

Las nuevas relaciones España-América Latina

- 23 Las perspectivas de las relaciones entre España y América Latina
en la actual coyuntura internacional
JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO
- 27 La inmigración ecuatoriana a España: realidades y desafíos
FRANCISCO CARRIÓN MENA
- 40 Europa y América Latina
RAFAEL ESTRELLA
- 49 Las Inversiones directas españolas en América Latina
en el período 2000-2003
ALFREDO ARAHUETES Y AURORA GARCÍA DOMONTE
- 72 Iberoamérica: una realidad, una esperanza
GUSTAVO DE ARÍSTEGUI
- 79 La Cumbre de San José de Costa Rica: ¿Punto de inflexión
en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas?
CELESTINO DEL ARENAL
- 90 Desigualdad, Democracia, Política y Cooperación
JOAN PRATS

Las perspectivas de las relaciones entre España y América Latina en la actual coyuntura internacional

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO
Presidente del Gobierno Español

Los hilos que, durante siglos, han tejido la relación entre España y América Latina y han cosido los rasgos de nuestra identidad común se han venido fortaleciendo en los últimos años, de manera que nuestros sólidos vínculos, basados en una historia y una lengua compartidas, se han transformado en una relación intensa de intercambios políticos, económicos, sociales y de cooperación al desarrollo, además de culturales.

Las perspectivas de nuestras relaciones, que atraviesan por un momento favorable a una colaboración más estrecha y, al mismo tiempo, más amplia, son de «Más Iberoamérica», «Más América Latina y España», «Más Unión Europea y América Latina». España contribuirá a avanzar en esa dirección.

Siendo conscientes de que las respuestas a los retos globales de nuestro tiempo sólo pueden ser respuestas comunes y compartidas, América Latina y España hemos incorporado a nuestra relación, bilateralmente y en el seno de los conjuntos regionales de los que formamos parte, nuevos espacios de cooperación y de concertación para hacer frente al terrorismo, al hambre y la pobreza, a la violación de los derechos humanos, al

crimen organizado y el narcotráfico o a la degradación del medio ambiente.

Compartimos una misma visión sobre la necesidad de impulsar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Tribunal Penal Internacional y el Protocolo de Kyoto. Recientemente, conscientes de la necesidad de aunar todos los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo y contra el crimen organizado, la Comunidad Iberoamericana ha ratificado su voluntad de iniciar la construcción de un espacio común en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad.

Asimismo, en la reciente Cumbre celebrada en San José de Costa Rica, los Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos manifestaron su voluntad de luchar contra la pobreza y la injusticia social en el mundo, respaldando la «Declaración de Nueva York», principal resultado del encuentro de líderes mundiales celebrado el 20 de septiembre en el marco de la Alianza contra el Hambre y la Pobreza, de la que tres de los cinco miembros que la han impulsado, Brasil, Chile y España, somos países iberoamericanos.

La Cumbre de San José también ha supuesto la adopción, por parte de la Comu-

nidad Iberoamericana, de la propuesta del Gobierno español de una Alianza de Civilizaciones que anticipe y evite el riesgo de que se establezca un nuevo muro de incomprensión entre Occidente y el mundo árabe e islámico. Iberoamérica, crisol de culturas, dispone de un enorme potencial para trasladar al mundo su modelo de diálogo y tolerancia y contribuir, así, a construir puentes de entendimiento y de comprensión. El mundo necesita puentes y no muros.

Nuestra lengua y cultura comunes poseen un enorme potencial para el desarrollo conjunto de todos los países iberoamericanos, lo que ha movido al Gobierno español a proponer la elaboración de una Carta Cultural Iberoamericana, que actúe como compromiso regional para extender la fortaleza de los idiomas español y portugués y de nuestros valores culturales, compartidos por más de 500 millones de personas.

Nuestra relación se ha renovado, apuntando a lo que podríamos llamar un nuevo proyecto de construcción iberoamericana, dotado de personalidad jurídica propia a través de la creación de la Secretaría General Iberoamericana, y que permitirá concretar nuestra aspiración de que esa comunidad tenga una voz fuerte en el mundo y adquiera una relevancia política en la escena internacional.

La próxima Cumbre Iberoamericana, que celebraremos en Salamanca en el año 2005, representará un impulso decisivo a este proceso de «construcción iberoamericana» y marcará el inicio de una nueva etapa, consolidando una Comunidad más vertebrada

y más ambiciosa en sus objetivos, encaminados a mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

De manera prioritaria, el objetivo de la Comunidad Iberoamericana debe ser que América Latina cumpla con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, superando las dramáticas cifras de que 180 millones, casi un tercio de los latinoamericanos, vivan en situación de pobreza y de ellos 60 millones en situación de extrema pobreza.

Para España, la cooperación al desarrollo continuará siendo un elemento central de la relación con América Latina. En la Cumbre Iberoamericana, celebrada en San José de Costa Rica, y a iniciativa del Gobierno español, se ha impulsado la puesta en marcha de un programa de canje de deuda por programas de educación. La inversión en capital humano ha demostrado ser la que produce los mayores beneficios en nuestras sociedades, al combatir la exclusión, la desigualdad y la pobreza que merman la estabilidad y debilitan la democracia. Junto a la educación, la mejora de la calidad de los sistemas democráticos y el fortalecimiento institucional constituyen los grandes ejes para construir sociedades más igualitarias y prósperas. Los próximos años deberán ser, tanto en América Latina como en el espacio de la Unión Europea, años de políticas sociales, años de fortaleza social.

América Latina continuará siendo la región prioritaria de la cooperación al desarrollo española, no sólo porque España ha estado y estará firmemente comprometida con la estabilidad democrática, institucional

y económica de los países latinoamericanos, sino también porque nuestro propio futuro se entrelaza con el suyo. En este sentido, en los últimos meses el Gobierno español ha venido empleando sus energías en aumentar la calidad de estas relaciones, multiplicando los contactos al máximo nivel y retomando el pulso de nuestro diálogo político. Nuestras relaciones bilaterales se asentarán, en el futuro, sobre un fortalecido intercambio político, además de económico.

España es, hoy, el segundo inversor del mundo en América Latina, el primero en algunos países de la región. Sin duda, el dinamismo de las inversiones económicas en los países latinoamericanos ha dotado de una nueva dimensión a nuestras relaciones, abriendo también nuevas perspectivas de futuro. Se trata de una presencia empresarial amplia que, desde México y pasando por los países andinos, llega hasta el cono sur, particularmente a Argentina, Brasil y Chile.

Las inversiones españolas, que se concentran particularmente en el sector de los servicios, contribuyen a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos latinoamericanos, para los que dichos servicios reflejan, también, una imagen derivada de nuestro país. En este sentido, mi Gobierno contribuirá a la búsqueda de un equilibrio entre los intereses de las empresas españolas, que comparten con las economías de los países de la región un objetivo común de crecimiento y progreso, y la necesidad de que asuman políticas empresariales de responsabilidad social.

Entre las nuevas realidades que conforman hoy nuestra relación, cabe destacar la

emigración a nuestro país de un nutrido conjunto de ciudadanos latinoamericanos. De la misma manera que en otros tiempos, y por motivos distintos, América Latina abrió sus puertas a muchos de nuestros compatriotas que buscaban una posibilidad de reconstruir su futuro, hoy España acoge un amplio colectivo de residentes legales latinoamericanos que alcanza hasta el 32 por 100 de los residentes extranjeros en España. El nuevo reglamento de la ley de extranjería, que entrará en vigor próximamente, llevará a cabo un proceso de normalización para que puedan contratarse legalmente trabajadores extranjeros que ya se hallan en nuestro país. El nuevo reglamento, además, permitirá que se modernice y se agilice el procedimiento de las contrataciones en origen, posibilitando que este instrumento funcione con más eficacia.

Además de disfrutar de una relación intensa en lo político, lo económico, lo cultural y lo social, España y América Latina acumulamos el privilegio de cooperar no sólo en el espacio de la Comunidad Iberoamericana, sino, también, en el de la asociación estratégica forjada entre la Unión Europea y América Latina, que ha celebrado ya su tercera Cumbre, la última en la ciudad mexicana de Guadalajara el pasado mes de mayo.

Europa y América Latina comparten una misma visión sobre las respuestas necesarias a los retos globales y, sin duda, nuestro enfoque común sobre el multilateralismo eficaz para la prevención y solución de los conflictos, para luchar contra el terrorismo o contra el hambre y la pobreza, nos permite sumar más energías para hacer frente a los

desafíos presentes y futuros. Este mecanismo de diálogo político privilegiado birregional, que compromete a 58 países y que representa a más de mil millones de personas, ofrece también amplias perspectivas de concertación, que España impulsará de manera particular desde su privilegiada posición, junto con Portugal, como país europeo e iberoamericano.

No quisiera dejar de hacer mención a los últimos acontecimientos en relación a Cuba. El gobierno español ha puesto en marcha una reflexión en el seno de la Unión Europea para contribuir a alcanzar el objetivo fijado en el año 1996 de lograr la apertura democrática y la garantía del respeto de los derechos fundamentales en la isla. La liberación del poeta y escritor Raúl Rivero y de otros cinco disidentes abre una puerta de esperanza a que se avance en esa dirección y alienta los esfuerzos de la Unión Europea para conseguir la liberación de todos los opositores encarcelados en un marco de mayor libertad.

En sus conjuntos regionales, Europa y América Latina comparten el desafío común de lograr la cohesión social en su espacio interno. España ha asumido el papel de impulsar el compromiso de la Unión Europea de contribuir a las reformas sociales, económicas e institucionales que los países latinoamericanos emprendan para la consecución de este objetivo. Como miembro de

la Unión Europea, España movilizará todos sus esfuerzos para facilitar el logro de un Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica el año próximo, y continuará trabajando intensamente para que la UE y MERCOSUR puedan alcanzar un Acuerdo antes del 1 de enero de 2006, así como para que se avance en el calendario de un Acuerdo con la Comunidad Andina de Naciones. Los hilos que tejen la relación entre la Unión Europea y América Latina también se refuerzan y lo harán en el futuro.

En definitiva, hemos iniciado una nueva etapa en la que el horizonte de la relación entre América Latina y España, entre Europa y América Latina, en el seno de la Comunidad Iberoamericana, se adivina fecundo, sustantivo en la nueva coyuntura internacional y relevante para la paz y la seguridad internacionales, con nuevas perspectivas de cooperación cultural, económica y social, además de política, para la lucha común en favor de los derechos humanos y las libertades, la estabilidad institucional y la cohesión social. Hemos puesto rumbo, en definitiva, hacia un futuro más esperanzador y que aumenta nuestras posibilidades, con objetivos compartidos y un compromiso firme de cooperación en la búsqueda de respuestas a los problemas y las inquietudes de millones de ciudadanos y ciudadanas que confían en la fortaleza de nuestra alianza. •

La inmigración ecuatoriana a España: realidades y desafíos

FRANCISCO CARRIÓN MENA

Embajador de la República de Ecuador en España

Miembro del Comité sobre Trabajadores Migratorios de Naciones Unidas

RESUMEN

Nunca como ahora, desde los últimos años del siglo XX y al comenzar el siglo XXI, el fenómeno migratorio ha adquirido una dimensión tan extendida y dramática. Probablemente no resulta exagerado afirmar que, junto al terrorismo, la migración marca este comienzo de siglo, en buena medida, como consecuencia de la globalización social, política y, sobre todo, económica en que vivimos.

En el artículo se analiza más específicamente el fenómeno migratorio ecuatoriano –en particular a Europa y, dentro de ella, sobre todo a España–, considerado ya como un verdadero fenómeno social extendido y no aislado, con un importante impacto en la sociedad y en la economía del país. La misma se produjo como resultado del descalabro financiero y bancario de 1999, la crisis económica que le siguió y la consecuente reducción de puestos de trabajo. La migración, como era previsible, ocasionó y lo sigue haciendo, graves desajustes en diversos ámbitos, analizados aquí con detenimiento.

ABSTRACT

Since the last year of the 20th Century and the beginning of the 21st Century, the migratory phenomenon has acquired a dimension so dramatic and extended. Probably, it won't be too much to say that, next to terrorism, the migration set the beginning of the century, as a consequence of the social, political and economical globalization that we are living in.

In this article the author analyses, specifically, the Ecuadorian migratory phenomenon –particularly to Europe and inside of, it most of all, to Spain– considering as a real extended and inside social phenomenon, with an important impact in the society and in

the economy of the country. The migration came as a result of the 1999 financial bankruptcy, the economic crisis that follow and the reduction of the employment. The migration, as it was foreseeable, caused and still is, grate problems in the different circles, that we clearly analyze in this article.

Nunca como ahora, desde los últimos años del siglo XX y el comienzo del siglo XXI, el fenómeno migratorio —entendido como el desplazamiento forzado de personas de un país a otro por razones fundamentalmente económicas, aunque también por intolerancia política, religiosa, étnica y hasta tribal— ha adquirido una dimensión tan extendida y dramática. Cerca de 185 millones¹ de personas en el mundo han emigrado por algún motivo de su lugar de origen, dejando su entorno natural, su cultura, sus costumbres y su familia. Probablemente no resulta exagerado afirmar que, junto al terrorismo, la migración marca este comienzo de siglo, en buena medida como consecuencia de la globalización social, política, y sobre todo económica en que vivimos.

Por su diversidad de causas, su difícil y dramática implementación y su multiplicidad de consecuencias, el fenómeno —que no problema— de la migración es de una enorme complejidad. Tiene connotación variada y transversal, en razón de que en él intervienen diversos factores y se entrecruzan varias dimensiones del comportamiento social. Esos factores son económicos, culturales, sociales, políticos, jurídicos, demográficos y, sobre todo, humanos.

No obstante la variedad de tales causas, la formidable dimensión que ha adquirido la migración en el mundo a comienzos de este

siglo obedece, fundamentalmente, a motivos económicos, vinculados con el proceso de liberalización de la economía mundial que, a su vez, ha promovido una enorme desigualdad económica entre los países ricos y los países pobres. Precisamente esa desigualdad, o esa desenfadada liberalización, ha provocado lo que algunos estudiosos consideran un período de crisis económica internacional. Crisis para unos, por supuesto, pero no para todos, porque no de otra manera se entiende que, mientras los índices de pobreza y de pobreza extrema en el mundo crecen de forma alarmante en los países en vías de desarrollo, al mismo tiempo crecen y se multiplican las fortunas en los países industrializados y se eleva su nivel de vida.

En pleno fenómeno globalizador, «situarse ante la inmigración como un proceso de carácter estrictamente local o contar únicamente con el punto de vista de la sociedad receptora sería parcial y erróneo»². Sería también equivocado si nos planteamos la migración solamente desde la perspectiva del país emisor. Efectivamente, en su análisis son muchas las perspectivas y dimensiones que deben tenerse en cuenta para acertar en el diagnóstico. Son esenciales, no solamente las perspectivas del Estado de acogida, sino las del Estado de origen —eventualmente las del Estado de tránsito— e inclusive las circunstancias del contexto internacional.

En términos generales, las personas que carecen de puestos de trabajo, de un mínimo bienestar social, de mejores expectativas para sí mismos y para sus familias dejan, no porque quieren sino porque se ven obligados, su país de origen, que ha sido incapaz de ofrecerles esas posibilidades. Emigran a otros lugares, en los que pueden tener esa opción de trabajo y disponer de alternativas, para salir de la situación precaria en que viven. Esos países, que les ofrecen lo que no disponen en el suyo, los conocen por los medios de comunicación —que ya no tienen fronteras— o por familiares y amigos.

La propia ONU afirma que las principales causas para el movimiento migratorio de un país a otro son «la pobreza y la incapacidad para ganar o producir suficiente para la propia subsistencia o la de su familia». Y añade que estas razones «no solamente caracterizan la migración de Estados pobres a ricos», sino que «la pobreza alimenta también los movimientos de los países en desarrollo hacia otros países donde las perspectivas de trabajo parecen, al menos desde la distancia, mejores»³.

ECUADOR Y LAS MIGRACIONES

Ecuador no ha tenido, hasta hace cinco o seis años, una tradición asentada y masiva como país migratorio. Ha atravesado, eso sí, por experiencias coyunturales como receptor y emisor de flujos migratorios durante la segunda mitad del siglo XX. En la década de los setenta, por ejemplo, recibió inmigrantes chilenos —por razones políticas— y más tarde colombianos —también por razones políticas y de seguridad— que buscaban cobijo, y aún lo hacen, de la violencia imperante en

su país. Pero fueron fenómenos que no incidieron de manera sustantiva en la sociedad y en la economía ecuatorianas. En el sentido inverso, hubo asimismo emigraciones de ecuatorianos a Estados Unidos, pero escalonadas en el tiempo desde los años setenta y siempre coincidiendo con períodos de crisis en Ecuador. Éstas, probablemente, sí influyeron en la economía y en la sociedad de algunas regiones ecuatorianas.

Pero el masivo incremento de la emigración de ecuatorianos al exterior —en particular a Europa y, dentro de ella, sobre todo a España—, considerado ya como un verdadero fenómeno social extendido y no aislado, con un importante impacto en la sociedad y en la economía del país, se produjo desde fines de los noventa. Este flujo migratorio se generó en Ecuador básicamente como resultado del descalabro financiero y bancario de 1999, la crisis económica que le siguió y la consecuente reducción de puestos de trabajo. La migración, como era previsible, ocasionó y lo sigue haciendo, graves desajustes en diversos ámbitos. Para su cabal conocimiento, esos desajustes deben ser analizados en su conjunto, considerando sus causas y sus efectos.

Efectivamente, la crítica situación económica por la que atravesó Ecuador durante la última década, que llevó a una caída del PIB entre 1998 y 1999 en un 30 por 100, según el Banco Central de Ecuador, se constituyó en la raíz de este prácticamente desconocido fenómeno. Pero los problemas económico-sociales venían ya acumulándose de años atrás. Entre 1995 y 2000 se agudizaron profundamente los niveles de pobreza de la po-

blación: la «pobreza» –según los parámetros de la ONU– se incrementó del 34 por 100 al 71 por 100 y la «extrema pobreza» del 12 por 100 al 31 por 100. Las principales razones: un prolongado período de bajos precios del petróleo –principal producto de exportación del país–, los efectos catastróficos sobre la infraestructura productiva exportadora causada por el fenómeno natural de «El Niño», la corrupción en los sectores público y privado, el desequilibrio financiero internacional y, como consecuencia de todo lo anterior, el descalabro del sistema financiero y bancario interno, que exigió una descomunal intervención de salvataje del Estado. Pero a estas causas económicas coyunturales, como efectos detonantes de la emigración, se añade el de las expectativas de recuperación casi nulas o por lo menos no inmediatas.

La crisis económica padecida por Ecuador, la gran causante del fenómeno emigratorio en la última década, estuvo acompañada, además, por graves desajustes sociales y una aguda inestabilidad institucional y política. Fue una constante, en este lapso, la crispación social por la falta de atención a los requerimientos mínimos que hacía una población carente de suficiente educación, salud, seguridad social, vivienda. Paradójicamente, el debilitamiento del sistema sindicalista en Ecuador no impidió que hubiera manifestaciones de reivindicación social, expresadas a través de movimientos ciudadanos y, particularmente, de organizaciones indígenas cuyo rol, a partir de 1996, fue protagónico. No faltaron paros y huelgas en los sectores de la educación y la salud, entre los transportistas y productores bananeros. Tales movilizaciones sociales, particular-

mente la de los indígenas, junto con su amplia y eficaz capacidad organizativa, irrumpieron como importantes actores en el escenario político de Ecuador y han incidido en la toma de decisiones gubernamentales y, en algunos casos, en la misma alteración institucional.

En ese entorno crítico se produjo lo previsible: una grave inestabilidad política e institucional. Desde 1996 hasta la fecha se han sucedido seis presidentes de la República y dos graves crisis constitucionales. Sixto Durán Ballén entregó el poder a Abdalá Bucaram en 1996; Fabián Alarcón, tras una masiva reacción popular contra la gestión de Bucaram, asumió la Presidencia por encargo del Congreso Nacional, después una poco ortodoxa interpretación constitucional que dejó de lado a la Vicepresidenta Rosalía Arteaga en 1997; tras un proceso democrático, Jamil Mahuad fue designado Presidente en 1998; después de una confusa asonada contra Mahuad, provocada por una alianza de militares e indígenas, el Vicepresidente Gustavo Noboa se hizo cargo de la jefatura del Estado a inicios de 2000 –no sin que antes, por horas, hubiera triunviratos militares y ágiles políticos aprovechadores– hasta enero de 2003, en que asumió la Presidencia, después de un normal proceso eleccionario, el actual mandatario Lucio Gutiérrez, casualmente promotor de la caída de Mahuad.

Esta traumática situación de inestabilidad, incertidumbre, crisis económica y pocas expectativas de bienestar –técnicamente llamados en el estudio de los fenómenos migratorios factores de expulsión– ha llevado a centenares de miles de ecuatorianos a des-

confiar de su país y de su futuro y, por tanto, a abandonarlo en busca de nuevas y eventualmente mejores opciones de vida en países industrializados.

Por lo demás, también hay que reconocer que la masiva emigración no hubiera alcanzado los niveles a los que ha llegado si en Ecuador hubieran existido mecanismos institucionales y democráticos confiables, a través de los cuales los ciudadanos hubiesen podido canalizar sus aspiraciones, reivindicar sus derechos, demandar transparencia, luchar de manera efectiva contra la corrupción, hacer valer la justicia, exigir responsabilidad y cumplimiento de compromisos de sus dirigentes. En definitiva, poder superar la crisis mediante los instrumentos que la propia institucionalidad establece.

LA EMIGRACIÓN ECUATORIANA A ESPAÑA

El caso de emigración de ecuatorianos a España es paradigmático y merece, aplicando los mismos parámetros ya comentados, un análisis detenido por su dimensión, su actualidad y sus repercusiones, tanto en la política interna como en la política exterior de Ecuador y por el impacto que ha tenido y tiene sobre la sociedad, la política y la economía de un país como España, no habituado hasta hace pocos años a recibir inmigrantes. Todo ello, claro está, en el contexto de la globalización en que vivimos.

Si bien las cifras oficiales señalan que hay, a mediados de 2004, cerca de 195.000 ecuatorianos regularizados residentes en España y más de 390.000 empadronados —es decir, simplemente registrados en los ayuntamientos españoles—, indistintamente de

que dispongan de papeles o no, no resulta exagerado señalar que la cifra real a esa fecha ronda el medio millón de inmigrantes, provenientes de Ecuador, asentados en las diferentes regiones de España. Estas cifras hacen que los ecuatorianos sean la comunidad de inmigrantes más numerosa en este país. Lo significativo de este fenómeno no es solamente el crecido número de trabajadores migratorios de Ecuador que se han trasladado a España, de por sí enorme, sino el corto lapso en el que ese masivo desplazamiento se ha producido.

He citado las causas históricas de carácter interno por las cuales los ecuatorianos se lanzaron en esta masiva emigración a Europa y, en particular, a España. De igual manera, lo han sido las razones de atracción provenientes de las sociedades de destino para las cuales son requeridos esos trabajadores migratorios. La economía española ha crecido en los últimos años por encima de la media de los demás países de la Unión Europea y el aumento de puestos de trabajo en algunos sectores ha sido significativo.

Ahora bien, resulta interesante analizar las razones que llevaron a los emigrantes ecuatorianos a escoger España como lugar de destino. Si bien es un fenómeno relativamente reciente, hay ya algunos estudios de campo hechos al respecto. Según esas investigaciones, la razón principal, sin duda, es la motivación económica para emigrar en la cual se incluyen aspiraciones como «incrementar los ingresos», «mejorar las condiciones de vida», «ayudar económicamente a la familia en Ecuador» o, simplemente, «tener trabajo». Pero a esta razón principal se añaden

den otras particulares, cuando se trata de España, que resulta interesante citar en la medida en que clarifican algunas percepciones no siempre certeras.

Según un reciente y muy ilustrativo estudio de campo, los inmigrantes ecuatorianos escogieron como destino España principalmente por la afinidad del idioma, por la expectativa de encontrar trabajo, por no requerir visado, por tener familiares o amigos en España y por el clima y la posibilidad de estudiar alguna carrera⁴.

No cabe duda de que un idioma común alienta la emigración. La facilidad de comunicarse en la misma lengua es un atractivo importante, al momento de tomar la decisión de dejar su propio país por otro desconocido. Reduce el temor de llegar a una sociedad distinta y facilita la integración. Ello, se cree, y no sin razón, favorece también y de manera significativa la obtención de un puesto de trabajo, en tanto podrá el emigrante relacionarse mejor y más rápidamente con el entorno social y humano y, sobre todo, para efectos laborales, con el eventual empleador.

La expectativa de encontrar un puesto de trabajo no sorprende que sea factor relevante. Las posibilidades sobre esa expectativa vienen de la información que le llega al potencial emigrante, a través de medios cada vez más utilizados como el teléfono e Internet, por parte de sus familiares y amigos que ya se encuentran en España y que saben de la existencia de puestos de trabajo en una economía, como la española, en plena expansión y que requiere mano de obra para sectores

sin mayor cualificación. También se informan, por supuesto, a través de los medios de comunicación, cada vez más globalizados, como la prensa, la televisión y la radio que publican y transmiten programas orientados a los migrantes y a sus familias y que se originan tanto en el país de origen como en el de destino.

Por lo demás, en el estudio citado queda claro que la vinculación familiar o social influye también de manera significativa, lo mismo que la inexistencia, para el ecuatoriano, del requisito del visado para ingresar como turista por 90 días a España⁵, en la decisión de emigrar. La existencia de una red familiar o de amigos en el país de acogida estimula al emigrante a dar el paso, ya que le da cierta tranquilidad a la llegada al destino desconocido. Qué duda cabe, por otro lado, que la posibilidad de viajar sin visado era una puerta abierta, en su momento, para viajar a España.

Pero, curiosamente, la similitud de costumbres y de religión entre los dos pueblos no se reconocen en el estudio como razones de relevancia que induzcan, como podría suponerse, a emprender la aventura de emigrar. Ello llama más la atención, si se tienen en cuenta las raíces históricas comunes que vinculan a España con Ecuador. Bien se sabe que estos factores, a la hora de integrarse a la sociedad de acogida, son muy favorables. Generan mayor confianza de la sociedad de acogida y cierta empatía entre pueblos más afines, en comparación con otros colectivos de inmigrantes de culturas y creencias religiosas diferentes, cuya integración es lenta y en algunos casos nula. Pero ese factor se mani-

fiesta cuando ya se encuentran en España y se constituye en un elemento de integración social, aunque no un motivo para emigrar.

Sorprende también que no se mencione en la investigación la facilidad y condiciones para viajar a España, como razón para emigrar. En esta época en que las distancias se miden más en tiempo que en kilómetros, Madrid se encuentra a solamente once horas de vuelo de Quito o Guayaquil. Si comparamos esto con los sacrificios y riesgos, inclusive para sus vidas, así como los días de viaje que requieren los emigrantes para llegar a Estados Unidos, su desplazamiento a España era, hasta agosto del año pasado, rápido y sin mayores riesgos personales.

