

Balance de la economía internacional en 1990

Gonzalo SÁENZ DE BURUAGA
Vicepresidente del
Capítulo Español de la
Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID).
Director de la revista Desarrollo.

Introducción

La evolución y las perspectivas de la economía internacional han quedado trastocadas, desde agosto de 1990, por la crisis del Golfo y sus dos secuelas básicas: fuerte alza con oscilaciones del precio del petróleo y gran incertidumbre sobre si la superación de la guerra fría con la URSS va a ser sustituida por una guerra caliente con Irak y, a plazo más largo, con gran parte del mundo árabe e islámico.

El barril de petróleo valía, como media, 18 dólares en 1989, subió a lo largo de agosto a 23-30 dólares, a final de setiembre estaba en 41 dólares, 42 a primeros de octubre, bajó a 33 el 10 de octubre y a 26 el 6 de diciembre y volvió a subir hacia 28 dólares la segunda semana de diciembre. Como media la oscilación se encuentra entre 35-40 dólares.

Además, la amenaza de guerra caliente y los inevitables y lamentables forcejeos de ambas partes (Estados Unidos e Irak) contribuyeron a que una indeseable guerra económica se amplifique con características de guerra cultural entre la llamada civilización occidental y otras civilizaciones igualmente respetables pero menos organizadas en sus capacidades de coalición y dominio. Como consecuencia, la crisis del Golfo y la exasperación provocada por la rigidez de ambas posturas contrapuestas ha perturbado ya el comercio internacional (bloqueo de Irak y Kuwait, tensión parabólica en todo el Mediterráneo Oriental, Mar Rojo y Oriente Próximo, costes económicos considerables para varios países vecinos de los dos países bloqueados, Jordania, Egipto, Turquía, etc.) y ha provocado importantes transferencias de población y de recursos de muchos inmigrantes en Kuwait e Irak (no tanto los mayormente publicitados «rehenes» o «huéspedes» occidentales, cuanto los mucho más numerosos e incuantificados trabajadores expulsados a sus países del Tercer Mundo, países árabes vecinos, pero también de la India y hasta de Filipinas) o concentrados en campos de refugiados en Jordania. Finalmente, cuantiosos gastos militares por parte de uno y otro bando y sus compañeros de viaje, así como nuevo aliento a la carrera de armamentos y a la prueba y experimentación de los mismos.

Este escenario prebélico provocado es contemporáneo con otro precrítico que se venía incubando: la recesión de la economía norteamericana primero y de la europea después, el detepimiento a la fuerte progresión de los beneficios empresariales de los últimos años, la caída de los mercados bursátiles y la confusión en otros mercados financieros y de mercancías como consecuen-

NOTA: Véase además, en el apartado de Anexos, la «Selección de datos indicadores de desarrollo humano y medio ambiente», pág. 419 y ss. (N. de R.)

cia de las pobres expectativas y finalmente el fracaso de las negociaciones del GATT en la Ronda Uruguay.

Ordenar todo este cúmulo de acontecimientos en ebullición no es tarea fácil por su propia inmediatez e interdependencia. Vamos a intentar un boceto de análisis empezando por la situación actual y perspectivas del mundo por grandes grupos de países, así como de algunos países seleccionados, entre los cuales España, con mayor extensión. Finalmente, se expondrán los escenarios más probables de la evolución de los precios del petróleo y sus consecuencias en la economía mundial.

La situación internacional por grandes grupos de países

La economía mundial, que había experimentado desde finales de 1982 un ciclo expansivo sin precedentes en los últimos 40 años, ha contraído su ritmo de crecimiento desde el 3 % en 1989 a alrededor del 2 % en 1990. Esta contracción abarca tanto a los países industrializados como a los países en desarrollo.

La desaceleración del ritmo de actividad conlleva la disminución del crecimiento del comercio internacional que se estima, en volumen, alcance sólo el 6 % frente al 7,5 % en 1989 y el 9 % en 1988.

Si éste es el marco general de la aldea global de la economía internacional en su conjunto, vamos a proceder a un análisis por tres grandes grupos de países: los industrializados, los que están en vías de desarrollo y el caso, con caracteres similares pero diferenciales de los anteriores, de la Europa del Este. Se aludirá también a las situaciones específicas de algunos países que son notorios por su importancia absoluta o por su vinculación cultural con España, como son los de la América Latina.

Una síntesis cuantitativa de la economía mundial se presenta en el Cuadro 1 con las cifras más significativas de los dos últimos años, las previsiones actuales efectuadas para 1990 y 1991 y las desviaciones que el Fondo Monetario Internacional ha detectado respecto a las previsiones elaboradas para estos dos años antes de la crisis del Golfo.

Países industrializados

La tónica general de los países desarrollados en los dos últimos años se caracteriza por la coexistencia de políticas monetarias fuertemente restrictivas que, sin embargo, apenas conseguían estabilizar las tasas de inflación en algo menos del 4,5 % desde el mínimo del 3,3 % en 1988. La recesión del bloque anglosajón la había diagnosticado, antes de la crisis del Golfo, el

propio equipo del FMI que situaba la tasa de crecimiento real del PIB para 1990 de los EE.UU. en el 1,3 % y en 1 % en Gran Bretaña.

Esta desaceleración rampante en varias de las grandes economías industrializadas se enfrenta con el encarecimiento de los precios del petróleo en mucho mejor situación que en las dos anteriores crisis petrolíferas, 1973 y 1979, ya que en la mayoría de las economías industrializadas se ha reducido el grado de dependencia del petróleo. Además, el encarecimiento previsto en los precios del crudo entre 1989 y 1991 sólo representa un 7 % de los que acaecieron a lo largo de los 70 y principio de los 80.

Por consiguiente, primera conclusión que recalca el propio FMI: el impacto de la crisis del Golfo no es tanto por el encarecimiento energético, relativamente escueto, cuanto porque alcanza a las economías industrializadas en una coyuntura de desaceleración de sus ritmos de actividad coexistiendo con la resistencia a la baja de sus tensiones inflacionistas.

Algunos detalles para algunos países principales:

En los *Estados Unidos*, según la convención anual de la *National Association of Business Economists* (NABE), la probabilidad de recesión había aumentado dramáticamente en los últimos meses, incluso antes de la crisis del Golfo. El aumento del precio del petróleo les llevó en agosto a estimar un incremento anual de los precios del consumo del 5,8 % con tendencia a bajar al 4,4 % en 1991.

Por el contrario, el panel de economistas de la NABE consideraba que la balanza comercial de los EE.UU. iba a experimentar mejoras tanto en 1990 como en 1991: el déficit comercial nominal estadounidense caería desde 108.600 millones de dólares en 1989 a 95.000 millones en 1990 y 90 mil millones en 1991, gracias al triple juego del crecimiento de la demanda externa, la mayor competitividad de la industria norteamericana y la baja del dólar. Cabe pensar si, con excepción de la última de las tres causas anteriores, tal previsión no es, más bien, una expresión de lo deseado. Cabe también estar más de acuerdo con la previsión del aumento del déficit fiscal de los EE.UU. que se estima aumentará desde 152.000 millones de dólares en términos nominales en 1989 a 165.000 en 1990 y 171.000 en 1991.

Algunos analistas oficiales norteamericanos son más optimistas que los economistas empresariales. Por ejemplo, un portavoz del *U.S. Council of Economic Advisers* afirma que no hay recesión en la economía de los EE.UU. en 1990. Otro recalca los dos retos a largo plazo decisivos para que los EE.UU. puedan mantener su papel en el mundo de la economía mundial: a) mejorar la calidad de su educación, particularmente en los niveles de la primaria y secundaria; b) generar la

Cuadro 1
BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMIA MUNDIAL
(Tasas de crecimiento, salvo indicación en contra)

	1988	1989	Previsiones actuales		Desviaciones sobre previsiones a 1-8-1990	
			1990	1991	1990	1991
PIB mundial	4,1	3,0	2,0	2,2	-0,1	-0,5
Países industrializados	4,4	3,4	2,7	2,4	-0,1	-0,4
Países en desarrollo	4,2	3,0	2,5	4,0	0,1	-0,2
África	2,5	3,2	2,9	4,2	0,5	1,0
Asia	9,0	5,0	5,3	6,1	0,2	0,3
Europa	1,2	-1,1	-3,1	1,5	-0,4	-0,9
Oriente Medio	3,8	3,7	5,2	7,5	1,8	4,2
Latinoamérica	0,5	1,6	0,2	3,6	0,1	0,4
Por tipos de exportación:						
Exportación crudo	2,9	3,4	5,6	8,4	2,0	4,5
Exportación manufacturas	5,6	3,4	1,7	3,9	-0,2	-0,4
Exportación productos primarios	1,0	0,4	1,3	3,2	-0,4	-0,9
Países deudores	4,4	2,9	2,4	4,6	0,2	0,4
Países de renta baja	3,9	3,7	3,3	3,5	-0,3	-0,6
Inflación:						
Países industrializados	3,3	4,4	4,8	4,3	0,3	0,5
Países en desarrollo	70,6	104,6	103,1	15,5	..	..
Balanzas corrientes (miles de millones de dólares):						
Países industrializados	-52,4	-85,1	-95,0	-100,3	-8,5	-9,8
Estados Unidos	-128,9	-110,0	-97,0	-99,7	-1,8	7,1
Japón	79,6	57,2	47,5	55,8	-2,3	-9,4
República Federal Alemana	50,4	55,5	48,9	38,4	-2,7	-3,0
Países en desarrollo	-14,0	-17,2	-23,4	-31,8	..	..
Endeudados, excluyendo exportadores de crudo	-21,6	-30,1	-44,4	-57,5	-8,8	-21,9
Exportadores de productos primarios	-13,8	-13,9	-18,3	-19,0	-1,1	-2,6
Exportadores de manufacturas	25,0	12,3	2,3	-18,0	-6,0	-15,4
Países Latinoamericanos	-10,8	-8,8	-15,0	-17,4	-1,9	-4,2
Países pequeños de rentas más bajas	-10,6	-11,3	-12,2	-12,7	-0,6	-1,5

Fuente: Fondo Monetario Internacional

inversión y tecnología necesarias para incrementar la productividad. Los obstáculos para encarar ambos retos residen en la baja tasa de ahorro y el alto coste del capital. Ambas variables están muy conectadas con la necesidad de reducir el enorme déficit fiscal.

Japón, entre los principales países industriales, ha sido el que ha mantenido el mayor crecimiento con las menores tasas de inflación y desempleo. En 1989 la economía creció cerca de 5 % y este año no se apartará mucho de este porcentaje ya que el incremento del precio del petróleo no tendrá mucho impacto debido a la fuerte baja de unidades de energía por unidad de producción. Tampoco Japón ha sido particularmente afectado por el «triple choque» del decrecimiento de las cotizaciones de acciones, bonos y tipo de cambio, pero sí hay cierta preocupación por la emergencia de escaseces de trabajo, el alza de los costes laborales unitarios, el rápido crecimiento de la oferta monetaria y tensiones alcistas en el precio de los bienes.

Japón continuará exportando capital en la década actual pero sus excedentes de capital se reducirán. El avejentamiento de la población japonesa y la posible ampliación del déficit fiscal han contribuido a la disminución de la tasa de ahorro, aunque la inversión es probable que siga siendo fuerte.

Por lo que respecta a *Alemania* la unificación tendrá un impacto macroeconómico considerable en el déficit del sector público (incluyendo los niveles de gobierno federal, estatal y municipal pero excluyendo las empresas estatales) que ascenderá en 1990 a unos 100.000 millones de DM y algo más el próximo año. El tradicional superávit alemán por cuenta corriente se reducirá drásticamente, lo cual se estima positivo ya que las importaciones ayudarán a aliviar las presiones inflacionistas.

La unificación —que tendrá consecuencias importantes para toda Europa— implica la armonización de sistemas institucionales, la adopción de una moneda co-

mún y sobre todo ajustes considerables en la economía real puesto que la República Democrática Alemana tenía una industria distorsionada que producía «mercancías erróneas para mercados erróneos y a costes erróneos». La producción industrial de la antigua RDA ha caído un 42 %, la demanda de consumo ha disminuido y el desempleo se ha disparado. Los salarios, aunque han aumentado el 25-30 %, alcanzan niveles todavía menores a la mitad de los del resto de Alemania.

La crisis del Golfo ha provocado bajas generalizadas y significativas en las cotizaciones bursátiles así como movimientos bruscos en los tipos de interés y cambio. Los tipos de interés a corto plazo han tenido comportamientos distintos según los países: subieron enérgicamente (40 puntos básicos) en los mercados monetarios de Japón y Francia y menos (25 puntos básicos) en la RFA e Italia, mientras que en EE.UU. los tipos de interés controlados por la Reserva Federal apenas han variado, situación similar a la de Gran Bretaña. En Canadá incluso se han reducido.

Por el contrario, los tipos a plazo más largo (1-3 años) se han tensionado significativamente en la mayoría del mundo industrializado, particularmente en Japón, Francia, EE.UU. y Canadá y, en menor proporción, en la RFA, Italia y la Gran Bretaña.

En los mercados de cambios, las tendencias anteriores a la crisis se han acentuado: el dólar se ha situado en su nivel más bajo de los últimos treinta años, como consecuencia de la resistencia de la Reserva Federal a aceptar incrementos en los tipos de interés a corto plazo, dados los síntomas de recesión en la economía americana y de crisis del sistema financiero. En cambio, la crisis ha supuesto para los países del Sistema Monetario Europeo la suavización de las presiones que venían sufriendo algunas monedas, especialmente la lira y la peseta.

La depreciación del dólar frente al yen y el marco estrechará en 1990 los desequilibrios exteriores en términos del PNB de las tres principales economías de mercado. Por consiguiente se está reduciendo el déficit corriente de los EE.UU. así como el superávit corriente de Japón y de Alemania. En cualquier caso las asimetrías en las cuentas exteriores continuarán en el bienio 1990-91 en un gran número de países industrializados de menor tamaño: concretamente y frente a los elevados superávits de las cuentas exteriores de Bélgica, Holanda y Suiza, otros países como Australia, Nueva Zelanda, Finlandia, Suecia, Grecia y España alcanzarán déficits corrientes entre el 3,7 y el 5,5 % del PIB.

Sobre la situación económica de España y la incidencia de la economía internacional y la crisis del Golfo sobre sus magnitudes básicas nos detenemos a continuación.

El caso de España

Desde 1985, la economía española inició un ciclo de vigorosa recuperación con fuertes crecimientos del PIB. El crecimiento acumulado en el trienio 1987-89 —con avances del PIB del 5,5 % en 1987, 5,3 % en 1988 y 5,2 % en 1989— ha sido el más alto de la OCDE.

Esta satisfactoria expansión, contemporánea a la primera andadura de España dentro de la CE, se ha visto propiciada por dos factores decisivos:

a) la extraordinaria vitalidad económica de los países industriales, en un ciclo expansivo que, iniciado al final de 1982, ha durado más que cualquier otro en los últimos 40 años;

b) el abaratamiento del precio del petróleo desde el principio de los 80 (más de 35 dólares/barril del «Arabian light», a menos de 15 en 1986 y 20-25 en vísperas de la crisis del golfo en agosto). Para el caso de España, al ponderarlo por la cotización peseta/dólar, los máximos costes medios del crudo importado acababan, precisamente, en 1985 (Cuadro 2).

Estos dos parámetros son decisivos a la hora de calibrar las expectativas de la economía española en el próximo futuro, ya que los dos conjuntamente, o acaso ninguno de ellos, parece probable que vuelvan a presentarse en el horizonte previsible.

Pero si la expansión económica española en los últimos años ha sido excitada por el dinamismo excesivo de la demanda nacional, con elevadas tasas de crecimiento en términos reales (8,5 % en 1987, 7,6 % en 1987 y 7,5 % en 1989), éstas han coexistido con tres sombras preocupantes:

1. Aumento de la tasa de inflación, que ha pasado del 6,1 % en 1988 al 6,9 % en términos de deflactor del producto interior bruto.

2. Deterioro de la competitividad internacional de los productos españoles: el índice de tendencia de la competitividad de la exportación española, desciende inexorablemente desde 1983.

3. Fortísima demanda de importaciones que ha agravado rápidamente la balanza de pagos por cuenta corriente, de forma que de arrojar superávits en el período 1984-87, se han convertido en déficits: 1,2 % del PIB en 1988 y 2,9 % en 1989.

A medida que se han ido agravando la inflación y el déficit exterior, ha ido aumentando la probabilidad de una interrupción brusca del crecimiento del producto y del empleo. Es decir, desde 1988 no era impertinente observar que la economía española podía trocar con gran celeridad la flamante expansión de los últimos años por una nueva etapa de estacionamiento con inflación, lo que supondría una amenaza para la continuidad satisfactoria de la integración en la CE y graves consecuencias potenciales a medio y largo plazo.

Cuadro 2
COSTE MEDIO DEL CRUDO IMPORTADO EN ESPAÑA Y
TASA MEDIA DE CAMBIO

Años	* Kt	* MPTA	* PTA/\$	Coste medio		
				* PTA/£	* \$/£	* PTA CTES/£
1975	41.345,6	204.266,0	57,32	4.940	86,2	3.659
1976	48.956,0	299.830,4	66,83	6.124	91,6	3.792
1977	45.907,3	339.263,2	75,89	7.390	97,4	3.623
1978	45.071,2	356.485,4	76,87	7.909	102,9	3.322
1979	48.749,1	434.550,1	67,24	8.914	132,6	3.244
1980	49.609,1	807.425,5	71,81	16.276	226,7	5.144
1981	45.775,6	1.053.890,0	92,45	23.023	249,0	6.353
1982	42.305,6	1.109.458,3	100,00	26.225	238,4	6.353
1983	42.308,1	1.294.421,7	142,57	30.595	214,6	6.590
1984	41.781,4	1.400.121,5	160,94	33.511	208,2	6.632
1985	43.758,4	1.470.445,3	170,25	33.604	197,4	6.149
1986	44.337,9	688.480,8	140,22	15.528	110,7	2.690
1987	48.815,5	748.724,6	123,63	15.364	124,6	2.523
1988	45.177,5	559.791,3	116,6	12.391	106,3	1.946
1989: Enero	3.938,6	47.091,2	114,8	11.956	104,1	1.809
Febrero	3.635,6	47.289,2	115,8	13.007	112,3	1.964
Marzo	5.470,7	73.158,7	116,4	13.374	114,9	2.007
Abril	3.431,9	50.054,7	116,3	14.585	125,4	2.179
Mayo	3.957,3	60.986,9	122,1	15.411	126,3	2.300
Junio	4.316,7	69.544,0	126,9	16.110	126,9	2.393
Julio	3.143,4	46.061,5	119,2	14.653	122,9	2.142
Agosto	4.656,2	65.036,3	120,7	13.968	115,7	2.035
Septiembre	4.625,7	66.585,2	122,4	14.394	117,6	2.075
Octubre	4.203,6	62.902,0	118,8	14.964	126,0	2.149
Noviembre	4.658,8	70.318,9	116,6	15.094	129,4	2.163
Diciembre	3.879,5	57.961,0	112,3	14.940	133,0	2.133

* Kt: Miles de toneladas
MPTA: millones de pesetas
PTA/\$: pesetas por dólar
PTA/£: pesetas por libra
CTES/£: pesetas constantes por tonelada
Base 1973 = 100

Fuente: Delegación del Gobierno en CAMPSA,
Boletín Estadístico del Petróleo, n.º 45, 1990

Además, el deterioro de los equilibrios básicos suponía otra interrupción: la del proceso de convergencia de la economía española con los resultados macroeconómicos de los países integrados en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo (SME).

El exceso de presión de la demanda nacional lo han encarado las autoridades monetarias con un conjunto de medidas restrictivas —sendas muy estrictas de crecimiento de la liquidez, elevación de los tipos de interés e incremento del coeficiente de caja— que, sin embargo, se han visto desbordadas por el empuje del gasto de empresas y familias y la ejecución expansiva de la política presupuestaria. El desbocamiento tanto del gasto privado como del gasto público se ha visto reforzado por las alzas de los salarios reales percibidos y por el aumento del valor de la riqueza real y financiera del sector privado, particularmente vinculado a los incrementos especulativos de algunos activos, especialmente los de oferta más rígida (activos inmobiliarios).

La evolución de las variables macroeconómicas en la primera parte de 1990 permitía constatar la persisten-

cia del exceso de demanda de las tensiones inflacionistas, particularmente en los sectores de bienes y servicios más protegidos de la economía no sujetos a la higiene del comercio exterior.

Las tensiones inflacionistas desencadenan fatalmente las presiones salariales: la tasa de incremento salarial negociado en los convenios colectivos del primer trimestre del año era del 7,4 %; la tasa de los convenios plurianuales del 6,9 %; los nuevos convenios firmados en 1990 crecían al 8,6 %. Todo ello permitía inferir que los costes unitarios del trabajo crecían alrededor del 7 %, lo que contrasta no sólo con el 5,5 % de 1989 sino, sobre todo, con el 2,5 % de aumento previsto en los países del Sistema Monetario Europeo.

No es de extrañar que, poco después de finalizado el primer trimestre, una misión del Fondo Monetario Internacional diagnosticara así a la economía española:

— A corto plazo, los dos problemas principales son el excesivo crecimiento de los salarios y el correspondiente deterioro de la posición competitiva de la economía española.

— A medio plazo, ambos desequilibrios podrían conducir a un déficit exterior insostenible, haciendo inevitable una contracción de la demanda doméstica que elevaría el desempleo hasta niveles difícilmente tolerables.

En realidad, la preocupación por la importancia o no del déficit corriente de la balanza de pagos de España había alimentado una viva discusión entre observadores y analistas públicos y privados de la economía española.

Para los «apocalípticos», el déficit corriente y la subsecuente entrada de capitales extranjeros para financiarlo supone la pérdida de soberanía en muchos activos nacionales haciendo, en definitiva, a la economía española más vulnerable respecto a los créditos financieros, movimientos desestabilizadores de capital y presiones sobre el tipo de cambio.

Para los «integrados», casi siempre aunque no exclusivamente coincidentes en el sector público, la balanza corriente ha perdido significado como restricción exterior en un contexto de alta movilidad de capitales. Además, la estructura del fuerte incremento de las importaciones probaba que eran, sobre todo, bienes de equipo los que más pesaban en las cuentas externas por lo que favorecerían la modernización del sistema productivo y, en definitiva, su mayor capacidad exportadora.

Un tercer grupo, el «eclectico», se decantaba por considerar que los déficits comercial y corriente indicaban la falta de competitividad del sistema español. Además, la preocupación por el déficit corriente parte del desinflamiento del colchón que enjugaba tradicionalmente el déficit comercial español vía servicios (turismo, principalmente) y transferencias.

Finalmente, la preocupación por la competitividad se recalcó, ya en este año, en la mencionada misión del FMI, así como en el último informe del Banco de España. A mediados de año, el ministro de Economía en su informe al Congreso sobre la Europa de 1993 apuntaba a un pacto que mejorase la competitividad para evitar el recurso a un plan de ajuste más duro. Pero al ligarlo al horizonte a medio plazo del mercado único comunitario y al limitarlo a una política de rentas disfrazada, los sindicatos específicamente lo han rechazado y los agentes económicos, en general, lo han encerrado en el mismo paquete institucional del, desde hace diez años, urgente Consejo Económico y Social, institución tripartita que ahora discutiría el pacto de competitividad.

Mientras tanto seguía la erosión continuada de una competitividad bien precisa y cuantificada, la exterior, a partir del tremendo déficit comercial, uno de los mayores del mundo, tal como han resaltado fuentes nacionales e internacionales. También se resaltaba que la peseta era la moneda más fuerte del SME y que España estaba dando más prioridad a la reducción de la inflación que a la mejora de su competitividad.

Esta última afirmación parece acertada si se tiene en cuenta que la inquietud del Banco de España sobre que «no hay indicios de que la brecha que separa a la inflación española de la de los restantes países del SME se esté reduciendo» puede ya relajarse: según datos de la Oficina Estadística de la Comisión Europea, el índice de precios de consumo del conjunto de la CEE ha pasado, en los primeros siete meses del año, del 5,3 % al 5,9 %, mientras que en ese mismo período la tasa anual en España se ha recortado tres décimas. Ello permite concluir que el diferencial de inflación con la CEE está en su mínimo nivel histórico.

Curiosamente, el Banco de España ni en su último informe anual ni tampoco en su análisis de la evolución de la economía española en el primer semestre de 1990, ha hecho ninguna previsión del comportamiento del déficit corriente tal como, cumplidamente, hizo el año pasado en los dos documentos respectivos. Se ha limitado a constatar vagamente que la pérdida de competitividad sobre las exportaciones dificulta que la moderación de la demanda vaya acompañada de una reducción adecuada del déficit exterior por cuenta corriente.

Ante tanta discreción no cabe sino sospechar que, en contra de la detonante preocupación que el Banco de España suscitó el pasado año, las autoridades monetarias han preferido este año apostar por la opacidad, asumiendo que un problema no resaltado o publicado no existe.

El hecho es que el déficit corriente estimado por el Banco de España a mediados de 1989 para todo el año

1989 -11.000 millones de dólares, es decir 3,1 % del PIB— es el que se ha venido manejando en los escenarios macroeconómicos y presupuestarios que elaboró la Secretaría de Estado de Hacienda inmediatamente antes del verano. En ellos se preveía un déficit máximo (-3,6 % del PIB) en 1990, que remitiría suavemente en 1991 y 1992 y algo más enérgicamente en 1993 (-2,9 %). Eran los tiempos del «aterizaje suave» que permitirían incrementar las exportaciones del 6,7 % actual al 9,5 % en 1993, reducir el ritmo de las importaciones del actual 10,3 % al 7,2 % en 1992 y 1993 y, en definitiva, crecer plácidamente al 4,1 % en 1990 y hasta un 4,5 % en 1993.

Las consecuencias e incertidumbres provocadas por la crisis del Golfo han forzado a precipitar el ajuste que el gobierno había anunciado, pero no clarificado, meses atrás. Esta clarificación no es suficiente, pero sí se ha publicado un nuevo escenario (Cuadro 3) que figuró en el proyecto de ley de presupuestos para 1991.

Las principales variables afectadas son las siguientes:

— *Inflación*. Se estima aumentará el IPC este año cuatro décimas más de lo previsto, 6,8 %, reduciéndose en 1991 con las medidas de ajuste a 5,5 %. Este objetivo supondrá un esfuerzo considerable de sujeción de los precios, sobre todo de muchos servicios y otros no sujetos a la competencia.

— *Déficit corriente*. Se estima subirá tres décimas, tal como ya se ha indicado, es decir -3,6 % del PIB, consiguiéndose con el ajuste que sólo se agrave otras dos décimas (-3,8 %) en 1991.

Esta estimación parece poco realista si se consideran los cambios que el nuevo escenario comporta en los flujos externos: ahora se estima que la exportación crecerá un

Cuadro 3
ESCENARIO MACROECONOMICO
(en tasas de variación anual)

	1990		1991	
	Antes de la crisis	Después de la crisis	Sin ajuste económico	Con medias de ajuste
Consumo privado	4,2	4,0	4,0	2,7
Consumo público	3,0	2,8	3,0	2,0
Formación bruta del capital fijo	9,0	8,4	6,5	6,9
Demanda nacional	5,2	5,0	4,4	3,6
Exportación	4,5	4,0	4,2	5,9
Importación	10,8	10,5	9,3	7,6
PIB	3,7	3,4	3,1	3,0
IPC	6,4	6,8	7,3	5,5
Empleo	2,9	2,8	1,9	2,0
Variación en miles	356,0	343,0	239,0	252,0
Balanza por cuenta corriente (porcentaje del PIB)	-3,3	-3,6	-4,5	-3,8

Fuente: Secretaría de Estado de Economía.

4,0 % (frente al 6,7 % de anteriores escenarios) y 5,9 % (frente al 8 % en el mismo escenario preveraniego). Es decir, se piensa —seguramente con buen sentido— que la exportación no puede crecer de forma voluntarista como implicaba el escenario anterior. En cuanto a las previsiones del incremento de las importaciones no han variado sustancialmente. La preocupación por el déficit corriente puede trasladarse a la balanza básica, ya que la inversión extranjera ha caído un 25 % en el primer semestre de este año y probablemente seguirá cayendo.

— *Consumo público.* La baja de dos décimas este año y, sobre todo, la de un punto en 1991, parece un objetivo plausible pero difícil de mantener dadas las inercias, compromisos plurianuales y preocupaciones electorales de gran parte del gasto público.

— *Empleo.* Se estima que, como consecuencia de la crisis, la tasa de incremento del empleo bajará ligeramente este año (2,8 %), lo que supondría la creación de 343.000 puestos de trabajo. La menor tasa de variación de 1991 (2 %) supondrá solo 252.000 nuevos empleos.

— *Política de rentas.* El llamado «pacto de competitividad» o «pacto de progreso» se comienza a llamar con más precisión política de rentas, es decir, se trataría de llegar a un acuerdo para contener salarios y beneficios, aunque la equiparación entre salarios y beneficios ya ha sido objetada por la CEOE y la mayor facilidad para contener los salarios, así como la mayor precariedad de los empleos la han resaltado las centrales sindicales que han amenazado con movilizaciones.

— *Política energética.* Tampoco hay mucha precisión sobre la política energética, a juzgar por las manifestaciones del ministro de Industria en el Congreso, en las que afirma que va a mantener la misma política. Si ello significa que la dependencia energética de España respecto del petróleo va a seguir siendo tan fuerte como hasta ahora (53,8 % de su consumo energético, frente a una media comunitaria del 45,4 % y sólo superada en la OCDE por Italia y Japón), ello supondría sumar un peligroso error estratégico a otro que se viene arrastrando desde la primera crisis petrolífera: el de que España, de 1974 a 1987, no ha reducido el consumo de energía por unidad del PIB, frente a la reducción media de la CEE de -16 % y de la OCDE de -21 %.

Países en desarrollo

La situación actual y las expectativas tras la crisis del Golfo del heterogéneo magma de países en desarrollo dependen tanto de su localización geográfica como de su autosuficiencia en recursos petrolíferos. Vamos a examinarlos a partir de los de Oriente Medio, África y Asia y nos detendremos algo más en algunos de los

países principales de América Latina.

Los países de *Oriente Medio*, en general, han mejorado notablemente los desequilibrios financieros de sus sectores públicos, mejora que proseguirá con el encarecimiento de los precios del petróleo que les permitirá tasas de crecimiento espectaculares (alrededor del 5,2 % en 1990 y del 7,5 % en 1991). Obviamente son los países exportadores de crudo los que están consiguiendo y conseguirán tal crecimiento (principalmente Irán, los Emiratos y Siria) mientras que el mayor país de la región, Egipto, aunque sea exportador neto de petróleo verá reducida su tasa de crecimiento en 1990-91 debido a la caída del 20 % del tráfico sobre el canal de Suez, la estampida del turismo y la ruptura de muchos ingresos por remesas de emigrantes en razón al conflicto. Este drenaje de recursos será especialmente dramático para Jordania, así como para Turquía.

Los mayores precios petrolíferos se están dejando sentir agudamente en los países de reciente industrialización del *Sureste Asiático*: sus fuertes tasas de crecimiento del 8,5 % de media en el trienio 1987-89 se quedarán a la mitad en 1990 y menos todavía en 1991, tasas con todo todavía comparativamente elevadas en razón al dinamismo de las inversiones y de las exportaciones. En el resto de Asia tres países serán los más favorecidos por la crisis (Indonesia, Malasia y Vietnam), dos serán poco afectados (Tailandia y Corea del Sur), y otros tres fuertemente afectados (India, Pakistán y Filipinas). En cuanto a China, beneficiada por los mayores precios del petróleo, se verá negativamente condicionada por la crisis en razón a la importancia de sus exportaciones a los tres últimos países fuertemente afectados así como a Jordania y Turquía.

En *África* el crecimiento medio del 3,2 % de 1989 se va a situar por debajo del 2,5 % en 1990 no sólo por el encarecimiento del crudo sino también por la caída de los precios de las materias primas junto con los programas de estabilización y desaceleración del comercio mundial. Las consecuencias de todos estos factores serán especialmente duras en los países del África Subsahariana con la excepción de Nigeria (que produce el 27 % del petróleo africano), Angola y, en menor proporción, Gabón, Congo y Camerún.

De los países del *Magreb*, Argelia se beneficiará de nuevos ingresos gracias a su producción petrolífera, todo lo contrario que Marruecos, ocupando Túnez una posición intermedia. Estos dos países se verán adversamente influenciados por la desaceleración de las importaciones europeas.

América Latina se encuentra, en general, mejor pertrechada para afrontar la crisis petrolífera que en los dos choques anteriores, amén de que está bien dotada de recursos energéticos, aunque el peso del petróleo en la energía primaria consumida alcanza el elevado nivel

del 55 %. Los peligros vienen más de su dependencia exportadora de los EE.UU. —dos tercios de sus ventas— y, en consecuencia, de la recesión importada de este mercado. La situación difiere mucho según los países siendo el encarecimiento de los precios del crudo de mayores efectos beneficiosos en los dos grandes productores de la región, Venezuela y México, así como Ecuador.

Venezuela, a pesar de sus esfuerzos de diversificación productiva, sigue siendo una economía muy dependiente de la coyuntura petrolífera (15 % del PNB, 60 % de sus ingresos presupuestarios, 80 % de sus exportaciones). Desde comienzos de 1989 han experimentado un fuerte plan de ajuste y en marzo de 1990 un acuerdo de principio con los bancos acreedores para reducir su deuda externa. Las importaciones venezolanas deben estar aumentando notablemente y sus ingresos de exportación se beneficiarán del doble efecto de precio y cantidad sobre las ventas de petróleo. Sus ingresos petrolíferos pueden aumentar de 4.500 a 5.000 millones de dólares entre 1989 y 1990 con lo que los ingresos totales de 12.000 millones de dólares en 1989 pueden alcanzar los 17.000 millones en 1990 y los 24.000 en 1991. La balanza comercial, fuertemente positiva en 1989 lo será todavía más en 1990 y 1991. En suma, si a Venezuela la crisis del Golfo le coloca en el papel de «super-ganador» potencial, el beneficio que el país obtenga a largo plazo dependerá sobre todo de sus propias reacciones y, principalmente, de su elección de inversiones para el futuro así como de su firmeza para no relajar la política de ajuste.

México, aunque produce un petróleo de calidad mediocre, al no pertenecer a la OPEP ha podido aumentar inmediatamente su producción de crudo aunque su capacidad de producción está ya cerca del límite. A 30 dólares barril puede conseguir nuevos ingresos de exportación de crudo de 2.600 millones de dólares en 1990 a 5.800 millones en 1991. Su balanza comercial, provisionalmente deficitaria, se equilibrará en 1990 y será excedentaria en 1991. Como en Venezuela, las perspectivas mexicanas dependerán de su capacidad de gestionar correctamente el maná petrolífero, junto con los mejores horizontes que se le abren al alivio de su deuda externa, así como a las reformas estructurales y proyectos de mayor integración con los EE.UU.

Frente a esos tres países latinoamericanos beneficiados por el aumento del precio del crudo, otros tres presentan una marcada desaceleración del ritmo de su actividad económica, en razón al endurecimiento por las condiciones monetarias y a las distorsiones provocadas por la hiperinflación. Se trata de Argentina, Brasil y Perú, que verán incrementadas sus obligaciones por el servicio de la deuda, su mayor factura energética para los dos primeros y sus menores exportaciones en 1990-

91. Para los dos gigantes del hemisferio suramericano la pérdida total por la crisis del Golfo es relativamente moderada en comparación con los contragolpes que a sus exportaciones provoca la recesión internacional, los precios de las materias primas y las tasas de interés y de inflación.

Así, en Argentina, la punción petrolífera (290 millones de dólares en un año) es relativamente pequeña respecto al excedente comercial de 1989 (5.700 millones de dólares) y de reservas de divisas (2.300 millones de dólares) así como en comparación con los pagos atrasados por servicio de la deuda (6.000 millones de dólares). Con el 37 % de sus exportaciones a los EE.UU. y el 9 % a la URSS, la Argentina puede ser sensible a una ola de recesión importada, después de que el país ha soportado un decremento de su PIB en 1989 del 5,5 %.

En cuanto a Brasil aborda el tercer choque petrolífero en posiciones más favorables que los dos anteriores ya que importa menos de la mitad de sus necesidades de petróleo frente al 90 % en 1973. Sobre un precio del barril de petróleo de 30 dólares, su factura importadora aumentará en 1.300 millones de dólares en 1990 y 2.500 millones en 1991. El excedente comercial brasileño será negativamente afectado por el embargo a Irak que era un cliente importante, particularmente de armas y sistemas tecnológicos avanzados. Para parar el choque, se puede esperar un relanzamiento del «plan Alcohol» así como una mayor exportación de productos petrolíferos refinados.

El impacto sobre Perú será más bien neutro, ya que la capacidad de exportación petrolífera del país se había derrumbado en 1989. Sus ganancias energéticas pueden evaluarse en 72 millones de dólares lo que está lejos de permitir un restablecimiento de su situación financiera: en 1989, Perú tenía ya un excedente comercial de 1.400 millones de dólares pero los atrasos del servicio de la deuda, acumulados desde 1985, alcanzaban los 4.000 millones de dólares.

Chile puede enjugar el choque petrolífero, aunque no cubra sino el 25 % de sus necesidades petrolíferas con lo que aumentará en 480 millones de dólares sus importaciones anuales de crudo. La degradación consecutiva de la balanza corriente, ya deficitaria en 1989, será absorbida por las abundantes reservas de divisas. Además, este país será menos influido que otros de América Latina por la recesión de los EE.UU. ya que solo el 22 % de sus exportaciones van a ese mercado.

La posición de Uruguay es más frágil que la de Chile ya que sus principales mercados están en sus dos grandes vecinos, Argentina y Brasil, ambos con perspectivas como hemos visto problemáticas.

Colombia, que tiene en el petróleo el 24 % de sus

exportaciones, es decir un suplemento de ingresos de unos 589 millones de dólares anuales, le compensarán del periodo menos favorable para el café (otro 24 % de sus exportaciones) y la desaceleración de la economía de los EE.UU., que absorbe el 45 % de sus exportaciones.

Europa del Este

Los países del Este europeo atraviesan un proceso de reformas políticas y económicas de tal envergadura que, unido a los efectos de la crisis del Golfo, los van a condenar a tasas negativas de crecimiento y a dificultades considerables en sus balanzas de pagos.

La URSS es la excepción en este panorama general debido a su importante producción petrolífera que ahora la orienta, no a sus antiguos socios del COMECON, sino a ser pagada en divisas convertibles. Sin embargo, la producción petrolífera soviética presenta graves dificultades y la reorientación de sus ventas sigue siendo bastante rígida. Por un lado, la crisis del Golfo le afecta negativamente al no poder reembolsarse en petróleo los 6.000 millones de dólares que le debe Irak; además, es previsible la baja de las exportaciones a la India. Por otro lado, el alza del precio del barril puede suponerle, de agosto a diciembre de 1990, 3.300 millones de dólares y de 8.000 millones en un período de doce meses. En total, el beneficio neto de la crisis del Golfo no permitiría más que disminuir un 13 % las necesidades de financiación exterior soviética para 1990 y aproximadamente un 35 % en 1991.

Pero la cara más oscura de la coyuntura soviética no tiene que ver con la economía internacional sino con el desplome de su propio sistema económico: los elevados incrementos salariales y el enorme déficit fiscal (más del 10 % de su PIB) contribuyen al mantenimiento de los desequilibrios, sin que la oferta agregada pueda responder como consecuencia del debilitamiento de los mecanismos de la planificación central y, además, en un contexto de caída tendencial de la productividad del trabajo, dislocación de los sistemas de distribución de alimentos y aceleración de las presiones inflacionistas.

Los otros países de la Europa del Este van a sufrir un doble choque petrolífero: al alza del precio del barril se va a unir a la necesidad nueva de pagar en divisas convertibles sus aprovisionamientos, sean provenientes de la URSS (a partir de 1991) o de los mercados internacionales. En 1989, el conjunto de los países de Europa oriental era excedentario respecto a la URSS en 4.500 millones de rublos. La aplicación, aunque sólo sea parcial, de los precios internacionales está degradando las relaciones de intercambio de los antiguos satélites, suministradores a la URSS de productos ali-

menticios y manufacturas a precios sobrevaluados contra, fundamentalmente, recursos energéticos.

Según su dependencia de las importaciones de petróleo, se puede clasificar a los principales países de la Europa oriental conforme a su vulnerabilidad estructural, de la forma siguiente:

Checoslovaquia sería el país más afectado, ya que las importaciones de petróleo absorben el 75 % de sus ingresos en divisas, debido a su orientación tradicional hacia la URSS y a su industria pesada, voraz en energía.

Polonia y Hungría se encuentran en posición intermedia, con un 38 % de sus ingresos en divisas dedicados al petróleo, mientras que Yugoslavia tiene la posición menos frágil (34 %). Los acuerdos petrolíferos que Polonia y Hungría tenían con Irak y el embargo actual les supone un fuerte coste de oportunidad ya que tienen que buscar otros suministradores con pago efectivo y precio fuerte. La factura petrolífera de ambos países se elevaría, sobre un barril a 30 dólares, desde 670 millones de dólares a 1.200 millones en 1990, cifras que hay que contrastar con las reservas de divisas de estos países en bancos occidentales (8.200 millones de dólares de Yugoslavia y 5.000 millones de dólares de Polonia).

Con todo, estos tres países —Polonia, Hungría y Yugoslavia—, al haber emprendido hace tiempo la reforma de sus sistemas de precios, así como severas políticas antiinflacionistas, están consiguiendo dominar los precios. Incluso, Yugoslavia y Polonia han introducido un sistema de cambio fijo frente al marco y el dólar respectivamente, con lo que sus monedas gozan de convertibilidad para la mayoría de las transacciones corrientes en el exterior.

Escenarios del desenlace de la crisis

En el momento de escribir estas líneas (primera quincena de diciembre de 1990) a un mes del ultimátum de los EE.UU. a Irak, el desenlace de la crisis del Golfo está por llegar. Mientras tanto hay varios escenarios posibles, de los cuales elegimos el elaborado en Francia por el Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales con ayuda del modelo económico de la economía mundial (Mimosa). Se trata de dos escenarios sobre el precio futuro del petróleo y sus consecuencias sobre la economía mundial.

¿Qué precio tendrá el petróleo?

En las páginas anteriores, al estimar el impacto de la crisis petrolífera en algunos países seleccionados, se ha

asumido un precio de barril de 30 dólares. Por otro lado, los escenarios macroeconómicos elaborados por las autoridades económicas españolas parten de la base de un precio del barril de crudo totalmente ingenuo, de 24 dólares.

Conviene, pues, profundizar en estas asunciones, imaginando al menos dos escenarios posibles: el primero ilustra el caso en que el alza actual del precio del petróleo no es más que temporal; el segundo supone que el petróleo experimenta un precio elevado de manera duradera.

En el *escenario de conflicto* la guerra se desencadena en el primer trimestre de 1991 y los EE.UU. y sus aliados logran la victoria en un plazo breve; el ejército iraquí no consigue alcanzar las capacidades de producción y de distribución de Arabia Saudí y los Emiratos; los campos petrolíferos de Irak y Kuwait son parcialmente dañados pero la producción de estos países se vuelve a poner en marcha en seis meses. El precio del petróleo, después de haber conocido alzas muy fuertes durante la guerra (50 dólares), vuelve a caer a 23 dólares el barril en el segundo semestre de 1991, con lo que su valor medio de 1991 sería de 35 dólares. A partir de entonces la evolución sería suavemente bajista hasta poco más de 32 dólares/barril en 1995.

Este escenario es un compromiso entre los elementos que empujarían a un precio más bajo del barril (sobreproducción temporal de petróleo cuando Irak y Kuwait vuelven al mercado; debilitamiento dentro de la OPEP de los países favorables a los precios elevados) y los que empujarían a un precio más alto (Arabia Saudí toma más en cuenta las necesidades de los países más poblados de la OPEP).

Una variante de este escenario sería que, a lo largo de 1991, el embargo fuera suficientemente eficaz como para que Irak ceda: entonces, el precio del petróleo podría ser más débil en 1991, pero la evolución posterior sería similar.

En el *escenario de atascamiento* el embargo, aunque se mantiene, es lo suficientemente vulnerado como para que Irak pueda subsistir; el ejército norteamericano permanece en el Golfo para proteger a Arabia Saudí y a los Emiratos de su poderoso vecino. El mercado petrolífero, privado de manera duradera del petróleo iraquí y kuwaití, se equilibra al nivel de 30 dólares/barril en 1991. Este nivel no se supera pues Arabia Saudí, Venezuela y los Emiratos Arabes pueden aumentar su producción y aceptan hacerlo.

A continuación, las tensiones sobre las capacidades de producción de los suministradores restantes provocan un alza continua del precio del barril: éste alcanzaría 47,5 dólares en 1995, es decir 32 % en dólares constantes. Esta evolución puede corresponder también al escenario en que Occidente abandonaría la partida y

donde los países más duros dominarían la OPEP.

¿Qué consecuencias para la economía mundial?

En la simulación de las consecuencias de esos choques, se tiene en cuenta la parada de las importaciones de Irak y Kuwait (en 1989, éstos importaron mercancías de los países de la OCDE por valor de 12.000 millones de dólares), del choque a los países vecinos (compensado por la ayuda prometida a algunos de ellos) así como el aumento de los gastos militares, principalmente en los EE.UU. (10.000 millones de dólares desde octubre de 1990 a mediados de 1991; estos gastos se pararían en seguida en el escenario de conflicto y se prolongarían, pero reducidos, en el escenario de atascamiento). Se asume que las políticas presupuestarias no se modifican y que la política monetaria permanece neutral (es decir, la evolución de los tipos de interés después de la crisis no experimentaría movimientos al alza).

En el escenario de conflicto, con un barril a 35 dólares en 1991, el impacto sobre los grandes países industrializados sería del 0,5 % del PIB para EE.UU. y Francia, del 0,7 % para Italia y Japón, del 0,7 para la RFA y prácticamente nulo para Gran Bretaña. Estas cifras son generalmente inferiores a un cuarto de los choques petrolíferos de 1973-74 y 1979-81.

