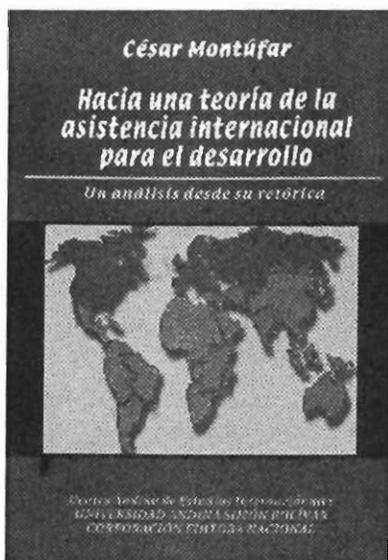


Reseñas

MONTÚFAR, CÉSAR. *HACIA UNA TEORÍA DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. UN ANÁLISIS DESDE SU RETÓRICA*, CENTRO ANDINO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES, UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR/ CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL, QUITO, 2002, 264 PP.



INTRODUCCIÓN

El libro de César Montúfar *Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo* (2002), es un trabajo académico muy sólido y de enorme interés. Mi objetivo en este comentario es esencialmente motivar a los interesados en el tema del desarrollo y la cooperación internacional para que estudien con detenimiento el trabajo del autor.

A lo largo de la obra, se exponen

y analizan los aportes de los principales pensadores del desarrollo, así como los resultados de innumerables investigaciones, constituyéndose en una referencia invaluable sobre la evolución del pensamiento en estos temas.

El planteamiento central del libro de Montúfar es que la ayuda internacional para el desarrollo (AID), que surge luego de la Segunda Guerra Mundial, ha tenido un papel muy activo en la configuración del orden de la posguerra y de las estructuras políticas de los países en desarrollo receptores de ayuda (PRA).

En el trabajo se considera como ayuda internacional al desarrollo (AID), los "créditos, donaciones en especie y dinero, y asistencia técnica que gobiernos de países desarrollados, organizaciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales transfieren a otros países con el objetivo de promover su crecimiento económico, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes o promover cambios institucionales". (Montúfar, 2002: 15).

Las organizaciones de Asistencia Internacional (OAI) consideradas incluyen al Banco Mundial, al Comité

de Asistencia Internacional de la OCDE, al Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y algunas agencias de Naciones Unidas como PNUD, UNICEF y OIT. (Montúfar, 2002: 40).

Si bien uno de los más destacados organismos en el escenario internacional es el FMI, éste no está explícitamente considerado en el estudio, ya que los flujos financieros que canaliza esta entidad no son parte de la AID. Este tratamiento parece adecuado si se considera que los recursos que canaliza el FMI son principalmente créditos para equilibrar la balanza de pagos y se dirigen a enfrentar más bien situaciones coyunturales que estructurales.

Sin embargo, yo destacaría que el rol del FMI tiene un alcance mucho más amplio, ya que el sistema financiero internacional considera sus decisiones respecto a los países receptores de ayuda (PRA) como calificaciones de comportamiento macroeconómico y confiabilidad de estos países. También considero que el rol del FMI como "moldeador" de la acción de los estados ha adquirido mucha importancia, especialmente cuando los PRA enfrentaron la crisis de la deuda a fines de los años setenta.

La retórica desarrollista se considera como una fuerza disciplinadora para los estados receptores de AID y éstos terminarían adecuando sus estructuras y comportamiento a las exigencias de los paradigmas vigentes. Me parece importante destacar que no solo la retórica sería la fuerza directriz de esta relación sino también los flujos reales de asistencia que de ella se derivan.

El discurso de la AID habría "desatado un proceso transnacional de aprendizaje colectivo" y su marco de interpretación debe ser el de una "fuerza integradora y estabilizadora del sistema internacional que conectó las conductas de los estados de los PRA en un orden internacional en proceso de formación".

Con esta idea central, el trabajo busca demostrar que existe una clara relación de causalidad entre la actuación de la AID y los cambios en los estados de los países receptores para promover el desarrollo y adaptarse al contexto internacional. La AID tendría un carácter tridimensional en el que sus lineamientos vendrían dados por: los intereses de los donantes, las características de las burocracias internacionales de AID y los enunciados y teorías imperantes sobre el desarrollo.

LA RETÓRICA COMO EJE DE ANÁLISIS

El autor decide centrar su obra en la retórica que difunden las organizaciones de ayuda. Esto lo lleva a dejar de lado el estudio del comportamiento de los flujos reales de recursos de crédito y donación durante los períodos de análisis.

El argumento para centrar el estudio en los paradigmas declarados se basa en que entre la evolución del discurso y la concreción de éste, en forma de flujos financieros hacia los PRA, habría un desfase temporal

Respecto a esta opción del autor caben dos observaciones. En primer

lugar, sí sería interesante ver los datos cuantitativos de la AID para diversos PED, para diferentes tipos de programa y períodos de análisis. Este tipo de información podría arrojar alguna correlación entre el financiamiento y aplicación de programas por un lado, y el comportamiento de los estados por otro. Bien podría ser que la retórica por sí sola sea la responsable de cambios en la institucionalidad y políticas de los PED, o podría descubrirse que su impacto solo se materializa cuando va acompañada por montos importantes de recursos que permitan su aplicación a través de la AID.

En segundo lugar, no es tan claro que transcurran muchos años entre la difusión de una retórica y la asignación de recursos concretos para su aplicación. Probablemente esto ocurre con la AID que se canaliza a través de organismos multilaterales como los de Naciones Unidas, que en general tienen un proceso más lento de reacción por su misma complejidad. Sin embargo, en la ayuda bilateral como la de USAID no habría razón para este tipo de desfases; sí se podría argüir que existen demoras en la asignación de fondos por debilidades de las instituciones nacionales y dificultad en contar con programas suficientemente diseñados para atraer estos fondos.

Considero que el análisis cuantitativo de los flujos de ayuda, comparándolos con la evolución de la retórica y los cambios efectivos en la institucionalidad de los PED, daría mayor claridad a la relación de causalidad que plantea el autor entre retórica y cambios institucionales políti-

cos, y permitiría ver el rol que respecto a estas variables han tenido los montos y la dirección de los recursos efectivamente utilizados.

TIPOLOGÍA DE LOS ESTUDIOS QUE ANALIZAN LA AID

Antes de presentar su marco interpretativo para la AID, al autor hace una tipología interesante sobre la literatura que estudia este tema. Básicamente estos aportes se identifican con las siguientes interpretaciones: a) la AID responde a las necesidades de los donantes en las que podría incluirse las necesidades que viene imponiendo la globalización; b) la AID se mueve en base a la dinámica de las organizaciones de desarrollo que la canalizan; y, c) la AID se analiza desde el punto de vista de su eficacia.

El primer grupo de estudios incluye a aquellos que señalan que las decisiones de AID han estado gobernadas por las percepciones geopolíticas, humanitarias y las necesidades de expansión económica de los donantes, en suma por su política exterior. De alguna manera la posición que vienen consolidando las potencias occidentales, vuelve una misma cosa los intereses de los donantes principales con los intereses de la globalización.

Una segunda posición principaliza el rol del aparato institucional de los organismos de ayuda. En este caso se identifica a las entidades de cooperación como sujetos con intereses propios que no necesariamente coinciden ni con los de los países en

los cuales trabajan ni con los de los países que entregan el dinero para su labor.

El tercer grupo de autores que distingue el trabajo son los que se centran en la efectividad de la AID para lograr el desarrollo económico en los países receptores. Es interesante el hecho de que estos autores ven como una de las causas principales de la falta de efectividad del esfuerzo de la AID el hecho de que los intereses comerciales, económicos y políticos de los donantes dificultan el que la ayuda se dirija a resolver los problemas reales de los PRA.