De cualquier forma, en consideración a la dimensión del fenómeno y al carácter explosivo con que se produjo, Ecuador negoció y suscribió con el Gobierno español, en febrero de 2001, un convenio con el propósito de regular esos flujos migratorios y tratar de poner orden a un fenómeno que se había desquiciado. Sus resultados, en la práctica, han sido insuficientes. Ambos Gobiernos fueron incapaces de prever un fenómeno de semejante dimensión y, por consiguiente, dar una respuesta adecuada.

Se pretendió, y aún se pretende a través de la aplicación de este instrumento que sigue en vigor, conseguir el ingreso de trabajadores migratorios con contrato y visado concedidos en Ecuador antes de viajar a España. Ello, a fin de evitar su explotación y tener garantizados los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores españoles. El instrumento suscrito estaba acompañado de un com-

promiso unilateral de España, por el cual se proponía establecer programas para el retorno voluntario de los trabajadores migratorios a Ecuador. Prevé la creación de una comisión bilateral de selección de trabajadores migratorios, como órgano operativo del convenio, para contrastar la demanda de puestos de trabajo con la oferta de mano de obra disponible.

No obstante la buena intención inicial del acuerdo de poner orden a la emigración a España, sus resultados, al hacer una evaluación a mediados de 2004, fueron, como he advertido, muy limitados. A fines de 2003, esto es, a casi tres años de vigencia, solamente 1.428 ecuatorianos habían podido salir al amparo del convenio, cuando la máxima autoridad migratoria del Gobierno español había anunciado que, bajo ese mecanismo, podrían beneficiarse entre 30 y 40 mil trabajadores migratorios en ese lapso. Mientras tanto, en ese mismo período, no menos de trescientas mil personas, provenientes de Ecuador, habían ingresado en España de forma irregular por los aeropuertos de Madrid y de Barcelona para quedarse y trabajar clandestinamente y en condiciones muchas veces de explotación.

Visto el fenómeno migratorio en términos globales desde España, es decir, como país receptor, hay que destacar que se ha producido un cambio radical en solamente dos generaciones en el escenario demográfico español: de ser un país de tradición emigratoria a ser un país de acogida de inmigrantes. Inclusive ahora todavía no está del todo definido si hay más españoles en el exterior o inmigrantes extranjeros en España.

Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), los inmigrantes empadronados, esto es, simplemente registrados en cualquier ayuntamiento, ascienden a 2.672.596, a fines de 2003. En cambio, el Ministerio del Interior, a la misma fecha, fija en 1.647.001 los inmigrantes regularizados. Si se toma una cifra más realista, teniendo en cuenta las dos citadas y después de hacer los ajustes necesarios, se podría decir que hay dos millones de inmigrantes y ya se podría afirmar de una España con menos emigrantes que inmigrantes. Esto sería un vuelco histórico en su evolución social y económica, que ha tenido una marcada tradición emigratoria durante décadas. Y lo particularmente sorprendente de este fenómeno es que esta transformación —«posiblemente la mayor de nuestra democracia, en nuestra realidad social y en nuestra vida cotidiana», según sostienen especialistas españoles⁶— se ha dado con enorme rapidez y magnitud, sobre todo en los últimos cinco años.

Para España, a pesar de que su opinión pública, en general, parecería que no lo percibe así, «el impacto neto de la llegada de inmigrantes, sobre el crecimiento potencial de la economía española, es positivo», según especialistas siempre españoles. E incluso añaden los mismos expertos que «tan sólo la llegada de este colectivo y su incorporación al mercado de trabajo, junto con medidas complementarias de incremento de la tasa de empleo de la población nativa, permitirían mantener el crecimiento de la economía española en el entorno del 2,5 por 100 al 3 por 100 actual». De tal manera que los efectos positivos de la inmigración sobre la economía española son incuestionables, en

tanto continúe el crecimiento sostenido de los últimos años, que genera una amplia demanda de mano de obra. Llegan a afirmar que la llegada de inmigrantes calificados respecto de «la creación de empleo es, sin duda, positivo, tanto en los últimos años como especialmente en el futuro, a la vista de las previsiones sociodemográficas disponibles para las próximas décadas en España.⁷»

Existe también para España, en la misma condición de país receptor de migración, un incuestionable beneficio sobre las finanzas públicas y, particularmente, sobre el sistema de la Seguridad Social. ¿De qué manera? Me apoyo en los mismos especialistas españoles para sustentar esta afirmación.

Contrariamente a lo que se puede creer, los inmigrantes están en su casi totalidad incorporados, ya sea de manera regular o irregular, al mercado de trabajo en España. Hay estudios que demuestran que la tasa de empleo de los inmigrantes es mayor a la del promedio español. La consecuencia directa de esta participación en el mercado de trabajo es generar un impacto positivo sobre las finanzas públicas.

En lo que hace relación a la Seguridad Social, el significativo incremento de trabajadores inmigrantes regularizados y, por consiguiente, que cotizan al sistema, ha favorecido la solidez de la Seguridad Social y va despejando las dudas que podían percibirse respecto de su sostenibilidad, por la disminución en las aportaciones y, sobre todo, por el creciente envejecimiento de la población española (llegó en 1999 a tener la tasa

más alta de Europa), la cual no podría ser atendida en sus pensiones de retiro. En otras palabras, estos nuevos trabajadores que aportan a la Seguridad Social permiten, no solamente, avizorar un fortalecimiento futuro del sistema, sino que ya en la actualidad un descalabro financiero estaría descartado.

Según datos oficiales, al 31 de diciembre de 2002 había 125.667 ecuatorianos afiliados a la Seguridad Social española. Esto es, el 23 por 100 de la afiliación de extranjeros no comunitarios y el 15 por 100 del total de extranjeros. Si hacemos una proyección actualizada a mediados de 2004, un año y medio más tarde, esas cifras, sin duda, se habrán incrementado notablemente, considerando que el número de inmigrantes ecuatorianos regularizados ha superado los 175.000, llegando probablemente, como señalé en un párrafo precedente, a alrededor de 195.000.

Por otro lado, hay que tener presente que los inmigrantes se concentran en trabajos ubicados en sectores calificados de «frágiles»⁸, esto es, temporales y muy inestables, vulnerables a los vaivenes de la economía y desprotegidos, aun cuando dispongan de papeles en regla. En cuanto a los irregulares, la situación es todavía más grave, considerando que su trabajo se desarrolla dentro de una «economía sumergida» y su vida misma es casi clandestina. Esos trabajos desplegados por los inmigrantes —documentados o no— son, en cualquier caso, cada vez menos ejecutados por trabajadores españoles. Son trabajos de riesgo, en condiciones duras, poco remunerados y que no exigen mayor calificación. Vienen a cubrir labores para las

cuales ya no hay mano de obra autóctona disponible. Cítense los casos de la agricultura, la construcción y los servicios (domésticos, hostelería, atención a ancianos y enfermos, y otros), en los cuales se concentra la mayoría de los inmigrantes ecuatorianos. Estos casos se caracterizan por la temporalidad, las inclemencias del clima, la exigencia física, la baja remuneración, la precariedad laboral, los horarios demandantes, etcétera.

Los trabajadores migratorios, en una economía dinámica y en expansión como la española de los últimos lustros, como creadores de riqueza, de empleo y con el consiguiente aumento de poder adquisitivo, terminan también por ser ellos mismos demandantes de bienes y servicios. Conviene hacer hincapié en que esa nueva capacidad económica de los inmigrantes constituye una significativa —como sostienen los ya citados Melguizo y Sebastián— «contribución al proceso productivo» de la economía española. No es, en consecuencia, un lastre ni una carga; al contrario, no solamente contribuyen al crecimiento del proceso productivo, sino que se constituyen en agentes activos de la economía.

Otro factor sobre el que se merece insistir es el del efecto positivo, aunque no cuantificado con precisión, que tiene la inmigración sobre una población como la española, con una creciente tendencia al envejecimiento. La inmigración ya ayuda en la actualidad a disminuir, pero no llegará a detener ese proceso que según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) español⁹, con un ingreso estable de 250.000 inmigrantes por año, llegará a 2050 a una pobla-

ción total superior los 53 millones, pero empezará un descenso constante si no se revierte la tendencia a través de un incremento de la natalidad o de la inmigración. El INE ha advertido que «la inmigración será un factor determinante en el aumento de la población en España y ayudará a frenar el paulatino proceso de envejecimiento de los habitantes». Según sus proyecciones por edades, la población de más de 65 años se duplicará prácticamente para 2050 de la que actualmente existe, con un índice del 30.85 por 100 del total de la población española. La de menos de 15 años será, para esa fecha, solamente de 13.85 por 100. No solamente el ingreso de inmigrantes reducirá esa tendencia sino la fecundidad de las mujeres extranjeras, según revela el mismo estudio.

Desde la óptica del país de origen, en este caso Ecuador, si se considera que es un país de una población de alrededor de 12.5 millones de habitantes, proporcionalmente el porcentaje de emigrantes es de los más altos de América Latina. Dado el carácter clandestino de la mayor parte de los trabajadores migratorios que han salido del país, es difícil fijar una cifra precisa de ecuatorianos que viven y trabajan en el exterior. No obstante, cálculos aproximados establecen en alrededor del 15 por 100 de la población total la que ha salido en los últimos cinco o seis años.

¿Qué consecuencias tiene para Ecuador un fenómeno emigratorio de esta dimensión? Unas son inmediatas, aunque volátiles y, eventualmente, si el fenómeno no es adecuadamente gestionado, nocivas. Otras son de

mediano y largo alcance y, bien canalizadas, podrían ser positivas.

En primer lugar, qué duda cabe que el envío de remesas es altamente beneficioso para la economía ecuatoriana, que fue dolarizada de manera brusca e improvisada a partir del año 2000. Dada la dimensión del fenómeno migratorio, en tan corto lapso, las cifras por este concepto han sido espectaculares. Solamente en 2001 las remesas oficialmente registradas ascendieron a US\$ 1.200 millones; en 2002 subieron a US\$ 1.400 millones; y, en 2003 alcanzaron cerca de US\$ 1.500 millones. Este significativo flujo de divisas ha permitido, en buena medida, fortalecer el sistema de la dolarización implantado e impulsar los índices macroeconómicos. Esa incorporación de divisas ha sido factor fundamental también en el incremento del comercio interno. Los receptores de las remesas, en un elevado porcentaje, han dispuesto de ellas para adquirir bienes muebles, en particular electrodomésticos y bienes de consumo. También, aunque en menor medida, han invertido en bienes raíces, especialmente en vivienda.

Hay beneficios de mediano plazo, que deben canalizarse adecuadamente para un mejor aprovechamiento en Ecuador. Me refiero a la capacitación y formación que adquieren los trabajadores migratorios en un país desarrollado como España. A pesar de que la primera ola migratoria fue de ecuatorianos cualificados, que habían sido afectados por la quiebra del sistema financiero a partir de 1999, las siguientes olas fueron de ecuatorianos igualmente emprendedores pero probablemente menos cualificados. La incor-

poración de estos últimos al mercado laboral español, durante el lapso en el cual han desarrollado sus actividades, les ha permitido adquirir, con la práctica, una mayor capacitación y formación profesional. Esas nuevas habilidades adquiridas y el perfeccionamiento de las que ya disponían antes de llegar a España, pueden constituir factores valiosos en la reactivación económica de Ecuador, cuando decidan retornar al país. A ello debe añadirse el cada vez más numeroso sector de inmigrantes que, paralelamente al trabajo y con una alta dosis de sacrificio, ha emprendido estudios de carreras intermedias, para mejorar su condición económica y optar por una mejor remuneración.

Adicionalmente, ese convivir dentro de un sistema político y económico más avanzado obliga al inmigrante a adquirir los nuevos hábitos de la sociedad en la que vive, de valoración y respeto de las instituciones en las cuales se desenvuelve, de la democracia que le rodea, a tomar conciencia de sus derechos pero igualmente de sus obligaciones. Le obliga a condicionar su modo de vida a una sociedad que busca ser más justa y equitativa, más respetuosa y exigente que aquella que dejaron. Esa enriquecedora experiencia, aunque difícil de ponderar, la trasladará, a su regreso a su país, a la sociedad de la que ha salido, a su entorno familiar y humano.

Pero la emigración masiva ha tenido y tiene también consecuencias negativas. Probablemente la más importante es la pérdida de capital humano, indispensable para el desarrollo de un país. Las edades de los que salen son las más productivas, quienes salen

son los más emprendedores y, muchas veces, los más capaces. El precio que paga una sociedad por la emigración de los suyos es muy alto. Ecuador es posible que ya esté actualmente pagando ese precio.

Hechas estas reflexiones, hay que convenir en que este fenómeno constituye un formidable mecanismo, no solamente para profundizar las relaciones que en todo orden mantienen Ecuador y España, sino para replantearlas a la luz de esta nueva realidad. La convivencia de la sociedad española con cientos de miles de ecuatorianos obliga a que los dos países se conozcan mejor. Que España sepa que detrás de esos trabajadores migratorios, que se han visto obligados a emigrar, hay un país con una milenaria cultura, con ingentes recursos naturales, con un extraordinario potencial turístico, con un pueblo mestizo y diverso, pacífico y trabajador, con ricas y muy afines tradiciones; pero también con carencias y aspiraciones que quiere subsanar. Que Ecuador y los ecuatorianos sepan, asimismo que, detrás de esa sociedad que les acoge —y cuyas normas y tradiciones deben respetar—, existe la noción de una España generosa y tolerante, que encierra en una historia y una cultura únicas, un país que es ejemplo de superación económica y democrática.

Por lo demás, esa inyección de ecuatorianidad tan intensa y numerosa recibida por la sociedad española ha incrementado ya la vinculación comercial y financiera bilateral. Con un mercado de medio millón de consumidores de productos tradicionales y típicos de Ecuador, no es de extrañar que se hayan incrementado significativamente las importa-

ciones a España de tales productos destinados a ese mercado. De su lado, entidades bancarias y cajas de ahorro de los dos países, mediante alianzas estratégicas, han implementado mecanismos para el envío de remesas a Ecuador de manera segura, eficiente y rentable. Los montos que alcanzan esos envíos de dinero desde España llegan a superar los seiscientos millones de dólares en el año 2004, según cálculos del Banco Central de Ecuador.

Esa presencia masiva y constructiva de ecuatorianos ha llevado también a que Ecuador se vea favorecido en materia de cooperación por parte de España, que se ha incrementado significativamente en los dos últimos años y que, según se ha anunciado, aumentará aún más en 2005. Esa cooperación se refiere a los niveles central, regional y local y refleja la preocupación, cada vez más evidente, por el país emisor de trabajadores, en la medida en que buscan implementar proyectos de desarrollo, capacitación, integración.

Por último, un hecho que, si bien casi simbólico no deja de ser significativo y que refleja, en un ámbito muy distinto, la influencia de la inmigración y su compromiso con España. Después que las Fuerzas Armadas españolas se profesionalizaran íntegramente hace cuatro años, sus autoridades abrieron en 2002 la

posibilidad de incorporar en ellas a ciudadanos provenientes de países de América Latina. La última información disponible señala que, de un total de 1.050 extranjeros hispanoparlantes llegados a filas, 464 son ecuatorianos¹⁰. En otras palabras, a la fecha, cerca del 45 por 100 de los extranjeros que defienden la bandera española en sus Fuerzas Armadas son inmigrantes provenientes de Ecuador. Ya para el año en curso, el Ministerio de Defensa ha fijado un tope más amplio –de 2.040 actualmente a 7.140– de plazas, que podrán ser cubiertas por personal foráneo. De seguir la tendencia, más de tres mil ecuatorianos podrían engrosar las filas de unidades del ejército de tierra y de la armada¹¹.

En suma, esa inmigración de ecuatorianos que ha llegado a España, con todo lo compleja y multidimensional que es, está ahí, es productiva y puede serlo aún más si sus actores –Gobiernos, empresarios, medios de comunicación, sindicatos, ONGs, etc.– la perciben y la gestionan como una oportunidad y no como un problema. Una oportunidad de la que pueden beneficiarse los Estados implicados, sus economías, sus sociedades, sus culturas y, cómo no, los propios migrantes.

Madrid, 10 de enero de 2005

NOTAS

1. Esta cifra representa un número estimado que maneja la ONU en función de la información que tiene de los diferentes órganos de su sistema que están vinculados con el tratamiento de los flujos migratorios.
2. Blanco, Delia y Gispert, Nuria, «El País», «La inmigración en España; nadie sin Futuro», Madrid, 12 de junio de 2004.

3. ONU, «Folleto informativo sobre los Derechos Humanos», número 24, pág. 4, Centro de Derechos Humanos, Ginebra.
4. Carvajal, María Isabel, «Algunas notas sobre el perfil de los extranjeros en España en 2002 y 2003»; revista «Migraciones» n.º 15, junio de 2004, Universidad de Comillas, Madrid. La autora es

Directora del «Observatorio Permanente de la Inmigración». El estudio de campo establece que las razones de los inmigrantes ecuatorianos para viajar a España eran las siguientes: 1. Por el idioma común más del 26 por 100; 2. Por la expectativa de encontrar fácilmente un trabajo más del 21 por 100; 3. Por no necesitar visado más del 19 por 100; 4. Por tener familiares en España cerca del 15 por 100; 5. Por tener amigos o conocidos en España más del 11 por 100; y 6. Por otros motivos (el clima, los estudios, la similitud entre los dos países, etc.) cerca del 8 por 100. La encuesta citada se realizó con una muestra representativa de 987 inmigrantes ecuatorianos de los cuales 546 tenían sus papeles en regla, 324 se hallaban en situación irregular y 117 tenían su regularización en curso.

5. Debe señalarse que esta exoneración fue suprimida y que a partir del 3 de agosto de 2003 se impuso el requisito del visado para ingresar a los países de la zona Schengen y por tanto a España.

6. Así afirman Delia Blanco y Nuria Gispert, Presidentas de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado y de Cáritas Española, respectivamente, en «El País», 12 de junio de 2004, ya citado.

7. Melguizo, Ángel y Sebastián, Miguel; «Inmigración y economía: un enfoque global»; revista «Economía Exterior», n.º 28, primavera 2004; Madrid, pp. 29 y ss.

8. El profesor Lorenzo Cachón de la Universidad Complutense denomina a este tipo de trabajo, para graficar su fragilidad, como el de las tres «p»: «penosos», «peligrosos» y «precarios».

9. Información divulgada por el INE en agosto de 2004 a través de la agencia EFE.

10. «El País», 18 de diciembre de 2004.

11. Según la misma nota aparecida en «El País», en 2004, por cada plaza destinada a un extranjero se presentaron dos candidatos, mientras que para ocupar los puestos reservados a españoles se presentó menos de un candidato por plaza.

Europa y América Latina

RAFAEL ESTRELLA

Diputado por Granada. Portavoz Socialista en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de España.

RESUMEN

La relación entre la Unión Europea y América Latina ha alcanzado ya un elevado grado de madurez y cuenta con suficientes instrumentos para articular el diálogo político y la cooperación. Se trata ahora de impulsar y fortalecer los ejes centrales de esta asociación estratégica. La lucha contra la desigualdad ha de ser el objetivo central de una estrategia de desarrollo sostenible para América Latina. Crecimiento económico y cohesión social son elementos de una misma ecuación, como demuestra la propia experiencia de la Unión Europea. La gobernanza, la eficacia redistributiva del sistema fiscal, la lucha contra la corrupción son imprescindibles para situar a América Latina en la senda del desarrollo sostenible y para asegurar la credibilidad del sistema democrático, previniendo así las tendencias populistas que se alimentan de la frustración.

ABSTRACT

The relationship between Europe and Latin-America has reached a high degree of maturity and enjoys enough instruments to articulate political dialogue and co-operation. The time has come to reinforce the core elements of that strategic partnership. Struggle against inequality must be the central goal of a sustainable development strategy for Latin-America. Economic growth and social cohesion are elements of the same equation, as proven by the European Union's experience.

Good governance, efficient re-distribution of the fiscal system, fight against corruption, are indispensable to place Latin-America in the path to sustainable development and to ensure the credibility of the democratic system thus preventing populist trends which are fed with frustration.

Los profundos cambios y las convulsiones que ha vivido Europa desde el fin de la *Guerrea Fría* han generado la imagen de una Unión Europea centrada en los retos de su propio espacio geográfico. Las crisis en los Balcanes, la ampliación a diez nuevos miembros y las expectativas de incorporación de países como Bulgaria, Rumania o, sobre todo, Turquía, han reforzado aún más esa imagen limitada de cuáles son los escenarios prioritarios europeos.

Pese a carecer de una auténtica política exterior, la Unión Europea ha sido capaz, con todas las limitaciones, de poner en marcha políticas estructuradas en sus relaciones con otros conjuntos regionales, como la Asociación Euro-Mediterránea, que deberá recibir un nuevo impulso en su décimo aniversario, o, más recientemente, iniciar el diseño de una relación vertebrada con Rusia.

Las relaciones con Rusia o con el Mediterráneo, al igual que con los Balcanes, se van a ver enriquecidas también por conceptos y estrategias innovadoras, como las políticas de vecindad, basadas en la noción de «todo menos las instituciones» y en el impulso a una creciente interdependencia, lo que permitirá articular auténticos procesos políticos, económicos y sociales en estos países y regiones.

Todo ese entramado de acciones internas –ampliación, Constitución europea– y externas –vecindad– parecería relegar a un segundo plano las relaciones con otras regiones y, en particular, con América Latina. Como veremos, esa apariencia dista mucho de reflejar la realidad, ya que la Unión Eu-

ropea, desde premisas bastante bien definidas, ha sido capaz de articular, a lo largo de las últimas décadas, un importante entramado de relaciones con América Latina. Es cierto que es necesario superar inercias y rigideces en esa relación y es preciso definir nuevos objetivos y prioridades, acordes con la también nueva realidad de América Latina, una realidad que es producto de los profundos cambios que ha experimentado la región en los últimos veinte años y que plantea nuevos retos y exigencias.

La Unión Europea, como modelo de paz, estabilidad, progreso y cohesión social, es una historia de éxito, un éxito que constituye, sin duda, uno de los principales activos de Europa como actor internacional y, de manera muy especial, en su relación con América Latina, con la que comparte valores, principios y, obviamente, profundas raíces culturales.

HACIA UNA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA EUROPA-AMÉRICA LATINA

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina recibieron un gran impulso a mediados de los años ochenta, coincidiendo con el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. Esa relación cubre hoy un amplio entramado de acuerdos, tanto con países concretos como a nivel regional y subregional.

En el año 2002, América Latina fue el destino de casi un 9 por 100 de las inversiones europeas, experimentando un crecimiento del 27,6 por 100 entre 1996 y 2002, ocho puntos superior al crecimiento medio de las inversiones externas de la

Unión en dicho período. La Unión Europea es así la principal fuente de inversión extranjera directa en América Latina, unas inversiones que alcanzaron su máximo nivel en 2000 y que en 2002 representaron 206.000 millones €.

Después de EEUU, la Unión Europea es el segundo socio comercial de América Latina. El volumen de esta relación comercial se ha duplicado entre 1990 y 2002. El creciente entramado de acuerdos con los países y con las estructuras subregionales deberá favorecer el incremento futuro de esa relación comercial.

La Unión Europea es también el principal donante de ayuda al desarrollo para América Latina. Además de las contribuciones de los Estados Miembros, el presupuesto anual de la UE para Latinoamérica ha superado los 500 millones de euros anuales desde 1996. Por su parte, el Banco Europeo de Inversiones dedicó 1.104 millones € entre 2000 y 2003, mediante créditos para proyectos de interés común a los países europeos y latinoamericanos, debiendo alcanzarse los 2.480 millones € a finales de 2006.

La variedad de mecanismos a través de los cuales se articula la relación de la UE con América Latina, que cubren todas las dimensiones de las políticas externas de la Unión, reflejan la diversidad y complejidad de la región y los limitados avances en la vertebración e integración regionales.

El punto de partida, con el objetivo de incorporar una dimensión política a las relaciones UE-América Latina, fue el establecimiento del Diálogo de San José (1984),

entre la Comunidad Europea y los países de América Central, seguido, en 1986, por la institucionalización del diálogo político con el Grupo de Río (que agrupa a 19 países); con la Comunidad Andina (1996); con Mercosur (1996) y con Chile (1999). Buena parte de esos acuerdos-marco están siendo sustituidos en la actualidad por acuerdos de nueva generación, con un mayor alcance, como los acuerdos de diálogo político y cooperación con América Central y con la Comunidad Andina, firmados en Roma en 2003.

En el ámbito económico y comercial, las importaciones procedentes de América Central y de la Comunidad Andina disfrutaron de un sistema de preferencias generalizadas para su acceso a la UE. Con un alcance mucho más ambicioso, la Unión ha establecido acuerdos de asociación con México (2000) y con Chile (2002), mientras que se avanza hacia la conclusión del trascendental acuerdo con Mercosur y comienzan también los trabajos preparatorios para un Acuerdo de Asociación con la Comunidad Andina, incluyendo un acuerdo de libre comercio.

Desde 1999, la cooperación birregional cuenta con un marco general de alto nivel, desde el que se impulsa una asociación estratégica de carácter político, económico y cultural: las Cumbres Europa-América Latina y el Caribe (EU-ALC), que tienen su extensión en el ámbito ministerial.

Siguiendo la senda de Río (1999) y Madrid (2002), la Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, celebrada en Guadalajara (México) en mayo de 2004, es el reflejo más reciente de los intereses y objeti-

vos que comparten ambas regiones. También, de las distintas visiones sobre fenómenos como la globalización, el desarrollo, la pobreza o la estabilidad macrofinanciera.

En efecto, si bien hubo un claro entendimiento en la apuesta de ambos interlocutores por el multilateralismo como eje de las relaciones internacionales (ambos conjuntos regionales convergen en el compromiso con Kioto o con la Corte Penal Internacional), en la Cumbre de Guadalajara surgieron diferentes visiones al abordar otras cuestiones. La negociación del Comunicado Final puso de manifiesto que si la Unión Europea sitúa el énfasis en la propia responsabilidad de los países afectados y en la necesidad de que éstos apliquen políticas fiscales y sociales más eficaces y justas, los países AL-C (América Latina y el Caribe) sitúan la responsabilidad primaria en la Comunidad Internacional y ponen el acento en cuestiones como el aumento de la ayuda al desarrollo, la cancelación o renegociación de la deuda externa y el acceso de sus productos al mercado europeo.

La Cumbre de Guadalajara, además de la visión compartida sobre la necesidad de un sistema internacional basado en el multilateralismo, dio un paso sustancial en la identificación de los retos de la región, al definir los dos grandes objetivos que deberán enmarcar el diálogo UE-América Latina en los próximos años: la cohesión social y la integración regional.

