en Iberoamérica.

Los factores en los que se fundamentó la estrategia internacionalizadora de la banca española (Xavier Horcajo 2004) fueron, en primer lugar, la búsqueda de tamaño y competitividad, en segundo lugar, la búsqueda del desplazamiento desde mercados maduros hacia mercados en expansión, en tercer lugar, la utilización y explotación de las capacidades empresariales agregadas por la experiencia en el sector, y en cuarto lugar, una búsqueda de la diversificación del riesgo en función de la rentabilidad (Calderón y Casilda 1999). En algunos casos se aprovechó la privatización de algunos bancos en la zona.

En el área de América el *Banco Bilbao Vizcaya* gestiona un volumen de negocio cercano a los 174.273 millones de euros, a través de una red de 3.658 oficinas y 61.604 empleados. Dentro de la región destaca BBVA Bancomer como su principal entidad y Méjico como el país que concentra la mayor parte de las inversiones.

**Cuadro 3. Inversiones y Estructura del BBVA en Iberoamérica**

Inversiones 04/06 (millones dólares)		Datos BBVA Latinoamérica	
Forum	106	Total Oficinas	3.658
Bancomer	4.150	Empleados (miles)	61.604

<b>Hipotecaria</b>	375	<b>Activos (millones)</b>	87.700
<b>Granahorrar</b>	470	<b>Activos Grupo (%)</b>	22,40%
		<b>Beneficio atribuido (millones)</b>	1.820
		<b>Remesas desde EEUU (millones)</b>	8.750

Fuente: BBVA.

El grupo Santander Central Hispano estructura su estrategia de negocio en Latinoamérica mediante la eficacia y la productividad comercial, junto con la gestión de los riesgos provenientes de la región. Así en el Grupo cuenta con una red de 4.100 oficinas y con una inversión crediticia de 59.884 millones de dólares en la región, cuyo beneficio total atribuido suma 2.208 millones de dólares con un incremento interanual del 21,01%.

**Cuadro 4. Beneficio obtenido por BSCH en Iberoamérica. 2006**

<b>País</b>	<b>Beneficio Atribuido (Mill. Euros)</b>	<b>% Variación</b>
<b>Brasil</b>	734	4,1
<b>Méjico</b>	468	16,25
<b>Chile</b>	420	45,48
<b>Venezuela</b>	165	38,67
<b>Argentina</b>	97	188,62
<b>Puerto Rico</b>	60	2,71
<b>Otros países</b>	120	17,6
<b>Private Banking</b>	144	24,79
<b>Total</b>	<b>2.208</b>	<b>21,02</b>

Fuente: BSCH.

#### *El Sector de las Telecomunicaciones*

El objetivo fundamental de la presencia española en el desarrollo de infraestructuras básicas es de suma importancia, así como la actualización de las estructuras existentes tomando como base los nuevos desarrollos tecnológicos, y el incremento de la movilidad. Esto se justifica por el hecho de ser la disponibilidad de infraestructura una de las claves para mejorar el bienestar de los consumidores.

El reto regional pasa sin ninguna duda por Incrementar la conectividad, así como la convergencia en los servicios y la necesaria armonización regulatoria.

Durante los cincuenta primeros años de la existencia, *Telefónica* de España se centró en desarrollar sus negocios y tecnologías en el mercado local, iniciándose su internacionalización al final de la década de los 80.

Realmente fue en la época de los noventa cuando la empresa lleva a cabo una verdadera estrategia de internacionalización, extendiendo sus negocios y servicios a otros continentes, muy especialmente en Latinoamérica. Para ello fue adquiriendo participaciones en empresas operadoras de redes de telecomunicaciones como CTC y Entel en Chile, y Telefónica de Argentina. Posteriormente el consorcio del que forma parte Telefónica Internacional es adjudicatario de la privatización de la operadora venezolana CANTV Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela, tomando posiciones a su vez sobre Telefónica Larga Distancia, de Puerto Rico.

Ya en 2001, después de reorganizaciones societarias y evoluciones en los sistemas de nuevas tecnologías, Telefónica y Portugal Telecom anunciaron la creación de una empresa conjunta que agrupaba todos los activos de telefonía móvil de ambas compañías en Brasil.

Por otro lado, Telefónica acordó con IBERDROLA la adquisición de las participaciones que esta ostentaba en las operadoras brasileñas de telecomunicaciones, en las que ambos eran accionistas, obteniendo así una destacada posición en el sector de las telecomunicaciones en Brasil.

En lo concerniente a la Telefonía Móvil, Telefónica ha llevado, de manera contundente sus estrategias de expansión internacional (sobre todo en Iberoamérica) dentro del sector de la telefonía móvil. Esta cuestión se evidencia por el acuerdo que firmó con BellSouth para adquirir una posición fuerte en la Región, esta transacción se llevó a cabo con un coste de 5.850 millones de dólares.

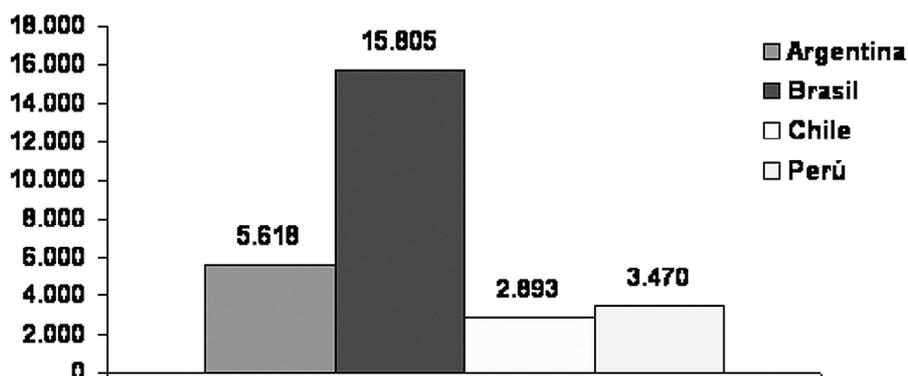
Con la compra de BellSouth Colombia, Telefónica Móviles adquiere el segundo operador colombiano, con cerca de 2 millones de clientes, lo que representa una cuota de mercado en el país del 32%.

Como consecuencia de esta operación (contando previamente con Telefónica Data, Terra Networks Colombia, y Atento), se produjo un crecimiento de los clientes en la región de 30,2 a 40,7 millones, ocupando una posición preeminente (sólo con América Móvil por delante, con 43 millones de clientes).

El objetivo final de Telefónica es la captación de la mayor parte de los más de cien millones de clientes «de facto» de la región, recordando, ade-

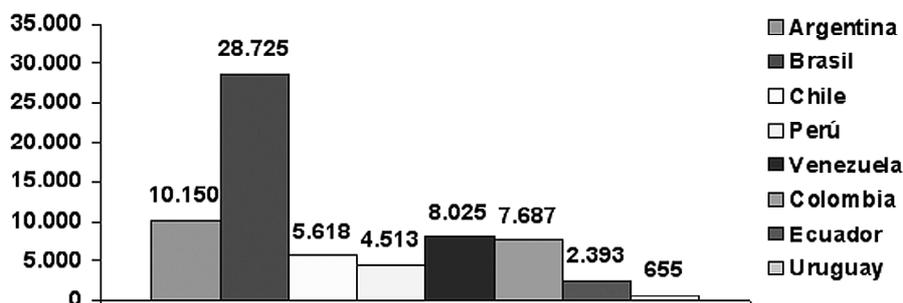
más, que Iberoamérica cuenta con más de 420 millones de habitantes, todos posibles objetivo a medio plazo.

**Gráfico 5. Accesos a líneas fijas, 2006 (Telefonía e Internet)**



Fuente: Telefónica.

**Gráfico 6. Accesos a telefonía móvil, 2006**

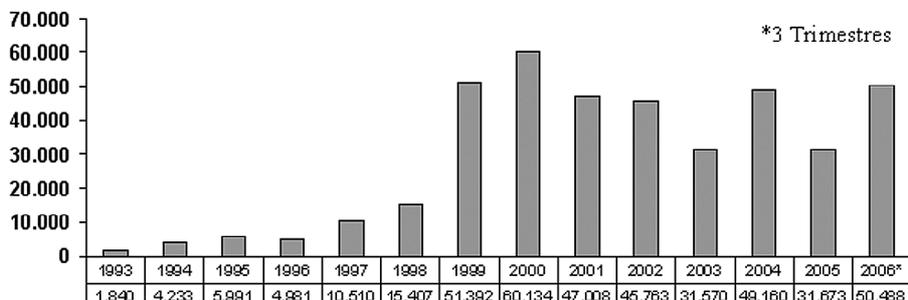


Fuente: Telefónica.

## PRESENCIA CUANTITATIVA DE LA INVERSIÓN ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR

Como se comentaba al principio la evolución de la Inversión extranjera por parte de empresas españolas ha tenido una evolución considerable en los últimos años, consiguiendo en los años 1999 y 2000 un aumento muy considerable, en concordancia con la evolución de los mercados en Europa y en el resto del mundo.

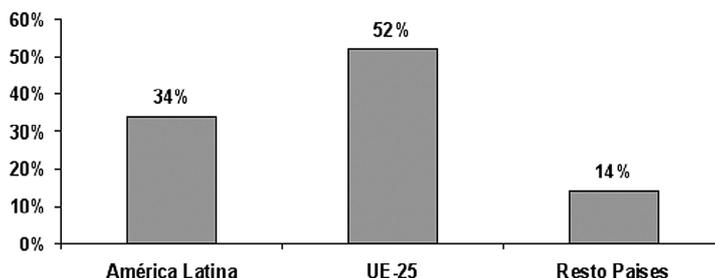
**Gráfico 7. IED total de España en el exterior**



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

La tendencia de la Inversión Extranjera proporcionada por empresas españolas dentro de todos los sectores de la economía tiene una evidente evolución hacia los mercados Iberoamericanos, contando con una media del 34% sobre de la inversión extranjera total efectuada por España. Ocupa así el segundo lugar tras las inversiones que van dirigidas hacia los mercados del viejo continente.

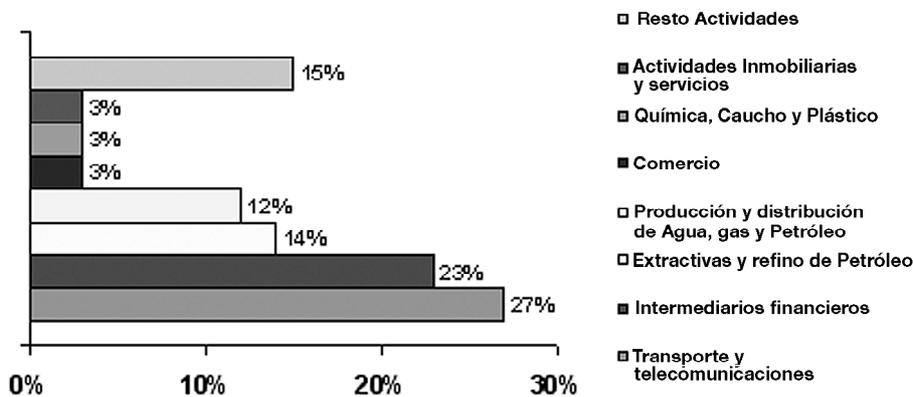
**Gráfico 8. Media de la IED España en el exterior 1993-2006.**



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

En lo referente a Iberoamérica se observa como el sector del transporte y las telecomunicaciones agrupa la mayor parte de la inversión extranjera efectuada en la zona por empresas españolas, siguiéndole muy de cerca el creciente sector la intermediación financiera, básico para el desarrollo del primero. Por otro lado el sector del petróleo es destino de una importante proporción de inversión, ya que va a jugar un papel muy importante respecto a las posiciones internacionales de las empresas españolas en el suministro de la materia prima.

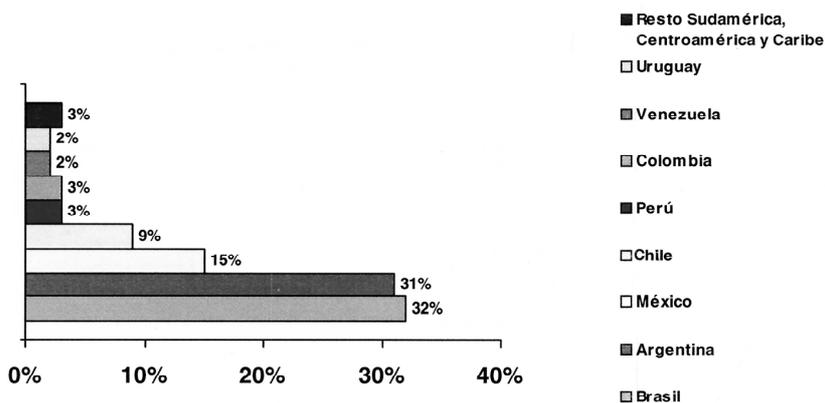
**Gráfico 9. IED de España en Latinoamérica sectores 1993-2006**  
(por sectores %)



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

Respecto a los países donde va destinada la IDE que exportamos, encontramos como referencia a Brasil, con un 32% del total de la inversión, y a Argentina, con un 31% del total de la inversión. Es cierto que estos dos países han servido como consolidación de las inversiones hechas en la zona, debido por un lado al dinamismo económico que suscitan, y por otro las densidades demográficas que sustentan así como su posición geográfica eminentemente estratégica para el desarrollo de los distintos mercados y sectores.

**Gráfico 10. IED de España en Latinoamérica 1993-2006. (países %)**



Fuente: Registro de Inversiones Exteriores.

