



LA ECONOMÍA INTERNACIONAL  
EN EL SIGLO XXI

**E**

**MEDITERRÁNEO ECONÓMICO**  
COLECCIÓN ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS

**22**

Coordinador  
Ramón Tamames

FUNDACIÓN  
 **cajamar**







MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

**22**

# LA ECONOMÍA INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI

**Coordinador**  
Ramón Tamames

# MEDITERRÁNEO ECONÓMICO

## CONSEJO ASESOR

*Juan del Águila Molina  
Joaquín Auriolas Martín  
Horacio Capel Sáez  
Francisco Ferraro García  
José María García Álvarez-Coque  
Jordi Nadal Oller  
Antonio Pérez Lao  
Manuel Pimentel Siles*

## CONSEJO DE REDACCIÓN

*Rodolfo Caparrós Lorenzo  
Francisco J. Cortés García  
Roberto García Torrente  
Abel La Calle Marcos  
Bienvenido Marzo López  
Antonio Parejo Barranco  
Andrés Sánchez Picón  
David Uclés Aguilera  
Francisco J. Cortés García*

## DIRECTORA DE LA COLECCIÓN

*Carmen María Giménez Rodríguez*

## COORDINADOR [NÚM. 22]

*Ramón Tamames*

## MEDITERRÁNEO ECONÓMICO [NÚM. 22]

### LA ECONOMÍA INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI

© de la edición: CAJAMAR Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito  
© del texto: los autores

**Edita:** CAJAMAR Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito

**Produce:** Fundación Cajamar [www.fundacioncajamar.com]

**Maquetación:** Beatriz Martínez Belmonte

**Imprime:** Escobar Impresores SL. El Ejido (Almería)

**ISSN:** 1698-3726

**ISBN-13:** 978-84-95531-54-4

**Depósito legal:** AL-728-2008

**Fecha de publicación:** Septiembre 2012

Impreso en España / Printed in Spain

*Cajamar Caja Rural no se responsabiliza de la información y opiniones contenidas en esta publicación, siendo responsabilidad exclusiva de sus autores.*

*© Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.*

PRESENTACIÓN.....	7
<i>Juan del Águila Molina</i>	

PRÓLOGO.....	9
<i>Ramón Tamames</i>	

## I. LAS GRANDES POTENCIAS ECONÓMICAS MUNDIALES

SUPERPOTENCIAS Y PAÍSES EMERGENTES.....	19
<i>Javier Wrana</i>	

LA LUCHA POR LA HEGEMONÍA: ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	27
<i>Javier Wrana</i>	

CHINA: CAMBIO DE SISTEMA E HIPERCRECIMIENTO ECONÓMICO.....	39
<i>Felipe Debasa Navalpotro</i>	

JAPÓN: DEL PIB ASCENDENTE AL ESTANCAMIENTO SECULAR .....	55
<i>Lorenzo Garrido</i>	

RUSIA: FRENANDO EL DECLIVE POSTSOVIÉTICO.....	65
<i>Mónica López</i>	

## II. TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

POBLACIÓN: DE LA EXPLOSIÓN A LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA .....	79
<i>Pablo Martín Urbano</i>	

ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE EN UN PLANETA FINITO .....	91
<i>David M. Rivas</i>	

MULTINACIONALES EN ACCIÓN .....	103
<i>Pablo Martín Urbano</i>	

CICLOS ECONÓMICOS: PROSPERIDAD Y DEPRESIÓN .....	113
<i>David M. Rivas</i>	

## III. COOPERACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

COOPERACIÓN ECONÓMICA: DEL PLAN MARSHALL AL G-20 (1944-2012) .....	125
<i>Begoña González Huerta</i>	

TRANSACCIONES INTERNACIONALES: DEL GATT A LA OMC .....	139
<i>Ramón Tamames</i>	

COMERCIO Y AYUDA AL DESARROLLO: UNCTAD, NORTE-SUR, AOD.....	159
<i>Félix López Palomero</i>	

FINANCIACIÓN INTERNACIONAL: EL BANCO MUNDIAL Y OTRAS ENTIDADES.....	171
<i>Begoña González Huerta</i>	

EL FMI Y LA ESTABILIDAD FINANCIERA MUNDIAL.....	187
<i>Ramón Tamames</i>	

SIMPLIFICACIÓN MONETARIA Y POSIBLE MONEDA GLOBAL.....	205
<i>Ramón Tamames</i>	

#### IV. LA IMPARABLE INTEGRACIÓN ECONÓMICA A ESCALA REGIONAL

FORMAS Y VENTAJAS DE LA INTEGRACIÓN .....	215
<i>Rogelio Pérez Bustamante</i>	

DEL BILATERISMO A LA COMUNIDAD EUROPEA (1950-1993).....	225
<i>Rogelio Pérez Bustamante</i>	

LA UNIÓN EUROPEA .....	239
<i>Rogelio Pérez Bustamante</i>	

INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA EN LAS AMÉRICAS: DEL TILCAN A LA ALCA.....	249
<i>Gerardo López</i>	

EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO.....	261
<i>Gerardo López</i>	

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: DEL ALALC AL MERCOSUR .....	271
<i>Julimar Da Silva Bichara</i>	

LA COMUNIDAD ANDINA .....	285
<i>Julimar Da Silva Bichara</i>	

INTEGRACIÓN DEL ÁREA DEL CARIBE .....	295
<i>Mónica López</i>	

ÁFRICA: NACIONALISMOS, COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN .....	303
<i>Mónica López</i>	

ASIA/PACÍFICO: EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL.....	317
<i>Felipe Debasa Navalpotro</i>	



## PRESENTACIÓN

*Juan del Águila Molina*  
Presidente de la Fundación Cajamar

*En el número anterior de Mediterráneo Económico, el 21, con el que inaugurábamos una nueva etapa de nuestra Colección de Estudios, el profesor García Delgado coordinó a un grupo de especialistas que dedicaron sus esfuerzos al análisis del papel de empresas y empresarios en la economía global. Los autores se centraron especialmente en la función social del empresariado, como agente innovador por excelencia y, a fin de cuentas, como indicador del pulso y de la salud económicos de cualquier sociedad avanzada.*

*En definitiva, el volumen estuvo dedicado al estudio de uno de los principales agentes de la economía, cuya relevancia no ha sido siempre suficientemente valorada por la corriente mayoritaria de la disciplina económica. La pertinencia, pues, del volumen residía precisamente en esa llamada de atención sobre la importancia de la temática en el análisis económico, y en la reivindicación de la figura del empresario, cualquiera que sea el tamaño de la organización que dirige o el sector en el que se desenvuelve.*

*Habiendo tratado, pues, de uno de los actores principales de la economía, en esta nueva entrega de Mediterráneo Económico (la número 22) pasamos a ocuparnos del escenario geográfico, del tablero de juego donde empresas y empresarios desempeñan su labor. Y lo hacemos bajo la mejor de las direcciones posibles, la del catedrático y maestro de economistas don Ramón Tamames, quien nos presenta un estudio de la estructura económica internacional que pretende ir mucho más allá del modelo clásico; de la mera descripción de los espacios de producción, distribución y consumo, y que se pregunta además por los factores políticos, institucionales e históricos que determinan el estado actual de la economía global.*

*Según el enfoque escogido por el profesor Tamames, los colaboradores han planteado sus trabajos partiendo de una base empírica. Pero dicha contextualización regional, en apariencia descriptiva, no es más que un punto de apoyo para un análisis más novedoso de la economía internacional en su conjunto, y de sus grandes retos para el siglo XXI.*

*Un análisis «ortogonal», según se nos dice, ya que las cuatro variables sobre las que se sustenta el discurso conforman un cuadrado teórico. Las dinámicas migratorias, la respuesta a una demanda energética creciente y a los problemas medioambientales, el papel de las multinacionales como vanguardia del mundo de la empresa y la dimensión cíclica del desarrollo económico son las cuatro aristas de este esquema interpretativo. Partiendo de dicho esquema, el equipo dirigido por el profesor Tamames logra arrojar algo de luz sobre un escenario económico en permanente transformación y por definición heterogéneo. En el mismo conviven tres tipologías fundamentales: regiones deprimidas a consecuencia de la crisis inmobiliaria, financiera y fiscal; otros espacios económicamente maduros, asentados y con sólidos cimientos; y, finalmente, otras zonas en franca expansión, llamadas a liderar la economía mundial del futuro.*

*Dicho esto, tan sólo nos queda agradecer públicamente el trabajo y esfuerzo del profesor Tamames y de su equipo de colaboradores. Confiamos en que este número 22 de Mediterráneo Económico se convierta, como todos sus predecesores, en una referencia obligada para investigadores y público interesado. Nosotros, desde luego, así lo creemos.*







## PRÓLOGO

Ramón Tamames  
Universidad Autónoma de Madrid

*El tratar de hacer en un solo volumen, aunque sea de algo más de 300 páginas, en la revista Mediterráneo Económico, una síntesis de la economía mundial de nuestro tiempo, es un empeño sin duda ambicioso; y que en su complejidad, hemos tratado de resolver un conjunto de 12 autores, a los que he tenido el honor de coordinar en este emprendimiento que previamente estructuré.*

*Naturalmente, todo el conjunto de los artículos que aquí se presentan, se ha hecho en la idea de ofrecer una visión global representativa de la economía internacional en el segundo decenio del siglo XXI: con su trama de fuerzas dinamizadoras que se interrelacionan para generar la realidad que en estas páginas tratamos de reflejar. En ese sentido, creo que la agrupación de los 25 artículos en cuatro secciones sucesivas, permitirán una apreciación bastante cabal de lo que hoy es la imago mundi económica: grandes potencias (I), transformaciones estructurales (II), cooperación económica (III) e integración (IV).*

*Empezando por la sección I («Grandes potencias económicas mundiales»), en su despliegue lo que queremos es poner de relieve que si hay una economía internacional, es porque previamente hay un conjunto de naciones (193 con representación en la ONU); con sólo unas pocas de alta significación, esto es, con fuerza suficiente para influir de manera decisiva en la organización económica internacional, por lo menos durante un cierto tiempo. Pues no cabe olvidar la curva de las civilizaciones a que se refería Arnold Toynbee en su Estudio de Historia, ni a Paul Kennedy con su Auge y caída de los grandes imperios.*

*Así las cosas, en el artículo número 1 («Superpotencias y países emergentes», del cual es autor **Javier Wrana**), se hace una primera aproximación a un nuevo ranking de las naciones, combinando en su formulación los diversos potenciales: demográfico, económico, defensa, etc. Para concluir que, sin perjuicio de algunos países emergentes que están creciendo de manera espectacular, las cuatro primeras grandes potencias, son, por su cuantificación en el ranking, EEUU, China, Japón y Federación de Rusia. Esta última no precisamente por su PIB, sino por su gran extensión geográfica (la unidad política más extensa del planeta con 17,5 millones de km<sup>2</sup>), y también por su enorme potencial todavía no puesto en explotación; habida cuenta de sus ingentes recursos naturales, que podrían verse activados tras la decadencia del primer decenio postsoviético (1991/2001). Sin entrar aquí y ahora en otras facetas importantes, entre ellas la capacidad militar rusa que sólo se sitúa detrás de EEUU... aunque China va creciendo velozmente en esa faceta.*

*En el artículo número 2, también de Javier Wrana, se hace referencia a «EEUU: ¿otro siglo americano?». Y con ese título, lo que se trata de precisar, desde un enfoque global es, si la Unión norteamericana seguirá siendo primera potencia por mucho tiempo y en qué condiciones, pues el espíritu del New Deal de Roosevelt, o la nueva frontera de John F. Kennedy ha dejado paso a todo un conjunto de incertidumbres. Y eso es lo que se analiza en el artículo de referencia: si el país ejerciente de una clara hegemonía económica y política durante más de un*

*siglo, aspira a una segunda centuria de omnipotencia; sin plantear un nuevo equilibrio de cara a un mundo multipolar, empezando por aceptar las necesarias reformas económicas mundiales; por ejemplo: ¿será capaz Washington DC de renunciar a su privilegio del señoriaje del dólar, para con otros socios importantes diseñar una moneda global, o cuando menos a un nuevo sistema monetario internacional? La respuesta sería más bien negativa.*

*El artículo que hace el número 3, con autoría de **Felipe Debasa Navalpotro**, se refiere a «China: cambio de sistema e hipercrecimiento económico». En un momento en que la República Popular ya ha superado a Japón en términos de PIB por tipos de cambio, aunque ya desde mucho antes fuera el número 2 en el ranking mundial en medición por la paridad de poder adquisitivo (ppp). Definitivamente, quedaron atrás los tiempos de las referencias de Karl Marx y a la búsqueda del sueño comunista de Mao, que abocó al país a un pavoroso igualitarismo en la pobreza. Todo ello ya superado por las cuatro modernizaciones de Deng Xiaoping y sus continuadores.*

*Tales circunstancias hacen que, como en el caso de EEUU, en el de China, aparte de una amplia referencia a sus características económicas principales y a las políticas que está aplicando —desde lo demográfico a lo ecológico, pasando por las reformas sociales pendientes—, se considere la pugna China/EEUU No tanto para dilucidar cuál de los dos países prevalecerá en el futuro —a partir del momento en que China supere a EEUU en PIB—, sino más bien para calibrar si podrá evitarse un gran choque entre las dos superpotencias, que juntas podrían configurar una comunidad económica del Pacífico; en analogía a la estructuración que ya existe, y que ha demostrado su validez, en el otro gran Océano, el Atlántico.*

*A Japón corresponde el artículo número 4 («Japón: del PIB creciente al estancamiento secular», con la autoría de **Lorenzo Garrido**), en el que se estudia la situación de la ya tercera potencia económica del planeta, el antiguo Imperio del Sol Naciente; que no se encuentra en su mejor momento en lo que con-*

*cierte a desarrollo económico, tras una ralentización que se inició en 1995 y que todavía persiste. Lo cual cabe atribuir a una serie de políticas económicas, así como a una actitud demográfica antihistórica, de frenar la inmigración desde el exterior, no obstante la debilidad del ritmo de aumento de la población nipona. Todo un síndrome que en 1990 ya denunció Akio Morita, sin suficiente resonancia y con nulos resultados. Así las cosas, mientras China, a pesar de su pugna latente con la primera superpotencia, vive en simbiosis con ella, Japón se ha convertido en una pieza ancilar del poderío de EEUU en el Pacífico.*

*El artículo sobre la parte principal de la antigua URSS («Rusia: frenando el declive postsoviético», cuya autora es **Mónica López**), refleja la sensación de decadencia que se vive en el antiguo país de los zares. Y aunque haya indicios de nuevas orientaciones con el intento de una gran recuperación, lo cierto es que esos propósitos se relacionan con una política de fortalecimiento del ya comentado poderío militar; por lo menos en lo que pueda durar la nueva era Putin. En la idea, tal vez equivocada, de conseguir, con viejos centralismos y no poca autocracia —que en 1970 denunció Sajarov ante el Kremlin con su célebre carta— que los nuevos avances bélico-tecnológicos vayan transformando una economía que en la actualidad se basa en la exportación de energía y de recursos primarios; muy lejos de lo que podría ser ya una nueva gran potencia industrial. Perspectiva, pues, harto difícil, a menos que las estructuras políticas y empresariales se transformen con rapidez en los próximos tiempos, lo cual no es ahora perceptible.*

*Dentro de las grandes potencias que se tratan en la sección I de este número de Mediterráneo Económico, podríamos haber incluido, ciertamente, la Unión Europea. Pues como conjunto ya tiene un PIB superior al de EEUU, hallándose además en un proceso de sucesivas ampliaciones. Sin embargo, en la UE no hay una sola política exterior verdadera, ni un designio común indiscutido, ni una fuerza conjunta eficaz; como las que en un momento dado previeron los padres fundadores (Spaak, Schuman,*



Monnet y otros). Por ello mismo, y aun teniendo en cuenta que la UE es la clave de nuestro entorno económico, hemos preferido llevar el estudio de la realidad comunitaria a otra parte de nuestro volumen. Concretamente a la IV, a los artículos 17 y 18, que versan sobre la formación de la UE y sus actuales desarrollos; dentro del panorama general de los procesos de integración económica. Y en un momento en que resurge el euroescepticismo de otro tiempo, por la falta de un elán político como el que la CEE tuvo en sus inicios, y luego entre 1985 y 1993 (presidencia de Jacques Delors de la Comisión) en la fase de aplicación del Acta Única.

Por lo demás, otros países emergentes de gran significación, como India, Brasil, México, etc., no figuran en nuestra selección de grandes potencias, aunque alguno de ellos podría encontrarse ya en la sala de espera. Entre otras cosas por razón de espacio, y porque esos países son tenidos en cuenta en las secciones sobre integración económica, ya sea en el marco asiático o latinoamericano.

La sección II («Transformaciones estructurales de la economía mundial») incluye artículos referentes a grandes cambios que a medio y largo plazo están produciéndose en la economía mundial. En lo que son como los cuatro lados ortogonales de la figura geométrica de un cuadrado: expansión demográfica, energía y medio ambiente, dinámica temporal a través de los ciclos económicos, y protagonismo de las multinacionales en el escenario económico mundial.

Con ese planteamiento, el artículo número 6 («Población: de la explosión a la transición demográfica», cuyo autor es **Pablo Martín Urbano**), incorpora a este libro la importante faceta de cuántos somos, así como las políticas en torno a la cuestión. Constituyendo todavía el hilo inicial conductor los aciertos y errores de Malthus. Para luego entrar en el análisis del proceso que ha llevado desde la explosión demográfica (Erblich dixit) del segundo tercio del siglo XX a la actual tendencia a una transición de ralentizaciones por doquier; en busca de un nuevo equilibrio conciliado con las nuevas formas de desarrollo económico.

De esa manera, en el artículo 6 se intenta prever el futuro demográfico, entrando, lógicamente, en los planteamientos estructurales sobre temas tan importantes como caída de la tasa media de fecundidad, elevación de la edad promedio de las poblaciones hacia un claro envejecimiento, proceso de urbanización, políticas de control, y otros aspectos de lo que sigue siendo una ciencia tan necesaria como a veces olvidada. A pesar de que como planteaba Hollingsworth, lo demográfico comporta mucho morbo basado en sus dos hechos fundamentales: sexo y muerte.

La segunda faceta ortogonal de lo que hemos llamado el cuadrado de las transformaciones estructurales de la economía mundial, son el binomio que componen lo energético y lo ambiental, a lo que corresponde el artículo número 7, «Energía y medio ambiente en un planeta finito», del que es autor **David M. Rivas**. En el que se aprecia cómo los factores energéticos, con un crecimiento exponencial de consumo, están cambiando la faz del planeta. Con una colmatación de las capacidades de autoregeneración, que están dando lugar a problemas muy serios, en términos de aprovechamiento de recursos naturales, calentamiento global (denunciado inicialmente por Broecker), y cambio climático, contra el cual pretende lucharse desde las Naciones Unidas con el Protocolo de Kioto y otros instrumentos.

Siguiendo con los aspectos ortogonales, se incluye el artículo número 8 («Multinacionales en acción», autoría de Pablo Martín Urbano) para tomar en consideración la evidencia de que la dinámica económica mundial no se genera sólo por las aspiraciones de las grandes potencias en la pugna por estar arriba en los rankings internacionales. Sino que en los tiempos actuales, cuando la tecnología es la base de casi todo, los grandes cambios y el progreso económico son también consecuencia de las unidades empresariales que llamamos multinacionales. Que hoy constituyen el nervio fundamental de las economías más dinámicas, por mucha importancia que las empresas intermedias y las pymes tengan en lo concerniente a creación de empleo y densidad del tejido económico

de cada país. En el sentido apuntado, además de un análisis de la evolución de esas multinacionales—que la revista *Fortune* registra sistemáticamente—, en este artículo se incluye una amplia referencia a la inversión directa extranjera (IDE), y a los fondos de inversión soberanos. Algo completamente lógico, ya que los movimientos del factor capital financiero son hoy de una amplitud que no podía imaginarse hace solamente media centuria, y mucho menos cuando Rudolf Hilferding se refirió a ese concepto en el ya lejano año de 1910.

Hechas las anteriores apreciaciones sobre transformaciones estructurales, se estimó necesario introducir en nuestro esquema la dimensión temporal, para poner en perspectiva las cuestiones económicas principales, en toda una serie de episodios secuenciales; en función de los ciclos económicos, esto es la evolución temporal de la economía. Lo cual se hace en el artículo 8 («Ciclos económicos: prosperidad y depresión» de la autoría de David M. Rivas), constatando que las fluctuaciones a medio y largo plazo no pueden ser erradicadas ni por leyes o decretos, ni siquiera por buenas políticas económicas; pues los ciclos son partes de la propia evolución natural del desarrollo. Como se comprueba a lo largo del referido artículo, empezando nada menos que por la alternancia de los siete años de vacas gordas y de otros tantos de vacas flacas (Génesis, 42) hasta llegar a la Gran Recesión iniciada en 2007. Schumpeter tenía razón, cuando ya daba los ciclos por algo permanente en su *Business Cycles* de 1926.

Entrando ahora en el área III del presente trabajo, «Cooperación económica internacional», iremos viendo cómo desde el bilateralismo comercial y económico en general, en tantas ocasiones salvaje, que se instauró en la economía mundial como consecuencia de la Gran Depresión, se fue pasando a una nueva situación. A través de la cooperación económica, para retornar al libre comercio, cierto que con mucha más regulación que el definitivamente perdido en 1914, al estallar la Primera Guerra Mundial y tras un largo periodo de *Pax Britannica* y de comercio altamente

libre. Tareas que se han ido materializando a lo largo de la cooperación económica, que hoy ha llegado al más alto grado en la globalización en que vivimos. Y que se inició a finales de la Segunda Guerra Mundial, con la conferencia de Bretton Woods (1944), en la que John Maynard Keynes tuvo la visión profética de una moneda global. Debiendo señalarse que mucho de lo allí acordado, y de lo que iría estableciéndose posteriormente, habría resultado de difícil o imposible instrumentación sin el Plan Marshall, al que dedicamos el artículo número 10 («Cooperación económica: del Plan Marshall al G-20», del que es autora **Begoña González Huerta**).

En ese artículo, creo que podrá apreciarse cómo la sabia decisión del entonces secretario de Estado del presidente Harry S. Truman, hizo posible sentar las bases de desarrollos ulteriores; que llevarían no sólo a la prestación de ayuda a una Europa destruida por la guerra, sino también a la emergencia de instituciones como la OECE (después OCDE), y a la inspiración de fórmulas de integración económica como las que se estudian en la parte IV de este volumen. En definitiva, la operación ideada por George Marshall fue la más inteligente y más benéfica para las relaciones internacionales en el difícil trance de la guerra fría. Al tiempo que el plan se convirtió en un auténtico taller para imaginar instrumentos de cooperación e integración, que hoy—a otro nivel y en otro escenario— están discutiéndose en el G-20. Como foro mundial, representativo de más del 70 por 100 de la población mundial y del 80 por 100 del PIB global con especial significación en medio de la crisis económica que se inició en 2007. Y que a la hora de escribir este prólogo persiste con su máxima dureza, en su segunda fase de arduas dificultades de la deuda soberana de los países de la Eurozona.

En ese clima de cooperación que tanto alentó la ayuda Marshall, surgió una institución que tuvo mucha relevancia para el comercio mundial, y que estudiamos en el artículo 11 («Transacciones internacionales: del GATT a la OMC», autoría de Ramón Tamames). Donde veremos cómo de la non-nata



Carta de la Habana surgió el proyecto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), para ir ulteriormente a negociaciones que, paulatinamente, permitieran reducir los altos niveles de obstrucción introducidos por el bilateralismo. Hasta llegar a la octava ronda de negociaciones del GATT (la Uruguay de 1998/1995); que configuró la Organización Mundial de Comercio (OMC), que definitivamente ha pasado a constituir el principal instrumento de la globalización comercial; al ocuparse de toda suerte de transacciones: manufacturas, productos agrícolas, derechos de propiedad industrial, movimientos de capital, TIC, servicios financieros, etc. Pudiendo plantearse si las dificultades de la actual Ronda Doha, iniciada en 2001 no supone una saturación de medidas liberalizadoras.

Claro es que, como se señala más de una vez en el presente volumen, no todos los Estados del planeta tienen el mismo sistema económico ni un nivel de desarrollo mínimamente equiparable: las diferencias son muy grandes, surgiendo así las distintas categorías de naciones desde el punto de vista económico: Estados industriales y maduros de desarrollo lento, emergentes de crecimiento veloz, y países en vías de desarrollo dependientes de la ayuda internacional o del comercio Sur-Sur. Precisamente por esas diferencias cada vez más ostensibles, surgió en 1964 un organismo en principio de más amplio espectro de actividades que el GATT. Promovido sobre todo para facilitar el crecimiento de los países en vías de desarrollo a través del comercio internacional; siguiendo en cierto modo el viejo lema de *trade, not aid*. Con la pretensión de aclarar con la dialéctica centro-periferia de Raúl Prebisch y de la Escuela Estructuralista Latinoamericana.

Ese fue el origen de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; entidad a la que dedicamos el artículo número 12, «Comercio y ayuda al desarrollo: UNCTAD, Norte-Sur, AOD», del que es autor **Félix López Palomero**. Un tema que en su momento pareció que iba a tener gran trascendencia, porque significó el nacimiento de una

plataforma a favor de los países menos desarrollados, en el marco de la ONU; con el objetivo de presionar en pro de una aceleración del crecimiento de los más pobres. Sin embargo, como se verá, la UNCTAD fue empalideciendo entre la OMC y el G-20, que son actualmente los centros donde con mayor capacidad operativa se discuten los temas referentes al Norte-Sur, ayuda oficial al desarrollo, etc. No obstante lo cual tenía que haber un espacio en nuestro volumen para la UNCTAD y su entorno, y a la posibilidad de que un día ésta se fusione con la OMC.

Otra cuestión relacionada con el mejor desarrollo de los países más atrasados, es la asistencia financiera. Asunto al que se dedica el artículo 13 («Financiación internacional, el Banco Mundial y otras entidades», del que es autora Begoña González Huerta), que tuvo originariamente su centro en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en su denominación originaria. A lo que siguió una constelación compuesta no sólo por el grupo de instituciones del propio BM, sino también por bancos regionales de desarrollo y otras entidades; incluida la inversión directa extranjera (IDE) y comprendiendo igualmente los fondos soberanos de inversión, que tanta importancia están alcanzando. Sin olvidar nunca que ciertos países emergentes están convirtiéndose ya incluso en entidades financieras de cara a los países más desarrollados como es el caso de China respecto de EEUU. Lo cual se refleja en aquella frase del presidente Clinton: «Cómo voy a hablar mal de los chinos si son mis banqueros».

Dentro de la sección III de este número de Mediterráneo Económico, hay dos artículos dedicados a temas monetarios internacionales. El primero, el número 14 de la serie, que versa sobre «el FMI y la estabilidad financiera» (del que es autor este prologuista) que contiene un estudio de la evolución del Fondo desde sus orígenes de Bretton Woods (1944) hasta las vicisitudes actuales de la estabilidad financiera; tan vinculados al Banco Internacional de Pagos (BIS) y a los impulsos del G-20 en la dirección de una cierta armonía global. Lo cual no significa,



ni mucho menos, que el objetivo fundacional del FMI esté actualmente en vigencia. Por el contrario, carecemos de un sistema monetario internacional como el que se creó en 1944 y perduró hasta 1971, hasta que el presidente Nixon lo desbarató con la inconvertibilidad oro del dólar.

Precisamente la reconfiguración de un sistema monetario internacional, es el tema del artículo número 15 («Simplificación monetaria y posible moneda global», del que también es autor el prologuista), en el que se dedica una cierta atención a cómo recuperar la que fue función principal del FMI; que actualmente, en época de desmonetización del oro podría tener una configuración similar a la que el Tratado de Maastricht dio al proyecto de la moneda común europea, el euro. Un tema complejo y difícil, pero que no es ni mucho menos quimérico; pues aparte de la experiencia del FMI durante tantos años, tenemos la muy especial del euro, que incluso en tiempos de turbulencias y crisis constituye un dispositivo formidable. A lo que se une la creciente presión de los BRIC y de otros países para sustituir la hegemonía del dólar y la alta influencia del euro por un sistema realmente global más allá de los DEG del FMI. Toda una serie de razones para pensar en un Segundo Bretton Woods con pautas de integración monetaria como las ofrecidas desde Robert Triffin en la década de 1950, hasta las actuales de Robert Mundell, José Luis Cordeiro y otros autores entre los que se incluye el propio prologuista.

Tras haber examinado la cooperación económica, ilustrada en sus principales experiencias y organismos, pasamos a la última sección de este volumen: la IV, sobre la «imparable integración». Con un artículo introductorio, el número 16 («Formas y ventajas de la integración», de **Rogelio Pérez Bustamante**), en el que se hace un análisis conceptual del tema; con algunas referencias teóricas, y también una visión global de los procesos integratorios. Un fenómeno al que Gottfried Haberber se refirió hace muchos años como «el gran tema de nuestro tiempo». Sucede, simplemente, que a consecuencia de los cambios

tecnológicos que han reducido distancias, tiempos y costes, los mercados tienen que ampliarse más y más, superando las viejas fronteras nacionales. En la línea inicial de Adam Smith en su Riqueza de las Naciones, con la particularidad de que la integración se hace más fácil ahora que en el pasado por los avances previos en la cooperación, que redujo tantas barreras. Para llegar la integración que persigue suprimirlas por entero, en pro de un ensanchamiento formidable de las más diversas transacciones...