La cohesión social, sin duda el mayor desafío de América Latina, aparece como elemento central de la Declaración de Guadalajara, que sienta las bases para, con im-

plicación de todos los actores, desde los gobiernos a los fondos internacionales, impulsar una sustancial reducción de la desigualdad y la desestructuración social en América Latina. En cuanto a la integración regional, cuyo estado embrionario aparece como un serio obstáculo para el desarrollo de la región, pues debilita su posición en un mundo globalizado, la UE considera que, especialmente en el caso de América Central y la Comunidad andina, es necesario el avance en este ámbito, antes de abordar la negociación de Acuerdos de Asociación: integración regional y asociación con la UE aparecen así como objetivos indisociables.

LA COHESIÓN SOCIAL COMO OBJETIVO PRIORITARIO

Los compromisos de Guadalajara situarían la cohesión social no sólo como prioridad de los programas europeos en América Latina, sino también de la actividad de otros actores internacionales; evidentemente, hablamos del BID, la CEPAL o el PNUD, pero también del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a los que se pretende asociar a este ejercicio.

Por su parte, la Unión Europea, además de reforzar y orientar hacia el objetivo de la cohesión social los instrumentos ya existentes, como el Observatorio de las Relaciones EU-AL, o nuevos, como el programa EU-ROSOCIAL, así como los diversos programas de cooperación con países o con la región, deberá impulsar la cooperación intra-regional en este ámbito y prestar una especial atención a las políticas sociales y/o fiscales que en cada país tienen impacto en la cohesión social.

Los objetivos de Guadalajara, que tienen como mayor defecto la ausencia de indicadores específicos y verificables, son, sin embargo, muy ambiciosos. En síntesis, se plantea la necesidad de dedicar «una parte sustancial» del gasto público a los sectores sociales, a las infraestructuras de base, a los fondos de solidaridad nacional y a un mejor acceso a los servicios sociales o a otras actividades de las que puedan beneficiarse los sectores marginados. La existencia de políticas fiscales, que permitan una mejor distribución de la riqueza y aseguren niveles apropiados de gasto social, aparece como requisito imprescindible.

La gobernanza, el fortalecimiento del sistema democrático, es el principio que preside lo que podríamos denominar como «estrategia de Guadalajara», que se centra en el desarrollo de capacidades humanas a través de programas de educación, de salud, de nutrición, de vivienda, de justicia (respeto de los derechos humanos, etc...) y de seguridad, de promoción de empleos dignos, de creación de redes de protección y solidaridad social para las personas y las familias más vulnerables. Es, en suma, una estrategia que se inserta plenamente en los Objetivos del Milenio, establecidos por Naciones Unidas.

DE WASHINGTON A GUADALAJARA, LOS RETOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Sin declararlo expresamente, Guadalajara supone una propuesta para superar la etapa dominada por el «Consenso de Washington» que, si bien produjo un importante impulso para las economías de América Latina, se tradujo, junto con índices de crecimiento

poco satisfactorios, en la pervivencia de una desigual distribución de la renta nacional y en escasos avances en términos de desarrollo humano. Los objetivos marcados en Guadalajara van en la misma dirección que los acuerdos adoptados en la Cumbre del Desarrollo de 2002 (*Consenso de Monterrey*) con participación de cincuenta Jefes de Estado o de Gobierno y doscientos Ministros.

El llamado *Consenso de Washington* surge a finales de los años ochenta como modelo de respuesta creíble y adecuación a las políticas de condicionalidad, tras el agotamiento del modelo de sustitución de las importaciones y la profunda crisis causada por la deuda externa, que marcarían la *década perdida*. Los gobiernos de América Latina, cuyas economías estaban sumidas en la inestabilidad interna y el descrédito internacional, aceptaron y aplicaron en diferente grado este programa de medidas.

Se estableció así un nuevo paradigma por el que, en un contexto globalizado, se hace necesario adoptar nuevas prácticas, como la desregulación de mercados, la apertura comercial y financiera, y el papel limitado del Estado en la economía; el grado de éxito que se lograra con estas políticas dependería de la intensidad, celeridad y coherencia con que cada país las adopte.

El *Consenso de Washington* no representaba el pensamiento oficial de las instituciones situadas en Washington o del Gobierno de EE UU; tampoco era, en términos reales, un consenso, pero sí venía a reflejar, en palabras de John Williamson, «la sabiduría convencional en boga entre las instancias

económicamente más influyentes de Washington». El *Consenso, codificado* en 1989 por Williamson, contenía diez reformas básicas: 1) disciplina fiscal; 2) prioridad para el gasto social; 3) reforma tributaria; 4) liberalización financiera; 5) tipos de cambio unificados y competitivos; 6) liberalización del comercio exterior; 7) apertura a la inversión extranjera directa; 8) privatización de las empresas estatales; 9) desregulación, y 10) respeto a los derechos de propiedad.

Williamson revisaría en 1997 su trabajo original para incluir, en el primer bloque, el incremento del ahorro; en el segundo, el énfasis en la educación primaria y secundaria; en el cuarto, la supervisión de banca, así como un nuevo bloque de medidas referidas a la creación y reforma de instituciones estratégicas como bancos centrales independientes y poderes judiciales transparentes.

La aplicación de las reformas contenidas en él ha tenido, sin duda, efectos positivos, como la desaparición de la *hiperinflación*, unos presupuestos más saneados, un menor coeficiente de deuda externa o un considerable aumento de la inversión exterior directa, aunque ésta se ha dirigido más a las adquisiciones de sectores privatizados que a nuevas inversiones productivas. Sin duda, el en el balance del *Consenso de Washington*, cuyo principal defecto era que no incluía la cohesión social entre sus objetivos, queda también un mayor desempleo y unos índices de pobreza que no se han reducido. Al mismo tiempo, la apertura económica ha aumentado la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas ante los efectos secundarios de la globalización.

De este modo, la recuperación prácticamente generalizada de los sistemas democráticos en América Latina contrasta vivamente con un crecimiento económico que no ha ido acompañado de redistribución y que apenas ha mantenido el producto *per capita*. Se debilita así la confianza en las todavía frágiles y poco vertebradas instituciones democráticas y, en ese contexto, emergen nuevas fuerzas, en general de corte populista, que tienden a desplazar a los partidos políticos clásicos.

El esfuerzo de los gobiernos por adoptar las directrices del Consenso de Washington, las dificultades, los errores y el impacto sobre la mayoría de la sociedad de los procesos de ajuste económico han generado nuevos desequilibrios. Las políticas macroeconómicas, las reformas liberalizadoras y los procesos de privatización se han traducido, en muchos casos, en un aumento de la desvertebración social, con devastadoras consecuencias en las etapas de crisis, que han emergido con demasiada frecuencia en el ciclo económico.

La consecuencia es el cuestionamiento, en su conjunto, del Consenso de Washington, al que se le atribuyen buena parte de los problemas económicos y sociales que hoy padece América Latina y, al mismo tiempo, el ataque a la legitimidad de los gobiernos que, en sus esfuerzos por aplicar los compromisos de Washington, no han sido capaces de obtener los resultados que esos programas debían producir. La crisis económica mundial, tras el 11 de septiembre, y las incertidumbres resultantes oscurecen aún más las perspectivas latinoamericanas.

LA NUEVA REALIDAD POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA

El proceso anterior no puede entenderse plenamente sin tener en cuenta los profundos cambios políticos que se han producido en las últimas décadas. A pesar de los evidentes problemas políticos que experimentan algunos de los países latinoamericanos, es indudable que, salvo excepciones, hoy ya no cabe hablar, como hace dos décadas, de recuperación de la democracia, sino de su estabilización y consolidación. Baste recordar que hace treinta años, sólo una minoría de países de América Latina y el Caribe celebraban elecciones democráticas, que hace 20 años sólo se producían en la mitad de los países y que en los últimos 10 años se han experimentado avances significativos en el desarrollo de elecciones libres y transparentes, como refleja el Índice de Democracia Electoral elaborado por el PNUD. Lo mismo cabe decir de la participación de las mujeres (18 por 100 en los parlamentos nacionales) y de los indígenas. A ello debe añadirse, junto con el desarrollo de la sociedad civil y el indudable avance de los derechos humanos y las libertades, un proceso, no exento de tensiones y debilidades, de descentralización política y administrativa sin precedentes, por el que los gobiernos locales y regionales han pasado a ser objeto de elección popular en casi todos los países de la región.

Pese a ello, como se ha indicado, se han producido situaciones de crisis y tensiones sociales que han evidenciado las debilidades que aún presenta la consolidación de la democracia representativa en América Latina. Los cambios anteriormente descritos, con todas sus limitaciones, han afectado a las

viejas estructuras de mediación política, poniendo en cuestión los antiguos resortes populistas y clientelistas de canalización de la voluntad popular, sustituidos, en algunos casos por mecanismos populistas de nuevo cuño: todo ello plantea la necesidad de una revisión del sistema de partidos en América Latina.

La reducción de la pobreza y de la desigualdad, íntimamente relacionadas entre sí, aparece como el objetivo principal de la actuación europea en América Latina. Las desigualdades en la región son históricamente las más extremas del mundo y obedecen a factores estructurales, como la distribución de la tierra o el acceso a la educación y otros servicios: los esfuerzos de cambio que se precisan son ingentes y los resultados no inmediatos, lo que hace aún más necesaria una acción urgente y enérgica.

En los últimos quince años, en América Latina, pese a la moderada reducción de los niveles de pobreza, ha seguido aumentando la desigualdad. En este contexto general, cabe destacar que se han experimentado avances en materia de educación, salud, igualdad de género y acceso a agua potable, que sitúan a la región en la perspectiva de cumplir los objetivos del milenio en estos ámbitos; al mismo tiempo, será difícil que pueda alcanzarse el objetivo de reducir a la mitad el índice de personas en situación de extrema pobreza.

La pervivencia de la desigualdad, herencia histórica del subdesarrollo, constituye hoy uno de los principales obstáculos para la consolidación de democracias estables en

América Latina. Por un lado, hace aumentar la resistencia al cambio por parte de los sectores más favorecidos, con la consiguiente reducción del pluralismo político, por lo que se ven limitadas, también, las posibilidades de institucionalización de fórmulas de convivencia derivadas de la profundización de la democracia. Al mismo tiempo, la desigualdad de partida, y su mantenimiento, hacen que la democracia genere fuertes expectativas en los sectores más desfavorecidos, que pueden verse frustradas, generando inestabilidad y la posibilidad de triunfo de opciones políticas de corte populista que, a medio plazo, podrían devenir en un regreso a fórmulas autoritarias.

Las dificultades de las nuevas democracias latinoamericanas para desarrollar eficazmente la lucha contra la pobreza y la desigualdad se deben a un conjunto de factores internos y externos a los que hemos hecho referencia: la necesidad de reducir la deuda, el limitado acceso a recursos financieros internacionales, las barreras de acceso a los mercados y el proceso de inserción en la economía global, han impuesto fuertes sacrificios de ajuste estructural que han limitado y debilitado, en no pocos casos, la capacidad de actuación del Estado. En el plano interno, la mayoría de los países sufren de una limitada capacidad fiscal que hipoteca sus políticas de lucha contra la pobreza y de reducción de la desigualdad.

De este modo, el desarrollo de las capacidades estatales, a partir de políticas fiscales más equitativas y eficientes, junto al desarrollo de nuevas políticas del bienestar y fórmu-

las flexibles de prestación de servicios, con amplia participación del mercado y la sociedad civil, es el gran reto de la región para que la democracia funcione y contribuya a la existencia de sociedades más justas y más prósperas. La gobernanza aparece así como el elemento imprescindible para impulsar, desde instituciones democráticas sólidas, políticas eficaces dirigidas a elevar sustancialmente los niveles de desarrollo humano.

CONCLUSIÓN: UNA AGENDA COMPARTIDA PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

La relación entre Europa y América Latina ha alcanzado un grado de madurez que permite –y hace a la vez imprescindible– un nuevo impulso político que sitúe, de manera efectiva, a Latinoamérica entre las prioridades estratégicas de la Unión Europea. El diálogo político reforzado entre la UE y América Latina aparece, junto con las relaciones de cooperación y el impulso tecnológico y comercial, como uno de los tres ejes principales de cooperación entre ambas regiones. Ese diálogo se ve reforzado por el relanzamiento de los procesos de integración y cooperación entre los países latinoamericanos y por la extensión de la democracia en la región. La identidad de valores, principios y raíces culturales compartidas supone una sólida base sobre la que construir una asociación estratégica. En la realización de las ambiciones de Europa como actor internacional, América Latina es, indudablemente, un aliado natural, con el que comparte la misma visión sobre la importancia del multilateralismo como marco para las relaciones internacionales.

Ese compromiso reforzado de Europa con América Latina debe hacer prioritario el objetivo del desarrollo sostenible en todos sus elementos: la equidad social aparece como el principal problema de una región que presenta los índices mundiales más elevados de desigualdad. Ante este reto, crecimiento y redistribución no son, en modo alguno, alternativas diferentes, sino elementos de una misma ecuación en la que el papel del Estado es fundamental para garantizar un nivel de cohesión social satisfactorio. Por eso, junto con la necesidad de estabilidad macroeconómica y la credibilidad presupuestaria, es fundamental luchar contra la corrupción,

seguir realizando esfuerzos de democratización a través de la gobernanza participativa y que el Estado actúe sobre el sistema fiscal, para hacerlo más equitativo y progresivo. Pero Europa puede también contribuir a todos estos objetivos desde su propia experiencia, como el éxito en la integración europea o las políticas de cohesión, materializadas en la estrategia europea contra la pobreza y la exclusión (Lisboa 2000), o la política regional que viene aplicando desde los años setenta, impulsando así eficazmente los objetivos centrales de esa Agenda compartida para el desarrollo de América Latina. •

Las inversiones directas españolas en América Latina en el período 2000-2003

ALFREDO ARAHUETES

Profesor de Economía Mundial de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ICADE), Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

AURORA GARCÍA DOMONTE

Profesora del Departamento de Gestión Financiera de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ICADE), Universidad Pontificia Comillas de Madrid.

RESUMEN

Las inversiones directas españolas han acompañado la tendencia seguida por los flujos internacionales de inversión directa. Registraron un importante *take off* en la etapa 1996-2000 y desde entonces han seguido una trayectoria descendente que apenas ha comenzado a cambiar en 2004. Sin embargo, en este año pasado la drástica y preocupante reducción de la entrada de inversiones extranjeras directas en España ha supuesto que las inversiones directas realizadas hayan vuelto a superar de nuevo a las recibidas. El elevado flujo de inversiones directas en el exterior en esta etapa se concentró sobre todo en los países de América Latina, lo que determinó que las instituciones financieras y las empresas españolas se constituyesen en los segundos inversores internacionales en la región, apenas por detrás de Estados Unidos.

ABSTRACT

The direct Spanish investment follows the international flow of direct investment. They registered an important «take off» in the 1996-2000 period and since then has been following a descendent tendency that barely has started to change in 2004. None the less, in the last year the drastic and worrying reduction of the entrance of the foreign direct investment in Spain has assumed that the already done direct investment have come to exceed once again the once that were received. The high flow of foreign direct investment in this period was concentrated most of all in the Latin America countries, which determined that Spanish financial institutions and enterprises became the second international investors in the region, only behind of the United States.

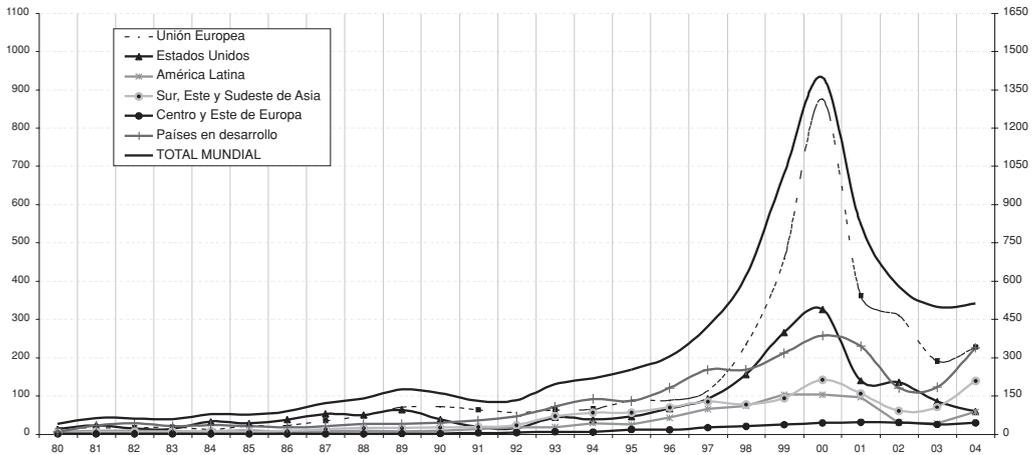
RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES DIRECTAS INTERNACIONALES EN EL PERÍODO 2000-2004

La larga fase de expansión de las inversiones directas internacionales en el período 1993-2000 dio paso a una nueva etapa de desaceleración en la que, sin embargo, los flujos anuales mantuvieron una cuantía muy superior, incluso, a las fases expansivas registradas en anteriores etapas (véase Gráfico n.º 1). En el año 2000 las inversiones directas registraron un record histórico y su cuantía representó algo más de 6 veces los niveles de mediados de los años noventa, considerados entonces los más elevados de la historia. En 2001 los flujos de inversiones directas sufrieron una contracción del 54 por 100, lo que suponía el inicio de

un significativo cambio de tendencia. Con todo, esta brusca contracción debía analizarse con cierta cautela. La elevada dimensión de las inversiones directas mundiales en los años 1999 y 2000 estuvieron determinadas por el alto nivel alcanzado por el proceso de fusiones y adquisiciones internacionales, y en particular, a que éste registró un grupo de operaciones de muy elevada cuantía tanto en 1999 como, sobre todo, en 2000.

De este modo, era lógico que en 2001 se registrase una significativa reducción de las inversiones directas, puesto que era poco probable que tuviesen lugar nuevas operaciones de fusiones y adquisiciones transfronterizas de cuantías similares a las que se verificaron en los dos años anterior-

Gráfico n.º 1: Flujos de Inversiones directas internacionales por áreas de destino, 1980-2004, (miles de millones de €)



A la escala de la izquierda están referidas las inversiones directas de las distintas áreas, y a la escala de la derecha las inversiones totales mundiales.

Fuente: Elaboración propia según datos de UNCTAD (2001 a 2004) y OCDE (2003 y 2004).

res. En 1999 y 2000 los sectores más activos para las operaciones de fusiones y adquisiciones internacionales fueron los vinculados a actividades de la «nueva economía» y, por tanto, en ellos también se verificaron las mayores concentraciones de inversiones directas. La importancia de las inversiones en actividades relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones se pone de relieve al observar que mientras en 1995 las inversiones directas de estas actividades ascendieron a 18.000 millones de dólares, en 2000 alcanzaron los 400.000 millones de dólares¹. El cambio de los «*animal spirits*» reflejado en la caída del Índice Compuesto de Precios de *Standard & Poor's* en marzo de 2000 introdujo una nueva atmósfera que cambiaría el ánimo de los agentes económicos a medida que transcurría ese año.

El continuo aumento de las cotizaciones bursátiles que había tenido lugar durante los seis años anteriores había constituido un importante mecanismo para la financiación de las inversiones de las empresas y, por tanto, de las inversiones internacionales. El nivel alcanzado por las cotizaciones bursátiles motivó que el *chairman* de la Reserva Federal —Alan Greenspan— señalase, en 1998, que los mercados atravesaban por una fase de «exuberancia irracional». Sin embargo parecía que esta vez el crecimiento de la productividad podía ser esgrimido como el verdadero fundamento de la nueva valoración de las empresas. Poco había que temer, ya que la «nueva economía» había traído, además de nuevas tasas de productividad, el ansiado fin de los ciclos económicos.

Pero de nuevo, por causas poco explícitas, en marzo de 2000 la realidad fundamental de la economía volvía a mostrarse como siempre. El abismo entre el nivel de las cotizaciones bursátiles y los beneficios empresariales volvía a aparecer como una ley inexorable. El sueño del *Dow Jones* en 36.000² no estaba a la vuelta de la esquina, sino que quizá tendría que esperar hasta 2070. Mientras tanto, la burbuja bursátil había comenzado a desinflarse con la suave caída del índice *Dow Jones* en diciembre de 1999, y los malos presagios se confirmaban tanto con la caída del *Standard & Poor's*, desde marzo de 2000, como con la precipitación abrupta del índice de la «nueva economía», el *Nasdaq*. En los dos años siguientes «las empresas perdieron [por la caída de sus cotizaciones] 8,5 billones de dólares sólo en las bolsas estadounidenses (...), la Nueva Economía no había puesto fin al ciclo económico (...), y el mayor auge de la economía de Estados Unidos desde la II Guerra Mundial dio paso también a la mayor caída»³.

De esta forma, se inició una nueva fase de intensa desaceleración de la economía internacional motivada por la crisis de la economía estadounidense, en la que los desequilibrios financieros del sector empresarial y el cambio en los «*animal spirits*» se convirtieron en los principales lastres para una rápida recuperación. La nueva atmósfera venía cargada de expectativas muy pesimistas sobre la obtención de beneficios, y fue precisamente la percepción de que «los beneficios permanecerían esquivos lo que determinó que las empresas multinacionales europeas que habían invertido con fuerza en Estados Unidos [y en otras áreas como América La-

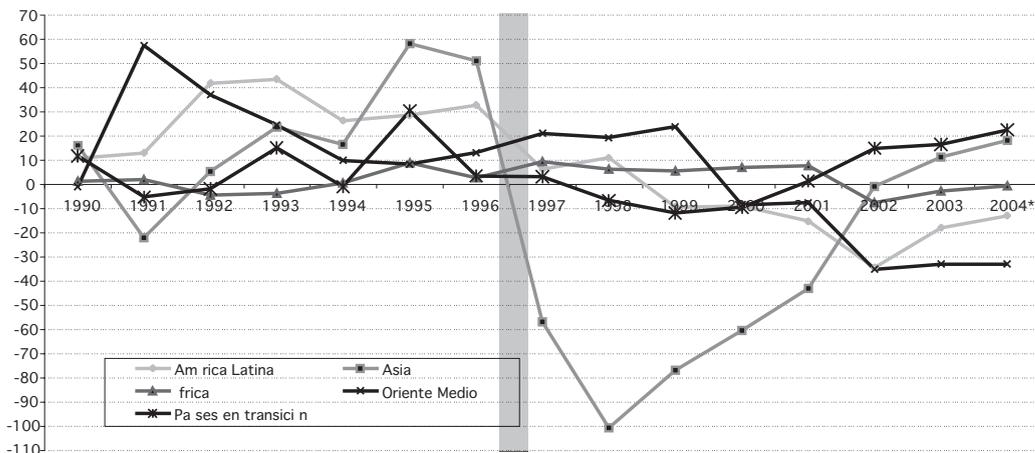
tina] comenzasen a recortar sus inversiones en todas partes. En términos más generales, la necesidad de llevar a cabo ajustes para adaptarse a las caídas sin precedentes registradas en los mercados bursátiles supuso otro motivo de freno para la marcha de la economía mundial»⁴.

El cambio de estrategia de las empresas supuso una importante reducción de las fusiones y adquisiciones transfronterizas y de las inversiones directas. Así, las inversiones directas internacionales sufrieron en 2001 una abrupta contracción del 54 por 100, que se acentuó en 2002 con una nueva caída del 20 por 100 y en 2003 con una nueva

reducción del 28 por 100 (véase Gráfico n.º 1). Apenas en 2004 parece haberse quebrado la tendencia decreciente iniciada en 2001 y los flujos internacionales han registrado, por primera vez desde entonces, una tasa positiva⁵ del 6 por 100.

En el ciclo expansivo 1995-2000, los flujos internacionales de inversiones directas se originaron y se destinaron a los principales países industrializados, pero continuó aumentando de forma destacada la participación, como destinatarios, de los países asiáticos y, de manera creciente, de los países de América Latina y las economías europeas en transición (véase Gráfico n.º 1). Los países de la

Gráfico n.º 2: Evolución de los Flujos Financieros Internacionales netos en Países en Desarrollo y Economías en Transición deducidas las Inversiones Directas, 1990-2004 (miles de millones de euros)



* Datos previsionales.

En este caso los flujos financieros netos internacionales incluyen sólo las inversiones de cartera y otras inversiones (cuyo componente principal son los préstamos), de forma que al excluir las inversiones directas se observe mejor la retracción de los capitales.

Fuente: Elaboración propia según datos del *World Economic Outlook* del FMI, varios números.

Unión Europea y Estados Unidos eran los principales inversores y sus economías eran también las grandes destinatarias de las inversiones directas. Sin embargo, las economías asiáticas –y en ellas, particularmente, China– y las de América Latina recibieron una importante oleada de inversiones extranjeras, proceso al que se incorporaron, en una dimensión menor, las economías en transición.

La desaceleración de la economía internacional, iniciada en el segundo semestre de 2000, representó un segundo *shock* adverso para los países en desarrollo y las economías en transición. Estas áreas todavía estaban sufriendo los efectos negativos de un primer *shock* que se produjo a consecuencia de la crisis asiática de 1997. La naturaleza de esta crisis hizo que se convirtiese en la primera crisis financiera de la globalización y sus efectos negativos fueron tan amplios que desencadenaron la crisis rusa de agosto de 1998, y fuertes turbulencias sobre los países de América Latina. Este primer *shock* se tradujo en la retracción de los flujos financieros internacionales (véase Gráfico n.º 2) de casi la totalidad de los países emergentes, lo que originó que sus economías viesan amenazada su estabilidad y entrasen, de forma abrupta, en fases recesivas.

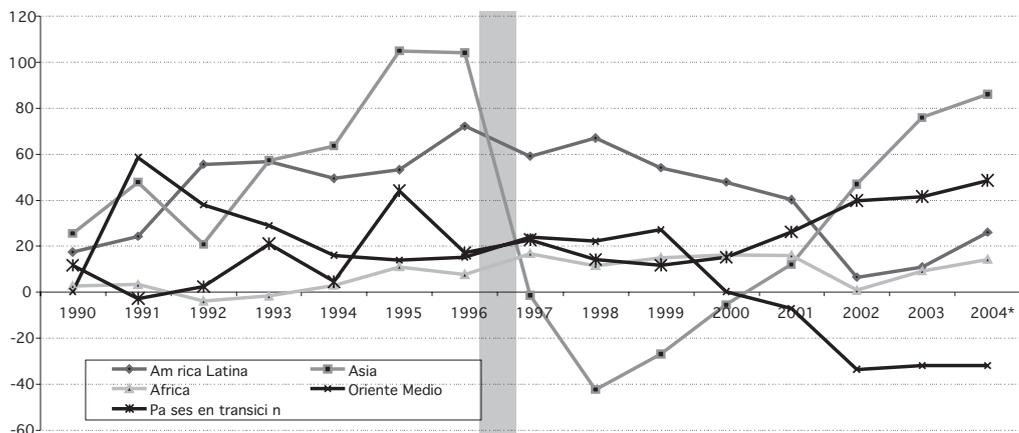
La contracción de los flujos financieros netos internacionales, que se refleja en el gráfico n.º 2, no revistió la intensidad de otras épocas porque la evolución de las entradas de inversiones directas en los países en desarrollo y economías en transición compensó la intensidad de las salidas de capitales en las categorías de inversiones de cartera y de flujos de préstamo. La nueva importancia

de las inversiones directas puede observarse en el gráfico n.º 3. Al considerar los flujos netos de inversiones directas junto a los demás flujos financieros da la impresión de que la única área afectada por la crisis de 1997 es la propia región asiática, y sin embargo es la dinámica diferencial de las inversiones directas la que explica que, mientras se retiraban los demás flujos financieros, los movimientos de capitales internacionales de las empresas siguieron dirigiéndose a las economías asiáticas –y en éstas en particular a China–, a los principales países de América Latina, a las economías en transición de los países del antiguo bloque comunista e incluso a un grupo de países en África.