En este escenario de choque transitorio, el crecimiento de los países de la OCDE se ralentiza 0,45 % en 1990 y 0,9 % en 1991. Los EE.UU., donde el consumo de energía por unidad de producción es particularmente fuerte, y Japón, muy dependiente de las importaciones petrolíferas, son los más afectados entre los grandes países (-0,6 % en 1990 y -1,2 % en 1991) mientras que Gran Bretaña apenas lo es. Un poco más lo son, por este orden, Francia, Italia y la RFA. Para la CE en su conjunto, la pérdida de crecimiento es de 0,3 % en 1990 y de 0,8 % en 1991.

Debido a la caída ulterior del precio del petróleo, la producción mundial se recupera vigorosamente en 1992 y 1993. El choque acentúa, así, el movimiento coyuntural ya previsto: ralentización durante los años 90 y 91 y reactivación después. La inflación, en media anual, se aviva desde 1990, un 0,7 % de media de los grandes países y un 0,9 en 1991. En 1991, la pérdida del poder de compra de los salarios es de 1,3 % en los EE.UU., y Japón, de 1,1 en la RFA, del 0,8 en Italia, 0,5 en Francia y 0,3 en Gran Bretaña, lo que refleja las diferencias de funcionamiento de los mercados de trabajo. El ahorro de las empresas es fuertemente afectado (-5 % en 1991, menos en Gran Bretaña debido a los beneficios de las empresas petrolíferas).

El endurecimiento de la factura petrolífera, evaluable en 70.000 millones de dólares para el conjunto de

la OCDE en 1991, se compensa parcialmente por el aumento de ventas a algunos países exportadores de petróleo (30.000 millones de dólares). El efecto sobre los saldos corrientes se diferencia debido a la desigual dependencia energética de los grandes países: el país más tocado es Japón (-21.000 millones de dólares), mientras que Gran Bretaña, exportador neto de energía, ve su saldo corriente ligeramente mejorado (3.200 millones de dólares). Francia, cuya dependencia energética se ha reducido fuertemente desde el primer choque petrolífero, registra una degradación de 5.200 millones de dólares, la RFA de 7.000 e Italia de 11.500 millones de dólares. Los EE.UU., relativamente poco importadores de energía, son poco afectados (-13.300 millones de dólares) en comparación con su tamaño económico, mientras que la CE en su conjunto ve disminuir su saldo corriente en 23.000 millones de dólares.

En el escenario de atascamiento, el choque es ligeramente, en 1991, más débil pero más duradero. La baja del crecimiento se inicia por el endurecimiento de las cargas de las empresas y el freno de la inversión productiva. El alza de precios es continua a lo largo de todo el período: el suplemento medio de inflación alcanza 0,5 puntos en Francia y en la RFA, algo más fuerte en Italia y Gran Bretaña y sobre todo en los EE.UU. (1%). Los saldos públicos y los saldos exteriores se degradan de forma duradera en el conjunto de los grandes países menos en Gran Bretaña.

Estos son, a grandes rasgos, los comportamientos posibles de las magnitudes básicas de los países principales. Los demás —los intermedios como España y los países en desarrollo sobre todo— sufrirían más por la recesión importada de los grandes mercados que por el desenlace de la crisis.

El conflicto del golfo Pérsico en el umbral de la guerra

Pere VILANOVA

*Profesor Titular de Ciencia Política,
Universitat de Barcelona.*

*Director Asociado del Transnational Institute
(TNI), Amsterdam.*

Introducción

Si 1989 fue el año de la caída del Muro, sin duda 1990 pasará a los archivos como el año de la crisis del golfo Pérsico. La crisis, iniciada el 2 de agosto, iniciaba un proceso extremadamente complejo por su duración y sus características, que llevó a algunos analistas y observadores a sacar conclusiones ya desde los primeros momentos.

Se dijo, por ejemplo, que después del conflicto Este-Oeste empezaba el conflicto Norte-Sur, y que la crisis del Golfo era precisamente esto: el primer conflicto Norte-Sur. Esta afirmación, que con diversas variantes tuvo mucha audiencia, requiere algunas matizaciones. Cabría objetar, por ejemplo, que la primera certeza que se podía extraer desde el 2 de agosto de 1990 era el de la confirmada imprevisibilidad de la política internacional. Si nadie pudo prever, seis meses antes, la caída del Muro, tampoco nadie pudo prever, seis días antes de que se produjera, la agresión de Irak. Imprevisibilidad reconfirmada que, prudentemente, debería llevar a los expertos a adoptarla como norma de análisis. Por tanto, ni la caída del Muro permitía augurar «el fin de la historia», ni la crisis del Golfo permite hablar de «auge del fundamentalismo islámico», así, sin más. En efecto, la crisis del Golfo debe ser analizada en toda su complejidad. No es el primer conflicto del Golfo, pues la guerra Irán-Irak, entre 1980 y 1988, se circunscribió ya a aquella zona. No fue sólo una guerra bilateral, pues tuvo desde el comienzo un fuerte impacto directo en el tema del petróleo e influyó en las economías de los países desarrollados. Tuvo también una implicación militar de fuerzas marítimas multinacionales, con predominio de Estados Unidos y diversos países europeos de la Unión Europea Occidental (UEO), que desplegaron efectivos en la zona. Antes, en 1973, la guerra de Yom Kippur mostró las consecuencias que para los países occidentales podía tener un uso político del petróleo en manos de los países productores, aunque la reestructuración ulterior del sistema internacional mostró también los límites de este tipo de estrategias por parte de éstos. Se podrían buscar otros ejemplos. Pero la primera conclusión es ésta: el conflicto del Golfo no es el primero de los conflictos que expresan la tensión Norte-Sur, y se podría añadir que es discutible reducir la representación del concepto «Sur» a Sadam Husein y su régimen. La composición de la coalición antiiraquí y el aislamiento de Irak (sin más apoyos que los muy

(Nota del autor: este artículo fue terminado en su versión definitiva el 14 de enero de 1991, el día antes del término fijado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para la retirada iraquí de Kuwait. No entra, por consiguiente, a analizar los acontecimientos posteriores.)

parciales y ambiguos de Jordania, Yemen y, por razones muy complejas, de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) dibujan dos bloques en una confrontación con intereses muy contrapuestos.

Ahora bien, es un conflicto nuevo en la medida en que se produce en un momento en que el sistema internacional está en mutación; en una situación en que asistimos a una revitalización —parcial, lenta, insuficiente— de las Naciones Unidas y de su capacidad de actuar; en suma, en una fase históricamente dinámica. De ello se puede deducir que después de la terminación de este conflicto las cosas difícilmente volverán a ser las mismas en toda la región de Oriente Medio.

Los antecedentes

Cuando Irak invadió Kuwait, el 2 de agosto, la reacción internacional fue la de expresar sorpresa, consternación, incredulidad. En una primera lectura, parecía imposible que Irak hubiese decidido tomar unilateralmente y sin previo aviso una medida tan dramática. El hecho de que no se hubiese previsto tal eventualidad dice también mucho sobre la capacidad de previsión que el mundo tiene ante eventuales crisis. Uno de los aspectos del conflicto sobre los que la opinión tiene menos datos es precisamente éste: ¿hasta qué punto nadie sabía realmente nada de lo que se preparaba? Obviamente, la pregunta excluye a Sadam Husein y su círculo de allegados, pero incluye en cambio a los gobiernos de Kuwait, Arabia Saudí, Estados Unidos y diversos países europeos.

Sin embargo, quizá la ignorancia no era tan grande como puede parecer a primera vista. Así, por ejemplo, M. Garrard Warner explicaba en *Newsweek* (17 de septiembre de 1990) cómo el secretario de Estado de los Estados Unidos, James Baker, estaba el día 31 de julio en Irkutsk, Siberia, para entrevistarse con el entonces ministro soviético de Asuntos Exteriores, E. Shevardnadze. A solas con su homólogo, en el interior del coche oficial, Baker informó que desde hacía días la CIA estaba recopilando datos sobre una fuerte concentración de tropas iraquíes en la frontera con Kuwait. La CIA informó de la posibilidad de una invasión. El ministro soviético, al parecer, contestó no estar al corriente pero le comentó a Baker que conocía bien a Sadam Husein y que las relaciones que desde hacía tiempo la URSS mantenía con Irak le permitían estar casi seguro de que no habría invasión. El mismo 2 de agosto de madrugada la CIA informó de nuevo a James Baker de que la invasión se produciría en menos de 24 horas y —sin confirmar— de que los gobiernos de Kuwait e Israel (no se sabe si también el de Arabia Saudí) esta-

ban ya al corriente. Shevardnadze, después de rápidas consultas, le aseguró a Baker haber recibido garantías de Irak de que la noticia carecía de fundamento. Cuando los medios de comunicación confirmaron la invasión unas horas después, el ministro Shevardnadze no pudo ocultar su asombro y malestar. De esta peculiar información salió luego el primer comunicado conjunto soviético-norteamericano, cuya ardua preparación fue obra personal de Dennis Ross —director de planificación política del Gabinete de Baker— y de Serguei Tarasenko, su homólogo soviético. Desde un primer momento hubo acuerdo no sólo en el principio de un comunicado conjunto, sino de la necesidad de que su contenido fuese lo suficientemente explícito como para que la señal resultara inequívoca para Irak: no sólo se condenaba la invasión sino que se hacía una llamada internacional para una acción conjunta específica dirigida a obligar a Sadam Husein a volverse atrás.

La importancia de este episodio todavía no ha sido analizada en profundidad, pero sienta un precedente inédito desde el fin de la segunda guerra fría: una reacción inmediata, conjunta y firme ante una crisis provocada por terceros, crisis que Estados Unidos y la URSS no tienen, a primera vista, intención de utilizar en aras de lo que hasta hace poco eran los constreñimientos del mundo bipolar. Ello no esconde que, desde el 2 de agosto, la percepción respectiva de la gestión de la crisis que han mostrado la URSS y Estados Unidos no haya presentado diferencias. Pero ello también ha sucedido, con otros matices, entre Estados Unidos y sus aliados europeos, o entre éstos mismos.

En el capítulo de los acontecimientos que hicieron posible que algunos servicios de inteligencia hubiesen detectado síntomas potenciales de crisis, cabe destacar la tensión derivada de la posición respectiva de Irak y Kuwait en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y la evolución del precio del petróleo.

Hacia mediados de julio de 1990, Sadam Husein había lanzado severas críticas a Kuwait y los Emiratos del Golfo por su política petrolera, a los que acusaba de producir y exportar en exceso, provocando así una caída del precio del crudo que perjudicaba gravemente a Irak. Los 13 miembros de la OPEP se enfrentaban a este problema reiteradamente desde un año antes. En marzo de 1990, en su reunión de Viena, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) se habían negado a rebajar la producción. Poco después, en mayo, en la reunión de Ginebra, pareció que se iba a una aceptación de recortes, pero la Agencia Internacional de la Energía (AIE), en París, confirmaba que sólo Arabia Saudí procedía efectivamente a rebajar su producción, lo cual implicaba que únicamente el 25 % del total a reducir era una reducción efectiva. Para junio, en efec-

to, el precio del barril *brent* estaba por debajo de los 16 dólares. A finales de junio, Sadadum Hammadi, vicepresidente ministro de Irak, realizó una visita oficial a Qatar, Kuwait, los EAU y Arabia Saudí, exigiendo perentoriamente una reducción de la producción petrolera. En un tono que, según se dijo, «llegó a vulnerar el protocolo», anunció que cada bajada de 1 dólar en el precio del barril suponía para Irak una pérdida de 1 millón de dólares anuales. Los días 10 y 11 de julio, los ministros de Energía de Arabia Saudí, Kuwait, Irak, Qatar y los EAU se reunieron en Jeddah (Arabia Saudí) para fijar un acuerdo definitivo: Kuwait y los EAU aceptaban rebajar su producción en 1 millón y medio de barriles diarios hasta el llamado «precio de referencia» (que la OPEP había fijado en 1987 en 18 dólares el barril). Sin embargo, en la tercera semana de julio, o sea después del mencionado acuerdo, Sadam Husein lanzó un virulento ataque contra Kuwait y los EAU durante el 22 aniversario de la «Revolución de Julio» (que le llevó al poder mediante un golpe de estado). Entre otras cosas dijo textualmente: «si las palabras no sirven de nada para proteger a los iraquíes, habrá que hacer algo efectivo para hacer que las cosas vuelvan a su curso natural y se devuelvan así los derechos usurpados a sus legítimos destinatarios», acusando de paso a «determinados Estados árabes que minan los intereses árabes», para concluir: «Irak no olvida que cortar cuellos es mejor que cortar los medios de vida de la gente». En un Memorandum que por la misma fecha Irak hizo llegar al Secretario General de la Liga Árabe, Husein acusaba a Kuwait de haber actuado deliberadamente en el sentido de debilitar a Irak durante los ocho años de guerra con Irán. Teniendo en cuenta que Kuwait contribuyó decisivamente —con dinero— al esfuerzo militar de Irak contra Irán, este argumento no tiene ninguna base sólida. Tarek Aziz, el ministro iraquí de Asuntos Exteriores, acusó a Kuwait de haber ocupado subrepticamente territorio iraquí mientras este país libraba la guerra contra Irán, de modo que Kuwait se habría apoderado de territorio rico en petróleo, en la zona de los pozos de Rumailla. Aziz precisaba incluso que en base al precio medio del petróleo entre 1980 y 1990, el petróleo así obtenido por Kuwait sumaba un total de 2.400 millones de dólares. En base a la argumentación de que la guerra Irak-Irán fue un conflicto en que «Irak asumió por sí solo la seguridad panárabe», lo lógico hubiese sido —siempre según Aziz— que Kuwait y los EAU cancelasen la deuda iraquí, pero ello no fue aceptado.

Como resultado de todo ello, hacia el 20 de julio, Kuwait puso a sus (mínimas) fuerzas armadas en estado de alerta, mientras el Gobierno, después de examinar las recientes declaraciones de Sadam Husein y su ministro de Exteriores, publicaba un comunicado ne-

gando todas las exigencias iraquíes «por carecer de base real». El documento de Kuwait hacía un llamamiento a la Liga Árabe para la formación de una comisión de arbitraje, con objeto de resolver la disputa. En la última semana de julio, la diplomacia kuwaití se activó al máximo, llamando a una reunión del Consejo de Cooperación del Golfo y enviando embajadores a todos los países árabes menos a Irak, lo cual suscitó una primera serie de intentos de mediación interárabes, que no han cesado hasta enero de 1991. El 24 de julio, la prensa iraquí, controlada por el Gobierno, acusaba por primera vez explícitamente al Jeque Sabah de ser «un agente de los Estados Unidos». Desde el 24 de julio, la CIA informó de que varias divisiones iraquíes, más de 35.000 hombres, se habían desplazado a la frontera y, desde ese mismo día, fuerzas de los Estados Unidos iniciaban maniobras en la zona del Golfo o en los entornos de la Península Arábiga conjuntamente con fuerzas simbólicas de los EAU. Es evidente, sin embargo, que la opinión generalizada, en Estados Unidos, Arabia Saudí y la OPEP, era la de que Irak estaba realizando únicamente maniobras intimidatorias contra Kuwait en aras a mejorar su situación en el seno de la OPEP y en materia de precios del crudo. La OPEP se reunió el 27 de julio en Ginebra, donde se llegó rápidamente a un acuerdo. El precio del barril se fijó en 21 dólares hasta finales de 1990, con ulteriores revisiones periódicas. Kuwait veía su cuota mantenida en 1 millón y medio de barriles diarios e Irak, en aquella reunión, no mostró desacuerdos de fondo, excepto que propuso inicialmente un precio mínimo de 25 dólares el barril, con el apoyo de Libia. Entre tanto, la Liga Árabe había previsto una reunión de mediación entre Irak y Kuwait para el 31 de julio, que se presentaba bajo las peores perspectivas, puesto que la prensa oficial iraquí afirmaba «ir a la reunión para hacer valer sus derechos y no para escuchar palabrería sobre solidaridad y fraternidad que no significaban nada», mientras la CIA —y el *Washington Post*— hacía saber ese 31 de julio que Irak había desplazado ya 100.000 soldados a la frontera con Kuwait. La reunión del 31 de julio duró exactamente dos horas e inmediatamente después la delegación iraquí volvió a su país. Las «demandas mínimas» que Irak planteó en esas dos horas eran: una ayuda inmediata de 10.000 millones de dólares, más 2.500 millones de dólares como pago del «petróleo robado» (por Kuwait a Irak), más la renuncia de Kuwait a la soberanía sobre el pozo de Rumailla, más libre acceso (de Irak) a las islas de Warba y Rubbiyan, para garantizar el libre acceso de Irak a la navegación en la zona.

La reclamaciones de Irak sobre territorios kuwaitíes no son nuevas ni las ha inventado Sadam Husein. Simplemente han aparecido y desaparecido en función de

la evolución de la situación política en la región, de los conflictos internos del mundo árabe y de la propia evolución —casi siempre conflictiva— del régimen iraquí. Desde el 2 de agosto, Sadam Husein ha reiterado en sucesivas ocasiones el carácter «artificial» del Estado de Kuwait, declarado independiente en 1961, que de acuerdo con las tesis del dirigente de Bagdad siempre ha sido «provincia de Irak». La base de tal teoría, como es bien sabido, es que bajo el Imperio Otomano, Kuwait dependía administrativamente de la provincia iraquí de Basra (o de Basora), pero de hecho todo el actual Irak era una provincia del Imperio Otomano. En cuanto a la naturalidad o artificialidad de los Estados de la zona, dos cosas merecen ser resaltadas: la primera es la debilidad de la noción de «neutralidad» en la creación de cualquier Estado, que suele ser producto de una suma de factores políticos, históricos y culturales de muy diversa índole; la segunda objeción es que todos los Estados de Oriente Medio son, por razones históricas y de herencia colonial, «artificiales», dato que se acentúa si se tiene en cuenta la escasa valía que en el nacionalismo árabe (ideología panestatista basada en la utopía de una total unidad política y espiritual del mundo árabe) tienen los actuales Estados, considerados todos ellos como artificiales, impuestos, divisores de la unidad árabe, y así sucesivamente.

La fecha clave, ciertamente, es el fin de la I Guerra Mundial, al término de la cual Inglaterra y Francia se reparten los mandatos sobre Líbano, Siria, la actual Jordania, Palestina y Mesopotamia (el actual Irak). Tan sólo Hedjaz, la actual Arabia Saudí, quedaba al margen del reparto, con la custodia de los Santos Lugares del Islam. De hecho, Irak se debate en la situación de semiindependencia, con varias revueltas populares, entre 1922 y 1958. Durante estos largos años Irak se mueve entre una relativa independencia formal y el contrapeso de una ineludible tutela colonial británica (durante los años de la II Guerra Mundial el país fue militarmente ocupado por los ingleses). Con el golpe militar de 1958 (llamado de «los oficiales libres»), de inspiración nacionalista, anticolonial y nasserista, Kassem inicia un nuevo curso, no muy distinto al que en los años 50 y 60 conocen otros países árabes de reciente creación o recién liberados de la tutela colonial. Kassem y, posteriormente (después de su destitución por el golpe de 1968) el partido Baath, parten de la afirmación de la necesidad de la total unidad política del mundo árabe, imposibilitada hasta el momento exclusivamente por la responsabilidad del colonialismo francés y británico. En este contexto, Irak lanza una primera reivindicación sobre Kuwait en 1961, en el mismo momento de la independencia de este país, pero la amenaza es neutralizada por el envío conjunto de tropas de Gran Bretaña y la Liga Árabe. Lo curioso del

caso es que en 1968, el Gobierno iraquí surgido del golpe contra Kassem, bajo la dirección de Hassan al Bakr y Sadam Husein, reconoce oficialmente al Estado de Kuwait, con quien establece relaciones diplomáticas. A pesar de las generosas ayudas financieras que Kuwait prestó al nuevo régimen iraquí —con la obvia intención de mejorar las relaciones—, en 1973 Irak intenta una parcial ocupación de las islas de Bubayyan y Warba, pero se retira ante la enérgica y unánime reacción de la Liga Árabe. Durante la segunda mitad de los años 70, Irak propuso a Kuwait el pleno reconocimiento de sus fronteras a cambio del acceso a Warba y la posesión de la mitad de Bubayyan, pero la negociación no prosperó y queda aparcada cuando en 1980 estalla la guerra Irak-Irán, en la que, como es bien sabido, las relaciones entre Irak y Kuwait fueron excelentes por cuanto los kuwaitíes financiaron ampliamente la aventura militar de Sadam Husein. El 2 de agosto se producía la invasión, y el 8 de agosto Irak se anexionaba formalmente Kuwait, supuestamente a petición del fantasmagórico Gobierno Provisional de Kuwait libre —creado por Irak—, del que se tiene noticia por vez primera el 4 de agosto por la mañana. El 28 de agosto Kuwait se convertía en la 19.^a provincia iraquí, subdividida en tres distritos: Khadima, Jahra y Al Nida.

Estrategias

Hasta el 15 de enero de 1991, fecha en que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizaba el uso de la fuerza contra Irak, la gestión del conflicto por parte de Sadam Husein se ha basado en diversas estrategias complementarias cuyo objetivo central era uno: durar, hacer que el tiempo trabajase en favor de la «banalización» de la ocupación. En suma, convertir la ocupación de Kuwait en el elemento central de un nuevo «statu-quo». En efecto, en la fase inicial de la crisis, la novedad, el elemento que ineludiblemente aparecía como el causante de la crisis, aquello que había modificado unilateralmente la situación regional, era la invasión de Kuwait por Irak. En la medida en que la ocupación durase, Sadam Husein esperaba modificar esta primera apreciación diluyendo progresivamente la ocupación en una gran cesta de problemas pendientes, muchos de difícil solución pero no por ello menos reales, hasta llegar a un punto en que la situación de hecho, el «statu-quo», fuera el Kuwait anexionado, y la novedad, el elemento a cambiar, su evacuación por Irak. Sabido es que en política internacional —y no es el único campo en que eso ocurre— cambiar unilateralmente una situación de hecho (sobre todo en un marco conflictivo) es siempre más difícil que dejar

las cosas como están. Por ello muchos arreglos «provisionales» se convierten en la práctica en definitivos.

Al analizar la estrategia seguida hasta el 15 de enero por Sadam Husein hay que distinguir el o los elementos centrales de las partes accesorias. Así, vistos los hechos, el elemento central es el siguiente: al tomar la decisión de invadir Kuwait, Irak conseguía —por este orden— triplicar la producción real de barriles de petróleo diarios (en el caso de una plena normalización de la anexión); resolver definitivamente los contenciosos fronterizos habidos con Kuwait en el pasado (Rumalla, Bubayyan, Warba) e incluso la propia supervivencia del «artificial» Estado kuwaití, ganando con ello el importante espacio estratégico de la salida iraquí al Golfo, de modo que sus exportaciones de petróleo no dependan ya de los oleoductos en tránsito por Arabia Saudí y Turquía, respectivamente; erigirse en potencia regional y dentro del mundo árabe, tema éste recurrente en la región desde 1945. En el cálculo de los costes de una acción como la de anexionarse Kuwait, Sadam Husein probablemente incluyó muchas variables. Pero de la misma manera que en los cálculos occidentales previos a la invasión hubo varios errores, el más importante de ellos el de descartar la hipótesis misma de la invasión y posterior anexión por ser (en teoría) «imposible», también los ha habido por parte iraquí.

De un lado, un elemento esencial de la operación era la de mantener una cierta unidad del mundo árabe (pueblos y gobiernos) ante la relativamente previsible fuerte reacción norteamericana. Dada la tradición que las sucesivas guerras entre Israel y los árabes han depositado en la región desde 1948, ¿era pensable que varios estados árabes, desde Egipto a Siria, prefiriesen una alianza militar explícita con Estados Unidos? Probablemente Irak pensaba en ciertas reacciones verbales, algunas airadas, pero sin otro resultado concreto que muchos intentos de reunir a la Liga Árabe para buscar «una solución árabe a la crisis» y poco más.

Un segundo elemento central de la estrategia iraquí, ligado con el anterior, era aislar a cualquier precio a Estados Unidos como adversario único, provocando en todo momento tensiones entre los Estados Unidos y sus aliados europeos. El escenario ideal de un hipotético conflicto era para Sadam Husein el de Irak encabezando la rebelión antiimperialista de todo el mundo árabe, contra Estados Unidos como adversario más visible.

Un tercer elemento estratégico ha sido el de dar credibilidad a la identificación y superposición de los intereses de Irak, el mundo árabe y el Islam. Por ello, Sadam Husein intentó al menos en tres ocasiones, entre agosto y diciembre de 1990, convertir el conflicto en una «guerra santa», en «Jihad» del Islam contra los infieles. En este terreno, el cálculo falló. La relación entre mundo árabe e Islam es más compleja de lo que

parece. Hay en el mundo unos 900 millones de musulmanes, y de ellos sólo uno de cada seis o siete es árabe. Ahora bien, si la mayoría de árabes son musulmanes, existen fuertes minorías de árabes no musulmanes en Palestina, Líbano y Siria. A la vez, al ser el árabe la lengua litúrgica del Islam y al considerar la tradición que el Corán no es traducible por ser una verdad revelada directamente por Dios, el peso del arabismo en el Islam es mayor que el del porcentaje de árabes entre los musulmanes. Pero este entramado, en su complejidad, no favorece a Sadam Husein, quien tuvo que afrontar serios reveses. El primero es que no consiguió deslegitimar el derecho de la familia real saudí a seguir custodiando los lugares santos del Islam (La Meca, Medina), puesto que desde el punto de vista islámico la familia saudí, de tradición wahabita (ultraortodoxa sunnita), tiene mucho más crédito que Husein. Porque Husein pertenece a una generación de líderes árabes —surgidos en los años 50— y a un partido (el Baath) que son nacionalistas, laicos y socializantes, es decir, en las antípodas de los elementos centrales del tradicionalismo musulmán. Un segundo revés lo provocó la decisión de la reunión de la Liga Mundial Musulmana, en la que 300 doctores de la Ley (religiosa) dictaminaron que en ningún caso podía Sadam Husein reclamar la calificación de «jihad» para el conflicto en curso, porque se trataba de una invasión de un país árabe por otro país árabe, y ello por motivos territoriales, sin que pueda aplicarse al caso ninguno de los supuestos que la tradición musulmana incluye en los fundamentos de la «jihad».

Si no funcionó la pretensión de Sadam Husein de superponer el interés iraquí con el interés superior del Islam, tampoco tuvieron éxito las otras tentativas mencionadas. Si bien es cierto que Estados Unidos ocupa una posición preponderante en el dispositivo antiiraquí, la presencia militar de Egipto y Siria en el frente, junto a las tropas de Arabia Saudí y Estados Unidos, da a la coalición una coloración que no es en absoluto la esperada por Sadam Husein. El frente diplomático, más que el militar, ha sido desde el principio un factor de aislamiento para Irak. Tan sólo Yemen les ha apoyado, aunque en forma de abstención en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mientras que de Marruecos a Argelia, pasando por Libia (con un Gaddafi extremadamente moderado para la ocasión) y la Liga Árabe, la voluntad de buscar soluciones pacíficas o basadas en alternativas «árabes» o «regionales» no ha impedido una enérgica condena de la invasión de Kuwait. De modo que, a pesar de su preponderancia, Estados Unidos no aparece en solitario como el enemigo a batir por Irak, que, en este supuesto, pretendía encabezar una movilización general de los pueblos oprimidos contra el imperialismo. Las argumentaciones

pro-iraquíes hechas desde dentro o desde fuera de Irak pretenden que esta interpretación es falaz porque la distinción real estaría entre los gobiernos árabes —corruptos, vendidos a occidente— que apoyan a Estados Unidos y las masas árabes que, sin duda, están a favor de Sadam Husein. La realidad es mucho más compleja y, exceptuando a los palestinos de los territorios ocupados y Jordania, donde el 55 % de la población es palestina, no ha habido desde el 2 de agosto una reacción unánime o mayoritaria visible por igual en el conjunto del mundo árabe. Así, en el mundo árabe, los Estados están divididos, la gente está dividida, la clase política también, así como la élite religiosa musulmana, tanto en su versión mayoritaria, los sunnitas, como la minoría chiíta.

La pretensión de Sadam Husein de convertirse en el líder del mundo árabe tiene, en el contexto de la crisis del Golfo, limitaciones objetivas insalvables. Se ha podido verificar históricamente la importancia que la utopía de la unidad del mundo árabe ha jugado entre los árabes desde siempre. Sin embargo, analizada la historia con atención, se constata también que el vigor del nacionalismo árabe ha sido directamente proporcional a su capacidad de acumular fracasos en los sucesivos intentos en esa dirección, en una reiterada imposibilidad de conseguir una efectiva unidad política entre las masas árabes, capaz de superar las actuales fronteras entre Estados. Desde las primeras turbulencias desatadas entre los sucesores del Profeta, a partir del año 670 (de la era cristiana, aproximadamente 50 años a partir de la «hégira» musulmana), hasta la I Guerra Mundial, el auge y declive del arabismo, dentro de un contexto de expansión regular y constante del Islam, es un proceso que conviene analizar con sumo rigor. Entre otras razones porque confirma que las divisiones políticas en el arabismo no han sido inventadas por el colonialismo clásico (británico, francés) ni empiezan con él. Lo cual no quiere en absoluto decir que el colonialismo no utilizase y formentase las divisiones entre los árabes, como bien lo muestran sus acciones en la zona durante buena parte de siglo XIX y las dos post-guerras mundiales de este siglo. Faisal, en 1917, no consiguió que la unidad conseguida en la lucha contra los turcos se tradujera en una unificación política con sede en Damasco. Ni siquiera Gamal Abdel Nasser, el más carismático líder árabe desde 1945, consiguió éste propósito, y Sadam Husein no tiene ni el carisma ni la talla política de Nasser. Las sucesivas guerras árabes contra Israel, en 1949, 1956, 1967, 1973 y la invasión de Líbano de 1982, tampoco fueron más allá de una inflamada retórica unitaria. En 1990, los Estados árabes no conocen un liderazgo indiscutido, y Gaddafi, Sadam Husein o Hafez el Assad sólo cumplen esa función fragmentariamente, en sus respectivos países o en

determinadas fracciones de la opinión pública árabe, desde regímenes dictatoriales que dejan poco margen a la medición de su popularidad efectiva. Lo mismo puede decirse de las diversas tentativas concretas de fusión política entre varios Estados árabes, a la espera de que la dinámica así engendrada arrastrase a los demás. La RAU (República Árabe Unida) entre Egipto y Siria, entre 1958 y 1961, acabó al borde de la guerra abierta. Otras tentativas posteriores, entre Egipto, Siria y Sudán, Libia y diversos de sus vecinos, la tentativa de Federación Jordano-Irakí en los años 50, o la fusión entre Marruecos y Libia del «Pacto de Uxda» (que se llegó a firmar pero del que nadie ha vuelto a oír hablar), son otros tantos ejemplos de lo mismo. No hay en esta explicación el menor asomo de etnocentrismo: se trata de una explicación empírica, de hechos probados, que tienen continuidad desde el siglo VIII, y que en el siglo XX puede verse acentuada porque la importancia objetiva del concepto Estado, en la sociedad internacional de nuestros días, tiene una centralidad y un peso mayores de los que la ideología panarabista quiere otorgarle. Los propios cambios de alianzas de tal o cual régimen árabe, sin que haya cambiado el hombre fuerte del régimen, se basan en pautas de comportamiento de la más clásica geoestrategia o geopolítica. Así, Siria e Irak están en teoría gobernados por el mismo partido, Baath, panarabista y que no reconoce nacionalismos estatales, pero en la guerra Irán-Irak, Siria apoyó militar y diplomáticamente a Irán, simplemente por su hostilidad a Irak dentro de la pugna por el liderazgo del mundo árabe. A la inversa, en el conflicto libanés, Irak apoyó militarmente en 1989 y 1990 al general cristiano Michel Aoun, con dinero y armas, simplemente para dificultar la presencia siria en Líbano. La expulsión de Egipto de la Liga Árabe en 1977, como consecuencia de la firma de los Acuerdos de Camp David (por los que Egipto reconocía oficialmente a Israel), parecía definitiva y no ha resistido el paso del tiempo. No sólo Egipto ha vuelto a la Liga Árabe, sino que su peso en ella vuelve a ser hoy preponderante.

Las componentes estratégicas de Sadam Husein han incluido otras variables, de uso más sistemático y coherente que la utilización del panarabismo o del integrista islámico. Por un lado, la utilización masiva de rehenes de varios países del mundo entero, aunque los medios de comunicación occidentales hayan centrado su atención en el uso de los rehenes occidentales, por su mayor peso estratégico, valor que les otorgó el propio Sadam Husein con el uso que de ellos hizo ante las cámaras de televisión. Su progresiva liberación, evidentemente, estuvo siempre basada en un cálculo: cuál era, en cada momento y en cada país, el valor que obtenía por su liberación, en una sucesión de operaciones destinadas tanto a ganar simpatías en la opinión pública

como a aislar a los gobiernos concernidos. Aislarlos entre sí y aislarlos de sus propias opiniones públicas. El 7 de diciembre, finalmente, todos los rehenes occidentales, australianos y japoneses que quedaban en manos del régimen iraquí eran puestos en libertad. Su despliegue, desde los primeros días del conflicto, en instalaciones estratégicas iraquíes fue particularmente condenado por la opinión pública mundial. La fecha del 7 de diciembre, sin embargo, debe analizarse en relación a la fecha del 29 de noviembre anterior, en que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con su Resolución 678, autorizaba finalmente el uso de la fuerza contra Irak para garantizar el cumplimiento de las anteriores resoluciones a contar desde la 660.

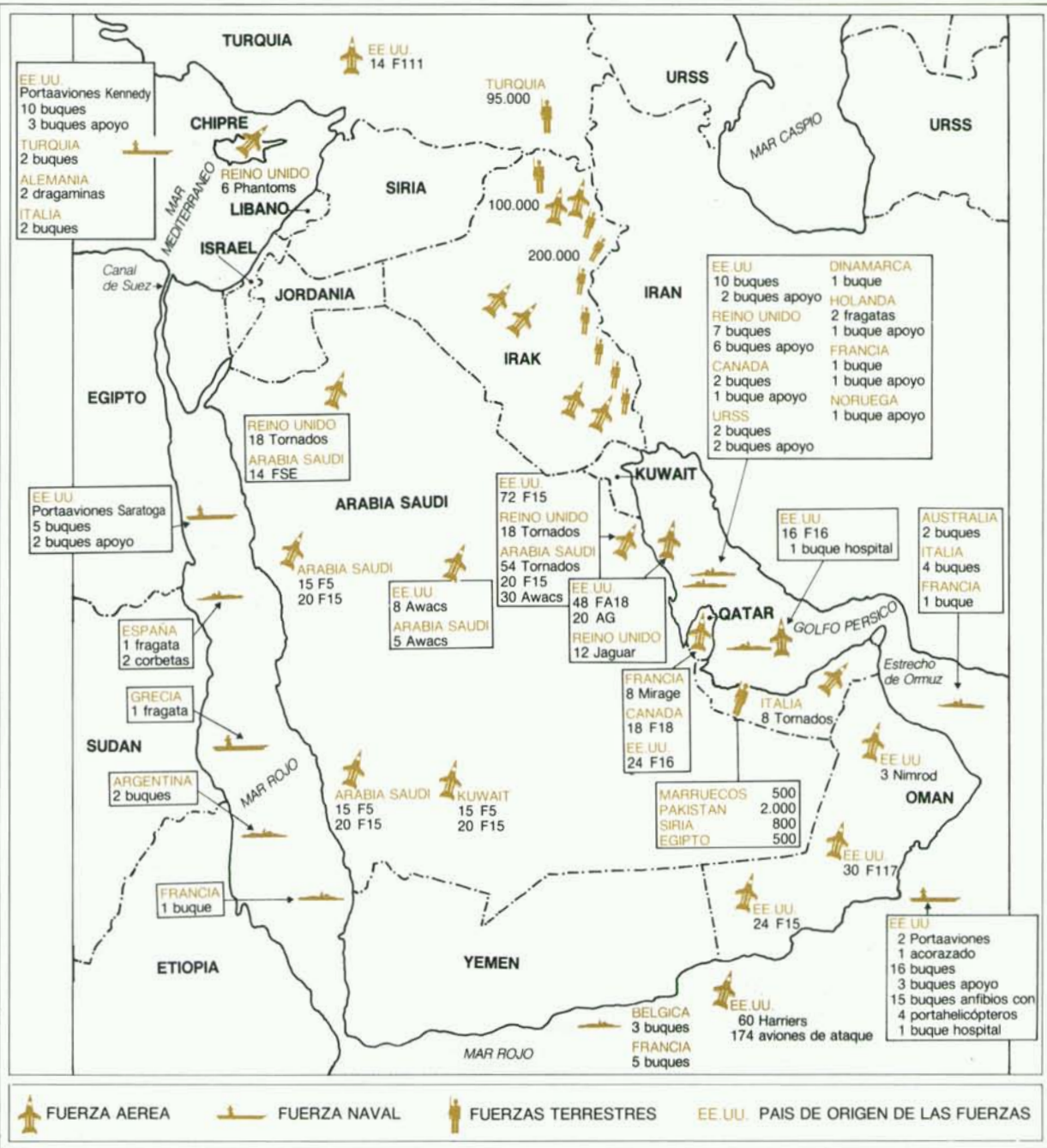
Ahora bien, dentro de la panoplia estratégica de Irak, hay un elemento que destaca desde el primer día de la invasión y que es el único que no ha variado hasta la fecha del 14 de enero de 1991, sean cuales fueren las ofertas y contraofertas hechas por unos y otros, incluyendo las muchas tentativas de mediación de Argelia, Libia, Túnez o del propio Secretario General de las Naciones Unidas: en ningún caso (declaración oficial de Sadam Husein el 13 de enero, inmediatamente antes de recibir a Pérez de Cuéllar en Bagdad) Irak se retirará de Kuwait. Siendo así que esa retirada como paso previo se mantuvo, desde el 2 de agosto, como la única exigencia no negociable por parte de la fuerza multinacional, el bloqueo era total para el 14 de enero, día de expiración del ultimátum del Consejo de Seguridad. Sin embargo, esa constante iraquí se fundamenta en otra a lo largo de la crisis: no se puede hablar del caso de Kuwait sin abordar todos los factores de crisis de la zona de Oriente Medio. El 12 de agosto, por vez primera, Sadam Husein propuso oficialmente que «todos los casos de ocupación o descritos como de ocupación deben ser resueltos en base a los principios del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en un solo paquete negociador, de modo que en base a dichos principios se tomen todas las medidas para una incondicional retirada de Israel de los territorios ocupados de Palestina, Siria y Líbano (los Altos del Golán y la Franja Sur, respectivamente); la retirada mutua entre Irán e Irak de territorios de la otra parte; la retirada siria de Líbano, y la formulación de un arreglo para la situación en Kuwait. La implementación del proceso debe iniciarse por el caso más antiguo (Palestina) y concluir con el más reciente (Kuwait)». La respuesta no se hizo esperar: Israel rechazaba la propuesta tajantemente, Estados Unidos de modo más matizado, y la Liga Árabe, reunida en El Cairo los días 30 y 31 de agosto con asistencia de Egipto, Arabia Saudí, Siria, Líbano, Qatar, Bahrein, Marruecos, EAU, Kuwait, Somalia, Omán y Libia, exigía la retirada inmediata de Irak y compensaciones por las destrucciones causadas en Kuwait.

El dispositivo multinacional

En propiedad, el «Dispositivo Multinacional» podía ser llamado «occidental» y así lo hicieron casi todos los medios de comunicación y analistas. Sin embargo, esta denominación, añadida al papel que han jugado y siguen jugando las Naciones Unidas en todo el proceso, hacen que la primera denominación parezca más adecuada. Se habla, además, de «dispositivo», y no sólo de «fuerzas», porque el conflicto tiene desde el inicio dimensiones no sólo militares y su gestión por parte de la coalición antiiraquí se basa en la combinación de elementos militares, diplomáticos, económicos, etc., que permite utilizar el término «dispositivo».

A partir del 2 de agosto, la respuesta a la invasión de Kuwait se basó en la combinación de diversas estrategias o, si se prefiere, en una estrategia hecha de elementos complejos. Se echó de menos, sin embargo, una aceptación clara de que en la fase previa a la invasión hubo por parte occidental —Estados Unidos, Arabia Saudí, los propios kuwaitíes— un grave error de apreciación en cuanto a las intenciones de Irak, la tonalidad de sus exigencias y la evidencia de movimientos de tropas en la frontera entre ambos países.

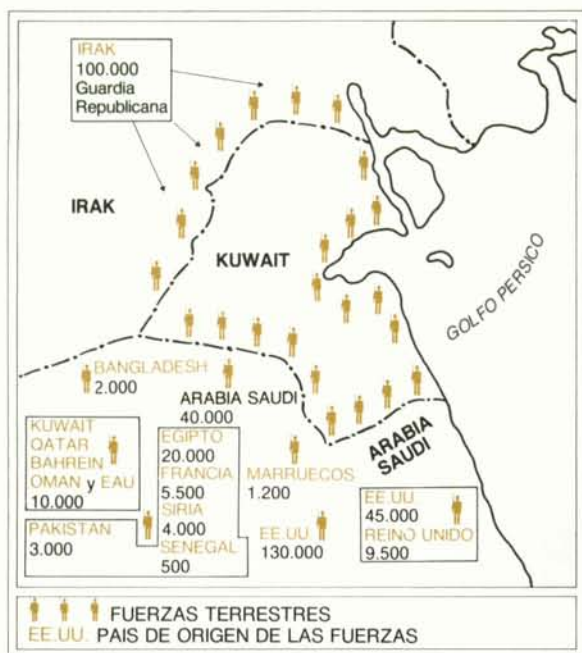
En el frente diplomático, varios son los elementos esenciales. En primer lugar, la urgencia para Estados Unidos de no aceptar las normas de juego en las que Irak basaba su estrategia: es decir, que Estados Unidos apareciese como protagonista único de la respuesta antiiraquí. El propio Baker comentó esto el mismo 2 de agosto, en el curso de su viaje oficial a la URSS, con sus más allegados colaboradores. Para ello había que mantener a Estados Unidos en un papel preponderante, pero dentro de un dispositivo en el que participase el mayor número de países, con tres exigencias fundamentales: que la URSS, por primera vez desde 1945, se uniese a la iniciativa en curso, y no sólo por razones tácticas o de coyuntura (como sucedió en la respuesta USA/URSS a la invasión de Suez por Francia y Gran Bretaña en 1956, que no puede ser tenida como precedente) sino por razones de principio, cosa que Gorbachov hizo desde el mismo 2 de agosto, aunque desde entonces se hayan podido observar en ocasiones posiciones matizadamente distintas, pero que no cambian lo esencial de la argumentación; segunda exigencia, que los aliados europeos y de los países industrializados (Japón) secundasen la iniciativa plenamente, aunque en ocasiones también alguno de ellos haya mostrado matices propios (el caso de Francia sería el más acusado); en tercer lugar, tema esencial, que el mayor número de países árabes y, a otro nivel, musulmanes se sumasen a la exigencia de la retirada iraquí, cosa que de conseguirse anularía la amenaza de Sadam de encabezar una movilización árabe contra Estados Unidos. Y en parte esto se



DESPLIEGUE DE FUERZAS MILITARES EN EL GOLFO PERSICO (a 31 de diciembre, 1990)

consiguió, como lo muestran las reiteradas posiciones de las reuniones de la Liga Árabe desde el 2 de agosto, las votaciones en las Naciones Unidas (en el propio Consejo de Seguridad) y el envío de tropas egipcias, marroquíes, sirias, de Bangladesh, Paquistán, los EAU, Qatar y Senegal. Aunque estos contingentes fuesen simbólicos, el gesto político tiene una lectura inequívoca. Estas tres exigencias venían acompañadas de otra: el

protagonismo de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad. El 2 de agosto, el Consejo de Seguridad tenía, además de los cinco miembros permanentes, la siguiente composición: Canadá, Colombia, Costa de Marfil, Cuba, Etiopía, Finlandia, Malasia, Rumania, Yemen y Zaire. La primera resolución, la 660, del mismo 2 de agosto, aprobada por unanimidad pero sin la participación de Yemen, condenaba la invasión ira-



DESPLIEGUE DE FUERZAS TERRESTRES, IRAQUIES Y ALIADAS, A LO LARGO DE LAS FRONTERAS KUWAITIES

quí de Kuwait y exigía su inmediata retirada, llamando además a la apertura de una negociación para resolver los posibles contenciosos entre las partes. El 6 de agosto, la Resolución 661 era aprobada por 13 votos a favor y dos abstenciones, de Yemen y Cuba. Debe notarse que Cuba y Yemen se limitan a la abstención y no a votar en contra, lo cual era en cualquier caso una muestra suplementaria del aislamiento de la posición iraquí. Esta resolución es la que especifica un llamamiento al embargo contra Irak. La resolución llama a suspender todo tipo de compra, venta, comercio, etc., con Irak en todo tipo de bienes incluyendo armamento, pero con la exclusión de medicinas y alimentación «para casos humanitarios». Las Resoluciones 662 y 664, de 9 y 18 de agosto, respectivamente, aprobadas por unanimidad, se refieren a la nulidad total de la anexión de Kuwait a todos los efectos; la llamada a que ningún Estado la reconozca bajo ninguna circunstancia; la exigencia de que Irak permita inmediatamente y sin condiciones la salida de todos los «nacionales de terceros países», es decir los rehenes; garantías de que el personal diplomático de las Embajadas y Consulados occidentales podrían seguir cumpliendo con sus funciones; y la denuncia de la pretensión iraquí de declarar clausuradas las legaciones diplomáticas extranjeras en Kuwait. Más importante es la Resolución 665, de 25 de agosto, aprobada por 13 votos a favor, ninguno en contra y las abstenciones de Yemen y Cuba, llamando a que todos los Estados miembros utilicen medidas

para la efectiva aplicación del embargo y de las sanciones económicas derivadas de anteriores resoluciones. Se pasaba del embargo al bloqueo. La diferencia no es sólo de matiz, puesto que el embargo es una medida cuya eficacia reposa estrictamente en su voluntaria aplicación por los Estados concernidos, mientras que el bloqueo —y esa era la intención de la llamada concreta al bloqueo marítimo de la Resolución 665— consiste en el despliegue de medios militares, bajo autorización del Consejo de Seguridad, para obligar a que el embargo se cumpla efectivamente.