Dentro de ese área de la integración económica, el artículo nº 17 de este volumen («Del bilateralismo a la Comunidad Europea», del que es autor Rogelio Pérez Bustamante), muestra el difícil recorrido desde el bilateralismo más exacerbado de la segunda postguerra mundial, a la configuración de una nueva Europa. Paso a paso, con el impulso integrador, se transitó desde los tiempos del Plan Marshall hasta el nacimiento de la Unión Europea (UE) en 1993, con el Tratado de Maastricht. Una senda que expresa cómo el Método Monnet ha funcionado casi a plenitud, permitiendo construir la Unión Económica y Monetaria más completa de la historia. Y con muchos avances ya hacia la unión política, según puede apreciarse en el artículo 18 («La Unión Monetaria», del que también es autor el profesor Pérez Bustamante), debiendo subrayarse que la experiencia europea ha servido de base para otros experimentos y proyectos de integración en todo el mundo. La mayoría de los cuales no ha tenido un éxito comparable a la UE, por falta de automatismo y disciplina de los Estados Miembros. Pero también por la circunstancia de que en esas otras experiencias no hubo fases previas de cooperación, en términos de calidad y eficiencia comparables con la que se dio entre los países europeos, sobre todo los occidentales.

Tras los dos mencionados artículos sobre integración europea, abarcamos los casos del continente americano, con el tratamiento de los sucesivos proyectos: artículo número 19 sobre integración hemisférica (TLCAN y ALCA), a cargo de **Gerardo López**; 20, Mercado Común Centroamericano, del mismo autor;



21, «De la ALALC al Mercosur», cuya autoría es de Julimar Da Silva Bichara, lo mismo que el artículo 22 sobre la Comunidad Andina. Para terminar el perfil integratorio del continente americano con el artículo 23 sobre el área del Caribe, a cargo de Gerardo López.

Esos procesos de integración en las Américas presenta diversas casuísticas que en la mayoría de los casos no han tenido el viento a favor del automatismo y de la disciplina a que antes nos hemos referido. Todo lo cual caracteriza éxitos muy notables como el TLCAN que une a Canadá, EEUU y México; y el Caricom, que abarca a gran parte del área del Caribe. En tanto que la Comunidad Andina y el Mercosur se debaten en medio de toda clase de dificultades, por la persistencia de tensiones nacionalistas y de criterios de periclitados proteccionismos; lo cual ha creado un tejer y destejer de un velo de Penélope que mantiene esos proyectos integratorios en una constante incertidumbre, redundando en su escasa efectividad.

También dentro de la sección de integraciones económicas, se estudian las experiencias de África y Asia Pacífico. Las primeras en el artículo número 24, a cargo de Mónica López («África: nacionalismos cooperación e integración»), en el que puede apreciarse la existencia de una auténtica sopa de letras; por la gran diversidad de organismos de integración, con no pocos solapamientos y casi siempre con muy escasa eficiencia. En gran parte debido a la insuficiente cooperación previa entre los países africanos, y al todavía grave déficit de infraestructuras. Características que dan a la integración del continente negro un carácter poco consistente y muy lejos de resultados de verdadero alcance.

Muy otra es la situación de los proyectos del continente asiático, que se analizan en el artículo 25: «Asia Pacífico: el nuevo escenario mundial», del que es autor Felipe Debasa Navalpotro. Con proyectos de no poco éxito, como son el Consejo de Cooperación del Golfo en la península arábiga y sus aledaños; la ASEAN, en el sudeste asiático; pero con mucha menos trascendencia en los casos de Oriente Próximo, por las

desavenencias árabe-israelíes y en Asia Meridional por la falta de entendimiento India-Pakistán. Pudiendo decirse que el proyecto de mayor alcance en el escenario a que nos referimos es la Cooperación Asia/Pacífico (APEC). Un proyecto avanzado y muy promisorio, que podría ser la base de una auténtica Comunidad del Pacífico, para así dar solución a los problemas y tensiones que se perciben entre EEUU y China.

Y vamos terminando con el prólogo referente a los contenidos del presente volumen de Mediterráneo Económico, un trabajo que puede tener las inevitables deficiencias por su elaboración en un tiempo escaso y la complejidad de algunos temas. Pero que, a no dudarlo, ha sido objeto del mayor empeño por parte de los diversos autores, y creo que también en lo que toca al coordinador del proyecto en su conjunto; quien ya tenía no pocas publicaciones sobre estas cuestiones, que en cierto modo, han servido también de base para una serie de pasajes de los artículos que aquí se incluyen.

Y llegados a este punto, ya sólo nos queda la expresión de agradecimientos. Empezando por el Servicio de Estudios de la Fundación Cajamar, que nos hizo el gran honor de seleccionarnos para uno de los números de su Colección de Estudios, que disfruta de tanto prestigio en los círculos económicos y financieros hispanohablantes.

Ese primer agradecimiento se extiende, por parte del coordinador, a los otros once autores de los artículos aquí contenidos, que trabajaron bajo una cierta presión para cumplir en contenidos y plazos.

Y el reconocimiento de coordinador alcanza también a otras dos personas que quiero destacar: María Dolores García Camacho—secretaria del autor de este prólogo desde hace muchos años—, que tuvo a su cargo tareas de normalización de los artículos, de búsqueda de información complementaria y de redacción final; y Lope Gallego Tamames, que actuó como primer lector y corrector de los artículos, aunque luego el editor ha tenido que prestar atención nuevamente a los inevitables aspectos finales que resultan ineludibles en la publicación de este volumen.



*Por último, nuestra gratitud anticipada a los futuros lectores de este trabajo colectivo, a las observaciones que quieran hacernos sobre los 25 artículos, que con toda seguridad serán siempre útiles; sobre todo si algún día esta obra se ofrece en otra modalidad de publicación o, por si fuera necesario –el optimismo es una de las virtudes más humanas– hacer una nueva edición de este trabajo.*



MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

22

- I. Las grandes potencias económicas mundiales
- II. Transformaciones estructurales en la economía mundial
- III. Cooperación económica internacional
- IV. La imparable integración económica a escala regional





# SUPERPOTENCIAS Y PAÍSES EMERGENTES

*Javier Wrana*

Universidad Rey Juan Carlos

## Resumen

En la metodología aplicada para determinar qué países pueden considerarse grandes potencias, se atiende a cuatro criterios absolutos (PIB, poderío militar, población y extensión geográfica) independientes entre sí; lo que permite construir un índice (IG<sup>4</sup>) que mide la situación de los diferentes países dentro de la globalidad; resultando seis en posición destacada, que integran el exclusivo club de las grandes potencias: EEUU, China, India, Rusia, Brasil y Japón. Entre los primeros no figura, pues, ninguna nación europea; sin que ello sea óbice para tener en cuenta la Unión Europea como conjunto altamente significativo. Se cierra la categorización previendo los países que llamarán a la puerta del club de superpoderes (Arabia Saudí, Egipto, Indonesia, México, Sudáfrica, Canadá y Australia).

## Abstract

*The methodology is suggested to determine which countries may be considered as superpowers; in terms of four independent criteria (GDP, military power, population, geographical extension), thus resulting an index (IG<sup>4</sup>) to measure their ranking in the global scenario, resulting six countries to be considered members of the exclusive club of superpowers: USA, China, India, Russia, Brazil and Japan; highlighting that none among them is European, although the European Union has a very special significance. The ranking is closed suggesting which countries are now calling at the door of the Super Club (Saudi Arabia, Egypt, Indonesia, Mexico, South Africa, Turkey, Canada and Australia).*

## 1. Los grandes protagonistas del escenario económico mundial

Un elemento relevante en el análisis de la economía internacional consiste en el examen del papel que ocupan en el presente, y que previsiblemente ocuparán en el futuro, las comúnmente denominadas grandes potencias mundiales. En ese sentido, la identificación de los grandes protagonistas de hoy y de mañana puede realizarse mediante un variado conjunto de criterios. Entre ellos podríamos destacar el PIB, el poderío militar, la población, la extensión geográfica... y muchos otros.

La metodología que se va a seguir aquí consistirá en seleccionar aquellos países que se encuentren entre los diez primeros en al menos tres de los cuatro criterios mencionados<sup>1</sup>.

Vamos a ello:

- *Por PIB<sup>2</sup>* tenemos el siguiente orden: EEUU, China, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Brasil, Italia, India y Canadá.

<sup>1</sup> Naturalmente podríamos tener en cuenta criterios alternativos, adicionales a los aquí mencionados, o sustitutivos de alguno(s) de ellos, pero si incorporamos criterios que puedan variar de modo sustancial el orden aquí establecido, probablemente nos encontraríamos con una elevada multicolinealidad, que invalidaría la variedad intrínseca que presentan los criterios utilizados, y que representan vectores explicativos claramente diferenciados (todos ellos de relevancia, claro).

<sup>2</sup> Datos referidos a 2010. Estimaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional (<http://www.imf.org>).

- *Por poderío militar*<sup>3</sup>: EEUU, China, Reino Unido, Japón, Rusia, Italia, Francia, Alemania, Arabia Saudí e India.
- *Por población*<sup>4</sup>: China, India, EEUU, Indonesia, Brasil, Pakistán, Nigeria, Bangladesh, Rusia y Japón.
- *Finalmente, por extensión geográfica*<sup>5</sup>: Rusia, Canadá, EEUU, China, Brasil, Australia, India, Argentina, Kazajistán y Argelia.

Así, y por orden decreciente de criterios cumplidos, y a igual número de ellos por orden alfabético, nos quedaríamos con: China (4), EEUU (4), India (4), Brasil (3), Japón (3) y Rusia (3). Podríamos incluso animarnos a construir un índice, *Índice de Globalidad a cuatro* (IG4) en que conjugáramos los cuatro criterios<sup>6</sup>; por ejemplo, valorando en términos directos el PIB y el gasto militar, pero corrigiendo razonablemente el valor atribuido a la población y a la extensión geográfica<sup>7</sup>, combinando en media las cuatro

variables, y finalmente atribuyendo el valor 100 al país para el que obtengamos la cifra mayor, y a continuación, proporcionalmente, los sucesivos... De este modo, obtendríamos los siguientes valores cuantitativos para el IG4, por orden decreciente: EEUU (100,00), China (70,78), India (52,08), Rusia (47,52), Brasil (45,86) y Japón (37,29).

Ningún estado de la Unión Europea (UE), tomado individualmente, se encuentra entre los diez primeros en más de dos de las variables tenidas en consideración... Y tampoco en los términos cuantitativos del IG4 hallaríamos estado alguno de la UE entre las diez primeras posiciones<sup>8</sup>, mientras que toda ella, conjuntamente, participaría en los cuatro listados, situándose en los primeros puestos en tres de ellos; y naturalmente su posición en el IG4 podría alcanzar el primer o el segundo puesto.

No va a tomarse empero la UE como uno de los grandes protagonistas del hoy y del mañana por dos razones: primeramente, porque más adelante se dedican a la UE dos capítulos específicos en esta publicación, de modo que entendemos se encuentra suficientemente tratada su casuística; y en segundo lugar, porque aunque es posible que la UE consiga consolidar en el próximo futuro una dinámica centrípeta de corte federalizante, lo cierto es que, hasta el momento, tanto en lo que a las relaciones internacionales como a las cuestiones presupuestarias se refiere, cada actor (i.e. Estado miembro) actúa con casi total independencia<sup>9</sup>.

De cualquier criterio que se tenga en cuenta puede utilizarse una versión estática o una dinámica. Aquí hemos tomado *la foto* más actual posible de las variables de referencia... Para determinar

<sup>3</sup> La metodología utilizada para establecer el orden de la variable «poderío militar» ha consistido en tomar los países en orden decreciente de dotación presupuestaria para defensa. La información utilizada ha sido extraída de <http://www.globalfirepower.com/defense-spending-budget.asp>.

<sup>4</sup> Estimaciones de la CIA para julio de 2012 (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html>), para la mayoría de los países.

<sup>5</sup> Valores extraídos de ([http://www.nationsonline.org/oneworld/countries\\_by\\_area.htm](http://www.nationsonline.org/oneworld/countries_by_area.htm)); en el propio sitio web se especifican diversas fuentes básicas y matices a los valores proporcionados; entre ellos, un matiz relevante consiste en que el Sudán unido se encontraría en la décima posición pero, al haber quedado separado en dos estados independientes, Argelia ha pasado a ocupar la décima posición.

<sup>6</sup> El IG4 aquí definido únicamente tiene como objeto elaborar una cifra en la que razonablemente queden incorporadas las cuatro variables que se han tomado como referencia en este artículo de cara a medir la importancia de los diferentes países en el ámbito mundial. Existen multitud de índices para medir lo que aquí se pretende, o cuestiones próximas a lo que aquí se pretende. Puede verse, por ejemplo, el denominado Nation Power Index, elaborado por <http://nationranking.wordpress.com/2011/03/06/2011-npi/>, y que incorpora una serie de variables (economía, peso militar, diplomacia, tecnología y popularidad), que plausiblemente definen partes del poder de un estado, atribuyendo unas siempre e inevitablemente discutibles ponderaciones a cada una de ellas. El trabajo de Axel Dreher, publicado en el número 10 del volumen 38 (año 2006) de *Applied Economics* (una versión no definitiva, de 2003, puede bajarse de <http://129.3.20.41/eps/dev/papers/0210/0210004.pdf>, y está también disponible bajo la forma de libro de algo más de 200 páginas una última versión de 2008, *Measuring Globalisation*, en la que añaden valor el propio autor además de Noel Gaston y Pim Martin), define un *Index of Globalization*, en el cual toma en consideración cuestiones económicas, sociales y políticas, pero siempre en términos relativos, de modo que, aunque aporta interesantes argumentos de cara a lo que aquí se ha pretendido calcular, sus resultados no pueden utilizarse para analizar el peso global de un país.

<sup>7</sup> En ambos casos tomando logaritmos neperianos sobre el valor directo (para corregir el elemento exponencial), dividiendo a continuación entre dos veces la menor de las cifras (para que una suerte de valor intermedio se sitúe en torno al 1), y finalmente elevando al cuadrado la cifra así obtenida para resaltar las que superan ampliamente el valor central, y minimizar aquellas que no lo superan.

<sup>8</sup> Tras los seis ya mencionados, tendríamos Canadá (36,35), Indonesia (35,44), Australia (33,08), México (31,99)... Y sólo en décimo primera posición Alemania (29,41); luego Francia (28,64), Turquía (26,24), Reino Unido (26,11), Italia (25,28), España (23,64) y Corea del Sur (17,90).

<sup>9</sup> Se ha incorporado recientemente, y para los Estados miembros de la Unión Monetaria Europea (UME), criterios más estrictos en lo relacionado con el mantenimiento de unas cuentas públicas saneadas, estableciéndose paralelamente una suerte de control previo en la aprobación de sus respectivos presupuestos... Esta medida no pone en entredicho la soberanía fiscal, entendida como la plena capacidad para determinar gastos e ingresos por parte de los Estados miembros, persiguiendo únicamente que los presupuestos se encuentren en equilibrio, de modo que no se dañe la UME.

qué países van conformando a lo largo del tiempo ese conjunto de grandes potencias, podríamos aplicar el criterio antes utilizado a una sucesión de periodos temporales y sacar las conclusiones correspondientes. Aquellos que van incorporándose podrían considerarse países emergentes (o, mejor aún, «ya emergidos»)<sup>10</sup>, y acaso países *en decadencia* aquellos que van abandonando la clasificación.

Para simplificar voy a utilizar una variable de aproximación más modesta, pero que recoge bastante de lo que se desea representar: el número de aeropuertos que cada país o región sitúa entre los treinta con más tráfico de pasajeros<sup>11</sup>. Pues bien, mientras que en el año 2000 EEUU situaba dieciocho de sus aeropuertos en esa lista (cuatro entre los cinco primeros), en 2010 la cifra se ha reducido a trece (con sólo dos entre los cinco primeros). En el mismo periodo, esa cifra correspondiente a Asia pasó de cinco (cuatro de ellos en países o territorios considerados desarrollados y apenas uno en un país en desarrollo), a nueve (incluyendo entre los «nuevos» tres en China, el de Yakarta en Indonesia, y el de Dubái en los Emiratos Árabes Unidos).

Y es claro. Este cambio en las posiciones relativas no se debe a que el tráfico de pasajeros en EEUU se haya reducido en términos absolutos en el periodo en cuestión; es el de los otros países el que ha crecido en una proporción sensiblemente mayor... De un modo significativo el de países asiáticos, con mención específica para China, cuyo tráfico interno ha experimentado un incremento espectacular.

Así, observamos uno más de los espacios que, en detrimento de los EEUU, va ocupando el gigante chino, pero también otros nuevos actores como Indonesia (cuarto país en población y décimo octavo en PIB, en el *ranking* mundial), y otros que fundamentan su crecimiento en actividades

<sup>10</sup> Prefiero reservar la expresión de «emergente» para aquellos países que bullen en los diversos *rankings*, dando saltos de envergadura en alguno de ellos, o anunciándonos la posibilidad de subir en varios... Convirtiéndose en ya emergidos una vez hayan llevado a efecto lo previamente anunciado.

<sup>11</sup> Datos extraídos de *Airports Council International* (<http://www.airports.org>)

terciarias, como los Emiratos Árabes Unidos (y dentro de ellos el Emirato de Dubái).

Los ejemplos anteriores ilustran la aparición de escenarios nuevos, en los que en los *ranking* de las diferentes variables que pueden plausiblemente tomarse en consideración para determinar la importancia de un país, van situándose cada vez más estados de fuera del mundo occidental... Que eran los que venían acaparando la mayoría de las posiciones desde el siglo XV hasta bien avanzado el XX.

## 2. Las superpotencias

EEUU (en un destacado primer lugar), China, y en menor medida Rusia, son las tres superpotencias en lo militar, aunque desde la disolución de la URSS a principios de los noventa Rusia haya cedido mucho terreno, sólo parcialmente recuperado desde la subida al poder de Vladimir Putin<sup>12</sup>.

Sí, EEUU mantiene una clara supremacía frente al resto del mundo en lo militar. El gasto militar en EEUU multiplica por siete al de China (segundo en el *ranking*), y equivale aproximadamente al agregado de los demás países<sup>13</sup>, además de contar a día de hoy con el ejército más efectivo, y bases a lo largo y ancho del mundo<sup>14</sup>. Pero ¿basta esta supremacía militar para mantener un liderazgo global claro? Y, derivado de lo anterior, se plantea la gran duda: ¿seguirá aspirando EEUU a continuar siendo la potencia hegemónica del mundo, o se resignará a compartir su poder con China, Rusia, acaso la Unión Europea... o incluso India?

<sup>12</sup> Acaso no sea ajena a la victoria de Vladimir Putin (por casi dos tercios de los votos emitidos en las últimas elecciones presidenciales en Rusia, celebradas el pasado 4 de marzo), el hecho de haber recuperado Rusia un cierto papel en el concierto mundial de las naciones, tras unos años previos de extrema decadencia, como magistralmente señala Francisco J. Ruiz González (véase por ejemplo [http://www.funciva.org/uploads/ficheros\\_documentos/1330970028\\_120305\\_valoraci\\_por\\_100C3\\_por\\_10093n\\_del\\_resultado\\_de\\_las\\_elecciones\\_presidenciales\\_en\\_rusia.pdf](http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1330970028_120305_valoraci_por_100C3_por_10093n_del_resultado_de_las_elecciones_presidenciales_en_rusia.pdf)).

<sup>13</sup> De los dieciocho países con más PIB en 2011, recogidos en el cuadro I, EEUU suma algo más del 52 por 100 del gasto militar acumulado.

<sup>14</sup> En toda América, en el Pacífico, en Europa, en el Golfo y en el Índico (véase, por ejemplo: [http://benefits.military.com/misc/installations/Browse\\_WorldMap.jsp](http://benefits.military.com/misc/installations/Browse_WorldMap.jsp)).

Tabla 1. Datos sobre algunos países relevantes en el mundo

Países (por orden decreciente de PIB absoluto)	PIB (bill. de USD corrientes en 2011)	Habitantes (previsión CIA para julio de 2012, en millones)	PIB per cápita USD corrientes en 2011	Territorio (miles km <sup>2</sup> )	Presupuesto en defensa (mill. de USD corrientes en 2011)
EEUU	15,065	314	47.978	9.629,09	692.000
China	6,988	1.343	5.203	9.598,09	100.000
Japón	5,855	127	46.102	377,91	70.495
Alemania	3,629	81	44.802	357,02	41.000
Francia	2,808	66	42.545	551,5	44.788
Brasil	2,517	206	12.218	8.514,88	27.120
Reino Unido	2,481	63	39.381	242,9	73.756
Italia	2,245	61	36.803	301,32	50.400
Rusia	1,884	138	13.652	17.098,24	56.000
India	1,843	1.205	1.529	3.287,26	36.030
Canadá	1.759	34	51.735	9.984,67	21.800
España	1,536	47	32.681	505,99	25.507
Australia	1,507	22	68.500	7.692,02	26.500
México	1,185	115	10.304	1.694,38	6.300
Corea del Sur	1,163	49	23.735	99,68	26.550
Países Bajos	0,858	17	50.471	41,54	n.d.
Indonesia	0,834	248	3.363	1.904,57	4.740
Turquía	0,763	80	9.538	783,56	25.000

Fuente: Naciones Unidas. Elaboración propia.

La respuesta no es evidente, pues ya *no parece* a día de hoy suficiente, para que los diversos actores del Poder en el mundo actúen según los deseos de la gran potencia, el que ésta *amaque* con utilizar esa supremacía militar: se abre camino en cada vez más ocasiones la *necesidad* de esa actuación, para conseguir EEUU el efecto deseado... Y no siempre con éxito.

Fue muy ilustrativo la actuación desarrollada por China a raíz del accidente que tuvo lugar en la isla de Hainan el 1 de abril de 2001, cuando el avión militar EP-3 de EEUU fue interceptado por dos J-8 fighters de la fuerza aérea china y obligado a aterrizar en territorio chino: las autoridades chinas liberaron al piloto y al resto de la tripulación en pocos días, pero retuvieron el avión hasta el mes de julio, tras una completa revisión por parte de sus ingenieros militares... ¿Habría podido China

actuar de este modo tan sólo diez años atrás? ¡Y han pasado once años desde entonces!

Probablemente EEUU querrá mantenerse como *hegemón* incluso si su PIB deja de ostentar la primera posición en el *ranking*, bien porque la UE consiga comportarse cada vez más como una verdadera unidad, o bien porque (más plausiblemente) China le arrebate la primera posición en un horizonte de diez a veinte años. Por otro lado, parece cada vez menos verosímil que Rusia esté dispuesta a renunciar a su grandeza (por ser el país más extenso del planeta, por su posición estratégica como suministrador energético, por su dimensión poblacional<sup>15</sup>, y por su potencial de desarrollo, entre otros motivos), e intente tratar de tú a tú

<sup>15</sup> A pesar del sombrío panorama poblacional de Rusia desde la disolución de la Unión Soviética hasta muy recientemente (sólo a partir de 2.009 ha vuelto a experimentar crecimiento la población de Rusia desde principios de los noventa), su parte europea sigue siendo el país más poblado del continente

a EEUU, especialmente por lo que se refiere al reparto de (determinadas) zonas de influencia<sup>16</sup> en el mundo.

China es ya hoy el gran contrapoder de EEUU. Su IG4 toma un valor apenas un 30 por 100 inferior al de su rival; ejerce cada vez más de referencia en Asia oriental, en paulatina sustitución de EEUU; y va tomando posiciones en otros lugares del mundo, y de modo intenso en el continente africano<sup>17</sup>. Por otra parte, el todavía grande pero menguante peso que en China tiene el sector socialista, y el creciente del capitalista, sugieren que el *sorpasso* se ha verificado ya o está en trance de hacerlo, y que el país camina con paso firme a un sistema económico formalmente mixto, y a la postre de mercado y de libre empresa.

Aunque el avance de China en la dimensión económica parece imparable, lo más probable es que EEUU siga militarmente a la cabeza durante bastante tiempo... Y seguramente sean más los ámbitos en los que en un plazo razonable China diste de alcanzar las primeras posiciones: en lo tecnológico, y en particular en las telecomunicaciones; en lo monetario y lo financiero; o en los servicios cuaternarios; ámbitos todos ellos en los que la delantera que tienen otros países es todavía apabullante... O no tanto<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Estamos viendo de forma clara durante las revueltas árabes de 2011, y de un modo más acusado a principios de 2012 (en el caso de Siria), el intento de Rusia de, sin llegar a tratar de igual a igual a EEUU, si intentar diseñar una suerte de líneas rojas que, en caso de ser atravesadas por la gran potencia, pudieran acaso tener algún tipo de consecuencia.

<sup>17</sup> Véase a este respecto el interesante artículo firmado por Peter Brookes y Ji Hye Shin, de febrero de 2006 (en <http://www.heritage.org/research/reports/2006/02/chinas-influence-in-africa-implications-for-the-united-states>); o la completa fuente de información oficial que facilita el Forum on China-Africa Cooperation (<http://www.focac.org>), que entre otras cosas ha promovido hasta la fecha importantes reuniones entre líderes africanos y representantes gubernamentales chinos.

<sup>18</sup> Señalar aquí una anécdota que ocurrió a quien escribe estas líneas: hace unos años tuve ocasión de entrevistarme con un importante responsable de una Escuela de Ingenieros Aeronáuticos de China; una vez tratados los asuntos objetos de la reunión, y habiendo entrado ya en confianza con él y con su intérprete, le formulé la siguiente pregunta: «¿Para cuándo estima que China estará en condiciones de fabricar sus propios aviones de transporte civil... O incluso entrar a competir en ese mercado con los grandes buques insignia del sector; Airbus y Boeing?». Me pareció que la pregunta pilló desprevenido a mi interlocutor; y en su respuesta, formulada con cara de circunstancias, no parecía que nada encajara... Como conclusión me vino a decir que todavía le quedaba a China un muy largo camino antes de que pudiera siquiera plantearse fabricar sus propios aviones para el transporte de pasajeros. Apenas dos años después Wu Guanghui (vicegerente general de la Corporación Comercial Aeronáutica China, COMAC) ya afirmaba que para 2016 estarían volando

India y Brasil cuentan con un elemento que actúa como freno de cara a consolidar su posición entre las grandes potencias del mundo, el carácter dual de sus sociedades; pero al tiempo coinciden en elementos que potencian esa consolidación, como es el liderazgo que ejercen en Asia meridional<sup>19</sup> y toda Sudamérica, respectivamente; la presencia de importantes élites en ambos países, capaces de ejercer el liderazgo interno; y su gran dinamismo poblacional. India y Brasil han experimentado un sustancial crecimiento en los últimos tiempos, encaramándose recientemente a los puestos 3º y 5º del IG4, respectivamente. Además, India ha escalado posiciones en el competitivo mundo de la producción de *software*, y todo tipo de servicios, parcialmente debido al uso de la lengua inglesa por parte de un porcentaje menor, pero significativo, de la población del país. En cuanto a Brasil, también el idioma le ha procurado ciertos réditos, convirtiéndose en la cabeza del mundo lusófono, hasta el punto por ejemplo de plantearse de modo explícito intervenir en el devenir económico de su antigua Metrópoli, que por tantos apuros económicos está atravesando en los últimos tiempos, mediante la adquisición de títulos de deuda pública emitidos por Portugal<sup>20</sup>.

Japón ha ido perdiendo puestos en los *ranking* de todas las variables relevantes en la medición de la importancia de los países, y de hecho, su IG4 se queda en un raquítico 37,29, muy por debajo de EEUU y de China, pero también de países como Rusia<sup>21</sup>, India y Brasil. Su limitada extensión

las primeras unidades del avión de pasajeros C919, íntegramente diseñado y fabricado en China, añadiendo que sería más confortable y espacioso que los modelos equivalentes de Boeing y de Airbus (<http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90882/6917771.html>).

<sup>19</sup> India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Bután y las islas Maldivas (Algunos incluyen también a Afganistán dentro de este bloque, y de hecho este país forma parte desde abril de 2.007 de la Asociación para la Cooperación Regional en Asia Meridional, <http://www.saarc-sec.org/>, cuya primera cumbre tuvo lugar en Dhaka en 1985, en tanto que la 17ª y última se celebró el 15 de febrero de este mismo año).

<sup>20</sup> <http://www.reuters.com/article/2011/03/30/portugal-brazil-idUSLDE72T0DX20110330>.

<sup>21</sup> Es sintomático, por ejemplo, cómo hasta hace no tanto tiempo planteaba Japón abiertamente su reivindicación sobre las islas Kuriles, administradas por Rusia desde el final de la Segunda Guerra Mundial, a cambio de... ¡Dinero! Ofensivo para los rusos ¿No? Y frente a esto, en agosto de 2006 la



geográfica y su hecho insular, una población cada vez más envejecida y su reticencia frente a la inmigración, amén de su estancamiento económico desde principios de los noventa, nos hacen intuir que este país, que tanto contribuyó al despertar económico de China y de toda la orilla asiática del Pacífico, se va a ir descolgando paulatinamente de la carrera en la que sí se encuentran embarcados los otros cinco países ya mencionados en este epígrafe, e incluso alguno de los que se mencionarán en el siguiente, y cuyo peso sí es obvio hoy en día en la estructura económica internacional... Y en todo el devenir de la sociedad humana.