La volatilidad de las inversiones de cartera y de los flujos de préstamo desde 1997 contrasta con la sostenida expansión de los flujos de inversiones directas que se mantuvieron creciendo en las economías emergentes hasta el año 2000 y comenzaron a reducirse en 2001. Desde este año y hasta 2003, sin embargo, las inversiones directas siguieron la misma evolución que se había iniciado un año antes en los países industrializados. El comportamiento de las inversiones directas en los países industrializados, por una parte, y en los países en desarrollo y economías en transición, por otra, no se sincronizó porque todavía en 2001 se registraron importantes inversiones directas en China, India, Brasil, México y la República Checa, países que en la etapa 1990-2001 absorbieron algo más de la mitad de los flujos totales de inversiones directas que se dirigieron al mundo no desarrollado⁶.

La crisis asiática de 1997-1998, la desaceleración de la economía internacional a par-

Gráfico n.º 3: Evolución de los Flujos Financieros Internacionales netos en Países en Desarrollo y Economías en Transición, 1990-2004 (miles de millones de euros)



* Datos previsionales.

Los flujos financieros netos internacionales incluyen: inversiones directas, inversiones de cartera y otras inversiones cuyo componente principal son los préstamos.

Fuente: Elaboración propia según datos del *World Economic Outlook* del FMI, varios números.

tir del segundo semestre de 2000 y la contracción de los flujos de inversiones directas en los países en desarrollo desde 2001 han convertido a estos países —en distintos momentos— en exportadores netos de capital. Obviamente, primero fueron los países asiáticos y después los países de América Latina. Esta nueva situación les abocó a ajustar sus economías y obtener importantes superávits en sus balanzas por cuenta corriente que les permitiesen no sólo cumplir sus compromisos financieros sino acumular reservas para despejar incertidumbres. Teniendo en cuenta las exportaciones netas de capitales que han realizado los países en desarrollo en el período 1999-2003 y las entradas que se registraron en la etapa anterior, desde

1990, cabe afirmar que los recursos netos⁷ acumulados por los capitales invertidos en los países emergentes entre 1990 y 2003 ascienden, aproximadamente, a 130.000 millones de US\$, o lo que es lo mismo, representan apenas el 1,2 por 100 del PIB conjunto de los países en desarrollo en 2003, lo que refleja que también en esta etapa ha tenido lugar una excesiva aversión al riesgo de los flujos internacionales de capitales privados.

También se verifica un fenómeno importante respecto a la disponibilidad de divisas por parte de las economías emergentes. Cuando se compara la evolución de las entradas netas de inversiones directas con las

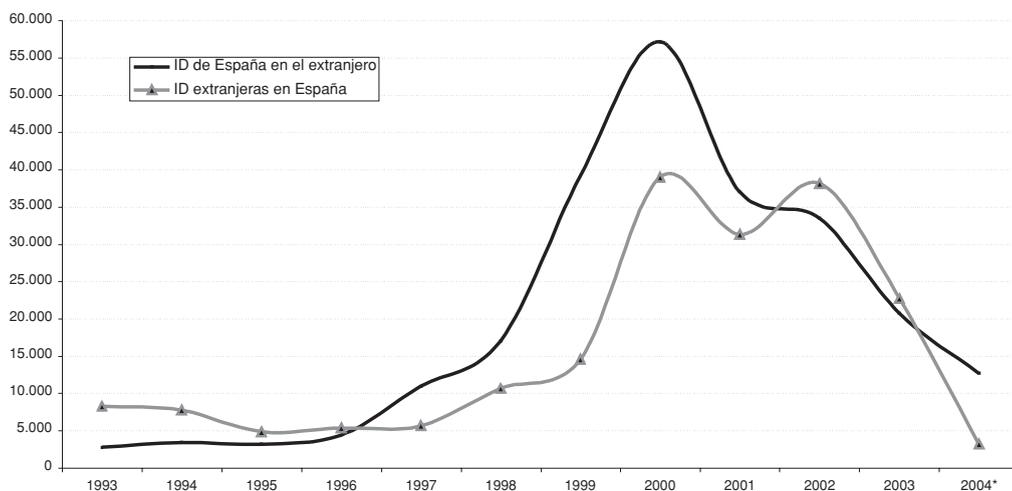
salidas netas en concepto de rentas derivadas de estas inversiones se observa que desde el año 2000 las empresas extranjeras han disminuido sus flujos de inversión y han mantenido las rentas de capital que remiten al exterior. Estas rentas representan cantidades importantes, como pone de relieve el caso de los países de América Latina, desde los que las empresas extranjeras transfieren al exterior, anualmente, en concepto de dividendos alrededor de 20.000 millones de dólares desde 1997⁸.

LOS NUEVOS RASGOS DE LAS INVERSIONES ESPAÑOLAS EN AMÉRICA LATINA EN EL PERÍODO 2000-2003

Las inversiones directas españolas han acompañado la tendencia seguida por los

flujos internacionales de inversión directa. Registraron un importante «take off» en la etapa 1996-2000 y desde entonces han seguido una trayectoria descendente que apenas ha comenzado a cambiar en 2004. El salto cuantitativo que tuvo lugar en la etapa 1996-2000 (véanse Gráficos n.º 4 y n.º 5) contribuyó a que la economía española se convirtiese por primera vez en su historia, y en particular desde 1997, en inversora directa neta internacional, al menos hasta 2001, cuando volvió a la situación tradicional de receptora neta de inversiones. Sin embargo, en 2004 la drástica y preocupante reducción de la entrada de inversiones extranjeras directas en España ha supuesto que las inversiones directas realizadas hayan vuelto a superar de nuevo a las recibidas, lo

Gráfico n.º 4: Flujos de Inversiones directas de España en el exterior y de Inversiones directas extranjeras en España, 1993-2004 (millones de euros)



* Datos a septiembre de 2004.

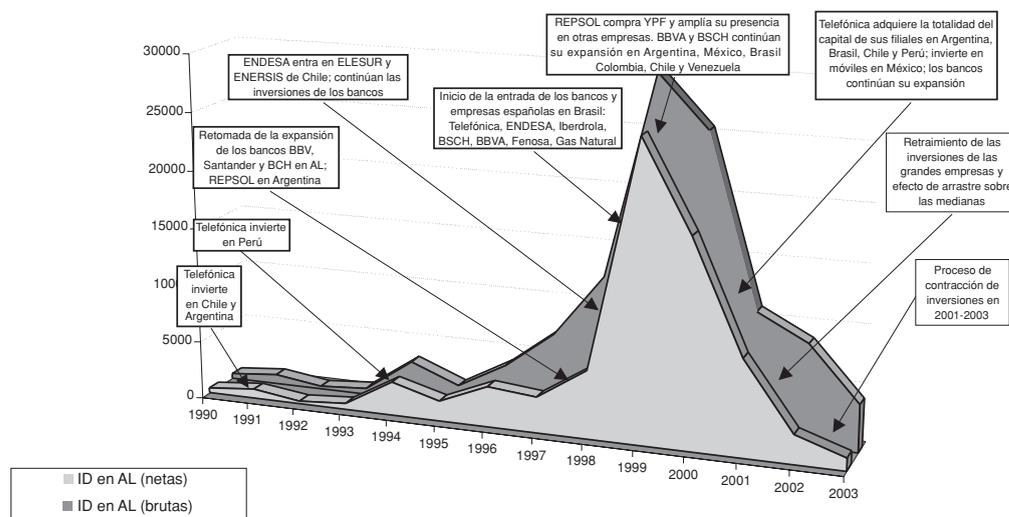
Fuente: Elaboración propia según datos de *Balance of Payments Statistics Yearbook* del FMI, varios años, y Boletín Estadístico del Banco de España.

que no deja de constituir una seria adversidad en un año récord en el déficit de la balanza por cuenta corriente.

El elevado flujo de inversiones directas en el exterior en esta etapa se concentró sobre todo en los países de América Latina, lo que determinó que las instituciones financieras y las empresas españolas se constituyesen en los segundos inversores internacionales en la región, apenas por detrás de Estados Unidos⁹. La dinámica de este ciclo de inversiones en los países de América Latina estuvo determinada por el sector servicios –actividades financieras y servicios públicos (*utilities*)–, que absorbió el 57 por 100 de los flujos, seguido del manufacturero (28 por 100) y actividades primarias (15 por 100).

El ciclo expansivo de las inversiones directas de las empresas españolas en América Latina del período 1995-2000¹⁰ (véase Gráfico n.º 5) dio paso, desde los primeros meses de 2001 (véase Gráfico n.º 5), a una nueva fase de intensa retracción inversora que continuó hasta 2003, tras la cual parece haberse iniciado en 2004 una nueva fase de suave aumento de inversiones. En esta nueva etapa la intensa desaceleración de los flujos españoles de inversiones directas ha hecho que su cuantía haya vuelto a situarse en niveles inferiores a los del comienzo del ciclo expansivo anterior, pero su evolución ha sido similar a la de los flujos de inversiones directas internacionales. Esta evolución de las inversiones directas de las empresas e instituciones financieras españolas, es un claro

Gráfico n.º 5: Evolución de las ID de las principales empresas españolas en la fase expansiva 1994-2000 y en la nueva etapa 2001-2003



Fuente: Casilda (1999), Arahetes (2001), Arahetes y Casilda (2004) y elaboración propia según datos de la Dirección General de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía.

reflejo tanto de la atmósfera de incertidumbre vigente en la economía internacional, como de la cautela que inspiran las expectativas y los «*market sentiments*» sobre algunas de las economías de América Latina y en particular sobre la argentina.

Las empresas extranjeras que, como las españolas, se instalaron principalmente en actividades de servicios destinados al mercado interno han sido las que han sufrido en mayor medida el impacto de la desaceleración de la economía internacional y de las crisis de los mercados internos en las economías latinoamericanas. Los mercados financieros internacionales pronto les restringieron el crédito, que con tanta abundancia les proporcionaron en el ciclo expansivo de los noventa, al percibir que las empresas registraban un elevado endeudamiento en divisas. Las crisis de las economías de la región originaron la contracción de los mercados internos al tiempo que las devaluaciones mermaban los ingresos en dólares que podían obtener tras convertir sus ganancias en moneda nacional a un tipo de cambio muy desfavorable. Esta situación se complicó ante la falta de claridad de los marcos reguladores, por lo que resultaba difícil aumentar las tarifas en momentos en los que la población asistía a un estancamiento de sus ingresos cuando no a una clara disminución. Era una situación muy diferente de la que tenían los inversores en actividades primarias, ya que sus ingresos seguían obteniéndose en dólares y algunas materias primas registraban importantes aumentos de precios en el mercado internacional.

En el período 1995-2001, los países de América Latina se convirtieron en el princi-

pal destino de las inversiones de las empresas españolas, absorbiendo, en promedio anual, el 60 por 100 de las mismas, al tiempo que los países de la Unión Europea se situaban en segundo lugar con el 26 por 100¹¹. Sin embargo, en la nueva etapa a partir de 2001 la situación se ha invertido. Las inversiones españolas se han orientado mayoritariamente hacia los principales países de la Unión Europea (55 por 100), y los países de América Latina se han situado como la segunda área de destino (25 por 100) (véanse Gráficos n.º 6 y n.º 7). Este cambio es fácil de entender. Al contrario de lo que ocurría en el ciclo expansivo de los noventa, las dificultades que encuentran las empresas para conseguir financiación internacional hacen muy difícil que las empresas matrices dediquen recursos propios a la financiación de las operaciones de las filiales, en los países latinoamericanos, en momentos de contracción de sus mercados internos y cuando éstos no acaban de despejar las incertidumbres de los marcos regulatorios.

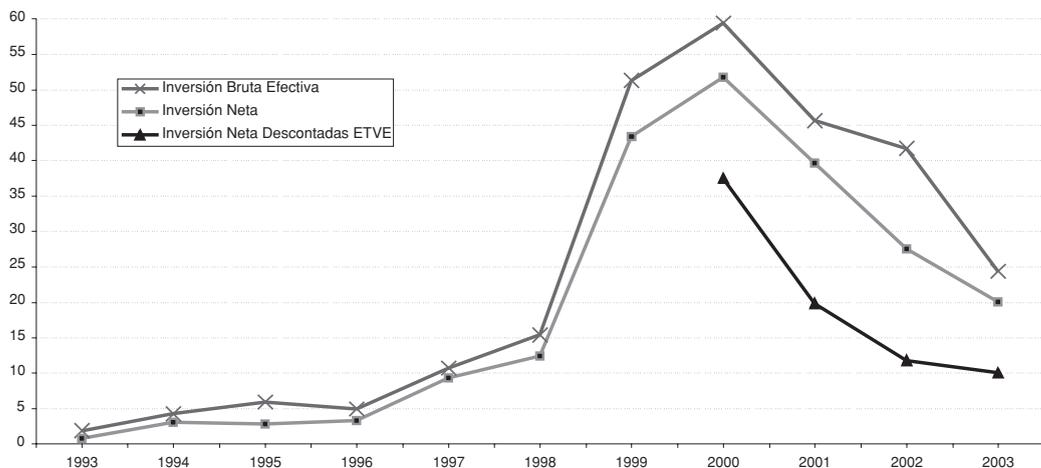
En el ciclo 1995-2000, las inversiones españolas en América Latina estuvieron determinadas por la atmósfera propicia de la economía internacional y la gran atracción que ejercieron, sobre las grandes empresas españolas, las oportunidades de inversión en procesos de privatización puestos en marcha por las principales economías de la región en los sectores de telecomunicaciones, prospección, explotación y distribución de petróleo y derivados, energía eléctrica, agua, gas. La atracción que ejercían de las privatizaciones se reforzó con las políticas de liberalización y desregulación de actividades del sector servicios, en especial del financiero,

que también otorgaban un tratamiento favorable a las inversiones extranjeras. Este conjunto de factores constituye el núcleo explicativo de la alta concentración geográfica y sectorial de los flujos españoles de inversión directa en la región, ya que el 86 por 100 de los mismos se localizaron¹² en: Argentina (30 por 100), Brasil (28 por 100), Chile (13 por 100), Colombia (8 por 100) y México (7 por 100)¹³.

Los factores de localización de las principales economías de la región, y las ventajas de

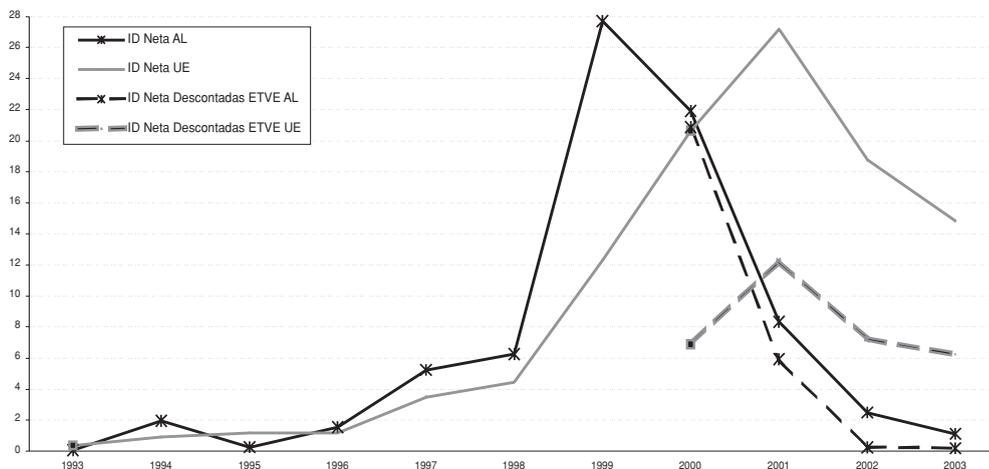
tamaño y necesidad de ampliación de mercados de las grandes empresas españolas fueron, también, determinantes de un cambio significativo en el patrón sectorial de las inversiones españolas. Junto a la tradicional hegemonía de las inversiones en actividades financieras –banca y seguros– llevadas a cabo por los actuales dos grandes bancos –SCH y BBVA– y en segundo término por la compañía de seguros MAPFRE, se iniciaba un proceso de diversificación en el que estos intermediarios comenzaron a tomar importantes posiciones en sociedades gestoras de fondos de pensiones¹⁴.

Gráfico n.º 6. Inversiones Directas de las empresas españolas, 1993-2003: Flujos totales de ID brutas efectivas, netas totales y netas descontadas las realizadas por empresas tenedoras de valores extranjeros (ETVE) (miles de millones de euros)



Fuente: Arauñes (2001) y Dirección General de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía. La nueva metodología de las inversiones directas las cataloga en cuatro categorías: a) las inversiones brutas registradas, son las nuevas inversiones que incrementan los activos españoles en el exterior, b) las inversiones brutas efectivas son las obtenidas de deducir de las inversiones brutas registradas las inversiones realizadas mediante la compra, por residentes en España, de acciones o participaciones a otros residentes en España o por reestructuración de grupos empresariales –por lo que no constituyen un incremento de los activos españoles en el exterior–, c) las inversiones netas proceden de deducir las desinversiones de la inversión bruta efectiva, y d) las inversiones netas descontadas las inversiones realizadas a través de Entidades Tenedoras de Valores Extranjeros (ETVE) son las inversiones netas a las que se ha deducido las realizadas mediante ETVE de no residentes, por tanto de empresas extranjeras.

Gráfico n.º 7. Inversiones Directas de las empresas españolas en América Latina y la Unión Europea en el período 1993-2003: Flujos de ID netas y de ID netas deducidas las inversiones realizadas a través de ETVE, (millones de euros)



Fuente: Arahuetes (2001) y Dirección General de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía.

La dinámica de las actividades de servicios y de privatizaciones en la región propició la expansión de las inversiones directas en nuevos sectores: telecomunicaciones –TELEFÓNICA–, energía eléctrica –ENDESA, IBERDROLA y FENOSA–, extracción de petróleo y comercialización de derivados –REPSOL, sobre todo con la adquisición en 1999 de YPF en Argentina–. En segundo término se situaron otro grupo de inversiones importantes pero de inferior cuantía realizadas en infraestructuras (grandes constructoras), gas (GAS NATURAL), gestión de agua (Aguas de Barcelona), hostelería, alimentación, y pesca.

Como estaba cambiando la dinámica sectorial en los mercados de la región, el nuevo patrón sectorial de las inversiones directas

de las empresas españolas en América Latina también registró un cambio significativo respecto al tradicional. El nuevo patrón se caracterizó por la elevada concentración en telecomunicaciones, actividades bancarias, seguros y fondos de pensiones, petróleo y derivados, energía eléctrica, gas, agua e infraestructuras. La cuantía de las inversiones realizadas por las grandes firmas españolas en estos sectores representaron, al menos, el 85¹⁵ por 100 de las inversiones directas realizadas en el período 1995-2000 y determinaron la alta intensidad del ciclo que se refleja en el gráfico n.º 5. El perfil de las inversiones en actividades de servicios ensombrece el menor relieve de las inversiones industriales que, concentradas en Brasil y México, representaron el 6,7 por 100 del conjunto de las inversiones netas. Sin embargo, debe

señalarse que una parte significativa de estas inversiones fueron realizadas por empresas extranjeras residentes en España, lo que reduce todavía más el perfil industrial de las inversiones de empresas españolas en la región¹⁶.

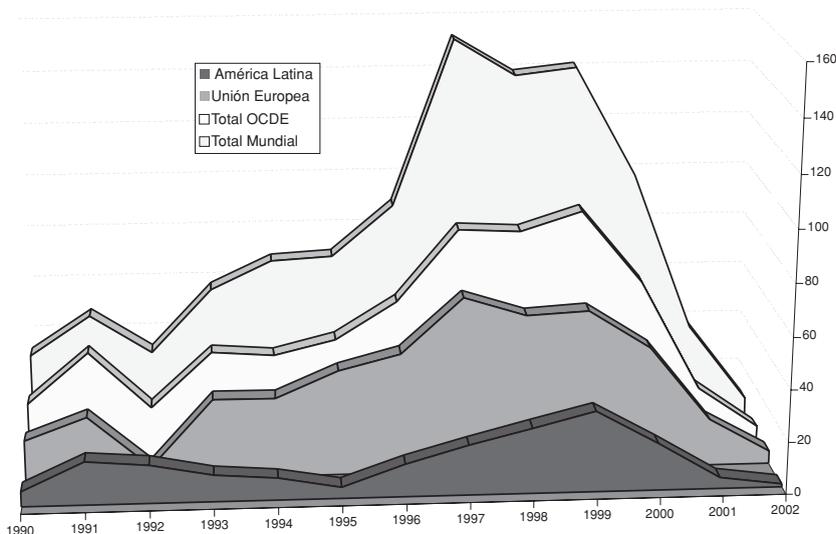
Las compañías españolas, en esta etapa, realizaron sus inversiones mediante adquisiciones –tanto de empresas privatizadas como de empresas privadas–, en segundo lugar a través de aportaciones de capital en sociedades propias o participadas, y sólo en tercer lugar, y con escasa significación, se llevaron a cabo mediante la creación de nuevas empresas o *greenfields*¹⁷ (inferior al 5 por 100 del total). La estrecha afinidad cultural y la diversa naturaleza de los mercados y de las oportunidades de inversión entre los países de América Latina y de la Unión Europea determinaron en buena medida las opciones estratégicas de las empresas inversoras españolas¹⁸.

La estrategia de las instituciones financieras en los países de América Latina de tomar el control a un coste y en plazos inferiores a los que hubiesen sido necesarios para crear una red de sucursales «ha permitido a los grandes bancos españoles ganar un tamaño adecuado para situarse competitivamente bien en el mercado internacional e incluso ocupar posiciones de liderazgo»¹⁹. Se pone, así, de relieve el contraste entre las favorables condiciones para las adquisiciones en los países de América Latina y la complejidad en la Unión Europea. Es por eso que América Latina ha ocupado y seguirá constituyendo un área estratégica para las inversiones directas de las empresas de servicios

españolas y en particular para las instituciones financieras y la compañía Telefónica y Telefónica Móviles. Su necesidad de crecer trascendiendo el estrecho mercado interno mediante su expansión en América Latina es una muestra de necesidad convertida en ventaja competitiva²⁰. De esta forma, los bancos españoles y en particular el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y el Banco Santander Central Hispano (BSCH) se han convertido en los mayores bancos internacionales²¹ en la región –por delante del Citibank, ABN Amor Bank, FleetBoston Financial Corp. y del HSBC–, y sus operaciones en los distintos países forman una parte fundamental de su negocio total, ya que sus resultados cuentan con una participación creciente en los resultados consolidados de ambas instituciones. Por tanto, las posiciones de éstas instituciones en la región deben contribuir a fortalecer las estrategias que sigan para ganar cuotas crecientes en el mapa bancario europeo²².

El salto cuantitativo que se verificó en la nueva etapa, tanto en Latinoamérica como en Europa, también está relacionado con el desarrollo del mercado de capitales doméstico. Resulta difícil imaginar la intensa expansión internacional de las empresas españolas y la dimensión alcanzada por sus inversiones a partir de 1997 sin el acceso, de las grandes empresas y de las instituciones financieras, a recursos a gran escala captados en el mercado de capitales doméstico, así como a la difusión de nuevas modalidades de operaciones de intercambio de acciones gracias al avance del proceso de innovación financiera. Estos cambios en el panorama patrimonial de las empresas no financieras y

Gráfico n.º 8: Localización geográfica de los Procesos de Privatización en la etapa 1990-2002 (miles de millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia según datos de Financial Market Trends, OCDE, varios números; e Informes anuales sobre la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, CEPAL, varios números.

financieras están vinculados a su expansión internacional y a su participación en el proceso de «globalización de la propiedad»²³, ya que la captación de recursos a gran escala en el mercado de capitales mediante ampliaciones de capital ha hecho posible las enormes inversiones directas realizadas por las empresas españolas, mediante adquisiciones, en primer término en América Latina y en segundo lugar en un grupo de países de la Unión Europea²⁴.

En América Latina las empresas privatizadas y muchas empresas privadas de las principales economías fueron incorporadas a este proceso –aunque los principales actores y escenarios, por número de empresas y

cuantía de las inversiones, estuviesen en los países de la OCDE y dentro de este grupo en los de la Unión Europea–, por lo que no cabe duda de que el proceso de fusiones y adquisiciones ha constituido el principal mecanismo de estímulo y realización de las inversiones directas también en los principales países de América Latina²⁵ (véase Gráfico n.º 8).

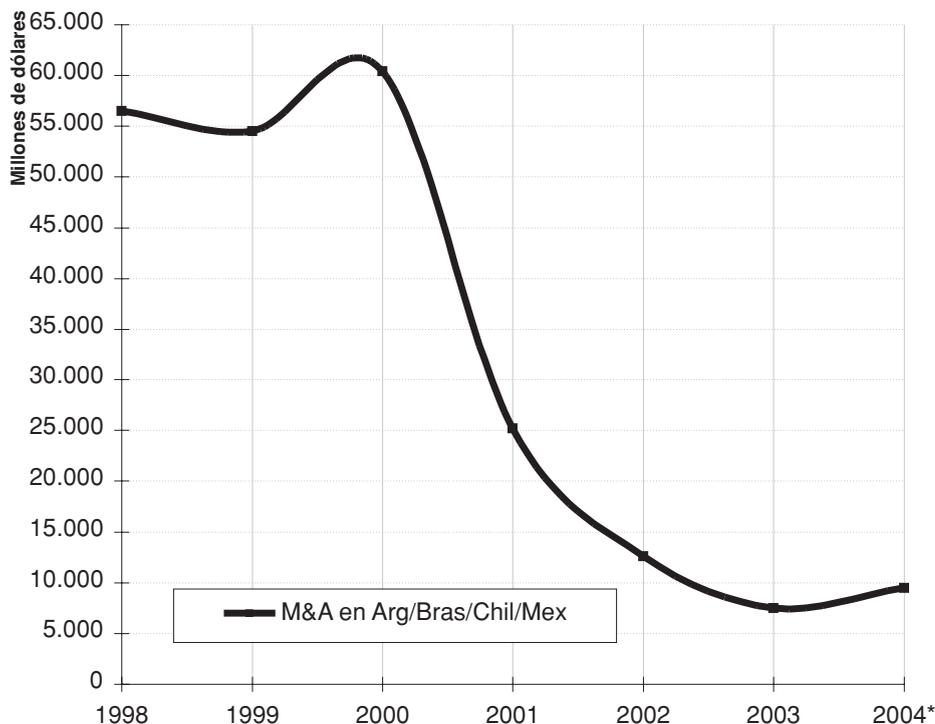
El cambio de rumbo en la economía internacional en el segundo semestre de 2000 con la brusca desaceleración del ritmo de crecimiento de la economía de Estados Unidos, acompañada por la de los países emergentes de Asia y América Latina, y en menor medida de los países europeos que

incluso consideraban que podrían verse poco afectados, iba a afectar de manera significativa el comportamiento inversor de las empresas con presencia en los mercados internacionales.