Si lo anterior hubiera sido un limitante importante de la efectividad de la AID, la tendencia de la década de los setenta y ochenta a canalizar la AID por medio de agencias internacionales, que tengan relativa independencia respecto a los intereses particulares de los donantes, es decir el multilateralismo, debería haber mejorado sustancialmente las cosas.

EL MARCO INTERPRETATIVO Y LOS PERÍODOS DE ESTUDIO

El marco interpretativo que propone el autor se basa en estudiar los cambios en la institucionalidad y políticas de los estados de los PRA que ocurren como consecuencia de la retórica que guía la AID. Los cinco niveles en que se realiza este análisis histórico son en forma resumida:

- Intereses de los países donantes respecto al rol de los PRA.
- Papel de las OIA.
- La retórica o los conceptos so-

bre el problema del desarrollo.

- Los impactos de los flujos de AID en el modelo de Estado desarrollista.

- Forma de vinculación de los PRA al sistema internacional de la posguerra.

El marco interpretativo lo utiliza para estudiar básicamente los períodos 1950-1970, en el cual surge y se consolida la AID, y 1970 en adelante, período en el cual se produce una redefinición de la AID para ser funcional a nuevos paradigmas. En esta síntesis se ha preferido considerar separadamente las décadas del segundo período.

1950-1970: LOS AÑOS INICIALES DE LA AYUDA

Para el primer período 1950-1970, el autor hace una revisión analítica interesante de los planteamientos de la teoría del desarrollo de la época; en ellos predomina la idea de que el crecimiento y pleno empleo requerían incrementos en la tasa de inversión y acumulación de capital. La superación de estas limitaciones en los PED requería de la intervención estatal para suplir al empresario Shumpeteriano, para movilizar ahorro interno y para atraer capitales internacionales. Este Estado desarrollista, inversionista o céntrico, como lo denomina el autor, representa un distanciamiento de las concepciones liberales anteriores.

Sin duda esta visión influyó decisivamente en los modelos estatales de la época y en la famosa sustitución

de importaciones que reflejaba la preocupación por la escasez de divisas para sustentar los procesos de desarrollo. Tres tipos de instituciones habrían surgido en esta época: las oficinas de planificación (y la práctica de la planificación de las inversiones y programación del gasto); instituciones financieras nacionales del tipo de bancos de desarrollo y las agencias de desarrollo autónomas de ámbito regional.

Los intereses de los donantes, o la preocupación de Estados Unidos (EE.UU.) como la gran potencia, era protegerse y prevenir la depresión económica, y para ellos debía garantizarse la suficiente disponibilidad de dólares en la economía mundial. Esta motivación está en los orígenes del establecimiento de la AID y se concretó con el Plan Marshall. La necesidad de expandir mercados para sus exportaciones y tener acceso a materias primas estratégicas, así como alinear a los PED contra el comunismo, también estaba entre los móviles de EE.UU. para establecer la AID.

La posición de EUA fue determinante cuando en 1961 Kennedy propuso la Alianza para el Progreso y se creó la USAID (United States Agency for International Development). Había la idea de que tal como había ocurrido con el Plan Marshall, una importante inyección de capitales a través de los estados de los PED, provocaría su despegue en un período corto (10 años). Seguramente, la imposibilidad de repetir los resultados de la reconstrucción de Europa llevó a la reflexión que se dio en años posteriores sobre la importancia del

capital humano en el proceso de desarrollo.

La recién creada USAID reaccionó a la visión "proyectista" de los años cincuenta, que había mostrado sus deficiencias, e incorporó los nuevos conceptos de la programación por país con un enfoque integral, el que pasó a ser un requisito que los PRA debían aplicar para acceder a la ayuda.

Además de la acción bilateral, también el multilateralismo recibió apoyo de EE.UU.; y en la formación del nuevo modelo, el Banco Mundial habría jugado un rol importante, difundiendo las nuevas ideas, estableciendo los programas que se financiarían e incluyendo con ello en la estructura estatal de los países receptores de sus créditos.

LA DÉCADA DE LOS AÑOS SETENTA. LA IMPORTANCIA DEL CAPITAL HUMANO

El autor analiza para el principio de la década de los setenta, la nueva realidad mundial con nuevas exigencias de los donantes, la acción de las AID frente a esta realidad y los diversos estudios que llevan a un profundo cambio en los conceptos del desarrollo.

Entre los hechos políticos y económicos que a nivel mundial influyen en el cambio del discurso desarrollista estarían: el fin del sistema de paridad cambiaria y un menor protagonismo de EE.UU. en la economía mundial. El panorama internacional se volvió sin duda más complejo y los

PRA habían logrado una mejor organización en los foros internacionales.

La revisión que se hace de los trabajos académicos e investigaciones es muy completa e ilustrativa. De éstos habrían tenido especial impacto los estudios del Banco Mundial y los que encargó el gobierno americano como el *Informe de la Comisión Peterson*. El esfuerzo de redefinición del paradigma del desarrollo se hacía indispensable ante los escasos logros de dos décadas de AID.

Con los trabajos de Harry Jonson a mediados de los sesenta, se desafió frontalmente las propuestas que identificaban el desarrollo con la acumulación de capital en manos de nacionales, y fomentaban un proteccionismo discriminando contra las exportaciones. Este modelo habría impedido explotar eficientemente los recursos naturales y humanos, así como mejorar los ingresos y su distribución.

La fórmula tradicional de capitalización como formación de capital físico queda desacreditada y surge con fuerza la teoría del capital humano. Importantes investigadores como Theodore Schultz, Gary Becker, George Stigler, Leontief, demostraban en sus trabajos la importancia de esta forma de inversión.

El nuevo papel para el Estado de los PRA incluye la reorientación de la inversión pública hacia los pobres con énfasis en educación, promoción del capital humano, desarrollo rural. La tributación debía orientarse a regular mercados cruciales para mejorar el ingreso y el acceso a servicios de los pobres.

En esta misma línea surgió el enfoque de las necesidades básicas. "Las necesidades básicas deberían ser cubiertas antes de que una minoría de ciudadanos en los PED satisfagan sus necesidades superfluas." (Montúfar, 2002: 143). Este enfoque era más exigente en cuanto al papel del Estado de llevar adelante programas focalizados.

Otro paradigma que surge con fuerza en la década de los setenta es la preocupación por la "sobrevivencia del planeta" con los trabajos de Hardin y los que siguieron como *Los límites del crecimiento* del Club de Roma en 1972. Nuevamente se cuestiona la viabilidad de los modelos de desarrollo ante la amenaza del sobreconsumo y la sobrepoblación frente a la disponibilidad limitada de los recursos.

Con una visión más completa, el tema de la interdependencia se impone con el *Informe Norte-Sur: un programa de sobrevivencia*, dirigido por Willy Brandt. En este trabajo, el llamado a un esfuerzo mundial mancomunado incluye no solo temas ambientales sino los de energía, comercio, inflación, temas monetarios, carrera armamentista y otros. Podría decirse que este enfoque global mejoró la posición de los mecanismos multilaterales frente a los bilaterales, puesto que los problemas no podían ya verse desde una perspectiva nacional ni regional, sino mundial.

Es interesante la acotación del autor en el sentido de que este informe logró unir a los países donantes y a los receptores. Ante la visión del fin de los tiempos, y la gran publicidad que se le dio, los PED se alinearon pa-

ra la búsqueda de modelos alternativos. Me permitiría agregar que algunos de los planteamientos del paradigma ambiental eran altamente atentatorios a las más legítimas aspiraciones de los PRA como la demanda de desacelerar la producción industrial y el consumo. Otras recomendaciones, como la de la reforma del sistema económico internacional, eran más esperanzadoras.