Finalmente, el 29 de noviembre de 1990, el Consejo de Seguridad, después de duras negociaciones en privado —que buscaban la abstención de China—, aprobó la Resolución 678, undécima de las aplicadas al caso desde el 2 de agosto, por la que el Consejo «autoriza a los Estados miembros que cooperan contra el Gobierno de Kuwait a que, a menos que Irak cumpla totalmente las anteriores resoluciones de Naciones Unidas antes del 15 de enero de 1991, utilicen todos los medios necesarios para que se cumplan y pongan en vigor la Resolución 660 y subsiguientes del Consejo de Seguridad, con el fin de restablecer la paz y la seguridad internacionales en la zona». La resolución, a petición de la URSS (que mantuvo desde el 2 de agosto una posición matizadamente más favorable a la búsqueda de una solución diplomática a la crisis, aunque sin romper la unidad de la coalición antiiraquí), incluía un párrafo en el que se ofrecía a Irak la posibilidad de una retirada iraquí de Kuwait antes del 15 de enero: «El Consejo concede a Irak una oportunidad final como gesto de buena voluntad».

Se ha insistido en que se trata de un acto sin precedentes en la historia de Naciones Unidas. En efecto, no tiene comparación con las ocasiones en que Naciones Unidas ha utilizado fuerzas militares de interposición entre contendientes, o para la verificación de acuerdos internacionales (de cese el fuego, armisticio u otros). El símil que se ha hecho con el caso de Corea, en 1950, no se sostiene. En efecto, en aquella ocasión la posición política de la URSS en relación a las Naciones Unidas y, por supuesto, a Estados Unidos era radicalmente distinta.

Por otra parte, el procedimiento formal utilizado por Estados Unidos, aprovechando una ausencia del delegado soviético —que como miembro permanente del Consejo de Seguridad tenía el llamado «derecho de veto»— para asimilar dicha ausencia a una abstención (no igual a veto) y proceder a partir de entonces a una operación militar auspiciada por las Naciones Unidas, no se ha vuelto a repetir desde entonces. De modo que la Resolución 678 entra de lleno en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y, más concretamente, en los artículos 39, 41 y 42 de la misma. Con todo,

voces críticas se han levantado contra el hecho de que no se han aprovechado todas las posibilidades del artículo 42, en el sentido de que el contingente militar multinacional habría ganado en legitimidad —no necesariamente en eficacia— si hubiera sido colocado bajo el Estado Mayor conjunto previsto en dicho artículo, que convertiría a la fuerza multinacional en un contingente realmente de Fuerzas de las Naciones Unidas. El inconveniente es que dicho Estado Mayor ha de estar necesariamente formado por los Jefes de Estado Mayor (o representantes suyos) de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con todos los inconvenientes prácticos que de ello se derivaría.

Conclusión (provisional)

La semana inmediatamente anterior a la fecha límite del 15 de enero incluyó en una especie de compendio todos los elementos de la crisis desde su inicio el 2 de agosto anterior.

Las esperanzas suscitadas por el encuentro entre Tarek Aziz, ministro de Asuntos Exteriores de Irak, y el secretario de Estado de Estados Unidos, James Baker, el 9 de enero en Ginebra se vinieron estrepitosamente abajo después de varias horas de inútiles discusiones. No hubo por parte iraquí ninguna variación en su posición central: Irak no se irá de Kuwait bajo ningún concepto y, en caso de guerra, Israel será su primer objetivo. El mismo día, por la noche, Saddam Husein reiteraba esta posición en una alocución en Irak. En aquel momento histórico llamó la atención una vez más el modo superficial con que los medios financieros internacionales han hecho el seguimiento de la crisis. Cuando muchos observadores eran escépticos sobre las posibilidades de la reunión de Ginebra, la larga duración de la reunión, más de seis horas, provocó en ese lapso una caída del precio del crudo al nivel en que estaba en julio de 1990, antes de la invasión, para subir brutalmente cuatro dólares el barril al término de la reunión entre Aziz y Baker. Similar comportamiento tuvieron las Bolsas de los más importantes centros financieros.

Paralelamente, Francia, la URSS, la Comunidad Europea (por boca de la Presidencia de turno del Consejo de Ministros) ofrecían, dentro de la firmeza de mantener la fecha del 15 de enero, sucesivas «últimas oportunidades» para abrir una negociación.

El Secretario General de las Naciones Unidas, Pérez de Cuéllar, viajaba el 13 de enero personalmente a Bagdad para un último intento de mediación, sin otra propuesta que la siguiente: retirada iraquí de Kuwait antes del 15 de enero; garantía de no agresión por parte

de la comunidad internacional; retirada de las fuerzas de la coalición antiiraquí encabezada por Estados Unidos; control de la retirada por fuerzas de las Naciones Unidas; y conferencia sobre Oriente Medio a convocar en cuanto fuera posible. El mismo día 13 de enero por la tarde, mientras se producía la reunión oficial entre Saddam Husein y Pérez de Cuéllar, el Gobierno iraquí publicaba un comunicado según el cual Kuwait seguía siendo considerado como definitivamente la 19.^a provincia de Irak. El cierre y evacuación de las Embajadas de Estados Unidos y la mayoría de países de Europa occidental antes incluso de la llegada del Secretario General de las Naciones Unidas, confirmaban las escasas posibilidades de éxito que se daban a la última gestión de Pérez de Cuéllar.

Cabría plantearse en estas conclusiones sobre las razones de la rigidez iraquí al hacer de la ocupación un tema innegociable bajo cualquier concepto y circunstancia. Según una hipótesis, se podría pensar que Saddam Husein contaba efectivamente con la posibilidad de forzar a las Naciones Unidas a ligar este tema con el de Palestina e imponer así la solución de una negociación «global» de todas las situaciones irregulares de la zona de Oriente Medio. A pesar de que el Consejo de Seguridad aprobó dos resoluciones muy críticas con Israel en octubre, la 672 y 673, relativas a la situación de los territorios ocupados de Cisjordania y Gaza, con apoyo (dato de excepcional importancia) de Estados Unidos, la tesis de Saddam Husein no prosperó, y por tanto esa hipótesis perdió vigencia. Y, sin embargo, dichas resoluciones, además de las reacciones internacionales ante la represión que produjo 21 muertos en Jerusalén, abrieron la puerta de nuevo a la exigencia de una conferencia de paz internacional para el problema palestino. El 21 de diciembre, el Consejo de Seguridad se pronunciaba en este sentido, aunque sin fijar fechas y con la ambigüedad suficiente en el tono del comunicado como para que Estados Unidos tampoco opusiese su veto. De hecho, el voto favorable del delegado de este país parece que se obtuvo al incluir el comunicado oficial la siguiente frase: «La opinión de los miembros del Consejo es que la cuestión del conflicto árabe-israelí es importante y particular, y debe ser tratada independientemente, según sus propias características». La importancia de la toma de posiciones de Estados Unidos en las tres ocasiones en que el Consejo de Seguridad se ha ocupado del problema palestino pudo medirse por las airadas reacciones del Gobierno de Shamir, tanto en las Naciones Unidas como en el mismo Israel. De modo que, sin llegar a sus objetivos, Saddam Husein ha impulsado una reactivación del debate internacional sobre la Intifada y la cuestión palestina. Una segunda hipótesis se basaría en la utilización (hábil) del factor tiempo por parte de Irak. Toda la utilización de las

diversas componentes de su estrategia apuntaban a garantizar la duración de la ocupación, a hacer que el Kuwait iraquí, con el tiempo, llegue a durar tanto y más que el Kuwait independiente. Al fin y al cabo, Israel ocupa Cisjordania y Gaza desde hace 23 años, 4 más que los años que tenía Israel como Estado en 1967, cuando la ocupación. Es decir, que el Israel actual, ocupante «provisional» de esos territorios, lleva ya más años de vida que el Israel de 1949.

Una tercera hipótesis, ignorada o subestimada por los analistas occidentales, es que la peor de las hipótesis, la guerra, pudiera seguir siendo una hipótesis perfectamente aceptable para Sadam Husein, mientras que para la coalición antiiraquí esta afirmación parecía, hasta el 14 de enero, inverosímil. En efecto, Irak vivió durante más de 8 años una guerra muy dura con Irán y ello fortaleció al régimen, militarizó más aún el Estado y sus fuerzas armadas (probablemente menos efectivas de lo que las cifras brutas dejan ver en una primera lectura), debilitó o acalló por mucho tiempo cualquier veleidad de oposición a Sadam. Una guerra, con todos sus costos, incluso una guerra perdida, en la percepción de Sadam Husein, podría llegar a ser una victoria estratégica: las masas árabes no dejarían de reaccionar contra los regímenes árabes aliados con Estados Unidos; Irán no podría dejar de alinearse con Irak y enterrar definitivamente viejos contenciosos (al fin y al cabo Irak se ha retirado de todos los territorios que ocupó en aquella guerra); la teoría del conflicto Norte-Sur quedaría así confirmada, asumiendo Sadam Husein (siempre según su buen ver y entender) el liderazgo del mundo árabe, de los pobres de la tierra, de la lucha antiimperialista. En otras palabras, la firmeza de Sadam Husein podría haber descansado durante meses, y hasta el límite fijado por el Consejo de Seguridad, en una postura que sus adversarios no se habían atrevido a tener en cuenta: si no hay guerra, el tiempo trabaja a favor de Irak; si hay guerra, es una hipótesis que Irak acepta, incluso en caso de derrota a corto plazo. Por lo demás, las recaídas de la guerra, anunciadas reiteradamente antes del 15 de enero, alcanzarán a todos. El terrorismo, selectivo o indiscriminado, como el que han conocido diversas ciudades europeas (aeropuertos, aviones, etc.), en los años 70 y 80, podrá ser una de las constantes del futuro inmediato.

Referencias bibliográficas *

- AAVV (1990), «Tiers-Monde fin de siècle: la crise du Golfe», *Cosmopolitiques*, septiembre.
- AAVV (1990), «Crise du Golfe: les changements stratégiques», *Fondation pour les études de défense nationale*, Dossier n.º 37.
- AAVV (1990), «La crise du Golfe», *Revue d'Etudes Palestiniennes*, n.º 37.
- AAVV (1990), «A Gulf Chronology», I & P, agosto-septiembre.
- AAVV (1988), «Oil in the service of Kuwait», *Opec Bulletin*, febrero.
- AAVV (1986), «Migrant workers in the Gulf», *The minority Rights Group*, Report n.º 68.
- AAVV (1990), «La crisis del Golfo», *Dossier CIDOB* n.º 34, octubre.
- AAVV (1990), «Flash Point: an eerie calm in the desert», *International Business Week*, septiembre.
- AAVV (1989), «Awraq», Instituto de Cooperación con el mundo árabe, Vol. X, Madrid.
- AAVV (1990), «Crisis in the Gulf», Institute for Policy Studies, Washington.
- BALL, G.W. (1990), «The Gulf crisis», *The New York Review of Books*, n.º 19, 6 de diciembre.
- CHARNAY, J.P. (1990), *Critique de la stratégie*, París, L'Hérne.
- CUSHMAN, J. (1990), «Arsenal contra arsenal», *El País* (supl. Domingo), 30 de diciembre.
- ETIENNE, B. (1987), *L'islamisme radical*, París, Hachette.
- GARRARD WARNER, M. (1990), «The Moscow Connection», *Newsweek*, 17 de septiembre.
- Keesings's Record of World Events (1990), agosto-diciembre.
- LÓPEZ GARCÍA, B. y FERNÁNDEZ SUZOR, C. (1985), *Introducción a los regímenes y constituciones árabes*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- MERAD, A. (1990), *L'Islam contemporain*, París, PUF.
- POSADA, L. de (1990), «Irak: el vecino insatisfecho», *El País-Liber*, 15 de diciembre.
- TIMMERMAN, K. (1990), «Une des plus puissantes armées du monde», *L'Express*, 7 de septiembre.
- REUTER, P. y COMBACAU, J. (1990), *Institutions et relations internationales*, París, PUF.

* Además de las obras reseñadas, para este trabajo se ha utilizado ampliamente la información aparecida sobre el tema en *El País*, *La Vanguardia*, *Le Monde*, *Libération*, *The International Herald Tribune*, *Newsweek*, *Time*, *L'Express* y *Le Nouvel Observateur*.

La presencia japonesa en el Tercer Mundo

Eri NEMOTO

Jefe de la División de Relaciones Industriales con Japón del CIDEM (Departamento de Industria y Energía de la Generalitat de Catalunya).

Caterina GARCIA

Profesora ayudante de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona).

La presencia económica japonesa en el Tercer Mundo

El año 1990 no ha supuesto grandes cambios en lo que a la presencia económica de Japón en el Tercer Mundo¹ se refiere. Al contrario, esa presencia sigue la tendencia ascendente que la caracteriza desde los años 80, tanto en su vertiente de ayuda al desarrollo como en su vertiente de inversión privada.

En efecto, Japón está cada vez más en condiciones de ofrecer ayuda a las zonas en vías de desarrollo, su potencial económico se lo permite y la comunidad internacional lo espera.

Su dinamismo económico y su estrategia internacional le llevan a invertir en el exterior, y no sólo en los países en vías de desarrollo. Y en cierta medida hay una oleada de pánico respecto a la llamada «invasión japonesa» —la adquisición del Rockefeller Center de Manhattan por Mitsubishi Real Estate, la de MCA por Matsushita Electric o la de CBS por Sony han sido algunas de sus manifestaciones más simbólicas—, la mayoría de los países, y más aún en el caso del Tercer Mundo, desean ser el blanco de la inversión japonesa. En 1990 el fin de los regímenes socialistas en la Europa del Este ha aumentado las expectativas hacia Japón. Estos países se han añadido a la lista de aquellos que buscan el apoyo económico japonés.

A través de su presencia económica en los países en vías de desarrollo, Japón desempeña un papel que podría ser mucho más decidido de lo que hasta hoy ha sido. Japón reúne las condiciones para ser un interlocutor válido para el Tercer Mundo; sin embargo no parece decidirse a serlo.

Diversas razones le sitúan en una posición privilegiada para desempeñar un importante rol en el Tercer Mundo aprovechando su potencia económica. En primer lugar, Japón, a excepción de en una determinada zona de Asia y por un período de tiempo muy corto, no tiene una experiencia colonialista y por lo mismo no origina las situaciones contradictorias que se derivan de las relaciones de excolonialismo.

En segundo lugar, Japón es un país altamente in-

1. A lo largo de este artículo utilizaremos indistintamente las expresiones «Tercer Mundo» y «países en vías de desarrollo». Respetamos el criterio de las fuentes utilizadas (Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Finanzas de Japón) según el cual entran en dicha categoría todos los países que no son Estados Unidos, Canadá, miembros de la CE, miembros de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), Australia, Nueva Zelanda y los países de economía planificada (más Yugoslavia).

NOTA: Véase además, en el apartado de Anexos, «Indicadores significativos del sector externo japonés», pág. 397. (N. de R.)

dustrializado pero su acceso a esta categoría es relativamente reciente. Esta situación le concede un estatuto de mayor «proximidad» con las zonas en vías de desarrollo a la vez que su proceso puede constituir no un modelo pero sí un punto de referencia para la reflexión sobre las posibles estrategias a seguir por estos países. Hay que considerar que el «milagro japonés» es el elemento más revolucionario del orden económico internacional de la posguerra. El desplazamiento del centro económico internacional hacia el Pacífico es un hecho que los países en vías de desarrollo de esta zona no pueden dejar de mirar con esperanza. El dinamismo económico asiático es en cierta medida deudor del despegue japonés.

Sin embargo, Japón se mantiene en una posición discreta y a veces excesivamente tímida que también se debe en gran parte a su pasado reciente. Primeramente su indefinición en política exterior o su ciego alineamiento con las directrices exteriores de las administraciones norteamericanas (fruto de las específicas relaciones que se generaron con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la gran interdependencia económica existente entre ambos países) le impiden una actuación firme.

En segundo lugar, Japón se enfrenta todavía a fuertes sentimientos antijaponeses en el área asiática como consecuencia de las agresiones que de su parte sufrieron algunos países durante el conflicto mundial. Por su parte Japón es víctima de un cierto complejo de culpabilidad respecto a su actuación durante la guerra.

Un tercer elemento de tipo cultural completa el cuadro: Japón no tiene prácticamente ningún vínculo cultural que le una a sus vecinos más próximos.

Esta especial situación entre dos aguas —Primer Mundo/ Tercer Mundo— es la que hace que la cuantiosa ayuda que Japón destina al Tercer Mundo y las numerosas inversiones que en esas áreas lleva a cabo no se reflejen en una actitud de liderazgo o de definición de directrices al respecto. Japón es la excepción del sistema en el sentido de que es sólo un «banco» en un sistema en el que tradicionalmente aportación económica y peso en los mecanismos de decisión son correlativos.

En este sentido, en 1990, si bien no ha habido ningún giro copernicano, la opinión pública japonesa ha mostrado una cierta madurez; el rol de Japón como líder «de facto» empieza a plantearse y una sistematización de su acción de ayuda al desarrollo empieza a exigirse ya que cada vez las cantidades aportadas son mayores y alcanzan sumas algo más que considerables.

A continuación vamos a analizar los datos de esta presencia de Japón en las zonas en vías de desarrollo así como sus cualidades y consecuencias.

Tomaremos dos aspectos fundamentales de la pre-

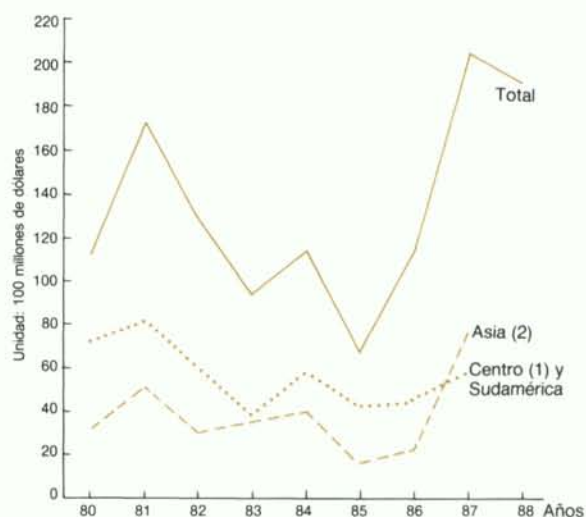
sencia exterior de Japón: las ayudas al desarrollo (Ayuda Oficial al Desarrollo y ayudas de las ONGs) y las inversiones del sector privado. Ambas son las principales cartas de la presencia japonesa en el Tercer Mundo y de la manera que sean jugadas depende su posibilidad de contribuir positivamente al desarrollo del Tercer Mundo.

La ayuda japonesa al desarrollo

La ayuda al desarrollo constituye uno de los pilares de la presencia del mundo industrializado en el universo de los países en vías de desarrollo. Los países desarrollados aumentan su presencia en las zonas en vías de desarrollo: en términos de volumen el flujo de capital que se dirige desde los primeros países a los segundos sigue una curva ascendente (ver gráfico 1). En ese trasvase temporal y condicionado de flujo de capital influye, hoy más que nunca, la dramática situación en que se encuentran los países en vías de desarrollo, en concreto es determinante el tema de la deuda externa. La crisis de la deuda externa es una advertencia también al Norte: la interdependencia le obliga a buscar soluciones junto con el Sur.

Decíamos que la ayuda es un pilar, pero es a la vez un arma de doble filo. Por una parte la ayuda es siempre bienvenida en los países en vías de desarrollo en cuanto supone un soplo de aire en sus penurias econó-

Gráfico 1
FLUJO DE CAPITAL DESDE LOS PAISES DE LA OCDE A LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO



1. En el total entra el flujo de capital hacia los paraísos fiscales.

2. Solamente países del CAD.

Fuente: elaboración propia en base a estadísticas de la OCDE.

micas. Por otra parte la ayuda, si bien va ofreciendo soluciones parciales a determinados aspectos, en la mayoría de los casos perpetúa un modelo de crecimiento que consolida la dependencia del Sur respecto al Norte. Esta dependencia es amplia: dependencia tecnológica, dependencia de mercados para exportar, dependencia para importar lo que el Sur no produce, dependencia bajo múltiples facetas. La ayuda al desarrollo es concedida no sólo con fines humanitarios sino que es dirigida desde una perspectiva muy realista: los países donantes buscan a través de ella un desarrollo de sus «beneficiarios» que les proporcione a ellos mercado y seguridad (vista en términos estratégico-militares, económicos o energéticos). El inmediato efecto negativo que arrastra con ella es la dependencia sin salida a la que aboca a sus receptores. En su mayoría dependientes de un único mercado, quedan a la merced de los avatares internos de éste. Cualquier mínima recesión en el país de destino de su monoproducción sume en la miseria a su población.²

La faceta positiva de la ayuda deriva de su rol de ayudante-estimulante de las inversiones en los países en vías de desarrollo. A través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se llevan a cabo los trabajos de infraestructura pública (carreteras, puertos, redes de alumbrado, hospitales, escuelas) y de infraestructura social (formación de trabajadores) que constituyen la base mínima necesaria para que un país pueda ser elegido como destino de una determinada inversión.

Como veremos más adelante, las multinacionales estimulan el desarrollo económico de estas zonas (no entraremos aquí en la oportunidad o desacierto del modelo de desarrollo económico que impulsan) pero sólo invierten si tienen garantizada la rentabilidad de su proyecto y esas condiciones mínimas de infraestructura que les permitirán llevar a cabo su acción.

La AOD, al contrario, no tiene porqué ser rentable pero es necesaria para el desarrollo equilibrado de estos países a largo plazo. En cierta medida su acción es complementaria a la del capital privado. Ella ayuda a romper el círculo vicioso del subdesarrollo: en el país en que se acusa una falta de la infraestructura elemental no se llevará a cabo el desarrollo empresarial porque no habrá inversiones que lo permitan, entonces no se generará riqueza, el gobierno no dispondrá de los recursos

necesarios y no podrá desarrollar la infraestructura necesaria para atraer el desarrollo empresarial.

Todas estas consideraciones son comunes a la AOD en general; ningún país industrializado tiene tan lamentable exclusión. Japón no es una excepción, sino uno más; aunque, por sus determinantes económico-político-militares, en algunos puntos se aparte más de la concepción estratégica de la AOD (pronunciada en el caso de los Estados Unidos) y se concentre en una visión estrictamente económica. Este hecho tiene una incidencia positiva en las cotas de éxito de los proyectos que impulsa (aunque también cuente en sus haberes ejemplos «desgraciados», como los sofisticados aparatos y materiales perdidos y olvidados en los almacenes de hospitales indonesios ante el manifiesto desconocimiento de los médicos del lugar sobre su funcionamiento y sus utilidades).

Vamos a analizar la evolución histórica de la AOD japonesa, sus peculiaridades cualitativas, los cambios de orientación de los últimos años; en definitiva, sus pros y sus contras.

También analizaremos brevemente otro tipo de ayuda al desarrollo: la distribuida a través de las ONGs (Organizaciones No Gubernamentales), aún muy discreta en el caso de Japón, pero potencialmente muy interesante.

La ayuda oficial al desarrollo de Japón

Evolución de la ayuda japonesa al desarrollo

Japón es actualmente el primer país donante de ayuda al desarrollo en volumen de dinero y su aportación supone una interesante proporción sobre el total mundial (cuadro 1). Este primer lugar lo ocupa desde 1989. Hasta entonces el liderazgo en esta materia (siempre en términos cuantitativos) había correspondido a los Estados Unidos. Japón es un país que se ha incorporado al sistema de ayudas al desarrollo relativamente tarde (después de la Segunda Guerra Mundial fue país receptor de ayudas) y a pesar de su fuerza y solidez económicas no fue hasta los años ochenta que empezó a situarse entre los cuatro primeros países donantes. La expansión de las donaciones japonesas se disparó en 1977 y fue subiendo aceleradamente durante los diez años siguientes coincidiendo con el «cansancio» de los Estados Unidos y de los países europeos. A partir de 1984 pasó a ocupar el segundo lugar después de los Estados Unidos. Las cifras de sus aportaciones al desarrollo empezaron a igualarse cada vez más a las de este país hasta que se cruzaron en 1989 (ver gráfico 2). En 1989 la aportación de Japón al desarrollo supuso el

2. Podemos observar la realidad de la dependencia de estos países a través de los destinos de sus exportaciones. Por ejemplo, el 60 % del azúcar que produce Filipinas y el 80 % de la madera (y derivados) de Indonesia se exporta a Japón. Si observamos la tabla, vemos claramente plasmada esa realidad: Japón es el primer destino de las exportaciones de dos de los siete países asiáticos recogidos, el segundo para tres de ellos, el tercero para otro y el cuarto para uno más. Los porcentajes de dependencia oscilan entre el 20 y el 40 %.

Cuadro 1
AOD DE LOS PAISES CAD

PAISES	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	AOD	% PNB	AOD	% PNB	AOD	% PNB	AOD	% PNB	AOD	% PNB	AOD	% PNB	AOD	% PNB	AOD	% PNB	AOD	% PNB	AOD	% PNB
Australia	667	0,48	649	0,41	882	0,56	753	0,49	777	0,45	749	0,48	752	0,47	627	0,34	1.101	0,46	1.017	0,37
Austria	178	0,23	220	0,33	236	0,36	158	0,24	181	0,28	248	0,38	198	0,21	201	0,17	301	0,21	282	0,23
Bélgica	595	0,50	575	0,59	499	0,58	479	0,59	446	0,58	440	0,55	547	0,48	685	0,48	618	0,41	716	0,47
Canadá	1.075	0,43	1.189	0,43	1.197	0,41	1.429	0,45	1.625	0,50	1.631	0,49	1.695	0,48	1.885	0,47	2.347	0,50	2.302	0,44
Dinamarca	481	0,74	403	0,73	415	0,77	395	0,73	449	0,85	440	0,80	695	0,89	859	0,88	922	0,89	1.003	1,00
Finlandia	110	0,22	135	0,27	144	0,29	153	0,32	178	0,35	211	0,40	313	0,45	433	0,49	608	0,59	705	0,63
Francia	4.162	0,63	4.177	0,73	4.034	0,74	3.815	0,74	3.788	0,77	3.995	0,78	5.105	0,70	6.525	0,74	6.865	0,72	7.467	0,78
RFA	3.567	0,44	3.181	0,47	3.152	0,48	3.176	0,48	2.782	0,45	2.942	0,47	3.832	0,43	4.391	0,39	4.731	0,39	4.953	0,41
Irlanda	30	0,16	28	0,16	47	0,27	33	0,20	35	0,22	39	0,24	62	0,28	51	0,19	57	0,20	49	0,17
Italia	683	0,15	665	0,19	811	0,20	834	0,20	1.133	0,28	1.098	0,26	2.403	0,40	2.615	0,35	3.193	0,39	3.325	0,39
Japón	3.353	0,32	3.171	0,28	3.023	0,28	3.761	0,32	4.319	0,34	3.797	0,29	5.634	0,29	7.454	0,31	9.134	0,32	8.958	0,32
Países Bajos	1.630	0,97	1.510	1,07	1.472	1,07	1.195	0,91	1.268	1,02	1.136	0,91	1.740	1,01	2.094	0,98	2.231	0,98	2.094	0,94
Nueva Zelanda	72	0,33	68	0,29	65	0,28	61	0,28	55	0,25	54	0,25	75	0,30	87	0,26	104	0,27	87	0,22
Noruega	486	0,85	467	0,85	559	1,03	584	1,10	540	1,03	574	1,01	798	1,17	890	1,09	985	1,10	919	1,02
Suecia	962	0,79	919	0,83	987	1,02	754	0,84	741	0,80	840	0,86	1.090	0,85	1.375	0,88	1.534	0,86	1.809	0,98
Suiza	253	0,24	237	0,24	252	0,25	320	0,31	285	0,30	303	0,31	422	0,30	547	0,31	617	0,32	559	0,30
Reino Unido	1.854	0,35	2.192	0,43	1.800	0,37	1.610	0,35	1.429	0,33	1.530	0,33	1.737	0,31	1.871	0,28	2.645	0,32	2.588	0,31
EE.UU.	7.138	0,27	5.782	0,19	8.202	0,27	8.081	0,24	8.711	0,24	9.403	0,24	9.564	0,23	8.945	0,20	10.141	0,21	7.664	0,15
TOTAL CAD	27.296	0,37	25.568	0,35	27.777	0,38	27.591	0,36	28.742	0,36	29.430	0,35	36.662	0,35	41.535	0,35	48.132	0,36	46.498	0,33

Nota: (1) Unidad: millones de dólares. (2) En el caso de Francia se incluyen ayudas a sus territorios y colonias exteriores. (3) Las cifras de 1989 son provisionales.

Fuente: Servicio de prensa de CAD.

19,3 % del total de las ayudas de los países del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo). En ese mismo año la contribución de los Estados Unidos significó el 16,5 % del total, la de Francia el 16,1 %, si consideramos las ayudas a sus colonias y territorios de ultramar, y el 11,1 % si no los consideramos, la de la República Federal Alemana el 10,7 %, la de Italia el 7,2 %, la del Reino Unido el 5,6 %, la de Canadá el 5 % y la de los Países Bajos el 4,5 %.

Actualmente Japón no sólo se mantiene en el primer lugar como país donante en términos absolutos sino que dedica a la AOD cifras muy elevadas: el presupuesto japonés para la AOD de 1990 era de 1.449.400 millones de yenes, y el mismo para 1991 es de 1.515.800 millones de yenes.³

1955-1977: veintidós años de indemnizaciones de guerra

Las primeras ayudas al desarrollo otorgadas por el gobierno japonés aparecen ligadas a las indemnizaciones de guerra.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el tratado

de paz con Japón (Tratado de San Francisco, ratificado por Japón en 1952) establecía las indemnizaciones que éste tenía que pagar a los países invadidos por él durante la contienda. Al ser este tratado muy generoso para con Japón, algunos países pusieron como condición a su firma y ratificación tratados paralelos en los que se establecían una serie de ayudas económicas.

La etapa de las ayudas-indemnizaciones duró veintidós años (1955-1977) y afectó a once países asiáticos. El total desembolsado por Japón a lo largo de esos veinte años asciende a más de 1.500 millones de dólares americanos.

En esta primera etapa, además de estas ayudas-indemnizaciones, Japón concedió otra serie de ayudas económicas de cooperación no gratuitas (a reembolsar) pero en condiciones muy ventajosas para el país receptor.

Los países receptores fueron los once mismos que recibieron las ayudas-indemnizaciones y el total desembolsado por este concepto superó el total de aquéllas: aproximadamente unos 2.430 millones de dólares.

Además del componente de obligatoriedad, estas ayudas-indemnizaciones cubrían una doble función desde la perspectiva del Gobierno japonés: por una parte, servían para estrechar los lazos entre las empresas japonesas y las economías locales del sur y del sureste asiático y, por otra, servían para ir fortaleciendo la economía japonesa puesto que dichas indemnizaciones no se realizaban en dinero sino en productos y servicios. Productos y servicios que eran suministrados por las

3. El año fiscal japonés empieza el 1 de abril; por tanto, cuando hablamos del presupuesto de 1990 nos referimos al período que va desde el 01/04/90 hasta el 31/03/91. Igualmente el presupuesto de 1991 se refiere a abril 91/marzo 92. Por esta razón al redactar este artículo se han utilizado básicamente los datos de 1989, que es el último año fiscal consolidado.

Gráfico 2
PROPORCIÓN DE LAS AYUDAS JAPONESAS A LOS PAÍSES EN
VIAS DE DESARROLLO SOBRE EL TOTAL MUNDIAL



Fuente: ODA, Informe anual del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón.

empresas japonesas que se iban fortaleciendo con la consolidación de su mercado exterior. Los países receptores iban levantando sus economías con una relativa rapidez gracias a la garantía del respaldo del Gobierno japonés, y las empresas japonesas se convertían en suministradoras de economías cada vez más capaces de convertirse en sus fieles socios comerciales. La fidelidad venía garantizada por la dependencia de esas ayudas y por la dependencia tecnológica que derivaba del sistema de ayudas (las empresas japonesas eran las encargadas de realizar los proyectos de desarrollo: construcción de centrales hidroeléctricas, carreteras, pantanos).⁴

En 1954, Japón entró a formar parte del Plan Colombo.⁵ En 1958 concedía la primera ayuda no considerada como indemnización de guerra: el país receptor fue la India, que recibió una serie de créditos así como asistencia técnica. Treinta y seis años después Japón es el mayor donante del Plan Colombo. A lo largo de toda esta primera etapa Japón mantuvo una relación fundamentada en la indemnización con los países del este y del sudeste asiático mientras que con el sur asiático desarrollaba una relación de cooperación para el desarrollo.

El este asiático iría adquiriendo cada vez mayor im-

portancia para Japón ya que suponía la apertura de un gran mercado (China).

Como apuntábamos al principio, la larga duración de esta etapa hizo que Japón se encontrara en una situación paradójica: donante y receptor de ayuda al mismo tiempo. A principios de los años sesenta, Japón era el segundo país beneficiario de las ayudas del Banco Mundial. De 1953 a 1966 recibió préstamos para 34 proyectos por valor de 862 millones. A partir de 1970 se convirtió en aportador de capital pero hasta hace unos meses siguió siendo deudor: la última amortización de un crédito del Banco Mundial la pagó el 17 de julio de 1990 cuando, por otra parte, ya era el mayor donante de AOD del mundo.

La filosofía de la ayuda al desarrollo ha ido evolucionando en Japón conforme a la significación del peso de Japón en el sistema internacional y al cambio del sistema en sí.

Dos premisas permanecerán inalterables en la filosofía de las ayudas: a) el reconocimiento de la interdependencia económica: el Norte no puede desentenderse del Sur, y b) la vertiente humanitaria de la interdependencia: la «responsabilidad» de los países desarrollados hacia los países más pobres.

La ayuda con objetivos humanitarios es un concepto que siempre se ha mantenido, tanto en los libros azules de la diplomacia japonesa como en los libros blancos de la AOD japonesa.

La contribución al desarrollo económico como medida de estabilidad y pacificación del sistema internacional también se mantiene siempre.

Hay, sin embargo, toda una serie de objetivos que van completando la razón de ser de la ayuda japonesa y que van justificando sus destinos.

Antes de 1973 los documentos oficiales japoneses ya reconocían que la ayuda contribuía a la prosperidad económica no sólo del país receptor sino del sistema en general y del país donante en particular. Japón debía ser especialmente sensible a los países en vías de desarrollo de Asia porque su desarrollo además de ser factor de pacificación del área contribuía a la prosperidad de Japón.

Como reflejo de su convicción, su acción: en esa época el 56 % de las exportaciones de Japón a países en vías de desarrollo iban destinadas a países asiáticos; del total de las importaciones que Japón realizaba de dicha categoría de países un 42 % venía de Asia y el 49 % de la inversión directa japonesa en áreas de desarrollo tenía como escenario uno u otro país asiático.

A partir de 1973 Japón adquiere una visión más global, una mayor conciencia de la globalización y de la mundialización de la economía. Contribuyen a ello la crisis energética y las presiones de los Estados Unidos para que Japón se implique más activamente y adque-

4. De todas maneras hay que considerar que el sentimiento nacional de la mayoría de estos países en contra de Japón era muy fuerte y se mantuvo así durante mucho tiempo. Japón no consiguió firmar acuerdos comerciales bilaterales con India, Malasia, Filipinas y Paquistán hasta 1961. En otros casos la marginación comercial se extendió aún más: Australia mantuvo la discriminación comercial de Japón en base al artículo 35 del GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles) hasta 1963.

5. El Plan Colombo es una organización creada en 1950 por los países de la Comunidad británica en Colombo (Sri Lanka). Estos países pusieron en marcha el «Colombo Plan for Cooperative Economic Development in South and South-East Asia» que significó el inicio de la cooperación técnica y comercial con países asiáticos.

ra mayores responsabilidades económicas en el sistema internacional. Un tercer factor se añade a estos dos: las empresas japonesas se fortalecen cada vez más y necesitan expandir sus mercados. La globalización se evidencia a todos los niveles.

1977: El despegue asistencial del Japón

Como hemos visto, en los años anteriores a 1977, Japón había ido modificando su conducta respecto a la ayuda internacional pero no fue hasta esa fecha que las ayudas se dispararon en volumen.

Los orígenes de esta inflexión hay que buscarlos en el cambio de las líneas directrices de la política norteamericana de ayudas al desarrollo (1973-76).

A partir de la crisis del petróleo de 1973 los Estados Unidos empiezan a exigir de Japón mayores responsabilidades como país desarrollado que ya es. Además de sus compromisos de indemnización le piden que se haga cargo de una parte de los costes estructurales del sistema.

Pero la crisis de 1973 no sólo afectó a la política de ayudas de los Estados Unidos. Japón fue uno de los países más afectados por ella dada su alta dependencia energética. La respuesta japonesa fue rápida: en octubre de 1973 Japón fue declarado país «poco amigo» por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y por lo tanto sufrió considerables cortes en sus suministros. En noviembre Japón ya había reaccionado proponiendo un bloque de ayuda a los países de Oriente Medio. Estados Unidos iba perdiendo preponderancia económica en el seno del sistema internacional y Japón, a la vez que aumentaba la suya, adquiría conciencia de una nueva necesidad a la que ligar su política de ayudas al desarrollo: la garantía del suministro de materias primas.

En 1976, ante la mejora de su economía, el CAD le exige que aumente las ayudas en cantidad y en calidad (la proporción de ayuda gratuita).

En 1978 Japón empieza a ver en la política de ayudas un mecanismo para la reducción de su superávit comercial cada vez más «alarmante».

También en 1977 aparece por primera vez en los documentos oficiales japoneses el concepto de «Necesidades Básicas Humanas» («Basic Human Needs», en adelante BHN) y la consecuente responsabilidad de los países desarrollados para que los países en vías de desarrollo tengan cubiertas esas mínimas necesidades.

Tras la invasión soviética de Afganistán en 1979 hay un nuevo cambio cualitativo en la filosofía oficial japonesa. El libro azul de la diplomacia japonesa de 1980 recoge el criterio de la ayuda como coste de la «collective security» (seguridad colectiva). La ayuda internacional pasa a ser vista como un coste que Japón tiene que pagar como contribución para un sistema internacional

pacífico.

También en 1980 se desarrolla el concepto de los «países cercanos a países conflictivos». Con él se expresa la oportunidad de proveer de ayuda al desarrollo a aquellos países que se hallan cercanos a zonas conflictivas para que puedan resistir la presión externa.

Todos estos factores contribuyen a la ampliación de su concepción geográficamente restringida de la seguridad y al aumento de las ayudas a África, Centro y Sudamérica y Oriente Medio.

Japón nunca había dado ayuda militar en concepto de ayudas al desarrollo pero debido al cariz globalista que iba adquiriendo la filosofía de las ayudas y a su creciente implicación en los temas de seguridad, en 1981 se aprobó una resolución del Parlamento japonés en la que se especificaba que nunca se darían ayudas al desarrollo destinadas a fines militares.

Japón, el tímido líder

En mayo de 1988 Japón anunció su «International Cooperation Initiative» como programa a medio plazo de la AOD. En ella se expresaba su determinación a: 1) fortalecer la cooperación para alcanzar la paz; 2) expandir la AOD japonesa: las previsiones para el período 88-92 fueron de 50.000 millones de dólares, lo que supone doblar la ayuda acumulada en el período 83-87, y 3) incrementar el intercambio cultural internacional.

El papel de Japón cada vez es más decidido en el terreno de las ayudas si bien algunos países creen que debe aportar más y si bien algunos puntos de su mecanismo quedan sumidos en el obscurantismo.

Cada año la partida de su presupuesto dedicada a las ayudas crece, pero, sin embargo, aún no se ha alcanzado el 0,7 % del PNB recomendado por el CAD; desde los años 80 esta proporción se mantiene alrededor del 0,3 % (en 1989 concedió ayudas por valor del 0,32 % de su PNB).

Otra novedad de los últimos años ha sido la mayor atención dedicada al binomio desarrollo-medio ambiente (en la cumbre de París de 1989, anunció su decisión de dedicar 300 millones de yenes en tres años para estas cuestiones).

En último lugar hay que señalar que, bajo presiones norteamericanas, la ayuda japonesa está aumentando su cariz estratégico. Un nuevo binomio se está articulando: de nuevo y de forma más decidida se están considerando conjuntamente temas de ayuda y defensa. En la primera visita que realizó a los Estados Unidos el exprimer ministro japonés Takeshita, el presidente Bush le expuso su deseo de que Japón dedicara el 3 % de su PNB al binomio desarrollo (AOD)-defensa. Ta-

keshita expresó su conformidad a dirigir sus esfuerzos en ese sentido.

Una vez más el mimetismo japonés con la política exterior norteamericana quedaba plasmado en los presupuestos japoneses.

Características de la ayuda japonesa al desarrollo

La AOD japonesa a nivel cualitativo es una ayuda con una *baja proporción del «elemento de subsidio»*.

La ayuda que ofrece Japón es mayoritariamente una ayuda que, aunque en condiciones muy favorables, tiene que ser reembolsada. Japón ocupa el decimoctavo lugar en el ranking elaborado por el CAD sobre la proporción del «elemento de subsidio» en las ayudas de los países que lo integran. La proporción de subvención otorgada es del 47,3 %.⁶ Tras esta postura hay un elemento cultural e histórico que debe ayudar, si no a justificar, a comprender el porqué de esta decisión.

Japón fue un país derrotado («como nunca ningún país lo fue») en la Segunda Guerra Mundial, un país que antes era pobre y después quedó absolutamente arruinado, un país que fue uno de los máximos receptores de ayuda internacional. Este país, 45 años después, es una superpotencia económica y comercial. En sus libros blancos para la ayuda, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón se declara abiertamente a favor de los préstamos versus los subsidios. La razón argumentada tiene que ver con sus valores culturales y con su experiencia histórica: desde su perspectiva, la obligación del pago motivará el autoesfuerzo de los países receptores. Japón está agradecido a la comunidad internacional que le procuró un ambiente propicio para su reestructuración económica. Cree que su responsabilidad ahora está en ayudar a otros y cree que la mejor manera de hacerlo es estimulando sus capacidades. En este sentido una donación pura no se considera un estímulo. El sentido del deber y la responsabilidad de corresponder correctamente a los que nos han ayudado («devolver aquello que nos han prestado cuanto estábamos necesitados»), sí es un estímulo moral al esfuerzo. También hay en este tema un punto de confianza ciega en las capacidades del sistema, una visión liberal y lineal del desarrollo.

Otro de los aspectos por el que se critica a Japón respecto a la AOD que ofrece es el *bajo porcentaje que supone respecto al PNB*.

6. En el primer rango encontramos cuatro países, Australia, Nueva Zelanda, Irlanda y Suecia, con una proporción del 100 %.

Estados Unidos ocupa el duodécimo lugar, Francia el decimoquinto y el Reino Unido el noveno (datos de 1987).

A pesar de haber ido aumentando las ayudas al desarrollo considerablemente en los últimos años y de ser el país que más concede (en términos cuantitativos), Japón sigue destinando una baja proporción de su PNB a la ayuda al desarrollo. Aquí cabe observar que sólo los países nórdicos (Finlandia, Suecia y Noruega) y los Países Bajos alcanzan (y a veces superan) el 0,7 % del PNB propuesto por la OCDE.

A favor de Japón hay que señalar que su AOD es *una ayuda poco condicionada*.

Los créditos que ofrece Japón al desarrollo son mayoritariamente no condicionados.⁷ La proporción de créditos condicionados es del 11,3 %, un 16,6 % de créditos semicondicionados y un 72,1 % de créditos no condicionados.

Aun cuando tanto en el interior como en el exterior se critica a la ayuda japonesa como condicionada, si examinamos la media de créditos de los mayores donantes entre los países del CAD, observamos que esa acusación debe relativizarse. Los créditos condicionados dados por el Reino Unido alcanzaron en 1987 el 61,8 % del total de sus créditos concedidos; 42,6 % en el caso de la RFA; 40,9 % en el de Francia, y 18 % en el de los Estados Unidos (además de un 36,6 % de semi-condicionados).

Otra característica de la AOD japonesa es la *falta de transparencia en los mecanismos de concesión*. Este es quizá el punto más criticado de la ayuda oficial al desarrollo ofrecida por Japón y lo es especialmente desde el interior del sistema.

El mecanismo de concesión de ayudas permite una falta de transparencia bastante grave que da lugar a sobornos y corrupciones políticas tanto en el interior del Gobierno japonés como en relación a las élites de los países receptores de ayudas. Al no existir ninguna comisión encargada de controlar la concesión de ayudas y al estar las competencias en esta materia diseminadas en varios ministerios, se produce un funcionamiento sin unificación de criterios que deja paso a un gran poder discrecional.

La mayoría de ayudas que ofrece Japón son «ayudas a proyectos», y es el sistema de solicitud⁸ el que tiene como lamentable consecuencia una competencia entre las diferentes empresas japonesas que quieren llevarlos

7. *Créditos no condicionados* (untied loans) son aquellos que no determinan el país al que se tiene que comprar los bienes para los cuales ha sido concedido el crédito. Los que sí obligan la compra a un determinado país son los *créditos condicionados* (tied loans).

8. Es el país receptor el que debe presentar un proyecto al Gobierno japonés. En muchos casos son las empresas japonesas las que proponen a los gobiernos de los países en vías de desarrollo los proyectos según sus propios intereses. Esta primera etapa es la llamada «project finding» (búsqueda de proyectos) y generalmente la llevan a cabo empresas tradings o consultorías.

a cabo. En esa carrera por la obtención de la ayuda al proyecto no siempre son tenidas en cuenta las necesidades reales del país en vías de desarrollo, sino los beneficios que una empresa obtendrá al emprender un determinado proyecto. Las élites de esos países se prestan fácilmente al juego del mejor postor y finalmente puede ocurrir que el proyecto a desarrollar sea el de la empresa que mayor comisión ofrece y no el más oportuno.

Esta situación —ausencia de un mecanismo de concesión y control claro— se debe en gran parte al hecho de que Japón es un país «joven» en el campo de las ayudas. La situación se ha ido haciendo cada vez más patente al aumentar cuantitativamente el volumen de ayudas. La importancia de las cifras dedicadas a estos fines hace que resulte insostenible un funcionamiento que permite que las decisiones fundamentales se tomen de puertas para dentro, por mecanismos desconocidos y sin control parlamentario.