La desaceleración se intensificó y dio paso a una creciente decepción, sobre todo para quienes confiaban en que la «nueva economía» –basada en las nuevas tecnologías de la

información y las telecomunicaciones– había hecho de los ciclos económicos algo del pasado. Volvía a producirse una nueva desaceleración, sólo que en este caso las cosas podían ser diferentes a las de otras fases recesivas. Las economías tenían un mayor grado de integración –por los procesos internacionales de liberalización y desregulación–, y el «efecto contagio» podía extenderse desde las economías industrializadas a

Gráfico n.º 9: Fusiones y adquisiciones en Argentina, Brasil, Chile y México en el período 1998-2004 (millones de dólares)



* Datos previsionales.

Fuente: UNCTAD (2000, 2002 y 2003) y CEPAL (2000, 2002 y 2003) y Dealogic, M&A Review, varios números.

las economías en desarrollo y en transición, aunque con distintos grados de intensidad. Y así sucedió. Las oscilaciones de los niveles de actividad de las principales economías y mercados emergentes se sincronizaron²⁶ reduciendo sus tasas de actividad, lo que originó que se acentuase el comportamiento cauteloso de los movimientos de capital, es decir que se acentuó la fase de «*famine*» del ciclo financiero «*feast and famine*».

Desde comienzos de 2001 hasta 2003 la menor intensidad del proceso internacional de fusiones y adquisiciones también se ha verificado en el caso de los principales países de América Latina (véase Gráfico n.º 9), y también en el ámbito internacional este proceso ha iniciado un discreto cambio de orientación ascendente en 2004. Sin embargo, todo parece indicar que la reducción de las inversiones directas en países como Brasil, Chile y México —que han conservado un significativo atractivo económico y mantienen condiciones muy valoradas por las empresas— ha sido similar a la registrada en el caso de los países asiáticos —a excepción de China—. En este sentido, cabe pensar que la principal causa, desde luego no la única, de la disminución de las inversiones directas en los países emergentes se encuentra, en primer término, en la situación de las empresas inversoras y las expectativas que tienen sobre las perspectivas de la economía internacional y, en segundo término, entran en juego las condiciones que presentan las distintas áreas y los principales países receptores dentro de ellas.

En este breve período 2001-2003, las condiciones internas en los países de la re-

gión se deterioraron, en unos casos, por el aumento de la inestabilidad, las menores tasas de crecimiento económico y las devaluaciones, y, en otros, por el desenlace de crisis de distinta naturaleza como en Argentina, Uruguay y Venezuela —que, sin embargo, no han trasladado, al contrario que en otras ocasiones, un «efecto contagio» negativo sobre el resto de los países de la zona—. Esta nueva situación permitió que, en 2001, los del Mercosur y Chile y los de la Comunidad Andina consiguiesen atraer nuevas inversiones en forma de nuevas aportaciones de capital, por lo que los ingresos promedio anuales de inversiones directas, aun habiéndose reducido, se situaron un 15 por 100 por debajo del promedio alcanzado en la segunda mitad de los noventa; México y Centroamérica y los países del Caribe recibieron entradas de inversiones por una cuantía incluso superior que el promedio de los noventa y que en el año 2000. Sin embargo, en los años 2002 y 2003 los flujos registraron una reducción en el conjunto de la región del 25 y del 19 por 100, tendencia que se ha revertido por primera vez, desde 2000, en 2004²⁷.

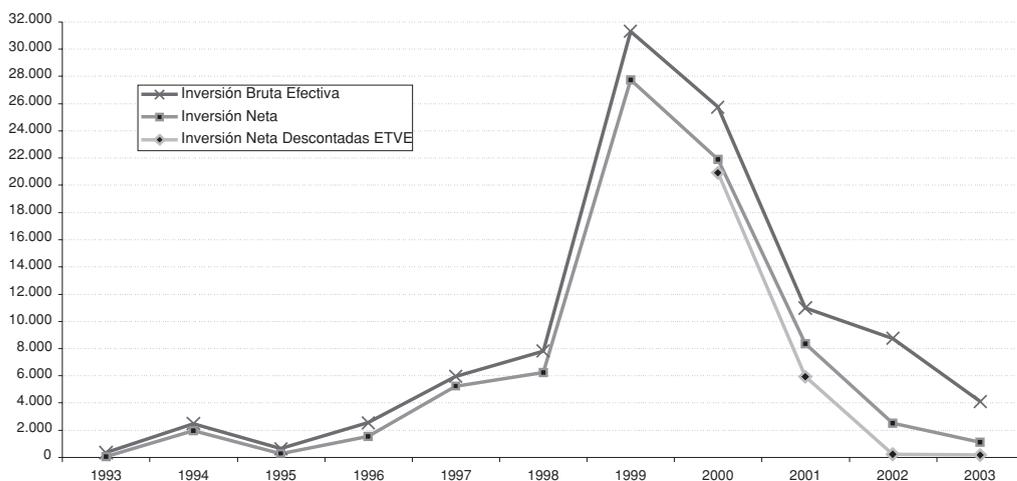
2001 parecía todavía, para las inversiones directas españolas, un año de expansión por el dinamismo de las inversiones dirigidas hacia los países de la Unión Europea, pero el crecimiento de los flujos hacia los países europeos no estuvo acompañado por el mantenimiento de las inversiones hacia América Latina, sino que por el contrario las inversiones españolas iniciaron un intenso ciclo descendente en el conjunto de las economías de la región (véase Gráfico n.º 10).

La intensidad de la contracción se observa tanto en el comportamiento de las inversiones netas como de las inversiones netas descontadas las ETVE²⁸. Así, mientras que en 2001 las inversiones españolas netas en la región alcanzaron 6.142 millones de euros y las netas descontadas las realizadas por las ETVE de no residentes 3.966 millones de euros, en 2002 se situaron en los niveles de los años previos al ciclo expansivo de los noventa con 4.297 y 1.118 millones de euros respectivamente, y en 2003 los flujos continuaron la tendencia descendente registrando 905 millones en inversiones netas y 167 en netas descontadas las ETVE debido a las intensas desinversiones que se produjeron en México (véanse Gráficos n.º 10 y n.º 11).

En 2001 las inversiones netas fueron negativas apenas en el caso de Argentina (que re-

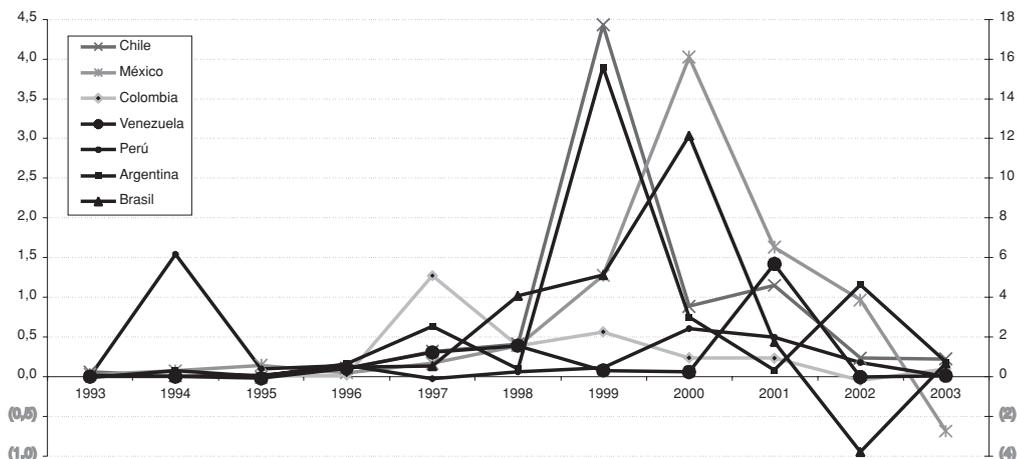
presentaron el -7 por 100 de las inversiones españolas en la región), y registraron un alto grado de concentración al localizarse, principalmente, en México y Brasil (51 por 100) y Chile, Venezuela, Uruguay y Colombia (42 por 100). En 2002 las inversiones netas se volvieron negativas en Brasil, Chile, Venezuela y Colombia, y los flujos positivos se registraron sólo en México y Argentina (véase Gráfico n.º 11). Y en 2003 se concentraron en un 95 por 100 en Argentina y Brasil, y registraron una salida neta de 689 millones de euros en México. Una reducción similar se observa en la evolución de las inversiones netas descontadas las ETVE de no residentes. En 2001 las inversiones netas descontadas las ETVE fueron negativas sólo en Argentina, mientras que en 2002 lo fueron también en los casos de Brasil, Chile, Colombia y Venezuela, y fue-

Gráfico n.º 10: Flujos de Inversiones Directas brutas y netas de empresas españolas en América Latina, 1993-2003 (millones de euros)



Fuente: Elaboración propia según datos Dirección General de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía.

Gráfico n.º 11: Inversiones Españolas Directas Netas en los principales países de destino de América Latina, 2000-2003 (millones de euros)



Al eje de la derecha están referidas las inversiones directas netas en Argentina y Brasil y al eje de la izquierda el resto.

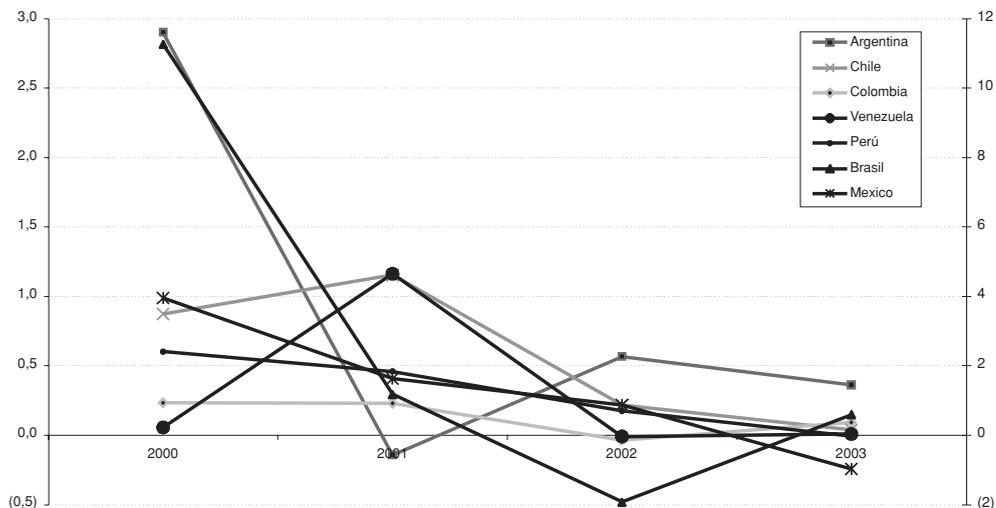
Fuente: Elaboración propia según datos de la Dirección General de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía.

ron positivas en México y Argentina (véase Gráfico n.º 11). Sin embargo en 2003, las inversiones netas descontadas las ETVE también se concentraron en Brasil y Argentina, y registraron un saldo positivo en los demás países excepto en México y Perú (véase Gráfico n.º 11).

Las inversiones netas en el período 2001-2003 se han concentrado, en términos sectoriales, en un 80 por 100 en «actividades de intermediación financiera», «telecomunicaciones» y «sociedades holding», y en el 20 por 100 restante las inversiones se han dirigido a «alimentación, bebidas y tabaco», «otras manufacturas», «extracción de petróleo y comercialización de derivados», y «construcción», y también en «energía eléc-

trica», «gas», «distribución de agua», si bien en estas tres actividades las inversiones netas agregadas han registrado cifras negativas. El perfil sectorial de las inversiones se altera de manera significativa cuando se observa desde la perspectiva de las inversiones realizadas por las compañías españolas *strictu sensu*, es decir, al considerar sólo las inversiones netas descontadas las llevadas a cabo desde España por empresas extranjeras no residentes, es decir ETVE. En 2001 y 2002 las inversiones netas de las compañías españolas han supuesto la mitad de los flujos netos totales, lo que significa que las inversiones realizadas por las ETVE de no residentes en América Latina han representado casi el 50 por 100, participación que ascendió a cerca de 5.000 millones de euros. Sin embargo en

Gráfico n.º 12: Inversiones Españolas Directas Netas descontadas las realizadas por ETVE de no residentes en los principales países de destino de América Latina, 2000-2003 (miles de millones de euros)



Al eje de la derecha están referidas las inversiones directas netas en Brasil y México y al eje de la izquierda el resto.

Fuente: Elaboración propia según datos de la Dirección General de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía. Para las inversiones netas descontadas las realizadas a través de ETVE de no residentes sólo existen datos desagregados para el periodo señalado 2000-2003

2003, las inversiones netas españolas han supuesto apenas el 20 por 100 de las que realizaron las ETVE de no residentes.

La separación entre las inversiones realizadas por compañías españolas y ETVE de no residentes en España permite identificar el patrón de especialización sectorial de ambos tipos de empresas. Las compañías españolas han dirigido sus flujos de inversión hacia actividades de «intermediación financiera» (BSCH y BBVA), «telecomunicaciones» (TELEFÓNICA y TELEFÓNICA MÓVILES), «otras manufacturas», «construcción» (ACS, FERROVIAL-AGROMAN, SACYR Y OHL), «hostelería», y

«actividades inmobiliarias y servicios a empresas», y conservan su presencia en el sector de «petróleo» (REPSOL-YPF) con cifras de inversiones netas reducidas, y en «energía eléctrica» (ENDESA, IBERDROLA y FENOSA), «gas» (GAS NATURAL), «distribución de agua» (AGUAS DE BARCELONA) a pesar de haber registrado cifras de inversiones netas negativas. Por su parte, las ETVE de no residentes han dirigido sus inversiones hacia «petróleo y tratamiento de combustibles», «alimentación, bebidas y tabaco», «industria textil», «industria de papel y editorial», «otras manufacturas», «actividades comerciales» y «sociedades holding»²⁹.

En esta etapa, las inversiones de las ETVE de no residentes han revelado casi su predominio en los sectores de «alimentación, bebidas y tabaco», «industria textil», «industria de papel y editorial», y «actividades comerciales», y han representado cerca de la mitad de las inversiones en el sector de «otras manufacturas». El perfil sectorial de las inversiones de las ETVE pone de manifiesto que las inversiones de las compañías españolas en la región están especializadas en actividades de «servicios» –financieros, telecomunicaciones, energía eléctrica, gas, agua, y hostelería–, «petróleo», y «construcción», por lo que las inversiones en manufacturas cuentan con una baja participación circunscrita a los sectores de «otras manufacturas» (principalmente empresas fabricantes de partes y componentes para automóviles) y la industria de «papel y editorial»³⁰.

La información sobre las inversiones de las compañías españolas *strictu sensu* y la de las ETVE de no residentes permite conocer la especialización geográfica y sectorial de las compañías españolas y de las extranjeras realizadas desde España en los distintos países de la región. Así, las inversiones directas netas de las empresas españolas se han dirigido casi en su totalidad a Brasil, Chile, Colombia, Perú y México; y su perfil sectorial se caracteriza por la especialización en «actividades de intermediación financiera», «telecomunicaciones», «otras manufacturas», «construcción», «hostelería», «petróleo y tratamiento de combustibles» y «actividades inmobiliarias y servicios a empresas».

Sin embargo, las inversiones netas de ETVE de compañías no residentes se han localizado

en Argentina y Uruguay, puesto que ambos mercados absorben cerca del 90 por 100 de las inversiones de esas compañías. En Argentina las inversiones de las ETVE se han realizado en los sectores de «petróleo y tratamiento de combustibles», «alimentación, bebidas y tabaco», «industria textil», «otras manufacturas», «actividades comerciales» y «sociedades holding», y en Uruguay en el sector de «alimentación, bebidas y tabaco».

La alta concentración de las inversiones directas de las ETVE en Argentina y Uruguay permite conocer la orientación sectorial de las inversiones directas de las compañías españolas en los siete países de la región en los que se han concentrado los flujos en el período 2001-2003, es decir en México, Brasil, Chile, Venezuela, Perú, Colombia y Argentina. En México, la cuantía de las inversiones en «sociedades holding» ensombrece la posibilidad de estudiar el perfil sectorial, pero por la información disponible complementaria cabe señalar que las compañías españolas han dirigido sus inversiones a «telecomunicaciones» (Telefónica ha invertido siguiendo su estrategia de afianzar su posición en el segmento de telefonía móvil, y no sólo ha realizado nuevas inversiones sino que en 2002 adquirió la operadora de telefonía móvil Pegaso PCS, con lo que se ha situado como la segunda operadora de móviles del país), «energía eléctrica», «agua» y «gas», «intermediación financiera», «hostelería» y «otras manufacturas».

En Brasil, predominan las inversiones en «intermediación financiera», «energía eléctrica» y «gas», «comercio», «construcción», y «otras manufacturas» e «industria de papel

y editorial», y «telecomunicaciones», sector que constituye una clara opción estratégica de Telefónica. En este sentido, Portugal Telecom vendió, en 2002, a Telefónica Móviles el 14,7 por 100 de TCP como parte de una estrategia de fusión de sus empresas de móviles en Brasil mediante la formación de un holding –BrasilCel– que se constituyó en la mayor compañía de móviles del país³¹. En 2003, BrasilCel compró Tele Centro Oeste Celular Participações (TCO), y aunque perdió a manos de América Móvil la compañía de Bellsouth en Brasil a comienzos de 2004, en marzo de este mismo año llegó a un acuerdo con Bellsouth para adquirir todas sus filiales en América Latina.

En Chile, las inversiones se concentran en «intermediación financiera», «telecomunicaciones», «energía eléctrica», «gas» y «agua», y en menor medida en «comercio», «construcción» y actividades de «agricultura y pesca». En construcción las empresas españolas han realizado una importante apuesta por Chile, en particular en concesiones de infraestructuras, de forma que en cuatro de las cinco autopistas urbanas están presentes tres de las grandes constructoras españolas: ACS, ACCIONA y SACYR-VALLEHERMOSO. En Perú, a pesar de la distorsión de las cifras en «sociedades holding», las inversiones se concentraron en «intermediación financiera», «energía eléctrica» y «telecomunicaciones», y en menor medida en «otras manufacturas». En Venezuela, las inversiones se concentraron sobre todo en «intermediación financiera», y en Colombia en «intermediación financiera» y «energía eléctrica». Y en Argentina en «industria química» y «telecomunicaciones».

CONSIDERACIONES FINALES

A finales del año 2000 se inició una nueva etapa en el comportamiento de las inversiones directas internacionales, y, por tanto, también para las inversiones españolas en América Latina. Los factores determinantes de esta nueva etapa se encuentran, principalmente, en la economía internacional, y, en particular, en las economías de los países industrializados, y sólo en segundo término en la situación económica de los países receptores de estos flujos. La rápida desaceleración de la economía de Estados Unidos, desde el segundo semestre de 2000, el ajuste de las cotizaciones bursátiles, así como las bajas expectativas de crecimiento de las economías de la Unión Europea y Japón, han trasladado sus efectos sobre los movimientos de capitales y, en particular, sobre las inversiones directas. El nuevo contexto ha provocado también una drástica reducción del proceso de fusiones y adquisiciones transfronterizas, lo que ha acentuado el descenso de los flujos de inversiones directas, por más que la reducción de éstos revista una menor intensidad que la del proceso de fusiones y adquisiciones.

La menor dimensión de los flujos de inversión directa hacia las economías latinoamericanas –al que han contribuido factores de incertidumbre propios de la región y, en particular, las crisis de Argentina, Uruguay y Venezuela– también se ha verificado en el caso de las economías asiáticas, a excepción de China. Así, la situación internacional y las condiciones vigentes en las distintas economías han determinado la redefinición de las estrategias de los distintos tipos de empresas multinacionales pre-

sentes en la región (CEPAL, 2003) de acuerdo a la naturaleza de sus modalidades de inserción: las extractoras de materias primas, las que forman parte de sistemas industriales internacionales de producción integrada, las que compatibilizan los mercados internos con una estrategia exportadora y las compañías especializadas en actividades de servicios destinados a los mercados internos.

Las empresas españolas —especializadas en servicios financieros y servicios públicos (*utilities*) para los mercados internos— han seguido, en esta nueva etapa, la estrategia de contener las inversiones en Argentina y concentrarse en un reducido grupo de países formado por Brasil, México y Chile, y, en segundo término, Perú, Venezuela y Colombia. La nueva metodología adoptada por el Registro de Inversiones ha permitido, por fin, diferenciar las inversiones realizadas por compañías españolas *strictu sensu* de las realizadas por ETVE de no residentes. Así, en esta fase de retracción, se confirma que las empresas españolas han dirigido sus flujos de inversión hacia actividades de «intermediación financiera» (SCH y BBVA), «telecomunicaciones» (TELEFÓNICA y TELEFÓNICA MÓVILES), «otras manufacturas», «construcción» (DRAGADOS, FERROVIAL-AGROMAN, SACYR Y OHL), y «hostelería» (MELIÁ, BARCELÓ, RIU), y conservan su presencia en el sector de «petróleo» (REPSOL-YPF) con cifras de inversiones netas reducidas, y en «energía eléctrica» (ENDESA, IBERDROLA y UNIÓN FENOSA), «gas» (GAS NATURAL), «distribución de agua» (AGUAS DE BARCELONA), a pesar de haber registrado

cifras de inversiones netas negativas en algunos años. Por tanto, las inversiones en manufacturas cuentan con una reducida participación relativa circunscrita a los sectores de «otras manufacturas» (empresas fabricantes de partes y componentes para automóviles) y la industria de «papel y editorial». Por su parte, las ETVE de no residentes han dirigido sus inversiones hacia «petróleo y tratamiento de combustibles», «alimentación, bebidas y tabaco», «industria textil», «industria de papel y editorial», «otras manufacturas», «actividades comerciales» y «sociedades *holding*»

A pesar de la reducción de los flujos de inversión en esta fase, son significativos el stock de las inversiones directas y la presencia de las empresas e instituciones financieras en los principales países de la región en donde cuentan con posiciones de «líderazgo» en sus sectores correspondientes. Por eso, la menor cuantía de los flujos de ID en el período 2001-2003, respecto a la fase de auge 1995-2000, debe interpretarse como una adecuación estratégica acorde con las condiciones vigentes en la economía internacional y con las circunstancias de las economías latinoamericanas. En 2004 todo parece indicar que se han dado condiciones favorables a una mayor actividad de las empresas en los mercados exteriores y que las inversiones directas a América Latina han vuelto a situarse en niveles de significativa recuperación (con crecimiento del 37 por 100 según UNCTAD), lo que quizá abra la puerta a una nueva fase que deje atrás la reducida atracción de inversiones directas de los años 2002 y 2003. •

NOTAS

1. OCDE (2003).
2. Dow 36.000 es el título de un bestseller, de James Glassman y Kevin Hassett, criticado por Krugman en su libro *El gran engaño* porque éstos suponían, en medio de la atmósfera de exuberancia irracional, que la cota de 36.000 estaba al alcance de la mano, mientras que en su opinión ese nivel no se alcanzará antes del año 2070.
3. Stiglitz (2003), pp. 39 y 40.
4. BIS (2003).
5. UNCTAD (2005).
6. IMF (2003).
7. Definimos los recursos netos como las entradas de capitales en los países descontados los incrementos en las reservas, si bien hay que tener en cuenta que los países en desarrollo han doblado sus reservas entre 1995 y 2002 como mecanismo de seguridad para hacer frente a las posibles crisis cambiarias que puedan presentarse; este esfuerzo con las reservas ha sido mayor en los casos de los países asiáticos, Brasil y México.
8. CEPAL (2003), pág. 29.
9. CEPAL (2000, 2001, 2002 y 2003), Casilda (2002).
10. Para un análisis amplio y detallado de este periodo véase Casilda Béjar, R. (2002) y BID (2002 y 2004).
11. Arahuetes (2002b) y Arahuetes (2004).
12. Arahuetes (2002a).
13. Arahuetes, (2002a); CEPAL (2000).
14. Arahuetes (2002a y 2002b), Casilda (2002) y CEPAL (2002).
15. Arahuetes (2002a).
16. Arahuetes y Casilda (2004).
17. Arahuetes (2002a).
18. Casilda Béjar, R. (2001).
19. CEPAL (2003).
20. Arahuetes (2004).
21. CEPAL (2003).
22. Es opinión de los presidentes tanto del BBVA como del SCH.
23. Expresión utilizada por Naredo y Carpintero (2001).
24. Arahuetes y García Domonte (2003).
25. CEPAL, 2000, 2001 y 2002; UNCTAD, 2000 y 2002; OCDE, 2002.
26. Sobre la sincronización cíclica véase FMI (2003).
27. CEPAL (2003) y UNCTAD (2005).
28. Las ETVE son las empresas tenedoras de valores extranjeros, es decir, empresas de no residentes instaladas en España.
29. Arahuetes (2004b y 2004c).
30. Arahuetes (2004b y 2004c).
31. (CEPAL, 2002).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amann, E. y Ziga Vodusek, (2004): Foreign Direct Investment in Latin America. The role of European Investors: Overview, en *Foreign Direct Investment in Latin America. The Role of European Investors: An Update*, Z. Voduzek (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, París.

Amann, E. y Ziga Vodusek, (2002): Sinopsis: tendencias y principales hallazgos, en *Inversión extranjera directa en América Latina. El Papel de los inversores Europeos*, Z. Voduzek (Ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Arahuetes, A. y R. Casilda (2004a), Foreign Direct Investment in Latin America. The role of European Investors: Spain, en *Foreign Direct Investment in Latin America. The Role of European Investors: An Update*, Ziga Voduzek (ed.), Inter-American Development Bank, junio, París.

Arahuetes, A. (2004b), Les investissements directs en Amérique Latine des entreprises espagnoles durant les premières années du XXI^e siècle, en *Problèmes D'Amérique Latine*, n.º 53, verano, París.

– (2004c), El ciclo reciente de la IED española en América Latina, en *Perspectivas Exteriores*, 2004.