Para los años setenta, junto con el descrédito a los modelos de industrialización sustitutiva de importaciones, los donantes promueven un paradigma de interdependencia que necesita del desarrollo del comercio internacional, el desarrollo humano y el cuidado del medio ambiente. Punto fundamental de la agenda de desarrollo son la lucha contra la pobreza y mejoras en la distribución del ingreso, sin que esto deba obstruir el crecimiento económico.

LA DÉCADA DE LOS AÑOS OCHENTA. EQUILIBRIOS MACRO ECONÓMICOS Y LA MODERNIZACIÓN

La década de los ochenta vuelve a modificar el discurso desarrollista, la crisis de la deuda en los PRA a principios de esta década impuso las políticas de ajuste y éstas se convirtieron en la agenda de las OAI. La crítica al Estado desarrollista retoma fuerza y se le asigna el nuevo rol de mantener un marco macroeconómico estable para el desarrollo de la actividad privada e intervenir en forma participativa y descentralizada para promover el desarrollo humano. La

frágil posición de los PRA con la crisis de la deuda permitió que la AID pudiera ejercer una mayor presión para que estos países apliquen los cambios institucionales y políticas de ajuste.

En esta década de los ochenta algunos estudios, liderados por las organizaciones internacionales, encontraban que las políticas internas de los PED estaban produciendo serios obstáculos al desarrollo. El *Informe de desarrollo mundial* de 1988 consolidó esta visión. Las políticas internas serían las principales responsables del desarrollo económico. El equilibrio fiscal se veía como fundamental para evitar los desequilibrios macroeconómicos internos y externos, causa de males como problemas de balanza de pagos, fuga de capitales, endeudamiento, inflación, entre otros.

El Estado es considerado un mal administrador que solo debe dedicarse a actividades donde es irremplazable, especialmente salud y educación básicas. También las empresas estatales deficitarias y mal administradas serían culpables de los desequilibrios fiscales crónicos. La descentralización y la participación comunitaria forman parte de las recomendaciones de la AID.

En esta línea de pensamiento trabajaron los expertos en administración pública Milton Esman y John Montgomery (Montúfar, 2002: 158). El *Informe de desarrollo mundial* de 1983 puso al desarrollo institucional como uno de los temas prioritarios y el trabajo de Korten y Alfonso (1983), *La burocracia y los pobres*, proponía

reducir la brecha entre el Estado y las poblaciones pobres como medio para reducir la pobreza.

La vinculación entre descentralización y privatización también surge a fines de la década de los ochenta en trabajos como el de Robert Benett (Montúfar, 2002: 61), *Descentralización, gobiernos locales y mercados*, que junto con el tema de la descentralización recomienda la transferencia de funciones a actores económicos.

En cuanto a la dimensión de la participación, y la consecuente importancia de las ONG, el autor analiza la evolución que tuvo este paradigma. Si bien solo se afianza en los años ochenta, ya apareció en el escenario de la AID en los años sesenta como reflejo de la experiencia norteamericana con programas contra la pobreza apoyados por grupos de acción comunitaria. Se formalizó en la política de ese país con el *Acta de Asistencia Internacional de 1966*; "la difusión del poder era uno de los requisitos principales del desarrollo democrático y de la modernización política" (Montúfar, 2002: 166).

El BID, a finales de los setenta, empezó a canalizar recursos a las ONG para la ejecución de proyectos de pequeña escala. El Banco Mundial, la Comunidad Económica Europea, la OCDE, también establecieron vínculos consultivos y de ejecución con las ONG. A principios de los ochenta la ONU les dio un estatus consultivo en la Comisión Económica y Social. Acompañó a este proceso la internacionalización de muchas ONG originarias de los países desarrollados.

1990-1995: LA GLOBALIZACIÓN

Se afianza una nueva exigencia a los criticados estados desarrollistas: asegurar la articulación a políticas internacionales, integrarse los mercados mundiales, y controlar situaciones locales con impactos globales

La revolución tecnológica, la integración de los mercados financieros y el desarrollo del comercio mundial, exigían para los años noventa que los PED buscaran una forma de integración al orden global. Esto podrían hacerlo con mejoras en la productividad a través de cambios tecnológicos, expansión del capital físico e inversiones en recursos humanos.

El Estado debía, por un lado, garantizar los equilibrios macroeconómicos, ser amigable al sector privado y concentrarse en intervenciones selectivas que atacaran la pobreza. También constituye un agente clave para lograr la desregulación y liberalización económica en un contexto de globalización. No necesariamente se defiende una posición neoliberal sino que se confirma el rol selectivo de la intervención estatal, sobre todo con el fin de asegurar el desarrollo humano.

El autor resume las principales funciones del Estado y las políticas recomendadas por la AID en la década de los noventa. Entre estas están:

- Apertura de los mercados al comercio, flujos financieros y tecnología, respaldando el proceso con la mejora de las exportaciones
- Mejorar la competitividad desarrollando la infraestructura y la in-

versión en capital humano.

- Garantizar equilibrios macroeconómicos manteniendo disciplina fiscal y adecuados sistemas de recaudación.

- Promover la participación de actores privados y la sociedad civil.

- Descentralizar y desconcentrar el aparato estatal.

- Promover los temas de la seguridad humana como mejorar el sistema de justicia, luchar contra el narcotráfico y la corrupción y cuidar del medio ambiente.

El cumplimiento cabal de todas estas funciones exigiría un fortalecimiento del rol del Estado a la vez que cambios en su estructura y programa. La fórmula aplicada en los países del Sudeste Asiático había incluido los elementos anteriores y la consolidación de burocracias fuertes y bien remuneradas.

Es efectivo que la retórica del desarrollo ha rescatado la importancia del Estado, lo que sí me permitiría cuestionar es que la globalización, en la práctica, y sobre todo unida a las políticas de ajuste estructural, haya facilitado el fortalecimiento del Estado de los PED. Los esfuerzos por reducir el gasto fiscal han afectado a muchas instituciones públicas, incluso en el ejercicio de sus roles indelegables como seguridad, salud, educación, Derechos Humanos y otros.

Junto al paradigma de la globalización surgieron las críticas respecto a sus beneficios para los PRA, recogidas en trabajos como el *Informe del desarrollo mundial* publicado por el

PNUD en 1992. La globalización estaría ampliando las brechas entre PED y PD, en cuanto a ingresos, acceso a mercados y a tecnología, y para muchos PRA su importancia radica en la necesidad de no ser excluidos de la economía mundial.

Los beneficios de la globalización no son obvios para los PRA. Incluso el autor propone distinguir entre aquellos países que sí han podido aprovechar las ventajas de una economía global (México y Brasil en América Latina) y que serían los países “emergentes”, de aquellos países que no logran acceder a los recursos estratégicos de la economía mundial y que más bien están conformando un “cuarto mundo”.

Este cuarto mundo estaría ubicado por toda la geografía del planeta, tanto en los bolsones de pobreza de los países desarrollados como en áreas completas de África. Estas áreas están relegadas a la pobreza e indigencia, están excluidas de la economía mundial y son una amenaza para la seguridad interna y global.

Con el avance de la globalización, las propuestas de la AID se centran en que los PRA hagan un esfuerzo para lograr la gobernabilidad y seguridad mundial. El autor acuña la palabra GLOCAL (me hizo pensar que se trataba de un error in de imprenta) para expresar, como él dice, “dos caras de la misma moneda” en que se requiere el fortalecimiento de las estructuras estatales en el ámbito nacional pero condicionadas a los requerimientos de los países donantes de la AID.

ALGUNAS OBSERVACIONES ¿Y NUESTROS PENSADORES?

Del trabajo de César Montúfar se concluye que los pensadores e investigadores del tema del desarrollo han tenido un rol fundamental en moldear los paradigmas adoptados por la AID. La mayor parte de los estudios citados en el libro son obra de estudiosos de universidades norteamericanas o producto de iniciativas conjuntas entre OAI e instituciones académicas de los países desarrollados. Llama la atención la escasez de referencias a obras de estudiosos que trabajan en PRA. Parecería que casi no ha existido una producción sobre este tema entre nosotros...