### 3. La lista de espera: las que van a más

Es claro que el elenco de países que cabría clasificar como grandes potencias no se agota en los seis mencionados... Otros se encuentran en una suerte de *lista de espera*, como (por orden alfabético):

- *Arabia Saudí*, el gran país de la península arábiga y del Consejo de Cooperación del Golfo, primer productor mundial de crudo, y muy influyente en el mundo islámico, en parte debido a las generosas aportaciones económicas que efectúa a diversas comunidades musulmanas a lo largo y ancho del mundo... Y, no olvidemos, el Islam es profesado por más de mil quinientos millones de personas<sup>22</sup> (poco menos de la cuarta parte de la población mundial), principalmente en Asia y África, pero con importantes minorías en Europa y, algo menos, también en América.
- *Egipto*, el país más poblado y posiblemente más influyente del mundo árabe, cuya capital ha ascendido rápidamente en el *ranking* de ciudades globales hasta el cuadragésimo tercer puesto<sup>23</sup> (puesto más avanzado ocupado por una ciudad africana o del Próximo Oriente), y que ejerce una suerte de *soft power* por varias vías en todo su entorno, además de contar con la sede la Liga Árabe.
- *Indonesia*, el país más importante del Sudeste Asiático en población, PIB y extensión geográfica, referencia en la ASEAN, y centro de ese mundo austro-nésico que comprende más países de la región, como Filipinas, Malasia, Brunei y Singapur, entre otros. Y por otra parte su capital, Yakarta, ya ha ingresado en el *ranking* de las sesenta y cinco ciudades globales que elabora *Foreign Policy*, ocupando su quincuagésimo tercer lugar<sup>24</sup>.
- *México*, el país más poblado, y el segundo por PIB del mundo hispánico, gran productor de petróleo, y con influencia en Centroamérica y también en su vecino del norte. Tiene como principales problemas su corrupción endémica<sup>25</sup>, y un excesivo poder de las mafias del narcotráfico.
- *Sudáfrica*, la primera potencia económica del continente africano; en disposición de ejercer un liderazgo creciente en el África más austral, y que ya viene ejerciendo en cuestiones monetarias<sup>26</sup> y económicas generales. Las grandes debilidades de este país son la pandemia

administración rusa, bajo la presidencia de Vladimir Putin, concedió un crédito de más de seiscientos millones de USD para el desarrollo de la infraestructura energética y de transportes en el territorio (<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-11664434>); y, a más a más, a finales de 2010 el entonces presidente ruso, Dmitry Medvedev, realizó la primera visita oficial de un presidente ruso a las islas. ¿Mucho para unos treinta mil habitantes... O más bien una clara reivindicación de peso político por parte de Rusia?

<sup>22</sup> <http://pewresearch.org/assets/pewforum-muslim-project/weighted-map.htm>

<sup>23</sup> <http://www.foreignpolicy.com/node/373401>.

<sup>24</sup> <http://www.foreignpolicy.com/node/373401>.

<sup>25</sup> En el puesto cien (con una valoración de 3 puntos sobre 10, en que 10 representa el mayor nivel de transparencia, dentro del índice de percepción de la corrupción, elaborado por Transparencia Internacional [<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>]).

<sup>26</sup> Además de Sudáfrica, El rand (ZAR) tiene curso legal en Namibia, Lesotho y Suazilandia; y es moneda de referencia en Zimbabwe, Mozambique y Botsuana.

del sida<sup>27</sup>; la delincuencia extrema; y, sobre todo, la dificultad para gestionar una sociedad tan compartimentada en razas (no solamente la negra y la blanca), etnias (variadas dentro de las razas), lenguas (once oficiales, y con la de máxima interacción, el inglés, sólo hablada habitualmente en casa por el 8 por 100 de la población... Y apenas el 0,5 por 100 de la población negra), y acusadas diferencias sociales. Existe amplio consenso en que su primer gobernante democrático, Nelson Mandela, tuvo cierto éxito en la gestión del país del arcoíris... Consenso que se difumina al valorar el desempeño de la más alta magistratura nacional por parte de quienes le han sucedido en la misma.

- *Turquía*, que a su dinamismo económico y poblacional añade el hecho de situarse a la cabeza de un *mundo turco*, que comprende Azerbaiyán, Turkmenistán, Uzbekistán, Kirguistán y Kazajistán, así como partes de Rusia, China, Irán y Afganistán, entre otros países<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Según la Aids Foundation de Sudáfrica (<http://www.aids.org.za/page/hiv-prevalence-south-africa>), la prevalencia de la enfermedad se acerca al 20 por 100 del total de la población del país; con una acusada diferencia regional (desde el 16 por 100 las provincias del Cabo Occidental y del Cabo Norte, hasta casi el 40 por 100 de la provincia de Kwa Zulu-Natal [<http://www.aids.org.za/page/hiv-prevalence-south-africa>]); y con una especial incidencia precisamente en personas que integran los tramos de edad de máxima capacidad reproductiva (de 30 a 34 años entre los hombres, y de 25 a 29 entre las mujeres). Si atendemos al avance oficial del censo de 2011 (<http://www.statssa.gov.za/publications/P0302/P03022011.pdf>), el sida afecta a un total de 5,38 millones de personas en el país, lo que significa un 10,6 por 100 del total de la población.

<sup>28</sup> No por casualidad las líneas aéreas turcas (THY-Türk Hava Yollari) ofrecen vuelos de Estambul a Bakú (Azerbaiyán, cuatro diarios); a Ashgabat (Turkmenistán, dos diarios); a Tashkent (Uzbekistán, siete semanales); a Bishkek (Kirguistán, diario); a Almaty y Astana (Kazajistán, doce semanales entre ambas); además de vuelos a multitud de destinos en Rusia (Kazán, Moscú, Novosibirsk, Rostov, San Petersburgo, Sochi, Ufa y Yekaterinburg); y otros en China, Irán y Afganistán... El comercio florece entre Turquía y los países del mundo turco; y las élites de esos países suelen tener en cuenta las grandes universidades turcas para enviar a sus vástagos, decantándose por esa opción muchas de las familias que las integran. Vaya, que es posible que Turquía suscite cierto rechazo entre algunos europeos, pero parece que su ascendiente crece y crece en otras partes del mundo... Y no sólo dentro del mundo turco antes mencionado: la cada vez mayor presencia de Turquía en África (y especialmente en la parte musulmana del continente) es un síntoma claro del nuevo lugar que Turquía reclama en el mundo; en relación con esto, merece la pena tener en cuenta el impulso dado a estas relaciones a partir de la celebración de la 1ª Cumbre de Cooperación Turquía-África, celebrada en Estambul entre el 18 y el 21 de agosto de 2008 (<http://africa.mfa.gov.tr/the-summit.en.mfa>); o, por ejemplo, el notable incremento de los destinos africanos servidos directamente

- *Canadá y Australia*, conservarán posiciones elevadas en multitud de *ránkings*, acaso redefiniendo su posición en el mundo como suministradores de energía y materias primas, y productos agrícolas cada vez más demandados; con precio claramente al alza en los últimos tiempos. Lo cual les permitirá mantener un elevado nivel de renta que los siga haciendo interesantes para la atracción de una migración del resto del mundo, también de élites, que contribuya a mantener gran dinamismo económico en su seno.

por THY desde Estambul (a 21 de marzo de 2012: Accra, Addis Ababa, Argel, Cairo, Casablanca, Ciudad del Cabo, Dakar, Dar es Salaam, Entebbe, Jartum, Johannesburgo, Lagos, Mogadiscio—única compañía que opera este destino, y cuya apertura el pasado 8 de marzo ha ido acompañada de intensa interacción política, económica y cultural—, Nairobi, Trípoli y Túnez, entre otros).





# LA LUCHA POR LA HEGEMONÍA ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Javier Wrana

Universidad Rey Juan Carlos

## Resumen

Interesa disponer de una *fotografía* de la situación económica de los EEUU a día de hoy, incorporando elementos de carácter sociológico altamente relevantes, y en especial la denominada *cuestión hispana*. Para a continuación ofrecer una visión evolutiva del desarrollo del país a lo largo de la última centuria, en todo su proceso de expansión y de hegemonía sólo discutida por la URSS entre 1947 y 1991. Bajo los siguientes epígrafes del artículo se detalla la estrategia desarrollada en EEUU frente a la crisis iniciada en 2007, enumerándose las principales medidas del *Plan Paulson* de 2008 y las subsiguientes medidas para impulsar una recuperación más que difícil. Finalmente, se valora el posible declive estadounidense en la supremacía mundial, sobre todo frente al espectacular crecimiento de China. Aunque parece claro que EEUU mantendrá su rango de gran potencia mundial indefinidamente.

## Abstract

*The main interest is to offer a broad picture of the current U.S. economic situation, including some sociological elements, and especially the so-called Hispanic issue. There-after, the reader shall find an evolutionary historical exposé on this powerful country, focusing on the economic matters along the last century, with whole expansion process towards a hegemony that only was discussed by the USSR between 1947 and 1991. The following sections of the article are dedicated to the main measures contained in the so called Paulson Plan (2008) against the economic crisis that began in 2007, and the subsequent measures in favour of a very difficult recovery. Summing up, there is some kind of slowdown of the USA vis-à-vis the dramatic growth of China, but it still holds a real world supremacy, for sure sine die.*

## 1. EEUU por dentro

Según los datos elaborados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el PIB de EEUU superó ligeramente en 2011 los 15 billones de dólares<sup>1</sup> (USD), lo que supone algo más del 21,5 por 100 del PIB mundial<sup>2</sup>; en tanto que el PIB per cápita se acercaba a los 48.000 USD<sup>3</sup>. Actividad económica que se encuentra bastante concentrada: a lo largo de la Costa Este, la Costa Oeste, la región de los Grandes Lagos, y en el estado de

Texas... Así, menos de diez estados concentran más de 50 por 100 del total de PIB de EEUU<sup>4</sup>. Y la referencia porcentual sería mucho más acusada, y el valor mucho más significativo del dinamismo empresarial, si en lugar del total del PIB tuviéramos en cuenta el valor añadido por las empresas más innovadoras<sup>5</sup>.

Lógicamente, al igual que la actividad productiva, la población (310 millones en 2011), se concentra de modo acusado en las mismas zonas del país, si tomamos como referencia las grandes áreas metropolitanas<sup>6</sup>, obtenemos las siguientes

<sup>1</sup> El mayor del mundo... Si la UE computara como una unidad, su PIB sería superior al de EEUU, al ascender a 17.960 millones de USD para ese mismo periodo.

<sup>2</sup> Porcentaje que contrasta con el 19,9 por 100 de sólo dos años atrás... A lo que probablemente no sea ajeno la evolución de los tipos de cambio entre el USD y otras monedas del mundo, y en particular el Euro.

<sup>3</sup> Por 51.700 de Canadá; 44.800 de Alemania; 39.400 del Reino Unido; 32.700 de España; 12.200 de Brasil... O 5.200 de China.

<sup>4</sup> California (13%), Texas (>8%), Nueva York (8%), Florida (5%), Illinois (4,5%), Pensilvania (4%), Nueva Jersey (>3%), Ohio (>3%) y Carolina del Norte (2,9%).

<sup>5</sup> Sugiero la lectura del artículo de Richard Florida en *Innovation* del 20 de octubre de 2010: «20 Most Innovative States» (<http://www.thedailybeast.com/articles/2010/10/20/most-innovative-states-in-america.html>).

<sup>6</sup> Independientemente de que se extiendan por más de un estado.

cifras para su población en millones: Nueva York, 19 millones de habitantes; Los Ángeles 13; Chicago 9,5; Dallas 6,4; Filadelfia y Houston, ambos con 6; Washington, Miami y Atlanta, los tres con algo más de 5; Boston, San Francisco, Detroit, Riverside/San Bernardino y Fénix, los cinco con más de 4 millones; Seattle, Minneapolis/St. Paul y San Diego, con más de 3 millones cada una... Y más de una treintena de ciudades adicionales que superan el millón de habitantes<sup>7</sup>.

Con las áreas metropolitanas que superan el millón se agrega la mitad de la población de EEUU. Son concentraciones urbanas donde se da un alto nivel de vida, así como un elevado desarrollo cultural; pero también un sinfín de problemas característicos de la *sociedad postindustrial*: elevado consumo de drogas y su correlato de aumento de la delincuencia del crimen organizado. Y desde un punto de vista más trascendente, el imperio del relativismo, la ruptura de multitud de automatismos sociales<sup>8</sup> que sin duda contribuye a menguar la *felicidad social*, y en definitiva la deshumanización de la vida en los centros urbanos<sup>9,10</sup>.

El porcentaje de la población blanca *no hispana*<sup>11</sup> se ha reducido considerablemente en los últimos tiempos en EEUU, y no parece que el proceso vaya a revertirse o quedará por debajo del 50 por 100 de la población total el año 2050. Año para el cual los hispanos<sup>12</sup> sumarán algo más de 100 millones de habitantes<sup>13</sup> (poco menos del 25

por 100 del total, con un porcentaje de población sensiblemente mayor que el de 2012), manteniendo muchos de ellos el español como lengua de uso ordinario; algo muy característico de los hispanos, que son los que más resisten la asimilación lingüística y cultural<sup>14</sup>, mientras que entre la población negra la lengua abrumadora es el inglés, y las poblaciones de origen asiático<sup>15</sup> presentan una multiplicidad de lenguas que no permiten catalogarlas como una comunidad culturalmente uniforme<sup>16</sup>.

A pesar de los temores que en diferentes ámbitos despierta el auge numérico de la población hispana, que se plasma en multitud de libros<sup>17</sup>, y artículos científicos o de divulgación<sup>18</sup>, en la proliferación de normas que pretenden *proteger* la lengua inglesa, e incluso en el propio planteamiento de los censos<sup>19</sup>, parece que poco a poco los EEUU camina hacia la consolidación de un *bilingüismo imperfecto* inglés/español; siendo ya posible hoy hacer vida monolingüe en español en extensas porciones del territorio del país<sup>20</sup>, algo que no es apreciado del mismo modo por todos los observadores<sup>21</sup>.

<sup>14</sup> El censo de EEUU: cifra en el 76% los residentes hispanos que hablan español en casa: <http://www.infoplease.com/spot/hhmccensus1.html>.

<sup>15</sup> 33 M (8% de la población total prevista por la oficina del censo para 2050).

<sup>16</sup> Según el censo de 2000 (<http://www.infoplease.com/ipa/A0762163.html>), las principales lenguas asiáticas habladas por residentes en EEUU (6.960.065 en total) son el chino (2.022.143), el tagalo (1.224.241), el vietnamita (1.009.627) y el coreano (894.063).

<sup>17</sup> Muy interesante, aunque los hechos hayan ido muy por delante de lo que señalaba su autor, y se haya quedado bastante obsoleto en los dieciséis años transcurridos desde su publicación, el libro de Roy Beck de 1996, *The case against immigration* (publicado por Norton, y que se puede descargar en <http://www.numbersusa.net/content/files/pdf/TheCaseAgainstImmigration-RoyBeck.pdf>).

<sup>18</sup> Una muestra argumentada de esos temores puede leerse en el artículo de dieciséis páginas de Samuel Huntington (sí, el del choque de civilizaciones), «The Hispanic Challenge», publicado en la edición de marzo/abril de 2004 de *Foreign Policy*, y que puede descargarse en: <http://cyber.law.harvard.edu/blogs/gems/culturalagency1/SamuelHuntingtonTheHispanicC.pdf>.

<sup>19</sup> Es curioso cómo se repite sistemáticamente en los censos esa dicotomía hispano-no hispano como si, de algún modo, el no hispano no se percibiera del todo como un «auténtico americano»... Aunque haya nacido en EEUU o incluso, de que fuera descendiente directo de las poblaciones, ya hispanas, que poblaron los territorios que los EEUU conquistaron a México a lo largo del siglo XIX, y cuyo control por parte de EEUU quedó en su mayor parte refrendado por el Tratado de Guadalupe-Hidalgo, de 2 de febrero de 1848, y que entró en vigor el 30 de mayo de ese mismo año (cuyo artículo 8º, en todo caso, disponía el derecho de permanencia en esas tierras a los mexicanos que ya las poblaran antes de la anexión, así como la garantía de propiedad de las tierras sobre las que dispusieran de algún título que así lo estipulase; permitiéndoles también elegir la nacionalidad que desearan conservar).

<sup>20</sup> Esto es especialmente cierto precisamente en estados que se constituyeron sobre los territorios conquistados a México durante el siglo XIX, entre ellos California, Nevada, Arizona, Nuevo México y Texas.

<sup>21</sup> En EEUU, los foros sobre el particular echan chispas... Recomiendo al lector

<sup>7</sup> A las que habría que añadir otras cincuenta que superan el medio millón de habitantes, y aún doscientas cincuenta adicionales que superan los cien mil habitantes.

<sup>8</sup> Muy ilustrativo a este respecto es el libro de Martín Alonso *Doce de Septiembre. La Guerra Civil Occidental*, publicado en 2006 por Gota a Gota.

<sup>9</sup> Casi 309 M según el censo de 2010 (<http://2010.census.gov/2010census/data/>), y cerca de 314 M según las estimaciones de la CIA para julio de 2012 (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html>).

<sup>10</sup> El propio censo elabora unas previsiones de población para 2020, 2030, 2040 y 2050 de 336 M, 364 M, 392 M y 420 M, respectivamente.

<sup>11</sup> Con información extraída en ambos casos de la oficina del censo.

<sup>12</sup> El concepto de *hispano*, tal como utiliza el censo de los Estados Unidos de 2010, incluye personas de origen cubano, mexicano, puertorriqueño, sudamericano o centroamericano, o de otra cultura hispánica, independientemente de la raza. Puede descargarse una interesante publicación del censo de EEUU sobre el particular en: <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-04.pdf>.

<sup>13</sup> El dato que arroja la oficina del censo es terminante: la población hispana es la que se reproduce a más velocidad. Por ejemplo, entre los blancos hispanos el crecimiento para el periodo censal 2000-2010 fue de un espectacular 58,1% (cifra que presenta un dramático contraste con el 1,2% de crecimiento de la población blanca no hispana... O incluso con el 9,7%, de crecimiento de la población total para ese periodo).

En cuanto a la distribución de la renta, el índice de Gini para el conjunto de EEUU tomaba en 2010 el valor de 0,469<sup>22</sup> (según Eurostat, el de la UE para el mismo año tomaba el valor 0,305<sup>23</sup>), revelador del hecho de que una sociedad segmentada<sup>24</sup>, con una componente dual, lejos del denominado «modelo europeo» que se caracteriza por la mayor equidad en la distribución de la renta (con los índices de Gini más bajos del mundo), y con sociedades razonablemente integradas, aunque menos que antes del estallido de la crisis que comenzó en 2007. Y aun así hemos asistido a disturbios de cierta envergadura en países como Francia, el Reino Unido o Grecia...

¿Hasta dónde podría llegarse en el caso de EEUU si diera inicio un proceso de esas características? Ciertamente, la elección por primera vez en 2008 de un presidente *no blanco* por parte de los ciudadanos estadounidenses puede contribuir a la percepción de unicidad del país en amplios sectores de la sociedad, dando relevancia al hecho de que EEUU ya no es *únicamente* un país de blancos anglos y menos aún de dominio absoluto *Wasps* (*white anglo saxon protestants*), entre otras cosas por la fuerte inflación económica de los judíos, con 6 millones de efectivos (apenas el 2 por 100)<sup>25</sup>. Lo cual plantea la pregunta: ¿Podrá desembocarse en diferencias de renta, con intensa componente racial-cultural, en disturbios mayores que los del pasado?

el seguimiento de alguno de ellos, por ejemplo: <http://perrya.hubpages.com/hub/Bilingual-Discrimination-Is-So-Real>.

<sup>22</sup> Oscilando entre el 0,419 de Utah y el 0,532 del Distrito de Columbia.

<sup>23</sup> Oscilando entre el 0,238 de Eslovenia y el 0,369 de Letonia; y tomando para los grandes países los valores que siguen: Alemania 0,293; Francia 0,299; Reino Unido 0,330; Italia 0,312; y España 0,339.

<sup>24</sup> Puede verse al respecto el interesante artículo de David J. Lynch, publicado por *Bloomberg* el 13 de octubre de 2011 (<http://www.bloomberg.com/news/2011-10-13/growing-income-divide-may-increase-u-s-vulnerability-to-financial-crises.html>).

<sup>25</sup> Sólo como anécdota: viajé a Austin poco después de la elección de Obama como presidente de los EEUU, y mantuve allí varias conversaciones largas con un conocido mío, hispano y joven profesor en la Universidad de Texas (asqueado de la política del país hasta la elección de Obama)... Y afirmó, rotundo (medio en serio, y sólo medio en broma), que en una veintena de años sería él el primer hispano presidente de EEUU; se sentía muy reconfortado por el hecho de que era realmente posible que un no anglo-blanco desempeñara la primera magistratura del país, y que eso ayudaba enormemente a una suerte de verdadera integración racial-política hasta entonces impensable.

## 2. El crecimiento de EEUU entre 1776 y 1945. Expansión y reformas<sup>26</sup>

La dinámica histórica de crecimiento de los EEUU ha sido el resultado de un avance progresivo hacia el Oeste desde los trece Estados originarios: las *Trece Colonias* que se hicieron independientes en 1776. Un avance continuo de la frontera que se acompañó de una masiva inmigración procedente de Europa (unos 40 millones de inmigrantes entre 1860 y 1939); con fuertes impulsos en el sistema productivo con inversiones masivas, procedentes igualmente de Europa en fases expansivas. Y con gran crecimiento en los sucesivos conflictos bélicos: primera y segunda guerras mundiales, guerra de Corea y guerra de Vietnam, pues alejado de los teatros de las operaciones bélicas por dos grandes océanos, EEUU fue entre 1939 y 1945 el «arsenal de las Democracias», de modo que si en ese sexenio 1939/1945 el potencial económico de la URSS cayó en un 30 por 100, EEUU dobló su capacidad de producción en poco más de cuatro años (1941/1945).

En el desarrollo cronológico del crecimiento económico, sería difícil entender los EEUU de hoy sin apreciar lo que fue la reforma del Presidente Roosevelt durante los años de la Gran Depresión, la fase más crítica para el capitalismo norteamericano pues con su nueva política económica, el *New Deal*, se dio respuesta desde 1933, con no pocos fallos e insuficiencias, a los grandes problemas de entonces, convirtiendo EEUU en un país moderno y democrático, al tiempo que se sentaron las bases de su ulterior poderío en todo el planeta.

Roosevelt fue el gran portavoz y ejecutor de una política de raíces institucionalistas, como lo habían preconizado economistas del tipo de Veblen, Commons y Mitchel, ya que muchos de

<sup>26</sup> La mayor parte de este segundo epígrafe, de carácter esencialmente histórico, incluyendo las notas al pie referidos al mismo, están extraídos del libro de Ramón Tamames y Begoña González Huerta, publicado por Alianza Editorial en 2010, *Estructura Económica Internacional*.



sus discípulos fueron integrantes del *trust de los cerebros* (formado por Cordell Hull, Henry Wallace, Morgenthau, etc.); un equipo de capacidades fuera de lo común, cuyas ideas popularizó el propio presidente, con el empleo, inteligente y tenaz de cara al pueblo, del entonces más moderno medio de difusión –la radio– que le permitía llegar hasta los últimos rincones del país con sus legendarias «charlas desde el hogar».

La era Roosevelt constituyó la más profunda reforma del capitalismo, pues cuando el 4 de marzo de 1933 se hizo cargo de la presidencia tenía cuidadosamente preparado su *New Deal*. De inmediato puso fin a la prohibición de la *Ley seca*, que había acabado por hacer de EEUU el país más alcoholizado y de mayor gangsterismo del mundo. Otro mito –el monetarismo– cayó con su entrada en la residencia presidencial de la Avenida Pensilvania de Washington DC. Con el abandono del Patrón Oro y la devaluación del dólar (a treinta y cinco dólares la onza troy, el tipo de cambio que se mantendría hasta que Nixon lo volviera a devaluar en 1971), sentó las bases de una progresiva expansión del mercado interno norteamericano; a lo cual coadyuvó la drástica reforma bancaria que en lo sucesivo evitaría las quiebras en cadena de los bancos y la ruina de los depositantes.

El *New Deal*, a través de la Ley de la Recuperación de la Industria Nacional (la NIRA), significó la plena legalización de los sindicatos, al reconocerse su capacidad de negociación colectiva. Y adicionalmente se consolidó el sistema de seguro de paro y de oficinas de colocación, reforzándose las oportunidades de trabajo merced a la agencia federal *Public Works Administration* (la PWA), que llevó a cabo el más formidable programa de obras públicas: grandes presas como la Hoover en el río Colorado, puentes como el de la Golden Gate de San Francisco, carreteras por todo el país, etc. Obras que se completaron con la *Wagner Housing Act*, que permitió la construcción masiva de bloques de apartamentos para alquiler a bajo precio en las grandes ciudades.

Tampoco fueron ajenos el *New Deal* a los problemas agrarios: con la *Agricultural Adjustment Act*, que dio comienzo el sostenimiento de precios que, a no tardar, convirtió al Medio Oeste norteamericano en el granero del mundo. Sin olvidar la obra de David Lilienthal al frente del mayor proyecto de ordenación del territorio y de construcciones hidroeléctricas hasta entonces realizado, la célebre TVA (*Tennessee Valley Authority*) pasó a ser uno de los hitos más sugerentes en materia de desarrollo regional.

En política internacional, Roosevelt significó el abandono de la doctrina del *gran bastón*. Retiró a los *marines* de Nicaragua y Haití, preconizó la buena vecindad con el México del Presidente Cárdenas, facilitó una nueva política para destutelar a Cuba y Panamá, prometió la independencia a Filipinas para 1944, y favoreció los programas de desarrollo de la empobrecida isla de Puerto Rico, que se convertiría en Estado *libre asociado*.

A escala mundial, Roosevelt puso fin al inveterado aislacionismo norteamericano y fortaleció en la segunda guerra mundial el campo aliado, para después hacer las primeras provisiones sobre la futura organización de las Naciones Unidas, tras la serie de transacciones a que llegó con la Unión Soviética (conferencias de Teherán y Yalta), que le ocasionaron las mayores críticas a su política exterior.

### 3. Galbraith y el Nuevo Estado Industrial (NEI)

El sistema productivo en EEUU tiene su base en la economía de libre empresa, con un peso casi nulo de la actividad pública productiva en lo industrial y en los servicios. Se estima que los cien primeros grupos industriales del país –o conglomerados– generan el 50 por 100 del PIB, con una alta concentración empresarial y técnica que unida a un fuerte desarrollo de la tecnología (el 4 por 100

del PIB se dedica a investigación), ha convertido a EEUU en el protagonista de la economía mundial, al tener, además, penetraciones en casi todos los países del mundo a través de sus multinacionales. A ello contribuyó grandemente, en los últimos tiempos de la segunda guerra mundial, la configuración del sistema monetario internacional; como patrón cambios oro/dólar en el FMI, que en 1971 con los cambios flotando se convirtió en la práctica en un *patrón-dólar*, lo que permitió la expansión de las inversiones estadounidenses por doquier merced al claro señoriaje del billete verde.

Ese expansionismo norteamericano se basó en una estructura económica que estudiaremos seguidamente con algún detalle. Lo cual no significa que vayamos a adentrarnos en un análisis de los principales sectores de la economía o en una pormenorización de sus grandes avances en tecnología; informaciones que pueden encontrarse fácilmente en Google. En realidad, lo importante es apreciar cómo funciona la estructura económica de EEUU; cuáles son sus centros de elaboración de decisiones, y cuál su tendencia a largo plazo. Reflexiones para las cuales, al menos en parte, tomaremos como base algunas tesis contenidas en el libro *El Nuevo Estado Industrial* de John Kenneth Galbraith.

Si en *Capitalismo Americano*<sup>27</sup> el profesor de Harvard analizó el sistema económico de su país en torno a la concentración de poder en el mercado y la aparición de un «poder compensador» (*countervailing power*), formado por sindicatos obreros, grandes almacenes y cooperativas<sup>28</sup>, en *La Sociedad Opulenta*, Galbraith mostró su aversión a un sistema económico que lleva a la alienación social; a la situación casi patética de

una sociedad privadamente opulenta, muy rica de muros adentro de sus células familiares, que parecen tener su finalidad última en el consumo y en el acaparamiento de toda clase de objetos<sup>29</sup>, en una *cosificación* desenfrenada.

Pero la tesis básica de Galbraith sobre el capitalismo norteamericano es tan vieja como la propia Historia: nada cristaliza, todo evoluciona (Heráclito *dixit*), el sistema económico está en permanente cambio, y por ello mismo se engañan quienes piensan que EEUU es el país del empresario de la libre competencia, del juego de las tradicionales fuerzas del mercado y de la democracia de las sociedades anónimas<sup>30</sup>. En ese sentido, la imagen de una economía gobernada en persona por los grandes empresarios corresponde al pasado. Tal vez fue un hecho real en su momento, cuando la economía de EEUU (en comparación con la actual) no era demasiado compleja, cuando el dinamismo económico norteamericano tenía nombres propios: Rockefeller, en el petróleo; Morgan, en la banca; Vanderbilt, en los ferrocarriles; Carnegie, en el acero; Du Pont de Nemours, en la industria química; Henry Ford en la del automóvil<sup>31</sup>, lista que podría ser más larga. Pero lo que interesa subrayar es que, salvo excepciones, los nombres de tales *barones* se pierden ya en la Historia. Si hoy se siguen manteniendo, en algunos casos, es por simples razones de prestigio en las relaciones públicas y sociales de las grandes corporaciones.

La figura del antiguo empresario ha quedado desdibujada en los grandes conglomerados de hoy. Ya no existe la posibilidad de que una sola persona tenga el control de la propiedad y la dirección de la gran empresa. Por una parte, la ampliación

<sup>27</sup> *American Capitalism*. Existe versión española de Carlos Grau Petit, con una introducción de Fabián Estapé, Ariel, Barcelona, 1960. Sobre este mismo problema puede verse, también de J. K. Galbraith, «Economía contra calidad de vida. Una opinión americana», versión española, en *Información Comercial Española*, número 393, mayo de 1966, p. 119, seguida de un comentario crítico de León H. Keyserling (pp. 121-125).

<sup>28</sup> Puede verse una crítica del concepto del poder compensador en el libro de Ramón Tamames *La lucha contra los monopolios*, Editorial Tecnos, segunda edición, Madrid, 1966, pp. 122-125.