**Cuadro 5. IDE Española en Latinoamérica por países 2001-2005**

IDE Externa España	2001	2002	2003	2004	2005	Media Final Periodo
<b>ARGENTINA</b>	2.663,73	4.743,13	1.599,00	1.344,14	2.715,29	2.613,058
<b>BOLIVIA</b>	1,86	92,86	0,08	15,26	0	22,012
<b>BRASIL</b>	1.905,16	2.515,71	2.099,96	591,21	1.195,71	1.661,55
<b>CHILE</b>	991,45	434,44	1.966,87	706,30	428,02	905,42
<b>COLOMBIA</b>	246,34	139,49	118,19	273,31	11,43	157,75
<b>COSTA RICA</b>	6,42	5,57	6,82	18,68	14,88	10,47
<b>ECUADOR</b>	5,65	41,14	8,32	9,19	3,18	13,50
<b>HONDURAS</b>	0,00	0,08	0,02	1,08	0,09	0,25
<b>EL SALVADOR</b>	35,21	72,96	2,39	12,32	0,02	24,58
<b>GUATEMALA</b>	37,75	188,95	7,51	0,25	0,37	46,97
<b>NICARAGUA</b>	6,41	0,23	0	0,11	0,01	1,35
<b>PANAMÁ</b>	25,57	3,06	12,77	247,31	1,44	58,03
<b>PARAGUAY</b>	0,19	0,10	20,75	0,00	1,02	4,41
<b>PERÚ</b>	481,48	199,40	20,29	15,57	18,05	146,96
<b>URUGUAY</b>	1.253,68	564,31	76,05	102,22	60,73	411,40
<b>VENEZUELA</b>	1.406,99	37,52	24,16	247,83	36,13	350,53
<b>R. DOMINICANA</b>	67,37	30,53	401,09	191,89	46,97	147,57
<b>TOTAL</b>	11.798,99	13.812,61	7.963,27	5.120,81	7.248,63	9.188,86

Fuente: ICEX. Datos en millones de euros.

## LOS RIESGOS DE LAS INVERSIONES EN IBEROAMÉRICA

Los factores que influyen en el Riesgo País, que es el que realmente tiene peso específico a la hora de instrumentar operaciones de inversión en Iberoamérica, se han visto potenciados negativamente con la tendencia política (institucional) que se está tomando en países de la zona, contando estos países con una gran importancia dentro del desarrollo y evolución de los mercados en la región.

Además hay que observar una serie de aspectos endémicos de la región que promedian, de una manera muy importante, a la hora de la toma de decisiones para llevar a cabo estrategias de carácter expansivo. Como ejemplo, se puede observar en el Cuadro, que la evolución del crecimiento del PIB en la zona Iberoamericana está solo por delante del esperado para el continente africano, cuestión que hace reflexionar sobre el tiempo necesitado para obtener un retorno implícito satisfactorio sobre la inversión realizada.

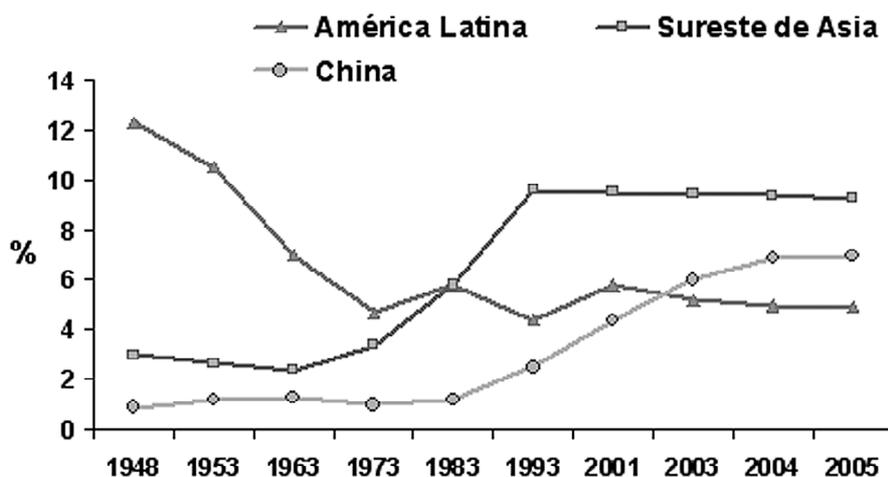
**Cuadro 6. Crecimiento del PIB Per Cápita (%)**

Zonas	1980	1990	2004-2007	2006-2015
Asia en Desarrollo	5,8	6,3	7,7	5,3
Economías en Desarrollo	0,7	1,5	6,12	3,5
Europa y Asia Central	0,9	-1,8	5	2,6
OECD	2,5	1,8	1,6	2,4
América Latina y el Caribe	-0,9	1,6	3,37	2,3
África	-1,1	-0,5	3,37	-

Fuente: World Bank 2006.

Otro condicionante a tener en cuenta en la zona, es el nivel o cuota de participación en el comercio a escala mundial. Factor que con los últimos movimientos políticos acaecidos en los países de referencia en la zona, hace prever una continuidad en el descenso (Gráfico 10) en cuanto a la participación directa de la región en el comercio internacional.

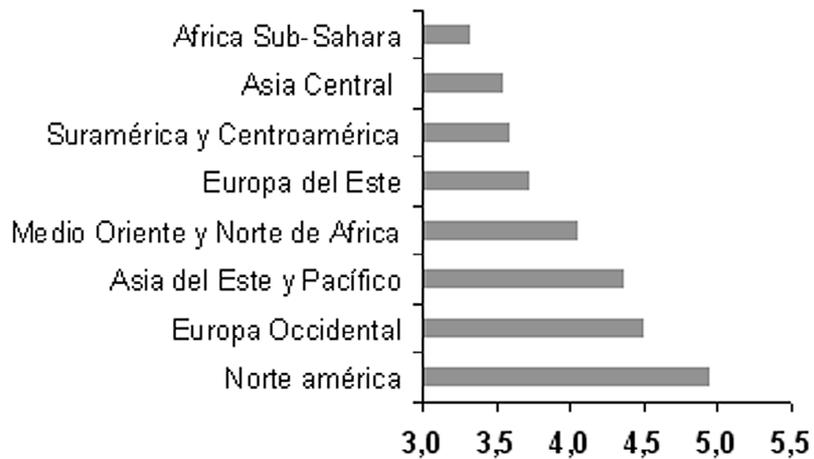
**Gráfico 11. Participación de Latinoamérica en el comercio mundial**



Fuente: World Bank, 2006.

Al estimar otro de los factores importantes, como es la evolución de la competitividad interempresarial de la zona, se observa que aunque se muestra una evolución incremental respecto de otras zonas del mundo en desarrollo (Gráfico 12), sigue suponiendo un «handicap» significativo a la hora de desarrollar las estrategias expansivas por parte de las empresas.

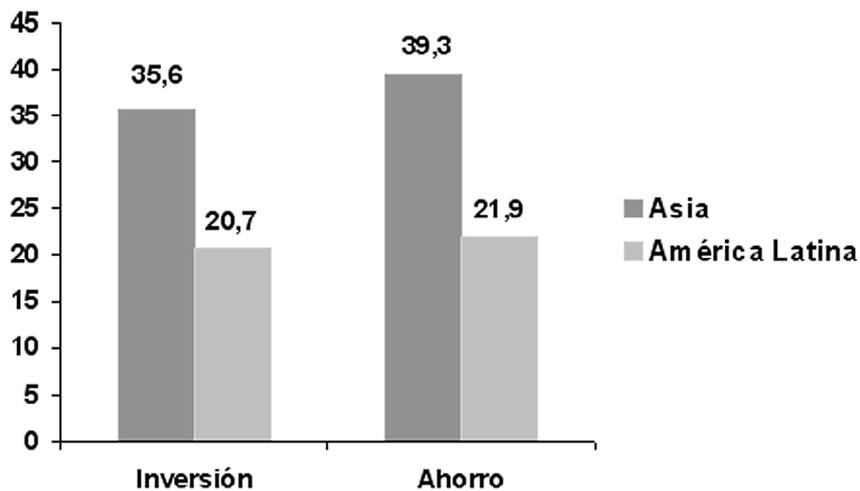
**Gráfico 12. Estudio del nivel de competitividad por regiones**



Fuente: World Bank, 2006.

Respecto al desarrollo del ahorro y de la inversión en Latinoamérica con referencia a su rival Asiático, y en cuanto al direccionamiento de la inversión extranjera, se muestra como en ambos aspectos encontramos una mejor proporción en la zona asiática (Gráfico 13). Esto es probablemente debido tanto a aspectos sociales como de estabilidad política.

**Gráfico 13. Ahorro e Inversión Promedio 2005-2006**



Fuente: WEO, 2006.

Para mantener un determinado ritmo de desarrollo en la zona y hacer atractiva la inversión para los posibles sujetos activos de la misma, se tiene que crecer en la región del orden de entre el 5% y el 8% anual. Esto supone unos requerimientos de financiación externa que van a oscilar entre los 120.000 y los 140.000 millones de dólares anuales.

**Cuadro 7. Requerimientos de Financiación**

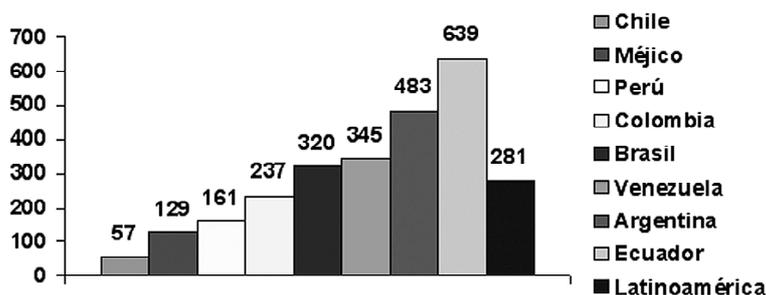
Medidas	Promedio 1981/2005	Creciendo al 5%	Creciendo al 8%
Coeficiente de Inversión	21	25	30
Coeficiente de Ahorro	19,2	20	24
Financiamiento Externo Neto (IDE+Portfolio)	3,5	5	6
Crecimiento PIB	<b>2,3</b>	<b>5</b>	<b>8</b>

Fuente: FMI, 2005. Datos en % PIB.

Finalmente respecto al factor «Estabilidad Política», se debe comentar que la situación actual adolece de un orden predecible, cuestión de suma importancia a la hora de tomar decisiones de inversión que van acompañadas de una serie de sinergias que las empresas van a intentar maximizar en su beneficio corporativo. Este factor se compone a su vez de cuatro factores entrelazados, que han de estudiarse minuciosamente, y que son: la democracia (grado de calado social), la estabilidad financiera, la seguridad en el país, y un marco legal favorable y bien explicitado (no cambiante al son del partido político en el poder).

La reducción del riesgo regulatorio en algunos países y los procesos de integración económica en la zona, Merco Sur, Pacto Andino, favorecerían la localización de inversión exterior en el Área.

**Gráfico 14. El riesgo país en Iberoamérica (puntos básicos)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional. 2006.

Los factores que hay que considerar a la hora de gestionar el riesgo en Iberoamérica pasan por tener en cuenta la amplia liquidez internacional y el alto retorno de los flujos del capital privado producidos hasta ahora. También contaremos con el aumento en las exportaciones de materias primas como países productores de dichos recursos. Además de las valoraciones crediticias según estándares internacionales (Cuadro 8) que nos reportarán la credibilidad del país frente al mercado.

**Cuadro 8. RISK RATING (S&P- MOODY'S 2006-2007)**

RISK RATING	
<b>Argentina</b>	AAA /estable
<b>Bolivia</b>	B-/negativa/C
<b>Brasil</b>	BB+/Positiva/B
<b>Chile</b>	AA/Estable/A-1+
<b>Colombia</b>	BBB/Positiva/A-3
<b>Costa Rica</b>	BB+/Estable/B
<b>República Dominicana</b>	B/Positiva/B
<b>Ecuador</b>	CCC+/Estable/C
<b>El salvador</b>	BB+/Estable/B
<b>Guatemala</b>	BB+/Estable/B
<b>Méjico</b>	A/Estable/A-1
<b>Panamá</b>	BB/Estable/—
<b>Paraguay</b>	B-/Positiva/C
<b>Perú</b>	BBB-/Estable/A-3
<b>Uruguay</b>	B+/Estable/B
<b>Venezuela</b>	BB-/Estable/B

Fuente: Standard & Poors 2006.

Por otro lado nos encontramos con factores que podrían deteriorar el entorno internacional, y por tanto ocasionar distorsiones sobre los retornos estimados en las inversiones realizadas. Así sucederá si la desaceleración en EEUU es mayor de la prevista, o si aumenta la volatilidad general en un mercado tan importante como el energético. Pero, sin duda, un factor altamente incidente sería, a tenor de las situaciones políticas acaecidas en países como Bolivia o Venezuela, un aumento del nacionalismo y proteccionismo en los mercados locales.

Para evitar en cierta medida lo anteriormente comentado se deberá llevar a cabo una maximización de las posiciones tomadas mediante la correlación de dos tipos de ventajas:

Las ventajas comparativas: cualidades que tiene un país para producir un bien o servicio eficientemente, con mejor calidad y en mayor cantidad que otros países. Para ello nos fijaremos en aspectos macroeconómicos, como el crecimiento y evolución del PIB, los tipos de interés medios, y la evolución de la inflación del país o región en cuestión.

**Cuadro 9. Inflación 2005-2006 para la Iberoamérica**

<b>Inflación 2005-2006</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Perú</b>	1,5	2,1
<b>Ecuador</b>	3,1	3
<b>México</b>	3,33	3,4
<b>Chile</b>	3,7	3,4
<b>Bolivia</b>	4,9	4,5
<b>Colombia</b>	4,9	4,7
<b>Brasil</b>	5,7	3,3
<b>Argentina</b>	12,3	10,5
<b>Venezuela</b>	14,4	14,9

*Fuente: Fondo Monetario Internacional. 2006.*

Las ventajas competitivas: esto es, los conocimientos y habilidades humanas que permiten que un país, tomando como base las capacidades intelectuales y culturales, se desarrolle velozmente.