Surge la inquietud sobre las respuestas de los académicos y pensadores de los países en desarrollo frente a la abundante producción en el Norte sobre el tema del desarrollo. Sería interesante conocer con qué velocidad y en qué dirección se daban estas reacciones, así como el impacto que han tenido en el debate internacional y la AID.

¿RELACIÓN INSTANTÁNEA?

Si bien está claro que ha habido un estrecho vínculo entre la retórica de la AID y lo que Montúfar denomina las "comunidades epistemológicas de expertos", y que éstas "juegan un papel crucial en la circulación de

ideas entre gobiernos y organizaciones internacionales" (Montúfar, 2002: 33), también parece que hubo brechas importantes en el tiempo entre ambos procesos.

Los conceptos desarrollados por los pensadores no siempre fueron interpretados con prontitud por las agencias internacionales. Uno de los ejemplos del libro es el del concepto de desarrollo humano que si bien apareció en la década de los cincuenta con los trabajos de Schultz (Montúfar, 2002: 111) solo son tomados en la retórica de Naciones Unidas, luego de casi tres décadas, cuando el PNUD publicó su primer "Informe de desarrollo humano".

El marco interpretativo del libro de Montúfar puede explicar este tipo de desfases cuando no están alineados en un mismo momento los intereses de los donantes, los conceptos de desarrollo y las organizaciones de desarrollo.

Considero que, a diferencia de las agencias bilaterales, los organismos de carácter multilateral como los de Naciones Unidas han tenido una respuesta más lenta a los cambios en los paradigmas del desarrollo a la vez que tienen una mayor dispersión de programas. Esto responde a ciertas características de la cooperación multilateral, entre ellas: la participación de muchos actores y países en los foros y decisiones de las agencias de la ONU, la dinámica de los intereses de la burocracia internacional, y las ineficiencias del sistema.

¿Y LOS FLUJOS EFECTIVOS DE LA AID?

Según el autor, los paradigmas de la AID... "determinan el proceso de formación estatal y modernización de las sociedades receptoras de asistencia", y además... "las transformaciones generadas por la AID en las estructuras políticas y sociales de los PRA permitieron su integración al orden internacional". (Montúfar, 2002: 29).

Quisiera retomar mi preocupación por la relación que existe entre la discusión de la retórica y los flujos reales de ayuda. Considero que la hipótesis central que relaciona la retórica de la ayuda con los cambios en la organización de los estados, requiere para ser probada un contraste cuantitativo con los montos de AID que recibieron los países en las diversas épocas. Así mismo, es de interés conocer el tipo de programas que apoyaron estos flujos de recursos así como su efectividad y eficiencia.

Un análisis cuantitativo puede ser muy decisivo si además se toman en cuenta otros flujos de recursos que han llegado a los países en desarrollo; tal puede ser el caso de la ayuda militar y las inversiones de las empresas transnacionales. En todo caso, más allá de la AID debe reconocerse a otras fuerzas poderosas que han lle-

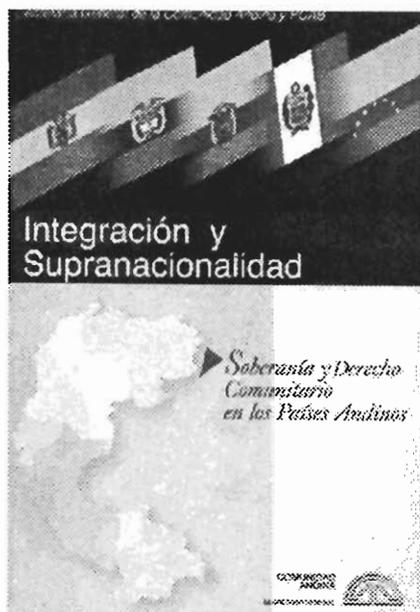
vado a que el mundo occidental comparta paradigmas y retóricas. Está el crecimiento de las comunicaciones y con ello el comercio internacional, las diversas manifestaciones de la política internacional de las grandes potencias y la creciente movilidad de los factores de la producción. Incluso podríamos especular que de no haberse dado la AID, el curso que hubieran seguido los estados de los PED podría haber sido muy similar al ocurrido.

Si bien la retórica tiene su rol, para comprender el alcance de la AID debe conocerse más sobre otras dimensiones en las cuales se producen estos flujos. Seguramente, el mayor esfuerzo de EE.UU. en el período de la posguerra, el plan Marshall, sí tuvo un impacto en la conformación de los modernos estados europeos al haberse canalizado, como indica el autor unos USD 60 000 millones a precios de 1985 para la reconstrucción económica en 4 años. Pero esa ayuda no es sino un elemento en un contexto de confrontación de la Guerra Fría, un hecho militar de enorme importancia como fue la Segunda Guerra y una estructura de alianzas militares como fue la OTAN.

Una pregunta que queda luego de esta interesante reflexión sobre la retórica es el lugar de ella entre otros factores causales o explicativos.

María Inés Bustamante

**INTEGRACIÓN Y SUPRANACIONALIDAD. SOBERANÍA Y DERECHO
COMUNITARIO EN LOS PAÍSES ANDINOS, SECRETARÍA GENERAL
DE LA COMUNIDAD ANDINA Y PROGRAMA DE COOPERACIÓN ANDINA
A BOLIVIA, PCAB, LIMA, 2001, 234 PP.**



Esta obra contiene el tratamiento de cuatro temas neurálgicos que interesan al proceso de integración regional andina: *El Derecho de Integración: Marco Conceptual y Experiencias Regionales; Supranacionalidad y Constitucionalismo; Sistemas Comunitarios de Justicia; y Análisis del Caso Boliviano*. Los iniciados en la materia tienen en esta entrega valiosas reflexiones con una dominante óptica jurídica que alcanza a cubrir en buena medida los elementos que comprende una dinámica de esta naturaleza.

Sobre *El Derecho de Integración: Marco Conceptual y Experiencias Regionales* se ocupa José Manuel Sobrino, quien busca clarificar los presupuestos europeos para una integración entre países, evidenciando el papel cardinal de la Constitución nacional y los claros límites que los países miembros acuerdan y aceptan colocar ante sí. La integración comunitaria no se la puede confundir con un proceso de federalización, ni tampoco entender como reproductora de técnicas o modelos histórico teóricos predefinidos. Las relaciones entre los sistemas jurídicos de la integración y de cada uno de los países cobra relevancia para demostrar que el derecho comunitario reclama para sí autonomía, y que la tensión entre la Constitución y el ordenamiento jurídico de la integración, por último, se reduce a la convivencia pacífica basada en sólidos cimientos articuladores; por eso se ha de asimilar que el derecho comunitario no es infraconstitucional (p. 66). Uno de los presupuestos para la vigencia del orden jurídico comunitario es el compromiso y la complicidad de quienes administran justicia a nivel estatal; el juez nacional controla la comunitariedad del derecho interno (p. 59). Comulgamos con Sobrino cuando dice que la aplicación efectiva del principio de primacía de la norma comunitaria sobre la norma nacional constituye un elemento su-

mamente revelador de la madurez del sistema de integración (p. 68), sentir lo contrario implicaría la incompatibilidad del sistema jurídico nacional con los cometidos de la integración. Hay quienes sostienen que la integración es irreversible, en cambio, Sobrino plantea que se puede constatar que el proceso de integración y la comunidad nacen de un tratado de derecho internacional público, por tanto, susceptible de ser denunciado por las partes, de conformidad a las normas del *Derecho de los Tratados* contenidas en la Convención de Viena de 1969, claro está, con alto costo para el país que se retira del acuerdo. Sobrino sugiere que el proceso de integración europeo ha tocado fondo, vive una “fatiga institucional, política y jurídica” (p. 69) y que es necesario repensarlo, tal vez optando por la construcción de una Europa federal engendrada en una Constitución europea dictada por representantes gubernamentales y de los pueblos.