- Los intereses de España en el mundo, Política Exterior, FRIDE, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos y Biblioteca, marzo, Madrid.
- (2002a), Las inversiones directas de España en América Latina, Cap. 4 en Ziga Vodusek (Ed.) *Inversión extranjera directa en América Latina. El papel de los inversores europeos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- (2002b), *Las inversiones directas españolas en América Latina, ¿retirada o repliegue?*, Análisis del Real Instituto Elcano, julio, Madrid.
- (2001), Foreign Direct Investment in Latin America: Spain, en *Foreign Direct Investment in Latin America, The Role of European Investors*, Ziga Vodusek (Ed.), Inter-American Development Bank, Washington.
- Arahuetes, A. y A. García Domonte (2003), *Las inversiones directas de las empresas españolas en la Unión Europea, 1986-2002*, Working paper 2003/12, marzo, Real Instituto Elcano, Madrid.
- BID (2002), *Inversión extranjera directa en América Latina. El papel de los inversores europeos*, Ziga Vodusek (Ed.), Washington.
- Buckley, P. J. y Casson, M. (1976): *The Future of the Multinational Enterprise*. Londres, Macmillan.
- Casilda, R. (2003), Inversiones españolas directas en América Latina, *Boletín Información Comercial Española*. Ministerio de Economía, n.º 2778, Madrid.
- (2002a), *La Década Dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina 1990-2000*. Servicio de Publicaciones, Universidad de Alcalá. Madrid, 2002
- (2002b). Coordinador. Empresas Multinacionales Españolas. *Revista Información Comercial Española*, n.º 799, abril-mayo 2002. Ministerio de Economía, Madrid.
- Casilda, R., Fernández, Ana R., Pampillón, R. (2002), Los sectores bancario, energético y construcción en Iberoamérica. *Perspectivas exteriores 2002. Los intereses de España en el mundo. Política Exterior*, Biblioteca Nueva, FRIDE 2002.
- CEPAL, (2003), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- (2002), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- (2000), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Chislett, W. (2003), *La Inversión Española Directa en América Latina: Retos y Oportunidades*, Real Instituto Elcano, Madrid.
- Ffrench-Davis, R. (1999), *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina*, McGraw Hill, Santiago de Chile.
- IMF (2002), Three Essays on How Financial Markets Affects Real Activity, Cap. II de *Recesiones and Recoveries*, World Economic Outlook, abril, Washington.
- Kuczynski, P.-P. y Williamson, J. (2003), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington.
- Naredo, J.M. y Carpintero, O. (2001): *El balance nacional de la economía española 1984-2000*, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas para la Investigación Económica y Social (FUNCAS), Madrid.
- OECD, (2004), *Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment*, junio, París.
- (2003), *Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment*, junio, París.
- (2001), *Financial Market Trends n.º 79*, junio, París.
- UNCTAD, (2005), World FDI Flows grew an estimated 6 por 100 in 2004, Ending downturn, enero 2005, Naciones Unidas, Ginebra y Nueva York.
- (2004), *World Investment Report 2004. The shift towards Services*, Naciones Unidas, Ginebra y Nueva York.
- (2002), *Transnational Corporations and Export Competitiveness, World Investment Report 2002*, Naciones Unidas, Ginebra y Nueva York.
- (2000), *World Investment Report 2000. Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Williamson, J. (2003), No hay Consenso en el significado, *Finanzas y Desarrollo*, FMI, septiembre.

Iberoamérica: una realidad, una esperanza

GUSTAVO DE ARÍSTEGUI

Diputado. Portavoz del Partido Popular en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de España.

RESUMEN

La Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) vive en estos momentos una etapa de redefinición en un nuevo escenario mundial, en el que los viejos problemas no terminan de solventarse y en el que los nuevos no terminan de definirse entre todos sus miembros con claridad y precisión. Ante esa situación, el siguiente artículo plantea que la CIN necesita un nuevo liderazgo, una única voz que hable el mismo idioma y que sirva como nexo de unión entre dos espacios geopolíticos tan distintos y cercanos como la Unión Europea y Estados Unidos, sin duda alguna, los nuevos colosos políticos y económicos del nuevo milenio.

ABSTRACT

The Iberoamerican Community of Nations (ICN) is now going through a period of redefinition in a new global scenario in which the old problems don't have an end and in which the new ones don't find a clear and accurate definition between its members. Looking at this situation, the following article supports that the ICN needs a new leadership model, an only voice that speaks the same language and serves as a link between two geopolitical spaces, so different and close to each other as the European Union and the United States, no doubt, the new great political and economical giants for the new millennium.

LA REALIDAD IBEROAMERICANA

Iberoamérica es hoy día una realidad incontrovertible, unida a España desde hace más de cinco siglos, principalmente por una historia y una herencia cultural comunes. A ello

habría que añadir otros nexos de unión, como unas estrechas relaciones comerciales, intercambios profesionales, una importante presencia de grandes empresas españolas en sectores estratégicos, movimientos migrato-

rios en ambas direcciones o la elección creciente, como destino turístico desde España, en función de similitudes culturales o idiomáticas.

Desde el siglo XV, la presencia de España y, en menor medida, de Portugal, ha posibilitado cierta homogeneidad lingüística y también religiosa, que dominan el espacio comprendido entre Río Grande y Tierra de Fuego, en una comunidad de naciones que hoy busca su identidad en un mundo globalizado y multipolar.

Estamos ante un nuevo espacio económico, cultural y político que, en el marco de la globalización, se está convirtiendo en el eje vertebrador de un nuevo mundo más interrelacionado y globalizado. En estos tiempos podemos aventurar el nacimiento de un nuevo paisaje internacional, polarizado en torno a una pluralidad de centros de poder de geometría variable en el que Iberoamérica, por su ubicación física, su peso demográfico y sus estrechas relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea, va a tener un protagonismo excepcional. Se trata, en definitiva, de un gran agente protagonista en un nuevo escenario mundial, donde los grandes espacios, vinculados entre sí por una cultura y una civilización semejantes, van a contar con nuevas oportunidades para actuar en el concierto internacional.

Desde el plano estrictamente político, Iberoamérica es un subsistema –situado dentro de otro sistema mayor que es el concierto mundial– en el que se reúnen diversos países que, con una serie de nexos de unión citados a grandes rasgos, buscan o in-

tentan definir una serie de objetivos comunes, precisos para hacer realidad durante este siglo. Esos objetivos, definidos y redefinidos constantemente, materializan la voluntad de acercamiento, cooperación y apoyo mutuo que caracteriza al concierto de naciones iberoamericanas.

El punto de partida es un encuentro de soberanías, no una confederación de naciones ni una prolongación de viejas soberanías imperiales, reunidas y organizadas en la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN).

La CIN vive, en estos momentos, una etapa de redefinición en un nuevo escenario mundial, en el que los viejos problemas no terminan de solventarse y en el que los nuevos no terminan de definirse entre todos sus miembros con claridad y precisión. En esa situación, la CIN necesita un nuevo liderazgo, una única voz que hable el mismo idioma y que sirva como nexo de unión entre dos espacios geopolíticos tan distintos y cercanos como la Unión Europea y Estados Unidos, sin duda alguna los nuevos colosos políticos y económicos del nuevo milenio.

LAS GRANDES CUESTIONES PENDIENTES

Las grandes cuestiones pendientes de Iberoamérica pueden resumirse en dos grandes problemas. Por un lado, la economía permanentemente en crisis y, por otro, la democratización imposible.

1. Economía y desarrollo

La gran asignatura pendiente de Iberoamérica sigue siendo la desigualdad social. América Latina es, a día de hoy, el continente con

desigualdades socioeconómicas más profundas. La exclusión oscila entre el 40 por 100 y el 70 por 100 de la población, según países. Según el PNUD, Brasil es el país del mundo donde las desigualdades son más agudas, mientras que en Chile, líder del crecimiento económico, el 20 por 100 de la población más pobre sólo se reparte el 4 por 100 de la riqueza del país andino.

El gran problema es el empobrecimiento creciente de las capas medias, lo que posibilita que la riqueza se concentre y la pobreza se extienda. Todo ello está produciendo un aumento imparable de la delincuencia organizada y espontánea, así como de las revueltas de determinados grupos de población (huelgas generales, intentonas golpistas, asaltos a hipermercados, etc.), que ponen a prueba la estabilidad de las democracias iberoamericanas. A ello hay que añadir las grandes catástrofes naturales como el huracán *Mitch*, el fenómeno climático conocido como *El Niño* o temblores de tierra registrados en El Salvador, que han arruinado por completo las escasas y limitadas expectativas económicas que tenían los países más pobres y con menos oportunidades del continente americano.

En primer lugar hay que tener en cuenta que la mayor parte de los países de Iberoamérica, sobre todo los de América Central, cuentan con un tejido industrial insuficiente y heredero de la época colonial. En los últimos tiempos, se ha registrado un importante cambio de centros de producción de algunas multinacionales norteamericanas y canadienses, que han apostado por trasladar la fabricación de sus productos desde el su-

doeste asiático al continente americano. Los «tigres asiáticos» de primera y segunda generación, que durante los años ochenta del siglo XX han asombrado a Occidente y han revolucionado el mercado mundial con sus bajos costes y su alta capacidad de producción, podrían ceder el testigo del liderazgo durante las primeras décadas del siglo XXI al continente americano. Este traslado de centros de producción podría convertirse en la gran (y quizá la última) oportunidad de subirse al tren del desarrollo para millones de personas. La gran ventaja podría ser la llegada de nuevas tecnologías y de nuevas infraestructuras industriales. Los grandes inconvenientes, una vez más, serían la posibilidad de implantar un régimen de «economía sumergida» o de nuevas fórmulas de explotación humana en un sistema productivo que, cuando enseña su peor faceta, no entiende ni de derechos humanos ni de edades.

Otra cuestión a tener en cuenta es la situación del reparto y la explotación de la tierra, en un área económica en la que buena parte de su población todavía vive de la agricultura, en demasiados casos en una agricultura de subsistencia. El reparto de tierras, en manos de grandes hacendados o de empresas extranjeras, es el principal problema con el que se encuentran, desde hace siglos, algunos países iberoamericanos. La ausencia de tierras libres para cultivar obliga a millones de personas a emigrar a las grandes ciudades o a los principales núcleos urbanos (más del 70 por 100 de la población de Iberoamérica es urbana), acentuando la metropolización hasta extremos increíbles: de las cien primeras ciudades más pobladas del mundo, doce están en Sudamérica (seis en

Brasil). Además los flujos migratorios se extienden desde hace una década hacia Europa, preferentemente hacia España, invirtiendo el recorrido de muchos europeos, que vieron siempre en América una tierra de promisión.

Todo ello está creando grandes disparidades económicas que tienen como principal expresión duros contrastes entre las grandes regiones iberoamericanas. Las grandes soluciones, que parecían llegar con las nuevas organizaciones regionales de cooperación económica, no terminan de hacerse realidad o no pasan de ser viejos proyectos de la llamada «década perdida» (los años ochenta del siglo pasado) o «década de quimeras». El fracaso de Mercosur, arrastrado por la grave y endémica crisis argentina, es un buen ejemplo. Mercosur ha tenido su oportunidad, su tiempo y escasos resultados que obligan ahora a soluciones más amplias e imaginativas.

Y en un análisis general de la economía iberoamericana no podíamos olvidarnos del principal obstáculo para el crecimiento y el desarrollo: la deuda externa. La proporción en la que ésta parece haberse multiplicado no es tan grave como sus consecuencias. Buena parte de las economías nacionales iberoamericanas están devoradas por el elevado porcentaje de sus presupuestos dedicados al pago de intereses o al servicio de la deuda, bajo un control demasiado estricto del Fondo Monetario Internacional.

2. La democratización imposible

El final de largos períodos de dictadura militar o de largos conflictos entre gobiernos y

guerrillas hacían presagiar, durante los años noventa, la implantación definitiva de regímenes democráticos en todo el continente iberoamericano, con la excepción de Cuba, sometida a un régimen inhumano por la obstinación de Fidel Castro. A pesar de grandes esfuerzos externos e internos, la democracia no ha sido posible, produciéndose más bien una vuelta a un estado liberal decimonónico, en el que el papel del estado es mínimo en sociedades en las que abundan la pobreza, donde la corrupción es una institución más, no hay una clase media amplia y se están dando regímenes democráticos, marcados por un bipartidismo frentista o una atomización extrema del abanico político o nuevas formas de neopopulismo democrático, a medio camino entre el populismo y ciertos postulados de la izquierda clásica. Entre estos últimos, hay que tener en cuenta dos ejemplos que amenazan con crear un peligroso modelo que arrastre a más países iberoamericanos hacia el borde del precipicio.

Lo que parecía ser un modelo político en extinción, cobra de nuevo protagonismo con dos nombres propios: el venezolano Hugo Chávez y el brasileño Lula da Silva.

La arrolladora e incuestionable victoria de Hugo Chávez en el referéndum revocatorio de agosto de 2004, confirmó la dicotomización de la sociedad venezolana del interior y exterior en torno a la figura del jefe del Estado de la república bolivariana. Sin más apoyo incondicional que el de Cuba y con el control de la producción petrolífera, Chávez ha implantado un régimen personal de rasgos dictatoriales que, para muchos «sin tierra» o «sin techo», se ha convertido en una peli-

grosa esperanza que está teniendo un efecto letal en la economía venezolana, ya que el ex militar gopista está dirigiendo el país hacia la incertidumbre más absoluta.

En Brasil, la llegada de Luis Inacio «Lula» da Silva a la presidencia del país, con su programa «hambre cero» como principal reclamo electoral, fue recibida con cierta confianza por parte de las elites económicas de un país que encabeza la lista mundial de desigualdades sociales (el 10 por 100 de los brasileños más ricos disfrutaban hace tres años de cuatro veces y media más de riquezas que el 40 por 100 de los más pobres).

Otra de las grandes debilidades que tienen las democracias centroamericanas es la existencia de sistemas de partidos, que tienden a la atomización partidista o a un bipartidismo desde la bipolarización, representada por dos grandes opciones centrífugas cercanas, algunos casos, a la extrema derecha y a la extrema izquierda.

Tenemos casos en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua. En Guatemala, las últimas campañas electorales tuvieron lugar en un contexto de violencia y corrupción, con una amplia oferta electoral, que divide a una derecha liberal bastante debilitada desde la derrota de 1999. En Honduras, el Partido Nacional (PN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDCH) ensayaron una fórmula de coalición que únicamente sirvió para mantener en precario en el poder al presidente Ricardo Maduro. En El Salvador, al igual que en Nicaragua, la bipolarización puede constatarse con mayor nitidez entre los herederos de la guerrilla y de la oligar-

quía gobernante. En El Salvador, la prolongada presencia en el poder de la mítica Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) ha logrado una progresiva moderación y la adopción de postulados democráticos, que han posibilitado el alejamiento de ARENA de su programa fundacional de extrema derecha. Como inconveniente, la ARENA ha ido perdiendo peso liderazgo y peso electoral y está en manos del Partido de Conciliación Nacional (PCN), representante de la vieja oligarquía agraria. Los pequeños partidos centristas siempre han estado a merced de las alianzas con la poderosa ARENA, quedando, tras diversas consultas electorales, fuera del panorama político salvadoreño. Frente al bloque de poder articulado en torno a ARENA está el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), que, a pesar de su pragmatismo y progresiva moderación, todavía suscita inquietud entre las elites económicas del país, que ven en los antiguos guerrilleros a una especie de sandinismo agazapado. Precisamente en Nicaragua, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) continúa en horas bajas, aunque sigue siendo la gran fuerza de la oposición nicaragüense, frente al todopoderoso Partido Liberal Constitucional (PLC) que intenta un «lavado de cara» con la democratización del país y la lucha sin cuartel contra la corrupción generalizada en los aparatos del Estado.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Después de hacer un análisis, a grandes rasgos, de los principales problemas de Iberoamérica es necesario proponer algunas soluciones, o vías de solución posible, que contribuyan a generar expectativas optimis-

tas y hagan de Iberoamérica una esperanza de futuro.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que las recetas para Europa no son aplicables para Iberoamérica, ya que estamos ante situaciones políticas, económicas y culturales diametralmente opuestas. En todo caso, vamos a agrupar las posibles soluciones que proponemos en tres grandes áreas.

1. Soluciones políticas

La primera prioridad es una democratización progresiva, que llegue a todos los ámbitos de la vida institucional. Es necesaria una «nueva era» democratizadora, una tercera o cuarta ola que dé un impulso definitivo a la democracia en Iberoamérica, terminando para siempre con las amenazas golpistas o con los grandes males que tienen un efecto letal y corrosivo sobre el sistema democrático.

El primer objetivo de todos tiene que ser el compromiso inequívoco de iniciar una auténtica cruzada contra la corrupción endémica que viven la mayor parte de los estados.

Para ello es necesario el inicio de nuevos períodos de transición, en los que se depuren las graves taras del pasado y se plantee un nuevo comienzo en el que puedan participar todos, sobre todo, los representantes de las guerrillas y los movimientos indígenas. En algunos casos es deseable que los nuevos procesos democratizadores queden expresados en nuevos textos constitucionales y en nuevos sistemas de partidos, en los que la ciudadanía no esté tentada por soluciones populistas o se vea obligada a votar entre dos

grandes opciones, que sólo representan lo peor de un pasado demasiado reciente.

Desde la UE y, especialmente, desde España, podría constituirse un observatorio u organismo vigilante que garantice la democratización real con el asesoramiento de expertos y la vigilancia de los procesos electorales.

El pulso vital de un país se lo da el buen funcionamiento de sus instituciones democráticas. Si éstas no tienen prestigio, protagonismo o confianza suficiente, los ciudadanos dejan de creer en ellas y el futuro se pone en manos de militares o iluminados que lo único que hacen es prolongar la duración de los grandes problemas.

2. Soluciones económicas

En el plano económico, las soluciones tienen que llegar de la mano de los grandes polos (UE y EE UU) para acometer conjuntamente proyectos de cooperación económica en el escenario iberoamericano.

Las grandes prioridades deben ser, en estos momentos, la condonación total de la deuda externa, la generalización y extensión del programa «hambre cero» de Lula da Silva y el justo reparto de tierras, sobre todo entre la población indígena, que ha sido siempre la gran marginada de la sociedad iberoamericana.

Por un lado, es necesario que intervenga, más activamente, la ayuda externa, en forma de programas de desarrollo financiados e impulsados desde Europa, y las organizaciones no gubernamentales religiosas o civi-

les, cuya labor posibilita que se llegue hasta donde los Estados no pueden hacerlo.

Ni España ni ninguna nación iberoamericana pueden considerarse potencias de primer nivel y, del mismo modo, ninguna nación iberoamericana está en condiciones de convertirse en el motor de una gran unidad económica. Por ello, es deseable que España haga una labor intensa en los grandes polos de desarrollo económico, en los que tiene una notable influencia, para atraer o dirigir grandes inversiones o proyectos de desarrollo hacia Iberoamérica. Asimismo, la presencia de España tendría un papel especial para la creación de un nuevo espacio euro en un continente en el que algunas economías empiezan a renunciar a sus monedas nacionales para utilizar otras referencias monetarias externas.

3. Soluciones culturales

La presencia del español, como lengua común y gran nexo de unión entre las naciones iberoamericanas, invita a pensar en un importante recurso para el futuro, sobre todo si tenemos en cuenta su progresiva implantación en Estados Unidos como segunda lengua. Las nuevas tecnologías o la industria

audiovisual tienen cada día un mayor protagonismo en nuestra vida cotidiana, pero casi siempre tropiezan con el problema lingüístico, ya que el inglés se impone prácticamente como lengua única en las nuevas tecnologías y la industria artística, cultural y audiovisual.

Por ello, es necesario crear un nuevo consorcio audiovisual y artístico, así como un nuevo gigante informático en español. La coordinación de todas las televisiones públicas para elaborar canales internacionales o vía satélite, con parrillas de programación comunes; la elaboración de normas comunes para el rodaje y promoción de grandes producciones cinematográficas, y la colaboración con las grandes cadenas televisivas norteamericanas tendrían un resultado positivo, no sólo para la promoción de nuestro idioma común, sino también para la creación de una gran referencia para todos los hispanoparlantes. La televisión y las nuevas tecnologías han tenido un papel secundario importantísimo para derribar algunos regímenes dictatoriales y, en el caso que nos ocupa, podrían tener un protagonismo especial para mejorar la vida política, económica y social de las naciones iberoamericanas. •

La Cumbre de San José de Costa Rica: ¿ Punto de inflexión en las dinámicas de las Cumbres Iberoamericanas?

CELESTINO DEL ARENAL

Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense

RESUMEN

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que vienen celebrándose desde 1991, se encuentran en estos momentos en una situación delicada, como consecuencia de su progresivo agotamiento y de la creciente falta de interés de los países latinoamericanos en relación a las mismas. El proceso de reforma de las Cumbres Iberoamericanas, abierto en la Cumbre de Bavaro (2002), que ha culminado en la Cumbre de San José de Costa Rica (2004), y que tiene como próxima cita la Cumbre de Salamanca en 2005, ofrece la posibilidad de que, junto a los importantes cambios institucionales que se han aprobado, se replanteen algunas de las dinámicas y temáticas que han venido caracterizando a las mismas, con el fin de proporcionarles una mayor visibilidad y operatividad en las sociedades iberoamericanas.

ABSTRACT

The Iberoamerican Summit Meetings of Head of States and Governments, that have been celebrated since 1991 are today in a delicate situation, as a consequence of their progressive exhaustion and because of the increasing lack of interest of Latin American countries. The reform process of Iberoamerican Summit Meetings that was opened in the Bavarian Summit (2002), and was finished in the San José de Costa Rica Summit (that will be celebrated in Salamanca in the year 2005), offers the possibility that, along with the important institutional changes that had been approved, some dynamics and subjects that characterize them can be rethink; with the purpose of giving them more visibility and operational ability in the Iberoamerican societies.

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que vienen celebrándose desde 1991, se encuentran en estos momentos en una situación delicada como consecuencia de su progresivo agotamiento y de la creciente falta de interés de los países latinoamericanos en relación a las mismas. La reciente Cumbre, celebrada en San José de Costa Rica los días 19 y 20 de noviembre de 2004, con las notables ausencias que la han caracterizado, ha venido a expresar mejor que cualquier otro hecho esta difícil situación. Por el interés de todos, tanto de los países latinoamericanos como de España y Portugal, es necesario superar esta situación.

El proceso de reforma de las Cumbres Iberoamericanas, abierto en la Cumbre de Bávaro (2002), que ha culminado en la Cumbre de San José de Costa Rica, ofrece la posibilidad de que, junto a los importantes cambios institucionales que se han aprobado y que pueden suponer un relanzamiento de las Cumbres, se replanteen algunas de las dinámicas y temáticas que han venido caracterizando a las mismas, con el fin de proporcionarles una mayor visibilidad y operatividad en las sociedades iberoamericanas.

En este sentido, no hay duda de que el clima abierto por este proceso de reforma institucional puede facilitar el que se aborden de cara a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca, en octubre de 2005, algunas cuestiones que las Cumbres tienen pendientes desde hace tiempo.

Es verdad que es más fácil, como lo estamos viendo en estos momentos, que los gobiernos participantes, a pesar de todas las re-

ticencias existentes, acepten una reforma institucional de las Cumbres a que acepten embarcarse en un proceso de cambio que afecte a su formato y dinámicas, pues este último es mucho más incierto en sus resultados finales y mucho menos controlable de cara al futuro.

Pero lo que también está claro, y los Estados participantes son conscientes de ello, aunque a algunos de ellos no les interese, es que las perspectivas de futuro de las Cumbres no dependen sólo de su institucionalización, por muy importante que pueda ser, sino sobre todo de que se las dote de visibilidad y operatividad en relación a las propias sociedades iberoamericanas, hasta ahora ajenas a la existencia y discurrir de las Cumbres. Ésta es todavía, a pesar de los avances que se han hecho en esta dirección desde la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), la más importante asignatura pendiente de las Cumbres Iberoamericanas.

Sin lugar a dudas, la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en la Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra, en 2003, y su próxima puesta en marcha, puede ayudar mucho en esa tarea.

Mis reflexiones se van a centrar, primero, en el actual escenario en el que se encuentran las Cumbres, indispensable para entender los retos a los que se enfrentan, y, en segundo lugar, en esos retos que, tanto en el plano institucional como en el no institucional, tienen planteadas las Cumbres y que, sin desconocer su problematicidad en algunos casos, me parecen importantes en orden al futuro de la mismas y, especialmente, de

cara a la próxima Cumbre Iberoamericana de Salamanca, en la que a España, como país organizador, le corresponde una especial responsabilidad.

EL ESCENARIO ACTUAL DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

Estas reflexiones deben partir, como es lógico, del difícil contexto en el que se están desarrollando actualmente las Cumbres, que las ha condicionado fuertemente en los últimos años y que las va a condicionar en un próximo futuro.

a) Unas Cumbres sin interés para los países latinoamericanos.

Este contexto está marcado, en primer lugar, por el espectacular desarrollo de la diplomacia en la Cumbre y la multiplicación de las Cumbres de todo tipo, especialmente en el escenario latinoamericano y atlántico, Cumbres Hemisféricas, Cumbres UE-América Latina, Cumbres Iberoamericanas, que han desvalorizado el sentido y alcance de estas últimas, como consecuencia, principalmente, de que sus contenidos y temática no inciden en los intereses políticos y económicos más importantes para los países participantes. La consecuencia ha sido que las Cumbres han dejado de tener el interés que tuvieron a principios de la década de los noventa del siglo XX para los países latinoamericanos, como mecanismo multilateral que les permitía diversificar sus relaciones internacionales y establecer una relación institucionalizada con dos de los países miembros de la Unión Europea. Hoy, no sólo la agenda de las Cumbres está muy alejada de las preocupaciones y problemas políticos y económicos que marcan las agendas de los países la-

tinoamericanos, sino que también la operatividad de las Cumbres es mínima y no tiene interés real para dichos países.

b) Unas Cumbres en las que España ha errado en su política más reciente.

Este contexto particular de las Cumbres está también caracterizado por la política latinoamericana articulada por España en los últimos años, que ha incrementado significativamente las reticencias de los países latinoamericanos con las consecuencias negativas que ello ha tenido para las mismas.

El gobierno de Aznar, con la prioridad absoluta que, partir de 2002, otorga a la co-ordenada atlántica de la política exterior española, concretada en el alineamiento incondicional con la Administración Bush, cambia radicalmente la política latinoamericana seguida hasta entonces, primero por los gobiernos centristas, después por los gobiernos socialistas e, incluso, inicialmente por el gobierno popular, perdiendo la relativa autonomía y las señas de identidad que la habían caracterizado y deteriorándose la imagen de España en dicha región, al concertar la actuación con Estados Unidos y aparecer como un portavoz de dicha Administración. Como consecuencia de esta nueva política, se produjo una pérdida de sintonía y perfil político en las relaciones bilaterales con algunos de los principales países latinoamericanos, con los efectos negativos que ello tuvo para la propia política latinoamericana y para el desarrollo y funcionamiento de las Cumbres Iberoamericanas.

A nivel concreto iberoamericano, ese alineamiento con Estados Unidos en América

Latina contribuyó a disminuir el sentido y utilidad de las Cumbres Iberoamericanas para los latinoamericanos, por cuanto que la imagen y los intereses de España se identificaban más con los de Estados Unidos, que con los de la propia España y Europa, lo que devaluaba ese mecanismo multilateral iberoamericano al que España y Portugal, hasta entonces, habían aportado unas señas de identidad propias y específicas.