Respecto a la prima de riesgo país, financieramente hablando, la práctica utilizada en el mercado de incluir la prima de riesgo del país en la tasa de descuento para valorar un activo por sus flujos de caja, deja aspectos muy importantes sin tener en cuenta, como es la consideración de dicha prima constante, con la consecuente generación de una penalización indebida en los flujos de caja. Así, cuando se menta la denominada prima de riesgo país, llevará implícita tanto la correlación de los ciclos económicos locales con el ciclo global, así como el riesgo regulatorio o cambio de las normas de juego por parte del estado donde se llevará a cabo la inversión (Luís A. Mañas, Repsol YPF). Por tanto, a la hora de realizar valoraciones utilizando el famoso método del descuento de flujos de caja (Discounting Cash Flow), se están proponiendo, con el aval de los grandes estructuradores de este tipo de formulaciones (Copeland, Damodaran), una serie de adiciones a las fórmulas matemáticas que se vienen utilizando para la valoración de los activos antes de realizar la correspondiente inversión, además de la necesaria adecuación a la normativa contable (directrices para la estimación del valor de mercado bajo US GAAP (SFAC N°. 7).

Estos factores que se deben introducir en las valoraciones para ajustar los activos al riesgo intrínseco son fundamentalmente los siguientes:

1. Tomar los Flujos de caja esperados (Free Cash Flows) condicionales a la ausencia de riesgo país (asumiendo rule of law o salvaguarda frente actuaciones arbitrarias de los gobiernos).
2. Introducir muestralmente una «probabilidad» de eventos del riesgo país (sociales, políticos, estructurales...), así como la pérdida expresada como porcentaje del Cash Flow Libre bajo la rule of law.
3. Realizar una comparación para ver el verdadero impacto en los Flujos de Caja contractuales (normales). Variable que se modelizará estadísticamente.

Además hay que tener en cuenta para mantener una correcta actualización en el valor de la prima de riesgo país (Luís A. Mañas, Repsol YPF), los siguientes condicionantes:

1. Algunos negocios se encuentran aislados relativamente de las condiciones económicas del ámbito local.
2. Existen diferentes formas de diversificar el denominado riesgo regulatorio, pero siempre dentro de los límites marcados por las estructuras políticas y sociales presentes en los diferentes países.
3. El diferencial de la deuda soberana de un país no necesariamente refleja el verdadero riesgo país que pueda soportar un determinado sector económico. Así, basándonos en los diferenciales crediticios de deuda mantenidos por empresas comparables dentro de los distintos sectores nos va a permitir ponderar correctamente el riesgo país en cada sector concreto.

En definitiva, España y por tanto la UE, tienen grandes intereses en Iberoamérica, materializados en inversión empresarial directa, que se ha localizado por el potencial de crecimiento de estos mercados y por su afinidad cultural. Sin embargo, el riesgo regulatorio y la coherencia en general de las políticas económicas que se están aplicando actualmente en países como Bolivia o Venezuela, incrementa el riesgo de las misas y hace necesario un replanteamiento adecuado de las nuevas inversiones; puesto que existen otras grandes oportunidades a nivel internacional, especialmente en Europa y Asia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALONSO, J.A. y DONOSO, V. (1989): «*Características y estrategia de la empresa exportadora española*». Instituto de Comercio Exterior (ICEX). Madrid.

- BUCKLEY, P.J. y CASSON, C. (1976): «*The future of the multinational enterprise*». McMillan. London.
- CALDERÓN, A. y CASILDA, R. (2000): «*La estrategia de los bancos españoles en América Latina*». Revista CEPAL N° 86. Madrid.
- CALDERÓN, A. (1999): «*Inversiones españolas en América Latina: ¿una estrategia agresiva o defensiva?*». Economía Exterior N° 9, Grupo de Estudios de Política Exterior. Madrid.
- CAMPA, JM. y GUILLÉN, M.F. (1996): «Evolución y determinantes de la Inversión Directa en el Extranjero por Empresas Españolas». Papeles de Economía Española, N° 66. Madrid.
- DUNNING, J.H. (1977): «*Trade localization of economic activity and the multinational enterprise: A search of an eclectic approach*». McMillan. Londres.
- DURÁN HERRERA, J.J. (2005): «*La empresa multinacional española; estrategias y ventajas competitivas*». Minerva Ediciones. Madrid.
- DURÁN HERRERA, J.J. y ÚBEDA, J.: «*Fuente de ventaja competitiva y análisis geográfico de la empresa multinacional española*». Revista ICADE, N° 54. Madrid.
- FERNÁNDEZ-OTHEO, CARLOS M. (2003): «*Inversión directa extranjera de España en la década final del siglo XX: nuevas perspectivas*». Nueva Fundación José Ortega y Gasset. Madrid.
- FFRENCH-DAVIS, R. (2000): «*Macroeconomía, comercio, finanzas: para reformar las reformas en América Latina*». McGraw-Hill Interamericana. Buenos Aires.
- GÓMEZ ACEBO Y POMBO ABOGADOS (1997): «*Teoría y práctica de las privatizaciones*». McGraw-Hill Interamericana. Madrid.
- HANKE, S.H. (1987): «*Privatization and development*». International Center for Economic Growth. San Francisco. California.
- HORCAJO, X. (2004): «*Al otro lado del Atlántico: la aventura equinoccial de la empresa española en América Latina*». LAIA Libros, La Coruña.
- ROJO, L.A. (2002): «*Veinticinco años de economía española 1977-2002*». Círculo de Economía. Madrid.
- TRIGO PORTELA, JOAQUÍN (2004): «*Veinte años de privatizaciones en España*». Instituto de Estudios Económicos (IEE). Madrid.
- ZAHEER, S. (1995): «*Overcoming the Liability of foreignness*». Academy of Management Journal N° 38.



## **CAPÍTULO SEXTO**

# **LA COOPERACIÓN DE DEFENSA IBEROAMERICANA**



## LA COOPERACIÓN DE DEFENSA IBEROAMERICANA

Por BENITO RAGGIO CACHINERO

### INTRODUCCIÓN

En el Ministerio de Defensa español se concibe a Iberoamérica como un área con la que se comparten intereses comunes y con respecto a la cual se quiere articular una política de cooperación de defensa bien definida y coherente. Los principales ejes de esta política vienen determinados por la Directiva de Defensa Nacional (DDN), documento en el que el Gobierno de la Nación marca las prioridades de política de defensa. En la Directiva emitida durante la presente legislatura, la DDN 1/04, se establece que Iberoamérica es un área de interés preferente para España, afirmación que puede ser aplicada a muchos campos de las relaciones exteriores pero que naturalmente hay que entender a la luz del objeto del texto en que se inscribe, que es la seguridad y defensa. En relación con ello, considero conveniente hacer desde el primer momento dos precisiones:

Primero, que el interés de la política española de defensa hacia Iberoamérica descrito en la Directiva de Defensa Nacional no es una posición de partido ni depende de las tendencias del Gobierno de turno, pues las bases reales sobre las que dicho interés se sustenta, es decir, la presencia española y la existencia de unos vínculos históricos muy especiales con este grupo de naciones, son una constante a lo largo del tiempo. Por ello, los sucesivos documentos de planeamiento de defensa emitidos por gobiernos anteriores han recogido en parecidos términos esta idea de vinculación hacia Iberoamérica. Las distintas Directivas de Defensa

Nacional, el Libro Blanco de la Defensa 2000, o la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003, por citar algunos ejemplos, resaltan la existencia de una triple vocación española: la europea, donde España participa activamente en un proceso de integración política sin precedentes que afecta de manera sustancial a competencias como la política de defensa, típicas del estado nación; la vocación mediterránea, ámbito de relación entre naciones vecinas en el que España quiere hacer un interés común de la seguridad, la cooperación y el progreso compartidos; y la vocación atlántica, en la que se resaltan las relaciones con los Estados Unidos y nuestros vínculos muy especiales con las naciones iberoamericanas.

Segundo, que el interés y la atención que recibe Iberoamérica en la DDN, y por tanto nuestro quehacer común en materia de cooperación de seguridad y defensa, están sujetos a una cohabitación forzosa con las otras áreas y vocaciones españolas arriba citadas, lo que unido a otros factores como la lejanía física, las evoluciones políticas y crisis de seguridad en Latinoamérica en la segunda mitad del siglo pasado o la incorporación tardía por parte de España al grupo de países con vocación de exportadores de seguridad, ha provocado que, en mi opinión, el área no reciba toda la atención que merece en materia de cooperación de defensa.

## **CONSIDERACIONES GENÉRICAS SOBRE LA COOPERACIÓN DE DEFENSA**

España se considera a sí misma como una potencia media, lo que determina unas limitaciones a su actuación en política de defensa que deben ser interpretadas en términos de restricciones, tanto de tipo cualitativo o jurídico político, como cuantitativo.

Nuestra concepción estratégica se basa en el principio de defensa colectiva y seguridad compartida con nuestros socios y aliados, sin perjuicio del mantenimiento de una capacidad defensiva propia. Esto supone una mutualización de la seguridad que permite una actuación más eficiente (ahorro de costes, mayor eficacia) así como un plus de legitimidad en las actuaciones en el exterior. Por otro lado, la actuación de nuestras Fuerzas Armadas se sujeta a los principios de legalidad y subordinación al poder civil, encarnados en el control parlamentario de los presupuestos de defensa y en el cumplimiento de determinados requisitos legales para la participación en operaciones en el exterior: aprobación parlamentaria previa a la actuación en operaciones de mantenimiento de la paz en el

exterior, respeto a los principios imperantes en las relaciones internacionales y exigencia de que nuestras participaciones en operaciones en el exterior estén amparadas por un mandato de Naciones Unidas (1). Estas son las deseables limitaciones al uso coercitivo de la fuerza que se derivan de nuestra condición de democracia participativa, que compartimos con la gran mayoría de naciones europeas.

Desde el punto de vista de los recursos y en función de la importancia relativa de España en el concierto global, es razonable tener presentes los conceptos de escasez y costes de oportunidad propios de la ciencia económica a la hora de analizar los tres planos o «vocaciones» de la política de defensa española arriba indicados. Al fin y al cabo la política de defensa no deja de ser una actividad económica, entendiendo la economía según la definición propuesta por Lionel Robbins en 1932, como la ciencia que estudia la conducta humana como una relación entre fines y medios escasos que tienen usos alternativos.

La escasez en el campo de la cooperación de defensa se refiere tanto a las limitaciones materiales derivadas de unos presupuestos de defensa españoles muy ajustados, como a la dificultad real de llevar las relaciones de defensa con Iberoamérica a la agenda del Ministerio, ante la presencia de formas de cooperación fuertemente institucionalizadas en los otros ejes de actuación de la política de defensa española (OTAN, UE, vínculo trasatlántico) y el esfuerzo que demanda nuestra participación en operaciones en teatros alejados de América (con la excepción de Haití en su momento). Incidiré algo más sobre estas cuestiones.

### **La Alianza Atlántica**

La Alianza Atlántica se encuentra sólidamente cimentada en los esquemas de seguridad y defensa en Europa. La agenda atlántica de los gobiernos europeos es densa y muy importante para el desarrollo de sus políticas. Y no sólo en los aspectos relativos a seguridad y defensa sino también en el sentido más amplio del término, el de la gran estrategia. Además de las Cumbres en las que los Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza debaten cuestiones estratégicas y de seguridad, los Ministros de Defensa de los países miembros se reúnen al menos tres o cuatro veces al año para tratar temas de defensa, en el Consejo Atlántico en Bruselas o en reuniones informales en los distintos países. Esta gran implicación de las autori-

---

(1) Estos requisitos vienen recogidos en la LO 5/05, de la Defensa Nacional.

dades políticas en la Alianza demanda no poco esfuerzo y dedicación del Ministerio de Defensa y la gran importancia relativa de la «Agenda OTAN» se refleja de manera inevitable en nuestras prioridades y programas de actuación. Para ilustrar esta cuestión podemos citar, a modo de ejemplo, los aspectos tratados en la última reunión informal de ministros de defensa de la OTAN, en el que el Ministro español ejerció de anfitrión (Sevilla, 12 de febrero de 2007.) Entre otros asuntos vieron cuestiones como las operaciones en curso de la Alianza, con especial énfasis en Afganistán y Kosovo, o la revisión del proceso de transformación militar de la Alianza.

Con el cambio en el panorama estratégico mundial, la Alianza Atlántica ha reorientado sus esfuerzos para entrar a trabajar más en el ámbito de la seguridad y ha iniciado una dinámica de cooperación regional que estaba ausente durante la guerra fría. Este cambio de orientación funcional se enfocó inicialmente hacia el este europeo con la Asociación para la Paz, el Consejo OTAN-Rusia y la Comisión OTAN-Ucrania y, más tarde, con la desestabilización en los Balcanes, con la Iniciativa del Sureste de Europa (2). La aparición de estas relaciones especiales responde a una lógica de sustitución de la confrontación por un enfoque cooperativo, manteniéndose los mismos actores que durante la guerra fría, al menos inicialmente.

A mediados de los 90, la Alianza empezó a añadir actores diferentes a este nuevo enfoque, interesándose también –a iniciativa española– por la seguridad y estabilidad de la región del Mediterráneo. Esta propuesta fructificó con el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, en el que se establecen los objetivos, principios y áreas prioritarias de cooperación de la Alianza con los países que ocupan la ribera sur de este mar (3). La iniciativa alcanza no solo a los países del Mediterráneo Occidental, sino también a los que ocupan la conflictiva zona mediterránea de Oriente Medio: Egipto, Jordania e Israel.

Más recientemente, y en el marco de la nueva situación creada tras el ataque terrorista en territorio norteamericano, la Alianza comienza a interesarse también por la seguridad y estabilidad en el «Gran Oriente Medio», iniciando acciones de cooperación con Bahrein, Qatar, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos mediante la denominada Iniciativa de Cooperación de Estambul (4).