Con referencia al mismo tema pero aplicado a la realidad andina, Víctor Rico Frontaura trata de demostrar que la Comunidad Andina (CAN) es uno de los sistemas institucionales y jurídicos más desarrollado que, entre otras cosas, brinda seguridad jurídica (p. 73). Propone no hablar de cesión de soberanía, sino de una “conjunción de capacidades soberanas, en torno de un objetivo más amplio que los simples objetivos nacionales” (p. 78); asimismo, que en el nivel de integración en el que se encuentra la CAN se ha de entender a la *supranacionalidad* como transferencias nacionales hacia órganos intergubernamentales y comunitarios. Sobre el Mercosur, Ale-

jandro Perotti trata de demostrar –a mi juicio sin mayores asideros– que en el Mercosur se puede hablar de un verdadero derecho comunitario; Perotti parte del análisis de los principios de efecto directo, primacía y efecto inmediato –que a su juicio encuentran reconocimiento en el seno del derecho Mercosur–, sugiere además que está el de *lealtad comunitaria* (p. 86). El autor olvida entonces dilemas estructurales contra los cuales lucha el conjunto Mercosur, me refiero concretamente a los impedimentos constitucionales de Brasil y Uruguay, así como a la falta de una institucionalidad comunitaria y de un órgano jurisdiccional de resolución de controversias. Sobre la ALADI, Gustavo Magarinos plantea que en los procesos de integración juega un papel importante la organización institucional que fortalece el principio de la supranacionalidad y da la pauta del poder integrador del sistema; a ello habrá que sumar un derecho con singulares características; añade que la ALADI carece de un derecho de la integración propio, que sus instituciones son de carácter intergubernamental, que en ella prevalece un bilateralismo autonómico en donde los ordenamientos legales internos tienen primacía absoluta, y que no cuenta con un sistema jurisdiccional independiente para la solución de controversias (p. 90). Magarinos también sostiene que todo sistema de integración multinacional debe sustentarse en un régimen de derecho que garantice el cumplimiento de los compromisos pactados y que sea más avanzado que el derecho internacional económico (p. 94). Ante esta situación, el autor recomienda

hacer un esfuerzo conjunto para racionalizar y armonizar las características de los distintos mecanismos de resolución de controversias, antes de que se multipliquen los litigios en cada ámbito, para convenir uno general aplicable a toda la región latinoamericana (p. 100).

El Marco Constitucional y el Principio de la Supranacionalidad son tratados por Edgar Camacho Omiste, quien analiza el asunto partiendo de la revisión de algunos conceptos fundamentales y tomando en cuenta una perspectiva histórica para explicarlos; Camacho alude al planteamiento sobre la emergencia de un nuevo derecho a la injerencia de unos estados sobre otros en cuestiones tales como: narcotráfico, Derechos Humanos, promoción de la democracia, defensa del medio ambiente, prevención del terrorismo, y las grandes migraciones humanas (p. 110). El derecho deviene en causa y efecto del proceso de integración regional, que es de carácter multilateral y de naturaleza colectiva (pp. 111 y 113). Camacho trata el problema de la incorporación del derecho comunitario en el régimen jurídico nacional; para ello revisa algunos casos de la experiencia europea, norteamericana y andina. Alude también al tema de la solución de controversias en espacios integrados, considerando los casos de la CAN, Mercosur, y las posibles soluciones a futuro para la conformación del ALCA. Concluye su presentación afirmando que una condición para la viabilidad de una comunidad es la prioridad del derecho comunitario sobre el derecho nacional, problema que puede afrontarse de la mano de las teorías monista y dualista del derecho,

desde dentro del ordenamiento jurídico nacional o, desde afuera, incluyendo las necesarias previsiones en el acuerdo fundacional (p. 118).

Marcel Tangarife sostiene que el Acuerdo de Cartagena fue aprobado y ratificado conforme a los mecanismos internos de cada país miembro, sin que existiera en cada Constitución Política andina normativa tan avanzada como la que hoy contienen algunas de ellas en materia de integración (p. 123). Esto se colige de una evaluación de las constituciones andinas frente a la integración y al derecho de la integración, considerando también algunas sentencias del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y de tribunales nacionales de los países miembros. En aras de lograr seguridad jurídica a los compromisos que se derivan de la integración, se propone que la Constitución de Bolivia acoja expresamente los postulados de la integración y reconozca la adopción de los principios de prevalencia, aplicación directa y efectos inmediatos (p. 135). Alejandro Perotti se ocupa del caso Mercosur, estudia las cláusulas constitucionales de los países miembros para evaluar si ellas permiten o no la delegación de atribuciones a organismos comunitarios. Plantea de manera lúcida que "...el desinterés político en profundizar la integración pueda vestirse bajo la excusa de los 'impedimentos constitucionales' " (p. 144); y resalta el gran interés político y jurídico en la profundización de la integración, que exhiben los países de la CAN. El caso de la ALADI es tratado por Gustavo Magariños, quien plantea que "En los hechos, el objetivo legal final de la inte-

gración es el de llegar a la uniformidad de las leyes que tengan que ver con el desarrollo y la administración del sistema respectivo" (p. 145). Magariños defiende la sustracción del derecho originario y del derecho derivado de la integración a todo control, incluso constitucional; asimismo, recalca el doble efecto del derecho de la integración: sobre los derechos nacional e internacional. Afirma que las acciones en torno a los problemas jurídicos de la integración deben nacer desde la comunidad y no desde los países –cuestión por lo menos discutible, pues, en últimas, los países son los que determinan en qué materias, cómo y cuándo avanzarán–. Este autor toca un punto sensible cuando asegura que los juristas han tenido escasa participación en el diseño y puesta en marcha del proceso de integración andina (p. 151).

Acerca de los *Sistemas Comunitarios de Justicia*, Marcel Tangarife hace una somera descripción –no exenta de aguda crítica– del derecho procesal comunitario andino. Es bien sabido que el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena tiene su jurisdicción y competencias de conformidad a lo dispuesto en el Tratado que lo creó, así: Acción de Nulidad, Acción de Incumplimiento, Interpretación Prejudicial, Recurso por Omisión o Inactividad, Función Arbitral y Jurisdicción Laboral. Puede decirse que el órgano jurisdiccional andino cuenta hoy por hoy con las atribuciones suficientes para afirmar una correcta interpretación y aplicación del derecho de la integración andina, mas, se

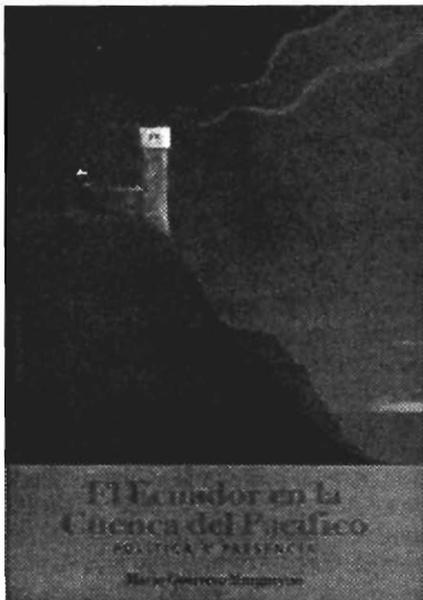
podría pensar –conforme lo hace el autor– que para la consolidación del Mercado Común Andino en el año 2005 será necesario dotar al Tribunal de Justicia de mayores y más complejas facultades. Considero que ésta es la parte del libro que mayores aportes brinda, pues trata de subsanar la falta de reflexión sobre tan importantes asuntos de procedimiento en nuestro medio.