La falta de estructuración del sistema de concesión de AOD se observa también en una *escasez de personal especializado* dedicado a ello. Así, por ejemplo, mientras que los británicos tienen un funcionario especializado trabajando en cualquiera de las agencias u organismos dedicados al desarrollo por cada 1,51 millones de dólares de ayuda, los japoneses tienen un funcionario por cada 5,34 millones de dólares de AOD que conceden. El Ministerio de Asuntos Exteriores es consciente de ello y ha anunciado (libro blanco de la AOD de 1990) su decisión de subsanar estas deficiencias.

La ayuda japonesa aparece *geográficamente concentrada en Asia* (cuadro 2). Diez países de Asia son los receptores del 62,18 % del total de la ayuda concedida

(datos acumulados 84-89). La concepción estratégica de la ayuda es clara. Pero hay que matizar que tampoco aquí Japón es una excepción: el 44,37 % de la ayuda francesa (1988) se concentra en diez países de los cuales cuatro son territorios de ultramar y seis son antiguas colonias; el 50,77 % de la ayuda norteamericana (1988) se concentra en diez países claramente geoestratégicos (por ejemplo, Israel recibe el 17,71 % del total de la AOD estadounidense y Egipto el 11,81 %; en su lista de principales destinos se encuentran países como El Salvador, Honduras, Guatemala, Filipinas o las islas del Pacífico); el 42,77 % de la ayuda británica (1988) se concentra en diez países, de los cuales la mayoría son antiguas colonias y miembros de la Commonwealth (India, Kenia, Bangladesh, Tanzania, Malawi, Ghana, Uganda, Sudán).

En este punto cabe resaltar que la posición oficial japonesa es declarada en el sentido de que entre los objetivos de la ayuda sitúan la *prosperidad económica de la zona asiática* como factor de pacificación de la zona y de prosperidad para Japón.

En 1989 Japón destinó el 46,4 % de sus ayudas bilaterales al este asiático y el 20 % al sudeste asiático.

En la zona del Este de Asia, Japón ha reemplazado a los Estados Unidos en su función de gendarme-donante ya que se ha encargado de ayudar a dos países tan estratégicamente importantes como Vietnam y la República de Corea, y en cierta medida China desde el deshielo de sus relaciones con los Estados Unidos.

Respecto al Sudeste hay que señalar que Japón desea ampliar sus relaciones económicas con esta zona ya que en ella se encuentran los países más pobres de Asia.

Una consecuencia negativa de esa concentración que acusa la ayuda japonesa es la *baja proporción de ayudas dirigidas a los países menos desarrollados (PMD)*: sólo un 18,5 % de las ayudas concedidas en 1988 fue dirigido a esos países (también ésta es una característica de la AOD de todos los países industrializados). En el libro blanco de la ayuda de 1990 el Gobierno japonés se declara dispuesto a corregir esta tendencia en su voluntad de participar de una perspectiva más global del desarrollo.

Así, por ejemplo, la ayuda a África (continente que reúne a 28 de los 45 PMD) ha ido subiendo desde los años 70 aunque el total de la ayuda no suponga más que el 10-15 % del total. Sin embargo, reciben el mayor porcentaje de subsidio. Los objetivos que persigue Japón con su acción son cubrir las BHN y contribuir a la consolidación de regímenes políticos estables.

El resto de las ayudas bilaterales de Japón van destinadas en un 10 % (aproximadamente) a Oriente Medio, siendo Egipto el país que más recibe (razones geoestratégicas y de política de alineamiento con Esta-

Cuadro 2
LISTA DE LOS PRIMEROS 10 PAÍSES A LOS QUE JAPÓN OFRECE
MAYOR ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO
(En millones de dólares)

1989		
País	Volumen	Participación %
Indonesia	1.145,26	16,90
China	832,18	12,28
Tailandia	448,85	7,21
Filipinas	403,75	5,96
Bangladesh	370,60	5,47
India	257,23	3,79
Sri Lanka	185,25	2,73
Paquistán	177,46	2,62
Nigeria	165,86	2,45
Kenia	147,81	2,18
Total 10 países	4.174,25	61,58
Total mundial	6.778,50	100

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón. Octubre 1989.

dos Unidos), y en un 8,31 % a América Central y del Sur. A Centro y Sudamérica se les concede también una ayuda importante a través de los organismos internacionales y se les ofrece ayuda tecnológica porque, en esta zona, se dan dos situaciones a las que hacen referencia específica los objetivos de la filosofía de la ayuda japonesa: el problema de la deuda externa y la destrucción del medio ambiente. La zona del Pacífico recibe sólo el 1 % de la ayuda.

Las ayudas de las ONGs

Las ONGs japonesas son pocas (alrededor de unas 300 en 1990) y su historia es todavía breve. Por el mismo hecho de que hasta hace relativamente poco Japón era un país pobre éstas han tardado más en desarrollarse que en otros países de mayor tradición en el club de los industrializados. Así, en Japón, las primeras ONGs surgen a finales de los años 70, ligadas a la asistencia a los refugiados indochinos y a los intentos por paliar el hambre en África.

Otro factor para explicar su carácter reciente es la no existencia de una iglesia cristiana sólidamente arraigada en la sociedad japonesa. Pensemos que en buena parte de las ONGs occidentales encontramos, al menos en sus inicios, o bien una acción directa de la iglesia o bien algún contacto indirecto de colaboración, aportación de fondos, etc.

A la «juventud» de las ONGs en Japón se le añade la falta de una sólida base social que las apoye y colabore con ellas. Evidentemente su base económica es también limitada. El Gobierno japonés les ofrece ayuda económica para impulsar su actividad. La proporción de ayuda del Gobierno a las ONGs va disminuyendo a medida que éstas se van afianzando y van siendo más reconocidas entre la población: en 1984 la parte correspondiente a fondos de origen gubernamental suponía el 47,7 % del total de los fondos de las ONGs. En 1989 la aportación gubernamental a las ONGs supuso el 37,6 % del total de los fondos de éstas. En ese año dedicaron 195,84 millones de dólares a actividades de desarrollo, de los cuales 73,71 eran subsidios del Gobierno y 107,36 fondos independientes.

La aportación económica media de la población a las actividades de las ONGs es muy baja en Japón: en 1989 cada ciudadano norteamericano dedicó 9,2 dólares a la financiación de las ONGs; los alemanes dedicaron 11,3, los británicos 4,2, los franceses 1,9 y los japoneses tan sólo 0,8. Dada la capacidad adquisitiva de los ciudadanos japoneses ésta no es sino una prueba más del poco eco que tiene la acción de las ONGs en el seno de la sociedad japonesa.

Las actividades que pueden llevar a cabo estas organizaciones presentan una serie de ventajas respecto a la ayuda oficial al desarrollo. En primer lugar, al no estar integradas en una estructura superior que determine su actuación, su flexibilidad y su capacidad de respuesta a situaciones de urgencia (catástrofes naturales, etc.) es más elevada. En segundo lugar, la utilización de tecnologías medias asequibles, que guardan relación con los medios de que disponen, no crea dependencia exterior. Esto hace que su actuación sea a veces más eficaz y adecuada que los grandes proyectos subvencionados por la ayuda oficial. Como ejemplo podemos citar el éxito de los sistemas de localización de pozos puestos en marcha por las ONGs japonesas en Filipinas. Su sencillez se adecuó más a las posibilidades reales y por lo tanto el programa fue más pertinente para solventar el problema de la sequía que otros complicados sistemas de regadío implantados en otros lugares.

La acción de las ONGs japonesas se centra también en Asia y está dedicada a la asistencia a los refugiados (Ophthalmic Cooperation in Asia, Asian Rural Institute, Nepal Human Development Association...). En 1989, Tailandia recibió el 29,5 % del total de las ayudas de las ONGs; India el 11,4 %; Nepal el 11,4 %; Camboya el 5,7 %; Filipinas el 5,7 %; Bangladesh el 5,7 % (reuniendo estos países casi el 70 % del total). La otra área de ayuda (aunque en menor proporción) es África (Twenty-four Hours TV Charity Committee, asociación pro-Etiopía, Association Sahel, pro-Mali...). Por ejemplo, en 1989 Etiopía recibió el 5,7 % del total del presupuesto de las ONGs japonesas. Las actividades que desarrollan están mayoritariamente ubicadas en el sector rural y son de tres tipos: el desarrollo de los recursos humanos, proyectos médicos y proyectos educativos (alfabetización, etc.).

Aunque el papel de las ONGs japonesas es todavía restringido, se observa una clara evolución hacia la consolidación. En los últimos años los fondos de las ONGs han ido aumentando considerablemente: en 1989 aumentaron en un 60 % respecto a los de 1984. La ayuda ofrecida por las ONGs, contrariamente a la AOD, es una ayuda puramente «humanitaria» en el sentido de que no es estratégica ni busca una rentabilidad económica, ni está obligada a desarrollar grandes y espectaculares proyectos. En este sentido, si esta ayuda llega a desarrollarse, afianzar su peso y conseguir movilizar a la opinión pública japonesa, podría jugar una carta decisiva y muy positiva a favor de las zonas en vías de desarrollo.

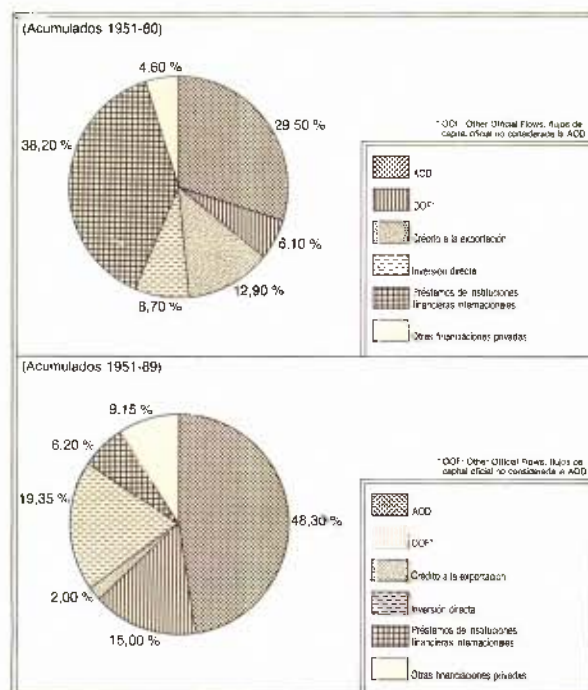
La presencia de capital privado japonés en el Tercer Mundo

Una de las cualidades más destacadas de la economía internacional en los últimos años es el papel preponderante y creciente que juega el sector privado en la internacionalización de la economía. Durante la década de los 50 el grueso del movimiento internacional de capital consistía básicamente en flujos de capital gubernamental en forma de ayudas. Esta tendencia se fue corrigiendo paulatinamente durante la década de los 60 y a partir de los 70 el movimiento de capital, de los medios de producción y de los productos tiene lugar fundamentalmente a través de los canales privados de la economía.

Sin embargo, este fenómeno se observa en menor medida cuando extraemos el flujo de capital desde los países desarrollados a los países en vías de desarrollo del flujo internacional global. Como observamos en el gráfico 3, aproximadamente el 50 % de este flujo sigue siendo AOD aunque en los últimos años esta proporción va descendiendo.

Además de su peso cuantitativo, el capital privado desempeña un papel importante en las economías de los países en vías de desarrollo.

Gráfico 3
COMPOSICION DEL FLUJO DE CAPITAL DE LOS PAÍSES DE LA OCDE A LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO



Fuente: Financing External debt of Developing Countries 1989 (OCDE)

Las empresas multinacionales aportan el capital, la tecnología, los bienes de equipo y la información que necesitan las economías en vías de desarrollo para su industrialización. Además estas entidades tienen la capacidad de crear en estos países industrias competitivas a nivel internacional y esto les ofrece la posibilidad de consolidar una economía de escala con capacidad exportadora.

En el proceso de industrialización de los países en vías de desarrollo hay una etapa inicial en la que los pagos en divisas superan los ingresos. Esto se debe a que en un primer momento la modernización exige la importación de bienes de equipo para la producción y de productos semiprocesados, así como de fuentes de energía en el caso de los países que carecen de recursos energéticos. Si el producto resultante de estas industrias no tiene una competitividad internacional, el país en cuestión sufrirá un desequilibrio en su balanza internacional y un estancamiento de su desarrollo económico. Un ejemplo real de esta situación es el caso de los países latinoamericanos que sufren hoy en día el peso de una deuda externa como consecuencia de una política fallida de industrialización y sustitución de importaciones. Por otro lado, tenemos los países asiáticos en vías de desarrollo, países que en los últimos años vienen experimentando un desarrollo espectacular y constante. Si bien los factores que posibilitan este desarrollo son múltiples, tanto a nivel interno como de coyuntura internacional, no cabe duda de que uno de ellos fue y es la acción de las multinacionales que se instalaron en estos países e integraron sus economías en los grandes canales internacionales de producción y de comercio, y crearon industrias de competitividad internacional aprovechando los recursos de ventaja comparativa existentes en ellos.

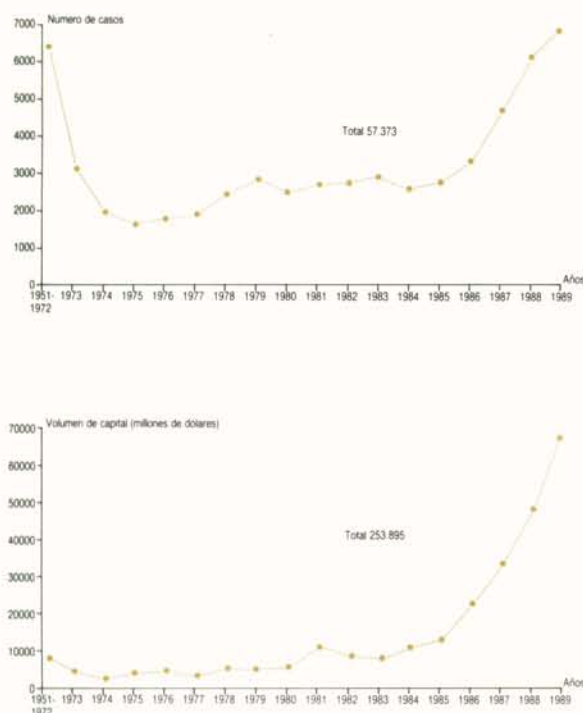
En este apartado vamos a analizar cuantitativa y cualitativamente la inversión directa japonesa en los países en vías de desarrollo así como los efectos positivos y las consecuencias negativas que estas inversiones producen en sus países de destino.

Japón como país inversor

Con el crecimiento de su potencial económico y tecnológico y con los resultados positivos de su balanza comercial, Japón se ha convertido, a partir de 1984, en el país que mayor volumen de inversión directa realiza (ver gráfico 4). En este sentido existe un estudio del Banco de Inglaterra (1990) que lo sitúa como el país con mayor volumen de activos en el exterior.

Históricamente las inversiones japonesas en el exterior comenzaron a realizarse de forma estable a partir de los años 60. En esta década la mayoría de estas inversiones estaban destinadas a la explotación de re-

Gráfico 4
INVERSIONES DIRECTAS AL EXTERIOR DE CAPITAL JAPONÉS



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Japón. JETRO
Elaboración: División de Relaciones Industriales con Japón (Departamento de Industria de la Generalitat de Catalunya)

Nota: Las cifras están basadas en notificaciones oficiales al MEF de Japón

cursores naturales que posteriormente eran exportados hacia Japón, o a la creación de filiales de carácter comercial dedicadas a la importación y a la distribución de productos japoneses en el exterior. Es decir, a excepción de las explotaciones de recursos naturales, eran inversiones destinadas a substituir el comercio.

En los años 70, las inversiones directas japonesas crecen cuantitativamente de forma estable. En esta década comienzan las grandes inversiones mixtas (inversiones privadas apoyadas por la AOD) y las inversiones en la industria pesada (altos hornos, transformación de aluminio, astilleros, etc.).

Los años 80 se caracterizan por el crecimiento cuantitativo de las inversiones, por la subida de los Estados Unidos y Europa como destinos de esta inversión y por el aumento de las inversiones en el sector servicios. La subida de la cotización del yen tras el acuerdo de Plaza (New York, 1985), el creciente proteccionismo y la globalización real de las multinacionales japonesas fueron las principales causas respectivas que propiciaron estos cambios.

Las causas que motivaron las inversiones también fueron cambiando con los años. La penetración en el mercado del país de destino de las inversiones dejó de ser la razón principal de las inversiones directas y cedió el paso principalmente a dos motivos: el aprovechamiento de recursos externos ventajosos (por ejemplo, mano de obra abundante o bajo coste energético) y la estrategia corporativa para eludir el proteccionismo.

Las inversiones japonesas en los países en vías de desarrollo

En cuanto al destino de estas inversiones, Japón, como todos los países de la OCDE, dirige la mayoría de ellas a otros países desarrollados. Estados Unidos es, con un 40,3 % sobre el total, el primer país receptor de la inversión japonesa. Como observamos en el cuadro 3, aproximadamente un 60 % de la inversión directa japonesa de 1951-89 se destinó a otros países industrializados.

No obstante, esta cifra muestra a Japón como el país de la OCDE que destina mayor volumen de inversión directa a las zonas en vías de desarrollo.⁹

Además, este tipo de inversión está aumentando en los últimos años: en 1989 experimentó un crecimiento del 37,9 % en relación al año anterior, alcanzando los 11.290 millones de dólares. Esta cifra sumada a la AOD, a los OOFs (Other Official Flows: flujos de capital oficial no considerada en la AOD) y a otros flujos privados de capital ascendió a 24.133 millones de dólares, cifra equivalente al 0,85 % del PNB japonés.

Sin embargo, respecto al volumen total, la tendencia en los últimos años es una disminución «proporcional» de las inversiones destinadas a las zonas subdesarrolladas debido al incremento de las inversiones dirigidas hacia los Estados Unidos, adonde se dirigió el 48,2 % de toda la inversión japonesa en 1989 (ver cuadro 4). Esta disminución proporcional a pesar del crecimiento de su volumen significa que el ritmo de crecimiento de sus inversiones en los países en vías de desarrollo es inferior al ritmo de crecimiento de las mismas en los países desarrollados, principalmente los Estados Unidos y la Europa Comunitaria.

En cuanto a la *distribución geográfica*, Asia es la zona en la que se concentra el mayor volumen de inversiones con 32.227 millones de dólares (15,9 % sobre el total) y 15.427 casos (30,4 % sobre el total) en cifras acumuladas (ver cuadro 3). Esto significa que Asia

9. En 1986, el 75 % de la inversión directa de los Estados Unidos, el 78 % del Reino Unido y el 81 % de la RFA se destinaron a otros países desarrollados.

Cuadro 3
INVERSIONES DIRECTAS DE CAPITAL JAPONÉS SEGÚN ZONAS
GEOGRÁFICAS DE DESTINO Y AÑOS

Países	Acumulados 1951-74	Acumulados 1951-80	Acumulados 1951-89
Norteamérica	23,8 %	26,8 %	42,9 %
Europa	17,3 %	12,3 %	17,7 %
Asia	24,6 %	26,9 %	15,9 %
América Central y del Sur	19,8 %	16,9 %	14,5 %
Oceania	5,9 %	6,9 %	5,5 %
Oriente Medio	6,2 %	6,2 %	17,7 %
África	2,4 %	4,0 %	2,1 %
Total	100 %	100 %	100 %

Fuente: Ministerio de Hacienda de Japón, 1990.

recibe casi el 58 % (datos 1951-89) del total de las inversiones japonesas en los países en vías de desarrollo (ver gráfico 9). Esta cifra asciende al 71 % si descontamos de la cifra global las inversiones realizadas en los paraísos fiscales situados en las zonas en vías de desarrollo.

Las inversiones japonesas en Asia

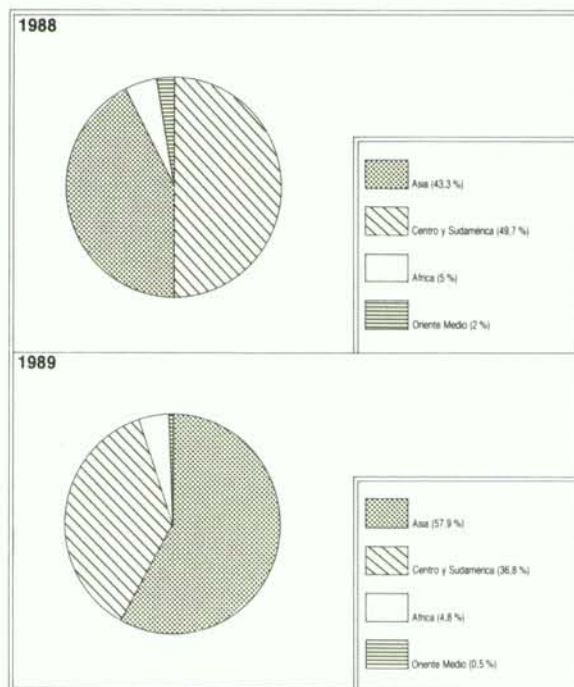
Del mismo modo que no lo era en el tema de la ayuda, Japón no es una excepción en el panorama internacional de destinos preferentes de la inversión directa. Asia es cada vez más el destino preferido de las inversiones de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo. En esta zona se concentra la mayor parte (52,7 %) de la inversión directa mundial hacia estos países y Japón es sin duda el mayor inversor en la zona, siendo responsable de entre un 20 % (Filipi-

Cuadro 4
PRINCIPALES DESTINOS DE LAS INVERSIONES JAPONESAS
1988/1989
(En millones de dólares)

	1988	%	1989	%
Estados Unidos	21,701	46,2	32,540	48,2
Reino Unido	3,956	8,4	5,239	7,8
Holanda	2,359	5,0	4,547	6,7
Australia	2,413	5,1	4,256	6,3
Panamá	1,172	3,6	2,044	3,0
Singapur	747	1,6	1,902	2,8
Hong-Kong	1,662	3,5	1,898	2,8
Islas Caimanes	2,609	5,5	1,658	2,5
Tailandia	859	1,8	1,276	1,9
Francia	463	1,0	1,136	1,7
RFA	409	0,9	1,083	1,6
Malasia	387	0,8	673	1,0
Luxemburgo	657	1,4	654	1,0
Liberia	648	1,4	643	1,0
Bahamas	737	1,6	620	0,9
Total	47,022	100,0	67,540	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda de Japón, 1990.
Elaboración: Oficina de CIDEM en Tokio, noviembre 1990.

Gráfico 4
INVERSIONES DIRECTAS JAPONESAS A PAISES EN VÍAS DE
DESARROLLO SEGUN AREAS GEOGRAFICAS DE DESTINO



Fuente: Elaboración propia según estadísticas del Ministerio de Hacienda de Japón, 1990 y anuario estadístico del Banco de Japón, 1990.

nas) y un 60 % (Corea) del total de las inversiones que reciben estos países (cifras vistas desde el país receptor).

A continuación analizaremos las cualidades de esta inversión. En primer lugar, los países preferidos por Japón son los NICs (Nuevos Países Industrializados) asiáticos y los países del ASEAN (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental). Dentro de este segundo grupo, Malasia y Tailandia han sido los favoritos de los dos últimos años.

En segundo lugar, las pequeñas y medianas empresas japonesas (en adelante, PYMEs) juegan un papel muy importante. Las PYMEs japonesas han elegido esta zona como destino favorito de sus inversiones directas. Como podemos ver en el cuadro 5, 8 de los 15 países con mayor número de sociedades japonesas establecidas son países asiáticos. Si además consideramos que Asia tiene el 30 % del número total de empresas japonesas en el exterior (con el 17 % del total de estas inversiones en términos cuantitativos), podemos concluir que las inversiones en Asia son numerosas pero relativamente pequeñas en magnitud. La presencia de las PYMEs japonesas en Asia empezó a raíz de su voluntad de aprovechar la mano de obra a bajo coste que existía en la zona y posteriormente fue convirtiéndose

Cuadro 5
15 PRIMEROS PAISES CON MAYOR NUMERO DE SOCIEDADES
JAPONESAS ESTABLECIDAS
(Acumulados 1950-89)

RANKING	PAIS	N.º DE SOCIEDADES	% TOTAL
1	EE.UU	2.995	26,1
2	Hong Kong	751	6,5
3	Taiwan	686	6,0
4	Singapur	658	5,7
5	Tailandia	639	5,6
6	Reino Unido	620	5,4
7	RFA	440	3,8
8	Malasia	434	3,8
9	Australia	418	3,6
10	Corea del sur	395	3,4
11	Brasil	361	3,1
12	Canadá	291	2,5
13	Indonesia	232	2,0
14	R.P. China	228	2,0
15	Países Bajos	228	2,0

Fuente: Toyo Keizai Shimposha 1990

en estrategia empresarial encaminada a contrarrestar el efecto de la subida espectacular del yen a partir de 1985. Su rol es importante. Por una parte contribuyen a crear un tejido empresarial que atrae la inversión de grandes empresas ensambladoras, tanto japonesas como de otro origen, por su capacidad de suministrar componentes.

Por otra parte, las PYMEs, que mayoritariamente no producen productos acabados para el consumo sino componentes, tienen una considerable vocación exportadora. Aproximadamente el 60 % de la producción de las empresas japonesas establecidas en esta zona se exporta para ser ensamblada en un producto final. La mitad de la exportación se dirige a Japón y la otra mitad a terceros países.

Esta vocación exportadora contribuye a mejorar la balanza externa de los países destinatarios de su inversión a la vez que consolidan las industrias: los suministradores locales así como las PYMEs japonesas tendrán que cumplir determinados requisitos de calidad y precios a nivel internacional y no podrán subsistir por el mero hecho de satisfacer las exigencias domésticas de bajo nivel propias de los mercados protegidos.

El efecto negativo de este fenómeno es la integración vertical de la producción que eventualmente puede convertir estas zonas en los «talleres» de las sofisticadas multinacionales de los países desarrollados. Aunque, bien consolidada, la industria del componente entra en la interdependencia de igual fuerza con la industria ensambladora y no tiene porqué ser condenada a ser el fondo de una doble estructura económica. Dependerá de su capacidad tecnológica. Los gobiernos de estos países debieran considerar este aspecto como tema a resolver a medio plazo.

En cualquier caso cabe señalar que además de una división vertical del trabajo, el proceso de la división horizontal es un fenómeno que hoy en día ya se está produciendo en la zona: hacia ella se están trasladando industrias tecnológicamente avanzadas en las que el coste de la mano de obra tiene una incidencia sobre el coste de la producción.

En relación a la *división internacional del trabajo* merece la pena señalar que entre los NICs y los países del ASEAN ya se está observando una nueva subdivisión. Las industrias de tecnología relativamente sencilla en las que el factor mano de obra tiene gran incidencia (textil, procesos de embalaje manual, etc.) se están comenzando a trasladar a los países ASEAN y a la República Popular de China, mientras que las industrias que exigen una mano de obra cualificada y técnicos de alto nivel (electrónica, maquinaria de precisión, ofimática) prefieren los NICs.

Esta nueva tendencia en la división internacional del trabajo se observa a nivel de los sectores a los que se dirige la inversión directa. Hasta principios de los 70, en el sector industrial, el subsector textil absorbía el 20 % de las inversiones directas de Japón en Asia y ocupaba el primer lugar en cuanto a sector receptor de inversión. De los años 70 hasta principios de los 80 la metalurgia y la química van desplazando este subsector y ya en la década de los 80 la transformación del metal, la química, los equipos de transporte y el subsector eléctrico superan (en este orden) al textil.

El cambio global de los subsectores hacia los que se dirige la inversión guarda una relación con los países destinatarios de la inversión. Es decir, no es general sino que es específico según el país, produciendo una diferenciación o una división horizontal del trabajo. Así, mientras que en Indonesia y Filipinas las inversiones relacionadas con los recursos naturales (pulpa, congelados de productos alimenticios, laminado de aluminio, extracción y refinación de aceite de coco...) siguen manteniendo una posición predominante junto a la metalurgia, en Taiwan predominan las inversiones en el subsector de los aparatos eléctricos y en el de los equipos de transporte. En Corea las inversiones mayoritarias son las dirigidas a la electrónica, la química y los aparatos eléctricos (en orden de importancia). En Tailandia y en Malasia el textil sigue siendo el receptor del mayor volumen de inversiones.

El nuevo panorama asiático de la producción ha dado lugar a un nuevo mapa de la manufactura industrial. Así, en Tailandia, Malasia o la República Popular de China se ensamblan los productos finales cuyos componentes producen diferentes países asiáticos según la ventaja comparativa que ofrecen. Un ejemplo de este fenómeno es el sistema de producción de los utilitarios Mitsubishi. Estos se ensamblan en Tailandia con asis-

tencia tecnológica de Japón. Los componentes proceden de las diversas filiales de Mitsubishi en Asia: los motores de Corea, el cigüeñal y los pistones de Australia, las transmisiones de Filipinas, las piezas del chasis de Malasia y la radio de Singapur.

Al margen de los NICs y de los países ASEAN, Japón tiene una presencia destacada en la República Popular de China, India y Paquistán (en Asia).

En cuanto a la *modalidad de la inversión*, más del 50 % de las inversiones directas japonesas en Asia tienen una participación minoritaria de capital japonés. Esto es debido a las antiguas restricciones nacionales sobre el capital extranjero y a la dificultad, por parte japonesa, de operar en sociedades con reglas poco consolidadas. La consecuencia positiva de este hecho es que las inversiones arraigan en el lugar de destino.

Esta realidad contrasta con las inversiones directas japonesas realizadas en países desarrollados. En estos países dominan las sociedades de capital 100 % japonés.

Una de las consecuencias claves de la presencia japonesa en la zona asiática es el cambio que produce en la estructura de comercio internacional. Asia comienza a tener un papel importante en la estructura del comercio internacional como consecuencia de la vocación exportadora de estos países y de las multinacionales establecidas en ellos. Sus exportaciones a los países desarrollados (EE.UU., Japón y CE) crecen paralelamente a sus importaciones —componentes y bienes semielaborados— lo cual también se refleja en la matriz del comercio internacional. Concretamente, en sus relaciones comerciales con Japón, los NICs asiáticos experimentan un aumento de sus exportaciones a Japón respecto al año anterior de un 60 % en 1987, un 53,2 % en 1988 y un 8,6 % en 1989. Como referencia, las mismas cifras en el mismo período respecto a la CE fueron del 26,4 %, 23,9 % y 2,2 %. En cuanto a las importaciones, el aumento de 1989 respecto al año anterior fue de un 5,9 %.

El crecimiento comercial referente a los países ASEAN es aún más espectacular debido al fenómeno de traslado de la mayor parte de las inversiones directas japonesas hacia estos países. Las exportaciones de los países ASEAN hacia Japón crecieron, en relación al año anterior, un 71 % en 1987, un 74,2 % en 1988 y un 21,4 % en 1989. Las importaciones desde Japón aumentaron un 14,9 % en 1989 (en relación a 1988).

Todo este crecimiento hace que la zona del sudeste asiático se constituya como un tercer polo de gravitación de las relaciones de intercambio comercial de Japón (junto con los EE.UU. y la CE).

El montante global de las exportaciones de esta zona a Japón fue, en 1989, superior en un 54 % a la cifra correspondiente a la CE. En cuanto a las importaciones,

éstas superan en un 88 % las de la CE.¹⁰

En este sentido, parte de la explicación del dinamismo económico de la zona conocida como el *Pacific Rim* (Cuenca del Pacífico) se encuentra en el papel desempeñado por las multinacionales y las PYMEs japonesas implantadas en la zona.

Las inversiones directas de Japón en otras zonas en vías de desarrollo

Como ya hemos señalado, las inversiones japonesas en los países no asiáticos en vías de desarrollo no mantienen la misma tasa de crecimiento que las inversiones en esa área. Por esta razón su proporción respecto al total de inversiones decrece. Además, del año 88 al 89 hay un descenso del volumen de un 19 % para Latinoamérica y de un 75 % para Oriente Medio. África es la única zona que experimenta un muy ligero aumento: un 3 % (recordemos que las inversiones en Asia aumentan el 33 %, ver gráfico 4).

Las razones que motivan esta pérdida de inversiones hacia estas zonas se pueden resumir básicamente en tres: la mala situación de las economías de los países de estas zonas, la falta de coherencia de su política económica y la inestabilidad política que reina en ellos. Estos tres factores son elementos que afectan en general a la inversión en cualquier área geográfica. A ellos se añaden otros como la distancia geográfica y las diferencias culturales que influyen de forma específica y negativa a la inversión japonesa en estas áreas.

Las inversiones japonesas en estas zonas en vías de desarrollo, alejadas geográficamente y culturalmente, están motivadas mayoritariamente por el aprovechamiento de recursos naturales y el posicionamiento en sus mercados domésticos respectivos. Así pues son inversiones de modalidades propias de la década de los 70. El salto cualitativo de la inversión directa como estrategia integradora en las políticas internacionales de las multinacionales no ha tenido lugar. Recientemente algunos de estos países están tomando medidas de captación de inversión extranjera que están cambiando parcialmente la situación. Un ejemplo es el de la maquiladora en México: una docena de empresas japonesas se han acogido a la producción bajo este sistema con el objetivo de exportar desde estas plataformas al mercado norteamericano y japonés.

Las inversiones directas en estas zonas son las que más frecuentemente se realizan en conjunción con la AOD. La AOD ofrece asistencia a los proyectos privados mediante dos tipos de actuaciones: o desarrollan las infraestructuras necesarias para el proyecto e inexisten-

10. Jetro: *World Economy and Trade*, 1990.

tes en el país (carreteras, puertos, centrales eléctricas, suministros de agua, etc.) o asumen parte del riesgo económico existente en la inversión.

En Brasil, el país no asiático en vías de desarrollo que, con diferencia, recibe más inversiones japonesas, encontramos el mayor número de proyectos de esta modalidad. Los proyectos, casi siempre, tienen como objetivo la explotación de recursos naturales o su transformación (por ejemplo los altos hornos de Usiminas o los laminados de aluminio de Aunorte: ambos proyectos reciben una aportación de la AOD japonesa).

El descenso de la inversión extranjera (y por tanto de la japonesa) en *Latinoamérica* es consecuencia del mal estado de sus economías y de las legislaciones restrictivas hacia la entrada de capital extranjero que se pusieron en práctica a partir del nacionalismo económico de los años 70.

Sin pretender situar las multinacionales como benefactoras absolutas del progreso y del desarrollo asiático, pues como ya señalamos pueden deformar las estructuras económicas de los países menos desarrollados condenándolos a dependencias estructurales, hay que observar que la política de substitución de las importaciones y la restricción a la entrada de capital extranjero impidieron, junto con otros factores, el desarrollo de una industria con competitividad internacional, lo que a su vez provocó el desequilibrio en la balanza internacional de estos países y la agudización del problema de la deuda externa. Las medidas de captación de inversiones que están empezando a tomar los gobiernos actuales podrían ser una solución parcial y de urgencia a su situación.

En *Oriente Medio* las inversiones japonesas se concentran básicamente en la explotación del petróleo (Irán, Emiratos Arabes Unidos). A este nivel, la falta de competencia de las empresas japonesas en el ramo de la explotación del petróleo ha frenado su mayor presencia en Oriente Medio. Siguen en importancia las inversiones en las industrias petroquímicas (Arabia Saudí). Finalmente están las inversiones menores dedicadas a la fabricación de materiales (vigas en Qatar, vidrio en Irán), a la producción de electrodomésticos (TV en Irán, equipos de aire acondicionado en Arabia Saudí) y motocicletas (dos fábricas en Irán).

Los mayores receptores de la inversión japonesa (datos acumulados 1951-1989) son Kuwait (141.500 millones de dólares, 0,6 % sobre el total de la inversión japonesa en el exterior), Irán (100.600 millones de dólares, 0,4 %), Emiratos Arabes Unidos (44.100 millones de dólares, 0,2 %) y Arabia Saudí (36.900 millones, 0,1 %).

Además de la inexperiencia japonesa en el campo del petróleo se han añadido otras razones de tipo circunstancial que han mantenido la inversión japonesa en

Oriente Medio en unos niveles muy moderados: así, un proyecto de explotación petrolífera en Irán que tras ocho años de desarrollo y una inversión de 100.000 millones de yenes tuvo que ser suspendido a causa de la inestabilidad política y la guerra con Irak.

También en *Africa* las inversiones japonesas son cuantitativamente reducidas. Allí es la distancia geográfica y psicológica la que hasta el momento ha impedido la introducción de empresas japonesas. Como hemos visto en el apartado correspondiente a las ayudas, en los últimos años el Gobierno japonés ha aumentado la AOD a esta zona y ello permite esperar una proliferación de los proyectos mixtos AOD/capital privado en Africa.

En valores acumulados (1951-89), esta zona recibió tan sólo el 2,1 % del total de las inversiones japonesas (527.500 millones de dólares). En 1989 estas inversiones experimentaron un crecimiento del 3,3 % en relación al año anterior y su proporción en relación al total de las inversiones exteriores japonesas fue del 1 % (67.100 millones de dólares).

Los sectores que mayor número y volumen de inversiones concentran son por orden de importancia: el textil (hilaturas y tejidos en Costa de Marfil y Nigeria, estampados y tintes en Zaire y Nigeria), las explotaciones de recursos naturales (uranio en Nigeria, nitrógeno para abonos en Zambia, manganeso en Burkina Faso), pesca e industria de congelados. Otras inversiones significativas son las realizadas en la fabricación de materiales para la construcción (vigas en Egipto y Nigeria, cables eléctricos en Nigeria) y los electrodomésticos (equipos de aire acondicionado, TV en color, frigoríficos en Kenia y Nigeria).

Los países que más inversiones recibieron (cifras acumuladas hasta 1989) fueron Liberia (matriculación de navíos), Nigeria, Zaire y Zambia. Las cifras que recibieron respectivamente estos países fueron 88.000, 9.100, 5.600 y 17.000 millones de dólares.

La mayoría de estas inversiones se realizan en régimen de *joint venture* con la Corporación Financiera Internacional, los gobiernos locales, socios locales u otras multinacionales.¹¹

Conclusión

Como hemos venido presentando, la presencia japonesa en los países en vías de desarrollo es cada vez más importante en magnitud. Para muchos de estos países Japón es el mayor donante de ayudas o el mayor inver-

11. Por ejemplo, en la explotación japonesa de uranio de Nigeria participa una empresa del INI español con el 10 % del capital.

sor. En ellos la AOD y el capital privado realizan funciones diferentes que ayudan y estimulan el crecimiento económico. Mientras que la primera, por su carácter no lucrativo, puede destinar su acción a las grandes inversiones de infraestructura supliendo parcialmente el papel de las inversiones públicas, el segundo suple el papel de la sociedad civil en un estado desarrollado.

El papel de Japón en el desarrollo de las llamadas DAE (Economías dinámicas asiáticas: Hong Kong, Singapur, Taiwan, Corea, Malasia y Tailandia) ha sido especialmente importante.

Esta zona, que recibe la mayor proporción de AOD y de inversión directa japonesa (dentro de los países en vías de desarrollo), experimentó en la última década el mayor índice de desarrollo económico del mundo. Entre algunos de los factores que incidieron en este fenómeno observamos la sombra de la influencia japonesa que aporta la financiación, la tecnología, los bienes de equipo y los canales de comercialización que estas economías necesitan para su expansión. Las multinacionales japonesas aprovechan los recursos empresariales existentes en esta zona e integran la producción que realizan en estos países dentro de su estrategia corporativa internacional. Esto ha hecho que las economías de estos países no se aislen en su subdesarrollo y jueguen un papel importante en el panorama de la interdependencia económica actual. El espíritu empresarial y la capacidad de asimilación de nuevas tecnologías ayudaron a que el estímulo aportado por las multinacionales japonesas (y extranjeras en general) tuviera un eco local dando lugar a un crecimiento desde el interior. Sin este fenómeno de respuesta interna al estímulo externo, el crecimiento de las DAE no hubiera sido posible ya que, como se ha observado en otros lugares del mundo, las inversiones directas muchas veces no crean ninguna riqueza local y se limitan a la exportación de la inflación del país inversor, al traslado de industrias contaminantes o a la explotación de la mano de obra barata.

Además, Japón contribuye de una forma indirecta a este crecimiento ya que financia la deuda estadounidense y EE.UU. es el principal mercado de los productos manufacturados en esta zona.

El desarrollo asiático ha sido y es tan espectacular que obliga a interrogarse sobre su posible universalidad como modelo.

En esta cuestión hay que considerar que los factores que contribuyeron a este desarrollo fueron de orden interno y de coyuntura internacional. La universalidad del modelo depende de hasta qué punto estos factores

específicos puedan repetirse de una forma funcional en otros lugares.

El reto al que se enfrentan actualmente estos países es grande. Por una parte, EE.UU. y la CE comienzan a aplicar políticas de proteccionismo hacia los productos de esta zona. Al estar claro que el mercado japonés no puede absorber toda la capacidad exportadora de las DAE es necesario encontrar nuevos mercados o generar un consumo interno para estos excedentes.

Por otra parte, algunos de los países comienzan a dar síntomas de cansancio. La subida de los tipos de cambio de sus monedas y del coste laboral ha producido una doble consecuencia en los NICs asiáticos: la salida de algunas industrias hacia los países ASEAN con costes bajos y el aumento del paro como consecuencia directa de estos traslados. Mientras Hong Kong o Singapur pueden hacer frente a este fenómeno gracias a la peculiaridad de su estructura económica y su situación, Corea y Taiwan tienen que dar un salto cualitativo en su estructura industrial y producir bienes de equipo de alto valor añadido. Dicho de otra forma, tienen que dejar de basar su competitividad internacional en los bajos costes productivos para basarlos en una superioridad tecnológica.

Japón es un protagonista de excepción en la reestructuración del orden económico internacional de la posguerra. Primero, su desarrollo espectacular le constituyó, en solitario, como el tercer polo de los intercambios económicos del Primer Mundo. Ahora, como aportador de medios, estimula el crecimiento económico de la zona del Tercer Mundo que más rápidamente se desarrolla y que está introduciendo otro cambio estructural en el orden económico internacional. Su condición de país carente de recursos naturales le predestina a la interdependencia económica con los países de la zona, hecho que contribuye, estimula y garantiza el crecimiento económico de la misma. Además, por su naturaleza, Japón es un refuerzo *de facto* de la paz y la seguridad entre ellos.

El papel de Japón como locomotora en la consolidación del *Pacific Rim* como una nueva área de prosperidad económica es fundamental. Además de su aportación económica y tecnológica podría y debería contribuir con su experiencia de país que vivió una rápida modernización con los dolores sociales que ello comporta ya que éste es un aspecto que sólo él está en condiciones de ofrecer por razones históricas, culturales y raciales. En definitiva, Japón podría explotar mejor la peculiaridad de su cuantiosa contribución al desarrollo.

Una tipología de los conflictos regionales

Stephen CHAN
*Profesor de Relaciones Internacionales,
University of Kent.*

Jon ALNER
Colaborador en la investigación.

El 19 de noviembre de 1990, las 34 naciones miembros de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) se reunieron en París para señalar el fin de la guerra fría. Los comentaristas apuntaron a un paralelismo entre esta cumbre y las de Viena en 1814 y Versalles en 1919, que vieron el establecimiento de nuevos órdenes de seguridad internacional. A pesar de ello, el principal interés en París no fue tanto el final de la guerra fría entre las grandes potencias como la amenaza de guerra en Oriente Medio contra el líder iraquí Saddam Husein. En el contexto de la recesión de la amenaza de un conflicto global en 1990, la invasión de Kuwait por Saddam Husein supuso un recordatorio de que el conflicto regional también puede desestabilizar el orden internacional.

Sería incompleto afirmar simplemente que Irak se sintió capaz de llevar a cabo su acción porque la fuerza disuasoria del equilibrio entre las grandes potencias había dejado de ser evidente. No es que las grandes potencias controlaran a las potencias regionales en Oriente Medio, sino que ambas, las superpotencias y las potencias regionales, participaban en un juego de equilibrios multipolares en la zona. Por ejemplo, aunque EE.UU. veía a Israel como un instrumento de su política, Israel por su parte veía en EE.UU. su propio instrumento utilizable para ampliar su política regional: EE.UU., deseoso de mantener a Israel como aliado, no se opondría demasiado a una serie de imposiciones, incluso aventurismos, regionales israelíes. Israel se sintió libre incluso para enfrentarse a los aliados de la gran potencia adversaria —por ejemplo, a Siria, aliada de la URSS— sin consultar a EE.UU., y se inclinó por subordinar, en su propia región, la soberanía de los otros Estados a su propia seguridad. Un análisis similar podría hacerse respecto a Siria, que también intentó explotar su relación con la URSS en beneficio de sus propios objetivos regionales en Oriente Medio. Nuevamente, como es evidente en el Líbano, se impuso la concepción de la propia seguridad siria por encima de cualquier idea de soberanía libanesa. Con todo, sin embargo, Israel y Siria no han chocado directamente durante un período de tiempo, a pesar del enfrentamiento continuo y del uso logrado de sus respectivas relaciones simbióticas con las grandes potencias. Lo que las contuvo fue, más que las grandes potencias, la dinámica de su propio equilibrio de poder regional.

El ascenso de Irak tiene su peculiar dinamismo regional; durante los diez años anteriores a la invasión de Kuwait, Irak intentó imponerse a Irán. Sus prioridades se sitúan a nivel regional y se considera aceptable el

NOTA: Véase en particular, en el apartado de Anexos, el mapa y cuadro del epígrafe «Conflictos actuales en el mundo», pág. 400. (N. de R.)

riesgo de consecuencias internacionales y presiones de las grandes potencias que conllevan. Otra cuestión es si se previó la intensidad de las presiones que se han producido, pero, una vez dado el paso de la invasión de Kuwait en 1990, S. Husein parece decidido a permanecer allí cuanto tiempo le sea posible. Lo que se baraja es la posición de Irak en Oriente Medio y, desde la perspectiva iraquí, ésta es una consideración preeminente regional, no global. La crisis que estamos viviendo no es la aparición de potencias regionales en ausencia de la acción disuasoria del equilibrio de poder global, sino la afirmación de agendas regionales desde posiciones de fuerza que han sido preparadas durante años y que, como en el caso de Irak contra Irán, fueron ejercidas incluso durante el período de la llamada disciplina del equilibrio entre las dos grandes potencias.