<sup>29</sup> Sobre el tema de pobres y ricos en EEUU hay publicados multitud de artículos; entre otros: «Those poor rich», *The Economist*, 20.I.1996; George J. Church, «Are The Living Better?», *Time*, 5.II.1996; Robert Kuttner, «Soaring Stocks: are only the rich getting richer?», *Business Week*, 22.IV.1996; Gene Koretz, «Where Wealth Surged in the 90s», *Business Week*, 25.VIII.1997.

<sup>30</sup> *The New Industrial State*, Houghton Mifflin, Boston, 1967; en lo sucesivo NEI, de la versión española de Ariel, Barcelona, 1968.

<sup>31</sup> El libro de Matthew Josephson, *The Robber Barons*, aparecido en 1934 (Harcourt Brace World, Inc., Nueva York, 1962), es una buena exposición del papel que desempeñaron esos «barones» de la economía norteamericana.



ineludible de los medios financieros necesarios a conseguir en el mercado de capitales, comportó que la propiedad social se atomizara; fenómeno que tampoco puede servir de base para llegar a una conclusión, tan generalizada por simples razones ideológicas, de que en EEUU existe un capitalismo popular. Esa fue la tesis que en la década de 1920 formuló Thomas Nixon Carver<sup>32</sup>, que persistió largo tiempo, pero que cayó en el desprestigio a raíz de una serie de críticas cuantitativamente fundadas, entre las cuales destacaron las de Paul Baran<sup>33</sup>, que puso de relieve la fuerte concentración del capital bursátil.

Es, pues, la complejidad técnica interna de la gran corporación norteamericana la que imposibilita que las decisiones de la actuación empresarial pueda seguir siendo algo a desempeñar por el empresario individual<sup>34</sup>. El hecho de que hoy continúe habiendo en EEUU muchas empresas (en número la inmensa mayoría) en donde el empresario individual aún desempeña un papel importante, no es un contraargumento definitivo<sup>35</sup>; pues el desarrollo de ese gran número de pequeñas y medianas empresas depende de un número relativamente reducido de grandes corporaciones, que en su conjunto constituyen el núcleo motor de toda la economía.

La cuestión clave reside, por consiguiente, en averiguar dónde radica el poder de decisión en las grandes corporaciones. ¿Quién las gobierna en realidad? En contra de lo que sigue siendo la doctrina oficial de la democracia económica, puede decirse que el control efectivo no se encuentra ya ni en la Junta General, ni en la Presidencia (*chairman*) del Consejo de Administración; ni siquiera en la

Gerencia (CEO, *chief executive officer*). Cualquiera de esos órganos puede seguir siendo el auténtico centro de decisión en un capitalismo poco desarrollado, o incluso en las pequeñas y medianas empresas de los EEUU Pero en las grandes, la situación es bien distinta.

Las exigencias de la tecnología y de la planificación tanto para la producción como para la distribución y la promoción de ventas –aspecto este último el más importante– y, en definitiva, la necesidad de una continua incorporación de talento y de organización, tienden a configurar a la gran empresa, o al conglomerado, de forma muy distinta a la antigua situación jerárquica. Esa nueva dirección es la que plantea Galbraith con el nombre de *tecnoestructura*, que tampoco puede conceptuarse como el equipo técnico que rodea a una gerencia omnipotente; a la que James Burnham consideró como el punto máximo del avance en la administración de las empresas en su resonante libro *The Managerial Revolution*<sup>36</sup>.

La *tecnoestructura* es algo más que el conjunto de los órganos sociales de la empresa, incluida la gerencia. Es una compleja máquina de recepción y elaboración de información, de realización de estudios de mercado y de proyecciones de crecimiento, de búsqueda y obtención de recursos financieros, de negociación con el poder político y los sindicatos, de selección de los campos de investigación científica y de innovación técnica. Todo ello, instrumentado a través de comités formados por expertos, la ejecución de cuyas decisiones se encomienda de manera directa a divisiones de carácter sectorial o espacial; y con actuación a escala internacional a través de una compleja trama de filiales y subfiliales en un gran número de países<sup>37</sup>.

La *tecnoestructura* supone, por tanto, la actuación conjunta de todos los engranajes de la gran

<sup>32</sup> T. N. Carver, *The Present Economic Revolution* in the United States, Boston, 1926.

<sup>33</sup> Vid. P. A. Baran, *La economía política del crecimiento*, versión española, Fondo de Cultura Económica, México, 1959, pp. 78 y sgs.

<sup>34</sup> NEI, pp. 28 y sgs.

<sup>35</sup> NEI, pág. 428. Posteriormente al NEI, en el libro que se publicó en 1973 con el título *Economic and the Public Purpose*, Houghton Mifflin, Boston (hay versión española con el título *La economía y el interés público*, EIP), Galbraith se refirió *in extenso* a la pequeña y mediana empresa. Pueden verse sobre la relación con el NEI y el EIP los jugosos comentarios que el propio Galbraith hizo en sus *Memorias* (versión española, Grijalbo, Barcelona, 1982), pp. 589 y sgs.

<sup>36</sup> Publicada por primera vez en 1942 en Inglaterra, esta obra del antiguo trotskista Burnham ha sido objeto de sucesivas ediciones (entre ellas la de Penguin Books, Londres, 1962). Puede verse una incisiva crítica de esta obra entre los trabajos incluidos en *The Present of History*, de Paul Sweezy (*The Monthly Review Press*, Nueva York, 1961).

<sup>37</sup> NEI, pág. 91.

empresa o del grupo de ellas (conglomerados) que produce día a día el conjunto de datos necesario para tomar las decisiones fundadas, un mecanismo sofisticado que lógicamente se manifiesta públicamente a través de personas. Pero lo esencial es que detrás de esa expresión personal no está sólo la intuición empresarial, o unas simples deliberaciones a escala de Consejo de Administración; hay toda una poderosa máquina operativa, de adopción de decisiones, con el propósito de mantener en continuo crecimiento a la corporación y a las filiales; en un campo de actividades diversificadas hasta límites inconcebibles en la idea tradicional de la empresa<sup>38</sup>.

#### 4. EEUU en la década de 1990

Henry Grunwald, que fue director de la revista *Time* entre 1979 y 1987, planteó, en un artículo publicado el 8 de octubre de 1990, toda una propuesta de futuro para EEUU; una especie de *tradición de la casa*, si se recuerda que el fundador del semanario, Henry Luce, escribió –50 años atrás y nueve meses antes de Pearl Harbour, cuando Europa ya se desangraba en el más cruento conflicto bélico– un artículo titulado, precisamente, «El siglo americano», en el que con todo calor recomendó la entrada en la Segunda Guerra Mundial; como algo indispensable para que EEUU cumpliera «con su deber, para sí y para la humanidad».

En realidad ese primer *siglo americano* había comenzado tiempo atrás, con la guerra hispanonorteamericana de 1898, base del definitivo arranque del expansionismo estadounidense como potencia mundial hacia Centro y Sudamérica desde las nuevas plataformas requisadas a España

en Cuba y Puerto Rico; y hacia Extremo Oriente desde Filipinas y Guam como capital de la Micronesia (Marianas y Carolinas). Aquel conflicto contribuyó, además, a restañar las últimas cicatrices dejadas por la guerra de Secesión (1861-1865).

A partir de 1898 y hasta 1990, transcurrió casi un siglo, efectivamente, *bastante americano*. Y en 1990, retomando la antorcha de Henry Luce, lo que Grunwald suscitó fue el *desideratum* de una nueva centuria *ad maiorem gloriam* de la enseña de las barras y las estrellas. Lo cual no se postuló desde las pesimistas secuelas de Vietnam –que tuvo repercusiones divisorias en la sociedad norteamericana comparables con las de la guerra de Secesión–, sino desde el escenario económico, político y social del primer conflicto del Golfo (Bush I), ya abiertamente planteado desde agosto de 1990.

Grunwald marcó como requerimientos de ese «segundo siglo americano», poner remedio a los males internos de los propios EEUU. Una serie de perjuicios que de forma sucesiva denunció críticamente: el estado de las ciudades, simbolizadas por Nueva York, que por entonces se debatían en mil problemas, entre la degradación y el crimen; la insólita petición de recursos económicos hecha por Bush a los países árabes petroleros, a Japón, y a Alemania, entre otros, para financiar el esfuerzo de guerra y las operaciones colaterales en el Golfo en 1990; el estancamiento económico adentrándose en la recesión; las infraestructuras y los equipamientos públicos resquebrajándose por el abandono de todo un decenio reaganita de bajos impuestos y esfuerzo armamentista; el uso y el abuso de la droga con todas sus derivaciones; el *doble déficit* fiscal y de comercio exterior; el desastre de la educación de la mayoría... y a la postre, la exigencia generalizada de derechos con la renuencia a aceptar obligaciones.

Para poner remedio a tantos presuntos males, Grunwald preconizó *reinventar el capitalismo*, enunciando así lo que para muchos era una paradoja. Mientras los ultraliberales de todo el mundo

<sup>38</sup> Una voz disidente sobre el capitalismo americano: Juan Llobell, «Es un mito que EEUU sea una economía capitalista», entrevista a Noam Chomsky (acérrimo crítico de Bush al que le gusta opinar de todo: «el corazón del dinamismo de la economía norteamericana es el sector público»), *Expansión*, 23 de noviembre de 2006.

se admiran de las bellezas y maravillas norteamericanas –¿han estado Vds. alguna vez en el Bronx?–, y mientras los postreros dirigentes soviéticos antes del colapso de la URSS se deslumbraban ante los fulgurantes hipermercados de California, en EEUU se decidía reinventar el capitalismo. Sencillamente, porque no era eficiente para las pautas de los observadores más exigentes.

Algo de eso, en otros términos, fue lo que en 1959 propuso John F. Kennedy con su «Nueva Frontera» en la campaña electoral frente a Nixon. Y luego, en el discurso inaugural al asumir la presidencia, fue aún más claro; al pedir a sus conciudadanos que no pensaran sólo en sus cosas, y que hicieran algo por su propio país. También Martin Luther King, en su célebre proclama a la mayor manifestación nunca vista en Washington DC, explicó su ideal de otro futuro, empezando su discurso con la célebre frase: «I have a dream».

Aquellos sueños de ayer a lo Kennedy y a lo King, tras la *Reagonomics* (1981-1988) y otros avatares, se trastocaron en el incierto *American Way of Life* de los años noventa, con la *amenaza* al baluarte de los *anglos* desde las inmigraciones de Oriente y del Sur. Como también la *feliz América* se sintió «acosada» de tiempo en tiempo por la Unión Europea y Japón. Un fenómeno, este último, que Grunwald identificó en una nueva proposición de la vieja idea de Clausewitz, para decir que «la economía es la continuación de la guerra por otros medios».

Después de tales planteamientos grunwaldianos, vino, desde el 15 de enero al 27 de febrero de 1991, la primera guerra del Golfo. Y una de las hipótesis sobre la postura inflexible de EEUU en toda la crisis, residió en el decidido propósito de mantener un liderazgo mundial indiscutido; que en lo económico se manifestó en una política muy activa en la *Ronda Uruguay* y en todo el área de las relaciones comerciales a escala mundial: a favor del globalismo, y al tiempo con decisiones importantes para los proyectos de integración regional,

como el TLCAN y ALCA, y por sus relaciones más estrechas con la UE y todo el espacio de Asia/Pacífico, APEC.

## 5. La larga onda de crecimiento y el fin de la *New Age*

Los ocho años de expansión económica 1991/1998, prácticamente la *Era Clinton*, el aumento del empleo en EEUU situó la tasa de paro en el 3,9 por 100 de la población activa (junio de 1999); el nivel más bajo desde 1950 (cuando se movilizó gran cantidad de recursos para la guerra de Corea). A esa situación se llegó por los impulsos del sector servicios que superó la mítica cifra de los cien millones de trabajadores. En cambio, la ocupación en las actividades manufactureras, bajó por el efecto ralentizador de la actividad industrial a consecuencia de las mayores importaciones provenientes de las naciones asiáticas.

Pero a pesar de esa persistente reducción del desempleo, Alan Greenspan, Presidente del Sistema de la Reserva Federal (la *Fed*), se resistía en el verano de 1998 a elevar los tipos de interés; basando su actitud en que la onda de prosperidad, sin apenas inflación, se debía a circunstancias no monetarias, que él configuró en torno a la idea de la *Nueva Economía*. Con un *factor X*, inclusivo de elementos muy diversos: masiva inmigración laboral con bajos salarios, importaciones al alza a precios muy reducidos, mejoras tecnológicas impulsoras de fuertes aumentos de productividad, liberalización de mercados y mayor competencia, etc. Todo eso, y algunas cosas más, frenaban los rebotes inflacionistas. Así las cosas, ante el *wait and see* de la Reserva Federal, se hacía obsesivo el interrogante de hasta cuándo podrá durar la rama ascendente del ciclo.

Alguna respuesta a esas inquietudes esperaba oírse en la comparecencia de Greenspan ante el «Comité Económico Conjunto» del Congreso de EEUU el 10 de junio de 1998. En ella no entró, sin

embargo, en previsiones sobre si habría o no cambios importantes en el ciclo a corto o largo plazo; pero sí fue más allá de sus habituales cautelas, al analizar, casi con delectación, lo que llamó *círculo virtuoso de la economía*: inflación baja, buenas condiciones crediticias, cotizaciones bursátiles al alza, y espectacular *efecto enriquecimiento*. Todo lo cual favorecía el consumo, que, a su vez aceleraba la producción, el empleo y la inversión; generándose de ese modo nuevas ganancias de productividad. En un tercer impulso, tales circunstancias estimulaban las expectativas de mayores beneficios en las empresas, subiendo así, todavía más, los índices de los mercados de acciones... y vuelta a empezar hasta que un día el círculo se abría.

Sin embargo, la postura de Greenspan no podía ser eterna, aparte de las presiones para que adoptara medidas destinadas a contener la presunta inflación latente<sup>39</sup>. En ese sentido, Paul Krugman, en un artículo muy comentado<sup>40</sup>, vino a decir que la *Fed* ya había demorado por demasiado tiempo la subida del tipo de interés; y atacó ese retraso con dos razones: «El desempleo se ha situado por debajo de su nivel sostenible, el crecimiento de la producción está agotando la capacidad ociosa del sistema, y además está la cuestión de la burbuja financiera, del enriquecimiento por las alzas de los mercados, un factor que generalmente no se tiene en cuenta en los análisis ordinarios».

A las tesis krugmanitas a favor de una *intervención preventiva* —en términos casi de estrategia militar— se opuso Samuel Brittan<sup>41</sup>, recurriendo para ello a su gran bagaje de cultura económica y recordando el discurso que pronunciara Friedrich Hayek al recibir el Premio Nobel de Economía en 1974, al referirse a «las pretensiones del poder». Intervención en la que advirtió sobre el hecho de que los ritmos económicos no son *constantes*

y *universales*, válidos en todos los casos, sino que deben ser considerados caso por caso. Por lo cual, ésa fue al menos la inferencia lógica de Brittan, los datos disponibles sobre desempleo en EEUU no ofrecían base suficientemente firme como para frenar de manera deliberada el crecimiento económico.

El agudo columnista del *Financial Times* insistió, en definitiva, en que a pesar de la caída del desempleo, *todavía* no había indicios de repunte inflacionista. Argumento al cual añadió el dato *favorable* de un entorno internacional con claras tendencias deflacionistas. En este último aspecto, podríamos recordar que el *Goldman Sachs Commodity Index*, se situó a principios de junio de 1998 en la tesitura de que 22 de los 27 productos básicos de la *cesta* presentaban contracciones de precios; con una caída del 30 por 100 en el índice global desde que en octubre de 1997 comenzara la crisis asiática, y con clara tendencia a seguir hacia abajo.

Frente a los partidarios, como Krugman, de introducir sin más dilación ajustes para frenar el recalentamiento de la economía, los nuevos creyentes en la *New Age* manifestaban, todavía en julio de 1998, que podía haberse entrado en una auténtica *Nueva Era*. En la cual los argumentos del pasado —como aquel de: *ojo con la excesiva caída de la tasa natural de desempleo* (NAIRU, como *non accelerating inflation rate of unemployment*), etc.— servirían para bien poco. En otras palabras, el ciclo había sido domeñado y sin saberlo, estaríamos adentrándonos en una onda larga de prosperidad. Frente a tan optimistas presunciones, Krugman volvió a la carga, preconizando ajustes inmediatos; pues según él, la demora no haría más que agravar la situación, que poco tiempo después requeriría de intervenciones mucho más drásticas y traumatizantes.

Los acontecimientos dieron un giro inesperado a todo el problema. La crisis cambiaria asiática de 1997/98 y los episodios financieros rusos del 98 llegaron a contagiar negativamente los mercados estadounidenses; e incluso indujeron la ralentiza-

<sup>39</sup> «Greenspan of Fed's Midyear report on Monetary Policy», *FYI*, 24 de julio de 1998; asimismo, Jeremy Siegel, «Are you listening, Mr. Greenspan?», *Business Week*, 13.VII.1998; e igualmente, Robert J. Barro, «Milton Friedman: being right is the best revenge», *Business Week*, 13 de julio de 1998.

<sup>40</sup> *The Wall Street Journal*, 15 de mayo de 1998.

<sup>41</sup> *Financial Times*, 11 de junio de 1998.

ción de la economía. Por ello mismo, a lo largo de septiembre/octubre de 1998, Greenspan en vez de subir el tipo de interés, como se había estado discutiendo durante casi un año, lo que hizo fue bajarlo, en medio de toda clase de rumores de fondo sobre un deterioro de la economía norteamericana mucho más profundo del oficialmente declarado.

## 6. El nuevo milenio. ¿Qué papel para EEUU?

Al otro lado del Atlántico, el primero de enero de 1999 entró en vigor en once de los Estados miembros de la Unión Europea la nueva moneda común, el euro, cuya circulación efectiva se produciría tres años más tarde, en 2002. Desde el punto de vista monetario quedaba definitivamente atrás el diseño realizado en Bretton Woods en 1944, y sustancialmente modificado por la suspensión de la conversión oro-dólar materializada por Nixon en 1971. Se iniciaba una nueva etapa en la que acaso comenzaría una cierta competencia monetaria que, sí o sí, dejaría de lado la falsa dicotomía (dólar o caos) con la que los EEUU habían ido desde entonces trasladando al exterior sus problemas monetarios internos.

Con su paulatina consolidación en Europa, el euro fue poco a poco ganando terreno como *moneda de reserva* en el resto del mundo<sup>42</sup>, y mediada la década ya había numerosas voces, tanto en el mundo académico<sup>43</sup> como en el político<sup>44</sup>, que acariciaban la idea de que el Euro pudiera superar al dólar en importancia. Pero en realidad no hubo *sorpasso* de EEUU por parte de Europa, ni con euro ni sin euro; ni en lo monetario ni en

<sup>42</sup> Los informes a este respecto de la Banca de Pagos Internacionales de Basilea son terminantes (<http://www.bis.org/>).

<sup>43</sup> Véase, por ejemplo, este interesante documento de 2005, cuya autoría corresponde a Menzie Chinn (U. Wisconsin) y a Jeffrey Frankel (U. Harvard): <http://www.nber.org/papers/w11510>.

<sup>44</sup> Sólo como ejemplo, todos recordamos las declaraciones del presidente ruso, Vladimir Putin, de octubre de 2003, en las que planteaba que la moneda en que se definiera el precio del petróleo pasara a ser el euro (en detrimento del USD): <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/214/43917.html>.

lo real. Más bien se generó una suerte de *pérdida de euro-relevancia conjunta*.

La mayoría de la gente recuerda dónde estaba y qué hacía el fatídico 11 de septiembre de 2001, cuando ese día el mundo asistió a una muestra palpable de la vulnerabilidad de EEUU y, acaso, de la fragilidad de todo Occidente a causa del terrorismo. El resultado de la reacción iniciada entonces por EEUU no fue sin embargo, muy alentador, pues los objetivos que esa reacción planteaba distan de haberse conseguido a la altura de abril de 2012. Y eso por parte de la primera potencia económica y militar del mundo, en medio de una crisis económica, monetaria, financiera y de deuda que se ha enseñoreado de Europa y EEUU con su corolario de melancolía y recesión, de modo que el escudo militar de Occidente, y en particular el de EEUU, no parece hoy tan efectivo como lo aparentaba en el pasado, y su carácter disuasorio experimenta cierto desgaste, especialmente a raíz de la gestión por parte de EEUU de las crisis en que ha intervenido en los últimos tiempos y de las dos guerras de Afganistán e Irak.

## 7. La crisis de 2007 y después

El sábado 13 de septiembre de 2008, los residuos de la tormenta tropical *Hanna* dejaban caer agua a cántaros sobre Washington DC, con la mayoría de los residentes de la capital federal se decidían a pasar el día en sus casas. Entre ellos Hank Paulson, quien muy de mañana recibió una llamada del senador Barack Obama, candidato demócrata a la presidencia de EEUU, interesándose por la situación económica<sup>45</sup>.

Esa intervención global se anunció el 19 de septiembre de 2008 en Washington, siendo el propio Presidente George W. Bush quien informó de la iniciativa de su Gobierno para movilizar

<sup>45</sup> Marc Gunther, «Paulson to the rescue», *Fortune*, 29 de septiembre de 2008.



cientos de miles de millones de dólares; a fin de limpiar —o para *empezar a*, sería mejor decir— el sector financiero de los estragos causados por las hipotecas *subprime*. La operación de rescate, dotada con 700.000 millones de dólares, sería la de mayor envergadura desde la Gran Depresión<sup>46</sup>. Como también una serie de detalles que figuran sistemáticamente a continuación.

Una serie de economistas destacados, como Berstein y Krugman, el Presidente del Parlamento Europeo, magnates como Soros, o medios tan influyentes como el *Financial Times* y *The Economist*, criticaron en mayor o menor medida el Plan. Basando sus críticas en varias cuestiones fundamentales:

- *La objeción moral (moral hazard)*, derivada del hecho de destinar para reflotar instituciones financieras de conducta irresponsable nada menos que 700.000 millones de dólares. Y eso, simplemente, una cifra inicial que con el tiempo podrían llegar a tres billones; equivalentes a «tres Guerras de Irak», y algo más del 20 por 100 del PIB de EEUU en 2007.
- *Insuficiencia de garantías*, y a la postre posible desfallo a los contribuyentes, que acabarían haciéndose cargo del pago de las ingentes emisiones de bonos federales; sin ninguna seguridad de que los bancos, una vez saneados, devuelvan los préstamos.
- *Mal precedente*, por cuanto otras actividades económicas del país afectadas por la crisis se llamarían a la parte. Empezando por la industria del automóvil, que de inmediato solicitó apoyo federal por un monto de 25.000 millones de dólares.

<sup>46</sup> Sandro Pozzi, «EEUU lanza un plan de intervención en la economía sin precedentes», *El País*, 20 de septiembre de 2008.

### Cuadro 1 Principales medidas del plan Paulson

- Depósitos bancarios. *Se elevó el tope de la garantía de los depósitos bancarios de 100.000 a 250.000 dólares, a fin de tranquilizar a ciudadanos y empresas, y evitar la formación de colas de ventanilla para retiradas masivas de fondos al más leve rumor.*
- Rebajas fiscales. *Se marcaron incentivos para permitir a empresas y ciudadanos aborrarse cerca de 150.000 millones de dólares en los siguientes diez años por no pago de impuestos.*
- Ayuda inmobiliaria. *Se incluyeron ayudas específicas para mitigar los embargos de casas y animar a los bancos a modificar las condiciones de los ciudadanos con mayores problemas a la hora de pagar sus hipotecas (C. P., «Si el plan no se aprueba, que el cielo nos asista», *El País*, 21 de septiembre de 2008).*
- Compra de activos dudosos. *Adquisición de la deuda de mala calidad de los bancos por una agencia federal. No estando claro si la agencia sería o no similar a la Resolution Trust Corporation de 1989, creada para asumir los activos devaluados de centenares de entidades de ahorro y préstamos (savings & loans) en dificultades. Objetivo: atajar de raíz los efectos de las hipotecas devaluadas que lastraban los balances de la banca, para acabar con la restricción del crédito.*
- Garantías para los fondos. *Particulares y empresas tienen grandes inversiones en fondos mutuos vía bancos o empresas ad hoc, considerándose como una inversión casi tan segura los depósitos bancarios, pero sin estar asegurados de pérdidas. El Plan asignaría hasta 50.000 millones de dólares para así garantizar esos fondos.*
- No a la especulación a la baja. *La autoridad bursátil estadounidense prohibiría, hasta el 2 de octubre de 2008, con posibilidades de prórroga, el llamado short-selling o venta al descubierto en bolsa; por resultar operaciones especulativas bajistas que contribuían a hundir las acciones de bancos con rumores interesados.*
- Intervención en las hipotecas. *El Estado asignaría más recursos, a través de los gigantes Fannie Mae y Freddie Mac, a los mercados hipotecario, con la adquisición de hipotecas titulizadas. El objetivo: reanimar el mercado de la vivienda, origen primigenio de la crisis por el deterioro de las subprime.*
- Más control del mercado. *La Administración mejoraría la regulación financiera, que en los últimos años, según el propio secretario del Tesoro, fue «subóptima, duplicada y caduca». Lo cual facilitó la actividad sin escrúpulos ni reparos, más allá de la especulación, para entrar en el ámbito de la aventura peligrosa; al estilo viejo oeste y fuera de las leyes. De modo que fue en Wall Street donde se generó la principal causa de la crisis.*
- Recapitalización de bancos. *Inicialmente no se abordaba en el Plan, pero pronto se apreció —por inspiración del planteamiento hecho por el premier Gordon Brown en el Reino Unido—, que esa acción podría estar mejor que la compra de activos tóxicos. La Administración del Estado tomaría parte del capital social de los bancos.*

- *Dudas sobre una mayor fluidez en los créditos bancarios.* Y además, se retrasaría la definitiva caída del precio de las viviendas, lo cual contribuiría a alargar la crisis de la industria de la construcción.

El 20 de enero de 2009, tras asumir la presidencia de EEUU, Obama siguió centrando en la crisis. Algo que ya anunció el 23 de noviembre de 2008, al expresar que su equipo económico ya estaba preparando un ambicioso plan de estímulos, al más puro estilo keynesiano<sup>47</sup>. En esa ocasión, a Obama le bastaron los tres minutos y 52 segundos de su habitual mensaje de radio y vídeo para dejar clara su idea de la gravedad de la situación: «Afrontamos una crisis económica de proporciones históricas». Y acto seguido repasó los datos más alarmantes, en términos de aumento de paro, espiral deflacionista, y parálisis del sector inmobiliario.

El todavía presidente electo recordó, que, en los diez primeros meses de 2008, se destruyeron en EEUU 1,2 millones de puestos de trabajo y apostilló: «Si no actuamos de manera rápida y valiente, la mayoría de los expertos estima que podemos perder millones de empleos durante el próximo año. Para crear 2,5 millones de puestos de trabajo se harían fuertes inversiones en mejorar las deterioradas carreteras y puentes así como en modernizar escuelas»; con una de las áreas más novedosas en la energía, a fin de reducir la dependencia del petróleo importado. Metodológicamente, Obama se mostró dispuesto a llevar adelante sus iniciativas sobre la base de un consenso bipartito y escuchando ideas de todos: «Lo que no es negociable es la necesidad de adoptar acciones inmediatas para asegurar la supervivencia del sueño americano». Una historia muy larga ulterior, en la que no cabe entrar simplemente por razones de espacio.

<sup>47</sup> Eusebio Val, «Obama anuncia su 'new deal'», *La Vanguardia*, 23 de noviembre de 2008.



# CHINA: CAMBIO DE SISTEMA E HIPERCRECIMIENTO ECONÓMICO

*Felipe Debas Navalpotro*  
Universidad Rey Juan Carlos

## Resumen

China es una de las unidades políticas y culturales más antiguas de la historia, aunque su secular brillantez quedó eclipsada a finales del siglo XVIII, debido a complejas vicisitudes políticas e históricas. Con la República proclamada en 1912, se intentó superar el largo atraso del país, pero sin lograrlo; por las guerras civiles, ocupación japonesa, etc. Posteriormente, la República Popular en su agitada etapa maoísta de perfil comunista (1949-1976), no comportó el esperado progreso económico por toda una serie de experiencias fallidas desde el Gran Salto Adelante hasta la Revolución Cultural. De modo que los antecedentes del espectacular crecimiento de la China actual, hay que verlos en la política de las cuatro modernizaciones iniciada en 1978 por Deng Xiaoping. De cara al futuro, cabe plantearse que habrá una consolidación del sistema de economía mixta, con importantes retos: democratización, derechos humanos, mejor medio ambiente, etc. Todo ello, en el próximo decenio, en una fase de clara simbiosis económica China/EEUU. Después....

## Abstract

*China is one of the oldest political and cultural units in history, but its secular brilliance was eclipsed in the late 18<sup>th</sup> century, due to a complex series of political and historical events. The Republic established in 1912 pursued to get to China out from its back-wardness, but without real success; because of the civil wars and the Japanese occupation. Then the People's Republic came along, with its long and turbulent Maoist phase (1949/1976) when it was attempted the forging of a communist society, that did not supplied the attended prosperity; on account of a series of wrong experiences like the Great Leap Forward and the Cultural Revolution. Therefore, the present spectacular economic growth of China has to be attributed to the policy of the four modernizations promoted by Deng Xiaoping (1978), that put the Asian giant in the path of economic modernization and growth. Facing the future, it is possible to foresee the consolidation of the mixed economy model, with very serious challenges: democratization, human rights, better environment, etc. In the framework, at least for the next decade, of economic symbiosis with USA. And after...*

## 1. De gran imperio a país semicolonial

China es un inmenso país de 9,2 millones de km<sup>2</sup>, sólo menor por su superficie que Rusia y Canadá y casi tan grande como EEUU. Con sus 1.340 millones de habitantes (censo de 2010), presenta grandes economías de escala demográfica, pues su población equivale a diez veces la de Japón, nueve la de Rusia, 4,3 la de EEUU, 2,7 la de la Unión Europea, 1,3 la de África y 1,1 la de India<sup>1</sup>.