Ese cambio radical que introduce Aznar en la política latinoamericana se acompaña, además, también a nivel de las Cumbres Iberoamericanas, con la afirmación de un liderazgo hegemónico unilateral que no es sino el reflejo del unilateralismo y de la ruptura del consenso, en materia de política exterior, que se había producido a nivel interno español. La consecuencia es que el gobierno de Aznar inicia una actuación hegemónica en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, en concreto en las Cumbres de Bávaro (República Dominicana), en noviembre de 2002, y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), en noviembre de 2003, consistente en presentar iniciativas unilateralmente, sin buscar previamente el consenso y la concertación con los principales países latinoamericanos, con los efectos también negativos que esta política tendrá desde el punto de vista del interés y utilidad de las Cumbres para los países latinoamericanos, que veían cómo el carácter, ya de por sí eminentemente español de las Cumbres, se acentuaba hasta extremos intolerables para algunos de dichos países.

La expresión más importante de este liderazgo hegemónico unilateral fue, precisamente, la propuesta de reforma de las Cumbres,

presentada por Aznar en la Cumbre Iberoamericana de Bávaro de forma absolutamente unilateral, por sorpresa, sin buscar previamente el consenso y la concertación con otros países latinoamericanos, rompiendo lo que había sido una línea tradicional de actuación de España en las Cumbres Iberoamericanas desde su puesta en marcha en 1991. La propuesta, aunque fue aprobada dado el clima de cordialidad existente a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, suscitó importantes reticencias en algunos de los principales países latinoamericanos, que se manifestarán después, especialmente en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en 2003, y en las reuniones posteriores de Coordinadores Nacionales, en la negociación a la baja de los términos concretos de la reforma por parte de ciertos países latinoamericanos y en la propia actitud negativa de los mismos respecto de las Cumbres.

Por su parte, los primeros pasos dados por el gobierno de Rodríguez Zapatero en su política latinoamericana, muy diferente a la del gobierno popular, no han tenido tampoco un efecto positivo directo respecto de las Cumbres Iberoamericanas.

Es evidente que el cambio de gobierno, derivado de las elecciones del 14 de marzo, ha traído consigo un período de transición de un gobierno a otro que, necesariamente, ha afectado a la política exterior como consecuencia de los cambios que se han producido, tanto a nivel de personal diplomático como a nivel de políticas.

En el caso concreto de la política latinoamericana de España, ese período de transición mencionado ha tenido efectos negati-

vos en relación a las Cumbres Iberoamericanas, como se ha puesto de manifiesto en las importantes reuniones de Coordinadores Nacionales, celebradas en abril y mayo de 2005 en San José de Costa Rica, que han sido las que han fijado los términos definitivos del Convenio Constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana y de los Estatutos de esa misma Secretaría General, en las que la representación y el papel de España ha estado por debajo de los parámetros usuales, incidiendo negativamente en la negociación del perfil y funciones de la SEGIB.

Por otro lado, el nuevo gobierno socialista, enfrentado desde el primer momento, como consecuencia del cambio de prioridades en materia de política exterior, a importantes retos en ese campo, en las relaciones con Estados Unidos, Europa y el Magreb, no parece que haya prestado, en sus primeros meses, una atención especial a la política latinoamericana ni a la realización 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.

Esta actuación del gobierno socialista, unida a la política seguida por el gobierno popular, explica algunas de las significativas ausencias que han caracterizado a la reciente Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica.

c) Unas Cumbres en proceso de reforzamiento institucional.

Finalmente, el actual contexto de las Cumbres Iberoamericanas está marcado por el proceso de reforma institucional, iniciado en la Cumbre Iberoamericana de Bávaro, en

2002, y culminado en la Cumbre de San José de Costa Rica, en noviembre de 2004.

Como ya hemos dicho, el punto de partida de este proceso se encuentra en la propuesta de reforma de las Cumbres que presenta Aznar unilateralmente en la Cumbre de Bávaro y en el encargo que esa misma Cumbre hace a Fernando Enrique Cardoso, que cesaba poco después como Presidente de Brasil, para la puesta en marcha de un grupo de trabajo que reflexionase sobre las medidas e iniciativas concretas a adoptar, con el fin de presentar sus conclusiones en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en noviembre de 2003.

Tal como estaba previsto, el Informe Cardoso se presentó en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra. En él se proponía, entre otros puntos, avanzar en la armonización jurídica, impulsar la aceptación y el fomento de la diversidad cultural iberoamericana, poner en marcha un programa de becas encaminadas a incrementar el nivel educativo, así como la creación de una agenda de evaluación de riesgos.

En lo relativo a la institucionalización de las Cumbres, el Informe proponía la creación de una Secretaría Permanente que actuara como eje de continuidad entre las diferentes Cumbres, ocupándose de los preparativos logísticos, pero, sobre todo, que sirviera de base a la concertación política y coordinara la cooperación. Dicha Secretaría contaría con el apoyo de dos Secretarios Generales Adjuntos, uno de los cuales estaría a cargo de las atribuciones, que correspondían al ya existente Secretario de Cooperación Ibero-

mericana. También, a nivel institucional, se proponía la creación de un Comité Permanente de Concertación, constituido por los embajadores iberoamericanos acreditados en el país sede de la SEGIB o por los Coordinadores Nacionales.

Por último, el Informe establecía, como requisitos esenciales para el ingreso de nuevos miembros en las Cumbres, la condición de Estado soberano, la pertenencia al espacio geográfico iberoamericano y la tenencia del portugués o el español como lengua oficial.

La Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, a pesar de que, prácticamente, no había habido posibilidad de discusión ni de consensuar los términos del Informe Cardoso, aprobó finalmente la creación de la SEGIB después de que el propio Aznar aclarase algunas polémicas cuestiones, como las relativas a que la SEGIB no representaría la política exterior de la Comunidad Iberoamericana ni tendría más burocracia y más gastos, y que el Secretario General no sería, en ningún caso, español.

Estas aclaraciones no eliminaron, en ningún caso, las reticencias de algunos países latinoamericanos a la actuación unilateral y hegemónica de España y a la propia creación de la SEGIB. La consecuencia de estas reticencias fueron, primero, el hecho de que el Acuerdo quedase abierto a la posibilidad de que los Estados miembros formularan, posteriormente, sugerencias respecto de la definición de las funciones y competencias de la SEGIB y pospusieran la aprobación de sus Estatutos para la Cumbre de San José de

Costa Rica, en noviembre de 2004, y, segundo, que se negociara a la baja de las atribuciones y funciones de la SEGIB.

El Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra para la creación de la Secretaría General/Permanente Iberoamericana, que llevaba como Anexo el Informe Cardoso que contenía una propuesta de Convenio, establecía un organismo internacional de elevado perfil político, con importantes objetivos y funciones.

Sin embargo, de acuerdo con la negociación a la baja que se abrió, dicho texto fue objeto de revisión y renegociación substancial en las dos reuniones, una ordinaria y otra extraordinaria, de Coordinadores Nacionales, celebradas en San José de Costa Rica en abril y mayo de 2004. Como consecuencia de las posiciones mantenidas por algunos países latinoamericanos y de la existencia de un gobierno español, en el caso de la primera reunión, en funciones, y, en el caso de la segunda, recién constituido, se rebajó de forma notable el perfil y alcance político de la SEGIB.

El resultado de este proceso negociador ha sido, por un lado, el definitivo Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la SEGIB, y, por otro, el Estatuto de la SEGIB, que ha sido objeto de aprobación en la Cumbre de San José de Costa Rica, en noviembre de 2004. Ambos textos configuran una SEGIB alejada del elevado perfil político que se había pretendido por España y que, en una medida importante, había recogido el Informe Cardoso.

Este hecho aparece claramente en las funciones que se atribuyen a la SEGIB, todas ellas expresamente subordinadas a la estructura institucional de las Cumbres Iberoamericanas y, muy en concreto, a la Secretaría Pro-Tempore, sin que quede prácticamente resquicio alguno para una mínima autonomía política.

En cualquier caso, la creación de la SEGIB, en cuanto que refuerza considerablemente la operatividad de las Cumbres, a través una estructura formada por un Secretario General, un Secretario Adjunto y un Secretario para la Cooperación Iberoamericana, y proporciona una mayor visibilidad política a las mismas, como consecuencia de su carácter permanente, supone un paso adelante muy importante en el camino que puede llevar a su revitalización.

Qué duda cabe que, en última instancia, el auténtico y real perfil político de la SEGIB vendrá dado por la personalidad y objetivos que se plantee la persona que sea designada como Secretario General, cuyo nombramiento por consenso, al igual que el del Secretario Adjunto y el del Secretario para la Cooperación, está previsto que se realice en una Reunión Plenaria de Ministros de Relaciones Exteriores que se celebrará en el primer semestre del año 2005 en Portugal.

La Cumbre de San José de Costa Rica, cuyo tema central era «Educar para Progresar», ha supuesto también, como se consagra en su Declaración Final, el reforzamiento de la apuesta de los países iberoamericanos

por el multilateralismo, por las Naciones Unidas y por el respeto del Derecho Internacional y, consecuentemente, por el respeto de la soberanía y la igualdad jurídica de los Estados, el principio de no intervención, la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza y el respeto a la integridad territorial. Igualmente se acuerda contribuir a la consecución de las metas aprobadas en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo, así como al logro de un sistema multilateral de comercio, con mayor equidad, y al éxito de la Agenda de Desarrollo de Doha. Se respalda también la «Declaración de Nueva York sobre la Acción contra el Hambre y la Pobreza» y se reitera, una vez más, el rechazo a la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes y medidas contrarias al Derecho Internacional, como la Ley Helms-Burton. Finalmente, hay que destacar la propuesta de conversión de un porcentaje de los servicios de la deuda por inversión en los sistemas educativos, que se tratará de llevar a la práctica en una Conferencia internacional convocada por España en 2005. A destacar entre los Comunicados Especiales, aprobados en la Cumbre, el de apoyo a la «Alianza de Civilizaciones» propuesta por Rodríguez Zapatero en la última Asamblea General de las Naciones Unidas.

Sin lugar a dudas, el marcado perfil social de la Declaración de San José refleja las prioridades, no sólo de muchos gobiernos latinoamericanos, sino también el marcado giro social que caracteriza a la política latinoamericana, puesta en marcha por el gobierno de Rodríguez Zapatero.

RETOS A LOS QUE SE ENFRENTAN LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

El complejo y difícil contexto en el que actualmente se encuentran las Cumbres Iberoamericanas, que acabamos de exponer, permite entender algunos de los importantes retos y cuestiones a los que tienen que hacer frente, en estos momentos, las Cumbres Iberoamericanas si quieren salir de la situación de agotamiento en la que se encuentran.

a) El papel de España

La primera cuestión hace referencia al papel que España debe jugar en las Cumbres. Dado que es evidente que el liderazgo de España, nos guste o no, debe continuar en las Cumbres, si se quiere que éstas, de momento, no dejen de existir y sigan funcionando en el futuro como un mecanismo multilateral iberoamericano de diálogo, concertación y cooperación, lo que hay que plantearse es cómo debe articularse, en concreto, ese liderazgo de España.

En mi opinión, hay que abandonar los liderazgos hegemónicos del gobierno y poner en práctica una estrategia de «liderazgo compartido», basada en la búsqueda de la implicación de los demás países iberoamericanos en el funcionamiento de las Cumbres, mediante la concertación del proceso de institucionalización y del desarrollo de las mismas, sobre la base de una relación que descansa en la confianza y en la adopción de posiciones comunes ante los acontecimientos y problemas internacionales. Hay que resaltar los intereses comunes y compartidos existentes en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, y hay, por lo

tanto, que descartar, radicalmente, cualquier tentación de actuación unilateral y hegemónica, pues la experiencia reciente ha demostrado que es el peor camino, no sólo para la consolidación de las Cumbres, sino también de los intereses de España.

En este sentido, cualquier iniciativa que España quiera plantear en las Cumbres debe concertarse previamente, al menos con algunos de los países participantes de más peso, retomando una política que ya practicaron con éxito los gobiernos españoles hasta el año 2002.

Ese liderazgo compartido puede, además, facilitar la necesaria y progresiva desespañolización de las Cumbres a medio plazo, reforzando la dimensión multilateral iberoamericana. Reto este realmente difícil, pero absolutamente necesario, sobre el que hay que trabajar con una perspectiva de medio plazo.

b) La definición del espacio político y la agenda de las Cumbres

La segunda cuestión es encontrar el espacio adecuado y complementario a las demás Cumbres en las que participan los países latinoamericanos y, consecuentemente, definir con claridad su utilidad e interés para los participantes. Es verdad que las Cumbres Iberoamericanas no pueden competir, en cuanto a peso específico e interés, con las Cumbres Hemisféricas y las Cumbres UE–América Latina, ni pueden articular un espacio común, equiparable al ALCA, o a un espacio euro-latinoamericano de libre comercio, pero también es cierto que sirven para diversificar las relaciones internacionales.

les de América Latina y definen un espacio iberoamericano, diferente al hemisférico, que interesa a esa región, que es complementario y enriquecedor del euro-latinoamericano y que favorece a todos los iberoamericanos.

Para la consecución de ese espacio complementario es indispensable proceder a un replanteamiento de la agenda de las Cumbres, hasta ahora excesivamente retórica y alejada de los intereses y preocupaciones más importantes de los países latinoamericanos.

Para ello es necesario plantear, a través de esa estrategia de liderazgo compartido y en línea con la nueva SEGIB, la cuestión del alcance político de los temas abordados por las Cumbres. Hasta ahora las Cumbres han sido un mecanismo de diálogo, concertación y cooperación multilateral, que, a pesar de introducir ocasionalmente los intereses y los problemas nacionales, habían evitado transformarse en un mecanismo de alcance político que aborde cuestiones políticas polémicas y que, en consecuencia, pueda generar problemas en las relaciones bilaterales entre los Estados participantes.

Las Cumbres, mas allá de las declaraciones genéricas y con la excepción de cuestiones puntuales, como la condena del terrorismo de ETA o el proteccionismo agrícola europeo, no habían entrado a tratar, en concreto, cuestiones polémicas para los países participantes, como, por ejemplo, el respeto de los derechos humanos, la emigración, el narcotráfico, las negociaciones de la OMC o las relaciones con Estados Unidos. Aunque es verdad que la tendencia en los últi-

mos años, a instancias de los gobiernos populares de España y de otros gobiernos latinoamericanos, haya sido la de ir las politizando gradualmente, desde la perspectiva de la defensa de los intereses nacionales, formalmente en ningún momento se había planteado su cambio de naturaleza.

Ahora ha llegado el momento de estudiar la oportunidad de este cambio, que la propia dinámica de las Cumbres viene imponiendo, con los interrogantes de todo tipo que supone para el futuro de las mismas. Consagrar esta nueva realidad supondría, sin lugar a dudas, formalizar un cambio de modelo, con todo lo que ello supone, pero serviría, probablemente, para reforzar el interés de los países participantes en las Cumbres, condición necesaria para su definitiva consolidación.

En resumen, hay que proceder a ampliar la agenda de las Cumbres con el fin de ir las dotando de un mayor contenido político, introduciendo problemas que, hasta ahora, los países iberoamericanos se habían planteado en términos exclusivamente bilaterales, pero que son de gran interés para el resto.

Me refiero, en concreto, por poner un ejemplo, a la ampliación de la agenda de las Cumbres con algunos temas polémicos, reiteradamente planteados por los, muy especialmente, de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. La introducción de este difícil tema en la agenda de las Cumbres elevaría notablemente el perfil político de las mismas y las haría mucho más interesantes para los países latinoamericanos. Ignorar sistemáticamente en el

seno de las Cumbres, por parte de España y Portugal, la contradicción existente entre el europeísmo y la iberoamericanidad de su política exterior no conduce más que a enrarecer la atmósfera de las Cumbres y generar recelos en las relaciones bilaterales. Sólo a través del reconocimiento de esa contradicción y de la posición de principio favorable de España y Portugal a los intereses de América Latina en la Unión Europea, es posible hacer realmente creíble la intención, proclamada por los gobiernos españoles, de que España es un país que ha apostado decididamente por el apoyo continuo y permanente a América Latina en la Unión Europea.

Igualmente, se debería incluir en la agenda de las Cumbres la defensa y promoción del español y del portugués en el mundo, informando de las políticas seguidas en este terreno por los Estados miembros y tratando de concertar determinadas actuaciones a través de las instituciones nacionales ya existentes, como es, en el caso de España, el Instituto Cervantes. El éxito del reciente Congreso Internacional de la Lengua Española, celebrado en Rosario en noviembre de 2004, expresa, mejor que cualquier otro argumento, esa necesidad.

Otro tema que se ha hecho presente en la Cumbre de San José, a través de la propuesta realizada por el Presidente del Gobierno español y que, anteriormente, ya había acariciado Aznar con la formación de la Brigada Plus Ultra desplegada en Irak, es la de impulsar, en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, la puesta en marcha de operaciones militares iberoamericanas en casos de

crisis, siguiendo el precedente de cooperación militar de las distintas Fuerzas Armadas Iberoamericanas que participaron en la Misión de las Naciones Unidas de Estabilización de Haití (MINUSTAH). Sin lugar a dudas, la institucionalización de una posible fuerza iberoamericana de paz debería ser un tema a incluir en la agenda de las Cumbres.

c) La diversificación de la financiación

La tercera cuestión hace referencia a la financiación de las Cumbres, hasta ahora abrumadoramente a cargo del presupuesto de España, y que no puede mantenerse indefinidamente si se quiere realmente que las Cumbres no se identifiquen con España y se asuman como algo realmente iberoamericano. En este punto, habría que hacer mayores esfuerzos por involucrar financieramente, de manera progresiva, a los demás países iberoamericanos –cosa difícil pero que se debe continuar intentando–, como parte importante de la formación de ese espacio común iberoamericano y de la visibilidad del mismo. Habría que desarrollar, decididamente, el punto 52 de la Declaración de Bávaro, recogido, de nuevo, en el punto 28 de la Declaración de San José, que llama a buscar recursos adicionales para la financiación de la cooperación. Consecuentemente, habría que involucrar a la sociedad civil en esa tarea, aunque la cuestión no es nada fácil, como saben perfectamente los que trabajan en la SECIB y en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Aun así, al hilo del acrecentamiento del interés de las Cumbres para los demás países iberoamericanos, se podrían redoblar los esfuerzos en este sentido.

d) La participación de las sociedades civiles.

La cuarta cuestión es también compleja y difícil y tiene relación directa con la anterior. Se refiere a la implicación de las sociedades civiles de los países iberoamericanos en las Cumbres. Para ello, las Cumbres, hasta ahora circunscritas a las reuniones anuales de mandatarios, las sectoriales de ministros y las de los coordinadores nacionales, deberían dar un paso adelante, constituyendo una especie de sistema de las Cumbres que desbordase los mecanismos puramente diplomáticos y gubernamentales, para dar entrada a las múltiples y fructíferas expresiones iberoamericanas que ya existen en la sociedad civil. Esperanzador en este sentido es que, entre las funciones que se atribuyen en el Estatuto a la SEGIB, se encuentra la de incentivar y apoyar «las actividades de asociaciones de carácter iberoamericano en los ámbitos profesional, académico e institucional».

Sin lugar a dudas, la sociedad civil ha sido la gran olvidada de las Cumbres, por cuanto que, más allá de los programas de cooperación, que inciden en los pueblos iberoamericanos, han permanecido absolutamente ajenas a las sociedades civiles de los países participantes, que, en su gran mayoría, desconocen hasta la existencia de las mismas. Este hecho, el desconocimiento de las Cumbres o, incluso, la opinión negativa que se tiene de ellas, por considerarlas algo puramente retórico y sin utilidad, contrasta con la existencia de una gigantesca red de asociaciones y vínculos de la más diversa na-

turalidad, públicos y privados, de carácter y alcance realmente iberoamericano, que unen nuestras sociedades civiles de forma manifiesta y que reforzarían de forma notable a las Cumbres.

Lo anterior supone que las Cumbres, especialmente a través de la SEGIB, deben de tratar de superar el carácter estrictamente diplomático que han tenido hasta el presente, y articular los mecanismos oportunos para dar entrada a esas sociedades civiles que ya han establecido importantes vínculos, en la mayor parte de los casos de forma autónoma. Esto no significa que el formato exclusivamente diplomático de las Cumbres, propiamente dichas, deba alterarse, sino que deben articularse mecanismos paralelos, dentro de lo que llamamos el sistema de las Cumbres, para que participen y se vean representadas las sociedades civiles.

Éstas son algunas de las cuestiones que me parece necesario plantear en estos momentos tan especiales, como señalaba al principio, desde el punto de vista del futuro de las Cumbres Iberoamericanas. La dificultad es evidente, pero la necesidad de reforzar la dinámica y los contenidos de las Cumbres creo que nos obliga a pensar en esas cuestiones. La Cumbre de Salamanca, en octubre de 2005, podía ser una buena ocasión para que, siguiendo la estrategia de liderazgo compartido que proponemos, se abriese un proceso de reflexión, coordinado por la nueva SEGIB, en torno a estas cuestiones. •

Desigualdad, Democracia, Política y Cooperación

JOAN PRATS

Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad

RESUMEN

La crisis de gobernabilidad democrática que hoy viven tantos países latinoamericanos procede de la incapacidad del sistema político y del Estado para resolver, de modo pacífico y duradero, el conflicto distributivo. La democratización ha cambiado la estructura y los costos de organización y participación política y, con ello, ha generado una ampliación del mapa de actores y conflictos. Pero, ante la debilidad institucional de los partidos políticos, su crisis de representatividad, su notoria incapacidad programática y su propensión a gestionar clientelaramente los conflictos, las instituciones democráticas tienen grandes dificultades para poner en marcha las políticas que el desarrollo requiere.

Ante esto, en el texto se plantea que una de las condiciones para que se pueda construir gobernabilidad democrática nacional y gobernanza democrática global, es que se recupere la conciencia y la confianza en la política, como una excelente y civilizadora actividad humana.

ABSTRACT

The democratic governability crisis that so many Latin American countries are living in today comes from the incapacity of the political system and the State to solve in a pacific and long lasting way the distributive conflict. The democratization has changed the structure and the organization costs and the political participation and with it came an extension of the actors and conflicts. Considering the institutional weakness of the political parties, its representative crisis, their clear programmatic incapacity and their tendency to manage the conflicts to their own benefits, the democratic institutions have great difficulties to put into practice these politics that the development require.

Above all, the article supports that one of the conditions to build the national and the global democratic governability, is to recover the confidence and consciousness in the politics as an excellent and civilized human activity.

DESIGUALDAD

Forjada en tres largos siglos de historia colonial, la desigualdad en América Latina se revela hoy extrema y persistente. Tomemos primero la desigualdad en el ingreso. El decil superior e inferior recibe, en promedio, en América Latina un 48 por 100 y un 1,6 por 100 respectivamente del ingreso total. En los países desarrollados estos promedios son del 29 por 100 y del 2,5 por 100. América Latina es la región más desigual del mundo. Su país más igualitario, Uruguay, es más desigual que cualquier país desarrollado o de Europa del Este. La desigualdad en el ingreso tiende, además, a beneficiar al 1 por 100 más rico y, comparada internacionalmente, resulta que sólo el primer y segundo decil participan por encima de la media mundial; a partir del tercer decil todos los latinoamericanos están porcentualmente por debajo de los promedios mundiales. En otras palabras, las clases medias son comparativamente menores y más pobres. A partir de la segunda mitad de los noventa, se registra un empobrecimiento general de las clases medias que no excluye al segundo decil más privilegiado.

Las desigualdades también se dan en el acceso a los bienes y servicios básicos. En México, por ejemplo, el quintil inferior de la población accede a 3,5 años de escolarización, mientras que el quintil superior lo hace a 11,5 años. Ello no incluye las desigualda-

des derivadas de la desigual calidad de la educación pública y privada, ni las desigualdades por razones étnicas, raciales o de género. En materia de salud, los niños brasileños del quintil inferior tienen tres veces más probabilidades de morir antes de los cinco años que los niños del quintil superior. En las habitaciones del quintil más pobre viven 4,5 personas, mientras que en las del quintil más rico viven 1,6 personas. El mapa de las desigualdades se extiende, asimismo, a las probabilidades de acceder al agua potable, el saneamiento básico, la electricidad, la telefonía, los derechos de propiedad seguros, la justicia y la administración pública, la seguridad social y el empleo...

Hay que remarcar que esta desigualdad, generalizada y extrema, resulta muy persistente en el tiempo. De los datos disponibles se deduce que, en el último medio siglo, tras haber experimentado los más diversos regímenes políticos y modelos de crecimiento, América Latina se ha hecho más desigual de lo que era en los setenta y, probablemente, más desigual de lo que era en los cincuenta. Incluso los países que, como Chile, parecen haber encontrado el camino del crecimiento, apenas consiguen reducir su extrema desigualdad.

Todo esto no es sólo moralmente reprochable. Además: (1) es percibido como injusto, como una auténtica «brecha de la vergüenza»,

por más del 85 por 100 de los latinoamericanos; (2) hace más difícil la reducción de la pobreza; (3) tiene consecuencias negativas sobre el crecimiento económico y el desarrollo en general, y (4) determina graves desigualdades en la participación e influencia política y deteriora con ello la democracia.

Nuestra hipótesis, desde hace mucho, viene siendo que la desigualdad se produce y reproduce en la institucionalidad, mayormente en la informal, característica de casi todos los países latinoamericanos. Son las instituciones las que organizan la interacción entre los activos económicos, las oportunidades, las fuerzas políticas y los procesos socio-culturales.

Si vemos los procesos económicos como una cadena que vincula a los activos con los mercados, los hogares y los gobiernos, observaremos que estos procesos no se dan en el vacío, sino que se encuentran, a cada paso, mediados por instituciones y que en éstas se halla la fuente de las desigualdades. Como se señala en un excelente informe del Banco Mundial, «la causa de la persistencia de la desigualdad en la región es que la construcción y evolución de las instituciones ha respondido a los intereses y defensa de las elites, independientemente del tipo de régimen político o económico del momento». Quizá sea la institucionalidad del Estado la que mejor refleje todo esto.

Los Estados latinoamericanos, democráticos o no, se han caracterizado por su incapacidad para proveer bienes públicos (seguridad, legalidad, previsión, servicios básicos...) con carácter universal. Dada la

desigualdad existente, a los grupos privilegiados les ha salido más a cuenta hacer que el Estado les provea sólo a ellos los servicios o procurarse la provisión privada de los mismos. Dado el limitado número de contribuyentes, pagar impuestos, para la provisión universal de bienes públicos, resulta en exceso gravoso, pues los pocos que pagan tendrían que pagar, en muchos casos, la provisión pública y la privada. La desigualdad, socialmente dualizadora y excluyente, explica las dificultades de la reforma fiscal en toda América Latina.