La rapidez de las acciones iraquíes ha dado un aire de improvisación a las respuestas de EE.UU. y de sus aliados. Todavía el 10 de julio de 1990, Irak y Kuwait prometían públicamente restablecer las relaciones de confianza entre ellos. Durante la quincena siguiente, la Liga Árabe y el presidente egipcio Mubarak intentaron mediar en unas tensiones renovadas, tal como hizo poco después el rey Hussein de Jordania. El 26 de julio, las tropas iraquíes habían entrado en Kuwait, y no fue hasta el 7 de agosto, tras un frenesí de actividad diplomática, cuando los soldados americanos empezaron a partir hacia el Golfo. Al día siguiente, Husein proclamó la anexión de Kuwait. El 13 de agosto, sin embargo, las fuerzas estadounidenses y británicas empezaban a llegar a Arabia Saudí y a la región del Golfo, donde se encontraban ya las egipcias. Con la llegada también de los soldados sirios, Husein se encontró, alineada contra él, a una coalición que nadie podía haber previsto —de aliados occidentales, pero también de otros actores regionales con sus propias agendas regionales. El conflicto en Oriente Medio continuaba teniendo su propio sabor regional, y la velocidad de la concentración aliada, especialmente porque en los primeros días no conllevaba ninguna visión estratégica real, no podía eliminar, ni incluso dominar, totalmente este regionalismo. Cada llamamiento a una solución árabe o regional del conflicto enfatiza más aún la lucha por el poder local en el centro de esta crisis.

El episodio de Irak contra sus oponentes regionales e internacionales todavía está siendo representado. No todos los conflictos regionales son así, pero no sería correcto pensar que el caso de Irak es excepcional. Lo que sí ha resultado excepcional ha sido la escala y amplitud de la respuesta, pero el intento de alcanzar una preeminencia regional a pesar de los intereses de las grandes potencias ha estado presente durante muchos años, como lo evidencia otro caso en Oriente Medio: Israel.

Israel y sus vecinos

El primer día de 1990 se impuso el toque de queda por un período indefinido en la franja de Gaza y en Cisjordania, y todo el año se ha caracterizado por las manifestaciones, enfrentamientos y un número creciente de muertes y pérdidas en los territorios ocupados por Israel, culminando en las muertes en el Muro de las Lamentaciones de Jerusalén, el mes de octubre. Incluso antes de este suceso, no obstante, las controversias habían sido importantes. En mayo, el grupo internacional de caridad «Save the Children» acusó a Israel de la muerte de 150 niños. En el mes de mayo, unos 14 palestinos murieron y otros 500 resultaron heridos en una única manifestación. Se consideraba que unos 9.000 palestinos permanecían detenidos en septiembre; en el mismo mes, el Tribunal Supremo de Israel autorizó al Ejército israelí para arrasar casas y comercios palestinos como represalia por la muerte de un soldado israelí.

Con todo, comparado con los primeros años de la década, Israel ha adoptado una actitud razonablemente discreta en la región y ha mantenido entre sus principales preocupaciones no sólo la sublevación permanente en los territorios ocupados, sino sus propias crisis internas gubernamentales. En Líbano, ha sido Siria quien ha instaurado su autoridad, llevando a la caída, tras meses de enfrentamientos, del general Aoun, facilitando la retirada de las milicias de Beirut y apadrinando a su gobierno preferido.

Sin embargo, sería incorrecto pensar que los intereses regionales israelíes estaban disminuyendo. Los estudios israelíes fueron los primeros en prever, en una etapa inicial, que la guerra sería inevitable entre EE.UU. y las fuerzas aliadas, e Irak. La información israelí sobre la región continúa siendo única y sin paralelo. Sin embargo, tras el desconcierto por la causa de EE.UU. en Kuwait, tras las muertes en el Muro de las Lamentaciones, Israel ha mantenido una actitud voluntariamente discreta en Oriente Medio, por temor a que la crisis del Golfo se sumara a su propia crisis perpetua con los palestinos. Aun así, parece inevitable pensar que, una vez solucionada la crisis del Golfo, los participantes árabes en el bando aliado pedirán una acción de EE.UU., en el tema palestino, y ésta sólo puede ser la de enfrentarse a la cuestión central de hasta qué extremo Israel está decidido a establecer no sólo sus fronteras legales de acuerdo con sus vecinos, sino la noción de *Eretz Israel* o Gran Israel en el sentido bíblico, que exigen no sólo los fundamentalistas judíos y un número creciente de colonos israelíes que se sienten dentro del proceso de creación del *Eretz Israel*, sino también poderosas voces en todos los principales partidos políticos israelíes, incluido el Partido Laborista.



ISRAEL Y SUS VECINOS

Por tanto, es tentador mirar a Oriente Medio como un campo de batalla de chovinismos y fundamentalismos y, en efecto, en Irán, a los diez años de la expulsión del Sha, ésta era una tentación atrayente y popular. Sin embargo, como demuestra la actual crisis del Golfo, la política de Oriente Medio puede ser dirigida de forma más laica, preocupada por satisfacer intereses de Estado y por cómo pueden contrapesarse éstos con los intereses de otros Estados, tanto en el interior como el exterior de la región. De esta forma, hay en realidad alguna esperanza para el futuro. Esperanza atenuada por el hecho de que los fundamentalismos no han desaparecido y que, al menos por lo que respecta a Israel, el pragmatismo laico tiene aún que demostrar que puede, o incluso que desea, controlar el chovinismo de la causa del *Eretz Israel*. El futuro no está aún despejado para Israel y sus vecinos.

Lo que ha cambiado, a pesar de estas turbias perspectivas, es el equilibrio del poder regional, en cómo afecta a Israel. Este ya no puede tratar a EE.UU. de forma arrogante, puesto que EE.UU. ha contraído deudas con otros actores de Oriente Medio. La posición siria al norte de Israel se ha visto muy reforzada, tanto por su participación en la causa aliada en el Golfo

como por sus propias acciones en el Líbano. En la lucha entre Israel y Siria por el control del Líbano, 1990 ha visto avances significativos por parte siria. Este equilibrio de poder cambiante, específico de la región, puede llevar a Israel, quizás con ayuda exterior, a contemplar la opción de la mesa de negociaciones.

La contienda por el poder regional en Africa

El equilibrio de poder también ha cambiado en Africa Austral. Algunos de los cambios han sido ciertamente debidos al interés de F.W. de Klerk y Nelson Mandela en alcanzar un acuerdo constitucional y su preocupación por la violencia interna. Sin embargo, no mucho tiempo atrás Sudáfrica era el factor voluntariamente destabilizador en esta región. En los años del Gobierno de Botha —actuando bajo la doctrina de la Estrategia Total para enfrentarse con lo que veía como una «embestida total»— Sudáfrica empleó medidas coercitivas contra todos sus vecinos para asegurarse de que ninguno de ellos apoyaría a movimientos de liberación alineados contra él. La derrota de Cuito Cuanavale en el sur de Angola en 1988, el proceso de independencia de Namibia en 1990 y la retirada sudafricana de Angola han hecho de la región un lugar mucho más seguro.

Sería no obstante un error ver la política exterior de De Klerk como la más perfecta armonía. Las fuerzas rebeldes continúan emplazadas en Angola y Mozambique y, aunque ha reducido drásticamente su apoyo material, Sudáfrica no les ha retirado completamente su apoyo ni ha perdido ciertamente su simpatía diplomática hacia las fuerzas de destabilización que ha ayudado a mantener durante una década y media. Estas fuerzas han contribuido, en este período, a asegurar la posición hegemónica de Sudáfrica en la región. En Africa Austral no existía un equilibrio de poder entre dos o más actores, sino más bien la afirmación por parte de uno de ellos. Como potencia regional, Sudáfrica, como Israel, fue capaz de hacer depender de él a EE.UU. como agente de los intereses occidentales, tanto como se suponía que él dependía de la autorización de EE.UU. para sus acciones. En esta región también se estableció una relación simbiótica con el mundo exterior.

En 1990, los Gobiernos de Angola y Mozambique se declararon favorables a sistemas multipartidistas, concediendo efectivamente el principio exigido por las fuerzas rebeldes. El conflicto ha continuado, sin embargo, al buscar cada parte las posibles posiciones más favorables para el momento en que cesen las hostilidades, nada seguro a medida que 1990 llega a su fin. En



AFRICA AUSTRAL, CON LA SITUACION DE LAS VIAS FERREAS

este sentido, las fuerzas rebeldes están ahora fuera del control de Pretoria, ya que defienden sus propios intereses. El juego que estableció Pretoria con Washington al pedir su apoyo y aplicar después su propia agenda, está siendo jugado ahora contra Pretoria por aquellos a quienes patrocinó. Las hostilidades continuaron siendo intensas en 1990. En mayo y junio hubo un importante enfrentamiento entre fuerzas gubernamentales y de la UNITA (Unidad Nacional para la Independencia Total de Angola) en Angola, en el que UNITA proclamó haber matado a 159 soldados y capturado 100

tanques, y el Gobierno proclamó haber matado a 98 soldados rebeldes.

La UNITA ha recibido ayuda financiera y material de EE.UU. a lo largo de 1990, lo que ha continuado complicando la agenda de las diversas partes en Angola, desde la perspectiva de que una guerra civil con consecuencias y objetivos regionales ha contado también con su propia participación internacional enérgica, con actores nacionales, regionales e internacionales, todos ellos intentando contraponerse el uno al otro. Al finalizar 1990, el Gobierno de Angola y la UNITA

reconocieron el principio multipartidista, y EE.UU. y la URSS acordaron buscar, y posiblemente supervisar, un alto el fuego; Sudáfrica intentó que se interpretara que había retirado su interés en el conflicto; pero todas las partes estaban activas tras el escenario, intentando mantener sus intereses, y el conflicto —aunque tocando a su fin— parece preparado para permanecer candente, dispuesto a arder espasmódicamente en 1991.

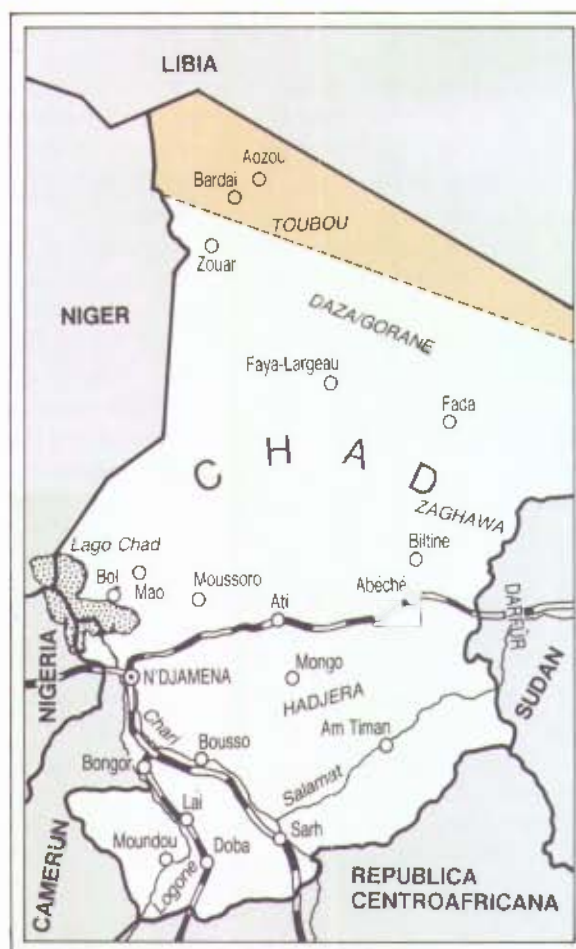
Mozambique se encuentra en una situación similar, con la continuación de las hostilidades entre la RENAMO (Resistencia Nacional de Mozambique) y el Gobierno. Las conversaciones no han conducido hasta hoy a ninguna parte, a pesar de los intentos de mediación de terceras partes, tanto gubernamentales como eclesiásticas.

Una de las tragedias de Mozambique es que muchos de los guerrilleros de la RENAMO, siendo de leva, no tienen a dónde ir ahora. Tras haber sido movilizados, fueron «curtidos» tan pronto como fue posible, haciéndoles participar muchas veces en una atrocidad contra su propia gente. Por lo tanto no pueden volver a sus hogares. Además, el país ha quedado arruinado por la guerra y por el hambre y la escasez, por lo que la capacidad productiva casi ha cesado; es un país dislocado y pobre, y muchos pueden optar por conservar sus armas y vivir como bandidos —pensando que sus posibilidades de subsistencia serán mayores de esta forma—, lleguen al acuerdo que lleguen la RENAMO y el Gobierno.

Todo el esfuerzo de la Estrategia Total consistía en asegurar la primacía de Sudáfrica en la región. Sea cual sea el acuerdo constitucional posible en Sudáfrica, su posición regional continuará siendo la misma. Más rica y poderosa que sus vecinos, su posición se ha visto realzada al volverse éstos más pobres y débiles. No será hasta dentro de bastante tiempo, probablemente no antes de la década de 1990 o incluso entrados en la del 2000, cuando las cicatrices de este conflicto regional, con su animada dinámica hacia el poder regional, desaparezcan en la historia.

Otras partes de África han visto surgir el conflicto regional por causa del deseo de poder o influencia regional. Un ejemplo es el interés de Libia en Chad, con la cuestión además del control de la zona de la franja de Anzou, reivindicado por ambos países, en juego. El 22 de agosto de 1990, el líder de Chad, Hissène Habré, se reunió con el líder libio Gaddafi en Rabat para tratar sobre la franja de Anzou, pero no se llegó a ninguna decisión final, aunque ambos dirigentes insinuaron que quizás permitirían que el asunto se dirimiera ante el Tribunal Internacional de Justicia.

Incluso así, la reunión supuso una cierta mejora en el ciclo de violencia que ha asolado Chad desde su independencia. En agosto se celebró una forma limitada de



DELIMITACIONES FRONTERIZAS DEL CHAD Y FRANJA DE ANZOU

elecciones, aunque los partidos de oposición aún estaban prohibidos, al tiempo que continuaban los enfrentamientos entre las fuerzas gubernamentales y las rebeldes, apoyadas por Libia. En abril, el Gobierno reivindicó la muerte de 320 soldados rebeldes, mientras que los rebeldes afirmaban haber matado a varios miles de soldados gubernamentales. El espectáculo de un conflicto al estilo de la caballería en las llanuras de Chad, aunque librado no a caballo sino en cruceros terrestres japoneses Toyota armados con cañones y rifles sin retroceso, no es la única evidencia de la implicación extranjera. En 1990 aumentó la dotación de soldados franceses en Chad, debido a que Francia, por encima de las otras potencias occidentales, está interesada en controlar las aspiraciones regionales libias para asegurar las suyas propias en el África francófona. Una potencia local (Libia) y una potencia metropolitana (Francia) se han enfrentado por la influencia y el dominio en una región. El país en el que se desarrolla el conflicto, Chad, como Mozambique, es pobre y tardará muchos años en recuperarse de la guerra, si ésta acaba algún día.

La naturaleza del conflicto regional en 1990

Anteriormente se ha sugerido que, en 1990, la aparición de potencias regionales no ha sido debida tanto a la retirada de las superpotencias como a la madurez de la fuerza regional para lograr aspiraciones regionales desarrolladas durante mucho tiempo. Este es el caso de Irak. En otros casos, como en África Austral, el conflicto regional ha menguado, también por causas regionales. A pesar de todo, tales conflictos han implicado consideraciones de las superpotencias, que han jugado muchas veces un papel importante, pero no único, en los cálculos regionales. Esta clase de conflicto regional, que combina elementos regionales e internacionales, pero en la que se ha impulsado el sistema hacia nuevas ambiciones con consideraciones regionales por encima de las internacionales, sólo es un tipo de conflicto regional. En 1990 se han dado otros tres tipos:

- *la herencia del conflicto entre las grandes potencias* (proponemos los casos de Camboya y Corea)
- *los conflictos en las regiones de las superpotencias* (El Salvador, Nicaragua, Afganistán y las repúblicas transcaucásicas soviéticas)
- *los conflictos regionales puros* (Liberia, Cachemira, Sri Lanka y Tíbet).

Obviamente, algunas de estas categorías se superponen. Afganistán no sólo está en la región de la URSS, sino que se convirtió en una cuestión fundamental entre la URSS y EE.UU., en un conflicto internacional. En 1990, sin embargo, la preocupación no ha sido la de echar a los soviéticos, sino hasta qué punto desea la URSS estabilizar el Gobierno afgano existente. Afganistán se ha convertido en gran parte en un problema regional, borrado de las agendas de las grandes potencias, y, curiosamente, el comportamiento de la URSS es más el de una potencia regional que el de una gran potencia mundial. Más adelante retomaremos este fenómeno, también evidenciado en el comportamiento de EE.UU. respecto a América Latina. Primeramente, encontramos algunos conflictos, como el de Afganistán, en los que intervinieron y compitieron las dos superpotencias. En ellos ha continuado el conflicto a pesar de haber perdido las grandes potencias su interés en estos países. Con todo, por no estar estos países en la región de una u otra gran potencia, el conflicto está latente y amenaza con la tragedia, sin una mayor implicación aunque no sin preocupación por parte de las grandes potencias.

La herencia de la competición entre las superpotencias

Los residuos del conflicto entre las grandes potencias

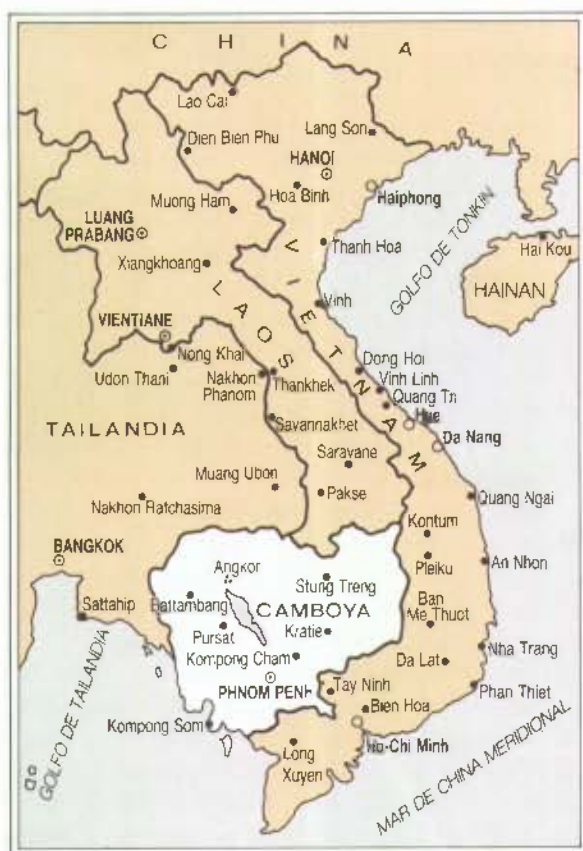
son aquellos países que ya no tienen importancia estratégica, y que no tienen vecinos que deseen o puedan ayudarles en su desarrollo, pero que contienen una dinámica interna de autodestrucción. El ejemplo más trágico es Camboya, donde las facciones opuestas permanecen equilibradas, quizás en el filo de la cooperación, pero también de un conflicto intensificado. No nos es posible hacer predicciones, pero podemos encontrar un paralelo en lo que ocurrió en Angola en 1975, cuando el Acuerdo Alvor, trabajosamente elaborado entre las autoridades portuguesas salientes y los tres movimientos de liberación africana, fracasó hundiendo Angola en una guerra civil de la que aún tiene que salir. Aunque las grandes potencias implicadas en Camboya, incluida China, están dirigiéndose hacia una vía de salida aceptable, juntamente con la ONU, la intransigencia de las partes locales y su naturaleza armada sugieren al menos la posibilidad de que cualquier acuerdo no logre perdurar. En cualquier caso, las huellas de la guerra persistirán en el que una vez fue un país tranquilo.

La situación en Corea es distinta porque ambas partes están considerablemente más industrializadas que Camboya. Por lo tanto, cada parte tiene mucho que perder en un conflicto a gran escala, y tal conflicto es improbable. Existe no obstante un desequilibrio entre el desarrollo del norte, con una industria pesada de índole ya no competitiva, y el del sur, con una economía más diversificada y basada en la electrónica, que ya ha demostrado ser competitiva internacionalmente. Así, aunque el conflicto a gran escala es improbable, tampoco se dispone de recetas para una gran cooperación. Los diferentes estilos de Gobierno, las ideologías amargamente opuestas y una historia moderna de sospechas y sabotaje mutuo no pueden ser borrados, ni reducidos, fácilmente. La peculiaridad de sus diferencias, creadas y reforzadas tan recientemente, sugiere la continuación de una casi ritual incapacidad de cooperar entre ellas, a pesar del número creciente de entrevistas.

Parecería que en estos países continúan existiendo formas de conflicto en potencia, consecuencias persistentes de las diferentes etapas de la guerra fría. Sin embargo, precisamente porque sus conflictos pueden limitarse a ellos mismos, irán desapareciendo gradualmente de las agendas internacionales importantes —y las grandes potencias, habiendo intentado acordar o sugerido vías pacíficas de solución, se desentenderán de ellos, dejándoles con sus propios mecanismos de discusión, acaso sangrientos. Sólo la protesta pública internacional puede hacerles ser cautos y no desertar demasiado rápidamente de Camboya.

Camboya

En el primer día de 1990 hubo violencia en Cambo-



VIETNAM Y CAMBOYA

ya: el Ejército Nacional de Sihanouk reivindicó la destrucción de 4 tanques y la muerte de 77 soldados gubernamentales. La violencia continuó durante todo el año y, cuando éste tocaba a su fin, llegaron noticias de que China había suministrado tanques a los Khmers Rojos.

Efectivamente, toda consideración sobre Camboya en 1990 está dominada por el tema de los Khmers Rojos. Ellos mismos pidieron un lugar en cualquier gobierno provisional y llevaron a casa su fuerza con ataques simbólicos sobre Phnom Penh, el primero de ellos el 9 de enero. El año se cerró de nuevo con noticias de sus fuerzas, ya que se les creía, en noviembre, capaces de rodear o bloquear Phnom Penh. Sus efectivos se vieron ampliamente incrementados en enero, cuando 30.000 guerrilleros de los Khmers Rojos y sus familias volvieron a Tailandia.

La ONU intentó proponer planes de paz para el país, pero éstos eran aceptados y repudiados alternativamente por las distintas facciones en guerra. En febrero Vietnam anunció su apoyo al papel de la ONU, y el primer ministro provietnamita, Hun Sen, firmó un acuerdo con el príncipe Sihanouk para otorgar un lugar a la ONU en cualquier arreglo que se lograra.

Vietnam también admitió, sin embargo, que varios miles de sus asesores militares habían vuelto a Camboya. Su apoyo a Hun Sen y el apoyo chino a los Khmers Rojos mantuvieron la durabilidad de este conflicto regional a pesar del intento de intervención de la ONU. El 6 de julio Sihanouk repudió su acuerdo con Hun Sen y apoyó los planes de los Khmers Rojos para organizar las decisiones sobre el futuro del país.

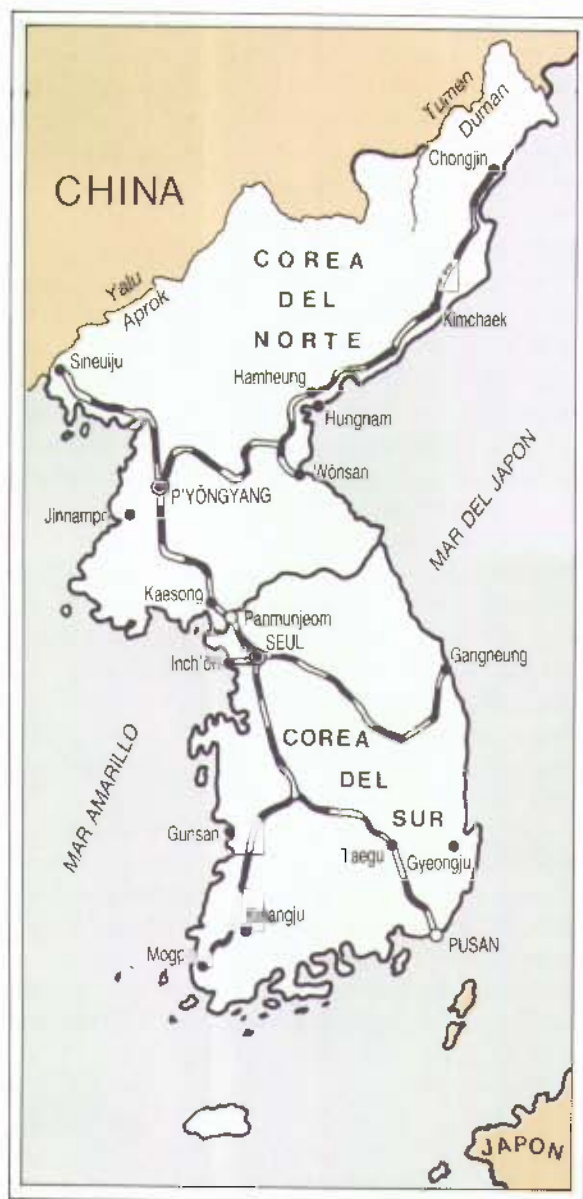
La falta de progreso hacia una solución negociada, el optimismo y la volatilidad de los actores locales, y el espectro de otra victoria de los Khmers Rojos, con la posibilidad de una repetición de la matanza de los «campos de la muerte» de Camboya, movieron a EE.UU., el 18 de julio, a entablar conversaciones con Vietnam sobre el fin del conflicto. Aunque este hecho podría leerse como un interés renovado de EE.UU. en el conflicto, también fue un reconocimiento tardío, mucho después de la guerra de Vietnam, de la existencia del Gobierno vietnamita, de sus intereses regionales, y de que la política y el orgullo estadounidenses no sufrirían por este reconocimiento. La acción fue tanto una puesta en orden del pasado como un interés en el futuro, porque EE.UU. no impondrá ningún plan de paz, e incluso el acuerdo sobre uno a largo plazo parece improbable.

El 9 de septiembre todas las partes aceptaron un plan de paz en una reunión en Yakarta pero, a finales de año, el desacuerdo continuaba persiguiendo a los esfuerzos de paz. Sobre el terreno, los Khmers Rojos se mostraban más amenazadores que nunca, y la herencia de las grandes potencias parecía dispuesta a persistir, sin ninguna intervención efectiva de EE.UU. o mediación efectiva permanente de la ONU.

Corea

Como en Camboya, las conversaciones prometían mucho, pero sólo condujeron a un mínimo avance. Los disturbios en Corea del Sur, dirigidos básicamente por estudiantes, marcaron la primera mitad de 1990 y culminaron el 20 de mayo en la ciudad de Kwamangju, en la conmemoración por parte de estudiantes y residentes de la supresión sangrienta del levantamiento de 1980, que causó 200 muertos.

El 27 de junio, sin embargo, Corea del Norte apoyó las conversaciones sobre la reunificación y, en el mismo mes, Corea del Sur concedió a sus ciudadanos el derecho a viajar al Norte. El 24 de julio, no obstante, ambas partes rechazaron las propuestas del bando contrario para una apertura limitada de la frontera y, el 6 de agosto, un autocar con delegados surcoreanos que se dirigían a una reunión con sus homólogos norcoreanos en Panmunjon fue obligado a detenerse por una brigada antidisturbios. Esto provocó nuevos disturbios estu-



LAS DOS COREAS

diantiles, en protesta por la fracasada apertura fronteriza.

Las reuniones entre los representantes oficiales de Corea del Norte y del Sur han adquirido una naturaleza ritual, prometiendo ambas partes un futuro de cooperación, pero evitando tener que sacrificar cualquier ventaja frente a la otra. Los estudiantes, con un pasado de tres años de protestas —contra la corrupción, por un Gobierno socialista y por la reunificación— han ocupado su propio lugar en este ritual, y se puede contar con que protestarán, muchas veces con gran violencia. La violencia no es, no obstante, armada; y precisamente porque al ser desarmada es contenible, y los movimientos de todas las partes predecibles, las grandes potencias han dejado a los coreanos a su suerte en 1990.

Conflictos en las regiones de las grandes potencias

Incluso si las grandes potencias renuncian o reducen su interés en todos los demás conflictos regionales, parece probable que pretendan tener voz en sus propias regiones. EE.UU. mantendrá su interés en América Latina, como demostró la invasión de Panamá, y se interesará activamente por los futuros de El Salvador y Nicaragua, donde ha estado activamente implicado en la lucha contra las fuerzas de izquierda. Por contraste, es muy improbable que la URSS intervenga de nuevo en Afganistán aunque, al retirarse de este país, ha hecho lo posible para dotar a su Gobierno con medios muy caros para su supervivencia. Las regiones verdaderamente relevantes para la URSS son sus propias repúblicas, que están clamando ahora por formas de independencia. Al contrario que los Estados bálticos, que pueden llegar a obtener cierta autonomía mediante duras negociaciones y el deseo popular, los Estados transcaucásicos son áreas de conflicto étnico y nacionalista sin unidad en el objetivo de un futuro independiente. Moscú no puede librarse de este conflicto, y no puede satisfacer los deseos de cualquiera de las partes en conflicto sin inflamar al resto. Parece que Transcaucasia será un sumidero de los recursos y paciencia de Moscú hasta bien entrados los años 1990, y que sus implicaciones regionales son más amplias en términos de fundamentalismo islámico y atraso en el desarrollo. No es probable, sin embargo, que altere indebidamente el acercamiento entre Moscú y Washington, apareciendo por tanto dispuesto a permanecer así, sin ninguna solución satisfactoria en perspectiva.

En 1990 las dos grandes potencias han actuado como potencias regionales más que como las dos superpotencias de antaño. EE.UU. no ha repetido el drama de Panamá, y debió obtener una gran satisfacción con la derrota electoral de los sandinistas en Nicaragua. Esta derrota, sin embargo, señaló probablemente el fin de la visión de la región en términos Este-Oeste por parte de Washington. Si algún día Nicaragua tuviera un nuevo Gobierno sandinista, es dudoso que éste fuera desestabilizado y amenazado de la misma forma. EE.UU. continúa siendo el principal poder en la región y tiene intereses regionales, pero éstos se han transformado en más puramente regionales, menos ideológicos y menos opuestos a Moscú. Aún así, el conflicto continúa presente en la región.

El Salvador y Nicaragua

El Salvador ha vivido un año de continuo conflicto violento. El día tres de enero murieron 13 personas, y las muertes continuaron a lo largo del año. En abril, sin



LA REGION DE CENTROAMERICA Y EL CARIBE

embargo, los rebeldes del FMLN (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional) y el Gobierno se reunieron en Ginebra para negociar un final de la guerra. La reunión no supuso el cese de la violencia, y se tuvieron que celebrar más conversaciones en mayo en Caracas. Más matanzas echaron a perder el mes de junio, durante el cual se mantuvieron más conversaciones en México. El ciclo de violencia se alternó con conversaciones en San José (Costa Rica) durante julio y agosto, y en México otra vez en octubre. Lo que pretendían ambas partes era estar en la mejor posición una vez se consiguiera el alto el fuego. Además, no obstante, ambas partes no estaban preparadas para renunciar o ver significativamente diluidas sus aspiraciones y creencias. El Gobierno quería acomodar al FMLN al *statu quo*, pero el FMLN exigía la reducción del Ejército gubernamental hasta que no tuviera capacidad política propia, y pretendía también la transformación política de El Salvador. Su llamamiento del 25 de septiembre reveló, no obstante, un factor prometededor.

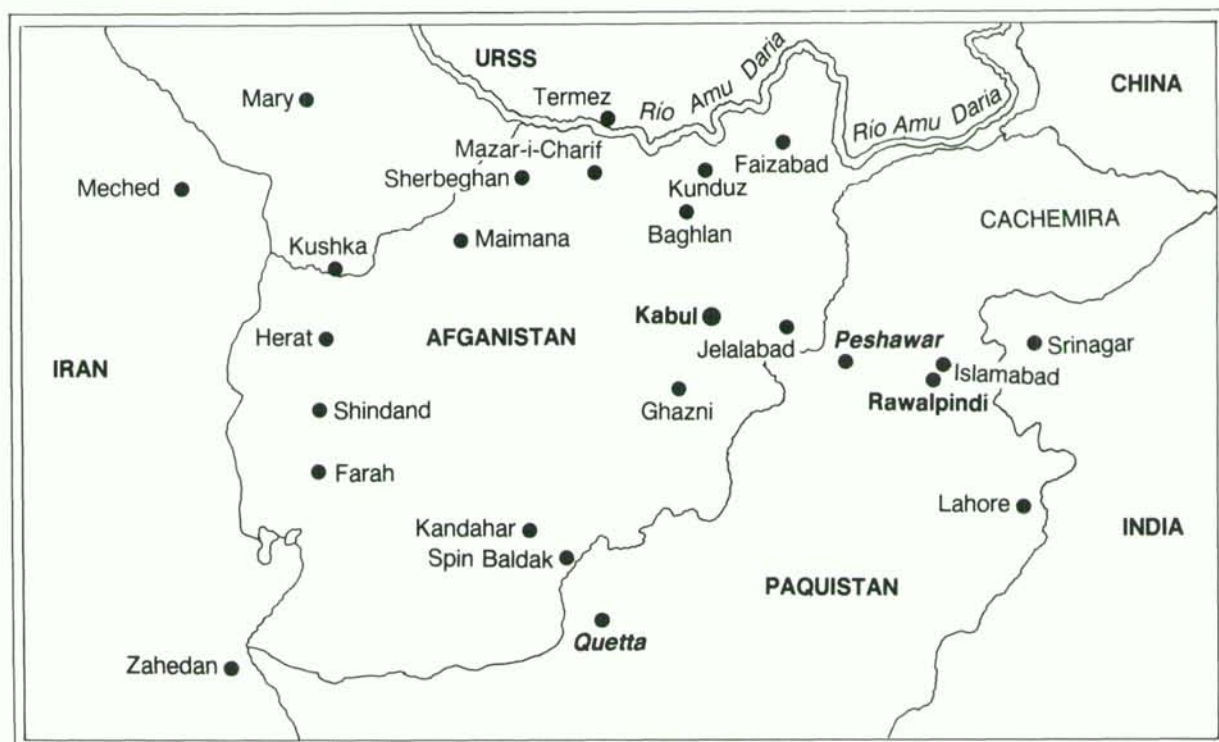
En él se hacía un llamamiento a la «revolución democrática», que debería abolir el Gobierno y los ejércitos rebeldes —lo que probablemente era un gesto retórico— y crear una nueva Constitución y un nuevo orden económico. Es decir, los rebeldes insistían en obtener aquello por lo que habían luchado. El nuevo Gobierno que surgiría de la «revolución democrática» buscaría, sin embargo, la reconciliación con EE.UU. Este gesto contrario a una futura antipatía hacia EE.UU. podría sugerir la creciente localización del conflicto, invitando a Washington a creer que sus intereses no estarían ame-

nazados bajo un Gobierno o una Administración con miembros del FMLN. Sin embargo, Washington expresó de nuevo su preocupación ante los avances del FMLN en noviembre.

En Nicaragua, lo que se consiguió tras las elecciones de febrero y el traspaso de poder el 25 de abril fue exactamente el tipo de coalición de intereses que podía ser aceptable tanto para la región como para EE.UU. Chamorro subió a la Presidencia pero repudió eficazmente a los contras —que habían sido el instrumento de la política de EE.UU.— declarando que no se reservarían cargos gubernamentales ni del Ejército para ellos. Por otra parte, el ministro de Defensa sandinista, Humberto Ortega, permaneció en el cargo y los mandos sandinistas retuvieron la autoridad en las Fuerzas Armadas. Para junio los contras se habían rendido o aceptado disolverse, y en septiembre se confirmó la posición de los sandinistas en las Fuerzas Armadas.

Fue de alguna manera un golpe sandinista en un Gobierno no sandinista. Se había desarrollado un pluralismo político y una curiosa preservación de intereses en la que los contras (que se habían mostrado útiles pero sacrificables) fueron los únicos perdedores. Con este curioso arreglo, parece que una relativa estabilidad se ha instalado en Nicaragua, y el final de 1990 encuentra al país enfrentado todavía con enormes problemas económicos, pero mucho más en paz consigo mismo que durante muchos años en el pasado.

Ello no significa que EE.UU. hará la vista gorda ante Nicaragua. Los acontecimientos en otras partes han llevado a un menor control por parte de EE.UU.,



LAS FRONTERAS DE AFGANISTAN

pero la capacidad de éste para suministrar fondos o no significará que Nicaragua continúa estando enterada de la agenda regional estadounidense, aunque ahora la podrá contemplar desde una posición curiosa pero más segura que antes.

Afganistán

En 1990 continuó el enfrentamiento entre el Gobierno de Najibullah en Kabul, apoyado por Moscú, y los mujahidines. El primer día del año, 140 mujahidines murieron en un ataque a Jalalabad, y esa batalla marcó el tono de todo el año, con ataques mujahidines —incluyendo uno de cuatro días contra Kabul a finales de marzo y principios de abril— y la creciente confianza del Gobierno en su capacidad para rechazarlos. En todo el año los mujahidines no obtuvieron objetivos importantes; por el contrario, en mayo en las Montañas Paghman y en julio cerca de Jalalabad, el Gobierno obtuvo importantes victorias contra los guerrilleros.

Ninguna acción gubernamental tuvo tanto éxito, sin embargo, como la lucha interna entre los propios mujahidines. En mayo y junio murieron unos 400 a causa de las rivalidades en un solo campo. Pero no eran ellos los únicos en estar sumidos en la confusión. En enero, y de nuevo en marzo y abril, Najibullah tuvo que actuar de forma implacable para aplastar sendos intentos de golpe de estado.

Para junio, sin embargo, había quedado claro que ninguna facción podría derrocar por sí sola el status establecido por Najibullah, y el 24 de junio, EE.UU. y la URSS acordaron acelerar los esfuerzos para una solución de compromiso conveniente para ambos. En julio, el Comité de Inteligencia del Senado norteamericano votó a favor del recorte de las ayudas secretas de EE.UU. en un tercio, pero ello no tuvo un efecto inmediato en las capacidades de los mujahidines. Un ataque de éstos sobre Kabul en octubre causó 22 muertos y 30 heridos. Aun así, los mujahidines sólo pueden esperar la disminución gradual de la ayuda y las armas, mientras que el Gobierno de Najibullah, si sobrevive a sus propias tensiones internas, parece capaz de ganar lo que se convertirá en una guerra de agotamiento, más que en grandes batallas. Con este telón de fondo, en noviembre tuvieron lugar las primeras tentativas de conversaciones entre el Gobierno y los mujahidines.

Transcaucasia

Si el conflicto de Afganistán ha parecido al menos comprensible, el de Transcaucasia siempre ha aparecido inescrutable, en ausencia de un conflicto entre las potencias que defina al menos algunos de los factores. Los problemas de la zona reflejan hasta cierto punto el período de transición global en la URSS. La idea de apertura, sin embargo, ha catalizado la expresión de



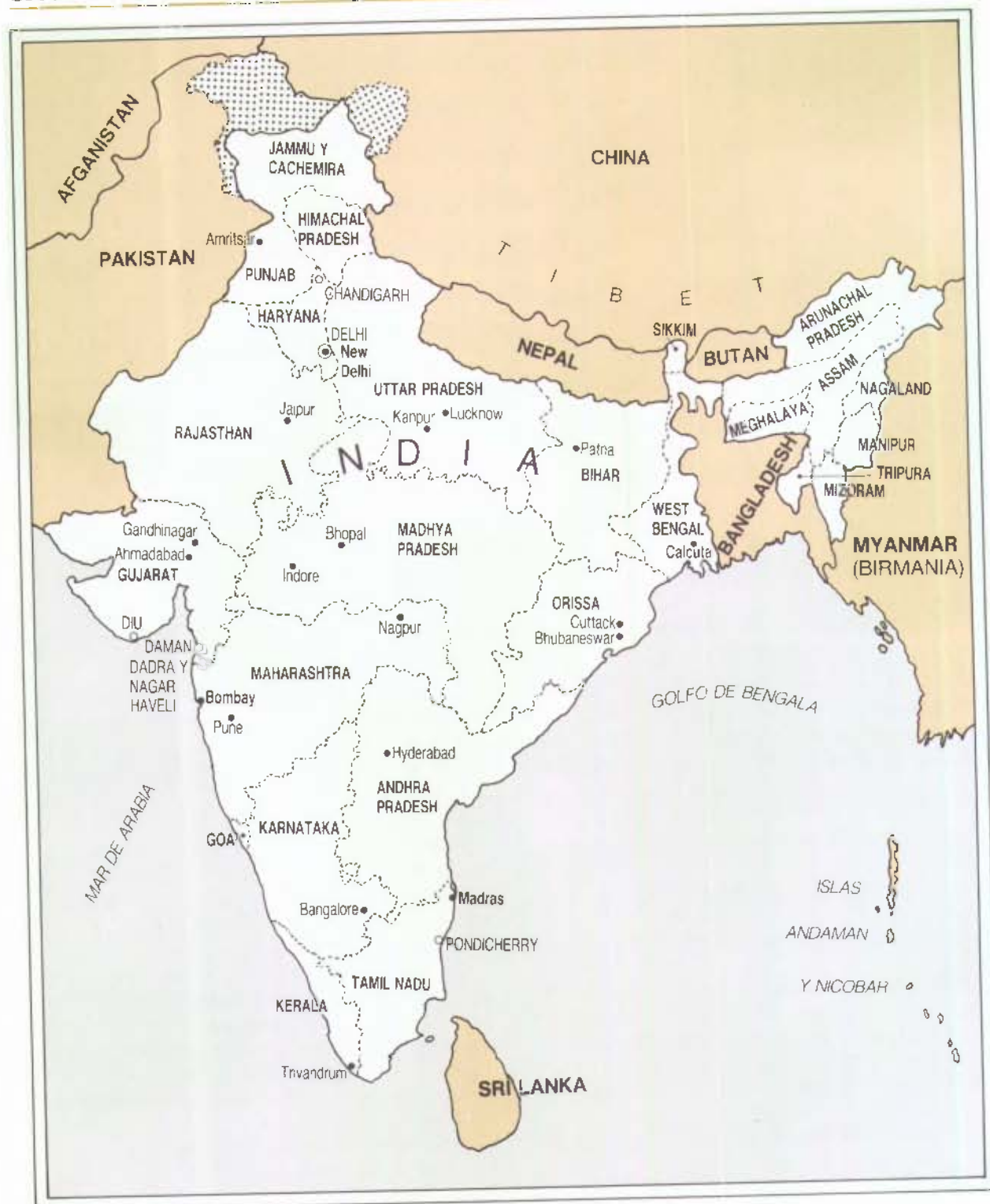
REPUBLICAS TRANSCAUCASICAS DE LA UNION SOVIETICA

problemas que no podrían haber sido reprimidos indefinidamente. Son problemas nacionalistas, muchas veces al nivel más chovinista y fundamentalista. No son problemas religiosos ya que, aunque puede existir una dimensión religiosa del conflicto, su animación no es frecuentemente religiosa. Es cultural y comunal, compulsiva por un sentido de privación económica; pero es un comunalismo expresado en los términos más básicos y no sofisticados. Es un comunalismo derivado de la antigüedad, ya que el desarrollo económico y social moderno no se ha establecido con éxito en estos territorios.

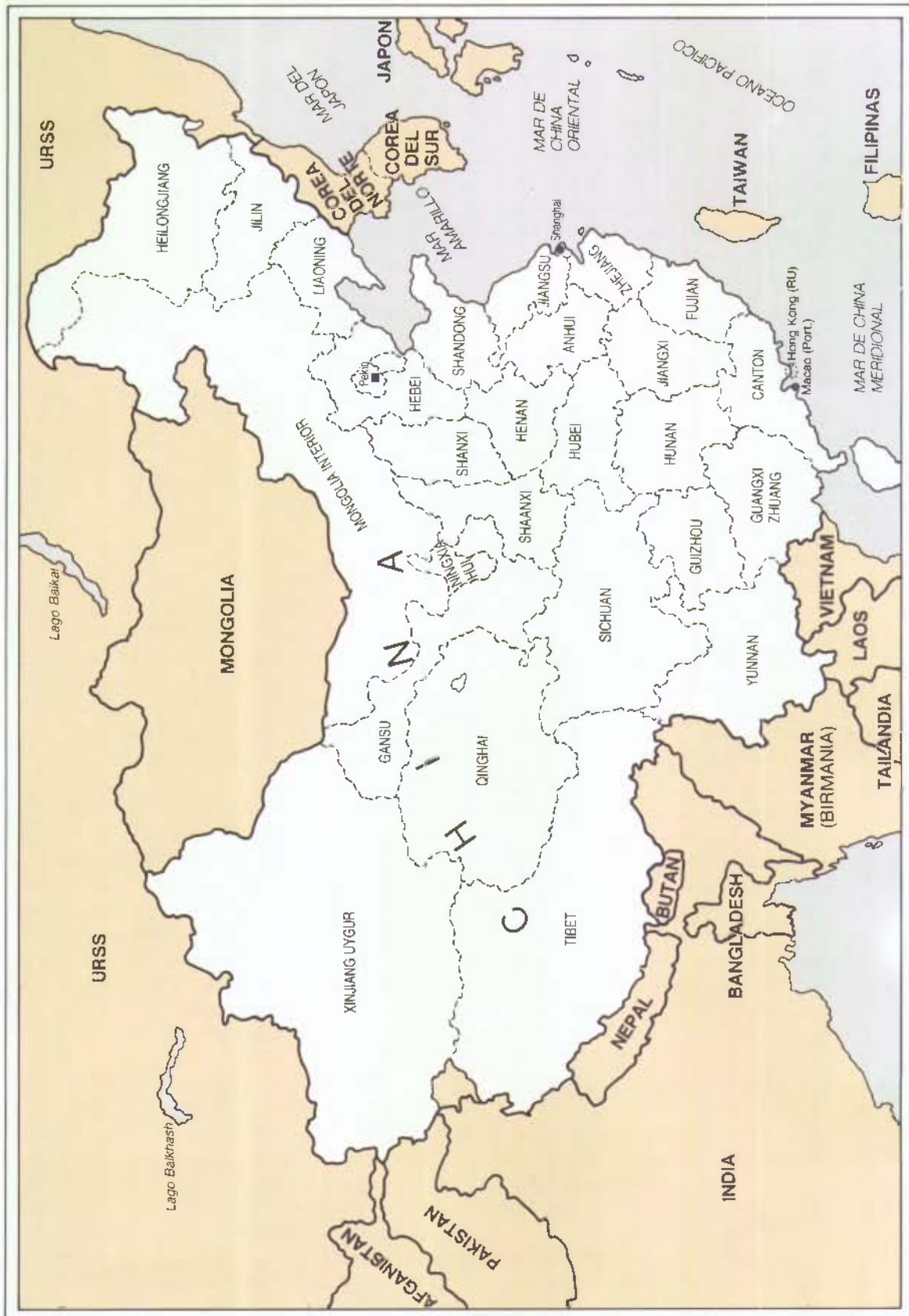
Decirlo así es generalizar el problema ya que, al existir diversas repúblicas transcaucásicas afectadas por el conflicto, existen una variedad de nacionalismos y comunalismos antiguos afectados. El problema general se multiplica y se complica por sus diversas y distintas expresiones. Por ello, el Gobierno de Gorbachov debe tratar las diversas demandas de las distintas repúblicas y los problemas de Azerbaidzhán, Armenia, Tadzhi-kistán, Uzbekistán y Kirguizia no son tampoco problemas que puedan ser resueltos en el sistema existente en la URSS. El 22 de enero el Parlamento de Azerbaidzhán amenazó con la secesión de la URSS; el 20 de junio el Parlamento de Uzbekistán aprobó una «Declaración de soberanía»; el 23 de agosto Armenia proclamó su independencia; el 24 de agosto Tadzhi-kistán proclamó su soberanía. Añadida a la declaración de independen-

cia de Georgia, el 20 de junio, a la declaración de soberanía de Ucrania el 16 de julio, y a la determinación de los Estados bálticos de conseguir su independencia, la situación en Transcaucasia parece parte de una tendencia, y en efecto lo es. Pero el hecho que ninguna de las repúblicas transcaucásicas sea capaz de sobrevivir a la independencia sin ayudas sustanciales de Moscú sugiere que las diversas «independencias» y «soberanías» proclamadas hasta hoy son las expresiones retóricas de unas necesidades que no pueden ser fácilmente satisfechas ni dentro ni fuera de la URSS.