La hoy República Popular de China es una de las unidades políticas y culturales más viejas de la Historia, pues en el siglo XI aC, China ya formaba

un vasto imperio que a lo largo de los siglos dio al mundo numerosas e importantes muestras de su genio en invenciones y técnicas: el papel, los precedentes de la imprenta, la pólvora, la porcelana, la seda, la brújula, el uso de los abonos, la rotación de cultivos, etc. Así como aportaciones filosóficas muy notables como las de Confucio, Mencio y Lao-Tsé.

Los primeros contactos directos de la historia moderna entre China y Occidente, aparte de Marco Polo en el siglo XIII y otros viajeros precoces, se debieron a los navegantes portugueses que ya en 1533 establecieron su factoría en Macao<sup>2</sup>. Si bien es verdad que desde los tiempos de Roma

<sup>1</sup> Para una visión más amplia de China, Ramón Tamames, *El siglo de China. De Mano a primera potencia mundial*. Barcelona, Planeta, 2008. En libro de bolsillo con un prólogo y un epílogo de actualización en Booket, Barcelona, 2008.

<sup>2</sup> Sobre las relaciones entre China y Portugal, Alves Dos Santos: *Um porto entre dois Impérios, Macau e as relações Luso-Chinesas*. Lisboa, Instituto Português do Oriente, 1999.



hubo notable comercio de China con Occidente –recuérdese la «Ruta de la Seda»–, a través de pueblos intermedios, y fundamentalmente de los árabes durante toda la Edad Media, de modo que los productos chinos (sedas, tejidos, porcelanas, marfiles, etc.) fueron muy apreciados en Occidente durante los siglos XVI-XVIII, compitiendo en precio y calidad con los de otras procedencias.

Buena muestra de lo dicho fue el activo comercio entre Manila (en las Filipinas españolas y desde la última mitad del siglo XVI hasta 1819) y Acapulco (Nueva España) con la navegación anual del *Galeón Manila* o *Nao de la China*; que durante 260 años atravesó el Océano Pacífico para el transporte de mercancías que desde Acapulco seguían a Veracruz por tierra y desde allí a Sevilla. Con un intercambio de plata *novoespañola* (del virreinato de México) por productos chinos. Como también en la relación China/España del siglo XVII hay que destacar la figura de Diego de Pantoja, el misionero jesuita que trabajó codo con codo con el italiano Rizzi en la primera cristianización de China.

En la compleja historia de China<sup>3</sup> los momentos de gran brillantez se apagarían a finales del siglo XVIII advirtiéndose entonces los primeros síntomas de las fuertes presiones británicas, seguidas de las ambiciones británicas y rusas, japonesas, de EEUU, y de Alemania en el siglo XX, todo lo cual obligaría a los chinos acostumbrados a tratar sólo con los extranjeros más próximos (birmanos, vietnamitas, coreanos, tibetanos e incluso japoneses) como vasallos, a tratar a los occidentales en otra situación menos favorable.

Los problemas exteriores ya con caracteres bélicos se iniciaron en 1834, año en que las fuerzas británicas y chinas se enfrentaron en lucha abierta por primera vez. Ello se debió a la no aceptación por parte de China de la pretensión británica de obtener mayores ventajas comerciales, hasta entonces perfectamente definidas y controladas por

una especie de monopolio bilateral; de un lado, la «Compañía Inglesa de las Indias Orientales», y del otro, el propio monopolio chino de comercio exterior, que tenía en Cantón su único puerto de entrada para los géneros extranjeros.

Sin embargo, con la abolición de los monopolios de las grandes compañías coloniales, Inglaterra quiso que se extendieran las anteriores concesiones a todos sus grandes comerciantes, indiscriminadamente; pues desde Londres se veía China como un área de futura expansión británica a partir de la India, y a corto plazo como el más importante mercado para colocar no sólo la producción de sus nuevas industrias mecanizadas, sino también –y a precios exorbitantes– el opio de India y Persia, cuyo consumo había sido prohibido en China en 1792. Se abrió así la fase de las llamadas «Guerras del Opio», seguidas de toda clase de avatares, que duraron desde 1839 (comienzo de la primera) hasta prácticamente la proclamación de la República China, en 1912, con el destronamiento del último emperador, Pu Yi, de la Dinastía Manchú.

Sin posibilidad material de convertir al «Celeste Imperio» –por su extensión y su población– en una gran colonia, Inglaterra, la Rusia de los zares y Japón fueron arrebatando progresivos privilegios, tanto de carácter comercial como territorial. Así, en 1842 los británicos se instalaron en Hong Kong; en 1857 los rusos consiguieron los territorios al norte del río Amur; y entre 1894 y 1910 los japoneses se hicieron con Corea, Formosa y las islas Riu Kiu. Por su parte, Francia, Alemania y Estados Unidos lograron importantes ventajas comerciales, con la célebre política de *puerta abierta* y de *concesiones*, que convirtió toda China en un área de influencias económicas de los países industriales.

Ese largo proceso de *despiece* del Celeste Imperio culminó en 1900 con la guerra de los *Boxers*, originada por grupos de jóvenes políticos en aficionados al deporte (entre ellos muchos

<sup>3</sup> Para una visión histórica de China, W. Eberhard, *A History of China*. Londres, Routledge & Kegan, 1952.

boxeadores y de allí el nombre), partidarios de la expulsión de todos los extranjeros. De modo que tras la intervención militar conjunta de las grandes potencias, que llegaron a ocupar Pekín durante algún tiempo, China quedó prácticamente convertida en un país semicolonial. Ante esa situación, no es extraño que no tardara en llegar el fin del Imperio con la proclamación de la República (1912). Sus dirigentes, y sobre todo el grupo nacionalista del «Kuomintang» (KMT), formado alrededor de Sun Yat Sen, pretendían hacer salir a China de su medievalismo económico y de su semicolonialismo político.

## 2. La República de China (1912/1949)

Con la proclamación de la República China se abrió una fase de confusión general, de fraccionamiento del país y de luchas intestinas entre los «señores de la guerra», jefes militares locales, que de hecho no reconocían la autoridad de la República de Sun Yat Sen. En medio de esas agitaciones que no parecían cesar, en julio de 1921, quedó formalmente organizado el Partido Comunista de China (PCCh) al celebrarse el I Congreso en Shanghái. Asistieron doce miembros, entre ellos dos delegados de la III Internacional o Kominter además de Mao Tse Tung y Chu En Lai<sup>4</sup>.

La Historia de China a partir de este momento, y hasta 1949 –año de la proclamación de la República Popular–, había de ser un continuo enfrentamiento entre el PCCh y el Kuomintang (comunistas y nacionalistas), por mucho que en ocasiones se produjera la colaboración entre ambas fuerzas frente a un enemigo común; los imperia-

lismos extranjeros, en especial los japoneses. Pero en realidad, esos pactos, a partir de la muerte de Sun Yat Sen en 1925, no tendrían sino un carácter transitorio, de aplazamiento hasta un final que se decantaría en favor del PCCh; algo ya previsto en un celebrado trabajo de Mao, *Investigación sobre el movimiento campesino en Hunan*, aparecido en marzo de 1928; donde se analizaron las primeras experiencias de la lucha directa contra los terratenientes, usureros y elementos nacionalistas corrompidos; con el propósito firme de instaurar gobiernos locales tipo Soviet que llevaran a cabo la Reforma Agraria<sup>5</sup>.

Los partidarios de la guerra revolucionaria basada en el campesinado pronto fueron la facción mayoritaria del PCCh, a cuya cabeza figuraron Mao, Chu Enlai, Chu Té, Lin Piao, y otros dirigentes; los auténticos creadores del «Ejército de Liberación Popular» (ELP); consolidada a través de una Guerra Civil altamente cruenta, que se desarrolló entre 1927 y 1934, con el episodio «La Larga Marcha»<sup>6</sup>, en la que unos 100.000 comunistas chinos recorrerían a pie 12.500 Km, durante 370 días. Debido a la extrema dureza de la expedición, tan solo terminaron en Yunan unos 30.000 efectivos. Así fue como se confirmó el liderazgo de Mao Tse Tung.

Durante la guerra chino-japonesa, iniciada por la invasión generalizada de China en 1937, y prolongada durante toda la Segunda Guerra Mundial (SGM) hasta 1945, los ejércitos del PCCh y del Kuomintang colaboraron en las grandes líneas de acción frente al enemigo común. Con la diferencia de que al final de la SGM, el ELP y el PCCh habían multiplicado su fuerza y su prestigio por cien; mientras que el Kuomintang, erosionado por la corrupción, el sentido autocrático y la falta de un ideal popular, se encontraba en trance de des-

<sup>4</sup> Las biografías sobre Mao son ya muy numerosas. No falta entre ellas la habitual de quien además es autor de otras sobre Marx, Lenin, Trotsky, Hitler, etc. R. Payne, *Portrait of a Revolutionary: Mao Tse Tung*. New York, Abelard-Schumann, 1961. Para la vida y la obra doctrinal de Mao hasta 1949 contamos en lengua española con el libro de Jerome Chen, *Mao y la Revolución china*. Barcelona, Oikos-Tau, 1967. También es de interés la obra de L. M. Chassin, *La conquista de China por Mao Tse Tung*. Madrid, Alianza Editorial, 1966.

<sup>5</sup> Numerosos artículos de Mao, se recogen en los cinco volúmenes que con el título: *Obras escogidas de Mao Tse Tung*, fueron publicándose desde 1951 hasta 1977. Pekín, Ediciones en Lenguas Extranjeras. En esta edición, todos los artículos fueron revisados por su autor.

<sup>6</sup> Un buen resumen sobre La Larga Marcha puede verse en el interesante y apasionado libro de Claude Roy, *Clefs pour la Chine*. Paris, Laffont, 1953.

moronamiento, que se aceleró cuando la misión estadounidense presidida por el general Marshall, decidió, en julio de 1946, la suspensión del apoyo norteamericano al Kuomintang.

### 3. La República Popular en acción

El 1 de octubre de 1949, en Pekín, Mao proclamaba la República Popular China en la histórica plaza de Tiananmen. Salvo el Tíbet —que pasaría a control de Pekín en 1950, y Formosa (Taiwán), retenida por Chang con el apoyo de EEUU—, toda la inmensidad de China quedaba unificada y en paz tras más de un siglo de convulsiones y veintitrés años de guerra civil combinada con ocho años de guerra con Japón. Tras veintinueve años, el PCCh, basándose en los campesinos y en el ELP, llegaba al poder efectivo en 1949. Así se abrió una nueva y revolucionaria página de la historia china.

Operando sobre la estructura económica tradicional, desde 1949 el PCCh puso en marcha una serie de reformas, con el propósito de desarrollar rápidamente el país, en un proceso de socialización con lo que se aspiraba a ser una gran potencia económica y militar, con aspiraciones ideológicas de llevar la revolución a todo el mundo subdesarrollado. Una visión que EEUU boicoteó de manera sistemática durante 23 años, hasta 1972, año del encuentro Nixon-Mao en Pekín, que permitió la entrada de la China Popular en la ONU.

Sólo a partir de 1972 —y con relaciones cada vez más normalizadas con EEUU— China empezó a participar en todas las grandes reuniones internacionales: la UNCTAD, la Conferencia sobre el Medio Humano, en Estocolmo (1972); la de Población de Bucarest (1974), etc. Igualmente inicia en 1975 relaciones con las Comunidades Europeas. En definitiva, la entrada de China en la ONU contribuyó a disminuir la tensión mundial<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Para la presente sección se ha tenido en cuenta la siguiente bibliografía: Lucien Bodard, *Les plus grand drame du monde, la Chine*, Gallimard, París, 1968 ; J.P.

## 4. Las grandes transformaciones de la Revolución

Como veremos, la escisión chino-soviética de 1968 (por la negativa de la URSS de dar a China la tecnología del arma nuclear de hidrógeno) también pudo imputarse en buena parte al propio desarrollo de la revolución china, que pasamos a examinar en sus grandes fases: la reforma agraria seguida de la colectivización y las comunas, Primer Plan Quinquenal, Gran Salto Adelante con su relativo fracaso y su reajuste subsiguiente, la Revolución Cultural, y la nueva política de Deng Xiaoping de las cuatro modernizaciones, dos años después de la muerte de Mao (1976) pues empezó en 1978.

### 4.1. La reforma agraria<sup>8</sup>

El viejo propósito de Sun Yat Sen, expresado en uno de sus *slogans* preferidos, «la tierra para los campesinos», no pudo ser llevado a la práctica en vida del fundador del Kuomintang, y ni siquiera se aspiró a materializarlo por sus corrompidos sucesores. Fueron los comunistas, quienes pusieron en marcha la experiencia durante la década de 1930 en las «zonas liberadas», durante la guerra civil atendiendo las esperanzas de la inmensa mayoría del campesinado que para Mao era el 70 por 100 en la ponderación de los factores decisivos para realizar la Revolución.

Brulé, *China comes of age*. Penguin, Londres, 1971. Jean Deleyme, *L'Economie Chinoise*, Seuil, París, 1971. Edgar Snow, *Red China Today. The other side of the river*, Penguin, Londres, 1972. Winberg Chai —editor—, *Essential Works of Chinese Communism*, Bantam Books, Nueva York, 1972. Bárbara W. Tuchman, *Notes from China*, Collier Books, Nueva York, 1972. Alain Peyrefitte, *Quand la Chine s'éveille...* Fayard, París, 1973 (existe versión española en Plaza y Janés, Barcelona, 1974). Vicente Talón, *Viaje a la China de Mao*, G. del Toro, Editor, Madrid, 1973. James Tobin, *La Economía china: la opinión de un turista*, en *Perspectivas Económicas*, n° 3, 1973. John K. Galbraith, *Pasajero en China*, versión española, Plaza y Janés, Barcelona, 1973.

<sup>8</sup> Sobre los aspectos agrarios de la Revolución china son indispensables las obras de Charles Bourrier, *La Collectivisation de l'Agriculture URSS, Chine, Démocraties Populaires*, FNSP, París, 1958. Y también, René Dumont, *Révolution dans la campagne chinoise*, Seuil, París, 1957.

Una vez configurada la República Popular, la reforma agraria se generalizó a todo el país, y a fines de 1953 estaba prácticamente ultimada, con la expedición de 120 millones de títulos de propiedad y unos 500 millones de beneficiarios, con un tinte, pues, marcadamente individualista. No obstante, junto con la entrega de los títulos de propiedad, se fomentaron una serie de fórmulas de cultivo en común, como los «equipos de ayuda mutua» y las cooperativas de formación voluntaria. Formadas con 20 a 50 socios cada una, esas cooperativas voluntarias ya ascendían a fines de 1956 a un total de dos millones, que agrupaban al 90 por 100 de las explotaciones agrícolas.

La cooperativización (en cuyos resultados participaban los socios según la cuota de capital-tierra aportada) permitió un aumento considerable de los rendimientos y de la producción; que habían caído inmediatamente después de la reforma agraria debido al fraccionamiento de la superficie rural en explotaciones de muy reducida dimensión. Sin embargo, desde el punto de vista de la construcción del socialismo y del comunismo, las cooperativas presentaban un aspecto negativo para los dirigentes chinos: se perpetuaba la noción de propiedad privada de la tierra.

Con esos dos propósitos, desde fines de 1956 y durante todo 1957, se pasó del estadio de las cooperativas voluntarias de que antes nos hemos ocupado, a las «cooperativas de producción avanzada», cada una con 100 a 200 de las antiguas explotaciones familiares. De ese modo, a comienzos de 1958 los 120 millones de explotaciones familiares se habían concentrado en sólo 700.000 cooperativas avanzadas. El siguiente paso había de ser la construcción de las *comunas*, figura en las cuales se combinarían, elementos estrictamente de política agraria con otros de organización industrial y administración en el plano regional, aboliéndose, además, todas las antiguas formas de propiedad privada.

La primera experiencia de las comunas se hizo en la provincia de Hunan en abril de 1958, y al tiempo que se iba a la concentración de una gran superficie bajo una sola dirección, se suprimía por entero el concepto de propiedad privada. Mao Tse Tung visitó esas primeras experiencias, dio su aprobación y seguidamente se procedió a la generalizada de las comunas. De modo que a finales del mismo año 1958, las 700.000 cooperativas avanzadas se habían transformado en unas 26.500 comunas; cada una de ellas agrupando como promedio 4.750 de las antiguas explotaciones familiares.

Sin embargo, los resultados de la formación de las comunas no fueron tan positivos como se esperaba, de manera que coincidiendo con graves dificultades climatológicas durante 1959, 1960 y 1961 (las «eternas» secuencias de sequías e inundaciones) y con la intensa actividad fabril en las áreas rurales desencadenada por el *gran salto adelante* (ya nos ocupamos de él después), la producción agrícola cayó de forma muy sensible. Se generó así la correspondiente revisión del movimiento de las comunas, en el que se introdujeron con gran rapidez, medidas de cambio: se autorizaron de nuevo algunas formas de propiedad privada, en concreto hasta un 5 por 100 de la superficie de la comuna, para dedicarla a cultivos hortofrutícolas, cría de aves y cerdos, artesanía doméstica y mercados locales de productos provenientes de la producción privada. Al propio tiempo, se redujo la dimensión media de las comunas, para poder administrarlas mejor. Su número pasó a unas 76.000, frente a las 26.500 que eran a fines de 1958. La mejora en la producción no se hizo esperar, y desde mediados de la década de 1960, China ya no se vio precisada de hacer las grandes compras de alimentos en el exterior para combatir las hambres tradicionales.

Aparte de las comunas que, como hemos visto eran de origen cooperativo, también existieron en China explotaciones estatales, cuyo objetivo era el cultivo extensivo en las regiones fronterizas

de Xinjiang, Mongolia Interior y del Nordeste (antigua Manchuria), así como en otras áreas del resto del país. Hacia 1960, últimos datos disponibles en Occidente, estos *sovjoses* chinos (2.490 en total) representaban una superficie aproximada de 3,2 millones de Ha, empleaban 2,8 millones de obreros y unos 10.000 tractores, centrándose fundamentalmente en la producción de cereales y carne para el abastecimiento de los grandes centros urbanos<sup>9</sup>.

#### 4.2. La primera industrialización

Inicialmente, el Gobierno de la República Popular China se planteó la industrialización del país según el modelo soviético, pero partir de 1958 ya se apreció un claro apartamiento de esa línea, como puede apreciarse por la evolución de la política industrial china<sup>10</sup>: recuperación (1949-1952), Primer Plan Quinquenal (1953-1957), la fase de transición de «las cien flores» (1957), y el «Gran Salto Adelante» (1958-1960). Entre 1966 y primeros años 70, la «Revolución Cultural» traumatizó a toda China.

- *La recuperación (1949-1952)*. El restañeo de las profundas heridas económicas de la Guerra Civil se produjo con asombrosa rapidez. La inflación fue controlada de inmediato con la reforma monetaria y el control de precios y salarios, que fueron ligados a sendos índices<sup>11</sup>. Paralelamente se dieron los primeros pasos en el control socialista de la economía. Aparte de la reforma agraria, se nacionalizaron las principales industrias, la banca y todo el comercio al por mayor. Sin embargo, subsistió en manos privadas –aunque

con un fuerte control del Estado– la mayor parte de la pequeña y mediana industria.

- *El Primer Plan Quinquenal (1952-1957)*. Siguiendo el modelo soviético de planificación, las decisiones se centralizaron en una Comisión Estatal de Planificación, presidida por Li Fu Chun. El núcleo central de ese Primer Plan consistió en la construcción de 694 importantes centros fabriles y mineros (*Kombinats*), de los cuales 156 habían de realizarse con asistencia soviética. Los resultados, en términos generales, fueron positivos.
- *La fase de transición de «las cien flores» (1957)*. Ante las incipientes muestras de rigidez y burocratismo, en marzo de 1957, Mao planteó una política de liberalización de la crítica, en un célebre discurso, en el que invitó a que surgiesen por doquier las opiniones críticas, «como cien flores». Que de inmediato generó manifestaciones como la del economista Ma Yin Chu, quien asumió el papel de protagonista en el severo análisis de la política oficial de la Comisión Estatal de Planificación y de su presidente Li Fu Chun, centrando sus objeciones fundamentalmente en los siguientes puntos<sup>12</sup>:
  - *Planificación excesivamente centralizada, burocratizada, sin flexibilidad.*
  - *Desconocimiento del óptimo de dimensión y localización para las plantas industriales de las diversas ramas de la industria.*
  - *Excesiva compartimentación, apreciable en la burocracia del Estado; con sus secuelas de falta de coordinación.*

<sup>9</sup> Wang Chen, *China's State Farms*. *Peking Review* (abril de 1961).

<sup>10</sup> T. R. Tregear, *Economic Geography of China*. Butterworths, Londres, 1979.

<sup>11</sup> Yang Pei-Hsin, «How China conquered inflation», *People's China*, 16.VI.1950.

<sup>12</sup> K. R. Walker, «A Chinese Discussion on Planning for Balanced Growth. A Summary of the Views Ma Yin Chu and His Critics», *The Economic Development of China and Japan*, Allen & Unwin, Londres, 1964.



- *Movimiento demasiado rápido de transferencia del esfuerzo de industrialización del litoral al interior, con un derroche claro de recursos y de efectivos humanos cualificados.*
- *Falta de utilización de los precios como incentivos para conseguir mayores niveles de productividad en la industria.*

Esas críticas de Ma Yin Chu y otras muchas a la política seguida durante el Primer Plan Quinquenal, provocaron una viva reacción maoísta de réplica a las actitudes liberalizantes y flexibilistas, a las que se calificó de «economicismo». En cualquier caso, se inició así una clara separación de los puntos de vista soviéticos, que habría de hacerse más ostensible en sucesivas secuencias lo que no tardaría en traducirse en un nuevo autodesafío de China, en lo que se llamó el «gran salto adelante»<sup>13</sup>.

### 4.3. El Gran Salto Adelante (GSA)

Surgió en 1960 como ocasión de prepararse el Segundo Plan Quinquenal (1958-1962), cuando el Gobierno de Pekín suprimida la libertad de crítica y reinstaurada la expresión unificada tras *las cien flores*, se planteó la necesidad de forzar el crecimiento económico en un esfuerzo masivo de colectivización de la agricultura y en el desarrollo industrial acelerado.

Se trataba de industrializar no solamente a base de grandes inversiones y tecnología, en buena parte soviética, sino utilizando también técnicas intermedias, recursos locales en todo el país; incluso en las áreas rurales más remotas y con menos tradición industrial, y haciendo uso de una nueva inversión masiva de «capital humano». Sintéticamente, el propósito del GSA consistía en sobrepasar los niveles de producción del Reino

Unido –por entonces todavía la tercera potencia económica mundial– en el horizonte de 1972.

Aparentemente, el GSA consiguió grandes éxitos cuantitativos de forma inmediata: la producción de hierro y acero, el sector en que se puso más énfasis, se dobló en sólo un año, y lo mismo sucedió en la minería del carbón, como también lograron fuertes aumentos en otras producciones<sup>14</sup>. Pero la propia intensidad del esfuerzo, la falta de coordinación, la mala calidad de muchos productos por la pobre tecnología luego empleada, las catastróficas circunstancias meteorológicas de 1959 a 1960, la falta de claridad de la estadística –cada vez más utilizada con fines propagandísticos–, y la retirada de la ayuda soviética en julio de 1960, provocaron una súbita suspensión de los propósitos del GSA, para pasar a una política de drástico reajuste.

Cabe preguntarse: ¿fue un completo fracaso el GSA? Desde una óptica occidental simplista, desde luego. Sin embargo, lo cierto es que con el GSA se consiguió un fortalecimiento de China: una más clara comprensión de que todo el conjunto chino es una sola nación, con grandes migraciones interregionales desencadenadas en esta fase que contribuyeron a ello, con la idea de prestar servicio a la comunidad sin esperar un premio inmediato.

Pero también es cierto que el GSA dio término a un decenio de intenso crecimiento económico en China, que fue seguido de las convulsiones de los años 1959-1960, hasta que en la segunda mitad de 1960 se adoptó una línea más flexible en la política económica: se redujeron las ambiciosas metas de crecimiento que se había demostrado eran excesivas, y se limitó el alto grado de autarquía regional que se había generado por la gran dispersión de pequeñas instalaciones industriales, muchas de ellas claramente antieconómicas. Así, se

<sup>13</sup> Mao Tse Tung, *On Contradiction*, Foreign Language Press, Beijing, 1960.

<sup>14</sup> Y. L. Wu, *The Steel Industry in Communist China*, Hoover Institute, Stanford, 1965.

volvió de nuevo a los proyectos de gran dimensión de ámbito nacional sobre la base de una coordinación interregional<sup>15</sup>.

## 5. El significado de la *Revolución Cultural*

Tras los problemas del GSA, la recuperación económica se produjo más rápidamente de lo que en Occidente se pensaba, y en 1964 Mao se planteó un nuevo avance revolucionario, debilitado como estaba en su prestigio y su influencia por el fracaso, del GSA. En pocos textos se apreció esa sensación como en la entrevista que el sinólogo Edgar Snow le hizo en enero de 1965<sup>16</sup>, donde puede apreciarse el estado de ánimo de Mao poco antes de los acontecimientos, al expresarse en términos de duda sobre el futuro. Vacilaba entre abandonar y retirarse, o seguir en la brecha: «Los chinos que ahora tienen veinte años no lucharon en la guerra, nunca vieron a un imperialista, ni conocieron el poder del capitalismo. Hay dos posibilidades. Es posible que continúe desarrollándose la revolución orientada hacia el comunismo, o bien la juventud podría negar la revolución y ofrecer un lamentable espectáculo: concertar la paz con el imperialismo, promover el retorno de los restos de la camarilla de Chang Kai Chek, y apoyar a la pequeña proporción de contrarrevolucionarios que todavía viven en el país».

La vacilación de Mao duró bien poco; la Revolución Cultural, de impregnación masiva de la juventud en la ideología de Mao, alcanzó a todo el país y en agosto de 1966 la balanza del poder empezó a vencerse claramente. El 8 de ese mes, el Comité Central del PCCh aprobó una Resolución sobre la «Gran Revolución Cultural» que en dieciséis puntos apoyaba incondicionalmente a Mao,

exaltando su pensamiento hasta casi la deificación. Que la polémica era sobre todo ideológica lo demuestra el escaso contenido económico de «Los Dieciséis Puntos», de lo cual da una idea el número XIV —que reproducimos a continuación—, el único en que se desarrollan algunos aspectos económicos, y como se verá, muy generales<sup>17</sup>:

La gran revolución cultural proletaria procura capacitar al hombre para que revolucione su propio pensamiento, permitiendo de ese modo la realización de tareas en todos los campos con resultados mayores, más rápidos, mejores y más económicos. Si se moviliza por completo a las masas y se crean formas organizativas satisfactorias, es posible garantizar que la revolución cultural y la producción no se estorbarán mutuamente y que en todos los casos se obtendrá un trabajo de elevada calidad. La gran revolución cultural proletaria es una poderosa fuerza motivadora para el desarrollo de la productividad social de nuestro país. Es erróneo oponer la gran revolución cultural al desarrollo de la producción.<sup>18</sup>

La tesis final de Mao en el curso de la Revolución Cultural era manifiesta: «La marcha hacia el socialismo no es irreversible. En una sociedad socialista mal dirigida puede asistirse a una vuelta atrás hacia el capitalismo, a través del revisionismo», lo que se haría cierto, con el previo desastre económico de la revolución cultural.

## 6. La política de modernizaciones y la teoría de los dos sistemas<sup>19</sup>

Tras la muerte de Mao en 1976 y la definitiva consolidación de Den Xiaoping al frente del poder y con el PCCh abierto a grandes cambios, la formulación oficial del proceso de cambio político y social en China pasó a fundarse —siguiéndose todavía la pauta pedagógica maoísta de las enumera-

<sup>17</sup> Transcrito del apéndice documental del libro de A. D. Barnett, *China después de Mao*, Paidós, versión española, Buenos Aires, 1967. El libro de A. D. Barnett es de interés (tanto por su propio contenido como por los anexos documentales) para el estudio de la Revolución Cultural.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Para la presente sección se han tenido en cuenta la obra de Lynn Pan, *The New Chinese Revolution*, Hamish Hamilton, Londres, 1987; y las publicaciones de *Beijing Informa*; y sobre todo las apreciaciones del Profesor Ramón Tamames consecuencia del viaje que realizara a China en el verano de 1987.

<sup>15</sup> Maurice Niveau, *Histoire des faits économiques contemporains*, Paris, PUF, 2.<sup>a</sup> ed., 1969. Igualmente de gran interés también para esta fase: Edgar Snow, *La Chine en Marche*, Stock, París, versión francesa, 1963.

<sup>16</sup> Recogida en el número de *The New Republic* del 27 de febrero de 1965.

ciones— en las cuatro modernizaciones: *agricultura, industria, ciencia y tecnología* con un objetivo final todavía poco claro. ¿Sería el cambio a un sistema de economía mixta, con tan fuerte presencia del sector privado y tan elevada participación de la inversión exterior que toda referencia al socialismo sería meramente hueca? ¿O encontraría China una fórmula de equilibrio en la que sin desmontarse los fundamentos de una estructura socialista funcionasen los dispositivos necesarios a fin de conseguir suficiente eficacia para lograr el bienestar que se está buscando? La primera pregunta sugiere la respuesta más convincente.