En mayor o menor grado en todos los países, las relaciones entre las elites y los grupos más pobres son de naturaleza clientelar, es decir, basadas en el intercambio desigual de beneficios particulares. El clientelismo es una institucionalidad informal, sin cuyo conocimiento no se entiende nada. A mayor extensión y peso del clientelismo, mayores dificultades existirán para formar alianzas amplias que presionen por bienes públicos universalizados y menores serán los incentivos para que las elites desarrollen las correspondientes capacidades en el Estado. Cuando emerjan nuevos actores se intentará incorporarlos a la distribución selectivamente, reconociéndoles «derechos especiales». Así, se incentiva el corporativismo de ciertos grupos obreros y campesinos, su incorporación a la estructura formal de un Estado patrimonial, «distributivo» y altamente prebendal. Obviamente, todo esto milita contra la ciudadanía universalizada, los partidos políticos programáticos y las políticas capaces de producir desarrollo, a la vez que incentiva la captura de rentas, el compinchingo entre el gobierno y las empresas for-

males –incluidas las transnacionales– y la corrupción.

Los procesos democratizadores, iniciados en los ochenta y generalizados en los noventa, han sido insuficientes para revertir esta institucionalidad informal de tan larga data. La universalización de la ciudadanía y la construcción de Estados eficaces e inclusivos sigue, en gran parte, pendiente. Contra lo que superficialmente se indica en un reciente informe del PNUD, no es que la desigualdad y la pobreza dificulten la democracia de ciudadanía, es que ni siquiera permiten el buen funcionamiento de la democracia electoral, pues ésta no se expresa sólo en indicadores formales, sino en instituciones informales –clientelismo, patrimonialismo, compinchismo, prebendalismo, corporativismo, corrupción...– que producen una realidad democrática electoral problemática y muy distinta a la de los países donde esta informalidad no se da o se da de manera mucho más mitigada. El oficio político, la práctica política, es muy diferente, según se dé o no y en qué grado se dé esta informalidad institucional.

La crisis de gobernabilidad democrática, que hoy viven tantos países latinoamericanos, procede de la incapacidad del sistema político y del Estado para resolver, de modo pacífico y duradero, el conflicto distributivo. La democratización ha cambiado la estructura y los costos de organización y participación política y, con ello, ha generado una ampliación del mapa de actores y conflictos. Pero ante la debilidad institucional de los partidos políticos, su crisis de representatividad, su notoria incapacidad programática y su propensión a gestionar cliente-

lamente los conflictos, las instituciones democráticas tienen grandes dificultades para poner en marcha las políticas que el desarrollo requiere.

La política y los partidos políticos se han convertido, así, en el corazón del problema y de la solución. No nos valen los que tenemos y los necesitamos más que nunca. La reforma política se convierte, así, en la prioridad para el desarrollo y la democracia. Pero no es fácil alterar los equilibrios instalados. Afortunadamente, hoy muchos países latinoamericanos están viviendo un tiempo de cambios en las orientaciones políticas y las coaliciones que soportan a los gobiernos. Para que estos procesos superen el riesgos de los neopopulismos y lleguen a doblar la fuerza de las instituciones informales, no bastarán las medidas tradicionales de incremento de participación, transparencia, responsabilidad y capacidad administrativa. Todo esto ayuda y, por lo demás, no es fácil. Pero, para que las nuevas instituciones de la transparencia y el control social no caigan prisioneras de la vieja institucionalidad informal, serán necesarias grandes dosis de liderazgo político. Necesitamos más que nunca del oficio y la actividad humanas quizá más desprestigiados hoy: políticos y política.

POLÍTICA

La política importa, es necesaria; pero, ¿qué política? ¿Qué es la política? ¿Qué política puede fortalecer la democracia y reemprender el desarrollo en América Latina?

En nuestro tiempo se registra un fenómeno único en la historia: la democracia es el

régimen político que merece mayor apoyo a nivel popular; pero la política democrática –la verdadera política– y las instituciones en que se produce –especialmente los partidos políticos y el Parlamento– acusan una sensible pérdida de confianza en casi todos los países. No hay, pues, desafección respecto de los ideales democráticos, pero sí respecto de las prácticas y las instituciones políticas en que han encarnado. En muchos países se viven crisis de gobernabilidad que las instituciones y actores políticos no parecen capaces de superar. La crisis de gobernabilidad se da también a nivel global: la política, que fue capaz de generar libertad y bienestar en los estados-nación industrializados, se encuentra con enormes dificultades para generar desarrollo humano en las sociedades globalizadas.

Y con todo, una de las condiciones para que podamos construir gobernabilidad democrática nacional y gobernanza democrática global es que recuperemos la conciencia y la confianza en la política, como una excelente y civilizadora actividad humana. La política no nos permite ir en pos de ningún ideal absoluto que resolverá de una vez y para siempre las ansiedades humanas. Ninguna política conseguirá devolvernos al lecho materno. La política es una gran malentendida. Muchas veces se la conceptualiza como un mal necesario. Rara vez se la aprecia como algo con vida y carácter propio. No es religión, ética, derecho, ciencia, historia ni economía; no lo resuelve todo ni está presente en todo, y no es ninguna doctrina política concreta, ya sea conservadora, liberal, socialista, comunista o nacionalista, aunque pueda contener elementos de casi todo lo anterior. La política es política.

El mundo está lleno de hombres y mujeres que aspiran al poder y que tienen en común el rechazo de la política. Proliferan en estos tiempos. En realidad se apoyan oportunistamente en la desafección de la política, derivada de la brecha existente entre los nuevos desafíos y las viejas instituciones y capacidades políticas. Estos contextos históricos son propios para extender la visión de la política como confusa, contradictoria, autodestructiva, estacionaria, poco patriótica, ineficaz, contemporizadora, fraudulenta, conspirativa, corrupta... La lucha por el poder se llena de tipos cuya primera declaración es «yo no soy político». Pretenden gobernar no desde la política, sino, en el mejor de los casos, desde el éxito en otros oficios que por sí resultan incapaces de juzgar el éxito político. Pretenden gobernar por métodos no políticos y, si lo consiguen, caen casi inevitablemente en el autoritarismo.

Pocos perciben que la política es una actividad humana esencial para mantener y desarrollar la libertad; una actividad específica que sólo surgió y fue conocida en las sociedades complejas con el fin de preservar la diversidad y libertad de los individuos y los grupos; una creación de valor incalculable en la historia de la condición humana.

Aristóteles fue el primero en comprender y defender la política, la acción humana necesaria para la conservación y mejora de la polis. Para eso, comenzó criticando el proyecto de Platón de igualar la polis eliminando su diversidad. Este concepto uniformista de unidad le pareció destructor de la libertad en la polis. Para Aristóteles, la política sólo podía

existir en estados que reconocen ser un conglomerado de múltiples miembros, no una tribu o el producto de una religión, un interés o una tradición únicos. La política es el resultado de la aceptación de la existencia simultánea de grupos diferentes y, por tanto, de diferentes intereses y tradiciones, dentro de una unidad territorial sujeta a un gobierno común. La política es la respuesta plausible al problema de la gobernabilidad de una estructura social compleja y diversa.

Pero la solución al problema del orden puede darse también por la vía de la tiranía o de la oligarquía que, en beneficio del tirano o los oligarcas, destruyen, intimidan o coaccionan a todos los demás grupos o a la mayoría. Estos sistemas no son sistemas políticos. Franco, Salazar, Hitler, Mussolini, Stalin, Castro o Pinochet, por encima de sus irreductibles diferencias, coincidían en detestar la política: ninguno de ellos se consideraba político, ninguno hubiera definido sus afanes como política; en realidad se consideraban por encima de ella. Y, sin embargo, profesaban un apego casi obscuro al poder. Sirva este sencillo dato para comprender que la política, aunque incluye, es algo diferente a la mera búsqueda y ejercicio del poder. Todos los pueblos han conocido esta pasión, pero, históricamente, han sido pocos los capaces de contenerla y canalizarla por métodos políticos, es decir, pocos pueblos han sido en verdad sociedades políticas.

La política ha sido detestada también desde todas las ideologías totalitarias, es decir, desde todos los sistemas de ideas que creen haber descubierto el sentido de la historia y

que, en nombre de la plenitud de la raza, la armonía del estado corporativo, la armonía social que se derivará de la superación de la lucha de clases o el nacimiento del hombre nuevo, tras la eliminación de la explotación... creen que la misión histórica y hasta moral de los verdaderos progresistas consiste en conquistar –por los métodos que fuere– el poder del gobierno para construir, de arriba abajo, la sociedad, conforme a los dogmas y objetivos de su ideología. Todos creen que las masas deben ser redirigidas hacia una armonía futura única. Todos son antipolíticos. Como máximo consideran la política como una actividad históricamente transitoria, que desaparecerá con la desaparición de los conflictos y contradicciones sociales.

El sistema político de gobierno comienza con la afirmación del valor de la libertad, puesto que el orden en la diversidad entraña cierta tolerancia de verdades divergentes y el reconocimiento de que el gobierno es posible y mejor cuando los intereses rivales se disputan en un foro abierto. El sistema político de gobierno consiste en escuchar a esos otros grupos, a fin de conciliarlos en la medida de lo posible y en ofrecerles categoría legal, protección y medios de expresión claros y razonablemente seguros, todo lo cual debe permitir que esos otros grupos puedan hablar y hablen con libertad. Además, la política debería acercar a esos grupos entre sí, de manera que cada uno de ellos y el conjunto de todos puedan hacer una contribución real al objetivo general de la gobernanación: el mantenimiento del orden y el progreso, según valores y criterios que deben ser políticamente disputados.

La política puede ser definida como la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes, dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad. Un sistema político es un tipo de gobierno en el que la política logra garantizar una estabilidad y un orden razonables. La política no está vinculada a ninguna doctrina o ideología en particular. Las ideas y doctrinas políticas son tentativas de encontrar soluciones concretas y factibles al perpetuo y cambiante problema de la conciliación. La política es una manera de gobernar sociedades plurales sin violencia innecesaria.

La política merece grandes elogios. Es una preocupación de hombres libres y su existencia es una prueba de libertad. La política merece ser elogiada como «ciencia de las ciencias», como la llamó Aristóteles, y no simplemente aceptada como un mal necesario. La política es creadora de civilización.

Lejos de ser un mal necesario, la política es un bien práctico. En las sociedades con pluralidad de intereses divergentes y distintos puntos de vista morales, la conciliación siempre es preferible a la coerción. El gobierno pacífico siempre es mejor que el violento. Y la ética política existe, como campo ético independiente y justificable en sí mismo. La actividad política es, en efecto, un tipo de actividad moral; es una actividad libre, creativa, flexible, agradable y humana; no pretende ser capaz de solucionar todos los problemas ni hacernos a todos felices, pero puede prestar algún tipo de ayuda en

casi todo. La política se envilece cuando se insensibiliza ante el sufrimiento humano. Cuando la política permite que los dirigentes se consideren por encima del bien y del mal y adopten comportamientos no sujetos a las reglas de comportamiento exigibles de los ciudadanos corrientes, la política se envilece.

La política exige el gobierno constitucional y el imperio de ley. El desarrollo de las garantías constitucionales es la clave de la libertad. La política exige la democracia constitucional. Pero no se olvide que ninguna constitución puede ser mejor que los hombres y mujeres que la pongan en práctica. La política merece elogios por sus procedimientos. El sistema de conciliación política puede ser muy frustrante, pero garantiza que no se tomen decisiones hasta que todas las objeciones y quejas de peso hayan sido oídas. Los procedimientos obligan a que no se formulen pretensiones que, objetivamente, no se pueden hacer valer. Los procedimientos obligan a que los grandes planes de los gobiernos deban explicarse y debatirse en público y abran la puerta a su rectificación.

La política es la actividad humana orientada a preservar la libertad y a conciliar los intereses en las sociedades diversas y complejas, con el fin de asegurar su supervivencia y desarrollo; éste es su valor meta; la política no es la aplicación rígida de ningún sistema de verdades, principios o soluciones técnicas; un sistema es político cuando crea los espacios institucionales donde todos podemos exponer, defender y conciliar nuestras verdades. Pero el fin de la política siempre es el

mismo: la supervivencia y el progreso. La política no es defensa del status quo; la política es dinámica: sólo pueden sobrevivir las sociedades que saben progresar. Para eso hace falta una política de calidad, capaz de reconocer y ajustarse a los cambios exigidos por la supervivencia y el desarrollo en cada momento.

Hay un texto de Lincoln, que tomo de Bernard Crick, que expresa que las verdades personales o de la particular doctrina política de cada uno de nosotros siempre deben sacrificarse al fin que justifica la política. Fijando la postura del partido republicano respecto a la esclavitud, afirmó en un discurso el 15 de octubre de 1858:

«Vuelvo a repetir que si hay alguno entre nosotros que no crea que la institución de la esclavitud es un error en cualquiera de los aspectos que he mencionado, se ha equivocado de lugar y no debería estar con nosotros. Y si hay alguno entre nosotros que sienta tanta impaciencia por deshacer ese error, que no desee tener en cuenta su implantación entre nosotros y las dificultades que entraña eliminarla de repente de manera satisfactoria, o las obligaciones constitucionales que la rodean, se ha equivocado de lugar y no debería estar entre nosotros. Renunciamos a adherirnos a sus actuaciones prácticas».

Cuando no estamos dispuestos a recorrer este tipo de caminos estamos abandonando la política. Podemos entonces elegir entre dejarnos guiar por un autócrata benevolente, que promete acabar con la esclavitud mañana mismo, o por quedarnos sin hacer nada

para no mancharnos las manos con concesiones o equivocaciones. Pero el político siempre necesita tiempo, pues sólo el tiempo puede conciliar la ética absoluta con la ética de la responsabilidad. Ciertamente que los hipócritas y los enemigos de las reformas siempre usan el tiempo como excusa para el inmovilismo. El político usa el tiempo para impulsar las reformas. El moralista hipócrita se conforma con grandes leyes reformistas, que deja inaplicadas. La política es una cuestión de relaciones prácticas y no de acciones derivadas de altos principios. Los objetivos políticos no se derivan de principios doctrinarios sino de la contribución a la supervivencia y el progreso de la polis.

Los que denostan la política tienen buenas razones que, generalmente, proceden de su rechazo de la responsabilidad y la incertidumbre que acompaña a la libertad humana. Los griegos los llamaron «idiotas», es decir, ausentes de la ciudad, de su suerte incierta, ajenos a las virtudes republicanas, únicas que, como subrayara el gran Maquiavelo, nos hacen capaces de sobrevivir al infortunio y de aprovechar la fortuna, en beneficio de la supervivencia y desarrollo de la polis.

DEMOCRACIA

Los países iberoamericanos hemos vivido la experiencia de esforzadas transiciones desde el autoritarismo a la democracia; pero hoy enfrentamos nuevos desafíos: promover la ciudadanía civil, económica y social para asentar las libertades políticas sobre condiciones más firmes, eliminar las discriminaciones de todo tipo, que aún fragmentan y polarizan nuestras sociedades; fortalecer la institucionalidad del estado de derecho y,

con todo ello, avanzar hacia el desarrollo humano sostenible.

La clave, para no perderse en este viaje, es tener siempre presente el valor fundamental al que la democracia sirve: la convicción moral compartida de que vida humana vale más que ninguna otra y que, por ello, todas/os tenemos un derecho igual a la participación política. La arquitectura institucional de la democracia –los mínimos institucionales y políticos de la famosa «poliarquía» de Dhal– se justifica para la realización efectiva de este valor. Y, cuando fallan las condiciones económicas, sociales, culturales u otras que impiden su realización y pervierten el funcionamiento de las instituciones formales democráticas, entonces hablamos de pseudodemocracias, semidemocracias, democracias de baja intensidad, de falta de calidad democrática y hasta de democracias autoritarias. Toda esta jerga se nos está haciendo, desgraciadamente, demasiado familiar.

La lucha por la democracia forma parte de la lucha por la igualdad, la dignidad y la libertad humanas. En la concepción democrática, propia del republicanismo cívico, ser libre implica tener control sobre la propia existencia, no estar sujeto/a a la dominación de ningún otro/a. Por eso, para la libertad no basta la autonomía personal, garantizada por el derecho, sino que se requiere, además, que se creen las condiciones efectivas para poder participar en igualdad en la toma de decisiones políticas. La ciudadanía del republicanismo cívico no sólo está protegida por la ley sino que dispone de la información y los cauces necesarios para ac-

cionar cívicamente participando en la vida pública.

Todo esto no sólo implica una concepción exigente de la democracia y de la ciudadanía. Implica, también, una concepción positiva de la política, que deja de ser mirada desde la desconfianza (liberal o marxista) para afirmarla como integrante fundamental del civismo, de la práctica ciudadana y de la misma sociedad civil. Por eso, la acción política y sus principales instrumentos, los partidos políticos, en una sociedad verdaderamente democrática, no forman parte de ninguna sociedad política distinta de la civil sino que pertenecen a ésta, forman parte del accionar cívico, son verdaderas «asociaciones civiles». Cuando los partidos políticos y la vida política son percibidos por la ciudadanía como algo ajeno o «de ellos», es que ya se ha producido el cisma entre sociedad y política, que degenerará inevitablemente la calidad democrática.

Las democracias exigentes, las democracias de calidad, son las que presentan mayores niveles de desarrollo humano. No sólo, pues, de PIB per cápita sino de paz, estabilidad política, estado de derecho, oportunidades económicas, expectativa de vida, educación y salud, cultura e innovación, libertades e igualdad... Por eso, la lucha por el desarrollo se encuentra íntimamente vinculada a la lucha por la conquista y el avance hacia democracias de calidad.

Esto constituye una tarea fundamentalmente cívica y política. Sólo subordinadamente es una tarea técnica. La técnica, por sí sola, no conduce a la democracia y el téc-

nico/a que ayuda al proceso democrático no lo hace por su técnica sino por su compromiso cívico y político. Por eso, la política importa para el desarrollo humano y, tras muchos años de ilusiones tecnocráticas, hemos llegado a entender que la cooperación al fortalecimiento democrático y al desarrollo humano es, ante todo, una cooperación política, que debe apoyarse en las capacidades técnicas, pero sin ser sustituida o anulada por ellas.

Cuando, desde estas consideraciones, giramos la mirada a nuestros países hermanos iberoamericanos vemos un panorama alentador e inquietante a la vez. Alentador porque la democracia es el régimen político que se ha generalizado y se está consolidando en la región. Las crisis políticas se están resolviendo hoy, por lo general, pacíficamente y por vías institucionales. Inquietante porque los rendimientos de la democracia, en términos de desarrollo humano, han sido por lo general decepcionantes. El PIB per cápita apenas ha crecido, la desigualdad —la más alta del mundo— se ha mantenido; la pobreza ha aumentado en términos absolutos; han mejorado los indicadores de educación y salud, pero se ha deteriorado la calidad del empleo; se ha mantenido la informalidad y no han mejorado las oportunidades económicas; asistimos a un inquietante deterioro medioambiental; los derechos civiles, económicos y sociales no han mejorado; persisten muy graves discriminaciones de género y étnicas; el estado de derecho apenas ha avanzado; las redes de tráfico ilegales y delincuenciales se han densificado y expandido, amenazando seriamente la seguridad y las libertades.

En estas condiciones, nada tiene de particular que los sucesivos Latinobarómetros nos indiquen un alto grado de apoyo a la democracia como régimen político en general, pero con bajos niveles de satisfacción con el concreto régimen democrático vivido en cada país y con una inquietante disposición, casi mayoritaria, a aceptar un atajo autoritario, capaz de resolver los graves temas de seguridad y de desarrollo económico.

¿Cómo se ha llegado a esta situación? ¿Qué debe hacerse para que la vía democrática consiga producir desarrollo humano y fortalecer, desde él, la calidad de la democracia? ¿Qué pueden y deben hacer la cooperación española y europea a este respecto?

Actualmente sabemos que no basta con iniciar un proceso de democratización para que se generen las fuerzas capaces de construir las instituciones y las políticas requeridas para el desarrollo humano. Contrariamente, hoy sabemos que, en países de gran desigual y pobreza que carecen además de Estados institucionalizados y fuertes, el proceso político democrático tiende a ser capturado por elites o coaliciones de diversa naturaleza, que sólo impulsarán aquellas reformas que no alteren, en su contra, los equilibrios socio-políticos. La combinación de pobreza, desigualdad y debilidad institucional de los Estados tiende a generar una institucionalidad política informal, que dobla y pervierte la institucionalidad democrática formal y que se expresa en clientelismo, patrimonialización, prebendalismo, corporativismo, arbitrariedad y ausencia de transparencia y responsabilidad. La corrupción no

es la causa sino el correlato que acaba reforzando toda esta institucionalidad informal que impide el desarrollo. Esto explica también que sean los países con menor desigualdad (Costa Rica y Uruguay) o con mayor institucionalidad del Estado (Chile) los que constituyen las más claras excepciones a la regla.

Las políticas y políticos latinoamericanos tienen por delante un largo viaje: defender y avanzar la democracia y, desde ella, fortalecer la institucionalidad del Estado, desarrollar los derechos civiles, económicos y sociales y, sobre esta base, ir superando la informalidad institucional política y elevando la calidad de la democracia. Ésta es la vía democrática al desarrollo humano. Todas las otras son escapismos tecnocráticos o quimeras autoritarias que sólo engendrarán monstruos.

Se trata, desde luego, de una vía que no estará exenta de conflictos: las desigualdades y la fuerte polarización y fraccionamiento que hoy viven tantos países latinoamericanos no siempre encontrarán cauce apropiado en las débiles instituciones vigentes. Por eso, es previsible un largo proceso de conflictos que la democracia, mejor que ningún otro régimen político, puede ayudar a resolver pacíficamente y mediante consensos que conduzcan a unas instituciones —unas reglas de juego— más representativas, inclusivas y eficaces y, por todo ello, de mayor calidad democrática. Salvar la capacidad de diálogo político es el punto clave para que las crisis de gobernabilidad, que vive y va a vivir la región, puedan resolverse en avances institucionales significativos.

COOPERACIÓN

¿Qué pueden hacer las cooperaciones española y europea en apoyo de estos procesos? De la revisión crítica y las lecciones aprendidas de varios años de cooperación a la modernización institucional y administrativa emergen algunas orientaciones, crecientemente compartidas por el nuevo gobierno español y la mayoría de sus socios europeos:

En primer lugar, reconocer el fracaso de las políticas neoliberales, empaquetadas en el Consenso de Washington. No basta con la apertura exterior, la desregulación y las privatizaciones para generar las fuerzas impulsoras de la democracia y el desarrollo.

En segundo lugar, respetar estrictamente la soberanía de los pueblos para conducir su propio proceso de desarrollo institucional, para lo cual es necesario pasar de una cooperación orientada, desde una oferta fragmentada, a otra orientada desde la demanda. Esto tiene varias implicaciones prácticas: (1) fortalecer la capacidad de los países para formular estrategias, a largo plazo, de desarrollo democrático e institucional, en la línea ya ensayada para las estrategias de lucha contra la pobreza; (2) coordinar la oferta de cooperación internacional al desarrollo democrático e institucional, superando su fragmentación actual, y (3) avanzar en la cooperación de proyectos y programas a largo plazo.

En tercer lugar, reconocer la importancia del factor político en todos los procesos de desarrollo institucional, lo que supone: (1) incrementar la cooperación a la mejora del sistema político y, en especial, de los partidos y del liderazgo político; (2) considerar

la viabilidad y el impacto «políticos» de toda operación de cooperación técnica a la modernización institucional, y (3) trabajar a la vez con los gobiernos y con las organizaciones de la sociedad civil, capaces de ejercer una presión positiva para mejorar la calidad democrática.

En cuarto lugar, prestar especial atención al fortalecimiento institucional del Estado para que éste pueda cumplir sus funciones de (1) proveedor universal de seguridad (seguridad democrática, reforma policial y judicial), (2) garantizador de la vigencia del estado de derecho (justicia constitucional, legalidad administrativa, acceso universal efectivo a una justicia independiente, eficaz y responsable), (3) proveedor de los servicios públicos universales, básicos garantizadores de los derechos económicos y sociales (educación, salud, protección social y contra el infortunio), así como de los servicios de acción afirmativa para superar discriminaciones de larga data (género, étnicas), para lo que se requiere la modernización administrativa (despatrimonialización y profesiona-

lización de la función pública, nacionalización organizativa y funcional, eficacia y transparencia de la acción administrativa).

En quinto lugar, debemos prestar especial atención a los procesos de descentralización y gobernabilidad democrática local. América Latina pronto tendrá urbanizada el 80 por 100 de su población. Gran parte de los desafíos de la gobernabilidad democrática tendrán que resolverse en las ciudades y los poderes locales intermedios. Los gobiernos urbanos serán cada vez mayores actores del desarrollo. Hoy ya son espacios clave de construcción de ciudadanía y de innovación política y administrativa. El apoyo al fortalecimiento de sus capacidades institucionales, así como al marco general de la descentralización, ha de constituir una tarea fundamental de nuestra cooperación.

Finalmente, formular, ejecutar y evaluar todas las acciones de cooperación, en función de su contribución sostenida a la reducción de la desigualdad y la pobreza en todas sus manifestaciones. ●



El CICODE, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá se constituye con el propósito de satisfacer los objetivos de formación, investigación y asistencia técnica de la propia comunidad universitaria e instituciones y personas dedicadas a la cooperación al desarrollo, especialmente en Iberoamérica y Guinea Ecuatorial.

El Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo promueve la colaboración con centros e instituciones similares dedicados a la cooperación al desarrollo, a fin de aunar los esfuerzos internacionales y canalizar los recursos eficazmente.

CAMPOS DE ESPECIALIZACIÓN

- Asistencia técnica en Proyectos de Cooperación al Desarrollo
- Formación
- Publicaciones
- Investigación

COLECCIÓN CICODE DE PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

- Quórum. Publicación cuatrimestral.
- Convivencia y Seguridad: Un reto a la gobernabilidad. En colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo. Julio 2000.
- El Ombudsman Iberoamericano y los Derechos de la Infancia. Noviembre 1999.
- El Fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano. Octubre 1998. (En libro y CD-ROM).
- América Latina: Modernización de los Servicios Públicos y Cooperación al Desarrollo. 1996.
- La tutela de los derechos fundamentales y el Defensor del Pueblo. Laura Villalba Benítez. Junio 2003.

página web: <http://www.cicode.org>

correo electrónico: cicode@uah.es

Líder en investigación y análisis internacionales y estratégicos en España.
En tres años se ha convertido en el foro de referencia para el estudio y la discusión sobre la realidad internacional desde una perspectiva española.



de Estudios Internacionales y Estratégicos

Documentos de Trabajo sobre América Latina

América Latina: del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona

Ramón Casido

De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)

Celestino del Arenal

España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral

Carlos Malamud

La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: algunas sugerencias para la Cooperación española

Iñaki Olivé

La imagen de América Latina en España

Javier Noya

De Bogotá a Rosario. La lengua española y la política regional de España en América Latina

Jaime Otero



www.realinstitutoelcano.org

Suscribese al Boletín y/o al Newsletter en:

www.realinstitutoelcano.org/boletinsubs.asp

C/Príncipe de Vergara, 51 • 28006 Madrid • Teléfono: 91 781 67 70 • E-mail: info@ri-elcano.org