Alberto Solares Gaité se ocupa del tema final: *Análisis del Caso Boliviano*. De manera concreta, autocrítica y objetiva, ubica los vacíos que exhibe la Ley Fundamental boliviana respecto a los principios del derecho internacional clásico y moderno, así como del derecho de la integración, lo que hace pensar en la debilidad de la participación de Bolivia en la CAN, cuestión que a decir del autor bien podría remediarse utilizando criterios basados en la doctrina y en el mismo derecho de la integración (pp. 219-220). Solares insinúa el desconocimiento casi generalizado de la materia en Bolivia y en el resto de los países andinos. Añade que esta realidad en conjunto pugna por una necesaria revisión del sistema jurídico boliviano en todos los niveles.

La claridad y consistencia del discurso utilizado en sus páginas hacen por demás interesante esta obra. En ella se ha evitado recurrir a lugares comunes y a teorías desgastadas, para presentar una visión crítica y objetiva del deseo integrador, de los aciertos y errores de la integración latinoamericana.

César Montaña Galarza

MARIO GUERRERO MURGUEYTIO, *EL ECUADOR EN LA CUENCA DEL PACÍFICO: POLÍTICA Y PRESENCIA*, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, QUITO, 2001, 401 PP.



Durante los últimos años, el Ecuador ha avanzado mucho en sus relaciones con los países de la Cuenca del Pacífico (CP), especialmente con aquellos de la rivera asiática, buscando de esta forma el acceso a mercados de gran potencialidad para la oferta nacional y a importantes fuentes de cooperación tanto económica, como política y tecnológica. A mediados de la década pasada se iniciaron acciones para incorporar al Ecuador a la institucionalidad de la CP y hoy día somos miembros activos del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico

(PECC), del Foro de Cooperación Económica América Latina-Asia del Este (FOCALAE), del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), del Foro Parlamentario Asia-Pacífico (FPAP), y hemos presentado la solicitud para incorporarnos al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), institución que tiene una moratoria hasta 2007 para el ingreso de nuevos socios, pero donde con un buen trabajo y adecuada gestión diplomática podríamos avanzar hacia una flexibilización que nos permita ser aceptados en un plazo menor.

Éste es el panorama que, con un fuerte énfasis institucionalista y normativo, nos presenta Mario Guerrero, un diplomático ecuatoriano que al haber estado vinculado a las relaciones Ecuador-Asia-Pacífico por unos 7 años, *debe ser la persona mejor informada del país sobre relaciones económicas y políticas entre el Asia y el Ecuador*.¹ De una manera muy amplia abarca el tema analizando desde el escenario de las relaciones económicas internacionales hacia la participación del Ecuador en la institucionalidad de la CP, pasando por el estudio del proceso de regionalización de la Cuenca.

Siendo estos procesos todavía muy poco conocidos y estudiados en nuestro país, este texto es una excelente forma de adentrarse en la mate-

ria. Si bien el lector interesado en temas específicos puede considerar que algunos aspectos se abordan con poca profundidad, el autor busca presentar en sus páginas una visión general pero completa de los aspectos políticos y diplomáticos del proceso de regionalización de la CP, pudiendo dar paso a nuevas publicaciones, estudios o ensayos más puntuales y completos. Debido a que la información de base para el estudio de temas internacionales y de integración se encuentra normalmente disgregada y no es fácilmente accesible o disponible en nuestro medio, el autor ha incluido en el libro varios anexos que abarcan desde información estadística de intercambio comercial, hasta la base legal de la estructura operativa del Ecuador en la CP, incluyendo guías de referencia para la organización de mesas de negocios y registros de gestiones y formalización de apoyos de la política del Ecuador en la CP. De esta manera, quien esté interesado simplemente en conocer el tema se beneficiará de una lectura más corta –alrededor del 35 por ciento de la extensión del libro lo conforman los anexos–, mientras que quien desee profundizar en aspectos normativos e institucionales tendrá un acceso fácil y directo a información contenida en el mismo documento. Sin embargo, una limitante que presenta el libro es precisamente el enfoque diplomático y normativo del autor, ya que topa solamente de una manera muy superficial temas económicos y políticos que son también de gran trascendencia –y dificultad de tratamiento, por las implicaciones que tienen e intereses que encierran– en los

procesos de integración regional. Así por ejemplo, no se avanza mucho en la participación del Ecuador en el Foro Parlamentario Asia Pacífico –aunque es un tema que le compete al H. Congreso Nacional, podría haberse analizado con mayor profundidad– y prácticamente no se topa un tema de vital importancia como lo es la relación e implicaciones que tendría la posibilidad de creación de un área de libre comercio en la CP con la realidad del ALCA y de la CAN.

En el primer capítulo el autor presenta el escenario de las relaciones económicas internacionales, abarcando el nacimiento de los distintos grupos o sistemas de cooperación económica e integración regional en el mundo, la formación de los organismos multilaterales en la posguerra y los avances hacia nuevas formas de integración regional e interregional. Habla sobre la transición desde lo regional hacia lo global para terminar en lo multilateral sin estratificaciones –a lo largo de todo el libro se hace especial énfasis en el regionalismo abierto–, procesos en los que se evidencia la necesidad de avanzar en los procesos de integración, para no quedarse fuera, y de hacerlo en bloque, ya que es la única forma de que los países pequeños logren hacer escuchar su voz para avanzar beneficiosamente en los procesos regionales e interregionales.

El segundo capítulo describe el proceso de regionalización de la Cuenca del Pacífico. Aunque el factor económico es el más importante y visible en estos procesos, los factores históricos y culturales no quedan

atrás, son elementos que históricamente han unido y separado a los países que la conforman, pero que son escasamente conocidos, especialmente en nuestro país, por lo que recalca la necesidad de estudiarlos. Dentro de este proceso de integración regional, nos habla sobre el milagro asiático, sobre el funcionamiento del modelo impulsado por Japón y que ha llevado a los impresionantes niveles de desarrollo de los países del Sudeste Asiático, generando economías bien estructuradas, con sistemas financieros fuertes y con credibilidad, lo que les ha permitido obtener ayuda y financiamiento exterior; se caracterizan por altos niveles de intercambio interindustrial y tienen una población con gran poder adquisitivo. Es todo esto lo que les ha fortalecido al punto que pudieron superar rápidamente los efectos de la crisis que enfrentaron en 1997 y 1998.

Un punto muy interesante son las características del proceso de regionalización de la CP: i) es de orden geopolítico. Son este tipo de aspectos los que marginaron a las economías latinoamericanas del proceso de desarrollo del Pacífico; ii) un proceso moderno y avanzado, especialmente en materia de desgravación² y participación del sector privado; iii) de naturaleza tripartita, en el que participan con voz y voto tanto el Estado, como empresarios y académicos; iv) es un proceso excluyente, *un compromiso de calidad que no tiene excepciones, pero que por lo mismo garantiza a todos los socios réditos que también son de calidad...* [y que a su vez] *hace de justificativo para exigir pesadas obli-*

*gaciones de ingreso, como contrapartida;*³ v) de incorporación progresiva, una especie de mecanismo de selección de candidatos basada en demostrar la capacidad de los aspirantes para sobrellevar la carga que representa un régimen de economía abierta. Casi todos los países han accedido *primero al PBEC, y luego al PECC, para finalmente alcanzar la incorporación al APEC, que es el escalón más alto en la medida en que solamente a partir de él se está titularizado para intervenir con voz y voto en la instancia de concertación interestatal regional;*⁴ vi) institucionalidad del proceso, ya que el mismo descansa en una base institucional en la que sus organismos desempeñan roles complementarios, distribuidos entre nueve organismos principales.⁵

El autor concibe al proceso de regionalización de la CP como *una realidad irreversible*, [que llevaría al] *establecimiento de un Área de Libre Comercio, a título de instrumento y antesala de lo que es el gran objetivo: la vigencia de la Comunidad del Pacífico.*⁶ Expone doce argumentos a favor de esta Área de Libre Comercio Asia-Pacífico (ALCAP). El capítulo finaliza con una breve historia de los avances en materia de cooperación e integración en la CP.