Con las cuatro modernizaciones, en la *agricultura*, se pasó del sistema de comunas, como proyecto de colectivización total, al sistema generalizado de parcelas familiares individuales. El papel de la comuna se vio limitado al de una unidad político-administrativa, que ya no podía controlar el uso de la tierra, en tanto que el poseedor de la parcela se comprometía a entregar la cantidad prevista de bienes a los almacenes del Estado, a un precio fijado previamente; pudiendo disponer del resto de su capacidad de producción para los mercados libres. Incluso con la posibilidad de subcontratar total o parcialmente otras parcelas de los menos decididos, y emplear trabajo ajeno, hasta un límite teórico de siete personas, tope que cabe superar fácilmente con algunos subterfugios.

En la *industria*, como se puso de relieve en los planes quinquenales 6º (1981/1985) y 7º (1986/1990), las prioridades se dirigieron a resolver los cuellos de botella más importantes: en la energía, para poner fin a las severas penurias del suministro de electricidad; en el transporte, para superar la situación de atraso en los ferrocarriles y atender los impresionantes aumentos de las necesidades de pasajeros y carga; y en las telecomunicaciones era preciso agilizar las interconexiones de la inmensa China en sus relaciones internas y exteriores.

Pero lo principal en el sector industrial es que se transformó por un vasto proceso de *desregula-*

*ción*, que fue permitiendo a las empresas dedicar una parte de sus beneficios a atender el mejor desarrollo de las inversiones, o a pagar *pluses* a sus trabajadores, así como vender en el mercado libre por encima de una cierta cantidad oficialmente establecida; y retener parte de las divisas obtenidas por exportación. Se introdujo, además el empresariado privado, el derecho de despido de los obreros ineficaces, y el acceso cada vez más libre al crédito bancario. Las nuevas fórmulas culminaron con la posibilidad de vender acciones a los propios obreros, a otros ciudadanos, o incluso en la bolsa de valores.

Otro instrumento introducido para estimular la productividad industrial y el desarrollo de toda clase de servicios, fueron las *zonas económicas especiales* (ZEE), que se abrieron a la iniciativa y al capital extranjero con grandes facilidades. La primera y más importante la de Shenzhen; en la frontera misma con Hong Kong, que se puso en marcha no sólo para aprovechar los excedentes de capital del todavía enclave británico, sino para preparar psicológicamente el retorno a la soberanía china de ese territorio (en 1997), y el del Macao portugués (en 1999).

En cuanto a la defensa, el objetivo principal fue el desarrollo de un ejército altamente sofisticado con I+D avanzado, incluyendo sistemas de satélites, misiles y portaaviones, etc. Hasta el punto de que en 2012 China es el segundo país, sólo después de EEUU con mayor presupuesto de defensa. Todo lo cual se relaciona con la cuarta modernización, en la que Deng Xiaoping insistió siempre, en pro de nuevas tecnologías, con programas continuos de I+D.

En definitiva, con las cuatro modernizaciones, China experimentó un importante progreso, transformándose la fosilizada estructura económica anterior para agilizar la economía en la dirección de un nuevo sistema que los propios chinos pasaron a denominar ambiguamente *mercantilismo*. En ese contexto, los planteamien-



tos hechos por Zhao Ziyang –sucesor aparente de Den Xiaoping– con ocasión del XIII Congreso del PCCh (octubre de 1987), implicaron una buena dosis de optimismo, incluso para un cambio político a la democracia, en la línea de la *quinta modernización* de Chu Enlai. Claro que también hubo escépticos sobre la continuidad sin sobresalto de la experiencia; al no descartarse la posibilidad de una vuelta atrás, a las primeras esencias maoístas.

Los sucesos de Tiananmen, la gran plaza del centro de Pekín –donde murieron centenares de estudiantes bajo el fuego del ejército en la primavera de 1989–, supusieron un sangriento interrogante respecto a las reflexiones anteriores. Por lo demás, el trauma político, no pudo por menos que afectar a la situación económica interna, que se vio muy deteriorada desde finales de ese año 1989; por el freno introducido a los movimientos liberalizadores, en línea con el pretendido retorno a ciertas ortodoxias comunistas del primer ministro Li Peng, bajo la égida del veterano Den Xiaoping.

Luego, durante los años 1990 y 1991 –la crisis del Golfo favoreció a China al desviar la atención mundial al Oriente Medio– las relaciones internacionales de Beijing fueron normalizándose, y el gobierno de Li Peng se planteó nuevas metas de crecimiento para frenar el descontento de la población<sup>20</sup>. Al margen de la recesión de los países industriales del Norte durante los años 1990/92, China continuó creciendo a ritmos inusitados.

## 7. El ingreso de China en la OMC y las reformas subsiguientes

En el esquema de entrada de China en la OMC, además de la liberalización comercial, se incluyeron los servicios –fletes, derechos de propiedad, seguros, establecimiento de entidades

financieras, etc.– para dar máxima flexibilidad a la economía. Como también había de permitirse la libre circulación de capitales, suprimiéndose las fuertes restricciones imperantes; con facilidades también en el derecho de establecimiento. Por lo demás, con la mayor afluencia de capitales foráneos, surgieron nuevas estructuras de propiedad; con mayor presencia de empresas multinacionales, y una mayor difusión de bancos extranjeros y otras entidades financieras. Igualmente, se abrió plenamente el tráfico de las TIC, y de las demás actividades relacionadas con internet.

En esa dirección de grandes reformas, se pusieron en marcha los preparativos para crear un gran mercado bursátil a escala de todo el país, lo cual plantea un serio problema entre las tres bolsas existentes en Hong Kong, Shanghai y Shenzhen; teniendo en cuenta además que desde 2001 comenzaron a cotizar en bolsa las grandes compañías estatales en una generalización ya total.

En definitiva, la aceptación por China de las reglas de la OMC, y la prestación de las garantías para los compromisos, contribuyó a que la inversión foránea creciera y al tiempo se diversificara. A tales efectos será bueno precisar que una gran parte del *capital extranjero* provenía en gran parte de Hong Kong y Taiwán y otras áreas de chinos de ultramar.

Además de las ya destacadas medidas derivadas del ingreso en la OMC, se han hecho reformas en cuyo detalle no podemos entrar aquí: moderna legislación mercantil, más rápido funcionamiento de la justicia, flexibilidad y responsabilidad de los mercados financieros, nuevo marco de relaciones laborales, sistema educativo renovado, planificación de las ciudades medianas y pequeñas, régimen actualizado de acceso a la vivienda, etc. También se comprometieron necesarios importantes reajustes e inversiones en materia de medio ambiente; por la poca atención prestada al tema desde que en 1978 se inició el crecimiento acelerada. Y *last but not least*, no cabe dejar en el olvido la adopción de una política de derechos humanos –objeto ya

<sup>20</sup> Una aportación de gran interés al estudio de la China de principios de 1990, es el libro de Enrique Fanjul –residente en Beijing durante cinco años, como jefe de la Sección Económica de la Embajada de España– *Reforma y Crisis en China*, Arias Montano, Madrid, 1991.

de un primer acuerdo entre Jian Zeming y Mary Robinson, la responsable del tema en las Naciones Unidas en 2006—, con la revisión de las leyes penales; para, entre otras cosas, acabar un día con la pena de muerte. Críticas vertidas por diversas organizaciones internacionales ante hechos como la encarcelación del Artista Ai Weiwei o el Nobel Liu Xiaobo, que llevaron al Gobierno de Pekín a elaborar el «Plan Estatal de Acción sobre Derechos Humanos en China (2012-2015)».

## 8. Sobre el inevitable cambio político y los desafíos del futuro

Los dirigentes chinos, desde Den Xiaoping para acá, han sabido ir adaptándose de manera muy dúctil a las necesidades del cambio, y a diferencia de la *vía Gorbachov*, optaron de manera decidida por la *economía primero*. De lo cual fue un doloroso exponente el Tiananmen de 1989, y ahora la persecución de las sectas parareligiosas, nacionalismos y de las posturas independientes y críticas. En esa prospectiva también es evidente que las autoridades chinas, habrán de emprender la senda de las grandes reformas económicas y sociales. Entre otras cosas, para ir rectificando el dualismo en que se ha incurrido a causa del crecimiento acelerado, con ricos riquísimos, pero también con todavía muchos pobres paupérrimos.

Claro es que no todo se ha privatizado. Siguen funcionando muy activamente las empresas estatales, regionales, municipales, etc., que en la jerga chinoinglesa se denominan SOE (*state owned enterprises*), que a pesar de su fuerte saneamiento reciente, todavía están subvencionadas; en muchos casos, a fin de enjugar las pérdidas provenientes de su gestión ineficiente, en gran parte concebida como una forma de crear empleo a muy baja productividad. En otras palabras, aunque cada vez sean menos, las SOE están sobrecargadas en sus nóminas por la práctica habitual de colocar

compulsivamente a muchas personas que de otra forma serían parados de solemnidad. Hay, pues, una clara necesidad de reformar las SOE, y de privatizarlas en buena medida aunque sea a costa de un mayor desempleo. Lo cual obliga a disponer de un nuevo sistema nacional de seguridad social *para toda la Nación*, incluyendo, lógicamente, un nuevo *sistema de pensiones* a escala nacional.

Igualmente será necesaria una *reforma fiscal*, para elevar la presión tributaria todavía muy baja; estimada en sólo el 20 por 100 (2010) de un PIB por lo demás muy infravalorado oficialmente, al no incluir la amplia economía informal. Y para aumentarla y practicar una verdadera política de desarrollo social, será necesario gravar más a los *nuevos millonarios*, los funcionarios, y la ya consolidada clase media (el 13,4 por 100 de la población total, unos 240 millones).

El cambio a que nos referimos estaría en correspondencia con el firme propósito de China de convertirse en gran potencia, incluyendo cuestiones de defensa, relaciones exteriores, etc. Pues, además de llevar a cabo los grandes desarrollos el gran país habrá de asumir algo más que una mera fachada de buenas intenciones. En ese sentido, es mucho lo que tendrá que hacerse en lo tocante a derechos políticos y humanos, minorías étnicas (tibetanos, uigures y mongoles, sobre todo) que se asientan en lo que es el 50 por 100 del territorio; y también sociales, de los ciudadanos. Eso es lo que significaría la *quinta modernización* (prevista ya en 1974 por Chu Enlai, el brazo derecho de Mao), en un paso previo a la llegada de la democracia. En el XVI Congreso de 2002, se comenzó a considerar vital la democracia interna del PCCh, con elecciones internas<sup>21</sup> en 2009 en las que se eligieron a los Comités del Partido en 363 barrios de Nankin. El PCCh tiene en la actualidad unos 85 millones de afiliados, y para formar parte de esta élite hay que

<sup>21</sup> «PCCh promueve democracia interna para dirigir la reforma política en China», *News*, [http://spanish.news.cn/enfoque/2009-09/16/c\\_1347811.htm](http://spanish.news.cn/enfoque/2009-09/16/c_1347811.htm), 16.IX.2009

superar complicados procesos de selección, por lo cual, guste o no, el Partido tiene una amplia base social; lo cual tampoco garantiza la estabilidad política futura<sup>22</sup>.

Por eso, resulta irritante al Gobierno chino ver como recaen los Premios Nobel a «ciudadanos que no se lo merecen» según su óptica. El primero fue el Dalai Lama –ya sin «poder político en el exilio» debido a su renuncia en 2011– que obtuvo el Nobel de la Paz en 1989. Posteriormente sería Gao Xingjian, exiliado en Francia desde 1987 y Nobel de Literatura en 2000. El tercero en la discordia recayó en Liu Xiaobo, Nobel de la Paz en 2010, y a cuya ceremonia en Oslo se negaron a asistir los representantes de 19 países. Como alternativa a ese premio, el Gobierno Chino creó en 2010 el «Premio Confucio de la Paz», recayendo su primera edición en el ex vicepresidente de Taiwán, Lien Chan y la segunda, en Vladimir Putin. A finales de 2011, el premio fue cancelado por problemas en la organización interna.

En la señalada dirección, el XVIII Congreso del PCCh de octubre de 2012 marcará la renovación de los dirigentes chinos (cuyos mandatos son de diez años) y abrirá la puerta a una nueva generación de líderes. Demostrativo de lo cual fue el hecho de que el 15 de marzo de 2012, el Primer Ministro de la República Popular, Wen Jiabao, anunció la destitución del Secretario del PCCh en Chongqing –una de las ciudades más grandes del país donde viven 32 millones de personas–, Bo Xilai. El carismático líder se había hecho famoso por luchar contra la corrupción, y por ser un izquierdista que resucitaba constantemente la simbología maoísta<sup>23</sup>, pero todo ello incurriendo en abusos de poder, extorsiones, e incluso con la complicación de su esposa en el asesinato de un ciudadano británico implicado en negocios poco claros.

Si persiste el protocolo establecido en 2008, todo parece indicar que Xi Jinping sucederá a Hu Jintao en la Secretaría General del PCCh en el referido Congreso y alcanzará la Presidencia de la República Popular cuando se reúna en marzo de 2013 la Asamblea Popular Nacional. Aunque deberá esperar algunos meses para alzarse con la Presidencia de la Comisión Militar Central. En tanto que el Viceprimer Ministro Li Keqiang suceda a Wen Jiabao como Primer Ministro. Y sea cual sea la tendencia de esos dos dirigentes, está claro que habrán de afrontar las grandes reformas necesarias.

## 9. Enfrentamiento China/EEUU

### 9.1. Señoría del dólar/moneda global

Entre EEUU y China hay una pugna soterrada por la hegemonía mundial, que viene de lejos y que se desarrolló de manera pacífica desde la reconciliación de los dos gigantes en 1972 con la visita de Nixon a Mao. Pero en el momento presente, muchas cosas podrían cambiar por la nueva correlación de fuerzas, con una China recrecida y unos EEUU en cierto estancamiento.

La pugna por la hegemonía tiene vigencia en muy distintas áreas, empezando por la financiera, desde el punto y hora en que el Banco Nacional del Pueblo, el banco central, se ha convertido en el tesorero de EEUU; «¿Cómo voy a hablar mal de China si es nuestro banquero?», dijo Bill Clinton en cierta ocasión. Y es verdad, porque la República Popular tiene ingentes inversiones en dólares; al tiempo que denuncia el dominio planetario que ejerce EEUU desde su señoría del *billete verde*. Lo cual deriva a tomas de posición desde Pekín, con apoyo de los demás BRIC, a favor de una moneda global que sustituya la de EEUU como patrón internacional. Eso sucede ya con fuerza aún moderada, pero que ganará en volumen.

<sup>22</sup> Enrique Fanjul, «China, la democracia gradual», *El País*, 26 de noviembre de 2008.

<sup>23</sup> Lluís Bassets, «Tiempo de purga», *El País*, 29 de marzo de 2012.

Abriremos un paréntesis para explicar qué cosa es el *señoraje*, un concepto que se relaciona siempre con el ejercicio de un *señorío*, potestad o privilegio importantes. Y en el caso que nos ocupa, resulta evidente que EEUU disfruta de una situación única, debido a que su moneda nacional —en cuya regulación y desenvolvimiento no intervienen sino las autoridades estadounidenses— le permite una clara prevalencia financiera en el mundo.

En otras palabras, el presupuesto estadounidense puede tener fuertes déficit de carácter crónico, porque su endeudamiento se cubre imprimiendo dólares, que son admitidos como medio de pago prácticamente en todas las transacciones a escala mundial. Por ello, EEUU puede permitirse bajar impuestos a los más ricos, financiar dos guerras importantes en Irak y Afganistán, no tener apenas ahorro, y consumir desmedidamente. Todo eso significa un fuerte endeudamiento federal y de la propia sociedad norteamericana; pero que no abrumba definitivamente a nadie a medio plazo, por la posibilidad que da el señoraje de ampliar más y más los dólares en circulación en todo el mundo. Con eso es con lo que quieren acabar China y los demás BRICS, aunque todavía no saben muy bien cómo.

## 9.2. Dominio del Pacífico, base en la Luna

Y aclarado lo del señoraje y la pugna financiera EEUU/China, habrá de subrayarse que esa competición entre los dos países se hace cada vez más relevante en otra cuestión importante: el control del área Asia/Pacífico, un océano que durante la segunda mitad del siglo XX era el indiscutido *lago americano* —como, de otra manera, fue *el lago español de Tordesillas* durante los siglos XVI y XVII—, por aquello de que «quien quiera mandar en el mundo, tiene que controlar el Pacífico» (Lee

Kwan Yew, padre fundador de Singapur, *dixit*).

En el sentido que apuntamos, la flota de guerra de la República Popular no deja de crecer, con presencia que se hace más visible día a día, en lo que antes eran dominios absolutos de EEUU en el Pacífico y el Índico. Con la inevitable respuesta estratégica de Washington DC a esos retos, para fortalecer sus lazos de cualquier clase con Japón, Corea del Sur, Taiwan, Filipinas, Tailandia, India... e incluso el destruido Vietnam de aquella guerra indecente entre 1964 y 1975 que EEUU llevó al Sudeste asiático. Lo que significa, ahora, algo tan importante como que en la pugna entre el dragón y el águila, esta última tendrá aliados muy considerables.

Una tercera faceta de la carrera EEUU/China estriba en el área tecnológica, en la cual los *Han* —que como entidad étnico cultural suponen el 92 por 100 del total de la población de China que cuenta con 56 nacionalidades diferentes— están aumentando su capacidad a ojos vista, por el número siempre al alza de ingenieros en actividades industriales innovadoras, innovación energética, y exploración espacial. En lo que ya se predice: para 2020 China tendrá una base lunar; amén de sondas espaciales a puntos cada vez más lejanos del universo, etc. Así las cosas, mientras, la NASA languidece en sus proyectos por falta de recursos, los *tayconautas* chinos avanzan más y más en el espacio exterior.

## 9.3. Simbiosis económica China/EEUU

Finalmente, dentro de la pugna está el hecho de la simbiosis EEUU/China, esto es, la estrecha relación entre las dos superpotencias mundiales con un importante hecho histórico diferencial por comparación con la tensión Este-Oeste durante la guerra fría. Cuando las relaciones económicas entre los entonces dos superpoderes (EEUU y la URSS) eran prácticamente nulas. En cambio, hoy, entre China y EEUU alcanzan la más alta

intensidad, pudiendo hablarse de una auténtica simbiosis: Chin-USA, o Chimérica, o si se prefiere G-2 dentro del G-20.

Con el significado de que EEUU no podría funcionar sin China, y la República Popular aún se ve muy influenciada por EEUU. Si bien es una cruda realidad para Washington DC que China ya puede mirar al mundo con mayor confianza con sus propias posibilidades, al disponer de ingentes recursos financieros y tecnológicos y de un comercio en rápida expansión con los demás países asiáticos, Rusia, UE, Iberoamérica, y África.

## 10. El siglo XXI: ¿De China o de EEUU?

Para contestar a la pregunta del epígrafe hay que plantearse previamente si EEUU va a tolerar situarse en la posición de segunda potencia mundial; idea que hoy por hoy no figura en los planes estratégicos del Capitolio y de la Casa Blanca, que pretenden un *segundo siglo americano*; tras el primero que empezó en 1898 (guerra hispano-norteamericana) y que algunos dieron por terminado en 2001 (destrucción de las torres gemelas de Nueva York, etc.).

Pero tan importante como la pregunta de si EEUU tolerará o no la alternativa de China como *number one*, es la idea inversa de si China llegará a tensar al máximo la situación, para efectivamente ascender al número uno del *ranking*, y si en ese eventual trance ir a más se engendrará el peligro de un conflicto total. Algo a lo que, en principio, se opone el sentido común y las doctrinas de la *armonía* y el *ascenso pacífico* de China en sus relaciones internacionales. Pero por mucho que el poder ejecutivo de Pekín haya renunciado oficialmente a la guerra como método de conseguir mayor poder—a diferencia de lo que sucedió en Alemania y Japón en el pasado—, y por mucho que la prosperidad del pueblo figure como la meta oficial en las de la

jerarquías del PCC, tales manifestaciones no son en general aceptadas como verdadero *affidavit* de que la transición a una paz perpetua entre China y EEUU esté garantizada.

La cuestión básica es que el dragón chino sigue recreciendo en poder, en tanto que el águila estadounidense vuela más bajo, en un ambiente incierto. Y si bien hay muchas razones para pensar en una evolución pacífica de la carrera entre los colosos mundiales, tampoco cabe excluir una eventual escalada de tensiones. Sobre todo si el desarrollo interno de China no desemboca, en tiempo razonablemente corto, en el cambio efectivo a la democracia. Con la posible venturosa realidad, entonces, de que China se dé cuenta de que resulta imposible ser omnipotente; no sólo por la fuerza de los potenciales adversarios (EEUU y sus aliados), sino también por el mero respeto a los derechos de la ciudadanía; a la que no puede imponerse ningún horizonte de potencial holocausto como se hacía en tiempos de Mao.

En otras palabras, el máximo peligro para el dragón, al menos tal como se plantean las cosas en el todopoderoso PCC, estriba en la incongruencia del afán de poder y la *debilidad interna* de una política económica que ha derivado a un dualismo brutal. Además, la *democracia* se hace indispensable —Amartya Sen, *inter alia*, *dixit*— para una economía cada vez más compleja. Y no dudando de las buenas intenciones del tándem Hu Jintao/Wen Jiabao (presidente y primer ministro hasta finales de 2012) que oficialmente pretenden paliar la compleja situación social de la República Popular, lo cierto es que la oleada de protestas, en un momento dado, podría superar la capacidad de control del propio PCC; y de un ejército que lo más seguro no dispararía contra el pueblo como sí lo hizo en el ya lejano 1989 en Tiananmen.

A la postre, se trata de saber si se acepta que la única solución final a los problemas de China es volver a la ya referida idea de Chu Enlai de la *quinta modernización*, empezando por la separación

entre partido y Estado; a lo que seguiría la apertura del país en su conjunto a un proceso de verdadera democratización. Un tema sin duda difícil, pero que tiene todo el sentido de la lógica de la Historia: cuando se alcanza un cierto grado de desarrollo, las dictaduras, se llamen como se llamen, no pueden perpetuarse, y ha de abrirse paso a la democracia.

Se trata, de una cuestión de tiempo, en definitiva, que el presunto dragón omnipotente evolucione, no para transformarse en un dócil cordero –nadie lo espera y nadie lo concibe–, sino en un nuevo Estado chino que efectivamente busque la armonía del ascenso pacífico; y que esté decidido a negociar su definitiva inserción en el arco democrático de la comunidad internacional, alejando el riesgo incommensurable de un brutal choque por la hegemonía.

En fin de cuentas, hoy, 2012, el Imperio chino renace, y el de EEUU decae según toda una serie de indicadores, pero la consecuencia final de esas circunstancias, no debe ser un enfrentamiento letal. Por el contrario, dentro de la globalización que habrá de continuar en el escenario económico mundial, aunque sea de otra manera, se hace inevitable –y en ello insiste Henry Kissinger en su libro *On China*– la configuración de una *Comunidad del Pacífico*; bordeada por los dos grandes poderes que materializan Pekín y Washington DC. Y si ya existe una comunidad del Atlántico, ¿por qué no la va a haber al otro lado del mundo, en el Pacífico?<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Extracto del futuro libro de Ramón Tamames: *China Tercer Milenio: el dragón omnipotente*.







# JAPÓN: DEL PIB ASCENDENTE AL ESTANCAMIENTO SECULAR

Lorenzo Garrido

Universidad Complutense de Madrid

## Resumen

Además de una serie de importantes antecedentes histórico-económicos, es preciso analizar la situación de lento crecimiento económico a largo plazo que padece la economía japonesa; desde la *década perdida* de los años 90 del siglo XX, tras una expansión sin parangón, durante tres decenios. Ese nuevo estado de cosas se gestó a partir de finales de los años 80, y con datos macroeconómicos cabe establecer las siguientes conclusiones: 1) la burbuja especulativa surgió de la flexibilización del sistema financiero y de una política monetaria expansiva instrumentada desde 1985 para contrarrestar la apreciación del yen; 2) las restricciones monetarias implantadas en 1989, para frenar la inflación, provocaron el estallido de la burbuja especulativa; 3) el deterioro de la posición financiera de las empresas y de la solvencia de los bancos, derivado de la explosión de la burbuja, frenó el ritmo de expansión de actividad económica de Japón durante los años 90 y lo que llevamos de siglo XXI. En lo que ya es un claro modelo de *estancamiento a la japonesa*.

## Abstract

Besides an exposé of a number of economic historical events, it is necessary to make an appraisal of the economic stagnation that has characterizes the Japanese economy since the 90's of the 20<sup>th</sup> century. In that sense, considering the macroeconomic indicators, it can be stated: 1) the speculative bubble emerged from the concurrence of two facts: the deregulation of the financial system initiated in the 70, and the intense expansive monetary policy developed to counteract the strong appreciation of the yen since 1985; 2) the monetary restrictions implemented in 1989, in order to contain the inflation, caused the bursting of speculative bubble that year; 3) it followed a persisting deterioration of the financial position of companies and of the solvency of banks; with the result of a long slowdown of the rate of growth in many economic activities. Summing up, it can be said that the old *Empire of the rising sun*, faces a difficult prospect, already known as stagnation, Japanese style.

## 1. El despertar de un nuevo Japón

Las relaciones directas de Japón con Occidente se abrieron en 1542, con la llegada al archipiélago de navegantes portugueses, seguidos que fueron de los misioneros, sobre todo jesuitas, destacando entre ellos el español Francisco Javier, quien inició la evangelización del país<sup>1</sup>, una vieja nación de estructura feudal, de clanes políticos de ámbito regional, que no había conocido nunca la ocupación extranjera.

Por ello, no tardó en temerse que tras los misioneros llegase la invasión de sus territorios por los

Europeos, y más concretamente por los españoles, enraizados ya en Filipinas, junto con los portugueses radicados en Macao, por entonces bajo la misma corona de Felipe II. Esa circunstancia, y las querellas internas entre los clanes del país, fueron las razones de que en torno a 1640 se desatara la persecución de los católicos japoneses y, en general, de todos los intereses foráneos, quedando el país prácticamente cerrado al comercio con el exterior. Tan sólo se mantuvo una factoría comercial de Holanda entonces en guerra permanente con España y Portugal en una de las islas menores<sup>2</sup>, el único contacto con el exterior.

<sup>1</sup> La admiración de Francisco Javier por los nipones fue siempre manifiesta. «Me parece –decía en una de las cartas dirigidas a sus superiores– que nunca encontraremos entre los gentiles una raza que iguale a la japonesa» (*Encyclopaedia Britannica*, vol. 12, «Japan», pág. 899). De Ramón Tamames, *Estructura Económica Internacional*, 21ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 2010.

<sup>2</sup> J. J. Wheeler, J. Trenton y R. S. Thoman, *Regional Geography of the World*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1969, pág. 491. Para una sucinta pero incisiva historia de Japón vista desde Occidente, Edwin O. Reischauer, *Japan, the Story of a Nation*, Tuttle, Tokio, 4ª impresión, 1974.

Esa clausura, llevada a cabo por el clan Tokugawa, muy poderoso desde 1600 y que dominaba la política japonesa, persistió de hecho hasta 1853, siendo el curso de ese año histórico para el Japón, cuando una flota norteamericana al mando del comodoro Perry, obligó a la firma de un primer tratado comercial con EEUU, que ya tenía en marcha su política expansionista en el Pacífico; sobre todo, desde la adquisición de derechos de comercio en las islas Hawai en 1849, que progresivamente se habrían de transformar en la anexión política de ese archipiélago en el corazón del Pacífico (formalizada en 1898).

La apertura del comercio por Japón a EEUU –y a las mayores potencias europeas casi inmediatamente– planteó una serie de crisis internas en el Imperio nipón, que culminaron en 1868 con la revolución Meij (por el nombre del emperador), con la ruptura formal del sistema feudal de clanes que tenía como protagonistas a los *daimios* (señores locales) y *samurais* (guerreros); sobre los cuales dominaba el *Shogum*, figura político-religiosa transmitida durante siglos por el clan Tokugawa, de modo que el *Shogum* había llegado a oscurecer casi por completo la figura del propio emperador, el *Mikado*. Se abrió así definitivamente el país a la modernización<sup>3</sup>. Se inició así uno de los desarrollos de mayor interés en la historia contemporánea; el pequeño país recién salido del feudalismo derrotó al Imperio chino en la guerra de 1894-95, haciéndose con la Isla de Formosa (ahora Taiwán). En 1904-1905, tras su victoria frente a Rusia consiguió el Sur de la Isla de Sajalin y amplios derechos comerciales. Y en 1910 se hizo con la Península de Corea, que China había considerado independiente de su Imperio sólo en 1895.

<sup>3</sup> Para el interesado por las transformaciones subsiguientes pueden recomendarse las obras de P. Akamatsu (*Meiji-1968: Révolution et Contre-révolution au Japon*, Calman-Lévy, París, 1968) y de W. Lockwood (*The Economic Development of Japan: Growth and Structural Change 1868-1938*, Princeton University Press, Princeton, N. Jersey, 1954).

## 2. El nuevo poderío japonés

Tras una serie de nuevas conquistas en la primera guerra mundial (Islas Carolinas, Marianas, etc.) y efímeramente en la segunda guerra mundial, Japón fue derrotado y humillado por EEUU con bombardeos sistemáticos y dos bombas atómicas (Hiroshima y Nagashaki, 1945), de modo que el viejo Imperio hubo de replegarse al archipiélago originario. A pesar de lo cual, tras una recuperación económica prodigiosa, en 1970 ya era el segundo país del mundo por PIB, sólo detrás de EEUU y con un avance tecnológico asombroso. Con sólo 377.708 km<sup>2</sup> de superficie, Japón contaba en 2011 con una población de 129 millones de habitantes, lo que representaba una densidad de 341,46 hab/km<sup>2</sup>, la segunda del mundo, después de Holanda. Sin embargo, sólo poco más de un 20 por 100 del territorio –muy montañoso y cubierto de extensos bosques perfectamente cuidados y explotados– es realmente habitable, lo que elevaba la densidad real a más de 1.000 hab/km<sup>2</sup>; lo que hace de Japón un auténtico *hormiguero humano*, una enorme factoría que depende del comercio exterior para su desarrollo. Efectivamente, en 2010, Japón fue (con 770.000 millones de dólares de exportación y 693.000 de importación), la cuarta potencia comercial sólo detrás de la UE, EEUU y China<sup>4</sup>.