---

(2) Lanzada en la Cumbre de Washington en 1999 para ampliar a estos países la cooperación de la Asociación para la Paz, promoviendo así la estabilidad a largo plazo en los Balcanes.

(3) Cumbre de Bruselas de Enero de 1994.

(4) Cumbre de Estambul de 2004.

Finalmente, existen otras propuestas para establecer formas de cooperación basadas en criterios no geográficos sino funcionales, con países como Japón, Australia y Nueva Zelanda, con los que se considera que hay valores e intereses de seguridad comunes y que además son potenciales contribuyentes a las operaciones y misiones de la Alianza.

El conjunto latinoamericano se encuentra relativamente al margen de estas relaciones de cooperación de la OTAN, con alguna excepción de carácter marginal, como la presencia de determinadas naciones iberoamericanas como Chile, Brasil o Argentina, en operaciones de la alianza o en cursos y actividades en el marco OTAN. Esta limitada presencia se debe, en mi opinión, a dos factores diferentes. Por un lado, América del Sur está inscrita de lleno en el esquema de seguridad hemisférico presidido por los Estados Unidos y por tanto forma parte de un subsistema de seguridad diferente del euroatlántico, dentro de un diseño de seguridad global norteamericano que trasciende a la propia Alianza Atlántica (5).

Por otro lado, hay que considerar la propia situación de seguridad en Centroamérica y Sudamérica, que han sido escenario de conflictos en la segunda mitad del siglo pasado, pero que a la vez se han mantenido relativamente al margen de la confrontación entre bloques de la guerra fría. Las amenazas a la paz en Latinoamérica en las últimas décadas no eran de tipo global sino internas en la mayor parte de los casos, y Latinoamérica no constituía una preocupación mayor para Europa o los Estados Unidos.

## **La Unión Europea**

La Unión Europea es otra de las grandes prioridades de la política de defensa española. Las naciones europeas están tratando de construir la «Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)» pero su grado actual de desarrollo es limitado, por lo que las iniciativas de cooperación de seguridad en Europa se canalizan sobre todo a través de los mecanismos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC.) Ello no ahorra preocupaciones ni disminuye la necesidad de implicación por parte de los responsables de defensa de las naciones europeas, sino todo lo contrario.

En el campo de la PESD existe todavía un buen camino por recorrer en tres áreas fundamentales: desarrollo institucional, desarrollo operativo y

---

(5) Zbigniew Brzezinski nos propone una interesantísima reflexión sobre este asunto. «*El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*» Ed. Paidós. 1998. Págs. 33 a 38.

de capacidades y en materia política, para llevar la política de defensa a la esfera de responsabilidad común de la Unión. Estas tres grandes áreas se concretan en temas como la lucha contra el terrorismo, las relaciones OTAN-UE, el empleo de capacidades de la Alianza en misiones de la Unión Europea, las operaciones en curso y futuras de la Unión Europea, el desarrollo de capacidades militares y civiles, las formaciones multinacionales europeas como EUROCUERPO, EUROFOR, EUORMARFOR ó el Grupo Aéreo Europeo, la puesta en marcha de la Fuerza de Gendarmería Europea, la cooperación en materia de armamento en Europa, la creación de la Agencia Europea de Armamento y un largo etcétera.

Los contactos y trabajos en la Unión Europea están por tanto plenos de contenido y ocupan una buena parte del tiempo y preocupaciones de los responsables de política de defensa de los países miembros. Durante cada periodo semestral de presidencia de la Unión Europea se sostiene una reunión informal de Ministros de Defensa y otra en el marco del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE), en la que se coordinan las posiciones de los Cancilleres y Ministros de Defensa de los países europeos. A ello hay que añadir también las reuniones de Directores de Política de Defensa, de las que se producen una o dos en cada presidencia.

A modo de ejemplo, entre los expedientes más importantes que se están tratando en el marco de la PESD y que ocupan a la presidencia alemana durante este primer semestre de 2007, destacan.

- Las misiones en curso de la UE, y la posibilidad de impulsar una misión civil PESD en Kosovo (justicia y policía) así como una misión civil PESD en Afganistán, en el sector policial en conexión con el judicial.
- Desarrollo de capacidades de la Unión: Objetivo Civil 2008 y Objetivo General 2010.
- Posibilidad de crear una capacidad de planeamiento permanente Cívico-Militar en la Secretaría del Consejo.
- Reforzar las relaciones de la UE, tanto con la OTAN como con Naciones Unidas.
- Analizar el presente y futuro de la PESD, para lo cual se celebrará en Berlín la conferencia «ESDP. From Cologne to Berlin and beyond. Operations, institutions and capabilities».

Para las naciones europeas, los temas de la UE tienen una especial dificultad, al formar parte de un complejo proceso de integración y cons-

trucción política en el que las naciones deben hacer una progresiva renuncia de soberanía, y al existir sobre ellos posiciones divergentes y dificultades de muy distinta índole relativas a intereses nacionales, posiciones de los estados miembros en materia de Seguridad, prioridades en política exterior, forma de entender las relaciones entre la UE y la OTAN, etc.

### **Las relaciones estratégicas privilegiadas**

A todo lo anterior hay que sumar la existencia de determinadas relaciones privilegiadas o especialmente intensas en el campo de la seguridad y defensa con determinadas naciones, ya sea por su peso geopolítico o por razones de especial proximidad, como Estados Unidos, Francia, Portugal o Marruecos.

Las relaciones bilaterales hispano norteamericanas en el ámbito de la defensa se remontan prácticamente hasta el final de la Segunda Guerra Mundial y son de una especial intensidad: presencia frecuente de unidades navales y aéreas norteamericanas en terreno español, gran cantidad de actividades de cooperación militar tanto en el plano bilateral como en el de la seguridad colectiva, una enorme cantidad de contratos de defensa suscritos con los Estados Unidos y sobre todo, convergencia de intereses reales, pese a la innegable existencia de divergencias de tipo coyuntural. Estas relaciones se basan en un Convenio de Cooperación de Defensa, de cuya aplicación se encarga un Comité Permanente Hispano-Norteamericano (6). En el nivel político existe desde el año 2002 un Comité Bilateral de Defensa de Alto Nivel, concebido como órgano de consultas en el ámbito de la defensa (7). Dicho Comité está co-presidido por el Ministro de Defensa español y por el Secretario de Defensa estadounidense. Su Órgano Ejecutivo lo presiden el Secretario General de Política de Defensa español y su homólogo estadounidense. El Comité se ha reunido en dos ocasiones, el 12 de mayo de 2003 y el 2 de mayo de 2005.

Francia es uno de los aliados en la UE con el que se sostiene unas relaciones más estrechas en el ámbito de la defensa, como lo prueba el elevado número de acuerdos bilaterales suscritos y contactos existentes,

---

(6) Convenio de Cooperación para la Defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, de 1 de diciembre de 1988, revisado por el Protocolo de Enmienda de 10 de abril de 2002. El primer convenio con los Estados Unidos se firmó el 26 de septiembre de 1953.

(7) El acuerdo de creación de este Comité fue firmado el 3 de diciembre de 2002, por el Secretario de Defensa de los Estados Unidos y el Ministro de Defensa de España.

que abarcan casi todos los campos, terrestre, naval, aeronáutico, de armamento, logístico y sanitario. En la mayor parte de las unidades y formaciones militares multinacionales en las que estamos presentes, así como en la Gendarmería Europea, hay coincidencia hispano-francesa. También se puede reseñar la cooperación en las operaciones, con integración de contingentes de ambos países, que ha dado un excelente resultado, o la cooperación en el campo del armamento y material, con proyectos conjuntos como el del helicóptero de ataque Tigre (en el que también participa Alemania). Esta relación estratégica privilegiada con Francia se ha visto refrendada por la creación del Consejo Hispano Francés de Defensa y Seguridad en 2005 (8). Dicho Consejo reúne anualmente a los Ministros de Asuntos Exteriores, de Defensa y a sus principales subordinados bajo la Presidencia del Presidente del Gobierno Español y del Presidente de la República Francesa. La primera reunión de este Consejo se ha celebrado con ocasión de la XIX Cumbre hispano francesa de Gerona, el 16 de noviembre de 2006.

Las relaciones bilaterales de defensa con Portugal son excelentes y vienen de muy atrás, si bien no ha sido hasta fechas recientes cuando se ha propuesto que se eleven al más alto nivel. En la XXII Cumbre Hispano Portuguesa de Badajoz, de 24 de noviembre de 2006, los Ministros de Defensa de ambos países decidieron proponer a los respectivos Jefes de Gobierno la creación de un nuevo modelo de cooperación bilateral mediante el establecimiento de un Consejo de Defensa y Seguridad al más alto nivel político, consolidando de esta manera una relación estratégica privilegiada con este país. Se quiere que este Consejo celebre su primera reunión con ocasión de la Cumbre Hispano-Portuguesa en 2007.

Finalmente existe una relación especial en materia de defensa con Marruecos, encaminada a sentar las bases de un mayor diálogo y confianza entre ambas naciones. Esta relación se materializa mediante la celebración de Comisiones Mixtas anuales de alto nivel, presididas por el Secretario General de Política de Defensa por parte española y que cuentan con la participación de la práctica totalidad de la cúpula militar de ambos países. Estas reuniones dan lugar a un intenso programa de cooperación bilateral, con una gran cantidad de áreas y actividades de cooperación y han permitido sentar las bases para un incremento de la con-

---

(8) La creación del Consejo Hispano francés de Defensa y Seguridad se acordó en la cumbre hispano francesa celebrada en París el 10 de noviembre de 2005. Francia ya tiene constituidos Consejos similares con Alemania y el Reino Unido.

fianza entre España y Marruecos en materia de defensa, hasta un punto tal que por primera vez se ha desplegado un contingente hispano marroquí en una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, en Haití.

### **La creciente implicación española en el exterior**

Con la llegada a España de la democracia, se produce una transformación sostenida de la política de defensa de nuestra nación que pasa poco a poco de ser un consumidor o importador de seguridad a ser un productor o exportador de la misma.

El cambio se inicia por la creciente internacionalización de la estructura a partir de los años 80: ingreso de España en la OTAN en 1982, entrada en la Comunidad Económica Europea en 1986, desarrollo progresivo de una identidad europea de seguridad y defensa, participación en unidades y formaciones multinacionales en el marco europeo etc.<sup>(9)</sup>; y se consolida con una coyuntura, el final de la guerra fría, que determina una participación cada vez más decidida de nuestras fuerzas armadas en operaciones en el exterior: a partir de 1989 la Comunidad Internacional otorga cada vez más importancia a las operaciones de mantenimiento de la paz en las relaciones internacionales y ello, en buena lógica, afecta también a España.

El compromiso del Ministerio de Defensa con la acción exterior es en realidad el resultado del proceso de globalización, que trae consigo una internacionalización creciente de la actividad de la administración en su conjunto, y por el que la práctica totalidad de ministerios desarrollan unidades administrativas con competencias en el ámbito internacional. Entre estos departamentos, el Ministerio de Defensa ostenta una importancia especial por el elevado grado de internacionalización de las instituciones de seguridad y defensa, la frecuente participación de unidades militares en operaciones de mantenimiento de la paz y la fuerte implicación en operaciones de asistencia humanitaria y de rescate y transportes de ayuda humanitaria. Según un informe de la Comisión para la reforma del Servicio Exterior de junio de 2005, de las más de 8.200 personas que tienen encomendadas tareas relacionadas con la acción exterior en la Administración Central del Estado, aproxi-

---

(9) EUROCUERPO, EUROFOR, EUROMARFOR, Fuerza Anfibia hispano italiana, Grupo Aéreo Europeo etc. Para mayor información sobre estas formaciones internacionales se puede consultar la página web del Ministerio de Defensa de España. <http://www.mde.es/>

madamente el 17,3% pertenecen al Ministerio de Defensa, lo que viene a suponer unas 1.420 (10).

En cuanto a las operaciones de mantenimiento de la paz, cuando en 1989 se produce el punto de inflexión en cuanto a volumen de misiones de este tipo realizadas por la Comunidad Internacional la participación española es moderada, pero a partir de 1992 se incrementa de manera notoria con la integración en la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en Bosnia de una Agrupación de la Legión de más de 1000 efectivos, alcanzándose un total de efectivos desplegados en el exterior de unos 1.500. Esta cifra se mantiene en niveles similares hasta 1999, cuando la operación en Kosovo la eleva hasta 2.800, y el máximo se alcanza en 2003 con un despliegue de 3.600 efectivos en cuatro escenarios diferentes. Durante los años 2006 y 2007 el número de participantes en operaciones de mantenimiento de la paz se limita por acuerdo del Consejo de Ministros a 3.000, siendo los efectivos desplegados próximos y siempre inferiores a esa cifra (11). Sintetizando los datos de nuestra participación desde 1989, España ha participado en 52 operaciones de paz y misiones de ayuda humanitaria, con un total acumulado de 72.000 militares desplegados y presencia en cuatro continentes.

Esta presencia exterior ha tenido, en primer lugar, un elevado coste humano que considero obligado recordar en estas líneas, y que se cuantifica por la elevada cifra de fallecidos y heridos en este tiempo. También ha exigido un gran esfuerzo operativo, de planificación, logístico y de equipamiento y sobre todo, y es lo que me interesa resaltar, ha reclamado una parte no desdeñable del tiempo de nuestros representantes políticos, pues la gestión de crisis en un mundo globalizado es un asunto de importancia estratégica. Para calibrar la importancia de este fenómeno podemos acudir a las cifras de gasto acumulado en operaciones en el periodo referido: más de 3.500 millones de euros.

Este esfuerzo político, organizativo y financiero podría denominarse «efecto operaciones», entendido como la atención preferente que reclaman las situaciones de crisis en detrimento de otras formas de cooperación realizadas al amparo del concepto de «Diplomacia de Defensa». La

---

(10) Informe de la Comisión para la Reforma integral del Servicio Exterior, de 20 junio de 2005.