El tercer capítulo se refiere a la Institucionalidad de la Cuenca del Pacífico, una institucionalidad que *no encaja en la formalidad y nexos jurídicos en que descansa la institucionalidad de Naciones Unidas, por ejemplo. Aquella, la de la CP, responde a los hechos, a la comunidad de objeti-*

*vos y de leit-motiv que sus organismos, todo lo cual quiere decir que se trata de una institucionalidad de facto, reforzada por la casi total multimembresía que las economías del área ostentan en los diferentes organismos que hacen el sistema.*⁷ Este capítulo presenta de manera muy objetiva las características, estructura operativa, funcionamiento, principios, operatividad, objetivos, composición, relaciones e historia de los organismos que componen la institucionalidad de la CP: APEC, PECC, FOCALAE, PBEC y FPAP.

En el capítulo cuarto, el autor se refiere a la política del Ecuador en la Cuenca del Pacífico. Indica que la regionalización es un instrumento moderno e idóneo para ampliar la inserción internacional en términos más favorables, especialmente en un mundo globalizado, por lo que nuestro país adoptó como Política de Estado a la incorporación del Ecuador a la regionalización de la CP, como lo confirma el Informe a la Nación del Ministerio de Relaciones Exteriores, de enero de 2001. El autor nos dice que regionalismo y multilateralismo pueden coexistir al ser procesos complementarios y que los avances en la CP son procesos que no se contraponen ni se excluyen con nuestra participación en el ALCA, al estar fundados en los principios del Regionalismo Abierto y de la Universalidad. De esta manera, el Ecuador en la CP busca consolidar la Comunidad del Pacífico, avanzar en mecanismos de cooperación y regionalización y lograr una mayor participación del país en los organismos e

instancias de la CP, pero para ello necesitamos desarrollar mayores esfuerzos para conocernos mutuamente y mejorar nuestra presencia diplomática en la costa asiática –incluyendo participación política de alto nivel–, superando así la ausencia de vínculos culturales e históricos entre las dos costas del Pacífico.

El libro continúa con las estrategias y políticas que empleó el Ecuador para lograr los objetivos planteados, analiza lo que debemos fortalecer en el campo operativo –promoción y facilitación comercial, y establecimiento de instrumentos que faciliten la presencia ecuatoriana en la CP–, estudia brevemente las relaciones entre el APEC, la CAN y la CPPS (Comisión Permanente del Pacífico Sur, que tiene su sede en la ciudad de Guayaquil); describe las instancias y comités ecuatorianos relativos al trabajo en las instituciones de la CP, y habla sobre lo que le corresponde hacer al Estado para avanzar hacia y aprovechar los mecanismos de la CP.

El quinto capítulo habla sobre la incorporación del Ecuador a la Institucionalidad de la CP, abordando la historia de ingreso y participación de nuestro país en las instituciones de la CP. De especial interés son los temas relativos al ingreso del Ecuador al APEC, para lo cual nos dice que necesitamos: desarrollar vínculos y nexos substanciales con los estados miembros de esta institución; mantener políticas de mercado orientadas a las exportaciones; tener una adecuada estabilidad económica –en lo relativo a comercio, inversión y cooperación, buscar nuestra participación en los

grupos de trabajo del APEC–; bajo ciertos requisitos, es posible realizarlo aun sin ser miembro del APEC; y, dentro de este marco, demostrar mucha decisión, interés y acción, elaborando una propuesta de Plan de Trabajo para el futuro.

En las conclusiones, el autor destaca el papel del sector privado en el proceso, algo de fundamental importancia debido al carácter tripartito que, como se ha dicho, caracteriza a los procesos de integración en la CP. Para completar este aspecto y finalizar la reseña, considero importante profundizar en las características y composición de las instituciones de la CP, ya que son temas muy poco conocidos, pero de gran importancia por las implicaciones que tienen en relación a las actividades que desarrollan tanto directamente como a través de los diferentes grupos de trabajo, por lo que conocerlos puede interesar al lector a adentrarse en el tema. Entre todas las instituciones, el FOCALAE es el único organismo intergubernamental, esto es, donde son directamente los gobiernos los que intervienen, mientras que el APEC, PECC, PBEC y FPAP tienen otra naturaleza. El último lo conforman representantes de los parlamentos de los países miembros; el APEC es de carácter gubernamental –es un foro de discusión en el nivel ministerial–, pero con la particularidad de que en él (al igual que en el PECC y PBEC) no

participan países en sí, sino “economías de mercado o economías miembros”, entidades económicas que han mostrado capacidad de ejercicio de presencia internacional y ser sujetos de derechos y obligaciones con identidad nacional, lo que ha posibilitado la participación conjunta –con igualdad de derechos– de la República Popular China, Hong King y Taiwan, sin generar conflictos. El PECC está conformado por altos representantes de los sectores industrial y de negocios, del sector gubernamental y del sector académico más círculos intelectuales; todos éstos participando *en su capacidad personal, para poder discutir sobre cuestiones prácticas de política en un ambiente informal que facilite la definición de soluciones para el progreso del comercio... La participación a título personal, sin representar al Estado, ni a determinado gremio empresarial, aporta agilidad y transparencia al diálogo, por cuanto no está comprometiendo intereses de manera formal.*⁸ Finalmente, el PBEC es una organización privada no gubernamental especializada en negocios, cuya membresía plena está restringida a empresarios.

Así, “El Ecuador en la Cuenca del Pacífico” es un excelente elemento de referencia para todo aquel que desee conocer la institucionalidad de la Cuenca del Pacífico y las posibilidades que ofrece a nuestro país.

Daniel Chiriboga

NOTAS

1. Adrián Bonilla Soria, en la presentación del libro, p. 8.

2. Destacándose el principio de voluntarismo o discrecionalidad de las partes, que implica que la desgravación no es negociada, sino voluntaria, proceso en el que cada país avanza conforme a sus posibilidades e intereses, dentro de plazos tope establecidos, avanzando de esta manera mejor y más rápidamente que en las negociaciones multilaterales.

3. *Ibid.*, p. 61.

4. *Ibid.*

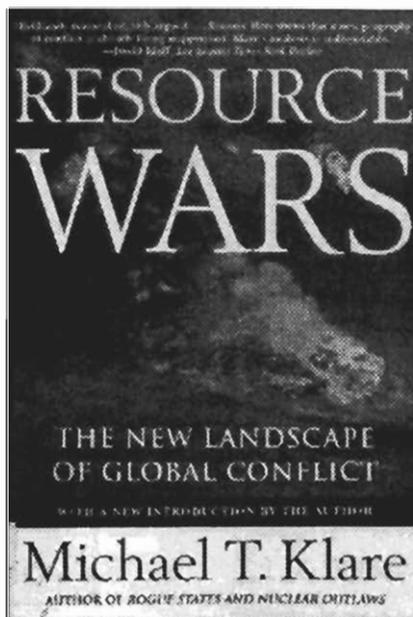
5. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), el Área de Libre Comercio Asiática (AFTA), Foro del Pacífico Sur (SPF), East Asian Economic Caucus (EAEC), Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), Foro de Cooperación Económica América Latina-Asia del Este (FOCALAE), y Foro Parlamentario Asia-Pacífico (FPAP).

6. *Ibid.*, p. 63.

7. *Ibid.*, p. 75.

8. *Ibid.*, p. 81.