Toda la región transcaucásica es conflictiva en sus relaciones tanto con Moscú como entre grupos comunales competidores. Los problemas de la región no pueden ser resueltos en los primeros años de esta nueva década, puesto que la región no es importante para EE.UU., que la contempla en todo caso como una región soviética peculiar. Ello significa que los secesionistas no cuentan ni con los medios para la autonomía ni con ningún apoyo internacional significativo. Todo lo que tienen es Moscú como enemigo y chivo expiatorio. El conflicto continuará siéndolo a medida que avance la década, y se abre a los conflictos —bastante separados en esta etapa— de Surasia. Estos conflictos son diferentes y están contenidos, pero si geográficamente se les ve al menos como próximos, la región del conflicto se habrá entonces ampliado.



LAS PROVINCIAS DE LA INDIA, CON JAMMU Y CACHEMIRA. ADEMÁS, SRI LANKA Y LA REGION TIBETANA DE LA CHINA



DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LA REPUBLICA POPULAR CHINA

Conflictos regionales puros

Se trata de conflictos con intereses y consecuencias regionales, pero que nunca han conllevado la intervención activa de las grandes potencias. Sí han supuesto, no obstante, un conflicto entre dos potencias regionales —como en Cachemira, donde ha habido momentos de alta tensión entre India y Pakistán. Han implicado la imposición de los intereses de potencias regionales únicas, dominantes, sobre los demás países. Es el caso de India en Sri Lanka; aunque este conflicto específico entre el Gobierno de Sri Lanka y los Tigres Tamiles ha vuelto a ser en gran parte localizado, India ha continuado observando el desarrollo de los acontecimientos con gran interés. El interés de China en el Tíbet cae de alguna manera fuera del marco establecido por India y Sri Lanka, ya que legalmente ahora el Tíbet forma parte de China. Pero la supresión de las libertades y la agitación allí existente ha conmovido a la conciencia internacional, aunque no lo suficiente para que una potencia o grupo de potencias se haya decidido a actuar, ya que no ven en el Tíbet recompensa suficiente como para indisponerse con China.

El levantamiento en Liberia llevó a los Estados de Africa Occidental a reunir una fuerza de mantenimiento de la paz para intervenir entre las facciones opuestas. Esta era la segunda fuerza de mantenimiento de la paz africana, habiendo fracasado la primera en Chad en 1980. Diez años más tarde, el esfuerzo en Liberia ha quedado estancado en medio de la violencia, habiendo perdido la fuerza de mantenimiento de la paz, ya en las primeras etapas, cualquier parecido con una tercera parte neutral, convirtiéndose en otro actor participante en el conflicto. La idea de que podría haber una solución africana para un conflicto africano no ha tenido éxito por el momento en Liberia. Pero este país, no siendo un interés estratégico de ninguna potencia extraafricana, tampoco ha comportado ninguna otra intervención. Si la fuerza de mantenimiento de la paz no puede contener el conflicto, nadie lo podrá hacer, y parece dispuesto a proseguir.

Conclusión

En este estudio hemos sugerido cuatro tipos de conflicto regional para 1990. Primeramente, hay conflictos que implican a las ambiciones e intereses de potencias regionales que creen que éstos son más importantes que los de las grandes potencias. En segundo lugar, conflictos que provienen del enfrentamiento entre las grandes potencias, que atraen la atención de éstas pero no una intervención renovada. En tercer lugar, existen conflic-



tos en las regiones de las propias grandes potencias, en las que éstas actúan, enérgicamente o no, como si fueran sólo miembros de la región y no como actores globales. Por último están los conflictos regionales puros, tanto en su origen como en la forma en que se desarrollan, sin que se haya producido ninguna intervención de las grandes potencias en el pasado ni se prevea para el futuro.

Esta sería una clasificación improvisada aplicable al año 1990, pero que esconde algunos factores esenciales con consecuencias importantes para las relaciones internacionales más allá de 1990. Están de alguna forma representados por los levantamientos comunales en Transcaucasia, pero practicados en su forma más mortífera por los Iraks de este mundo. Promovidos con cierta fuerza a finales del siglo XX por Irán y su lucha contra EE.UU., se relacionan con el efecto que tienen las bases culturales indígenas sobre la formulación de políticas exteriores.

La reunión de las 34 naciones en París el 19 de noviembre de 1990, que firmaron el fin de la guerra fría, fue relacionada con una segunda Viena, un segundo Concierto Europeo. En un concierto todos reconocen que existen unas reglas comunes. El concierto de París de finales del siglo XX entre el Este y el Oeste culmina en cierta manera el pensamiento y la carrera de estadistas como Henry Kissinger, quien intentó durante toda su vida repetir lo que Viena consiguió. La lucha regional en la que todas las potencias metropolitanas están implicadas era un intento de echar a perder este nuevo

logro. Con todo, el conflicto del Golfo, en la mente de uno de sus principales instigadores, Sadam Husein, fue concebido como un conflicto con bases y objetivos puramente regionales. Lo que defienden las 34 naciones de París es un nuevo orden global; están en contra de la sublevación regional contra este nuevo orden. El de Husein es un desafío a lo que las 34 naciones conciben como la vía de la paz más allá de 1990. Es un desafío que puede ser aplastado, y es un desafío que no anuncia debidamente algo que va más allá de París, más allá de los recuerdos de Viena y más allá del Golfo: que los 34, al buscar un nuevo orden global, no representan al

Globo. Aquellos que son ahora los desposeídos del Globo, que pasan hambre y sufren en un estado de atraso, que son las oscuras tierras detrás de la luz de los 34, tienen sus propias ambiciones, aspiraciones e intereses. Un día, primero en sus regiones pero quizás con consecuencias más amplias, acaso puedan levantarse y, en base a principios puramente locales que no son significativos para el nuevo orden global, desestabilizarlo. Cuando Oriente abraza a Occidente, lo que aún es necesario es un lenguaje para los diversos transcaucásicos del mundo para que, más allá del Este y el Oeste, el Norte entienda el lenguaje del Sur.

El futuro de los bloques militares en el contexto de la distensión

Fulvio ATTINÀ
Profesor de Relaciones Internacionales
Università di Catania.

Las explicaciones más corrientes del sistema internacional contemporáneo se basan en su organización bipolar, es decir, en el hecho de que dos Estados comparten el mismo rol de organizar las relaciones y el uso de los bienes colectivos (*public goods*) del sistema gracias a su fuerza político-militar. Una explicación concurrente con la bipolar es la explicación hegemónica según la cual el poder económico es tan importante como el militar, y el sistema de las relaciones internacionales es organizado por aquellos Estados que, gracias a su fuerza económica, además de la político-militar, pueden imponer las reglas de funcionamiento político del sistema y pueden dirigir los procesos económicos mundiales. Chase Dunn (1989), Gilpin (1981) y Modelski (1987) han demostrado que este papel siempre ha sido ejercido por un único Estado que ha hegemonizado el sistema global en beneficio propio y ha garantizado *public goods* como la preservación del pluralismo estatal y la apertura de los mercados económicos. Los investigadores de la teoría hegemónica del sistema internacional también están de acuerdo sobre el hecho de que la organización hegemónica se deteriora a causa del aumento de los costes que la potencia hegemónica debe sostener para conservar su papel. En los últimos años, la atención se ha centrado en este punto, en relación con la publicación de la obra del historiador Paul Kennedy (1987), quien ha divulgado el debate que se estaba desarrollando entre los investigadores sobre el declive de la potencia económica americana y sobre los efectos de este declive sobre la política internacional. Hay quien ha recogido las pruebas del declive de la hegemonía de EE.UU. (Calleo, 1987; Geiger, 1988) y quien ha sostenido la tesis contraria (Russett, 1985; Strange, 1987).

Una historia de la formación del sistema internacional contemporáneo que no se limite a los hechos de naturaleza política y militar acontecidos en Europa entre 1944 y 1949 demostrará que EE.UU. ha ejercido el rol organizativo principal de las relaciones internacionales, haciendo aceptar al resto de Estados reglas e instituciones en el ámbito económico (FMI, Banco Mundial, GATT) y político (Naciones Unidas). Sin embargo, el rol organizativo de EE.UU. se ha visto desafiado por la Unión Soviética en el plano político-ideológico y en el plano militar, aunque no en el económico. EE.UU. respondió al primer desafío con la política de *containment*, y al segundo con la carrera de armamentos. Se podría decir, en conjunto, que la URSS ha jugado un rol organizativo del sistema internacional superior al de todos los demás Estados, pero

NOTA: Véase en particular, en el apartado de Anexos, «Balance de las negociaciones sobre control y limitación de armamento en 1990», pág. 402. (N. de R.)

inferior al de EE.UU. Éste no ha perdido nunca la superioridad en las «estructuras» (Strange, 1988) más importantes en la organización del sistema, es decir, en la financiera, industrial e informativa —que implican el control de los principales regímenes económicos mundiales— y en la estructura militar, especialmente en la de intervención rápida, que sirve para mantener la libre circulación en el sistema y para intervenir en las áreas neurálgicas para los intercambios del sistema.

Los cambios en los últimos años —a pesar del declive del poder americano y soviético y la reducción del grado global de jerarquía del sistema— confirman esta interpretación hegemónica, más que la interpretación bipolar (Attinà, 1990). La diferencia económica entre EE.UU. y la URSS nunca había sido tan grande. El informe sobre la *Disuasión discriminada* (enero de 1988) evidencia los escasos temores de carácter militar que tiene Washington en relación a Moscú. El pensamiento estratégico soviético se ha adaptado al concepto de *suficiencia* de las fuerzas y ha aceptado la reducción de la marcha en la modernización del arsenal nuclear y la reducción del presupuesto militar. El acontecimiento más importante en los últimos años ha sido de todos modos la «derrota» soviética en la competición Este-Oeste. Con el paso del tiempo el poder de EE.UU. se ha debilitado, pero no hasta el punto de perjudicar su rol hegemónico. El poder de la URSS se ha debilitado de forma aún más contundente, pero incluso así su rol organizativo no parece en peligro inmediato, y puede decirse que es su propio rival quien se lo conserva.

Antes de la crisis desencadenada por Irak al invadir Kuwait, Bush había manifestado su disponibilidad a conservar el rol organizativo de la URSS, tanto en Europa (aceptación de la idea de una nueva CSCE; acuerdo para la reducción de las fuerzas convencionales; gestión de la reunificación alemana a través de la Conferencia 4 + 2) como fuera de Europa (conversaciones entre diplomáticos de los dos Gobiernos sobre crisis locales como el conflicto afgano y el camboyano). Sin embargo, Bush debía enfrentarse a las divergencias existentes en el seno de su Administración entre los sectores favorables a la cautela en las relaciones con Moscú (porque los programas reformistas de Gorbachov podrían fracasar) y los sectores dispuestos a realizar un cambio rápido (porque la URSS había perdido ya su poder tradicional). La incertidumbre y la cautela de Bush cayeron bajo el impulso de los acontecimientos en el golfo Pérsico. El presidente americano puso entonces a su homólogo soviético ante la oportunidad de demostrar su disponibilidad a ejercer el rol de (segunda) potencia mundial en sintonía —más que desde una postura antagónica— con la potencia americana. EE.UU. ha querido que la cumbre de Helsinki (9 septiembre 1990) signifique el mantenimiento del consen-

so sobre su presencia militar en el Golfo, evitando que un eventual desacuerdo soviético se transforme en un agravamiento de la crisis y en un incremento de los costes de la intervención americana. A cambio, Gorbachov ha conseguido que Washington —en medio de una crisis gravísima— reconozca el valor del multilateralismo de las Naciones Unidas en la gestión de las crisis del sistema. El presidente americano ha tenido que admitir, pues, que EE.UU. está dispuesto a ejercer su rol primario aceptando limitaciones tales como las que han tomado la forma de respeto a las reglas de Naciones Unidas. Es cierto, por otra parte, que también la URSS ha aceptado encuadrar el ejercicio de su rol en el multilateralismo de las Naciones Unidas; puede decirse, por lo tanto, que la reducción de la jerarquía del sistema internacional contemporáneo (Attinà, 1990) queda confirmada nuevamente. El comunicado final de la Cumbre de Helsinki, sin embargo, indica la voluntad de los dos Gobiernos de continuar ejerciendo el papel organizador que han jugado en el pasado.

Llegados ya a un acuerdo sobre Europa, EE.UU. y la URSS parecen decididos a prestar mayor atención y energía al resto del sistema, empezando por Oriente Medio. Al contrario de todo lo que hicieron en el pasado en Europa, no obstante, las dos potencias no han formulado hasta el momento reglas del juego en sus relaciones recíprocas y en la organización de las políticas regionales en África, Asia y Oriente Medio. Tampoco han podido crear nunca, en esas partes del mundo, alianzas militares estables y eficientes, equiparables a las europeas. Brezhnev había intentado forzar las situaciones regionales con intervenciones militares, pero Gorbachov ha considerado errónea y onerosa la política de su antecesor y ha ofrecido negociaciones diplomáticas, en lugar de intervenciones militares, para ganar influencia a nivel regional fuera de Europa. Los problemas de la economía soviética y la falta de consenso popular, necesario ahora también en la URSS para desarrollar intervenciones militares fuera de los límites territoriales nacionales, han contribuido a esta elección de Gorbachov, y habrían podido inducir al Gobierno de Washington a proceder sin el consentimiento de Moscú. En lugar de ello, el Gobierno americano, que en los tiempos de Reagan había respondido a las intervenciones militares de Brezhnev con la doctrina de la contrarrevolución y con ayudas a los *freedom fighters*, ha preferido aceptar las negociaciones sobre las crisis locales (cosa que ya había empezado a hacer Reagan tras sus primeros encuentros con Gorbachov). Sin embargo, también el Gobierno americano tiene graves problemas económicos internos y debe enfrentarse a las críticas de una oposición, cada día mayor, para la cual cada nuevo gasto que asume el propio Gobierno para gestionar su rol hegemónico significa una sobrecarga

insostenible para el pueblo americano. EE.UU. siempre ha sido reacio a abandonar la vasta red militar creada durante el apogeo de su poderío y a reducir substancialmente sus fuerzas en el exterior pero, en un contexto de erosión de la jerarquía sistémica y de distensión con el rival soviético, no extraña en absoluto que el presidente americano haya decidido —partiendo de la crisis del golfo Pérsico— aligerarse de algunas de las cargas que conlleva la solución coercitiva de las crisis locales, y proyectar la reducción de las bases militares en el extranjero, comenzando por las europeas.

Ante el conjunto de estos cambios, todos los Gobiernos de los países miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia se plantean la cuestión de repensar la naturaleza de las dos alianzas e incluso las razones de su existencia. El objetivo de estas alianzas era el de prevenir o rechazar el ataque del adversario y conservar una rígida división en bloques subordinados a los dos Gobiernos líderes. Este doble fin ha quedado obsoleto, y todos los Gobiernos europeos piensan en un arreglo común de la seguridad. Para llegar a este acuerdo debe avanzarse, ante todo, del control de los armamentos a su reducción substancial. Esta evolución ya se ha iniciado en la Conferencia de Viena sobre las fuerzas convencionales en Europa (CFE) (que en marzo de 1989 ocupó el lugar de la MBFR) concluida en otoño de 1990. Hay quien piensa que la evolución de la seguridad militar en Europa conllevará la asunción por parte de los Estados europeos de la carga íntegra de la propia defensa, y que ello implica la redefinición del papel de EE.UU. y la URSS. Sin embargo, el hecho de que la CFE se haya desarrollado sólo a través de negociadores americanos y soviéticos demuestra que la evolución de la seguridad en Europa está aún ligada al mantenimiento de las dos alianzas militares. La conclusión de la Conferencia 4 + 2 sobre Alemania —que ha aceptado la inclusión de la Alemania unida en la OTAN— también ha confirmado que todos los participantes aceptan el mantenimiento de las alianzas, que deberá ser aceptado también por los demás países europeos, es decir, los otros 30 Estados que participarán en la «segunda CSCE».

El Gobierno americano nunca ha puesto en duda el mantenimiento de la OTAN pero, tras las transformaciones en los últimos años, se ha mostrado abierto al cambio. El propio Bush ha planteado la cuestión de cuál debe ser la nueva política atlántica: como dijo en un discurso pronunciado en Mainz el 31 de mayo de 1989, «la primera misión de la OTAN está ahora casi cumplida». La respuesta la dio su secretario de Estado, J. A. Baker, en un discurso pronunciado en Berlín occidental el 13 de diciembre de 1989, en el que defendió las instituciones internacionales existentes en Europa —en primer lugar, la OTAN— asignándoles la

tarea de crear nuevas relaciones entre las dos partes del continente. Sobre esta base, en la primavera de 1990, madura la idea de proceder a un cambio en la estrategia nuclear de la OTAN, reduciendo el número de misiles de corto alcance, cuya asignación se había decidido en 1983 (tras el acuerdo INF) para mantener la credibilidad de la estrategia de respuesta flexible en Europa y la posibilidad de una guerra nuclear desarrollada en el continente. En su lugar se asumió la tesis del Gobierno de Bonn según la cual las armas nucleares en Europa deben tener una función únicamente disuasoria y no debe preverse una guerra nuclear en el continente europeo. En 1989, el Gobierno de Bonn pidió a los aliados de la OTAN negociar la reducción de los misiles de corto alcance con Moscú; el presidente Bush respondió con la propuesta de una conferencia para discutir la nueva estrategia política y militar de la Alianza Atlántica. Cuando ésta tuvo lugar (Londres, 4-5 julio 1990), los ministros de Asuntos Exteriores de la Alianza propusieron a los Gobiernos del Pacto de Varsovia una declaración conjunta de renuncia al uso de la fuerza y la constitución de una relación regular entre las dos alianzas; invitaron al líder soviético a pronunciar un discurso en una futura cumbre de la Alianza; prometieron una reducción de sus ejércitos tras la retirada del Ejército soviético de Europa oriental; y auspiciaron la atribución de competencias en asuntos de seguridad a la CSCE y la evolución institucional de ésta, con la creación de un secretariado estable.

Estas propuestas se han encontrado con los Gobiernos del Pacto de Varsovia inmersos en una transformación dominada por una gran incertidumbre y cautela, a pesar de que el líder soviético Gorbachov ha sustituido las presiones a la conformidad, típicas de los tiempos de Brezhnev, por el reconocimiento de la inevitabilidad del cambio y de las diversidades nacionales. La cumbre del Pacto de Varsovia de julio de 1989 afirmó que las relaciones entre aliados deben basarse en la «igualdad, la independencia y el derecho de cada uno a desarrollar de forma autónoma la propia política sin interferencias externas». Los cambios que tuvieron lugar en la segunda mitad de 1989 en Europa oriental, se produjeron de hecho (con la excepción particular de Rumania) sin la implicación de los ejércitos nacionales que están integrados en el Pacto de Varsovia bajo el mando soviético. Dicho brevemente, el Gobierno soviético ha renunciado a considerar el Pacto como un instrumento de coerción para mantener la misma forma de régimen socialista en los países aliados.

Gorbachov está convencido de que el Pacto de Varsovia ya no es útil para defenderse de un ataque occidental, aunque no podamos deducir de ello que tenga la intención de renunciar a su existencia. En cambio, lo contrario parece evidente: el antiguo llamamiento a la

eliminación de las alianzas militares en Europa —lanzado durante 40 años por el Kremlin— ha sido sustituido por el reconocimiento de la conveniencia de conservar —aunque sólo sea *pro tempore*— la OTAN y el Pacto de Varsovia como condiciones de estabilidad en Europa. Los cambios en el interior del Pacto (justificados por la nueva política gorbachoviana, por la doctrina estratégica de la suficiencia y por las necesidades económicas) han sido de todas formas profundos. Se han producido reducciones de armamentos, de tropas y de los gastos militares soviéticos y de los Estados aliados, y se está procediendo a la retirada del Ejército soviético de los territorios de éstos. Sin embargo, durante la celebración, el 7 de junio de 1990 en Moscú, de la primera cumbre del Pacto tras la caída de los regímenes comunistas, los Gobiernos participantes no hallaron las condiciones para declarar su defunción. La declaración final de la Cumbre, aun considerando irreversible el final de la división de Europa en bloques militares y aun auspiciando la creación de un sistema de seguridad europea, aplaza toda decisión sobre el futuro de la alianza a una nueva cumbre.

Así pues, la obsolescencia de los objetivos de las dos alianzas militares existentes en Europa no ha implicado el fin de su existencia. EE.UU. y la URSS están interesados en conservar estas alianzas, pero también en reducir el coste económico que soportan para mantenerlas en funcionamiento, y no quieren verlas derrumbarse a causa de no poder soportar más este coste. El Gobierno de Washington, cuando habla de *burden sharing*, sabe que una división simétrica de los costes de la OTAN entre todos los Gobiernos aliados significaría una pérdida de peso político para el Gobierno americano. En realidad, los Gobiernos de Europa occidental (con la excepción del británico) piensan que cuando decidan aumentar su contribución a los costes de un sistema de defensa común, éste deberá tener una estructura institucional autónoma de la OTAN, es decir, una estructura europea, que le podría ser suministrada por la CE, por la UEO o por la incorporación de ésta en la primera. Los Gobiernos de Europa central y oriental, por su parte, son favorables a la desaparición del Pacto de Varsovia, pero saben que ello sólo puede suceder de forma gradual. De todos modos, tras los cambios de 1989 y de la primera parte de 1990 se ha creado un consenso sobre el mantenimiento de las alianzas en Europa, y las únicas iniciativas concretas encaminadas a reducir el peso y los costes de las estructuras militares de estas alianzas han sido fomentadas por los dos Gobiernos líderes de los bloques, esto es, en las negociaciones CFE, que se han caracterizado —como es sabido— por un clima muy positivo y casi por una carrera a la baja del número de armas y ejércitos de las dos partes. Esta carrera a la baja se explica por el acuerdo político

general establecido entre Washington y Moscú y por su común interés en reducir los gastos militares, pero también por el hecho de que ninguno de sus aliados haya cuestionado abiertamente la existencia de las alianzas. Es decir, Moscú y Washington quieren continuar controlando la permanencia o la liquidación de los bloques y, si se procediera a su liquidación, quieren que ésta se produzca de una forma gradual, que puedan controlar.

En este contexto se sitúa el proyecto de una nueva fase de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Fue Gorbachov quien lanzó la idea en un discurso ante la Asamblea del Consejo de Europa, el 6 de julio de 1989, proponiendo una conferencia que marcara las etapas del proceso de construcción de una «casa común europea» y el agotamiento institucional de los bloques. Ciertamente, los occidentales no tenían esta idea cuando se adhirieron a su propuesta: Bush la aceptó en la Cumbre de Malta (2-3 diciembre 1989) y los Gobiernos de la CE en el Consejo Europeo de Dublín (28 abril 1990).

Cabe recordar aquí que el 19 de enero de 1989 concluyó en Viena la tercera conferencia sobre la aplicación del Acta de Helsinki, y que el documento final prevé, entre otras cosas, que en los tres años sucesivos se celebren otras nueve conferencias sobre diversos asuntos, como la información, economía, medio ambiente, Mediterráneo, resolución pacífica de controversias, cultura y derechos humanos. A medida que estas conferencias se vayan desarrollando, la CSCE demuestra ser un proceso de negociación permanente y continuo que facilita la cooperación en Europa. Hasta el día de hoy, ésta ha estado controlada por los europeos y el Gobierno americano no le ha dedicado mucha atención. Por eso es importante que, el 8 de junio de 1990, el secretario de Estado americano, J. A. Baker, confirmara el apoyo americano a la idea de transformar la CSCE en un instrumento para dar vida a un acuerdo paneuropeo de seguridad, pero también es significativo que exigiera la firma del acuerdo sobre reducción del armamento convencional en Europa como condición para iniciar la nueva CSCE.

En definitiva, la confrontación ideológica Este-Oeste no era más que uno de los factores de la creación de los bloques; éstos han sido siempre instrumentos también de la rivalidad entre los dos Estados dotados de mayor poder. El sistema internacional contemporáneo atraviesa una nueva fase de reducción de su grado de jerarquía. Esta reducción se inició en los primeros años 1960, tuvo una fase de aceleración en los primeros setenta (Attinà, 1989) y entró en una nueva fase de aceleración en la segunda mitad de los ochenta, sobre todo debido a la crisis de la capacidad económica de la potencia hegemónica (EE.UU.) y de su rival (URSS).

Para hacer frente a esta nueva reducción, los Gobiernos de Washington y Moscú han entrado en una nueva fase de distensión, tal como lo habían hecho en los años 1960 (negociación sobre la no proliferación) y mediados los setenta (negociación sobre armamentos estratégicos). Tanto en un caso como en el otro, los bloques siempre se vieron sacudidos: en los sesenta fue la salida de Francia del aparato militar de la OTAN, la primavera de Praga y el disenso rumano en el Pacto de Varsovia; en los setenta fue principalmente la OTAN la que se vio sacudida por la voluntad de cambio mostrada por los europeos, hasta tal punto que Kissinger propuso una nueva Carta Atlántica. La actual reducción de la jerarquía sistémica está destinada a producir transformaciones en los bloques más profundas que en el pasado, y el acuerdo entre Washington y Moscú para mantener su rol tradicional en el sistema deberá adaptarse a la voluntad de cambios de los respectivos aliados, como nunca ocurrió en el pasado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATTINÀ, F. (1989): *Politica Internazionale Contemporanea*, Milano (Angeli).
- ATTINÀ, F. (1990): «Egemonia e Bipolarità alla Prova», in *Politica Internazionale*, 1-2:9-26.
- CALLEO, P. D. (1987): *Beyond American Hegemony: The Future of the Western Alliance*, New York (Basic Books).
- CHASE-DUNN, C. (1989): *Global Formation. Structures of the World-economy*, Cambridge, Mass. (Basil Blackwell).
- GEIGER, T. (1988): *The Future of the International System: The United States and the World Political Economy*, Boston (Allen and Unwin).
- GILPIN, R. (1981): *War and Change in World Politics*, Cambridge (Cambridge University Press).
- KENNEDY, P. (1987), *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York (Random House).
- MODELSKI, G. (1987): «A System Model of the Long Cycle», en Modelski, G. (ed.): *Exploring Long Cycles*, Boulder (Lynne Publishers), pp. 112-128.
- RUSSETT, B. (1985): «The Mysterious Case of Vanishing Hegemony: or, is Mark Twain Really Dead», en *International Organization*, 2:207-231.
- STRANGE, S. (1988): *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*, London (Pinter).

Africa Austral: el papel de Sudáfrica en la región

Ray BUSH*

Profesor de Ciencia Política,

University of Leeds

Director de la

Review of African Political Economy.

1990 ha sido un año trascendental para Sudáfrica en su papel dentro de la región y para los acontecimientos internos en Angola y Mozambique. En febrero, el prisionero más conocido del mundo, Nelson Mandela, fue liberado después de 27 años de prisión en Sudáfrica. Las reformas del presidente De Klerk han llevado a levantar las prohibiciones de las hasta ahora proscritas organizaciones, incluyendo el Congreso Nacional, el Congreso Panafricano y el Partido Comunista de Sudáfrica, y a permitir el retorno de un gran número de exiliados impacientes, aunque prudentes, de tomar parte en el proceso hacia una democracia multirracial. En Angola y Mozambique las iniciativas de paz para terminar el conflicto librado contra los gobiernos legítimos por la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) y la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO o MNR), organizaciones terroristas respaldadas por Estados Unidos y Sudáfrica, han mostrado por primera vez señales de un posible fin de las hostilidades; y en Mozambique, también ha tenido lugar el compromiso del Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) de celebrar elecciones pluripartidistas en 1991.

Sin embargo, más significativo para la región ha sido la independencia de Namibia, ilegal y brutalmente ocupada por Sudáfrica. La celebración de la independencia el 31 de marzo (esperada por los jefes de Estado de todo el mundo, incluyendo Sudáfrica) selló un proceso de transición iniciado en abril de 1989. Este proceso había sido supervisado por fuerzas de las Naciones Unidas, concretamente por el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición a la Independencia de Namibia (GANUPT), y de acuerdo con la Resolución 435 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas —una versión más moderada de la original Resolución 385 de 1976, que invocaba la retirada de Sudáfrica del territorio, al cual había considerado como su décimoquinta provincia desde 1915—.

Mientras que estos acontecimientos dominaban *individualmente* a los países de África Austral y han ayudado a remodelar las relaciones dentro de la región, los países vecinos de Sudáfrica celebraban *colectivamente* los 10 años de la Conferencia de Coordinación para el Desarrollo de África Austral (SADCC). Fundada en 1980, con el propósito de superar la dependencia de la región frente a Sudáfrica y frustrar la política de «Estrategia Total» del entonces presidente P.W. Botha de establecer un *Cordón Sanitario* para salvaguardar el *apartheid*, la SADCC trató de pasar por alto al «hermano mayor» y recurrió a los recursos colectivos de sus

* El autor agradece la ayuda que le han prestado los comentarios de Lionel Cliffe.

9 miembros –10, después de la admisión de Namibia en 1990–.

El presente comentario analiza los antecedentes de estos y otros acontecimientos significativos ocurridos en África Austral. En particular nos preguntaremos si la nueva actitud de De Klerk, así como las iniciativas de reforma vistas por él «para evitar la revolución» en el interior de Sudáfrica (*The Guardian*, 5 de febrero de 1990), tendrán un efecto permanente y continuo de reducir el grado de apoyo sudafricano al terror, la intervención y la desestabilización en la región, y si éstas significarán el fin del *apartheid*. Esto no equivale a reducir todos los acontecimientos de la región a las acciones de Sudáfrica, pero sí a reconocer las interconexiones del subsistema regional en el que Sudáfrica desempeña el poder subimperialista dominante. Por esta razón, debemos comenzar con un análisis de las presiones al propio régimen de Sudáfrica que han impulsado las reformas políticas en aquel país y que han modificado, aparentemente, la perspectiva de las relaciones entre Sudáfrica y sus vecinos.

De Klerk y la «reforma del *apartheid*»

Tres tipos de presión han configurado el proceso de reforma en Sudáfrica y la estrategia de De Klerk, en 1990, para asegurar la continuidad del privilegio de la minoría blanca mientras que, ante la presión de la población negra, hacía ciertas concesiones para ampliar la participación política. Estas son: la crisis económica interna, el cambio en el equilibrio interno de las fuerzas políticas, y finalmente, las presiones internacionales y regionales para favorecer el cambio interno y la paz regional.

La crisis económica

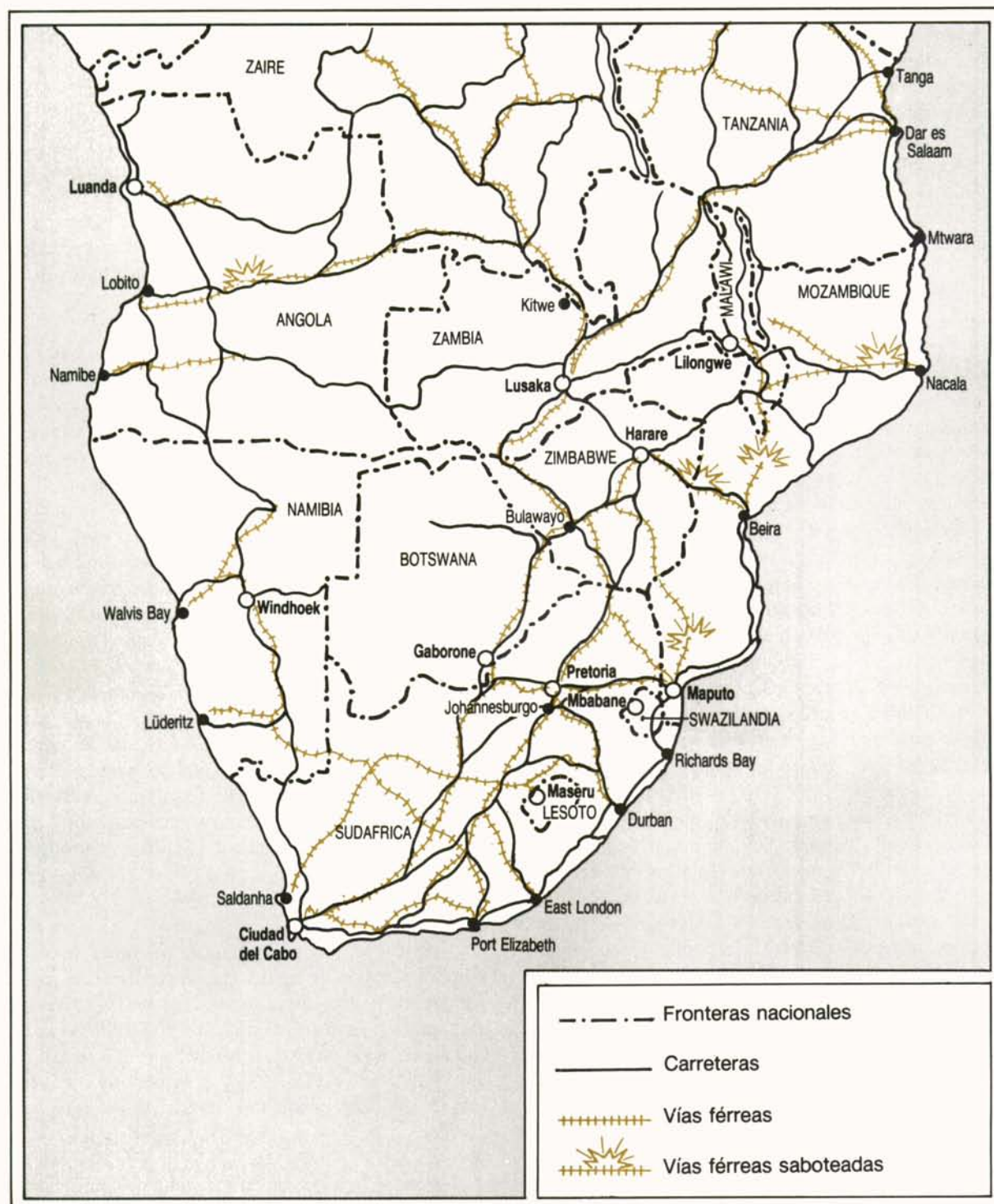
La economía de Sudáfrica es la más desarrollada dentro de la región subsahariana y no ha escapado a las crisis enfrentadas por la mayoría de las economías capitalistas a fines de los ochenta, inflación, estancamiento y desempleo (Loxley, 1990). Sin embargo, la estructura de la economía sudafricana y su comercio exterior revelan que este país está más próximo a los del Tercer Mundo que a los países de capitalismo avanzado. Es altamente dependiente del comercio exterior, ya que las exportaciones representan entre el 27 % y el 30 % del PIB, de las cuales el oro registra el 40 % del total y los minerales y metales básicos entre el 20 % y el 30 %; los productos agrícolas significan el 5 % y las importaciones registran entre el 22 % y el 27 %. Aunque esto en sí mismo quizá no sea una desventaja, la composición

del comercio sí lo es. Tal como hemos visto, sus exportaciones son fundamentalmente productos primarios, cuyos precios, en su inmensa mayoría, vienen determinados por la demanda extranjera, y sus importaciones consisten en bienes de capital, tecnología y bienes intermedios. En suma, aunque Sudáfrica es virtualmente autosuficiente en bienes de consumo, las importaciones necesarias para su producción son elevadas: Sudáfrica ni siquiera se asemeja a los Nuevos Países Industrializados como Taiwán, Corea del sur o Malasia.

En los últimos 30 años, la tasa de crecimiento del PIB de Sudáfrica ha caído de una tasa anual media del 6,1 % entre 1960-1965 al 0,8 % entre 1981-1988, y aunque las previsiones de crecimiento para 1990 fueron del 1 %, la violencia en los suburbios y los boicots de los consumidores actualmente sugieren una tasa más negativa. Los ingresos per cápita en 1988 fueron más de un 10 % inferiores a los de 1981; las cifras de desempleo para la población negra, a pesar de haber sido notoriamente subestimadas, fueron calculadas en un 13,6 % para 1988 (75 % más alto que en 1985): cálculos no oficiales registran tasas superiores al 20 % de la fuerza laboral de la población negra en la mayor parte de los sectores, el equivalente a 6 millones de personas. La tasa de inflación en Sudáfrica, que giraba alrededor de un 2,7 % de promedio en los sesenta, ascendió al 10,6 % en los setenta y alcanzó casi el 15 % en las postrimerías de los ochenta. Estos indicadores de la crisis económica de Sudáfrica, determinados por su debilidad en la economía mundial y por la falta de confianza del exterior, las contradictorias bases del *apartheid* como, por ejemplo, su limitado mercado interno donde la población negra tiene una reducida capacidad de compra, y el sistema de migración laboral, las políticas de asentamientos, las grandes desigualdades en el acceso a la educación, la enseñanza y formación técnica para la mayoría de la población, han contribuido actualmente a estimular un replanteamiento de la situación por parte de los estrategas sudafricanos. Hoy en día, éstos se están preguntando acerca de cómo podría y debería ser la economía en los noventa con el advenimiento de un régimen post *apartheid*.

La oposición política y el movimiento democrático de las masas

El segundo y principal grupo de factores que ha impulsado el cambio político en el interior de Sudáfrica y una reformulación de su papel en la región, ha sido el cambio en la situación política interna sudafricana. En ello han intervenido dos elementos. El primero de ellos ha tenido lugar en la correlación interna de las fuerzas del Partido Nacional y en la falta de habilidad (o renuncia) del ex-presidente P.W. Botha para llevar a su



ESTADOS DE LA REGION DE AFRICA AUSTRAL

término la dimensión nacional de su «Estrategia Total», las limitadas reformas constitucionales de principios de los 80 que fomentaron el apoyo de la población blanca a los grupúsculos políticos de ultraderecha. Bor-

ha, temeroso de la reacción violenta del ala derecha, puso fin a cualquier inicio de reforma en 1985, y trató de apaciguar las reacciones de la población blanca, inculcando a las fuerzas externas de la crisis nacional de

Sudáfrica: los disturbios internos fueron achacados a los grupos de liberación nacional —el Congreso Nacional Africano (ANC) y la Organización de los Pueblos del Sudoeste Africano (SWAPO)—, que operaban desde bases de países vecinos. Esto indujo a Sudáfrica a llevar a cabo actos agresivos para desestabilizar a Angola y Mozambique así como a Zimbabwe y Zambia y a los Estados de Botswana, Lesotho y Swazilandia (BLS). No fue sino hasta el «golpe de Estado» del Partido Nacional para destituir a Botha en 1989, y el nombramiento de De Klerk como presidente de Sudáfrica, cuando Pretoria redujo el uso manifiesto del terror en la región. Es más, frente a la oposición del ala derecha, De Klerk parece «coger al toro por los cuernos» alineándose más abiertamente con los grupos políticos de la población blanca de centro-izquierda, que quieren una conciliación interna hecha desde una posición de fuerza. Aunque esta fuerza, caracterizada por la represión en los suburbios y por el estado de emergencia, se ha ido desgastando durante años de oposición a la política del *apartheid* desde el interior de Sudáfrica. La segunda coacción política interna que afectó Pretoria empezó a fines de los ochenta con el fortalecimiento de los sindicatos y con la espontánea pero descoordinada oposición al *apartheid*, principalmente en los suburbios y en las áreas urbanas, por parte de amotinados y manifestantes contra cualquier aspecto de la opresión racial. También provino del Movimiento Democrático de las Masas, de la unión entre organizaciones de la Iglesia y de la Comunidad, así como de las acciones armadas del Congreso Nacional Africano (ANC) y del Congreso Panafricano (CPA), aunque en los últimos años, las acciones armadas fueron mínimas. Esta oposición política por parte de la población negra, aunada a las movilizaciones, ha forzado al Partido Nacional a reorientar el ritmo y el carácter de un régimen post-*apartheid* y ello por razones de puro interés: 1,2 millones diarios se perdieron por los paros y huelgas habidos en la primera mitad de 1990 y unos 700.000 más en julio, o sea tres veces lo que se perdió en la primera mitad de 1989. El Director-Administrador de Checkers, una de las tres importantes cadenas de Supermercados sudafricanos, con un volumen de ventas de 3.000 millones de rands, estima que su compañía perdió 200 millones de rands (equivalentes a 42 millones de libras) tan sólo entre enero y mayo de 1990, debido al boicot de los consumidores (*The Financial Times*, 13 de septiembre de 1990).

Las presiones internacionales y regionales sobre Pretoria

La política regional sudafricana ha atravesado seis fases desde 1978. (Cammack, 1989; Smith, 1990; Hanlton, 1986; Johnson y Martin, 1989.)

1978-1980: Sudáfrica trata de construir una Constelación de Estados del Sudoeste Africano (CONSAS) como parte de la «Estrategia Total» que tenía la finalidad de combatir el comunismo y de reforzar la posición sudafricana en la región.

1980-1981: La independencia de Zimbabwe y la formación de la SADCC amenazan el éxito del proyecto CONSAS. Sudáfrica promueve una campaña de terror contra los países de la Línea del Frente (FLS); la campaña incluye el abortado golpe de Estado en las Islas Seychelles.

1981-1983: Sudáfrica insiste en que las bases del ANC en los países vecinos sean eliminadas. Pretoria ofrece la diplomacia de la zanahoria a Swazilandia y Malawi para que se distancien de la SADCC. Proliferan los ataques sobre Angola y Mozambique, el sabotaje contra Zimbabwe y el asesinato en Lesotho.

1984-1985: La economía sudafricana está sumida en la crisis desde 1983. Temor de Occidente por sus intereses potenciales ante la amenaza que representan la intensificación de la desestabilización y la posible intervención soviética. Esta coyuntura es aprovechada por Sudáfrica para conseguir una declaración pública de paz entre Pretoria y sus vecinos. Botha trata de volver a introducir su proyecto «CONSAS», pero la paz se revela pronto como una farsa. Un capitán del ejército sudafricano es atrapado por los angoleños en 1985, cuando trataba de explosionar el complejo petrolero de Molango, y los mozambiqueños encuentran una clara evidencia escrita en una base del MNR en Gorongosa, demostrando que Sudáfrica nunca planeó cumplir con los acuerdos de Nkomati de 1984.

1985-1988: Acciones militares ofensivas de Sudáfrica a lo largo de la región. Pretoria recibe «luz verde» del presidente Reagan cuando es derogada la Enmienda Clark, que anteriormente había prohibido las acciones norteamericanas clandestinas. En el mes de febrero de 1986, la UNITA consigue armas por un valor de 15 millones de dólares, canalizadas a través de la CIA.

1988-1990: El ejército sudafricano no consigue asegurar la base para la UNITA en Cuito Cuanavale, a fines de 1987-1988. La capacidad militar de Sudáfrica se revela como vulnerable. El costo humano y financiero de la desestabilización causada por el ejército sudafricano se hace cada vez más patente en Sudáfrica; los efectos de la campaña de desinversiones se hacen notar de forma creciente en la economía sudafricana; el acuerdo entre la URSS y los Estados Unidos para la paz

de la región, que incluye la independencia de Namibia, abre la posibilidad de reproducir la tensión en la región.

Las relaciones de Sudáfrica con la región revelan un doble proceso de terror militar —directo o a través de terceros— y de estímulo económico. Desde 1987 parece haber tenido lugar un gradual alejamiento de las políticas de desestabilización. Se iniciaron negociaciones con Lesotho para el proyecto de Aguas y Tierras Altas, con Botswana para el proyecto San Pan Soda Ash y para la rehabilitación del Puerto de Maputo con Mozambique. Pero seguía el apoyo a la UNITA en Angola. Ahora podemos observar los acondicionamientos en Namibia que condujeron a su independencia en 1990. Este es un estudio de caso, en el cual relevantes presiones internacionales llevaron a un acuerdo de independencia para la última colonia de África.