(11) A día de hoy, nuestras Fuerzas Armadas despliegan unidades en Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Afganistán y el Líbano y mantienen observadores en diversas misiones de Naciones Unidas y la Unión Europea. Para más información sobre estas operaciones consultar página web del ministerio de defensa de España. <http://www.mde.es/>

dificultad que se plantea consiste en que de alguna manera ambas formas de cooperación son incompatibles entre sí: si la Diplomacia de Defensa se orienta a la prevención de conflictos y al fomento de la confianza y la concertación, tratando de evitar que estallen las crisis y que haya que acudir a resolver los conflictos «a posteriori», la gestión de crisis supone la actuación paliativa tras el estallido de un conflicto. Un paralelismo adecuado podría ser la medicina preventiva frente a la curativa (12).

Así pues, este «efecto operaciones» introduce una dificultad adicional a nuestra cooperación de defensa con Iberoamérica, pues en esta área no se desea una actitud reactiva consistente en la cooperación de crisis sino que se pretende tener una política activa basada en la diplomacia de defensa, como nos recordaba el Ministro español de Defensa durante la firma de los Protocolos de Cooperación de Defensa con países centroamericanos:

*«Lo que ahora firmamos son cuatro protocolos de cooperación en materia de defensa que – dicho sea por parte española – responden al propósito general de fomentar lo que denominamos diplomacia de defensa, unas relaciones fluidas y de confianza entre nuestras Fuerzas Armadas con las de otros países amigos. Mediante ellos buscamos intensificar nuestras relaciones y nuestros intercambios políticos y militares, impulsar la cooperación científica y tecnológica, así como regular nuestra cooperación en el área de la industria de defensa» (13).*

Una herramienta que podría ser muy eficaz en el terreno de la diplomacia de la defensa sería el uso de las enajenaciones, bien sea a precio comercial, simbólico o político, y las cesiones gratuitas de material de defensa en beneficio de aquellos países con los que queremos estrechar lazos. El Ministerio de Defensa ha intentado emplear esta herramienta desde hace tiempo, para abrir o consolidar cauces de cooperación en el

---

(12) El concepto español de diplomacia de defensa es «el conjunto de actividades que ejecutan las organizaciones dependientes del Ministerio de Defensa y los miembros y Unidades de las Fuerzas Armadas en beneficio de la diplomacia tradicional y que abarcan desde la prevención de conflictos mediante el uso de medios militares, hasta la colaboración con las misiones diplomáticas en sus actividades relacionadas con la seguridad, así como las relaciones bilaterales en el ámbito de la defensa para el establecimiento de confianza, para el apoyo al desarrollo armónico de Fuerzas Armadas y para el mejor entendimiento entre sus miembros».

(13) Discurso del Ministro de Defensa español, D. José Antonio Alonso en Madrid, Casa de América el 17 de octubre de 2006, con ocasión de la firma de los acuerdos de cooperación de defensa con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

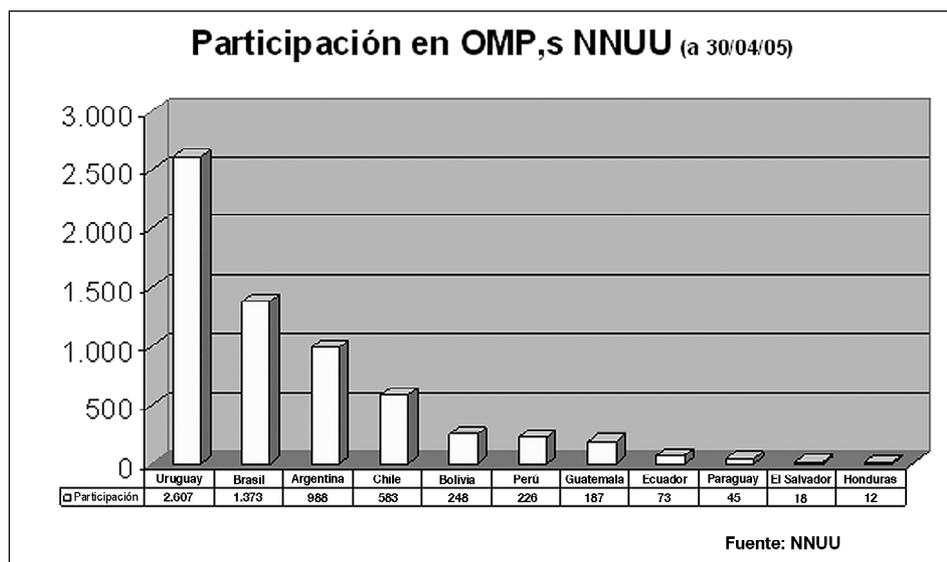
terreno de industria de la defensa. Se ha tratado así de impulsar la presencia de nuestra industria de defensa en otros países, apoyando o posibilitando la participación de estos en operaciones en cooperación con el nuestro.

Sin embargo, su aplicación práctica choca con las rigideces impuestas por la ley, rigideces que, si bien son las lógicas de un estado de derecho, dificultan en la práctica el empleo flexible y oportuno de este mecanismo para impulsar nuestra diplomacia de la defensa. Así, si bien la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, contempla de forma específica en su artículo 145.2 la posibilidad de cesión gratuita de bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado a Estados extranjeros u organizaciones internacionales en el marco, entre otros casos, de operaciones de paz o la ayuda humanitaria, el procedimiento a seguir es largo y complejo por garantista de la transparencia y buen fin de la acción que se pretende, involucrando a otros departamentos de la Administración y resultando a la postre en largos retrasos que reducen de forma significativa los efectos de oportunidad y los réditos que en un momento determinado se espera obtener de ellos.

Quiero cerrar estas líneas dedicadas a nuestra creciente presencia exterior con unas reflexiones en torno a la globalización de la seguridad, que considero plenamente aplicables a todas las naciones de la comunidad iberoamericana. En primer lugar subrayar, al hilo de la experiencia española, los grandes réditos que proporciona a cualquier «país emisor o productor de seguridad» la proyección exterior de las fuerzas armadas. La integración en la OTAN y la UE y en las formaciones militares multinacionales que he mencionado, así como la participación en operaciones de mantenimiento de la paz en el exterior en los últimos 20 años han sido el motor de un gran cambio interno y de mentalidad en el seno de las Fuerzas Armadas españolas, determinado por el encuentro de cuadros y tropa con otras culturas, idiomas y mentalidades y por el conocimiento de nuevos esquemas y procedimientos de trabajo. Esta influencia ha alimentado la dinámica de cambio en el seno de las Fuerzas Armadas, facilitando su adaptación a los nuevos tiempos y la potenciación y modernización de los ejércitos. Ello ha reforzado en última instancia la propia seguridad nacional.

La segunda reflexión, en el plano político, se refiere al plus de legitimidad que proporciona la participación en operaciones de mantenimiento de la paz ante la población civil y ante el resto de naciones. Creo que este fenómeno es percibido cada vez con más claridad por los responsables

políticos de las naciones iberoamericanas, por lo que la proyección exterior es ya una parte importante de las agendas de defensa en Iberoamérica, como lo muestran los datos de participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas de países iberoamericanos recogidos en el gráfico.



En los datos reflejados hay algunas ausencias notables, como por ejemplo las de México, determinada por condicionamientos de orden jurídico interno, Colombia, que vive un conflicto interior que consume una ingente cantidad de recursos, y otras como Cuba o Venezuela, por criterios de política exterior; pero también hay presencias notables: países como los centroamericanos, que han salido de procesos de paz muy recientemente y que han invertido el sentido de la «corriente de suministro de seguridad», Uruguay, enormemente volcado en este tipo de operaciones, u otros como Bolivia que realizan un esfuerzo notable en términos relativos.

Es cierto que las operaciones de Naciones Unidas proporcionan unos retornos de financiación que alientan la participación de las distintas naciones, pero también es verdad que los responsables gubernamentales parecen cada vez más conscientes de que existen importantes ventajas políticas si se asumen responsabilidades en materia de seguridad compartida. A título de ejemplo, durante mi visita al Consejo Superior de la

Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas en junio de 2006, en Ciudad de Guatemala, que coincidió en tiempo con la celebración del décimo aniversario de los acuerdos de paz de Esquipulas, el lema elegido por el Ministerio de Defensa guatemalteco para esta conmemoración era:

*«A 10 años de la firma de los acuerdos de paz, la estamos exportando»* (14).

La tercera reflexión se refiere a la utilidad de los recursos financieros que se invierten con una orientación hacia el exterior. En el plano de las percepciones, la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz mejora la apreciación de la utilidad de sus Fuerzas Armadas por parte de la población, al considerar la ciudadanía que los recursos de la defensa no permanecen ociosos; si bien en algunas naciones iberoamericanas este fenómeno puede tener otros matices, pues existen sectores de la población que prefieren que sus Fuerzas Armadas colaboren preferentemente en la resolución de los problemas de seguridad interior. En el plano real, los esfuerzos en materia de distensión y medidas de confianza, cooperación de seguridad y defensa y concertación regional, reducen de manera objetiva las necesidades de recursos para la defensa; es decir, el fomento de una situación de paz, confianza y cooperación con los vecinos produce «dividendos de la paz», y más aún si la cooperación y el diálogo se llevan al campo de la integración política.

## **SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN DE DEFENSA EN IBEROAMÉRICA**

### **Los diferentes planos de las relaciones de defensa en América. Óptica española**

Desde la óptica española, las relaciones de defensa en el continente americano se entienden en un triple plano: el hemisférico, el iberoamericano y el bilateral.

---

(14) Haciendo referencia a la participación de las Fuerzas Armadas de Guatemala en operaciones de mantenimiento de la paz en el exterior. Esta participación era, en abril de 2005 la siguiente:  
Misión de Naciones Unidas en Haití MINUSTAH: 71 efectivos  
Misión de Naciones Unidas en el Congo, MONUC: 104 efectivos y 4 observadores  
Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil, UNOCI (5 observadores)  
Operación de Naciones Unidas en Burundi ONUB: 3 observadores (ya finalizada)  
Datos ONU, [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2005/April2005\\_1.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2005/April2005_1.pdf)

El plano hemisférico de la seguridad es el más amplio y también el de más tradición en el continente. La presencia de los Estados Unidos y en menor medida Canadá, países de cultura sajona y de gran importancia geopolítica, determina el carácter hemisférico, no iberoamericano, de este esquema de seguridad. O, dicho de otra manera, las iniciativas para el desarrollo de una dimensión iberoamericana de la seguridad y defensa no pueden incluir a estas naciones del norte de América sin quedar desnaturalizadas (parecidas consideraciones se podrían efectuar al analizar las iniciativas de cooperación o integración latinoamericanas).

Dicho esto, creo sin embargo conveniente matizar la afirmación haciendo dos consideraciones. La primera es que la seguridad, bien público por antonomasia, alcanza mayores niveles con la agregación de esfuerzos de distintos agentes, por lo que, en mi opinión, se debería dar la bienvenida a las aportaciones en pro de la seguridad de los países Iberoamericanos, sea cual fuere el esquema cooperativo en el que se enmarquen y, naturalmente, siempre que tales aportaciones no persigan o alimenten objetivos políticos ilegítimos. Por ello, España no considera que el fomento de una dimensión de seguridad y defensa en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la participación en el Sistema de Seguridad Hemisférica sean incompatibles. Por otro lado, hay considerables carencias de seguridad en Latinoamérica que afectan notablemente al bienestar de muchos ciudadanos, por lo que las actuaciones en el marco de la seguridad hemisférica, como el desarrollo de medidas de confianza, la cooperación en materia de desminado, el trabajo en común en las áreas de información e inteligencia, la reconstrucción, el asesoramiento institucional, la cooperación cívico-militar y otras muchas, son completamente necesarias y suponen el despliegue de un gran esfuerzo humano y financiero que, insisto, debe ser bienvenido.

La segunda consideración se refiere a los procesos de integración política y económica en distintos grupos de países o subregiones de Latinoamérica (Asociación Latinoamericana de Integración, Mercado Común Sudamericano, Sistema de Integración Centroamericano, etc.). Estoy convencido de que la cooperación de seguridad y defensa en Latinoamérica está llamada a ser algún día una política concertada en el marco de estos procesos de integración, por lo que trascenderá el plano de los actuales esquemas de seguridad. Así sucede en el Viejo Continente con la Política Exterior y de Seguridad Común y con la Política Europea de

Seguridad y Defensa (PESC / PESD), que empiezan a ser percibidas como algo más que una simple herramienta intergubernamental para adquirir poco a poco el carácter de un auténtico desafío político para la Unión. En Iberoamérica aún no está consolidada esta dimensión de la cooperación de seguridad y defensa como manifestación de la voluntad de integración política, pero tarde o temprano, debido a su importancia, el debate alcanzará un umbral crítico que lo lleve al primer plano de la agenda política, como ha sucedido en Europa (15).

Al hilo de esta reflexión, considero conveniente precisar que la dimensión iberoamericana de seguridad y defensa tal y como la concebimos en España, tampoco es incompatible con las aspiraciones de integración de los países latinoamericanos. Muy al contrario, España apoya estos procesos de conciliación, cooperación e integración regional, por entender que la creación de un espacio común de seguridad y progreso en Latinoamérica nos beneficia muy claramente, al compartir con estas naciones una gran cantidad de intereses comunes, económicos, culturales y espirituales. Esta posición viene expresamente recogida en nuestro Libro Blanco de la Defensa:

*«Convencida de que el modelo integrador que trata de seguir Europa es la mejor fórmula para generar y mantener el desarrollo, España estimula a los países de Iberoamérica a seguir el camino de la integración que ya han emprendido».* (16).