KLARE, MICHAEL T., *RESOURCE WARS: THE NEW LANDSCAPE OF GLOBAL CONFLICT*, METROPOLITAN OWL BOOK. HENRY HOLT AND COMPANY, N.Y., 2002, 289 PP.



El escenario internacional luego de la Guerra Fría, en el que aparentemente habían desaparecido todas las fuentes de conflicto, eminentemente ideológicas, y el consecuente panorama de un mundo globalizado, en donde prácticamente todos los países del mundo se adherían al mundo integrado y libre de las disputas del período anterior, parece ser simplemente un espejismo; así lo plantea Michael T. Klare, en su libro *Resource Wars*. Con una argumentación provocativa y bien fundamentada, nos muestra el cuadro desalentador del mundo en que vivimos, en donde se estarían gestando conflictos y disputas, no sobre diferencias étnicas y religiosas, como lo argumenta S. Huntington, sino conflictos aún más peligrosos para la sobrevivencia de la hu-

manidad: conflictos de competencia sobre recursos vitales para el conjunto de la población mundial, como son el petróleo, gas, agua, madera y metales, entre otros.

Klare demuestra cómo una geopolítica reinaugurada vuelve a ser crucial, en tanto estos recursos se encuentran concentrados en pocas regiones altamente conflictivas étnica y religiosamente. Los lugares especialmente vulnerables a competencia son el Golfo Pérsico, Mar Caspio y el Mar del Sur de la China, donde existen las reservas más importantes de petróleo y gas natural. EE.UU. tiene claros intereses en la zona, China es dependiente de la importación de petróleo y Rusia vigila sigilosamente a sus ex repúblicas. Estos intereses han sido acompañados por una entrega de armas a los gobiernos amigos, y al involucramiento militar directo. Este nexo entre acceso a petróleo e interés nacional crea un peligro de escalamiento de los conflictos locales hacia confrontaciones regionales, por lo que el mundo estaría permanentemente acosado por amenazas a la paz y estabilidad.

La demanda de recursos crece a ritmos no sustentables, al igual que la población global (8 billones de personas para el 2020); así, la lucha por alimentos, energía, agua, minerales y otros, para satisfacer las demandas básicas se exagera. La escasez es peligrosa: el mundo perdió 1/3 de su riqueza natural entre 1975 y 1990 (más que en ningún otro período de la historia) por la actividad humana. Los recursos más críticos son el agua y petróleo, al ser sus reservas insufi-

cientes para satisfacer la demanda global hacia mediados del siglo XXI. Solo el 3 por ciento del agua sobre el planeta es dulce, y mucha está atrapada en los polos, la mitad ya es utilizada para consumo humano. En el corazón del problema está el hecho de que estos recursos son compartidos, están en zonas marítimas, o se dan en zonas de hostilidad preexistente donde las disputas pueden ser explosivas. En el caso del Golfo Pérsico es impensable que EE.UU. pudiera permitir que éste fuera controlado por un poder hostil, o que Egipto permitiera que Sudán o Etiopía accedan al control fluvial del Nilo.

El petróleo es el pivote de la economía global pero tiene la capacidad de engendrar combate en gran escala por su existencia limitada. Ninguna otra forma de energía tan vasta y versátilmente utilizada ha sido descubierta, y hasta el presente no existe indicación de que disminuirá la necesidad de petróleo como fuente de energía, sino todo lo contrario. El año estimado de drenaje absoluto de este recurso es el 2040. Si la oferta cae, o los precios se elevan, grandes poblaciones se verán afectadas. Los países de Medio Oriente (Arabia Saudita, Iraq, los EAU, Kuwait e Irán) poseen casi 2/3 de las reservas globales. Esta altísima concentración en tan pocas áreas hace que la disponibilidad global dependa de las condiciones políticas y socio-económicas de un número reducido de países, que posee armas modernas y altamente destructivas, por lo que EE.UU. ha aumentado su presencia militar permanente en la zona. Para EE.UU., la disponibilidad

de petróleo es indispensable para la humanidad, es un "interés vital". Para preservarlo, EE.UU. ha protegido al régimen saudita, transferido armas a los EAU, a cambio del uso de su infraestructura para facilitar sus operaciones, y ha impuesto sanciones económicas y comerciales a Irán e Iraq, con el fin de asegurar la preponderancia estadounidense en el Golfo. Según Klare, el conflicto va a darse de hecho, sin embargo su intensidad o localización son todavía indeterminables.

Las reservas del Mar Caspio comprometen 1/5 de las reservas mundiales, precedidas tan solo por las del Golfo Pérsico. Con la ex URSS disuelta, estas reservas pertenecen a las nuevas naciones que buscan exportar sus reservas a Occidente. Para el autor, la extensión del poder militar estadounidense hacia esta zona constituye un desarrollo geopolítico sin precedentes, que podría incluir el establecimiento de bases militares en un área sensible. Una nueva disputa de poder emergería entre EE.UU. y Rusia al buscar ambos ganancias económicas del desarrollo energético del Mar Caspio y el trazo de las rutas. El Mar Caspio y el Asia Central se convertirían en el nuevo "premio geopolítico en la distribución del poder global en la Posguerra Fría" (88). En la Guerra Fría el propósito e interés nacional eran las alianzas que contuvieran al régimen soviético, ahora la política exterior de EE.UU. ha dado un giro cualitativo, focalizándose en la preservación de acceso a recursos vitales. La seguridad concebida en términos económicos contiene dimen-

siones geográficas: énfasis en las operaciones militares del Golfo Pérsico, Mar Caspio y otros, y una dimensión operacional: se dirige específicamente a la protección de campos petroleros, defensa de rutas marítimas y seguridad de recursos. En el nexo entre interés económico y seguridad es indispensable la competitividad de los países en el mercado global. EE.UU., consumidor energético más grande, debe contar con un flujo no interrumpido de energía, pues de otro modo su economía colapsaría. El rol militar se ha trasladado a la protección de áreas críticas, expuestas a la inestabilidad política y conflictividad.

Pero existe otra fuente de conflictividad extrema, y ésta es el control del agua, motor de toda actividad humana. En una vasta área que va desde el norte de África hasta el este y sur de Asia, la demanda de agua está rápidamente superando su existencia. Los ríos en el área son compartidos por dos o más países, que no han acordado cómo dividir las aguas. Esto ocurre con el Nilo, Jordán, Éufrates y otros que recorren países que dependen de ellos para sus necesidades básicas. Si un país aumenta su consumo, y perjudica al resto, el potencial de guerra es inminente. El crecimiento poblacional está concentrado en estas áreas, y el recurso al combate armado en la región es visto como legítimo. El potencial estallido entre los estados árabes, o entre India y Pakistán, especialmente en la zona de Cachemira, puede convertirse en una lucha motivada por múltiples razones, no solo el agua, sino la división étnica y religiosa. Todo esto confluye

a pensar que el conflicto civil o interestatal es una bomba de tiempo.

El autor concluye así afirmando que las guerras por recursos serán la característica fundamental del ambiente global de seguridad. Klare argumenta a favor de la cooperación como la única posibilidad viable, en que esfuerzos internacionales coordinados para conservar los bienes escasos, y material tecnológico de ahorro junto con instituciones internacionales robustas, que cuenten con la confianza de los líderes mundiales y el público,

actúen como órganos de prevención. Esto aseguraría la entrega de recursos en situaciones de emergencia. Nada garantiza que esta estrategia funcione; en todo caso, según Klare, ésta es preferible a la inacción ante la conflictividad, cuyo costo sería dejarnos en manos de la guerra. ¿Será esta amenaza lo suficientemente concientizada por las naciones a favor de un esquema colaborativo, cuando los imperativos de seguridad nacional e intereses particulares se han vuelto tan fuertes?

Ana María Correa