En 1950, todavía en la fase de su recuperación de los efectos de la segunda guerra mundial, Japón tenía un PNB de unos 10.000 millones de dólares, cifra análoga a la de España por la misma época, con poco más de 100 dólares de renta por habitante. Tres lustros más tarde, en 1966, llegaba a los 100.000 millones, de modo que en quince años, el PNB se multiplicó por 10, lo que significó una tasa acumulativa anual (en términos comparativos internacionales, en dólares corrientes) de casi el 15 por 100, un crecimiento sostenido como

<sup>4</sup> *World Trade 2010. Prospects for 2011*, WTO Press Release, 7 de abril de 2011.

el que no había experimentado ningún otro país en cualquier momento de la Historia, lo cual permitió al futurólogo Hermann Kahn, de Hudson Institute anunciar que el XXI sería el *siglo japonés*.

Sin embargo, esa y otras predicciones, no se cumplieron, no sólo por el mantenimiento de EEUU en cabeza con su gran poderío tecnológico. También contribuye a ello el progreso de otro candidato, la UE hasta el 2000, y desde entonces la República Popular China con su espectacular expansión, que desde 2010 ya situó a Japón como tercera potencia mundial; incluso por el cálculo basado en tipo de cambio al dólar; pues por paridad de poder adquisitivo ya lo era desde cinco años antes. En 2010, el PIB Japón se cifró en 7,4 billones de dólares, con un per cápita de 57.000 dólares per cápita, uno de los niveles más altos del mundo.

Por último, cabe destacar otra razón por la cual las predicciones anteriormente mencionadas no se cumplieron, o sucedido a comienzos de la época de 1990: en pleno esplendor nipón, se dio simultáneamente el pinchazo de la burbuja inmobiliaria generada durante los últimos años, así como la fuerte caída de los principales índices bursátiles. Lo que con otros factores condujo a Japón a dos décadas de casi permanente estancamiento, situación de la cual es difícil salir, dado el contexto económico internacional<sup>5</sup>. Y aunque ese crecimiento se haya frenado desde la década de 1990, podemos intentar responder a una pregunta del mayor interés, ¿cómo fue posible, y en qué forma, el ascenso vertical de Japón en la economía mundial?

### 3. Una población «diferente»

Puede decirse que Japón tiene en su *población* el principal de sus activos, que hasta mediados del siglo XIX no adquirió toda su pujanza poniendo

de relieve su gran potencial de crecimiento, pues todavía en 1853 Japón apenas llegaba a los 25 millones de habitantes. Pero la introducción de las medidas sanitarias modernas y la definitiva pacificación del país—tras las luchas internas entre los señores feudales—, no sólo redujeron el coeficiente de mortalidad, sino que además se elevó la ya fuerte tasa de natalidad, sostenida por encima del 30 por 1.000.

La población evolucionó rápidamente: 34,8 millones en 1872; 43,8 en 1900; 55,9 en 1920; 73,1 en 1940<sup>6</sup>. A esta ya importante población se incorporó un aporte, generado por la repatriación, tras el fin de la segunda guerra mundial, de 7 millones de japoneses residentes en el exterior (Corea, Manchuria, Sajalín, etc.), más la incidencia del fuerte impulso a la natalidad que se produjo entre 1945 y 1950. Todo ello hizo que a pesar de las medidas anticonceptivas (introducidas al final de la década de 1950 y que redujeron la natalidad al 14 por 1.000) se haya llegado a la cifra actual de 129 millones de habitantes (2011), que se concentra en las limitadas áreas más favorecidas del archipiélago, con un crecimiento vegetativo de sólo 0,1 por 100, 85 años de esperanza de vida al nacer. En definitiva, un casi total estancamiento poblacional, entre otras cosas por la aversión de los japoneses a los inmigrantes.

Pero lo importante no es sólo el volumen demográfico, sino que se trata de una población con gran espíritu de trabajo.

La pronta y masiva incorporación de la mujer al trabajo hace que el coeficiente de población activa sea superior al 70 por 100 (más de los dos tercios de las mujeres adultas trabajan en el campo o en la ciudad). Por otra parte, la gran laboriosidad, se ve reforzada por el sistema laboral, que por lo

<sup>5</sup> Michael Schuman, «Turning Japanese», *Time*, 29 de marzo de 2010.

<sup>6</sup> Maurice Moreau, *L'Economie du Japon*, PUF, París, 1966, pág. 107. Para su análisis demográfico, Moreau utiliza como fuentes los libros de A. Okasaki (*Histoire du Japon, l'économie et la population*, París, 1958) y de J. L. Riallin (*Economie et population au Japon*, París, 1962, n. del 14 de marzo de 1963). Del mayor interés es el artículo de Irene B. Taenber «Japan's population: miracle, model or case study», en *Foreign Affairs*, vol. 40, n. 4, julio de 1962, págs. 595-604.

menos en dos aspectos difiere ampliamente de los países occidentales. Por un lado, la movilidad de los trabajadores es muy reducida —ya con cambios notales en este caso desde 1995—, de modo que un trabajador que entra en una empresa importante de los dieciséis a los veintiún años aspira a permanecer en ella prácticamente para toda la vida. Un carácter *vitalicio* en el empleo que era en cierto modo un vestigio feudal, o una manifestación paternalista. Pero la consecuencia de alta productividad y una baja frecuencia de conflictos laborales<sup>7</sup>. Aunque ciertamente, esas características parecen estar debilitándose en los últimos tiempos.

La frase «salarios europeos y productividad norteamericana» sintetizaba bastante bien la situación japonesa hasta la década de 1970. Después, la productividad cabría calificarla, en los principales sectores de exportación, de «super-norteamericana», por el avanzado proceso de automatización y robotización, con notable aumento de los salarios.

#### 4. Inversiones y asimilación tecnológica

La segunda razón del alto ritmo de crecimiento hasta la década de 1990 estribaba en la fuerte *tasa de inversión*, en torno a un tercio de su PIB, porcentaje muy elevado en comparación con el de los otros países de la OCDE (entre el 18 y el 25 por 100) o con los países en vías de desarrollo (del 8 al 17 por 100). Una tasa de inversión tan fuerte sólo era posible con un sistema de concentración empresarial característico: los *Zaibatsu* o grandes *trusts* industriales como los Mitsui, Mitsubishi, Matshushita, etc..., que reinvertían continuamente la mayor parte de las utilidades en sus empresas.

Otra particularidad muy importante de la tasa de inversión era su elevado rendimiento, debido a

una serie de factores: gran dimensión de empresas y plantas industriales con fuertes economías de escala; y alta concentración industrial sobre el espacio físico, lo que permitía grandes economías de aglomeraciones. Para ilustrar la anterior aseveración, reflexionemos sobre el hecho de que en un espacio físico que es el 2,5 por 100 de Rusia, se obtiene un PIB que casi multiplica por cuatro el ruso.

A lo anterior debe agregarse que en Japón se han difundido al máximo las técnicas de producción que precisamente suelen denominarse *japonesas* o del *toyotismo*: reingeniería, *empowerment*, *downsizing*, *outsourcing*, *benchmarking*, marketing avanzado, calidad total, etc. Ese trasfondo del *toyotismo*, como expresión (tomada de la empresa automovilística Toyota) de máxima productividad y calidades.

Muestra de este afán por la innovación y la tecnología es el *Prius*, de la propia Toyota, al día de hoy la empresa automovilística más avanzada en el desarrollo de tecnologías híbridas en automoción. Fue en 1993, muy por delante de sus competidores, cuando Toyota comenzó a invertir en esa innovación, y pasados sólo cuatro años, el *Prius* ya podía verse por las calles de Tokio, con más de dos millones y medio de unidades en circulación en todo el mundo a finales de 2011<sup>8</sup>.

#### 5. Asimilación tecnológica e imbricación estado-industria

La tercera razón del fantástico progreso económico japonés, tras población e inversiones, había que buscarla en la rápida y plena asimilación de la más moderna tecnología. Con la Revolución Meiji iniciada en 1868, ya quedó prácticamente trazado cuál sería el patrón a seguir: trabas a la inversión extranjera, con la alternativa de atraer al país técnicos extranjeros de alta capacidad y

<sup>7</sup> Georgina Higuera, «Japón, uno más al agujero», *El País Negocios*, 23.XI.2008. También Robin Harding y Jonathan Soble, «Not made in Japan», *Financial Times*, 21 de julio de 2009.

<sup>8</sup> «Recharging the batteries», en el «Special Report: In to the unknown», *The Economist*, 20 de noviembre de 2010.

bien retribuidos al servicio del Estado o de las empresas; envió masivo de estudiantes japoneses al exterior para el aprendizaje de los nuevos métodos; imitación de los productos extranjeros y copia y compra de patentes del exterior para ulteriormente mejorarlas en el país; gran visión para explotar a fondo una serie de técnicas importadas.

Los desarrollos posteriores acabaron con la vieja y equivocada tesis de que Japón podía copiarlo todo, pero que carecía de capacidad para innovar. Esto se hizo evidente primero en los sectores básicos, como la siderurgia, en la que Japón pasó a contar, ya en la década de 1960, con la segunda factoría siderúrgica mundial, después de la URSS, con 10 millones de toneladas de acero de capacidad.

En el sector naval, a pesar de la crisis naviera desde 1973 y del progreso norcoreano y chino, Japón mantiene una parte importante de la oferta mundial. En otros sectores, como el de la motocicleta, la presencia nipona rompió la estructura del mercado, inundando de motos y ciclomotores todas las áreas, subdesarrolladas o no del planeta, con fábricas en Japón y en gran número de países. En la industria del automóvil, en poco menos de quince años, Japón pasó de una producción insignificante al primer puesto mundial (Toyota, Nissan, etc.), para situarse por delante de EEUU en ventajas incluso en precio, pero luego, cada vez más en calidad e innovación, como sucede en materia de automóviles híbridos y eléctricos<sup>9</sup>.

Pero con todo, fue en el sector de la electrónica y de la informática donde se lograron los frutos industriales más espectaculares entre 1970 y 1995. Gracias a la miniaturización —una facilidad japonesa también aplicada a la industria de cámaras fotográficas (Canon, Nikon, etc.) y relojera (Seiko, Citizen, etc.)—, Japón pasó a dominar el mercado de componentes electrónicos, de transistores y de toda clase de medios audiovisuales, y es la potencia más pujante en el complejo mundo de los ordena-

dores (Fujitsu, Toshiba, etc.). Hasta que ya en la década de 1990 irrumpieron los chinos de Taiwan y de la República Popular en el mercado mundial.

Con ser importante la tercera razón del rápido crecimiento japonés —la incorporación masiva y el propio desarrollo de tecnología—, otro elemento de gran importancia es la imbricación de los grandes grupos industriales con el Estado. Los grandes *Zaibatsu* antes, *Keiretsu*, están conectados con el Gobierno, hasta el punto de que no se sabe quién lleva realmente la batuta. Son inherentes al modelo económico japonés los valores culturales del taoísmo y el budismo (filosofía Zen), así como el respeto a los mayores, la costumbre del consenso en la toma de las grandes decisiones, la hiperregulación del mercado laboral y la identificación del trabajador con la empresa y también finalmente el proteccionismo económico<sup>10</sup>.

El tejido empresarial del Japón era muy diferente al americano y europeo. Estaba presidido por el llamado «gobierno de las empresas» y «el sistema de un banco principal» haciendo referencia al entramado de grupos empresariales que presentaban una estructura en cuya cima estaba una entidad financiera bajo cuyo amparo se extendían un elenco de empresas con participaciones cruzadas. Estos grupos empresariales eran muy opacos, por lo menos en cuanto a su escasa transparencia financiera. Y obviamente daba como resultado que el gobierno de las empresas hubiera una fuerte interrelación entre las esferas política, académica y empresarial, por lo cual el funcionamiento de la sociedad japonesa, en todos sus ámbitos, estaba garantizada por la élite empresarial claro está con la aquiescencia del gobierno; sobre todo a través del Ministerio de Industria y Comercio Internacional, el legendario MITI.

<sup>9</sup> Dan Lyons, «Prius expands the brand», *Times Union*, 6 de marzo de 2012.

<sup>10</sup> «Insiders and outsiders», en el «Special Report: In to the unknown», *The Economist*, 20 de noviembre de 2010.



## 6. El método *Kaizen* y la innovación

Japón recibió durante décadas críticas en cuanto parecía un *copiador nato*, con productos que se parecían tener poca consistencia. Pero desde 1945 gracias a tecnólogos norteamericanos como Deming, Junan y Feigenbaum, pasaron a fabricar productos con sello de calidad creciente. En ese sentido, Toyota, no es sólo la compañía con más capitalización bursátil del mundo (sector del automóvil) sino que es la más fiable para los usuarios, siendo la que menos averías tiene de todas. Si pasamos al sector de la electrónica y de la informática (Japón es líder en el mundo) y en estos sectores es donde la laboriosidad y el buen hacer nipón hicieron que los resultados fueron milagrosos, dominando el mercado de los componentes electrónicos.

El milagro en parte tenía su origen en el método. *Kaizen*, surgido en Japón como resultado de sus imperiosas necesidades de superarse y alcanzar las potencias industriales de occidentes, y así ganar el sustento para una gran población que vive en país pequeño y escaso de recursos. Ese método es un sistema enfocado a la mejora constante de toda la empresa y sus componentes, de manera armónica y proactiva, en un mundo que en su conjunto tiene la necesidad imperiosa de mejorar día a día, contra la polución ambiental, el continuo incremento de la población, y el aumento de precios de los recursos no renovables. Lo que hace necesaria y urgente la búsqueda de soluciones, un contexto en el que el método *Kaizen* debe ser comprendido, no sólo por empresarios y trabajadores, sino por los gobiernos, educadores y siempre en la idea de lograr una mejora continua.

Una expresión de las bondades del método se dio durante la crisis del petróleo de 1973. Sencillamente, las grandes fábricas estadounidenses tanto de automóviles como de componentes, electrodomésticos, etc. sufrieron el embate de los

japoneses, más capacitadas para convencer a los consumidores americanos y europeos con artículos sofisticados y a precios más baratos; en gran parte debido a la utilización del sistema *Kaizen* que se configura por cinco aspectos vitales:

- *Control de calidad total/gerencia de calidad total.* Para los japoneses, calidad significa «ser adecuado para el uso y consumo de los usuarios y consumidores», por lo cual, la continua innovación obliga a el producto desde el punto de vista de los consumidores.
- *Un sistema de producción justo a tiempo (just in time).* Fue el embrión del éxito mundial de Toyota y del toyotismo, con el objetivo de eliminar todo tipo de actividades que no agreguen valor dentro de un esquema de producción ágil y flexible.
- *Productividad creciente,* con la maximización de la eficiencia en los sistemas de producción, eliminando las averías, los defectos y los accidentes con la participación de todos los operarios de la empresa a través de los círculos de calidad.
- *Introducción del sistema Kaizen en toda la empresa,* desde el nivel más bajo hasta el más alto del sistema productivo y de los empleos.
- *Un sistema de sugerencias.* Es un parte integral del *Kaizen* orientado al individuo, y hacerle ver los beneficios de elevar el estado de ánimo mediante la participación positiva de los trabajadores y técnicos.

## 7. Del crecimiento al estancamiento

En la segunda mitad de la década de 1980, Japón entró en la recta definitiva de las responsabilidades de ser una verdadera superpotencia económica. Entre enero de 1985 y enero de 1988, en sólo tres años, su tipo de cambio pasó de 240 a 126 yenes = 1 dólar (79 en abril de 2012); lo que representó una apreciación del 90,4 por 100; o si se prefiere decir de otra forma, una depreciación del dólar del 47,5 por 100. En cualquier caso, se acusó el impacto de la *endaka*, del yen fuerte. Ello se tradujo, primero de todo —a cortísimo plazo— en la ilusión monetaria de una formidable *elevación de la renta per cápita* nipona, que en 1992 se situó en 29.485 dólares, frente a los 23.180 de EEUU.

Pero, lógicamente, el mayor efecto para Japón de esa apreciación de su moneda, condujo a un formidable *esfuerzo de reajuste*. Lo que en otras circunstancias habría sido un colapso de exportaciones, primero, y de la demanda interna después, Japón lo superó recurriendo a varios mecanismos. Primero de todo, se intentó reducir los costes para forzar a la baja los precios en yenes, tratando de elevarlos lo menos posible en términos de dólares, recurriendo a nuevas tecnologías y más robotización.

Por otra parte, Japón se propuso subir más peldaños en la escala tecnológica, para concentrarse en las *producciones más avanzadas* de la electrónica, la telemática, la defensa, etc., al tiempo que mejoraba más y más sus posibilidades de diseño y calidad. Tercero, hubo un decidido propósito de aumentar las *inversiones en el exterior*, de forma que la posible caída del excedente de exportaciones de bienes se compensara, con los beneficios de tales inversiones. Desde luego, para mantener sus posibilidades de exportación de bienes, servicios y capitales, Japón tuvo que abrir —*ma non troppo*— su mercado interno a las importaciones e inversiones extranjeras.

Por otro lado, dentro de la política económica japonesa queda una importante reforma a realizar. Análoga a la que se hizo en el Reino Unido en 1846 con la abolición de las leyes del cereal (*Leyes de Peel o Anti-Corn Laws*), que liberalizaron la importación de los alimentos básicos, a fin de posibilitar niveles más bajos de salarios. En el caso de Japón, que tiene la agricultura más protegida del mundo, esa sería la manera de abaratar los carísimos alimentos, pero el voto agrícola ha frenado esa posibilidad; a pesar de las fuertes presiones en la OMC durante las negociaciones comerciales de la Ronda Doha.

Otra reforma pendiente del sistema japonés es el de la lucha contra la corrupción. La caída del *premier* Takeshita por sus implicaciones en el escándalo Recruit, y los apuros posteriores de su sucesor Uno por corrupciones con geishas —que también le llevaron a dimitir—, así lo pusieron de relieve en 1988 y 1989. Como antes, en 1972, había sucedido con el primer ministro Tanaka.

En la década de 1960 estuvo muy de moda hacer toda clase de predicciones a favor del futuro de los nipones. En las cuales destacó, como ya se ha visto Herman Kahn, con su libro *El siglo japonés* por la centuria XXI. Cada día que pasaba, alguno de los grandes conglomerados nipones adquiría importantes activos rutilantes en todo el mundo y sobre todo en EEUU: estudios cinematográficos en Hollywood, edificios singulares en Nueva York o Chicago. Al tiempo, los *Japs* —término despectivo para los nipones que es muy empleado en el *slang* por sus detractores— implantaban sus fábricas en suelo estadounidense, para competir con General Motors, IBM, Rank Xerox, o incluso en cosmética y farmacéuticos con Glaxo y Pfizer. El cenit de todo ese proceso se barruntaba para el momento en que la Bolsa de Tokio superaría las dimensiones del mercado neoyorquino. Cosa que, sin embargo, nunca llegó a suceder.



En contra de tan halagüeños vaticinios, a principios del decenio de 1990 –cuando todo empezaba a cambiar por el nuevo ciclo que marcó la *Guerra del Golfo*–, Akio Morita, presidente de la Sony, predijo, en su libro *Made in Japan*, que si su país no emprendía las reformas necesarias, estaba condenado a entrar en una fase de lenta expansión y de problemas de todas clases, profecía que efectivamente se cumplió.

La especulación inmobiliaria jugó un papel primordial en la quiebra del sistema japonés: ya en el transcurso de 1955-1989, cuando los bienes inmuebles japoneses se habían multiplicado por 75 su valor de postguerra. O lo que es lo mismo un valor equivalente a cinco veces el territorio completo de Estados Unidos. Sólo el radio metropolitano de Tokio tenía el mismo valor que el suelo de EEUU y un simple distrito de la capital (Chiyoda-Ku) estaba valorado más que toda Canadá, y los campos de golf doblaban el valor de la capitalización de la bolsa australiana. Los valores inmobiliarios estaban interconexiónados con las acciones de las compañías, por lo que estas últimas sufrieron un proceso de revalorización, las acciones de la bolsa se triplicó por 100 en el período de 1995-1990, estos altos valores bursátiles enmascaraban una baja rentabilidad de las empresas niponas.

Además de las expuestas, otras causas del estancamiento japonés hay que verlas en:

- La apreciación del yen durante buena parte de los años 90 (que afectó a las exportaciones negativamente) y que en 2012 sitúa el dólar en 79 yenes.
- Saturación del mercado interno de bienes de consumo.
- La creciente debilidad de la demanda externa de productos japoneses, por la competencia de otros países asiáticos y sobre todo China.
- El envejecimiento y escasez de la mano de obra por una política que frena máximamente la inmigración por el deseo de mantener la homogeneidad étnica.

La crisis bancaria fue creciendo como consecuencia de los préstamos fallidos y de las pérdidas de los bancos. Como reacción los bancos empezaron a no dar créditos, originando una importante contracción del crédito, a pesar de las medidas expansivas de las autoridades monetarias. Japón cayó así en lo que J. M. Keynes denominó *trampa de liquidez*, que se da cuando la política monetaria expansiva no tiene eficacia alguna, porque las instituciones financieras prefieren tener liquidez a prestar o tomar prestado, con independencia del tipo de interés.

Hay que incidir que las primeras medidas se concretaron tres años más tarde del origen de la crisis, en concreto a finales del 92, concretamente fueron medidas fiscales y monetarias muy expansivas. Desde la fecha indicada hasta finales de 1999 hubo nueve programas de estímulo fiscal por un importe de 130 billones de yenes (1,3 billones de dólares). En cuanto a la política monetaria fueron bajándose los tipos de interés hasta alcanzar prácticamente cero en 1999, situación que se mantenía en 2012.

Lo que ocurrió en Japón durante la década perdida 1995/2005 y después, parece tener cierta similitud con lo que está sucediendo actualmente en algunos países europeos. En esa dirección cabe reflexionar:

- La crisis financiera y de deuda soberana actual podría ser larga; teniendo en cuenta que la nipona dura ya quince años. Nótese que Japón es la economía con mayor cantidad de deuda (pública y privada) en términos de porcentaje sobre el PIB, 450 por 100, seguido de Reino Unido, 445

por 100, y España, 370 por 100<sup>11</sup>. En EEUU muchos estudiosos predicen que la recuperación será lenta, y en España el desarrollo del PIB se ha japonizado.

- Japón sirve de laboratorio en cuanto a estímulos fiscal y monetarios, que acaban siendo inoperantes; porque previamente no se ha resuelto la crisis bancaria; por lo que las políticas expansivas de demanda son necesarias, pero no suficientes, para una eventual recuperación.
- Pueden estar cometándose errores del pasado como sucedió en Japón de grandes aportaciones de fondos, mantenimiento de empresas y bancos denominados *zombis* y creaciones *ad hoc* de instrumentos para cargar con los activos tóxicos. Esto fue lo que pasó en Japón, con medidas que resultaron insuficientes y de adoptar siempre a remolque de los acontecimientos. De ahí la conveniencia de la toma de medidas rápidas y contundentes, yendo a la raíz de los problemas y volver a la normalidad del crédito al mercado.
- De prolongarse la crisis y de mantenerse las tendencias deflacionistas, hay un riesgo serio de que la deflación permanezca de forma resistente a cualquier tratamiento. El FMI prevé para las economías más avanzadas una caída del IPC, incluso algunas como España claramente en recesión; por lo que no es baladí descartar una fase de deflación permanente.
- Japón es un caso en el que se cumple el semi-aforismo de «no pueden resolverse los problemas con las mismas ideas que se tenían al plantearlos». De modo que en el futuro, cualquier crisis financiera o económica tiene aspectos globales y las soluciones no podrán ser parciales, sino globales, al estar en juego el sistema económico planetario.
- No cabe adaptar una política de población de raíces étnicas en pro del mantenimiento de la pureza de la raza o de la homogeneidad del mismo. Japón es una muestra de su aversión a las inmigraciones, el desarrollo se frena inevitablemente.

<sup>11</sup> *Debt and deleveraging: the global credit bubble and its economic consequences*, McKinsey Global Institute, enero de 2010.





# RUSIA: FRENANDO EL DECLIVE POSTSOVIÉTICO

Mónica López

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

Desde el siglo XVIII y significativamente por su participación en las guerras napoleónicas, Rusia ha venido desempeñando un papel muy activo en la historia europea y universal. Y en contra de las predicciones marxistas iniciales –que en vez de un proletariado industrial suficientemente fuerte veían un vasto campesinado–, el Imperio de los Zares se convirtió en el primer país en instaurar el sistema de inspiración comunista tras la revolución bolchevique de 1917, con un proceso de planificación central lleno de dificultades. Y que no obstante algunos grandes éxitos políticos (la derrota de la Alemania nazi en 1945) e incluso tecnológicos (el *Sputnik* en la primera fase de la carrera espacial), se desintegró en 1991, con la fragmentación de la URSS. Siguió un largo periodo de transición de Rusia hacia el sistema de economía de mercado; que sólo en la segunda década del siglo XXI está comenzando a superarse, aunque todavía con muchas incertidumbres políticas. Y con una estructura económica de país eminentemente exportador de energía y materias primas, y no de alta tecnología, al modo de EEUU y como también sucede ya con China.

## Abstract

*Since the 18<sup>th</sup> century, and especially because of its participation in the Napoleonic Wars, Russia has played an important role in the European and the Universal history. And against all Marxist forecasting –the country without a great industrial proletariat had a vast peasantry–, the Czarist Russia was the first country to attempt the building of a communist system, after the Bolshevik revolution of 1917; through a process with all kind of difficulties. And in spite of some political and technological successes (the great victory against the Nazi Germany, 1945, and the Sputnik, 1957, in the first stage of the spatial race), the disintegration of the Soviet Union opened the return of Russia to capitalism. Along a complicated transition periods, that only at present could be completed. Although with a very negative feature: Russia appears in the international markets mainly as a big exporter of energy and raw materials. But not in the technological sphere, as it happens with the USA and to a large extent already with China.*

## 1. El primer estado socialista de la historia

En 1985, la URSS, con 22,4 millones (en lo sucesivo, M) de kilómetros cuadrados, era el país mayor del mundo, más del doble del que le seguía en extensión (Canadá, 9,9 M). Por su población –278 M de habitantes– ocupaba el tercer puesto mundial, después de China y de India.

Desde el punto de vista económico, la URSS era la segunda potencia mundial, detrás de EEUU, con un PIB difícil de cifrar en los términos de Contabilidad Nacional convencionales en el mundo capitalista, pero que se estimaba en 1985 en 1,732 billones de dólares, más o menos el 44 por 100 del PIB de los EEUU. Ello situaba a la URSS en términos de PIB *per cápita* en 6.230 dólares.

En 1992 ese inmenso imperio, había dejado de existir; al disgregarse en la forma que veremos en artículo. Sin embargo, como la URSS ha sido una experiencia única en la historia, le dedicaremos un amplio espacio para poder apreciar cuál fue su evolución<sup>1</sup>.

Lo que hasta 1991 se llamó URSS, territorialmente casi idéntica al Imperio de los zares, era en 1914 la quinta potencia económica mundial (detrás de EEUU, Reino Unido, Alemania y Francia). Pero en comparación con esos cuatro países, la economía rusa mostraba muchas insuficiencias, con muchas de las características propias de los PVD. Con rasgos de un fuerte dualismo: vestigios de feudalismo en paralelo a una alta concentración

<sup>1</sup> Ramón Tamames, *Un nuevo orden mundial*, Espasa-Calpe, Madrid, 3ª edición, Madrid, 1991.

capitalista en el sector industrial. Y con un régimen político autocrático, con influencias teocráticas, y altamente corrompido en su funcionamiento<sup>2</sup>.

El particular desarrollo del marxismo en la última fase de la Rusia zarista, la insistencia leninista en el concepto de dictadura del proletariado, y la formación de un potente partido comunista bolchevique dispuesto a hacer la revolución, para trastocar por completo el sistema político, económico y social, se vieron favorecidos en sus propósitos por las condiciones objetivas creadas por la primera guerra mundial (PGM, 1914-1918).

La estructura oligárquica, y la falta de organización del inmenso Imperio —«el gigante de pies de barro»—, se pusieron de relieve en esa contienda universal. Los reveses militares, el desmoronamiento de la producción y el caos social resultante —junto con las aspiraciones reformistas de determinados grupos políticos y la presión revolucionaria bolchevique apoyada por el proletariado industrial y el campesinado—, se tradujeron en una primera onda revolucionaria, la de febrero de 1917: la revolución burguesa, que destronó a los zares, que fundó la República, y que intentó introducir el parlamentarismo. Pero que no hizo —porque sus dirigentes no estaban en esa postura— las dos cosas que el pueblo anhelaba más ardientemente: terminar la guerra y llevar a cabo las reformas sociales.

El gobierno republicano presidido por Kerenski cayó a sus ocho meses de vida, en octubre de 1917, por la revolución bolchevique. «Paz con Alemania y todo el poder a los Soviets», era la doble aspiración que fue engendrando la disociación entre las medidas del gobierno Kerenski y las masas de Petrogrado, Moscú y otras grandes ciudades.

Al frente de las tendencias revolucionarias se situaba, como grupo más disciplinado y mejor organizado, el partido bolchevique dirigido por Lenin, Trotski, y toda una pléyade de figuras (Kamenev, Zinoviev, Stalin, Kalinin, Molotov, Voroshilov,

Bujarin, etc.). Ese fue el motor de lo que se inició en la madrugada del 25 de octubre de 1917 (según el calendario juliano ruso; el 7 de noviembre por el gregoriano), cuando los bolcheviques dieron el definitivo asalto al poder. De esta forma se constituyó el primer Estado pretendidamente socialista del mundo, que pocos años después iba a ser oficialmente designada como Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS o Unión Soviética.