Namibia independiente

A pesar de las considerables manipulaciones electorales e intimidaciones, la SWAPO ganó en el mes de noviembre de 1989 el 57,3 % del voto popular, en un sistema electoral de representación proporcional que le otorgó 41 de los 72 escaños en la Asamblea Constituyente de Namibia. No alcanzaron los dos tercios que necesitaban para dominar el proceso de elaboración de la Constitución sin negociar con otros partidos, pero fue una victoria significativa y una culminación espectacular de 24 años de conflictos armados con el ejército sudafricano. La Alianza Democrática Turnhalle (DTA), que se había aliado con Sudáfrica para promover una coalición interna durante los ochenta, ganó, sin embargo, 21 escaños y otros cinco pequeños partidos consiguieron cada uno 4 escaños o menos. (Cliffe, Bush et al., 1990; Bush, 1989.)

El éxito de las elecciones es de lo más significativo porque justo 12 meses antes, el entonces presidente P.W. Botha, el Ministerio de Defensa Malan y otros «pesos pesados» visitaron Windhoek, la capital de Namibia. A Louis Piennar, el Administrador General del Territorio, le otorgaron mayores poderes y, además, le ofrecieron el proyecto de ampliar y centralizar la ocupación sudafricana. No es sorprendente que, en aquel tiempo, Sudáfrica todavía mantuviera un enfoque agresivo. Namibia es un país inmenso con sólo 1 millón de habitantes. Estratégicamente, hacía para Pretoria de Estado-tapón contra Angola y contra las infiltraciones de la SWAPO. Económicamente, suministraba ingresos considerables procedentes de la actividad minera y pesquera; y las sucesivas políticas de la administración Reagan de «compromiso constructivo» no esti-

mulaban precisamente a que Sudáfrica se retirara del territorio.

El presidente Botha se benefició de la estrategia norteamericana de vincular la retirada de las tropas cubanas de Angola con un acuerdo de independencia de Namibia. Sudáfrica consiguió además de Estados Unidos una política de subvención para apoyar la campaña de la UNITA de Savimbi para derrocar al gobierno de Luanda (Magubane, 1990; Wright, 1989). ¿Por qué entonces Sudáfrica, habiendo aceptado en 1978 el Plan de la ONU para la descolonización, la Resolución 435, tan sólo lo aplicó en 1990? (Seery, 1989). ¿Y qué decir también acerca de la inhibición en el cumplimiento del proceso que tuvo lugar entre abril de 1989 y las votaciones de noviembre, así como la intimidación y la violencia que acompañaron la transición?

La demora tan larga en el cumplimiento de la resolución 435 se debe a la combinación de varios factores. El primero de éstos fue el fomento norteamericano de una Segunda Guerra Fría y su entendimiento con Sudáfrica para condicionar el retiro de las tropas cubanas de Angola antes de la independencia de Namibia. Reagan apoyó la política de la «Estrategia Total» de Botha para hacer retroceder a los Estados de la Línea del Frente pero, sin embargo, fueron precisamente las tropas sudafricanas en Namibia las que *aseguraron* la presencia cubana. La segunda razón de la demora se debió a la reacción occidental y de Sudáfrica ante los resultados de los comicios para la independencia de Zimbabwe en 1980, cuando se había confiado en la posibilidad de un gobierno anti-ZANU (Unión Nacional Africana de Zimbabwe), y se pensaba que el modelo para instaurar un régimen simpatizante de Sudáfrica podría haber sido intentado con mayor ahínco en Namibia, tal como ocurrió a partir de 1985.

Pretoria tenía un papel para Namibia en la región, como Estado subordinado. Con este fin, Sudáfrica necesitaba ganar tiempo para conseguir las condiciones políticas y sociales adecuadas en Namibia. Lo necesitaba para romper el brazo militar de la SWAPO —el Ejército de Liberación del Pueblo de Namibia (PLAN)—, fomentar la división étnica y desarrollar una clase media dócil entre la población negra. El problema de dicha estrategia se reveló en 1987. A fines de aquel año y durante la primera mitad de 1988, el ejército sudafricano fue forzado a poner fin a sus tentativas de crear una nueva plaza fuerte en Cuito Cuanavale, para instalar a la UNITA de Savimbi. A pesar de que el repliegue del ejército sudafricano no haya sido una «pérdida» tan significativa como alguno pensara entonces, en todo caso levantó un gran interrogante sobre el papel regional de Sudáfrica y su capacidad para crear, de forma permanente, Estados débiles en la región. Alrededor de 1988, tras aceptar la enmienda a la

Resolución, Sudáfrica tenía más o menos iniciada su propia reevaluación acerca de su crisis interna y de sus capacidades regionales.

Por un lado, había contenido al Ejército de Liberación (PLAN), y en la Alianza Democrática (DTA), por el otro lado, tenía una organización política con cierta credibilidad (dureza) en el interior de Namibia. A principios pues del proceso electoral, en abril de 1989, Sudáfrica tenía razón en confiar que, aun cuando la DTA no pudiera ganar las elecciones, conseguiría una votación suficiente para evitar que la SWAPO obtuviera una mayoría de dos tercios, tal como ocurrió. A pesar de haber alcanzado dicho objetivo, a menudo parecía como si Sudáfrica abandonara el camino de las elecciones, lo que quizás sugiere una división en el seno del gobierno sudafricano entre partidarios y adversarios de una política de negociación. Por ejemplo, en Ovamboland, en el mismo mes de abril, Sudáfrica libró un nuevo conflicto sangriento, que terminó con más de 350 muertes, de los cuales 315 combatientes, por lo menos, del Ejército de Liberación (PLAN). Mientras que la SWAPO no estaba exenta de alguna culpa en lo que parecía una contravención a la Resolución 435 —trayendo de forma imprudente a sus guerrilleros al interior de la zona no supervisada del país—, las acciones sudafricanas eran cada vez más amplias. Esto condujo a la removilización de un importante contingente de fuerzas sudafricanas, y confirmó la pretensión de Pik Botha de «meter a la SWAPO en vereda». Este comienzo desafortunado del proceso electoral podría haber sido impedido por el Representante Especial de la ONU, Martti Ahtissari. Parece como si éste hubiera permitido que el Administrador General sudafricano obstaculizara su labor, en abril, y en numerosas otras ocasiones. Sudáfrica adoptó la estrategia de demorar el proceso de transición, tantas veces como le fuera posible. Estos retrasos e inhibiciones incluyeron el proyecto de proclamación electoral, el censo de votantes y su renuncia a desarticular el conocido grupo contrainsurgente Koevoet («Palanca») y los batallones étnicos 101 y 202. Además, las unidades policiales namibias (SWAPOL) se resistían a cooperar con los monitores del GANUPT y a intervenir para poner fin a la violencia electoral sustentada por la DTA. Todavía en vísperas de los comicios, Pik Botha —groseramente desinformado por sus propias fuerzas de seguridad— amenazó con suspender las elecciones, alegando como causa las incursiones militares de la SWAPO.

A pesar de todo, las elecciones se llevaron a cabo y, el 31 de marzo de 1990, Namibia accedió a la independencia, aunque sin el importante puerto pesquero de Walvis Bay, con una economía articulada en función de los intereses mineros de las Corporaciones Multinacionales y con un sector agrícola dominado por la

población blanca. La Asamblea Constituyente discutió muy poco la cuestión crucial de la reforma agraria, lo cual indica el carácter limitado del gobierno de la SWAPO, que aún se resiente de las violaciones a los derechos humanos de los detenidos durante la lucha por la independencia. Aunque Sudáfrica ya no dispone ahora de su Estado-tapón frente a Angola, sin embargo sigue prestando apoyo a las fuerzas de la UNITA. Ahora podemos volver a analizar la continuidad o la reducción de la política de desestabilización en los demás países de la Línea del Frente, antes de concluir con una breve discusión acerca de las perspectivas de la SADCC en la década de los noventa.

¿Fin de la desestabilización?

La devastación humana resultante del apoyo sudafricano a la UNITA y el MNR está bien documentada (ONU, 1990; Minter, 1989; Smith, 1990). El cuadro 1 resume los costos económicos de una década política que, combinando la mano dura y el diálogo, tenía por objetivo sumir a los Estados de la Línea del Frente en una actitud complaciente con Sudáfrica.

Los cambios en el interior de Sudáfrica en 1990 han hecho pensar que la desestabilización disminuirá, a medida que Pretoria se preocupe más por un arreglo interno al *apartheid* y fortalezca las relaciones de amistad con los países de la Línea del Frente. Esta impresión está reforzada por la renegociación del inútil Acuerdo Nkomati, firmado por Botha y el presidente Chissano de Mozambique, en septiembre de 1988; por la ayuda humanitaria sudafricana para los refugiados de Mozambique en Malawi; por el acuerdo de comercio de Sudáfrica con Mozambique en julio de 1989, y finalmente por la reestructuración de los 14 millones de deuda externa de dicho país en agosto de aquel año.

Quedan, sin embargo, unos cuantos problemas que sugieren que Pretoria no ha abandonado del todo su pretensión de mantener la subordinación de los Estados de la Línea del Frente, aunque haya interrumpido temporalmente sus intervenciones más agresivas. Es evidente, por ejemplo, que Sudáfrica mantiene estrechos vínculos con UNITA, a pesar de su supuesta retirada de Angola. (*The Independent*, 30 de junio de 1990.) Por otro lado, los Estados Unidos presionaron para conseguir el apoyo soviético para la entrega de una ayuda «humanitaria» a la UNITA, mientras continuaban las conversaciones de paz entre la UNITA y el gobierno de Dos Santos.

En el mes de junio de 1990, 1,5 millones de angoleños, de una población de 9 millones, se vieron afectados por la sequía; murieron 2.500 personas y más de

Cuadro 1
 PERDIDAS DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN LA REGION DE LOS PAISES MIEMBROS DE LA SADCC 1980-88
 (millones de dólares a precios de 1988)

País	1988		1980-1988	
	Pérdida	% del PIB real	Pérdida	% del PIB real 1988
Angola	4.500	90	30.000	600
Mozambique	3.000	110	15.000	550
Zimbabwe	1.350	25	8.000	145
Malawi	550	30	2.150	133
Zambia	500	20	5.000	200
Tanzania	500	10	1.300	26
Botswana	125	10	500	40
Lesotho	50	7	300	42
Swaziland	30	5	200	33
Total SADCC	10.605	43	62.450	210

Fuente: Smith, 1990: 135

120.000 cabezas de ganado. Este sufrimiento y la catástrofe misma fueron fomentadas y agravadas por los continuos asaltos militares de la UNITA sobre los habitantes del sur meridional de Angola. Desde la tregua con el régimen colonial portugués en 1972 —tres años antes de la independencia—, la UNITA ha ocasionado daños con el apoyo norteamericano y sudafricano. En sus argumentos para conseguir ayuda en 1990, Savimbi admitió que ya no podía alimentar a la gente de los alrededores de su base, en Jamba. Se solicitó al gobierno de Angola y a los Estados vecinos de Namibia y Botswana que proveyeran «corredores de paz» para transportar ayuda alimentaria. El problema para estos países estribaba en que no había garantía de que sólo se utilizarían para el traslado de alimentos. Por ejemplo, el avión Hércules C-130 de la CIA había estado haciendo vuelos nocturnos en Angola, completamente repleto de armas para la UNITA; y la administración Bush solicitó al Congreso norteamericano, en julio de 1990, una suma adicional de 10 a 15 millones de dólares para la ayuda anual de 50 millones otorgados a Savimbi. En octubre de 1990, el Congreso aprobó 70 millones.

Mientras que Bush y Sudáfrica continuaban declarando su firme apoyo a la UNITA y el MNR, considerados como legítimas fuerzas políticas de la oposición que necesitaban representación en un sistema electoral multipartidista, los oficiales norteamericanos de mayor antigüedad comenzaron a manifestar puntos de vista alternativos. En enero, Herman Cohen, Secretario Adjunto para Asuntos Africanos, se mostraba «muy preocupado» por los ataques de la UNITA sobre las instalaciones angoleñas y esperaba que «fuera sólo un error» (*The Guardian*, 27 de enero de 1990). Quizás estas declaraciones sólo sean «lágrimas de cocodrilo», pero, con anterioridad, dos importantes diplomáticos norteamericanos ya habían criticado ferozmente las actividades del MNR en Mozambique. En una ocasión, argu-

mentaron que el ejército creado por Sudáfrica ha provocado «uno de los más brutales holocaustos desde la segunda guerra mundial» (*The Guardian*, 17 de marzo de 1990). Esto ha tenido como consecuencia un saldo en 1990, después de 15 años de guerra, de un millón de muertes ocasionadas directa o indirectamente por los desastres del conflicto; por lo menos el 20 % de la población ha sido desplazada o se ha desplazado a los países vecinos en busca de ayuda; dos millones padecen hambre y el 80 % del territorio ha sido clasificado como inseguro.

El desastre de Mozambique también ha tenido un impacto regional más amplio. A causa de la destrucción del transporte de Mozambique y de las instalaciones portuarias de Maputo, Beira y Nacalá, Zimbabwe y Malawi han gastado millones de dólares en la utilización de rutas alternativas. Malawi gasta el 40 % de las ganancias de su comercio exterior en transportar a través de los puertos sudafricanos; Zimbabwe, además, gasta 250.000 libras al día en mantener una presencia militar de 7.000 a 10.000 hombres que vigilan los depósitos de combustible y las rutas de transporte.

El apoyo sudafricano al MNR ha trabajado de forma certera para hundir la economía de Mozambique y para forzar al FRELIMO a mantener en pie un ejército de 35.000 hombres, combatiendo aproximadamente a 20.000 rebeldes, en uno de los países más pobres del mundo, donde el ingreso per cápita es sólo de 80 libras. Sin embargo, en la segunda mitad de 1990, había expectativas favorables de que las conversaciones entre el MNR y el FRELIMO podrían traer la paz. En marzo, el presidente Chissano pensó que los cambios en el interior de Sudáfrica impulsarían la paz regional, ya que parecía que en Pretoria los militares «halcones» habían sido desplazados por De Klerk. Aunque hay razón para albergar optimismo, como hemos visto, posiblemente sea prematuro decir que los responsables de la política sudafricana han adoptado totalmente la idea

de una paz regional incondicional. A principios de 1990, por ejemplo, elementos militares y «halcones» en el seno del Estado sudafricano se opusieron, con éxito, al anteproyecto legislativo del Departamento de Asuntos Exteriores, encaminado a calificar de delito criminal el apoyo sudafricano a las organizaciones de oposición no gubernamentales en los Estados vecinos. Y aunque una comisión destacada, la Harms Commission of Enquiry, investigó los «escuadrones de choque» y las actividades militares sudafricanas encubiertas, especialmente las del conocido «Buró de Cooperación Civil», sus puntos de referencia son limitados y es poco probable que revelen gran cosa. En pocas palabras, mientras que, por un lado, el presidente De Klerk ha fortalecido el poder del Partido Nacional por encima de los burócratas de la seguridad nacional que poblaban el «National Security Management System» —un elemento clave del control militar bajo el entonces presidente Botha—, por otro, individuos y organizaciones (sin excluir a Malan, Ministro de Defensa) permanecen en posiciones de fuerza en el Estado sudafricano. (*The Weekly Mail*, 16 de marzo de 1990.)

El costo humano y económico de la guerra en Mozambique y, sobre todo, el cese del apoyo soviético y de los europeos del Este para Maputo, consecuencia de las revoluciones en Europa Oriental, no han dejado a Chissano más opción que la de iniciar el diálogo con el MNR. Así las cosas, dio un golpe de teatro. Poco después de que se iniciaran en julio las conversaciones entre el gobierno y el MNR en Roma, Chissano anunció que el Politburo del FRELIMO había decidido abandonar su monopolio del poder y que se encaminaba a adoptar el multipartidismo, con elecciones previstas para septiembre de 1991. También reconocía los errores cometidos desde la independencia, especialmente bajo el entonces presidente Machel, el cual había impuesto el proceso de colectivización de la agricultura que indudablemente incrementó la oposición al FRELIMO en el campo.

En otras partes de la región, había descontento con el sistema de partido único. En *Zambia*, el verano estuvo dominado por una tentativa de golpe (negada por Kaunda) y manifestaciones por una democracia política, así como por el fin del acuerdo con el FMI, que imponía severas condiciones económicas y doblaba el precio del maíz de la noche a la mañana. En principio, Kaunda ha aceptado con renuencia celebrar un referéndum sobre la cuestión de un mayor pluralismo, lo cual podría significar el fin de la dictadura de su Partido Unido de la Independencia Nacional (UNIP), aunque no está nada claro cuándo tendrá lugar.

Kaunda ha acogido la nueva presidencia de Sudáfrica como portadora de nuevas esperanzas para la región. No debiera olvidarse que, mientras Kaunda personal-

mente ha sido con frecuencia ambiguo en sus acciones de oposición a la política del *apartheid*, Zambia en cambio fue uno de los primeros Estados en sufrir las consecuencias del terror sudafricano.

La reacción del presidente Mugabe, en el vecino país de *Zimbabwe*, ha sido más discreta, así como su compromiso de acceder a una democracia pluripartidista. En las elecciones de 1990, marcadas por la violencia (aunque menos de lo que se temía) y por las acusaciones de disminuir el censo electoral en zonas críticas para el partido predominante, la victoria del partido de Mugabe, Unión Nacional Africana de Zimbabwe - Frente Patriótico (ZANU-PF), sobre el Movimiento de Unidad de Zimbabwe de Tekere, por 116 contra 2 escaños, fue menos aplastante de lo que el número de escaños sugiere. Fue una victoria donde la participación electoral resultó la más baja desde la independencia en 1980. Uno de cada cinco ciudadanos de Zimbabwe no votó por el partido de Mugabe, como tampoco lo hizo alrededor de una tercera parte de los trabajadores urbanos de ciudades como Harare, Bulawayo y Mutare. También existen divisiones en el seno del ZANU sobre el sistema monopartidista.

La oposición a los partidos dominantes se da igualmente en otras partes de la región, esta vez apoyada abiertamente por Sudáfrica. En *Malawi*, el Movimiento por la Libertad finalizó la década de los ochenta con muy pocas perspectivas de derrocar la dictadura de Kamuzu Banda, largo tiempo aliado de Sudáfrica; y en *Lesotho*, el Consejo Militar liderado por el General Lekhanya continuó sus conflictos con el Rey Moshoeshoe. Este estuvo exiliado en Inglaterra después de tratar de asumir poderes ejecutivos, y de fomentar vínculos más estrechos con el África Negra que con el régimen de Pretoria, el cual ayudó a los militares a llegar al poder.

La Conferencia de Coordinación para el Desarrollo de África Austral (SADCC)

La Región SADCC en síntesis

- La población se acerca a los 70 millones (el doble que la de Sudáfrica).
- El PIB se sitúa alrededor de 25 mil millones de dólares (la mitad del PIB sudafricano).
- La distribución porcentual del PIB por países es la siguiente: cerca del 20 % para Angola, Tanzania y Zimbabwe; 15 % para Mozambique y Zambia; 10 % el resto.
- El ingreso per cápita es de alrededor de 400 dólares (la cuarta o quinta parte del de Sudáfrica).

— El ingreso per cápita es menor a 100 dólares en Mozambique; alrededor de 200 dólares en Lesotho, Malawi y Tanzania; y entre 800 y 1.000 dólares en Botswana y Swazilandia.

La región de la SADCC (Leys y Tostensen, 1982; Stoneman, 1990) incluye países con resultados económicos diferentes y, como hemos visto, regímenes políticos diferentes. Una cosa los une —aunque Malawi es más discreta en su condena— y es la oposición al *apartheid* y a los efectos de las políticas sudafricanas de desestabilización regional. La SADCC ha sido organizada dando distintas funciones a distintos países, los cuales coordinan y organizan reuniones —especialmente con donantes internacionales— para llevar a cabo proyectos que generen independencia en la región. Mozambique ha tenido la responsabilidad del transporte y el comercio, y Zimbabwe, la seguridad alimenticia. Mientras que la SADCC ha celebrado 10 años de existencia en 1990, cargada de dificultades —en particular, los desequilibrios regionales y las diferentes perspectivas políticas—, resulta difícil juzgar en qué medida ha tenido éxito. Nuestro interés ahora, a modo de conclusión del presente comentario sobre la región, es analizar las perspectivas para la SADCC en el contexto de régimen post-*apartheid* en Sudáfrica.

Los debates realizados en Sudáfrica durante 1990 ponen en evidencia la falta de un análisis que estudie el impacto sobre la región de las reformas en Sudáfrica. Por ejemplo, el pasado mes de agosto, en una importante entrevista, Joe Slovo omitió cualquier referencia a la región (*Financial Times*). El fracaso de una agenda regional por parte de las fuerzas progresistas en el interior de Sudáfrica, y la falta de reconocimiento de un vínculo estructural entre Sudáfrica y la región, no permite esperar que una nueva mayoría gubernamental no continuará persiguiendo un interés nacional despreocupado por reorientar los actuales desequilibrios regionales en el comercio entre Sudáfrica y sus vecinos. (Tostensen, 1990.) Mientras que una política de «buena vecindad» respondería sin duda a las expectativas y se vería bien acogida, la fortaleza económica de Sudáfrica y el carácter de sus relaciones económicas con la región, dé la que ha extraído mano de obra emigrante, de los suministros minerales y un gran mercado para sus exportaciones, sugieren en cambio que en el mejor de los casos, los miembros de la SADCC seguirán como socios menores en el crecimiento regional, o que en el peor de los casos, se convertirán en integrantes de una CONSAS refundida, en donde la región quedará más estrechamente integrada dentro de la poderosa economía sudafricana, más como partes individuales que como parte de una fuerza regional superior. Desde el punto de vista de la pura «racionalidad» económica, lo último quizás sea el camino más productivo para la

región en la década de los noventa, pero los costos derivados se traducirán en una profundización de las actuales desigualdades regionales.

REFERENCIAS

- BURGESS, D. y BUSH, R. (eds.) (1990) *US Imperialism in the 1990s* London: Pluto Press.
- BUSH, R. (1989) «The Namibian Election: Just about Free and Fair», *Review of African Political Economy* 45/46: 151-157.
- CAMMACK, D. (1989) «South Africa's War of Destabilisation», in Moss, G. y Obery, I. (eds.) *op. cit.* pp. 191-208.
- CLIFFE L. (1989) «Namibia Postscript: the Election Results», *Review of African Political Economy* 45/46: 157-158.
- CLIFFE L. y BUSH, R. et al. (1990) *Namibian Election Study - Preliminary Report*. Leeds: University African Studies Unit.
- DAVIES, R. y O'MEARA, D. (1985) «Total Strategy in Southern Africa: an analysis of South African Regional Strategy since 1978», *Journal of Southern African Studies* 11 (2) Abril.
- DAVIES, R. (1989) «South African Regional Policy Before and After Cuito Cuanavale», in Moss, G. y Obery, I. *op. cit.* 166-180.
- The Financial Times* 13 septiembre 1990, London y Frankfurt.
- The Guardian* 27 enero, 5 febrero, 17 marzo 1990, London and Manchester.
- HANLON, J. (1986) *Beggar Your Neighbours: apartheid power in Southern Africa*. London: CIIR & James Currey.
- The Independent* 30 junio 1990, London.
- JOHNSON, P. y MARTIN, D. (1989) *Apartheid Terrorism - The Destabilisation Report*; London: Commonwealth Secretariat y James Currey.
- LEYS, C. (1989), «The Security Situation and the Transfer of Power in Namibia», *Review of African Political Economy* 45/46: 142-151.
- LEYS, C. y TOSTENSEN A. (1982) «Regional Co-operation in Southern Africa: The Southern African Development Coordination Conference (SADCC)», *Review of African Political Economy*, 23, 52-71.
- LOXLEY, J. (1990) «The South African Economy: From Apartheid To Liberation», ponencia para la Manitoba Coalition of Organisations Against Apartheid.
- MAGUBANE, B. (1990) «The United States of America and South Africa in the Reagan Era», in Doris Burgess y Ray Bush (eds.) *op. cit.*
- MINTER, W. (1989) *The Mozambican National Resistance (Renamo) as Described by Ex-participants*, Washington DC: Informe de investigación para la Fundación Ford y la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional.
- NILSSON, A. (1990) *Unmasking The Bandits: The Face of the MNR*, London: ECASAAMA.
- MARTIN, D. y JOHNSON, P. (eds.) (1986) *Destructive Engagement: Southern Africa at War* Harare: Zimbabwe Publishing House.
- MOSS, G. y OBERY, I. (eds.) (1989) *South African Review 5*, Johannesburg: Raven Press y el Southern African Research Service.

- United Nations (1990) *The Emergency Situation in Mozambique: Priority Requirements for the period 1990-1991*: New York: ST/SPQRCDT/1.
- SEERY, B. (1989) «Security Council Resolution 435 and the Namibian Independence Process» in Moss, G. y Obery, I. (eds.) *op. cit.* 227-240.
- SMITH, S. (1990) *Front Line Africa: The Right to a Future*, Oxford, Oxfam.
- STONEMAN, C. (1990) «SADCC: The Search For Self-Reliance, Past and Future», ponencia para la conferencia, celebrada en la Universidad Politécnica de Leeds, con motivo de los 10 años de la SADCC.
- TOSTENSEN, A. (1990) «Challenges for SADCC in the 1990's» contribución a la Conferencia *Southern Africa in the 1990's - Europe's Role - 10 years of SADCC and recent developments in Angola, SA and Namibia*, organizada por AWEPA, African-European Institute y la Asamblea Nacional francesa, París 22-23 mayo.
- The Weekly Mail* 16 March 1990, Johannesburg.
- WRIGHT, G. (1989) «US Foreign Policy and Destabilisation in Southern Africa» *Review of African Political Economy* 45/46: 159-168.

La soberanía económica del Tercer Mundo en juego en la Ronda Uruguay del GATT

Martin KHOR KOK PENG

Investigador.

Third World Network, Penang, Malasia.

Antecedentes de la Ronda Uruguay

Los representantes comerciales de los países industrializados han estado intentando un poco conocido pero extremadamente peligroso asalto a la soberanía económica de los países del Tercer Mundo a través de las conversaciones de la Ronda Uruguay, auspiciadas por el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT). Estas evoluciones en la Ronda Uruguay han recibido escasa atención pública porque las negociaciones se desarrollan a puerta cerrada y permanecen escondidas del escrutinio de grupos de ciudadanos o incluso de Parlamentos y Gobiernos.

Muchos Gobiernos del Tercer Mundo implicados en las negociaciones han expresado repetidamente su malestar y frustración por los intentos de los principales países industrializados de arrollar con propuestas de cambiar drásticamente las reglas del comercio y la economía internacionales. Estas críticas se han visto estorbadas por la falta de influencia técnica y diplomática y de coordinación entre ellos, aunque cada vez más toman posiciones negociadoras conjuntas.

La Ronda Uruguay en particular y el GATT en general se han convertido con mucho en la más importante arena de negociaciones económicas Norte-Sur. Según el programa, la Ronda Uruguay debe acabar en diciembre de 1990, por lo que existe una urgencia importante en las partes interesadas para tomar posiciones e influenciar el resultado.

Los países industrializados están intentando, a través de la Ronda, ampliar y reforzar su control sobre la economía en general, así como sobre las economías nacionales de los países del Tercer Mundo. Intentan, en muchas áreas de las negociaciones, reducir o abolir totalmente el «principio del desarrollo», que ha sido aceptado hasta este momento entre las reglas del GATT.

Según este principio, pueden concederse exenciones o privilegios (como un mayor plazo temporal a los países en desarrollo) en el cumplimiento de ciertas obligaciones del GATT, a causa de las desventajas que les supone ser menos desarrollados económicamente en comparación con los países industriales, y en apreciación de las especiales necesidades que tienen para construir su capacidad de desarrollo a largo término. En otras palabras, el «libre comercio» promovido por el GATT se ve moderado por el «principio del desarrollo».

En las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay, este principio se ha ido erosionando más y más y ha sido ignorado por los principales países industrializados, que intentan que se trate a los países del Tercer Mundo en las mismas condiciones que a ellos mismos. Los países industrializados también han mostrado me-

nor interés en hacer concesiones en áreas en las cuales el Tercer Mundo está interesado, por ejemplo la reducción de los aranceles sobre sus productos o la mejora del acceso de sus productos a los mercados de los países industriales.

En cambio, el verdadero eje central de los intereses de los países industrializados en la Ronda Uruguay es la reestructuración radical del propio GATT y una gran aplicación de sus poderes de manera que pueda convertirse en un «policía económico mundial», para reforzar nuevas reglas que maximicen sin estorbos las operaciones de las corporaciones transnacionales. Los países industrializados desean que el principio del «libre comercio» (ausencia de interferencias, intervenciones o controles estatales) sea aplicado internacionalmente, no sólo en el área tradicional del GATT (comercio de bienes), sino ahora también en el área de servicios y flujos de inversiones. Las restricciones u obligaciones impuestas por los Gobiernos del Tercer Mundo a las compañías extranjeras que quieren relacionarse con o establecerse en sus países, son consideradas contrarias al «libre comercio».

Las compañías transnacionales quieren que estas barreras a su libre actividad desaparezcan, para poder así penetrar de forma más efectiva en las economías del Tercer Mundo. Actuando como grupo de presión efectivo y bien organizado han conseguido que sus Gobiernos utilicen la Ronda Uruguay para ampliar el principio de «libre comercio» del comercio de bienes industriales (actual jurisdicción del GATT) hasta abrazar también el comercio de productos agrícolas y los «nuevos temas» de los servicios, inversiones y derechos de propiedad intelectual.

Si estas nuevas áreas son incorporadas al marco del GATT en la forma propuesta por los países industrializados, los países del Tercer Mundo deberán «liberalizar» o abrir sus economías nacionales. Ello permitirá a las compañías transnacionales tener aplastantes derechos no sólo de exportación al Tercer Mundo, sino también de inversión y establecimiento en los países del Tercer Mundo y a ser tratadas como compañías de propiedad local, sin apenas ningún control estatal sobre ellas. Esta «libertad» será concedida no sólo en la industria y la agricultura, sino también en los sectores de servicios (como la banca, seguros, transportes, comunicaciones, medios de comunicación y servicios profesionales).

Pero las compañías transnacionales y los países industrializados quieren tener su pastel y también comerlo. Proponen también que el GATT se convierta en el policía que refuerce nuevos regímenes sobre los «derechos de propiedad intelectual» que obligarían a los países del Tercer Mundo a promulgar leyes nacionales que garanticen los derechos de patente y protección a

los productos y tecnologías de las compañías transnacionales. Ello impedirá en gran parte la posibilidad que las compañías o agencias del Tercer Mundo desarrollen su propia capacidad tecnológica y concederá un poder monopolista a las compañías transnacionales sobre la tecnología.

En realidad, esto último va en contra del principio de «libre comercio» que los países industrializados están utilizando como argumento para abrir el Tercer Mundo por la fuerza. Esta contradicción expresa el doble estándar que conlleva el propio interés de los países industrializados en presionar para la adopción de «nuevos temas» o nuevos poderes para el GATT. Usan el liberalismo o el libre comercio como un arma intelectual de presión para la liberalización de los servicios y los flujos de inversiones al Tercer Mundo, pero al mismo tiempo quieren limitar el libre flujo de capacidad tecnológica al Tercer Mundo, imponiéndole obligaciones de patentes y regímenes de derechos de propiedad intelectual.

Tras todos los argumentos pseudocientíficos sobre el libre comercio está el puro y simple hecho de que los países industrializados están usando la Ronda Uruguay para permitir a sus compañías transnacionales ampliar enormemente sus poderes monopolistas sobre todas las áreas y niveles de la economía mundial y las economías nacionales posibles. Mediante la incorporación de los servicios y las inversiones en regímenes semejantes al GATT, las compañías transnacionales podrían penetrar en sectores y áreas del Tercer Mundo en las que hoy predominan las firmas pequeñas y medianas de propiedad local (o el llamado sector informal, de propiedad familiar). Se necesita poca imaginación para prever que estas pequeñas unidades económicas locales serán rápidamente engullidas cuando las compañías transnacionales entren en escena.

Y con la instauración de leyes sobre los derechos de propiedad intelectual que protejan la posición monopolista de las compañías transnacionales, se impedirá a las compañías nacionales del Tercer Mundo desarrollar sus propias tecnologías y, así, poder constituir en el futuro una amenaza a las compañías transnacionales existentes.

Así, las corporaciones de los países industrializados se expandirán y extenderán sus poderes monopolistas en el comercio y la inversión en todos los sectores y áreas del mundo (no sólo en el Tercer Mundo sino, con el colapso de Europa del Este y la apertura de la URSS, también en los antiguos, y muchos de los actuales, países socialistas), al mismo tiempo instauran derechos de monopolio sobre la tecnología para impedir la aparición o el desarrollo de posibles competidores. Los «nuevos países en vías de industrialización» (como Corea del Sur o Taiwan) serán sometidos a control, mien-

tras que competidores del Tercer Mundo potencialmente poderosos, como India, Brasil, o China, encontrarán obstáculos para su «despegue económico».

El resultado serán unos poderes monopolistas en continua expansión sobre unas áreas geográficas cada vez más extensas, en más y más sectores económicos controlados por un cada vez menor número de grandes compañías. Lo que se busca en la Ronda Uruguay es facilitar esta creciente concentración de capital y poder de mercado. El reverso de la moneda es la creciente erosión del control de los países del Tercer Mundo sobre sus economías nacionales en favor de empresas extranjeras, y su creciente marginalidad en la economía mundial.

El rol de las compañías transnacionales

El papel jugado por las compañías transnacionales para influir en la Ronda Uruguay ha ido haciéndose más claro. La Administración de EE.UU., principal defensora de los «nuevos temas», ha estado trabajando en colaboración con las compañías del país. En 1982, EE.UU. expresó por primera vez la necesidad de aplicar los principios del GATT al comercio de servicios, a causa del deseo de las compañías de servicios estadounidenses de ampliar sus mercados y operaciones y romper así las barreras, especialmente en el Tercer Mundo, que dificultan esta expansión.

Los representantes de las compañías transnacionales actúan regularmente como grupos de presión en Ginebra durante los períodos de negociación. La efectividad y escala de estas actividades se hizo evidente en julio de 1990 durante la cumbre del Grupo de los Siete países más industrializados, en Houston, en cuya orden del día la Ronda Uruguay figuraba como tema prioritario.

En mayo de 1990, algunas compañías y organizaciones de negocios líderes en EE.UU. anunciaron la formación de una poderosa «Coalición MTN (Negociaciones Multilaterales sobre Comercio)». Presidido por el anterior Representante Comercial de EE.UU., William Brock —actualmente dedicado a negocios privados—, el grupo incluye a la American Express, General Motors, IBM, General Electric, Cargill, Citicorp, Procter & Gamble y otras compañías, así como el Consejo de EE.UU. para el Comercio Internacional, la Conferencia Americana de Comercio, la Asociación Nacional de Fabricantes, la Coalición de Industrias de Servicios, la Alianza de Inversiones Internacionales y el Comité de Propiedad Intelectual.

La coalición define sus objetivos en la forma siguiente: «la Coalición MTN es una amplia alianza de intereses del sector privado americano comprometida en un sistema multilateral de comercio reforzado y más efectivo. La Coalición agrupa a una serie de asociaciones

comerciales, agrícolas, de consumidores y de negocios aliadas con muchas corporaciones líderes estadounidenses en una campaña de educación y movilización en favor de acuerdos comerciales multilaterales generales en la actual ronda negociadora del GATT... La Coalición MTN construirá un soporte público a la implementación legislativa del Congreso, si el acuerdo es satisfactorio».

En la cumbre de Houston de julio de 1990, la Coalición MTN organizó una muy eficaz sesión informativa y repartió un compendio del informe de un «Grupo de Personas Eminentes sobre el Comercio Mundial», subrayando los vínculos existentes entre ambas asociaciones.

Brock afirmó que le parecía «increíble» que los países miembros del Grupo de los Siete no fueran capaces de negociar seriamente, particularmente sobre la agricultura, pese a ser tan altas las apuestas en la Ronda Uruguay. Dijo que mientras que la cumbre se concentraba en las reformas en el sector agrario, «la agricultura no es la cuestión clave... más bien es el vínculo al acuerdo de temas con más magnitud, temas que realmente importan, como la protección de la propiedad intelectual, servicios, inversiones y subsidios».

Ello indica claramente que para el sector de los negocios, los nuevos temas eran el auténtico orden del día de la Ronda Uruguay. El presidente de la Conferencia Americana de Negocios, Barry Togstad, dijo que los hombres de negocios estadounidenses veían un GATT reforzado como la «única y mejor forma de crear un medio para la expansión de su éxito internacional».

La efectividad del grupo de presión de los negocios, al menos por lo que se refiere a EE.UU., quedó clara en la mayor prioridad que dio el presidente estadounidense, George Bush, a la Ronda Uruguay en la cumbre del Grupo de los Siete. El secretario de Agricultura de EE.UU., Clayton Yeutter, remarcó que «un final con éxito de las negociaciones de la Ronda Uruguay es diez veces más importante para EE.UU. que las buenas relaciones con la URSS». En el comunicado final de la cumbre, los líderes del Grupo de los Siete describieron la Ronda Uruguay como «la mayor prioridad en el orden del día económico internacional» y prometieron «un alto nivel de compromiso personal para ejercer el liderazgo político necesario» para asegurar el éxito de la Ronda.

Los nuevos temas como mecanismos de control del Tercer Mundo

Servicios

En la mayoría de los países del Tercer Mundo, los

sectores de servicios son las únicas áreas que permanecen aún bajo control local, ya que la importación de productos manufacturados ha sustituido cada vez más al mercado de bienes fabricados en la propia nación. Muchos países del Tercer Mundo, para proteger a los servicios domésticos, tienen leyes que limitan la entrada o las operaciones de empresas extranjeras de servicios en áreas como las finanzas, medios de comunicación y comunicaciones, transportes y servicios profesionales y de negocios.

En los países desarrollados, los servicios constituyen el sector más rápidamente creciente, habiendo superado a la industria. Las compañías de servicios quieren tener acceso al mercado relativamente protegido del Tercer Mundo y por ello quieren que se rompan las barreras.

EE.UU. propuso que los servicios fueran incluidos en las discusiones sobre la reforma del GATT pero, debido a las objeciones de muchos países del Tercer Mundo, la discusión sobre este área se desarrolla separadamente de otras cuestiones del GATT con el objetivo de formular el marco de un «Acuerdo General sobre Comercio y Servicios» (GATS). No obstante, forma parte y paquete de las conversaciones de la Ronda Uruguay, y EE.UU. quiere que sea eventualmente incorporada en el GATT, ya que ha propuesto que el secretario del GATT sea también el del GATS.

Los argumentos utilizados por EE.UU. y otros países industrializados y los mecanismos sugeridos para abrir el mercado de servicios del Tercer Mundo son los siguientes:

— El libre comercio de bienes (área tradicional de jurisdicción del GATT) es por sí mismo inadecuado al ser ahora tan importantes los servicios. Por tanto, debemos *ampliar el concepto de libre comercio de los bienes hasta cubrir también los servicios*.

— Pero al contrario que con los bienes, los servicios no pueden ser exportados a otro país a menos que el proveedor de servicios (persona o firma) esté presente en el país importador. Así, para facilitar el libre comercio de los servicios, debe haber libertad no sólo de comercio, sino también de inversión. Las compañías de servicios deben obtener el *derecho de establecimiento* en otros países. En otras palabras, si un banco o una firma legal quiere establecer una sucursal en un país del Tercer Mundo, el Gobierno de este país debe concederle el derecho a hacerlo.

— Sin embargo, si la firma extranjera es discriminada frente a las compañías locales (por ejemplo otorgando un trato preferencial a las firmas locales), se dice que existe una distorsión del libre juego de las fuerzas del mercado. Por ello, el Gobierno del Tercer Mundo debe otorgar un *trato nacional* a las firmas extranjeras, es decir, tratarlas con las mismas condiciones con que tra-

taría a las compañías locales.

— Si un país incumple los principios anteriores, por ejemplo no permitiendo la apertura de un banco norteamericano, el país de la compañía ofendida (en este caso, EE.UU.) puede *represaliarse* prohibiendo que los bancos del país ofensor abran sucursales en su territorio.

— Pero esto no es todo. Si los servicios son incorporados en el GATT en un superrégimen u organización comercial, el país ofensor podría verse enfrentado a *acciones cruzadas de represalia*. Ello significa que el país ofendido puede represaliarse no sólo contra los bancos del país ofensor, sino también contra sus productos. Por ejemplo, el caucho o el cobre o los productos textiles de ese país podrían sufrir un incremento de los aranceles, o incluso la prohibición de su importación. Esta será, por supuesto, una amenaza más poderosa que la simple revancha contra los bancos u otras compañías de servicios de un país del Tercer Mundo, que tienen muy pocos negocios en los países industriales y no se verían por tanto significativamente afectados por cualquier acción de represalia.

La posibilidad de represalias cruzadas (la relación de la acción en un área de comercio o negocios con la represalia en otra categoría de productos, servicios o negocios en general) es lo que otorga tanta fuerza y «garra» al marco del GATT. En la mayoría de los otros foros económicos internacionales, si los países no cumplen en la práctica aquello a lo que se han comprometido en las resoluciones, existen pocas posibilidades de actuar efectivamente contra ellos. Pero la amenaza de represalias y de represalias cruzadas es un fuerte mecanismo que puede ser usado para reforzar los compromisos asumidos por los países, especialmente aquellos con poca fuerza económica.

Si los anteriores principios y mecanismos logran imponerse, será sólo cuestión de tiempo que las compañías transnacionales asuman el control sobre el amplio espectro de las actividades de servicios en los países del Tercer Mundo.

En la primera mitad de 1990 se produjo un desarrollo importante de las negociaciones sobre servicios cuando dos grupos distintos de países del Tercer Mundo avanzaron sus propias propuestas para un sistema de servicios. En febrero de 1990, un grupo de 11 países latinoamericanos y caribeños (Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Méjico, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay) promovió unas propuestas.

Siguió en mayo de 1990 otro borrador de acuerdo sobre servicios, presentado por siete países africanos y asiáticos (Camerún, China, Egipto, India, Kenia, Nigeria y Tanzania). En los dos textos del Tercer Mundo, la oferta de liberalizar gradualmente los sectores de

servicios del Tercer Mundo se contrapesa con el derecho de los países del Tercer Mundo a establecer políticas adecuadas a las prioridades y las necesidades de desarrollo nacionales.

En general, la postura del Tercer Mundo respecto a los servicios incluye los siguientes principios:

- El comercio de servicios se define como el que cubre transacciones que implican movimientos de servicios, consumidores y factores de producción a través de las fronteras, siempre que tengan objetivos específicos y de duración limitada. Esta definición excluye los derechos de «establecimiento permanente», «inversión directa extranjera» o «inmigración internacional» que reclaman los países industrializados.

- Aunque los países del Tercer Mundo se comprometen a la «liberalización progresiva», ésta estaría sujeta a políticas y leyes nacionales (que deben ser respetadas) y deberían tomarse muy en cuenta la situación y las necesidades de su desarrollo. Debería aplicarse, en particular, el principio de reciprocidad relativa, es decir, no deberían reclamarse a los países del Tercer Mundo concesiones incoherentes con las necesidades de su desarrollo. Los países del Tercer Mundo deberían ser flexibles individualmente para abrir menos sectores o liberalizar menos tipos de servicios de acuerdo con su situación de desarrollo. También debiera darse prioridad a la liberalización de sectores de interés para el Tercer Mundo y a las medidas que faciliten el acceso a sus exportaciones.

- Deben promoverse la creciente participación de los países del Tercer Mundo en el comercio mundial y la expansión de sus exportaciones de servicios; y se les debería permitir reforzar su capacidad doméstica en servicios aportando incentivos o realizando los pasos necesarios para asegurar un nivel mínimo de producción doméstica o tomando otras medidas.

- Debería permitirse a los países del Tercer Mundo imponer condiciones a las compañías o proveedores extranjeros de servicios, como son limitar el tipo de presencia comercial, requerir la formación y ocupación de personas nacionales, imponer cargas y diferentes niveles de tasas, requerir una mínima participación local en las operaciones, exigir a las firmas que permitan el acceso a la tecnología e información sobre las operaciones globales de negocios.

- Dados los dos principios anteriores, el «trato nacional» (dar a las firmas extranjeras los mismos derechos que a las firmas locales) no sería otorgado automáticamente.

- Cada país debería tomar medidas para asegurarse de que los proveedores de servicios no se dedican a prácticas comerciales injustas, adquieren un poder indebido en el mercado u obstruyen la competencia.

- Cualquier acuerdo sobre servicios debería tener su

propia institución reguladora (por ejemplo, una Organización de Comercio Internacional de Servicios), autonomía del GATT. Esto es importante para impedir la amenaza de represalias cruzadas entre servicios y bienes.

- Los países pueden excluir del acuerdo determinados servicios con el objetivo de proteger la moral pública, los valores culturales y sociales, la seguridad y la sanidad, la seguridad nacional, el medio ambiente y el desarrollo de los países del Tercer Mundo.

- Los países del Tercer Mundo también pueden imponer medidas de salvaguardia (para retirar o modificar sus concesiones) para posibilitar la corrección de los déficits de la balanza de pagos; para corregir posibles efectos negativos imprevistos de los compromisos de liberalización; cuando es necesario promover determinados sectores de servicios; para corregir problemas causados por los cambios tecnológicos; o para enfrentarse a los efectos comerciales adversos causados por la concentración de la propiedad, el dominio del mercado y las prácticas restrictivas en los negocios.

Los principios anteriores significarían un cierto grado de protección para los países del Tercer Mundo, que de otra forma podrían verse aplastados por el trompetazo de apertura a las compañías de servicios extranjeras. Sin embargo, las propuestas del Tercer Mundo no son aceptables para los países industrializados que reclaman la plena liberalización del Tercer Mundo.