Los dos planos de cooperación arriba mencionados, el hemisférico y el iberoamericano, se complementan con la cooperación bilateral de defensa entre España y las diferentes naciones de Iberoamérica, que también se tratará en las líneas que siguen.

## **El Sistema de Seguridad Hemisférica**

Desde el punto de vista español resulta interesante contemplar la evolución del sistema de seguridad hemisférica por lo que entiendo es una desalineación progresiva entre la naturaleza defensiva original de este

---

(15) En Europa este debate está centrado, desde hace muchos años, entre los partidarios de la seguridad europea en el marco de la OTAN y los de la seguridad canalizada preferentemente a través de las instituciones europeas.

(16) Libro Blanco de la Defensa 2000. pág. 67.

(17) En 1942 se creó la Junta Interamericana de Defensa (JID) con la finalidad de precaverse de un posible ataque a los países del continente por parte de Alemania. A su vez, la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en Río de Janeiro en 1947, respondía a un planteamiento defensivo de posguerra similar al que alumbraría la OTAN un año después.

esquema y la evolución política y de seguridad del continente desde la firma del Tratado de Río en 1947 (17). Tras largos periodos de estancamiento y divergencias entre países sobre la virtualidad práctica del tratado, el sistema hemisférico parece haberse adaptado para dar un nuevo tratamiento a los aspectos de seguridad y hacer frente a otros tipos de amenaza: fallos en la seguridad humana, conflictos internos, diferencias entre países vecinos, narcotráfico, terrorismo global, etc. Este cambio se ha dado en el marco de un proceso de modificación de las responsabilidades de la Organización de Estados Americanos por el que la OEA ha ampliado sus funciones en muy diversos campos, incluyendo la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la defensa. Estos asuntos se tratan en el proceso de cumbres de la organización, mediante mandatos para la acción colectiva desarrollados en reuniones ministeriales y sectoriales y a través de los ministros responsables del área en cada país (18). También en el campo de la Seguridad se ha formalizado el estatuto de la Junta Interamericana de Defensa (JID) como una entidad de la OEA.

España tiene una presencia en este esquema en calidad de invitado u observador. Además de la representación diplomática española ante la OEA y de los contactos políticos con esta organización, desde mayo de 2006 nuestra nación se ha convertido en Observador Permanente ante la Junta Interamericana de Defensa, coincidiendo con el cambio en los estatutos de la Organización de Estados Americanos y con el refuerzo del papel de la Junta. Mi deseo es que nuestra presencia en la JID nos atraiga hacia las iniciativas de cooperación de seguridad del continente americano y nos mueva a hacer algo más de esfuerzo en este continente, donde se localizan nuestras mayores afinidades culturales y morales y una parte no desdeñable de nuestros intereses. Por ello fue para mí una gran noticia la invitación que formuló el gobierno de Nicaragua, en su calidad de anfitrión, al Ministro español de Defensa para que acudiera como invitado a la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebrada en Managua, del 1 al 5 de octubre de 2006. El Ministro español estuvo representado por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, al coincidir la conferencia de ministros americanos con una reunión de ministros de defensa de la Unión Europea, pero lo esencial del hecho fue la presencia de España en esta Conferencia.

Aunque la representación española en estos foros sea reciente y en

---

(18) La OEA fue designada oficialmente como «Secretaría del Proceso de Cumbres de las Américas» durante la Cumbre de Québec, en 2000.

calidad de invitado u observador, creo que España puede y debe colaborar en actividades de seguridad en el marco hemisférico y puede aportar una visión europea, complementaria y de utilidad. Por citar algunos ejemplos, en áreas como el desminado humanitario el Ministerio de Defensa de España puede facilitar apoyo a iniciativas de la OEA por parte del Centro Internacional de Desminado de Hoyo de Manzanares, centro de excelencia en este campo que ya coopera a título bilateral con muchas naciones de Iberoamérica; en materia de medidas de fomento de la seguridad y confianza, se puede ofrecer la experiencia de oficiales españoles con conocimiento de las medidas de seguridad y confianza que OSCE aplica en Europa; o en la reforma del sector de seguridad se pueden plantear actividades y trabajos para proporcionar la experiencia española en este campo, sin que ninguna barrera cultural ni de idioma nos dificulte nuestro quehacer común.

### **La cooperación de Seguridad en el plano Iberoamericano**

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y la Secretaría General Iberoamericana constituyen la expresión institucional de la Comunidad Iberoamericana de naciones, al igual que las Cumbres de Jefes de Estado de las Américas y la Organización de Estados Americanos puede considerarse como la expresión institucional de una alianza hemisférica panamericana (19).

Algunos de los acuerdos y declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas suponen compromisos susceptibles de afectar a la política de defensa, como por ejemplo las declaraciones especiales sobre Colombia y Haití, el comunicado especial sobre los desastres ocasionados por el huracán Stan (en el que se anima al incremento en la cooperación de emergencia y la puesta en marcha de un mecanismo de coordinación ante catástrofes naturales (20) o la declaración especial sobre la lucha contra el terrorismo (21). Sin embargo, en el marco de la Conferencia Iberoamericana los temas relativos a Paz, Seguridad y Defensa siempre se han tratado de una forma tangencial y en el entramado institucional ibero-

---

(19) La Secretaría General Iberoamericana, con sede en Madrid, es el órgano permanente de apoyo para la institucionalización de la Conferencia Iberoamericana y para el seguimiento e implementación de los acuerdos de las Cumbres, según el acuerdo alcanzado en la «Declaración de Salamanca» (XV Cumbre Iberoamericana celebrada en Salamanca el 14 y 15 de octubre de 2005)

(20) Declaración final de la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca.

(21) Declaración final de la XVI Cumbre Iberoamericana de Uruguay.

americano no se han desarrollado organismos para el diálogo de Seguridad y Defensa similares a los existentes en el marco de la seguridad hemisférica: Conferencia Especial de Seguridad, Colegio Interamericano de Defensa y Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Se puede afirmar por ello que en sus menos de dos decenios de existencia la Conferencia Iberoamericana ha adolecido de falta de voluntad política para el desarrollo de una dimensión de seguridad iberoamericana.

En mi opinión las razones para ello pueden ser tres:

- a) La presencia superpuesta de otros esquemas cooperativos en la región que constituyen vías más consolidadas para la cooperación de seguridad que la conferencia iberoamericana: el Sistema de Seguridad Hemisférica o las alianzas bilaterales con los Estados Unidos.
- b) La existencia de procesos de integración política regional en Latinoamérica en los que la cooperación de seguridad y defensa resulta un componente inevitable y, por lo tanto, la preferencia que puedan tener las naciones sudamericanas por orientar sus esfuerzos hacia este marco regional: Comunidad Sudamericana de Naciones, proceso de integración centroamericano, MERCOSUR político, etc.
- c) La percepción que pueden tener algunos países iberoamericanos sobre una escasa utilidad de un esquema cooperativo de seguridad en el marco iberoamericano.

Con respecto a la primera de estas tres razones, se puede argüir que el esquema hemisférico no es omnicompreensivo, es decir, no abarca todas las facetas posibles de la seguridad, no es objeto de una aceptación unánime por parte de todas las naciones iberoamericanas ni, finalmente, es incompatible con otros esquemas cooperativos, como ya se ha argumentado anteriormente. Si dijimos antes que los esfuerzos de seguridad hemisférica deben ser bienvenidos porque contribuyen objetivamente a la mejora de la situación en el continente, ahora debemos hacer extensiva esta afirmación a las iniciativas iberoamericanas en este campo.

En cuanto a la segunda razón, ya hemos indicado aquí que la comunidad iberoamericana de naciones no es un proyecto de integración políti-

---

(22) Comunicado especial sobre el proceso de integración en América Latina y el Caribe de la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca.

ca y sin embargo sí que es una iniciativa política que apoya los proyectos de integración existentes en América Latina (22). España y Portugal, como naciones europeas de la comunidad iberoamericana, apoyan la creación de un espacio sudamericano integrado y aspiran a seguir manteniendo una relación privilegiada con dicho espacio. En este sentido, el fomento de una dimensión iberoamericana de seguridad no es susceptible de entorpecer ningún proceso de integración.

En cuanto a la tercera razón indicada, considero que las dificultades para introducir el dossier de la seguridad en la Conferencia Iberoamericana no se deben, en ningún caso a la naturaleza de la alianza iberoamericana. Los objetivos de la Conferencia trazados en la primera cumbre de México se refieren, en primer lugar, al examen de los grandes retos que compartimos y la seguridad es, indudablemente, uno de los más importantes a los que nos enfrentamos (23):

- *«Examinar en forma conjunta los grandes retos que confrontan las naciones iberoamericanas en un mundo en transformación».*

En cuanto al resto de objetivos, son coherentes con el posible desarrollo de una dimensión de seguridad iberoamericana:

- *Concertar la voluntad política de los gobiernos de Iberoamérica para propiciar soluciones a esos desafíos y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que enlazan a las naciones iberoamericanas en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad.*
- *Contribuir a un futuro de paz, mayor bienestar e igualdad social.*
- *Impulsar un proyecto de cooperación iberoamericana sustentado en el diálogo, la solidaridad y la adopción de acciones concertadas.*
- *Constituir la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de los estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa.*

La cuestión parece pues centrada en torno a la utilidad percibida por la clase política iberoamericana y la clave por tanto consistiría en proporcionar argumentos en torno a dicha utilidad.

En mi opinión el fomento de una iniciativa de seguridad iberoamericana puede enriquecer el debate conceptual y en torno a la articulación de la seguridad en el continente, aportando una visión de seguridad comple-

---

(23) Aprobados en la primera reunión de la Conferencia en Guadalajara, México, celebrada los días 18 y 19 de julio de 1991.

mentaria y diferente de la norteamericana. Esta iniciativa se podría materializar en programas iberoamericanos de cooperación similares a los que se han creado en otras áreas, por ejemplo en campos como la reforma del sector de seguridad, institucionalización de la seguridad, control administrativo y financiero, u otros como la cooperación en materia de asistencia humanitaria y de rescate, medidas de confianza, destrucción de minas y artefactos explosivos, etc. En última instancia estos programas promoverían, no entorpecerían, la dinámica de integración latinoamericana y ayudarían a mejorar la situación real de seguridad. Finalmente, una dimensión de seguridad iberoamericana podría ayudar a tender nuevos puentes entre Latinoamérica y la Unión Europea. Sin embargo, las reticencias de los representantes políticos pueden no ser fáciles de vencer. Por ello creo que se debería empezar con alguna iniciativa posibilista, centrada en el área conceptual, de gestión del conocimiento y de los altos estudios estratégicos, como la que se propone más adelante de creación de un Colegio Iberoamericano Virtual de Estudios Estratégicos.

### **El plano bilateral de cooperación de defensa**

La cooperación bilateral de defensa de España con los países iberoamericanos se articula mediante la firma de acuerdos de cooperación entre ministerios, al amparo de los cuales se desarrollan programas bilaterales de cooperación. En el continente americano se han firmado acuerdos de este tipo con la mayoría de países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela y Perú. Con muchos de los ausentes en esta lista se está negociando todavía la firma del correspondiente acuerdo, como es el caso de Brasil, Ecuador y Uruguay, y otros no han manifestado interés en la formalización de estas relaciones, carecen de fuerzas armadas o bien tienen condicionantes de tipo jurídico político que lo dificultan. Además de estos acuerdos marco o genéricos, existe una gran variedad de acuerdos técnicos en los que se regula de manera específica una determinada área de cooperación. Entre éstos se pueden reseñar los de cooperación industrial, que son negociados directamente por la Dirección General de Armamento y Material, y otros muchos de tipo sectorial originados por diversas autoridades en el seno de las Fuerzas Armadas.

La materialización práctica de los acuerdos de cooperación de defensa son los programas bilaterales de cooperación que se planifican en reuniones bilaterales periódicas. Estas se celebran en el nivel del Ministerio (Comisiones Mixtas), Estado Mayor Conjunto o entre Ejércitos. Las reu-

niones de nivel ministerial o Comisiones Mixtas son reuniones bilaterales que constituyen una herramienta de «Diplomacia de Defensa» cuyo objetivo práctico es la elaboración de un Plan de Colaboración bilateral en el que se recogen de manera sistemática todas las acciones y actividades de cooperación que se van a ejecutar en un plazo determinado. Desde un punto de vista funcional se organizan en tres grupos: Política de Defensa, Cooperación Militar y Cooperación en materia de Armamentos. La articulación de estos grupos es flexible y varía mucho en función de cada país y del tipo de relaciones que se sostienen. El primero de estos grupos está dirigido por la Dirección General de Política de Defensa, el segundo por el Estado Mayor Conjunto y el tercero por la Dirección General de Armamento y Material. La coordinación general de las Comisiones se efectúa por la Secretaría General de Política de Defensa, por delegación del Ministro de Defensa. En algunos países con los que hay unas relaciones industriales de especial intensidad, el subgrupo de armamento de la comisión mixta se sustituye por reuniones específicas de cooperación industrial por parte de la Dirección General de Armamento y Material y sus homólogos respectivos; si bien no es el caso en ninguno de los países iberoamericanos. En el momento presente existen reuniones de Comisión Mixta activas con Chile, Bolivia y Perú, a las que se añaden las reuniones de Estados Mayores que se celebran con Argentina, Brasil, Uruguay y Estados Unidos. También se van a celebrar reuniones periódicas de cooperación con la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, la primera de las cuales se convocará en el primer semestre de 2007.