Inversiones y medidas para las inversiones relacionadas con el comercio

En otra esfera de las negociaciones de la Ronda Uruguay, los países desarrollados han estado defendiendo la introducción en el GATT de Medidas que regulen las Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIM). Actualmente, la mayoría de gobiernos del Tercer Mundo imponen ciertas condiciones a los inversores extranjeros como requisitos para su establecimiento. Entre estas «medidas para las inversiones» están las siguientes:

- exigencias de participación local (por ejemplo, la compañía extranjera debe usar una determinada proporción mínima de *inputs* locales en su producción);
- exigencias de exportación (obligación del inversor a exportar un determinado porcentaje de su producción);
- exigencias de equilibrio comercial (el inversor no puede importar más de una cantidad equivalente, o de una proporción, a las exportaciones);
- exigencia del accionariado local (especificar que un determinado porcentaje de las acciones de la compañía deben pertenecer a inversores locales);

- limitación de la exportación de beneficios y otras restricciones sobre las divisas; y
- limitaciones a la producción (reserva de ciertos mercados a las firmas locales para protegerlas de su posible eliminación por la competencia extranjera).

Los Gobiernos del Tercer Mundo argumentan que estas medidas son necesarias para proteger la posición de las balanzas de pagos de sus países, para impedir prácticas no éticas de las compañías transnacionales —como la transferencia de la fijación de precios o el reparto monopolista del mercado—, para asegurar la supervivencia y el desarrollo de firmas locales o para limitar la propiedad de las compañías transnacionales en sectores clave. Tales condiciones no se imponen para limitar el comercio como tal, sino para permitir el desarrollo de industrias locales o para asegurar un cierto grado de soberanía económica o para contrarrestar las prácticas comerciales restrictivas de las compañías transnacionales.

Los países desarrollados, sin embargo, quieren que el Tercer Mundo elimine la mayoría de las TRIM, argumentando que estas medidas distorsionan el libre mercado porque influyen las condiciones de producción y, así, los costes y precios. También insisten en el «trato nacional» (que se trate a los inversores extranjeros de la misma forma que a los locales).

Aunque los países del Tercer Mundo están dispuestos a negociar sobre los efectos distorsionadores que tienen las medidas de inversión sobre el comercio, los países industrializados quieren prohibir ellos mismos estas medidas. Si se aceptan las propuestas de EE.UU., los Gobiernos del Tercer Mundo ya no podrán imponer a las empresas extranjeras que tengan participación local en su accionariado, contar con *inputs* locales en su producción, la transferencia de tecnología o limitar las salidas de divisas.

Los derechos del inversor extranjero también deben ser salvaguardados disponiendo que el Gobierno del país originario del inversor puede tratar la supuesta violación con el Gobierno anfitrión. De no encontrar una salida satisfactoria, el Gobierno de origen puede tomar represalias contra el comercio y la propiedad del país anfitrión. El derecho de represalias dará así «garras» y asegurará el reforzamiento del derecho del inversor extranjero. Además, las propuestas permitirían vínculos y represalias cruzadas, autorizando a los Gobiernos de origen de los inversores extranjeros a tomar represalias contra los bienes de exportación de un país del Tercer Mundo ofensor.

La CE y los países nórdicos llevan el argumento un paso más allá, proponiendo que la eliminación de las restricciones a las inversiones sea aplicada *no sólo a los inversores extranjeros, sino también a las inversiones do-*

mésticas. Sostienen que, puesto que cualquier medida de inversión podría tener un efecto distorsionador sobre el comercio (y afectar al comercio de otros países en terceros mercados), las reglas del GATT deberían aplicarse tanto a las inversiones extranjeras como a las nacionales.

Puesto que los inversores locales pueden ser incapaces de defenderse contra las regulaciones de sus Gobiernos, el sistema del GATT debería establecer que todas las medidas infractoras fueran «ilegales según el GATT». *Un Gobierno extranjero podría incluso intervenir en favor de una compañía local contra su propio Gobierno* si aquélla reclamara por la aplicación de una TRIM.

Estas propuestas van mucho más allá de frenar los efectos distorsionadores sobre el comercio de bienes, y mucho más allá del actual mandato del GATT. Significan el establecimiento de un sistema con pleno derecho para regular tanto las inversiones extranjeras como las nacionales, para detallar y reforzar los derechos de los inversores prohibiendo a los Gobiernos imponer condiciones y limitaciones a los inversores existentes.

Según C. Raghavan, veterano periodista indio y observador del GATT en Ginebra, «el alcance y la envergadura de las propuestas estadounidenses van incluso más allá de los pretendidos derechos de propiedad de los extranjeros, derechos apoyados por la diplomacia cañonera y la ocupación militar, que predominaron en la época colonial y que ahora se quiere reinstaurar avalados por sanciones comerciales» (*South-North Development Monitor*, 1 de febrero de 1990). En esta concepción de un nuevo sistema de inversiones, el GATT es visto como la agencia de orden mundial.

Los países del Tercer Mundo luchan contra estas propuestas. En marzo de 1990, un grupo de catorce países del Tercer Mundo (Argentina, Brasil, China, Camerún, Egipto, India, Nigeria, Tanzania y Yugoslavia entre otros) presentó sus propias propuestas, que se oponen al uso de la Ronda Uruguay para la creación de derechos para los inversores o para prohibir las medidas de inversión. En lugar de ello, las negociaciones debían concentrarse en abordar los efectos adversos de las medidas de inversión sobre el comercio, dentro del marco existente del GATT.

Argumentaban estos países que las medidas de inversión eran utilizadas por los Gobiernos para alcanzar objetivos sociales y de desarrollo y para contrarrestar el comportamiento corporativo que amenazaba estos objetivos... Las medidas de inversión, tales como accionariado local, limitaciones a las salidas de divisas, transferencia de tecnología y licencias, eran usadas para promover el desarrollo y no tenían impacto en el comercio. Otras medidas, aunque relacionadas con el comercio, no le afectaban de forma significativa y tenían

efectos comerciales provechosos para los países del Tercer Mundo, justificándose por lo tanto por consideraciones sobre el desarrollo.

Así, la Ronda Uruguay no debería conducir a la eliminación de las TRIM como tales. Si en determinadas circunstancias una medida de inversión particular tenía un efecto adverso significativo y directo sobre el comercio, deberían encontrarse las formas apropiadas para tratar con los efectos adversos probados, y no con las propias medidas.

Los catorce países afirmaron que la clara intención del mandato de la Ronda Uruguay era centrarse en los efectos restrictivos y distorsionadores de las medidas de inversión sobre el comercio, y no establecer un régimen internacional de inversiones o circunscribir la capacidad de los Gobiernos de usar *per se* medidas de inversión.

Las medidas de inversión se usaban para satisfacer objetivos de política social y económica. Por ello los países rechazaban cualquier suposición *a priori* de que estas medidas eran inherentemente restrictivas y distorsionaban el comercio. Si puede demostrarse que una medida de inversión ha tenido un efecto adverso directo y significativo sobre el comercio, debería establecerse un claro vínculo causal entre la medida y el efecto alegado. Si este vínculo se establece, entonces «deberían buscarse las formas apropiadas para tratar los efectos adversos, y no las propias medidas».

Estos países argumentaron que las medidas de inversión se usan legítimamente y de forma justificable en el Tercer Mundo para promover el desarrollo, aumentar el empleo y también para compensar los efectos restrictivos y distorsionadores de las prácticas corporativas sobre el comercio. Defendían el uso de muchas medidas de inversiones que los países industrializados intentan eliminar. Algunas de ellas son:

- Las exigencias de un contenido local son importantes para potenciar el uso de *inputs* asequibles localmente y promover la industrialización local, así como para impedir que las firmas extranjeras importen parte de sus compañías matrices incluso cuando son asequibles *inputs* locales comparables.

- Las exigencias de ventas locales (obligación de las firmas a vender en el mercado local) pretenden asegurar la asequibilidad local de algunos productos en suficiente cantidad y precios adecuados.

- Las exigencias de accionariado local pretenden asegurar un nivel de control para la dirección local, impulsando los ahorros locales y la transferencia de tecnología, y también tienen interés para la seguridad nacional.

- Las limitaciones a las salidas y otras operaciones con divisas sirven para reducir las presiones de la balanza de pagos sobre los países anfitriones.

- Las exigencias de exportaciones también pretenden mejorar la posición del país anfitrión en relación con las divisas y contrarrestar la posibilidad de que firmas extranjeras bloqueen las exportaciones debido a las estrategias de distribución del mercado internacional.

El punto de vista del Tercer Mundo es que la prohibición de estas medidas sería equivalente al establecimiento de un régimen mundial de inversiones que garantizara grandes libertades a las compañías transnacionales, mientras prohibía a los Gobiernos tomar medidas legítimas para proteger a sus países de prácticas corporativas no éticas o para promover el crecimiento de las actividades económicas controladas localmente. Cualquier país que rompiera las nuevas normas debería afrontar sanciones de represalia. El Tercer Mundo no puede aceptar esta tremenda aplicación de los poderes del GATT.

Aunque las opiniones del Tercer Mundo fueron presentadas al presidente del grupo negociador de las TRIM a requerimiento de éste, los delegados del Tercer Mundo se vieron lógicamente defraudados cuando en mayo de 1990 presentó el borrador de un acuerdo sobre un régimen internacional de inversiones que reflejaba los puntos de vista de EE.UU., Japón y la CE, ignorando completamente las opiniones y las propuestas oficiales de los países del Tercer Mundo.

Propiedad intelectual

Ante la insistencia de los países industrializados, los «Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio» (TRIP) también se han introducido como un «nuevo tema» en la Ronda Uruguay. Aunque otros foros (como la OMPI y la UNCTAD) han tratado desde hace muchos años sobre este tema, los países industrializados insisten en que debería ser regulado por el GATT, de nuevo porque el mecanismo de resolución de disputas del GATT permite las represalias cruzadas. Un país del Tercer Mundo que estuviera conforme con un acuerdo sobre los TRIP pero no se adhiriera a él, podría afrontar en el futuro sanciones comerciales contra sus bienes de exportación.

«Propiedad intelectual» se refiere a un diseño, tecnología o producto inventado por una persona o una corporación, y «derechos» se refiere a un reconocimiento de que debería garantizarse al inventor una recompensa, como el derecho exclusivo de usarlo o de cobrar derechos de autor al alquilar su uso. Tales «derechos» se otorgan al adjudicar patentes, copyrights, o marcas registradas al «poseedor» o inventor.

Los países industrializados creen que tales derechos y recompensas deben otorgarse para incentivar la investigación, el desarrollo y la innovación. Quieren que me-

diante la Ronda Uruguay todos los países adopten leyes de propiedad intelectual como las vigentes en sus propios países, para crear así una serie estándar de estas leyes, que sería administrada y reforzada por el GATT.

Entre los elementos de sus propuestas están los siguientes:

- las leyes sobre derechos de propiedad intelectual deberían ser *uniformes* en todos los países y deberían tomarse como modelo las ya existentes en los países industrializados;
- estos derechos *se intensificarían* en la mayoría de los países del Tercer Mundo, ya que éstos conceden actualmente menos derechos que los países industrializados;
- los derechos de propiedad intelectual de los poseedores, intensificados, no necesitarían ser contrarrestados por *obligaciones* impuestas por la sociedad o los Gobiernos;
- estos derechos deberían cubrir *casi todo tipo de productos*. Respecto a las patentes, la postura de EE.UU. es que no deberían hacerse exclusiones, mientras que la CE permitiría excepciones para los inventos contrarios a la moralidad o el orden público y para las variedades de plantas y animales y procesos biológicos para la producción de plantas y animales, y Japón admitiría la exclusión de los inventos contrarios a la moralidad, orden o salud pública, y a los elaborados por transformación nuclear;
- los derechos deberían estar garantizados por *períodos* relativamente *más largos* que los que actualmente imperan en la mayoría de países del Tercer Mundo. La propuesta de EE.UU. es que la protección del copyright tenga una duración de al menos 50 años, y las de patentes, de al menos 20 años;
- los derechos de propiedad intelectual recaen bajo la *jurisdicción* del GATT porque tienen efectos en el comercio, y por ello el GATT es un órgano competente para administrar el tema;
- una vez los TRIP sean aceptados bajo el régimen del GATT, los países que supuestamente no cumplan las disposiciones, se arriesgan a enfrentarse con *represalias* y *represalias cruzadas*, dando así «garra» al acuerdo.

El Tercer Mundo adopta una postura opuesta a todo lo anterior y defiende que el reconocimiento dado a un inventor es más un «privilegio» que un «derecho». Los beneficios otorgados al individuo o a la compañía deben sopesarse con el beneficio público o el derecho de la sociedad a beneficiarse de la innovación o el conocimiento tecnológico.

Sin tal contrarrestación, los privilegios de propiedad

intelectual otorgados al inventor se convertirían en plenos derechos monopolistas para obtener ingresos de rentista. Constituyen de hecho una forma de proteccionismo —la protección de los beneficios del inventor— que dificulta la difusión de la tecnología o conocimiento e impide el desarrollo tecnológico.

Este proteccionismo está directamente en contra del principio de liberalización que los países industrializados defienden tan devotamente en otras áreas de negociación del GATT. Por lo tanto, hay dobles estándares en la posición del mundo industrializado: liberalización si nos conviene, proteccionismo también si ello nos conviene; *el verdadero principio implícito es el puro propio interés*.

El tipo de régimen de propiedad intelectual propuesto en los TRIP impediría de forma efectiva la difusión de tecnologías al Tercer Mundo e incrementaría formidablemente el monopolio de las compañías transnacionales sobre los derechos de autor, mientras que dificultaría el desarrollo potencial de la tecnología local en el Tercer Mundo.

Actualmente, las personas o compañías del Tercer Mundo sólo poseen un 1 % de todas las patentes mundiales. En los años setenta, sólo 200.000 patentes (de un total de 3,5 millones en el mundo) eran concedidas por países del Tercer Mundo, y el 84 % de éstas pertenecían a extranjeros, aunque menos del 5 % de estas últimas se usaban en la producción en el Tercer Mundo.

Las compañías transnacionales registran patentes en el Tercer Mundo, no para utilizar allí su tecnología, sino para impedir que otros (especialmente los locales) la copien o usen, protegiendo así el mercado del Tercer Mundo para la venta de sus productos fabricados en el Norte. Por lo tanto, la protección de patentes es utilizada como mecanismo para perpetuar o incluso intensificar la posición monopolista de las compañías transnacionales, impidiendo que otros emerjan como competidores.

En realidad, cuando los propios países industrializados estaban desarrollando sus economías, tenían leyes de patentes muy flojas, permitiendo así el crecimiento de su propia tecnología local. Ahora que ha alcanzado un alto nivel tecnológico, imponen estrictos regímenes de patentes y quieren que el Tercer Mundo haga lo mismo. Estando ya en una posición extremadamente dependiente en el plano tecnológico, el Tercer Mundo se volverá totalmente marginal si las propuestas de TRIP de los países industrializados se imponen.

En la Convención sobre Patentes del Tercer Mundo celebrada en marzo de 1990 en Nueva Delhi, organizada por grupos de ciudadanos y en la que participaron 94 representantes de 14 países, se aprobó una declaración que expresaba una gran preocupación por la «gra-

ve amenaza que representan las negociaciones sobre los TRIP para los derechos inalienables de nuestros países para diseñar y hacer funcionar regímenes nacionales y propiedad intelectual, correspondientes a nuestra capacidad nacional y de acuerdo con nuestros intereses nacionales. No existen conexiones entre propiedad intelectual y comercio. El GATT no es el foro adecuado para negociar la cuestión de los derechos de propiedad intelectual».

En mayo de 1990, un grupo de 14 países del Tercer Mundo (Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Cuba, Egipto, India, Nigeria, Perú, Tanzania y Uruguay) presentó un borrador de acuerdo sobre los TRIP a las negociaciones de la Ronda Uruguay, que básicamente se opone a las propuestas de los países industrializados. Los elementos de su posición son los siguientes:

- Reconocimiento de la soberanía y la autonomía de los países para determinar las áreas de patentización y el período y condiciones para la protección de patentes; ello se opone a la idea de una serie de leyes uniformes.

- Se reconoce específicamente el derecho de los Gobiernos a conceder licencias obligatorias. Estas permiten al Gobierno obligar al poseedor de una patente o de un copyright a renunciar a su monopolio y permitir al Gobierno u otros el uso del invento, en nombre del interés público o en el caso de abuso de la patente por su poseedor.

- Un régimen de propiedad intelectual debería contrapesar los derechos otorgados a los poseedores con la imposición de determinadas obligaciones. Los derechos incluyen: impedir a otros trabajar con el producto o proceso patentado; asignación de la patente y conclusión de contratos de licencia; recibir una «remuneración razonable» si un Gobierno usa una patente o concede una licencia obligatoria. Las obligaciones del poseedor de una patente incluyen: dar a conocer el invento de forma clara y completa; informar sobre las correspondientes aplicaciones y concesiones en el extranjero; trabajar durante un período determinado con el invento patentado en el país que concede la patente; respecto a los contratos de licencia, abstenerse de realizar prácticas abusivas o anticompetitivas que afecten de forma adversa la transferencia de tecnología.

- De no cumplirse estas obligaciones, las leyes nacionales pueden disponer recursos contra el poseedor de patentes, que incluyen la concesión de licencias obligatorias en el caso que aquél no trabaje en la patente o en caso de prácticas abusivas o anticompetitivas por su parte; derogación del registro si no se utiliza adecuadamente la marca de registro; anulación del contrato cuando un poseedor de patente se implica en prácticas que violan las reglas de competencia y transferencia de

tecnología.

- Las siguientes áreas pueden ser excluidas de la protección de patentes: inventos cuyo uso fuera contrario al orden, moral y salud públicos; variedades de plantas y animales y procesos biológicos para la producción de plantas y animales; descubrimientos y materiales ya existentes en la naturaleza; tratamientos médicos para el ser humano y los animales; material nuclear y fisiónable.

Además de los puntos anteriores del proyecto de acuerdo del grupo, varias delegaciones del Tercer Mundo también dejaron claro que cualquier acuerdo sobre los TRIP no podía ser ni incluido en el GATT ni relacionado al sistema de derechos y obligaciones del GATT (*South-North Development Monitor*, 7 de abril 1990).

Cuando el grupo del Tercer Mundo presentó sus propuestas al GATT en mayo de 1990, éstas fueron rechazadas por los países industrializados. «Con matices diversos, dejaron claro que ni siquiera lo tomarían en consideración (el borrador del acuerdo) como base de negociación, y advirtieron indirectamente que a menos que los países del Tercer Mundo aceptaran intensificar los modelos y normas del GATT, sufrirían represalias unilaterales contra su comercio» (C. Raghavan, *South-North Development Monitor*, 18 de mayo 1990). Hoy por hoy, los países del Norte y los del Sur están aún lejos de un acuerdo en las negociaciones sobre los TRIP.

La Ronda Uruguay como campo de batalla: la soberanía nacional versus el poder mundial de las compañías transnacionales

El resultado de la Ronda Uruguay tendrá hondas repercusiones en el futuro de la economía mundial y del medio ambiente global, en las relaciones de poder entre los países y en la soberanía y el modelo de desarrollo del Tercer Mundo.

Hoy por hoy las apuestas están muy en contra del Tercer Mundo, ya que los países industrializados están bien organizados y tienen básicamente el control de las fuerzas de cambio y de los procesos de negociaciones. Durante la semana de negociaciones en Ginebra, en la sesión de finales de julio de 1990, las delegaciones del Tercer Mundo estaban profundamente frustradas por la falta de voluntad de los países industrializados de avanzar en ninguna discusión esencial, puesto que no habían resuelto los desacuerdos existentes entre ellos mismos.

Al finalizar las sesiones, el embajador brasileño Rubens Ricupero pronunció una declaración en nombre

de las delegaciones del Tercer Mundo, concluyéndola de la forma siguiente: «los países en vías de desarrollo desean reafirmar su voluntad de negociar de forma constructiva... (pero) rechazarán cualquier intento de imponer un paquete prenegociado que haya sido acordado sólo por unos cuantos. Con un profundo pesar, los países en desarrollo se ven obligados a declarar que, si la presente situación no cambia pronto, la Ronda Uruguay correrá un grave peligro como resultado de la falta de voluntad política de los principales participantes».

Lo que está en juego es incluso más importante que la soberanía del Tercer Mundo por sí sola. La Ronda Uruguay afectará al equilibrio de poder y participación en cada país. La Ronda es un intento por parte de las compañías transnacionales de establecer grupos de leyes internacionales que les concederían libertades y derechos sin trampas, sin precedente, para operar a voluntad y sin temor a nuevos competidores en casi todo el mundo.

Si las propuestas de los países industrializados triunfaran, los Gobiernos firmantes de los acuerdos de la Ronda Uruguay (programados para diciembre de 1990) cederían una gran parte de su derecho soberano a regular sus propias economías, medio ambiente, sanidad e incluso cultura. Este derecho será cedido a las compañías, a las cuales se otorgará libertad sin interferencias o intervenciones de los Estados nacionales.

Las leyes nacionales de todos los países firmantes deberían ser modificadas para hacerlas consecuentes con los acuerdos internacionales del GATT. Estas leyes pueden referirse a áreas tan diversas como las finanzas, la posesión de acciones, los servicios, la propiedad intelectual, el medio ambiente, la sanidad, la cultura y los medios de comunicación.

Los Parlamentos de estos países no están adecuadamente informados (algunos de ellos no lo están en absoluto) acerca de que muchas de las importantes leyes nacionales que han aprobado podrían ser pronto sustituidas por acuerdos internacionales que están negociando ahora diplomáticos y representantes comerciales de su país.

Peor aún, muchos Gobiernos (especialmente en el Tercer Mundo) no son conscientes de la gran importancia de lo que están negociando sus representantes. Muchos países del Tercer Mundo tienen sólo delegaciones débiles en las Naciones Unidas en Ginebra, que deben ocuparse no sólo del GATT, sino también de otras agencias como la OMS o la OIT.

Muy pocas de ellas pueden seguir las complejas negociaciones que se desarrollan en los muchos comités y temas de la Ronda Uruguay, sin referirnos ya a representaciones significativas. Tanto en el centro de negociaciones en Ginebra como en las capitales, los Gobier-

nos, Parlamentos, grupos de interés y de ciudadanos no son capaces de reconocer todas las implicaciones de la Ronda Uruguay.

Actualmente existen dos tendencias principales pero contradictorias en el mundo. Por un parte está la «ola verde», una rápida y creciente concienciación entre la opinión pública y los Gobiernos de que la libre e incontrolada actuación de las compañías y de la economía están conduciendo a efectos catastróficos para el medio ambiente y la salud.

Productos químicos tóxicos, residuos tóxicos, energía nuclear, contaminación industrial, lluvia ácida, deforestación, mal uso energético, incremento de dióxido de carbono en la atmósfera, efecto invernadero y reducción de la capa de ozono son el resultado de las excesivas libertades concedidas a las fuerzas económicas, especialmente a las grandes empresas. Resultante de una creciente concienciación ecológica y sanitaria, existe hoy en los Parlamentos y Gobiernos una creciente tendencia hacia el control de las actividades y sus efectos de las compañías, los proyectos económicos y las plantas industriales.

Esta tendencia va más allá de las fronteras nacionales: se ha caído en la cuenta de la necesidad de la cooperación y los acuerdos regionales e internacionales sobre el comercio internacional de productos y residuos peligrosos, la deforestación global, el cambio climático, la reducción de la capa de ozono y el efecto invernadero. Existe un creciente conocimiento de prácticas corporativas amorales y crímenes corporativos (incluidos negocios internos, fraude financiero, falsificaciones de los resultados en tests de seguridad, venta de productos tóxicos con conocimientos de causa y vertido ilegal de residuos) y de la necesidad de estrechar las regulaciones y controles para impedir tales prácticas corporativas.

Al menos durante las dos últimas décadas, los países del Tercer Mundo han estado intentando mejorar su posición respecto a las compañías transnacionales a través de las negociaciones (sin éxito hasta el momento) en la UNCTAD y otros foros sobre códigos de conducta que regulen el corporativismo transnacional y sobre la reforma de las leyes existentes sobre la propiedad intelectual, en favor de los intereses del Tercer Mundo.

El Tercer Mundo también ha intentado estabilizar su posición como exportador de bienes y en términos de mercado, a través de acuerdos y proyectos sobre mercancías, pero estos esfuerzos sufrieron un importante retroceso al retirarse los países industrializados de la mayoría de proyectos, en la segunda mitad de la década de 1980.

Opuesta a la «ola verde» (que reclama una regulación más efectiva para hacer un seguimiento y controlar el comportamiento de las compañías) ha aparecido una poderosa tendencia que defiende una libertad ilimitada

e incontrolada para que las «fuerzas del mercado» puedan dominar la esfera económica y otras esferas de la vida.

Bajo los estandartes del «libre mercado», «libre comercio», «desregulación», «privatización» y «liberalización», esta tendencia o ideología reclama la maximización de libertades y recursos para la actividad de las compañías y la minimización del rol de los Gobiernos tanto para participar en la actividad económica como para regular el comportamiento y los efectos de las compañías.

La batalla de las compañías por el «libre mercado», la «desregulación» y la «privatización» empezó a nivel nacional y, habiendo tenido un relativo éxito, están intentando ahora ampliarla a nivel internacional con el concepto de «libre comercio».

El foro elegido para este ambicioso proyecto es precisamente el GATT, y el vehículo, por supuesto, la Ronda Uruguay. Si las propuestas de los países industrializados tienen éxito, casi todo el mercado mundial se verá abierto a las compañías transnacionales para las inversiones y los servicios además de la tradicional área de bienes; y, además, se asegurará el monopolio de las compañías sobre la tecnología y los procesos de producción.

No sorprende pues que la «Coalición MTN» y la Administración de EE.UU. otorguen una máxima prioridad a los nuevos temas de la Ronda Uruguay, hasta el punto que un «resultado con éxito» de la Ronda sería considerado «diez veces más importante que unas buenas relaciones con la URSS».

Para los países del Tercer Mundo (así como para aquellos que se preocupan por el medio ambiente, salud y cultura), el «libre comercio» o la «liberalización» no pueden ser tomados como un bien o un objetivo en sí mismos. El libre comercio no es necesariamente bueno, al contrario de lo que las ideologías y los representantes comerciales de los países industrializados quieren hacer creer a todo el mundo.

Entre dos socios o competidores iguales el libre comercio puede aportar beneficios mutuamente satisfactorios, justos y equitativos. Pero si una parte es mucho más fuerte que la otra, los beneficios serán probablemente distribuidos de forma desigual y, por ello, la parte débil podría no ganar nada y sufrir, en lugar de ello, pérdidas.

En el caso del comercio internacional de bienes, servicios e inversiones, podría ocurrir que en el contexto de liberalización y «libre comercio», las compañías transnacionales tomen el control de muchos sectores y áreas de las economías nacionales del Tercer Mundo, mientras que las industrias de propiedad local, los comercios y servicios del Tercer Mundo se ven crecientemente marginados e imposibilitados en su desarrollo.

Haciendo una analogía con los deportes, poner al Tercer Mundo y a los países industrializados en una misma base de igualdad en el «libre comercio» sería como poner a un chico africano mal nutrido frente a un Carl Lewis en una carrera de 100 metros. Las reglas son las mismas para ambos: sólo pueden salir cuando se ha disparado el tiro de salida, tienen que recorrer cien metros, y la primera persona que rompe la cinta es el ganador. Esto sería una carrera «libre» en el sentido que las normas son iguales para todos los participantes; pero, ciertamente, no sería considerada una carrera «justa», puesto que los competidores no parten de una misma capacidad.

De la misma forma, insistir en que los países del Tercer Mundo y los industrializados estén sujetos a las mismas reglas (ausencia de aranceles o de leyes nacionales que obstaculicen las inversiones extranjeras en bienes y servicios, idénticas leyes de patentes) puede definirse como «libre mercado», pero no constituye un «mercado justo».

El Tercer Mundo debería luchar por el mercado justo, no por el libre mercado. Lo que necesita desesperadamente es un orden económico internacional que reconozca y atienda a sus necesidades de desarrollo: la necesidad de producir para satisfacer las exigencias básicas y humanas de sus pueblos, la necesidad de una mayor igualdad social y de formas de desarrollo ecológicamente armónicas.

Para que tal orden económico pueda desarrollarse, el Norte debe reconocer que tiene una gran deuda histórica con el Sur por los siglos de explotación y transferencia de recursos (humanos, financieros y naturales) que han dejado al Tercer Mundo tan atrasado económicamente que no puede competir en las mismas condiciones.

Esa es la razón por la que los países del Tercer Mundo consideran tan importante incluir el concepto de «principio del desarrollo» en las negociaciones de la Ronda Uruguay, ya que constituye casi un código que reconoce que, teniendo una posición más débil (por causas históricas), los países del Sur tienen derecho a exenciones y privilegios en las obligaciones impuestas por el GATT, y que pueden considerar sus necesidades de desarrollo como la máxima prioridad en sus negociaciones respecto a acuerdos en varias áreas de la Ronda.

Desafortunadamente, incluso este «principio del desarrollo», que hasta ahora ha sido aceptado en el marco del GATT, sufre un ataque a gran escala por parte de los países industrializados en la Ronda Uruguay. Si este ataque tiene éxito, al Tercer Mundo no le quedará casi nada con qué defenderse en el peligroso terreno de la economía internacional.

La Ronda Uruguay puede ser vista como la forma

magnífica de represalias del imperio de las compañías transnacionales contra la ola verde y las reclamaciones emergentes del Tercer Mundo de una justicia económica global (sintetizadas en los requerimientos de un nuevo orden económico internacional). La primera tendencia (que defiende intervenciones gubernamentales e intergubernamentales urgentes para salvar el medio ambiente mundial mediante mayores controles a las compañías, y un trato justo para el Tercer Mundo en un orden económico mundial más equitativo) está chocando frontalmente con la segunda (la cual está presionando con energía para la liberalización a escala global con la eliminación de los controles sobre la actuación de las compañías transnacionales).

En el actual equilibrio de fuerzas, los defensores de la tendencia liberalizadora parecen mucho más fuertes y pueden lograr concluir con éxito la Ronda Uruguay, pisando a los Parlamentos nacionales para asegurarse mayores libertades y poderes en las leyes internacionales. Por otra parte, los defensores de un futuro sano ecológicamente y que atribuya una parte justa de los recursos globales al Tercer Mundo, tienen una causa mucho más atractiva y resistente.

La forma en que se resuelva la batalla entre ambas tendencias puede determinar la forma no sólo de la economía mundial, sino el mundo de aquí a muchas décadas.

La dimensión económica de la crisis del golfo Pérsico

Francesc GRANELL
*Catedrático de Organización Económica
Internacional y Director en la Comisión de las
Comunidades Europeas, Bruselas.
Profesor de la Fundació CIDOB.*

Los antecedentes

Cuando el Coronel Drake descubrió petróleo en Titusville, en Pennsylvania, en 1859, no podía imaginarse que aquel líquido se convertiría con los años en un producto altamente estratégico y determinante de las relaciones económicas y políticas internacionales, como de hecho ha sido, especialmente después de que Churchill decidiera que los buques de la Royal Navy se pasaran del carbón al fuel ya antes de la primera Guerra Mundial y de que la industria del automóvil hiciera que nuestro mundo de hoy sea incomprensible sin gasolinas y gasoil.

El petróleo fue, empero, un producto que no produjo excesivos quebraderos de cabeza a quienes precisaron de él —salvo los períodos de Guerra Mundial— hasta que los países árabes empezaran con sus nacionalizaciones (Mussadek, la Anglo Iranian Co.; Kassem, la Irak Petroleum Co., etc.). Las grandes empresas multinacionales petroleras asociadas desde el período de entreguerras por el acuerdo de Achnacarry consiguieron, por su parte, mantener el precio del petróleo relativamente estable —en términos de dólares constantes— incluso en períodos de tensión.

Tal estabilidad llegó a convertirse en absurda, pues ni los países productores obtenían rentas suficientes de las materias primas de las que disponían, ni los precios excesivamente bajos del petróleo hacían atractivas las otras fuentes energéticas (con desplazamiento progresivo, por ejemplo, del carbón) ni las compañías estaban motivadas para investigar a la luz de tales precios poco remuneradores.

La situación sólo empezaría a cambiar a finales de los años sesenta —tras el cierre en 1967 del Canal de Suez por la guerra egipcio-israelí— y las nacionalizaciones de Argelia, Irak, Irán y Libia durante 1971-72 así como los acuerdos de las conferencias de Caracas de 1970 y Nueva York de 1972, en que los países petroleros que habían fundado —por iniciativa de Irak, en 1960— la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), empiezan a mostrar su fuerza negociadora frente a consumidores y frente a multinacionales petroleras.¹

Pero la auténtica revolución petrolera empezaría cuando Noruega abrió los ojos de los países de la OPEP al limitar a una función técnica a las grandes petroleras llamadas a explotar su recién descubierto petróleo del Mar del Norte (diciembre de 1972) y culmi-

1. La OPEP se creó el 14 de septiembre de 1960 con cinco miembros: Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait y Venezuela. El resto de miembros entró en ella entre 1961 y 1973: Qatar, Indonesia, Libia, Abu-Dabi, Argelia, Nigeria, Ecuador y Gabón.

naría el 16 de octubre de 1973 cuando, tras la Guerra de Yom Kippur, los países productores reunidos en Kuwait decidían ser ellos los que establecieran las cantidades y la fiscalidad a exigir a las multinacionales petroleras.

La primera crisis petrolera se puso así en marcha haciendo que los precios del oro negro se cuadruplicaran en unos pocos meses.

Desde aquellos momentos en que hubo verdadero pánico sobre la continuidad de los aprovisionamientos energéticos y en que los países de la OCDE creaban la Agencia Internacional de la Energía (AIE) como auténtica anti-OPEP,² el petróleo ha tenido una influencia clarísima en la marcha de la economía internacional. Hay que recordar, en efecto, que tanto las tensiones inflacionarias y los menores crecimientos de finales de los años setenta y principios de los ochenta (sobre todo tras la segunda crisis del petróleo derivada de la llegada de Jomeini al poder en Irán en 1979 y la guerra Irán-Irak de 1980), como los grandes desequilibrios de balanzas de pagos conducentes a un amplio reciclaje de petrodólares en todo el período y la crisis de la deuda —desde 1982— se han achacado en gran parte a las tensiones petroleras.

Es seguro que ello sólo es verdad en parte, pero no hay duda de que el petróleo ha sido y está siendo un factor de inestabilidad y conflicto mayor que cualquier otra materia prima de las de mayor peso en el comercio internacional.

Las circunstancias económicas de 1990

Es quizás por esto que, cuando el 2 de agosto de 1990 las tropas iraquíes invadían Kuwait y el 6 de agosto las Naciones Unidas decidían el embargo de las transacciones con estos dos países, se generaba una escalada de temor que llevaba el precio del barril de petróleo desde los 20,45 dólares del 1 de agosto hasta los 40,65 dólares el 9 de octubre.

Desde entonces, y a pesar de los presagios de guerra por las posiciones políticas intransigentes frente a las resoluciones de las Naciones Unidas, el precio del petróleo ha caído hasta situarse en una banda de flotación alrededor de los 25 dólares el barril (ver gráficos).

Esta situación de precios no ha venido nunca acompañada del pánico de las anteriores crisis del petróleo en razón, probablemente, de la situación de optimismo

que viene destilando la opinión pública económica internacional desde principios de los noventa como consecuencia del mejor entendimiento Este-Oeste —tras la caída del telón de acero—, el menor impacto psicológico y real de la crisis de la deuda de los países pobres y de otra serie de factores bien conocidos.

Analizando las cosas con la frialdad que han hecho difícil la guerra psicológica y mediática y las muchas hipocresías que han caracterizado la posición de los principales líderes políticos, resulta que, en realidad, lo único que la invasión y el embargo han significado es la retirada del mercado petrolero mundial de los 4,3 millones de barriles/día que antes suministraban —sobre una demanda mundial de 53,2 millones y unas exportaciones de la OPEP de 31 millones— Irak y Kuwait.

Teniendo en cuenta que el 27 de septiembre los Estados Unidos decidieron poner a la venta parte de sus reservas estratégicas si ello era preciso, que los stocks detectados por las grandes transnacionales petroleras estaban a sus máximos, que otros países productores de petróleo han aumentado sus producciones para compensar los efectos del embargo y que tanto la Agencia Internacional de la Energía como los grandes países consumidores han puesto de relieve que la situación de los aprovisionamientos era muy normal —a pesar de que el frío invierno de 1990 ha hecho falsas las predicciones de un efecto invernadero permanente como consecuencia de los problemas con la capa de ozono—, no había motivo suficiente para que los precios siguieran disparándose hasta más allá de lo que lo han hecho.

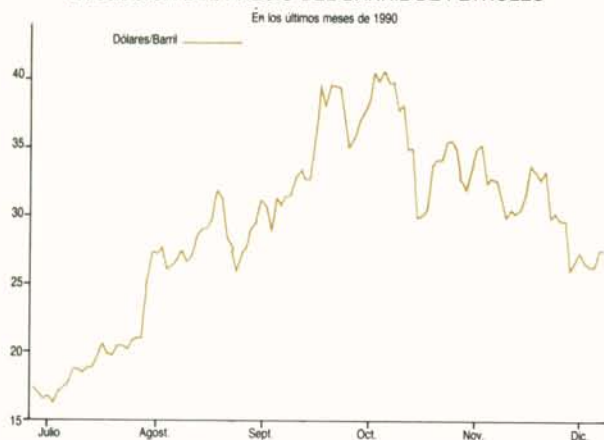
Claro está que el efecto matemático no basta para analizar el impacto de las cuestiones económicas pues, aunque los estudios de los organismos económicos internacionales ponen de manifiesto que, con un barril a 29 dólares, el crecimiento del PIB de los países industriales sólo se frenará en un 0,2 % (respecto al 2,7 % que se esperaba a mediados de año) y que la inflación sólo se verá espoleada en 0,3 puntos respecto al 4,2 % antes esperado, no es menos cierto que el impacto sobre las perspectivas empresariales y bursátiles ha sido, en algunos casos, mucho mayor. Ha generado movimientos de freno de la inversión y de liquidación de títulos que han tenido también que ver con los aumentos de los tipos de interés practicados por ciertos gobiernos para evitar la inflación, asociándose así con el auténtico impacto de la crisis del petróleo (ver cuadro).

Por otra parte resulta evidente que el impacto no ha sido el mismo, ni puede serlo, para todos los países y para todos los sectores.

Si la economía mundial —como un todo— es hoy menos vulnerable que antes a los vaivenes del precio del petróleo, como consecuencia de la reconversión energética que se ha operado y del contragolpe petrole-

2. El proyecto de creación de la AIE se formuló en la conferencia energética de Washington de febrero de 1974 y se concretó en la conferencia de París de noviembre de 1974.

EVOLUCION DEL PRECIO DEL BARRIL DE PETROLEO



ro registrado tras el cese el fuego Irán-Irak de noviembre de 1988 —que hizo caer el precio del barril hasta los 15 dólares (desde los 38,8 dólares caros de 1980)—, no es menos cierto que una serie de países en desarrollo, fuertemente endeudados y no productores de petróleo, van a experimentar renovadas dificultades económicas que en algunos casos se ven agravadas por la pérdida de ayudas de los fondos árabes de solidaridad.

Los países más directamente afectados por el embargo reciben ayudas de los Estados Unidos y de la Comunidad Europea (Egipto, Jordania, Turquía, Siria, Marruecos, etc.), al tiempo que los países productores y exportadores de petróleo reciben un impacto positivo que es especialmente esperanzador para afianzar procesos de mejora económica: casos de México, Venezuela, Malasia, Nigeria y otros.

Las perspectivas de futuro

El análisis no puede, sin embargo, quedar aquí. Si sabemos que la primera crisis del petróleo de 1973 llevó el precio del barril de petróleo de 1,9 a 10,4

CRECIMIENTO ECONOMICO
(Tasa de crecimiento del PIB)

	Previsiones antes de la crisis		Previsiones con el barril a 29 \$		Previsiones con el barril a 32 \$	
	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Países industriales	2,7	2,9	2,5	2,6	2,3	2,3
EE.UU.	1,7	2,3	1,5	2,0	1,3	1,7
Japón	4,4	4,2	4,2	3,9	4,0	3,6
R.F.A.	3,5	2,7	3,2	2,5	2,9	2,1
Otros países industriales	2,4	2,8	2,2	2,5	2,0	2,2

INFLACION
(precios al consumo)

	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Países industriales	4,2	3,6	4,5	4,1	4,8	4,6
EE.UU.	4,6	4,2	4,9	4,7	5,2	5,2
Japón	2,3	1,3	2,6	1,8	2,9	2,3
R.F.A.	2,9	3,0	3,2	3,5	3,5	4,0
Otros países industriales	5,3	4,6	5,7	5,2	6,2	5,8

DEFICIT (-) O SUPERAVIT (+) EXTERIOR
(saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente, en porcentaje del PIB)

	1990	1991	1990	1991	1990	1991
Países industriales	-0,5	-0,4	-0,6	-0,6	-0,7	-0,8
EE.UU.	-0,2	-2,2	-2,1	-2,4	-2,2	-2,6
Japón	+2,1	+2,4	+2,0	+2,1	+1,9	+1,8
R.F.A.	+4,4	+4,5	+4,3	+4,2	+4,2	+3,9
Otros países industriales	-1,1	-1,1	-1,1	-1,2	-1,2	-1,3

Fuente: Fondo Monetario Internacional

dólares y que la segunda, en 1979-80, lo llevó de 12,7 a 38,8 dólares, no podemos decir aún en cuánto quedará el precio del barril una vez acabe el conflicto de Kuwait, con guerra o sin ella.

Si se llegara a la guerra y teniendo en cuenta que el Golfo supone dos terceras partes de las reservas mundiales de crudo, con la particularidad de ser además de los más fáciles de explotar (entre 3 y 4 dólares por barril de coste mientras en otras partes del mundo cuesta 25 dólares), las repercusiones podrían llegar a ser graves pues se podrían perder unos 10 millones de barriles-día, lo cual podría llevar el precio del petróleo hasta más allá de los 50 dólares el barril y a una situación de desabastecimiento.

Si, por el contrario, se sale de la crisis por una guerra rápida en la que no haya destrucciones importantes de centros petrolíferos, o se llega a una solución pacífica de la crisis del Medio Oriente, habrá una sobreproducción de petróleo derivada del hecho de que Arabia Saudita, Venezuela y otros países productores, que han hecho esfuerzos para compensar las pérdidas de suministro de Irak y Kuwait, van a resistirse a reducir su producción a los niveles-cuota asignados por la reunión de la OPEP justo anterior a la invasión del Emirato por el Ejército

de Saddam Hussein.

En 1991 la demanda media diaria va a estar situada, en la hipótesis de paz, en 51,9 millones de barriles de los que 22,8 millones procederán de países de la OPEP.

Como la producción es ahora —con el esfuerzo adicional de ciertos países productores— de 23,4 millones de barriles, se estará en una fase de sobreabundancia de petróleo que aún se verá más agravada si Irak y Kuwait vuelven a ver entrar en actividad normal sus pozos y las redes internacionales de distribución y refino que la Kuwait Investment Overseas tiene por el mundo.

La OPEP acaba de llamar la atención precisamente sobre el hecho de que la crisis de petróleo de 1990 puede desincentivar —si se acaba sin destrucciones— los procesos de inversión en nuevas energías o de prospección de nuevos yacimientos de petróleo.

La tercera crisis del petróleo no está ni mucho menos cerrada, pero acabe como acabe, no creo que nadie se atreva a decir que el nuevo orden económico mundial con que encaramos el final de siglo pueda ser consecuencia del impacto económico derivado de la crisis del golfo Pérsico.

El impacto de la «reaganeconomics» —aunque sólo parcialmente asumida por Bush—, del thatcherismo —aunque sólo asumido a medias por J. Major—, de la *perestroika* —que ha proporcionado el Premio Nobel a Gorbachov—, de la unificación alemana y el relanzamiento de la integración europea hacia la Unión Económica, Monetaria y Política, y, por qué no decirlo, los desequilibrios de demografía y riqueza Norte-Sur siempre existentes, son, todos ellos, elementos mucho más significativos para la economía mundial que lo que pueda ser la situación de los países del Golfo afectados (que solamente representan el 1 % del Producto Mundial Bruto) o lo que pueda suponer un producto como el petróleo. Las importaciones netas de éste último sólo equivalen al 1,1 % del Producto Interior Bruto de los países desarrollados a precios de 1989, y al 2 % a precios de crisis actual. Están a mucha distancia, por lo tanto, del 3,5 % para Europa, o del 4,3 % para Japón, como llegó a suponer en 1974, o el 3,9 % y 5,5 % respectivamente que les llegó a suponer a tales países en 1981, después de que Irak e Irán hubieran entrado en guerra en septiembre de 1980.

Lo que sí, sin duda, dejará para el futuro la tercera crisis del petróleo será una nueva estela de incentivos en favor de nuevas prospecciones y búsqueda de hidrocarburos (licitaciones de Nigeria de nuevas explotaciones el 8 de octubre), códigos de hidrocarburos más favorecedores de las empresas que asuman el actuar en ciertos países (nuevo Código promulgado por Marruecos) y nuevas investigaciones en favor de energías alternativas para hacer disminuir la dependencia energética del petróleo (proyecto israelí de transformar la energía solar en gas convertible en calor).

Todo ello influirá en que el diseño energético mundial reciba nuevos impactos como ya ocurriera con las dos anteriores crisis del petróleo.

La crisis del Golfo y el menor crecimiento económico

No querría acabar estas líneas sin poner de relieve que la crisis del golfo ha llegado en unos momentos en que la economía mundial había entrado en una fase de aterrizaje suave después de una serie de años de crecimiento sostenido.

Esta coincidencia no debe llevarnos, sin embargo, a achacar a la crisis del petróleo una serie de males de los que no es responsable.

Ya se vio, de acuerdo con las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, que el alza de los precios del petróleo tiene un impacto matemático sobre crecimiento, inflación y cuentas exteriores de los países. Se comprobó también, que ha generado impactos psicológicos y reales que han incidido sobre la Bolsa y sobre los equilibrios de los mercados de divisas.

La evaluación de todos estos impactos no corresponde, sin embargo, al análisis de la crisis del petróleo sino, más bien, al seguimiento de la evolución lógica de la economía mundial de acuerdo con las previsiones de aterrizaje económico suave que los técnicos de la OCDE, la Comunidad Europea y el FMI venían dando desde hace tiempo y que fueron objeto de atención en muchas reuniones internacionales a la invasión de Kuwait por Irak.

En cuestiones de análisis económico hay que intentar poner las cosas en su verdadero sitio.