El establecimiento de reuniones periódicas supone la institucionalización de una relación especial o privilegiada, materializada mediante contactos regulares y el fomento de actividades bilaterales de cooperación. Además, estas reuniones tienen la capacidad potencial de devenir un foro de coordinación estratégica e intercambio de puntos de vista en materia de política de defensa, lo que en el área de Iberoamérica reviste una especial importancia. Como ya se ha indicado, con los países europeos y también con los Estados Unidos existen mecanismos de diálogo político, suficientes e incluso redundantes, ya sea en el seno de la Unión Europea, en la OTAN o mediante los mecanismos bilaterales y comités de alto nivel. Sin embargo, hay pocas ocasiones reales para la coordinación y el intercambio de pareceres en política de defensa entre España y los países iberoamericanos, por lo que las Comisiones Mixtas en este área tienen (sería más propio decir deberían tener) una relevancia especial como foro de encuentro. Posiblemente la clausura de comisiones mixtas con países

del este europeo permitirá que el Ministerio de Defensa español pueda hacer algo más de esfuerzo en las relaciones con Iberoamérica, como ya se ha expuesto en varios foros, entre ellos en la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (24).

Desde otra perspectiva, las reuniones de Comisión Mixta con países de Iberoamérica nos permiten también identificar áreas de interés común para diversos países, como pueden ser la enseñanza de cuadros y formación de tropa, actividades asesoramiento de reforma institucional y modernización, cooperación de altos estudios de defensa etc. Estos temas de interés común pueden dar lugar a programas dirigidos a varios países, como ocurrió con el programa de enseñanza o el curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos, pero también pueden dar lugar a actuaciones colectivas en un marco iberoamericano, como las Reuniones de Directores de Colegios Iberoamericanos de Defensa, por lo que el plano bilateral puede servir para desarrollar la dimensión iberoamericana de seguridad.

## **COOPERACIÓN POR ÁREAS Y PAÍSES. SITUACIÓN Y PROPUESTAS**

En las líneas que siguen trataré de aportar alguna reflexión sobre la situación y perspectivas de cooperación en determinadas áreas, sin ánimo de exhaustividad y tratando de centrarme en aquellas áreas que resulten de especial interés.

### **La Cooperación en materia de altos estudios de defensa**

En la Cumbre Iberoamericana de la Habana de 1999 se institucionali-

---

(24) El Ministerio de Defensa español está clausurando de manera progresiva las reuniones de Comisión Mixta que se venían sosteniendo con países del este de Europa, a medida que éstos se van incorporando a la OTAN, pues al fin y al cabo, la Alianza Atlántica es ya un foro de encuentro privilegiado y los contactos en el seno del Consejo Atlántico resultan suficientes para abordar cualquier cuestión bilateral de seguridad y defensa. Solo se mantiene la posibilidad de celebrar una reunión cuando las circunstancias extraordinarias del caso lo requieran. Hasta el presente esta propuesta de cancelación de reuniones con países OTAN ha sido aceptada por Bulgaria, República Eslovaca, Estonia y Polonia. Este mismo criterio se aplicará a los países que se vayan incorporando a la Alianza.

(25) En la declaración de la Habana se especifica:  
*«Nos congratulamos, además, por la realización de varios seminarios, foros y otras iniciativas realizadas en el ámbito de la IX Cumbre Iberoamericana que contribuyen a la ampliación y fortalecimiento de los lazos que unen a nuestros pueblos. Nos referimos en particular:*

zaron las reuniones periódicas de Directores de Colegios Iberoamericanos de Defensa (25). Desde entonces se han efectuado seis de estas reuniones y la séptima está prevista para septiembre de 2007, en Venezuela. La dinámica de estos encuentros periódicos ha ido poco a poco generando un clima de confianza y trabajo en común en materia de altos estudios de defensa, de manera que ahora se vislumbra la posibilidad de reforzar e institucionalizar estos vínculos en un contexto iberoamericano, no bilateral (26).

El proyecto que permitiría materializar esta iniciativa iberoamericana es el de creación de un Colegio Virtual Iberoamericano de Seguridad y Defensa, a imagen y semejanza del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, también de naturaleza virtual. La creación de una institución como esta supondría la evolución de la actual reunión de Directores de Colegios de Defensa de Iberoamérica hacia un modelo orgánico más consistente, dotado de una institución de enseñanza superior iberoamericana en asuntos de seguridad y defensa que podría cumplir los siguientes requisitos:

- Considerar en su programa de trabajo anual aquellos temas surgidos en las declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas y apoyarse en las decisiones y declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.
- Incorporar las temáticas de Seguridad y Defensa regionales y que preocupen a los Estados Miembros de la Comunidad Iberoamericana de naciones.
- Basarse en la aplicación de nuevas tecnologías como informática, videoconferencias, páginas web, foros y reuniones virtuales, accesos dedicados, etc.
- Proporcionar un auténtico valor añadido por la sinergia del trabajo en común de un elevado número de naciones con intereses concurrentes (comunalización de fondos bibliográficos y de investigación, publicación en red de trabajos, intercambio de experiencias y pareceres, etc.).

---

*Conferencia de Directores de Centros de Estudio de Defensa Iberoamericanos, Madrid, España, del 5 al 8 de octubre de 1999».*

(Mencionada entre otras iniciativas).

(26) Los contactos bilaterales ya están en marcha o se están negociando, mediante la firma por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional de España de cartas de intenciones para la cooperación en materia de altos estudios con los centros de altos estudios de los distintos países: Brasil, Chile, Bolivia, Uruguay etc.

Por sus características, este proyecto podría enlazar con la Carta Cultural y con la Comunidad del Conocimiento de anteriores Cumbres Iberoamericanas y su aceptación por la Conferencia Iberoamericana permitiría que fuera entendido como un paso previo al tratamiento más amplio de temas de Seguridad y Defensa que afectan a la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En este campo merece también una mención especial el Curso de Altos Estudios para Oficiales Superiores Iberoamericanos que se desarrolla anualmente en la Escuela de Altos Estudios de la Defensa de España. Se trata de un curso de siete semanas dirigido a altos responsables de defensa de los países iberoamericanos (coroneles o generales), centrado en materias como las relaciones internacionales, el panorama estratégico y geopolítico, la economía e industria de la defensa, el planeamiento de defensa y la cultura y sociología de defensa (27).

### **La Cooperación en materia de reflexión doctrinal y reforma del sector de seguridad**

En paralelo con lo anterior, existe la inquietud en diversas naciones iberoamericanas por la puesta en marcha de iniciativas que contribuyan a la reflexión en materia doctrinal y de reforma del sector de seguridad. Algunas de las que han contado o van a contar con participación española son la iniciativa hispano-chilena para la definición de un modelo de Seguridad y Defensa Iberoamericano o diversas actividades y seminarios organizados por naciones como Perú, Ecuador y Bolivia. Estos ejemplos muestran que existe una demanda para la reflexión común en los temas de seguridad, temas que, entiendo, deberían tener un acomodo natural junto al resto de preocupaciones colectivas de nuestros dirigentes políticos. La ampliación del alcance de estas iniciativas (en muchos casos puramente nacionales o todo lo más bilaterales) al campo de la cooperación iberoamericana de defensa ofrece, en mi opinión, una buena oportunidad para el trabajo en común.

### **La Cooperación de enseñanza**

La cooperación de enseñanza es un área clave que favorece el cono-

---

(27) El primero de estos cursos tuvo lugar en 2002, por lo que hasta el momento han tenido lugar cuatro ediciones del mismo. En el momento de escribir estas líneas se encuentra en marcha el V curso.

cimiento mutuo y el desarrollo de lazos adicionales de amistad y confianza. La revolución postindustrial es precisamente la revolución del conocimiento y las comunicaciones, y el que no se incorpore a la globalización del conocimiento quedará indefectiblemente aislado. En España se ha puesto en marcha desde 1989 un programa internacional de cooperación de enseñanza por parte de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar (DIGEREM), que permite a oficiales y suboficiales de otros países participar en cursos pertenecientes al sistema de enseñanza militar español siempre que los candidatos designados acrediten los suficientes conocimientos del idioma (el programa también contempla la realización de cursos de español para aquellos cuadros de mando que no tengan el nivel suficiente). Este programa es considerado como una importante herramienta de diplomacia de defensa en la que el factor idioma otorga una clara ventaja a los países iberoamericanos con respecto a otras naciones. Ello se refleja en una destacada participación: más del 30 % del total de recursos financieros y casi 2/3 del total acumulado de alumnos hasta el curso 2006-2007 han ido dirigidos a países iberoamericanos (28).

También se está desarrollando en el Ministerio de Defensa una iniciativa complementaria a la anterior que es de aplicación exclusiva al ámbito iberoamericano. Su objetivo es ampliar la cooperación en materia de enseñanza y formación a las categorías de tropa, lo que difícilmente se podría concebir en otras áreas por las dificultades obvias de idioma y cultura. Se trata de un programa de la DIGEREM orientado a la realización de actividades de formación ocupacional, desarrollo profesional, apoyo a los emprendedores y autoempleo. El grueso de este programa está dirigido a la tropa española, pero se quiere extender su aplicación a aquellos países iberoamericanos que muestren su interés en el mismo. Las actividades del programa podrían suponer el desplazamiento de profesores españoles a los países receptores o el traslado a España de personal de tropa de estos países para la realización de cursos en centros de enseñanza militar en España. La creación de este plan de cooperación viene a rellenar un vacío existente, por sus características de analogía y complementariedad con el programa de formación de enseñanza para cuadros de mando. Es posible además que su desarro-

---

(28) Desde 1989, en el marco de este programa han participado unos 1.900 alumnos iberoamericanos pertenecientes a 18 países, sobre un total acumulado de unos 3.200 de todo el mundo acogidos al programa. El presupuesto anual es de aproximadamente 1.000.000 de euros.

llo permita dar un tratamiento más flexible a la formación para una cierta categoría de personal que está encuadrado en una zona de «indefinición» entre los cuadros de mando y la tropa, por diferencias en la reglamentación de personal de los distintos países. El plan también puede entenderse como una justa contrapartida a la presencia en las FAS españolas de tropa originaria de los países iberoamericanos, fomentando la creación de capital humano en otros países y el intercambio de experiencias y conocimiento.

### **Cooperación en materia de operaciones**

La cooperación en operaciones entre países iberoamericanos es una de las facetas que tiene una mayor posibilidad de desarrollo potencial en un futuro no muy lejano, a imagen y semejanza de lo que ocurre hoy día en Europa. En la experiencia española más reciente de cooperación en operaciones, y si obviamos la controversia política en torno a la intervención internacional en Irak y sus circunstancias (que está muy alejada del objeto de mi reflexión) se puede considerar como un hecho muy destacable la integración de contingentes de El Salvador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana en una brigada multinacional liderada por España en el teatro de operaciones de Irak. Lo sustantivo de esta experiencia combinada entre naciones iberoamericanas es que revela nuestra capacidad potencial para operar de manera combinada en un teatro de operaciones, lo que resulta extraordinariamente dificultoso para naciones que no tengan una misma sintonía cultural y espiritual. Creo que la experiencia permite ser optimista en relación con iniciativas iberoamericanas de cooperación en operaciones, como puedan ser la unidad de mantenimiento de la paz chileno argentina «Cruz del Sur» que se quiere poner a disposición de Naciones Unidas o la Unidad de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, UOMP CFAC.

En esa línea, España puede ofrecer a los patrocinadores de estas iniciativas iberoamericanas su experiencia en el campo de la cooperación internacional en operaciones y de la participación en formaciones multinacionales; experiencia ciertamente centrada en el contexto europeo y de la OTAN, pero que en todo caso puede resultar de utilidad en áreas como la planificación, proyección y despliegue de fuerzas, intercambios de experiencias y visitas a centros de planeamiento operativo o logístico, invitaciones a observadores a las fases de concentración de los contin-

gentes españoles que se desplazan a operaciones de paz, participación en ejercicios, etc.

### **Cooperación en materia de asistencia humanitaria y de rescate**

Nuestras Fuerzas Armadas tienen un elevado grado de implicación en operaciones de asistencia humanitaria en diversas áreas del mundo, incluyendo a Iberoamérica, especialmente Centroamérica. Recientemente se ha creado en España la Unidad Militar de Emergencias (UME), unidad militar destinada a colaborar con la estructura de protección civil y concebida para dar una mejor respuesta a situaciones de emergencia en el interior del territorio español. La UME mantiene contactos institucionales con otras unidades similares en el entorno europeo a los efectos de formación, intercambio de informaciones, etc.

En algunas de las reuniones de Comisiones Mixtas de Defensa y en otras actividades de la Dirección General de Política de Defensa se ha detectado el interés de algunas naciones u organizaciones internacionales por desarrollar algún tipo de colaboración con la recién creada UME. Entre estas se pueden citar a Bolivia o a la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC.).

Indudablemente, la cooperación en esta área ofrece la posibilidad de ir más allá de la actitud reactiva que supone la ayuda en caso de catástrofe para pasar a una actitud más activa, que permita mejorar los mecanismos de reacción en el interior de los países afectados por este tipo de catástrofes.

### **Otras áreas de cooperación**

Además de las anteriores, que se han considerado más representativas, se podrían mencionar otras muchas áreas y actividades de cooperación, intercambios doctrinales, destacamento de profesorado y apoyo a las escuelas, intercambios de larga duración de instructores y alumnos, cooperación en materias técnicas y logísticas, cooperación institucional, sanitaria, museística y un largo etcétera. No es sin embargo el propósito de estas líneas el hacer un catálogo o recopilación de las actividades existentes, sino más bien reflexionar sobre su finalidad, marco legal, objetivos y sentido.

## **RESUMEN Y CONCLUSIONES**

Las relaciones de España con Iberoamérica tienen una significación especial, basada en una comunidad moral y de intereses entre España y

las naciones iberoamericanas que no admite comparación con la realidad existente en otras áreas. La cooperación de defensa hacia Iberoamérica ha de reflejar este hecho, mediante la articulación de una política coherente y bien definida por parte del Ministerio de Defensa español hacia Iberoamérica. Las líneas básicas de esta política vienen definidas en la Directiva de Defensa Nacional, en la que se indica que Iberoamérica es un área de interés preferente para España.

En el plano bilateral, este interés se materializa mediante diferentes líneas de actuación: contactos de alto nivel, acuerdos de cooperación, programas y actividades de cooperación bilateral, programa de cooperación de enseñanza, iniciativas en materia de reflexión doctrinal y de altos estudios de defensa, cooperación de armamento y material, etc. Sin embargo, es obligado reconocer que en este plano España se encuentra con limitaciones propias de su condición de «potencia democrática de nivel medio», restricciones de tipo material y condicionamientos de tipo legal y jurídico político que es preciso tener en cuenta. Entre estas limitaciones se incluye la dificultad de llevar los aspectos de la cooperación de defensa con Iberoamérica a la agenda política del Ministerio de Defensa, por la existencia de otras cooperaciones fuertemente institucionalizadas (OTAN, UE), la presencia de relaciones estratégicas privilegiadas con determinadas naciones (Estados Unidos, Francia, Portugal y Marruecos), la creciente implicación exterior en «todos los frentes» del Departamento de Defensa español y lo que hemos dado en llamar «efecto operaciones», entendido como la atención que reclaman las situaciones de crisis por parte de los responsables políticos en detrimento de la cooperación de «diplomacia de defensa» que es la que, afortunadamente, prima en el caso de Iberoamérica.

El plano bilateral no es el único que se ofrece para dar contenido a las relaciones de defensa en el conjunto iberoamericano. La relevancia de la política de defensa en esta área se puede y se debe aumentar, trascendiendo el marco puramente bilateral y tratando de fomentar una dimensión iberoamericana de seguridad y defensa. Lo deseable sería la adopción de esta iniciativa por parte de la Conferencia Iberoamericana. Al fin y al cabo, los temas relativos a seguridad no son ajenos ni incompatibles con el resto de preocupaciones de la Comunidad Iberoamericana manifestadas en las Declaraciones de las Cumbres y ni tampoco con los objetivos de la Conferencia Iberoamericana puestos de manifiesto tras la primera Cumbre de México. Esta iniciativa se podría materializar mediante programas iberoamericanos de cooperación de seguridad en campos

como la reforma e institucionalización del sector de seguridad, control administrativo y financiero, cooperación en materia de asistencia humanitaria y de rescate, medidas de confianza, destrucción de minas y artefactos explosivos, etc.

Sin embargo, hasta el presente no se ha desarrollado esta dimensión iberoamericana de seguridad. Esto puede deberse a la preferencia de las naciones por otros esquemas cooperativos más consolidados en esta materia que la Conferencia Iberoamericana, al temor a que una dimensión iberoamericana de seguridad suponga una distorsión en los procesos de integración política latinoamericana, o a la percepción de una escasa utilidad de esta vía por parte de los responsables políticos de las naciones iberoamericanas.

Frente a estas razones, se puede argumentar que los distintos esquemas de seguridad no son incompatibles entre sí y que todo esfuerzo por superar los problemas de seguridad en Iberoamérica debería ser bienvenido. Además, para España y Portugal, inmersas en su propio proceso de integración europeo, la cooperación latinoamericana y la creación de un espacio común de seguridad y progreso suponen una oportunidad y no una amenaza. A medio plazo, el trabajo en común en materia de seguridad iberoamericana podría proporcionar una visión complementaria a la norteamericana y ayudar a tender nuevos puentes entre Latinoamérica y la Unión Europea.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:*           **D. GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA**  
*Presidente del Real Instituto Elcano.*  
*Catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*  
*Ministro de Defensa (1995-1996),*  
*Subsecretario de Defensa (1984-1990) y*  
*Secretario de Estado de Administración Militar (1990-1993)*  
*Ministro de Educación y Ciencia entre 1993 y 1995.*
- Vocal-Secretario:*   **D<sup>a</sup>. MERCEDES BATISTE IGLESIAS**  
*Licenciada en Derecho.*  
*Instituto Español de Estudios Estratégicos.*
- Vocales:*               **D. ISIDRO JESÚS SEPÚLVEDA MUÑOZ**  
*Director del I.U. General Gutiérrez Mellado.*  
*Doctor en Historia por la UNED.*  
*Profesor titular de Historia Contemporánea.*  
*Diplomado en Defensa Nacional.*
- D<sup>a</sup> SONIA ALDA MEJÍAS**  
*Profesora-investigadora del I.U. General Gutiérrez Mellado.*  
*Doctora en Historia por la UAM.*
- D. CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS**  
*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá.*  
*Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea.*

**D. CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO**

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.*

*Director del Centro de Estudios de Iberoamérica.*

*Universidad Rey Juan Carlos.*

**D. JUAN EMILIO IRANZO MARTÍN**

*Director General del Instituto de Estudios Económicos.*

*Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense.*

*Catedrático de Economía Aplicada de la UNED.*

**D. BENITO RAGGIO CACHINERO**

*General de División del Ejército de Tierra.*

*Director General de Política de Defensa.*

*Representante del SACEUR ante el Comité Militar de la OTAN (2003-2005).*

*Asesor Militar del Jefe de la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) (1998-1999).*

*Copresidente español en el Comité Director del EUROCUERPO y de EUFOR (1997-1998).*

*Miembro de la Representación Militar de España ante la OTAN (1994-1997).*

## INDICE

	<i>Página</i>
<b>SUMARIO</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	11
<i>Capítulo I</i>	
<b>CAMBIO, RENOVACIÓN Y REVOLUCIÓN. BALANCE DEL CICLO ELECTORAL IBEROAMERICANO</b> .....	25
Los procesos electorales y las tendencias triunfantes .....	26
– Participación popular, sistema electoral y normalidad democrática. ....	26
– El peso de la banda presidencial .....	29
– Giro a la izquierda y populismo .....	30
Los procesos refundacionales y las asambleas constituyentes.....	32
– Bolivia: entre el indigenismo y la articulación regional.....	34
– Ecuador: consenso en el cambio desde presupuestos antagónicos ....	35
– México: ¿refundación frustrada o aplazada? .....	37
– Venezuela: la segunda reforma y la senda a la autocracia .....	39
Repercusiones de los resultados en las Políticas Exteriores y de Defensa .....	42
– El alejamiento estadounidense y su pérdida de hegemonía.....	43
– La lucha por el liderazgo regional .....	45
– La expansión de la Revolución Bolivariana.....	49
<i>Capítulo II</i>	
<b>LA «REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA» DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y DE LOS POPULISMOS DE IZQUIERDA ANTE LA CRISIS DE GOVERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA</b> .....	53
Introducción.....	53
Crisis de gobernabilidad .....	55

	<i>Página</i>
— Enfoques acerca de la crisis de gobernabilidad .....	58
— La crisis de representatividad. Visión de los nuevos movimientos sociales.....	60
La debilidad del estado y la ruptura de los equilibrios de un orden dual.	63
— Propuestas a la crisis de gobernabilidad: la reforma de la democracia representativa o su sustitución por la democracia participativa.....	66
Las propuestas alternativas de la revolución democrática .....	68
— El encuentro entre NMSs y los populismos de izquierda .....	68
— Populismos de izquierda .....	71
— La refundación nacional para establecer la revolución democrática mediante la democracia participativa .....	74
— La alianza de los NMSs y los populismos de izquierda para fortalecer la democracia popular.....	77
— La democracia participativa y el liderazgo populista: ¿Vías para el gobierno del pueblo? .....	80
Conclusiones .....	87

### *Capítulo III*

<b>LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN AMERICANOS Y EL MODELO DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)</b>	89
Introducción: panorámica de la integración regional en América Latina .	91
— Consideraciones metodológicas sobre el estudio de los procesos de integración.....	91
— Breve presentación de los procesos de integración activos en América Latina.....	96
— La integración centroamericana: orígenes, reactivación y situación presente.....	100
Los principios constitucionales transversales del SICA .....	104
— El SICA como un sistema de derecho .....	105
— La protección de los derechos fundamentales en el SICA.....	110
— La cooperación leal y la solidaridad en el SICA.....	112
Conclusiones.....	117

### *Capítulo IV*

<b>LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA EN EL ESPACIO IBERO-AMERICANO 2004-2007: ELEMENTOS DE PERMANENCIA Y CAMBIO</b> .....	123
Introducción.....	123

	<i>Página</i>
Lo iberoamericano como constante de la Política Exterior Española: nuevos perfiles .....	125
– Significado y alcance de los acuerdos celebrados por España con el resto de los países iberoamericanos.....	131
– La creación de la Secretaría de Estado para Iberoamérica .....	139
– Las posiciones de España y el desarrollo de las Cumbres Ibero- americanas de Costa Rica, Salamanca y Uruguay .....	142
Conclusiones .....	150
 <i>Capítulo V:</i>	
<b>LA TRASCENDENCIA DE LA PRESENCIA EMPRESARIAL ESPA- ÑOLA EN IBEROAMÉRICA .....</b>	<b>155</b>
Cambio de tendencia de la inversión extranjera en España .....	155
– España, de receptor neto de inversión a inversor directo en el ex- terior .....	155
– Invertir en el exterior. Riesgos y ventajas .....	157
Las empresas multinacionales españolas.....	161
– El proceso de privatización y liberalización.....	161
– Principales referentes sectoriales de la Internacionalización de empresas españolas en Iberoamérica .....	166
– Hidrocarburos .....	166
– El Sector Eléctrico .....	169
– El Sector de la Construcción.....	172
– El Sector Bancario .....	177
– El Sector de las Telecomunicaciones .....	179
Presencia cuantitativa de la inversión española en el exterior .....	181
Los riesgos de las inversiones en Iberoamérica.....	184
Bibliografía.....	190
 <i>Capítulo VI</i>	
<b>LA COOPERACIÓN DE DEFENSA IBEROAMERICANA .....</b>	<b>195</b>
Introducción.....	195
Consideraciones genéricas sobre la cooperación de Defensa .....	196
– La Alianza Atlántica .....	197
– La Unión Europea .....	199
– Las relaciones estratégicas privilegiadas .....	201
– La creciente implicación española en el exterior .....	203
Situación de la Cooperación de Defensa en Iberoamérica .....	208

	<i>Página</i>
— Los diferentes planos de las relaciones de Defensa en América. Óptica española .....	208
— El Sistema de Seguridad Hemisférica .....	210
— La Cooperación de Seguridad en el plano Iberoamericano .....	212
— El plano bilateral de cooperación de defensa .....	215
Cooperación por áreas y países. Situación y propuestas .....	217
— La Cooperación en materia de altos estudios de defensa .....	217
— La Cooperación en materia de reflexión doctrinal y reforma del sector de Seguridad .....	219
— La Cooperación de enseñanza .....	219
— Cooperación en materia de operaciones .....	221
— Cooperación en materia de asistencia humanitaria y de rescate	222
— Otras áreas de cooperación .....	222
Resumen y conclusiones .....	223
<b>COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....</b>	<b>225</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>227</b>

## CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
09	<i>Perestroika</i> y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

Nº	TÍTULO
*22	La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
23	Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
*24	La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
*25	Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
*26	Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
*27	El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
*28	Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
*29	Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
30	La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
*31	Estudio de "inteligencia operacional".
32	Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
*33	Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
*34	La energía y el medio ambiente.
*35	Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
*36	La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
*37	Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
*38	Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
*39	Las fronteras del Mundo Hispánico.
*40	Los transportes y la barrera pirenaica.
*41	Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

Nº	TÍTULO
42	Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
*43	Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
44	Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
*45	Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
*46	Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
47	Factores de riesgo en el área mediterránea.
*48	Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
*49	Factores de la estructura de seguridad europea.
*50	Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
*51	Los transportes combinados.
*52	Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
*53	Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
*54	Evolución y cambio del este europeo.
55	Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
*56	La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
57	Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
*58	La sociedad y la Defensa Civil.
*59	Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
*60	Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
61	El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
*62	La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

Nº	TÍTULO
63	Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
*64	Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
*65	El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
*66	Los estudios estratégicos en España.
67	Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
*68	Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
*69	Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
*70	Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
*71	Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
*72	El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
*73	Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
*74	El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
*75	Gasto militar e industrialización.
76	Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
*77	La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
*78	La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
*79	El derecho de intervención en los conflictos.
80	Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
81	La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
*82	Los <i>cascos azules</i> en el conflicto de la ex Yugoslavia.
83	El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI.
*84	El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.

Nº	TÍTULO
*85	La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
86	Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
87	Sistema de información para la gestión de los transportes.
88	El mar en la defensa económica de España.
*89	Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
*90	Participación española en las fuerzas multinacionales.
*91	Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
92	Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
93	La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
94	Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
95	La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
96	Panorama estratégico 1997/98.
97	Las nuevas españas del 98.
98	Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
99	Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
100	Panorama estratégico 1998/99.
100	1998/99 Strategic Panorama.
101	La seguridad europea y Rusia.
102	La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
103	La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
104	La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
105	Claves del pensamiento para la construcción de Europa.
106	Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.

Nº	TÍTULO
106-B	Maghreb: percepción espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
*107	Panorama estratégico 1999/2000
107	1999/2000 Strategic Panorama.
108	Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
109	Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
110	El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
111	Ideas sobre prevención de conflictos.
112	Panorama Estratégico 2000/2001.
112-B	Strategic Panorama 2000/2001.
113	Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
113-B	Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
114	Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
115	La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
116	El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
117	Panorama Estratégico 2001/2002.
117-B	2001/2002 Strategic Panorama.
118	Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
119	Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
120	Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
121	La industria europea de defensa: Presente y futuro.
122	La energía en el espacio Euromediterráneo.
122-B	L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.
123	Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.
124	Nihilismo y terrorismo.
125	El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.
125-B	The mediterranean in the new strategic environment.

Nº	TÍTULO
126	Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
127	Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
128	Comentarios de estrategia y política militar.
129	La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.
130	El papel de la inteligencia ante los retos de la Seguridad y Defensa Internacional.
131	Crisis locales y Seguridad Internacional: el caso Haitiano.
132	Turquía a las puertas de Europa
133	Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
134	Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
135	La Seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis.

---

\* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.