La formación económica de la URSS, o más bien la construcción de su nuevo sistema económico y social, fue larga y costosa en recursos materiales y vidas humanas; y a lo largo de ese proceso, surgieron los inevitables elementos imprevisibles de toda verdadera revolución. De forma esquemática, tal desarrollo cabe comprenderlo en tres fases: Comunismo de Guerra, Nueva Política Económica (NEP) y Planificación central<sup>3</sup>.

## 2. El comunismo de guerra y la NEP

La efectiva nacionalización de la tierra, de toda la industria, del comercio y de la banca, se llevó a cabo en los primeros meses después del triunfo de la Revolución de Octubre en 1917; en el territorio que controlaban los bolcheviques.

La guerra civil y la intervención extranjera que siguió a la Revolución agravaron la situación del sistema productivo, ya muy afectado por la guerra con Alemania y Austria-Hungría. De hecho, la economía sólo siguió funcionando por un cierto instinto de supervivencia, y sobre todo por la energía de los bolcheviques, que no estaban dispuestos a perder lo conquistado en su victoria revolucionaria<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Para una historia breve sobre la URSS, puede verse la obra de Jean Bruhat *Histoire de l'URSS*, PUF, París, 1958, con abundante bibliografía. Desde el punto de vista económico, el autor occidental que hizo una contribución global de mayor interés en los años 60 fue Alec Nove, *An Economic History of the URSS*, Penguin, Londres, 1969.

<sup>4</sup> Una de las pocas contribuciones españolas en relación con el período del comunismo de guerra en la URSS es la de Juan A. García Díez, *URSS, 1917-1929: de la revolución a la planificación*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1969.

<sup>2</sup> El libro de diversos autores, editado por A. E. Adams, *Imperial Russia after 1861*, Heath, Boston, 1965, es de interés para el período 1861-1917.

Dentro del período del Comunismo de Guerra (1917/21), ya hubo algunos primeros intentos de planificación, a través de la *Vershenka* o «Consejo Supremo de la Economía Nacional» creado inmediatamente después del 25 de octubre de 1917, pero cuyos efectos se vieron diluidos en los agitados acontecimientos de esos años de lucha, improvisación revolucionaria, y convulsiones de todo tipo que han quedado registradas en la historia, en la literatura y en el cine<sup>5</sup>.

Tras la terminación de la guerra civil y la intervención militar de británicos, franceses y norteamericanos, en 1921, por decisión personal de Lenin se formuló la «Nueva Política Económica». La guerra había dejado extenuado al conjunto del sistema productivo, a lo cual se unió la cosecha desastrosa de 1921, que originó no sólo hambre sino también el brote de enfermedades y epidemias, que junto con la despoblación del campo, causaron un fuerte descenso en la producción agrícola del que era, en 1900, uno de los mayores exportadores de grano del mundo<sup>6</sup>. La inflación, que habría de perdurar hasta bien entrado 1924, sucedió a los primeros y frustrados anuncios de eliminación del dinero, en tanto que las exacciones fiscales en especie fueron el origen de levantamientos campesinos. Por otra parte, la falta de víveres en los centros urbanos y las tensiones entre las tendencias anarquistas del sindicalismo revolucionario y el monopartidismo bolchevique, originaron un primer levantamiento dentro de la propia revolución, el de los marinos de Kronstadt.

La NEP surgió como una necesidad ante tal cúmulo de problemas: para inyectar realismo en un sistema productivo que se derrumbaba por la asfixia que le producían las exigencias socializantes. Así las cosas, la NEP se tradujo en una serie de medidas de tolerancia: autorización de las empresas privadas en actividades artesanas y

pequeña industria; supresión del monopolio del comercio interior y aceptación del resurgimiento de los comerciantes; concesiones al capital extranjero; mayor disponibilidad de su producción por parte de los agricultores medios (*kulaks*); y reforma monetaria, febrero de 1924, realizada bajo la dirección del enérgico del ministro de Hacienda Sokolnikov, que igualmente consiguió el equilibrio presupuestario. Por tanto, la NEP fue un planteamiento pragmático de economía mixta, de minoración de los proyectos de socialización integral, a fin de permitir una razonable y necesaria recuperación del sistema productivo.

Esta nueva política recibió sus primeras críticas en 1924, después de la muerte de Lenin (21 de enero de 1924), siendo Trotski y Preobrazhensky quienes pusieron de relieve que se estaba beneficiando demasiado a los comerciantes y a los *kulaks*, corriendo así el riesgo de apoyar a una nueva burguesía, a los «hombres de la NEP». Al propio tiempo, sus críticas iban dirigidas contra el lento esfuerzo de industrialización, necesario tanto para mantener el socialismo frente a amenazas exteriores, como para apoyar la futura revolución mundial. Ambos dirigentes, claramente antiestalinianos, fueron excluidos del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) en noviembre de 1927, marcándose así el final de la libre discusión de los problemas. Desde entonces, el poder de Stalin no dejaría de crecer: en vez de dictadura del proletariado, no hubo ni siquiera la del partido; sólo la de su secretario general.

### 3. Los primeros planes quinquenales y la colectivización de la agricultura

Aunque es difícil precisar en qué momento dejó de operar realmente la NEP y cuándo comenzó la planificación de la URSS, lo cierto es que en noviembre de 1926, en el XV Congreso del PCUS, se exigió volver a proyectar una socia-

<sup>5</sup> *El doctor Zhivago*, de Boris Pasternak, es una buena muestra literaria; *Diez días que estremecieron al mundo*, un reportaje sobre el libro de John Reed, fue llevado a la pantalla en 1981 (*Reds*).

<sup>6</sup> Heidi Beha, «Tiempo de cosecha», *Rusia hoy*, 23 de noviembre de 2011.

lización integral en un marco de planificación. Al año siguiente, en 1927, se encargó al *Gospplan* (la Sección de Planificación de la *Vershenka*) la función de preparar lo que habría de ser el Primer Plan Quinquenal, que fue aprobado en mayo de 1929 (para el período 1928-1932), cuando ya se había alcanzado el nivel de producción de preguerra, de 1913. En diciembre del mismo 1929 fue decidida la liquidación de los *kulaks* como clase, mediante la colectivización integral –y forzosa– de todas las explotaciones agrícolas<sup>7</sup>.

El Segundo Plan Quinquenal (1933-1937) fue cumplido en mayor grado que el primero, por haber sido más ajustado, y los resortes del poder soviético –sometidos a la férrea disciplina del estalinismo, que en esta época empezó a recurrir sistemáticamente a las «purgas» dentro del partido– respondían ya con mayor precisión. El PIB –al menos según la contabilidad bolchevique– se dobló entre 1932 y 1937, y los progresos en materia de educación y formación técnica fueron importantes. La implantación de los grandes *kombinats* industriales fuera de las antiguas áreas fabriles del Oeste, y más concretamente en los Urales y en Siberia Occidental, habrían de permitir la defensa de la URSS durante la invasión alemana de junio de 1941, que interrumpió la realización del Tercer Plan Quinquenal (1938-1942).

#### 4. La Gran Guerra Patria, 1941-1945 y la reconstrucción

La segunda guerra mundial (SGM) tuvo para los pueblos y la economía de la URSS consecuencias dramáticas, difícilmente exagerables<sup>8</sup>. Las muertes civiles y militares ocasionadas durante la contienda se cifraron en 20 millones de personas, lo cual se dejó sentir entonces en una fuerte caída

del coeficiente de natalidad. Económicamente se estimó que con base 100 en 1940, la Renta Nacional de la URSS descendió a 92 en 1941 y 66 en 1942, para volver a crecer a 74 en 1943 y 88 en 1944. Las consecuencias en la producción agrícola, también fueron devastadoras. En cualquier caso, con la victoria militar sobre la Alemania nazi, Stalin quedó como dirigente indiscutible<sup>9</sup>. Como también la victoria consolidó, el sistema soviético, que comportó la expansión de su influencia en toda Europa Oriental, facilitando, además, la revolución en China.

La tarea de reconstrucción fue una segunda victoria casi tan impresionante –y tan dura– como la conseguida en los frentes de batalla. Con base 100 en 1940, la Renta Nacional que en 1944 se situaba en 88, con el Cuarto Plan Quinquenal, se previó que crecería hasta 138 en 1950, pero se llegó a 164. De fábricas en los territorios ocupados por el Ejército Rojo (incluso en Manchuria y Corea del Norte); se percibieron reparaciones pagadas por los países enemigos (Alemania, Austria, Hungría, Rumania, Japón), hubo acuerdos comerciales prácticamente impuestos por los soviéticos muy favorables a la URSS, así como sociedades mixtas creadas en los países vencidos con participación soviética.

El desarrollo económico siguió produciéndose a un ritmo similar durante el Quinto Plan Quinquenal (1950-1954), que coincidió casi con los últimos años de Stalin (muerto en marzo de 1953). De hecho, ya estaba planteado lo que no tardó en llamarse «el reto soviético», que en base a un rápido crecimiento pretendía alcanzar a EEUU en producción y en potencial bélico<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> La obra de Isaac Deutscher *Stalin* (Penguin, Londres, 1966) es quizá la más ponderada sobre el gran revolucionario y autócrata. El papel de Stalin en la SGM es una de las partes de mayor interés de este –como todos los suyos– gran libro de Deutscher.

<sup>8</sup> Robert W. Campbell, *Soviet Economic Power. Its Organization, Growth and Challenge*, Houghton Mifflin Company, Cambridge, Mass., 1960. En este libro había plena conciencia de lo que ese reto (*Challenge*) representaba. Sobre la era Krushev, son de interés sus memorias, *Remembers*, versión inglesa, Bantam, Nueva York, 1971.

<sup>7</sup> Estas estimaciones, así como las análogas para los subsiguientes planes quinquenales, proceden de la obra de A. Nove citada en la nota 3.

<sup>8</sup> Entre la extensa bibliografía al respecto, hay que citar por lo menos la obra de Alexander Werth, *Russia at war*, Barrie and Rockliff, Londres, 1964.



## 5. Luces y sombras de la era Kruchev

Después de la transición relativamente breve de Malenkov (marzo de 1953-febrero de 1955), el viejo dirigente revolucionario ucraniano Nikita Kruchev compartió durante algún tiempo el poder con Nikolai Bulganin. Sin embargo, de nuevo pasó a concentrarse el poder de decisión en un solo dirigente—Kruchev— durante casi nueve años, un periodo del que seguidamente destacamos los hechos económicos más importantes:

- *Roturación de las tierras vírgenes.* Para resolver «definitivamente» los problemas de abastecimientos, se planeó que entre 1954 y 1960 habrían de ponerse en cultivo 41 millones de hectáreas de nuevas tierras, en una amplia franja desde el Volga hasta el Obi, fundamentalmente al Sur de la Siberia Occidental y en todo el norte de Kazajstán<sup>11</sup>.
- *Disolución de las MTS* (estaciones de tractores y máquinas) en 1958 y venta de su maquinaria a los *koljoses* y *sovjoses*. La medida supuso una menor intervención centralizadora en la agricultura, y la mejor dotación de equipo a las explotaciones agrícolas cooperativas y del Estado.
- *Aumento de la dimensión de koljoses y sovjoses.* Tras una serie de operaciones de concentración, pasó a haber 36.900 *koljoses* con 231,6 M ha (con 6.300 Ha de promedio) y 11.602 *sovjoses* con una extensión de 300,8 M ha (con un promedio de 25.900 ha).
- En 1957 se llevó a cabo una reforma de la organización industrial, suprimiéndose gran número de ministerios (organizados

hasta entonces por ramas industriales), para pasar a la creación de más de un centenar de consejos económicos regionales (*sovnarjoses*), con propósitos de descentralización, que paulatinamente fueron perdiendo fuerza.

- Adopción, en febrero de 1959, del Plan Septenal (1959-1965) para pasar en la Renta Nacional de un índice 100 en 1958 a 162-165 en 1965.
- El 4 de octubre de 1957 la URSS colocó en órbita el primer satélite artificial de la Tierra (*Sputnik*). De hecho, hasta 1967 la Unión Soviética se mantuvo por delante de EEUU en la carrera espacial.

En octubre de 1964, los problemas económicos y de política exterior (crisis cubana y chino-soviética) provocaron la caída de Kruchev y la apertura de una nueva etapa, de gobierno inicialmente colegiado: centrado en torno a la «troika» Bréznnev, Kosiguin, y Podgorny, en la que gradualmente Bréznnev fue adquiriendo el absoluto protagonismo.

## 6. Un socialismo anquilosado

A lo largo de los anteriores apartados hemos hecho un examen de la evolución que hasta 1964 siguió la URSS. Habría que aludir también a la política emprendida en 1965, de mayor autonomía de las empresas, de mejor organización industrial a base del control de costes y beneficios, de estímulos para aumentar la productividad del trabajo, etc. Sin embargo, esa nueva política que se inició con una amplia polémica en la que participaron Liberman, Nemtchinov, etc.<sup>12</sup>, no dio los resultados apetecidos;

<sup>11</sup> Como trabajo de síntesis sobre el tema, puede verse Frank A. Durgin, «The Virgin Lands Program, 1954-1960», en *Soviet Studies*, vol. 13, núm. 3, enero 1962, págs. 255-280. Con otro carácter, la narración autobiográfica de Leónidas Breznnev, *Tierras Vírgenes*, versión española, Editorial Progreso, Moscú, 1978.

<sup>12</sup> En lengua española hay tres recopilaciones de esta discusión: una primera de ICE (diciembre de 1964), otra publicada por Ariel (Liberman, *Plan y beneficio en la economía soviética*, Barcelona, 1968), y otra más amplia editada por Oikos-Tau (*Planificación del socialismo*, Barcelona, 1967).

tal vez porque los planteamientos iniciales no se llevaron hasta sus últimas consecuencias. Por otra parte, a pesar de algunos retoques en el sistema de precios agrícolas, tampoco se alcanzó el nivel necesario de inversiones en el campo, ni la incorporación definitiva de la agroquímica.

El problema básico fue que los dirigentes de la URSS no supieron encontrar el modelo para desmontar el capitalismo, en pro de un socialismo con libertades. A ello se oponía, sin duda, el hecho de que la *sociedad sin clases* no había sido lograda. Por el contrario, surgieron «castas» de burócratas, jefes del Partido, del Ejército, etc., que se cooptaban entre sí para los puestos clave, y que no se sometían al duro juicio de una crítica democrática. Por otro lado, cualquier viajero en la URSS era capaz de apreciar las grandes diferencias de nivel de vida entre campo y ciudad, y entre unas regiones y otras.

No parecía que en la URSS hubiera posibilidad de retorno al capitalismo, como en cierto modo insinuaron Sweezy y, sobre todo, el economista francés Bettelheim. Sin embargo, tres voces soviéticas significadas, *disidentes* en la política oficial, lo plantearon al comenzar los años 70; la carta que el 19 de marzo de 1970 dirigieron al Secretario General del Partido (Breznev), al Jefe del Gobierno (Kosiguin) y al Presidente de la Unión (Podgorny). Los firmantes fueron Andrei Sajarov –Premio Lenin, y conocido generalmente como el «Padre» de la Bomba H soviética–, el también físico V. F. Turchin, y el historiador E. A. Medvedev. Difícilmente podría haberse hecho una síntesis como la que se hizo en ese texto sobre las condiciones del socialismo real existente en la URSS; de sus problemas y posibles salidas<sup>13</sup>.

«Es cierto que la URSS supera a EEUU –se decía– en producción de carbón y petróleo, pero

está muy a la zaga en cuanto a energía eléctrica; el atraso es aún mayor en la química y, sobre todo, en tecnología de ordenadores electrónicos. En cuanto al uso de éstos en la economía, la brecha es tan amplia que prácticamente resulta imposible medirla. Simplemente –decían los autores de la carta– vivimos en otra época.»

Años después, en los primeros de la década de 1980, las cosas no hicieron sino confirmar las previsiones, y los problemas desembocaron en los típicos del *socialismo realmente existente*<sup>14</sup>, y *el estancamiento* derivados de una planificación burocratizada e hipercentralista, que acababa ahogando cualquier iniciativa creadora, salvo en sectores muy concretos y especiales.

## 7. La URSS en la década de 1980: *perestroika* y *glasnost*

Los últimos años de Breznev, y el corto bienio de sus sucesores, Andrópov y Chernenko, significaron el punto culminante del burocratismo gerontocrático. Con la sucesión de Mijail Gorbachov, de 54 años, en 1985, en la secretaría general del PCUS pareció como si el rumbo de la URSS fuera a cambiar en la dirección tantas veces esperada de mayor bienestar, más autogestión, y nueva capacidad innovadora frente a la asfixiante planificación centralista. *Perestroika* (reestructuración) y *glasnost* (transparencia), fueron las dos palabras que trataron de resumir las reformas emprendidas en la URSS desde 1985 por el equipo Gorbachov, para modernizar y democratizar la economía y la sociedad.

<sup>13</sup> Los principales pasajes de la carta fueron publicados en *Newsweek*, número del 13 de abril de 1970. De ese texto proceden nuestras transcripciones. El diario *ABC* dio su propia versión, en los números del 26 y 28 de abril de 1970, para el texto completo.

<sup>14</sup> Rudolf Bahro, *Por un comunismo democrático. La alternativa a la crítica del socialismo realmente existente*, versión española, Materiales, Barcelona, 1979. También sobre esas previsiones en la realidad del régimen soviético, Michael Volensky, *La Nomenklatura*, con un prefacio de Jean Ellenstein, Belfond, París, 1980.

## 8. La difícil transición

La *perestroika* constituía una necesidad difícilmente discutible. Lo exigían, desde años atrás, las dificultades del sistema soviético: una planificación bloqueada por numerosas deficiencias de organización, y una pésima aplicación de los avances tecnológicos. Hasta el punto de que Andrej Amalrik —el primer disidente importante dentro de la URSS—, evocando la obra *1984*, de George Orwell, planteó en 1969, en el título de un polémico libro, la pregunta más dramática: *¿Sobrevivirá la Unión Soviética hasta 1984?*<sup>15</sup>

A poco de la obra de Amalrik, al año siguiente, en 1970, se publicó la «Carta de los tres» ya citada (Sajarov, Turchin y Medvedev). Y Sajarov, el principal de esa troika opositora, no regateó su apoyo a los cambios anunciados por la *perestroika*, a la que brindó su valioso apoyo como científico de valía y Premio Nobel de la Paz.

Sin embargo, a mediados de 1991, después de haber admirado tanto a Gorbachov, casi todos parecían propicios a contribuir a su caída. Como si un referéndum como el que ganó, en marzo de ese año, con más del 70 por 100 del voto emitido, y por el cual se aprobaron los principios básicos del futuro Tratado de Unión de Repúblicas Soberanas, fuera poca cosa.

En el verano de 1990, el *Grupo de los Siete* (G-7), en su reunión de Houston, Texas, a trancas y barrancas, por las dudas todavía de EEUU, decidió que la posible ayuda a la *perestroika* debería supeditarse no sólo a la prosecución de las reformas de democratización política, sino también a toda una serie de ajustes económicos. En ese contexto, el G-7 encomendó la preparación de un informe *ad hoc* a cuatro instituciones (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, OCDE, y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo), que

<sup>15</sup> Andrej Amalrik, *Sopraviviera l'Unione Sovietica fino al 1984?* (con un prefacio de Carlo Bo), versión italiana, Coines Edizioni, Roma, 1970.

trabajaron rápidamente, y que en diciembre de 1990 presentaron el resultado de sus pesquisas, recomendando, de forma muy convincente, el apoyo a la reestructuración soviética.

Pero a pesar del *Informe Houston*, se evidenció una cierta hibernación en los propósitos de apoyar a la *perestroika* en su más duro trance. Los problemas de nacionalismo a ultranza en los Países Bálticos y el Cáucaso, fueron sirviendo de excusa para retrasar el compromiso de la ayuda.

## 9. El desmoronamiento de la URSS

En medio de todas las dificultades imaginables de la *perestroika*, Gorbachov intentó mantener los rasgos básicos del sistema soviético. Sin embargo, los hechos fueron revelándose con tendencias muy distintas de las esperadas. La economía centralizada hacía agua por todas partes, debido a las expectativas de los programas de liberalización, la desaparición fáctica del plan quinquenal, y por una inflación brutal que fue afectando a todas las actividades.

De otra parte, el PCUS, profundamente dividido entre renovadores y conservadores, no encontró una vía de acción común; aparte de que la corrupción más generalizada fue invadiéndolo todo. De hecho, en vez de partido, lo que había, cada vez más, era una *nomenklatura* saprofítica: una yuxtaposición de toda clase de mafias, desprestigiadas entre una opinión pública desconcertada y empobrecida por el implacable declive del sistema productivo de bienes y servicios.

En cuanto a los intentos de mantener la Unión de Repúblicas Soviéticas, incluso con laxos vínculos confederales, la hoguera de los nacionalismos antirrusos, fue arrasando cualquier posibilidad. Todos querían mandar en sus propios territorios, en un ambiente insolidario; ante el cual, ni siquiera se pensó en recurrir a la fuerza del Ejército soviético, en el que acabaron haciendo mella los nacionalis-

mos; así como la desazón al dejar de ser las temidas fuerzas armadas de un gran Imperio.

Ese era el caldo de cultivo en el que, finalmente, el 19 de agosto de 1991, los elementos más conservadores del PCUS intentaron retomar el poder. Pero el golpe de Estado no aguantó ni tres días. Al final del 21 de agosto, los golpistas, desbordados por las multitudes, se dispersaban; dejando tras de sí el más absoluto vacío de poder, que Gorbachov ya no pudo recuperar. El gran antagonista fue el triunfante Boris Yeltsin, presidente de la Federación Rusa, héroe de los días de agosto contra el golpe. Y a mediados de diciembre, después de haber disuelto el PCUS, en la Conferencia de Minsk de presidentes de Rusia, Bielorrusia, y Ucrania, se acordaba la propia desaparición de la URSS nacida de la Revolución de Octubre de 1917.

Por mucho que ese desmoronamiento se disimulara con la configuración de la etérea «Comunidad de Estados Independientes» (CEI), lo cierto es que de ser una potencia mundial, frente a EEUU lo que quedó fue un mosaico de quince repúblicas en distanciamiento gradual entre sí. Y todo ello, en medio de cualquier clase de dificultades económicas. No sólo en la ex URSS, al ocuparnos de la transición de los países del Este de Europa sino también en los países de la órbita soviética en Europa, tras la disolución del COMECON, el deslucido émulo de la CE<sup>16</sup>.

## 10. Rusia ante su futuro

Desmoronada la gigantesca URSS, Rusia continuó siendo el más extenso país del mundo, pero, en su larga y difícil transición al capitalismo, se situó en el mar de problemas de una

fuerte tendencia inflacionista, a lo cual se agregó un auténtico colapso productivo. El dólar pasó a ser la verdadera moneda de cálculo, y el potente sector de las industrias militares se vino abajo. El problema era claramente de *ida y vuelta* de 70 años de cualquier clase de experiencias en pro de la socialización, con todas sus aberraciones, en la Rusia de la década de 1990, se puso en marcha un movimiento de signo contrario; revestido de toda suerte de dificultades.

Con la más fuerte discusión entre los partidarios de la *reforma rápida hacia el capitalismo*—Yeltsin y Gaidar fueron sus máximos exégetas—bajo un cierto protectorado norteamericano; y los que favorecían una *vía intermedia con un nuevo protagonismo internacional* en medio de toda clase de nebulosas. Eso parece ser lo que pretendían los Jasbulatov, Ruskoï, Chernomirdin y Primakov. En esa controversia, Yeltsin salió triunfante.

En el verano de 1993, Rusia se vio conmovida por la reforma monetaria. A partir del 7 de julio, sin previo aviso, el Banco Central retiró de la circulación todos los billetes soviéticos y los rusos emitidos hasta 1992; dejando sólo los puestos en circulación en 1993. La población formó largas colas ante las cajas de ahorro estatales para cambiar su dinero «antiguo» por el «nuevo». Con esa medida, muy criticada dentro y fuera del país, el Banco Central de Rusia intentó fortalecer la zona del rublo, y poner las bases para frenar la inflación.

Luego, en octubre de 1993, Yeltsin decretó la censura de prensa, el cierre del diario *Pravda*, y suspendió las actividades del Partido Comunista Ruso (PCR). El 6 de octubre retiró la guardia de honores ante el mausoleo de Lenin, en la Plaza Roja de Moscú. La ruptura con el pasado, en medio de todo un maremágnum socioeconómico, era total<sup>17</sup>. Y el derrocador de Gorbachov y desmantelador de la URSS, se convirtió en dueño y señor de todas las Rusias.

<sup>16</sup> Alguna bibliografía sobre las secuencias de la evolución possoviética: Pilar Bonet, *Imágenes sobre fondo rojo*, El País/Aguilar, Madrid, 1992; Fernando Luengo, «La desintegración del bloque del Este», *BICE*, 4 de octubre de 1992, págs. 2929-2936; *Time* (7 de diciembre de 1992), «The Winter of Discontent»; David Remnick, *Lenin's Tomb: The Last Days of the Soviet Empire*, Random House, Nueva York, 1993; Carlos Garciamartín Alférez, «La convertibilidad del rublo», *BICE*, 11 de julio de 1993.

<sup>17</sup> John Lloyd, «Convulsions of the body politic», *Financial Times*, 24 de diciembre de 1994.

## 11. La gran crisis financiera de 1998

Las previsiones transcritas sobre que *lo peor ya había pasado*, no se cumplieron. La realidad es que ya sin planificación, y todavía sin un mercado funcionando con un mínimo de eficacia, en 1993 Rusia entró en la vorágine económica: el proceso de privatizaciones se hizo a favor de los grupos mafiosos dispuestos a saquear el país, la economía productiva entró en declive (se calcula que el PIB de 1998 era un 40 por 100 menor que el de 1991), la moneda se vio sometida al proceso inflacionista más grave. A lo cual había de agregarse lo más importante: una población frustrada por las carencias, desigualdades, e incluso por lo más dramático en la vida cotidiana de millones de trabajadores: el retraso en el pago de sus miserables salarios.

Se entró así en el túnel de la más aguda inestabilidad financiera, y de nada sirvieron los 15.000 millones de dólares que el FMI prestó entre 1995 y 1997, ni la nueva *reforma monetaria* –para quitarle tres ceros a los rublos– que no frenó la inflación. Como tampoco las medidas tendentes a liberalizar mercados tuvieron efectos saludables, ni los prometidos ajustes fiscales llegaron a buen puerto al ser las grandes empresas las primeras que no querían pagar impuestos.

En ese contexto, verdadero *patio de monipodio*, las dificultades, lejos de paliarse fueron en aumento, y para frenarlas, el 20 de julio de 1998, el FMI se decidió a aprobar –en un intento de evitar la *debacle*– el pago de 4.800 millones de dólares como primer tramo de un nuevo crédito de 11.200 millones (completándose de este modo el monto total de 22.600 desde 1995). Pero tal ayuda *in extremis* no atajó los males del confuso y patético panorama, y la mayor parte de esos recursos del Fondo se utilizaron en una operación política y económicamente errada, en tratar de impedir la inevitable devaluación del rublo.

Los analistas no ocultaron sus dudas sobre la capacidad de Moscú de capear la tormenta monetaria, reavivada el jueves 13 de agosto de 1998, tras unos *consejos* del financiero George Soros que, en un artículo en el diario *Financial Times*, recomendó, frente a las dificultades del rublo, la creación de una agencia monetaria con base en el dólar o en el euro.

Así las cosas, el lunes 17 de agosto de 1998, el Gobierno y el Banco Central hubieron de reconocer la dura realidad: el margen máximo de fluctuación de la moneda rusa frente al dólar se amplió a la banda entre 6,5 y 9,5 rublos por dólar, frente a los 7,3 de antes. Y el Banco Central elevó el tipo interbancario del 150 al 250 por 100. Las autoridades, además, suspendieron por noventa días los pagos de la deuda a los no residentes.

Con esas medidas, Moscú pretendió frenar la fuga de capitales y aplacar la peor crisis desde 1991, en medio del clamor de los mercados que siguieron con nerviosismo las noticias de Moscú, a pesar de las inútiles llamadas a la calma de los desprestigiados dirigentes. En tales circunstancias, en los últimos días de agosto de 1998 se produjo la gran crisis: devaluación del rublo por sorpresa y suspensión del pago de la deuda exterior<sup>18</sup>. Esas dos decisiones, que nunca fueron justificadas técnicamente –dentro del confusionismo creciente del Gobierno de un Yeltsin cada vez más sumido en sus aficiones *vodkianas*–, crearon una auténtica carrera a la depreciación de la moneda rusa, e impulsaron la dolarización en medio de una fuerte inflación<sup>19</sup>. De manera que los depositantes en bancos y cajas de ahorro vieron caer en picado el valor efectivo de sus ahorros, para entrar en una crisis financiera, en 1998, casi total con quiebras financieras de todas clases.

<sup>18</sup> Como enviado especial del diario *El Mundo*, Ramón Tamames tuvo ocasión de seguir de cerca la crisis, sobre la que informó en ese periódico con artículos los días 28, 29 y 30 de agosto de 1998.

<sup>19</sup> No es extraño que en tales circunstancias apareciera en escena Domingo Cavallo para hacer su propuesta de siempre: dolarizar oficialmente la economía rusa (y la de Ucrania poco después) con una *caja de conversión*.



## 12. La era Putin

Pero aparte de las cuestiones coyunturales más o menos graves como las que acabamos de examinar, el problema ruso es que no se ha superado la descomposición del anterior sistema soviético. La transición, a pesar de lo feliz que se la prometieron algunos expertos foráneos —como Jeffrey Sachs, de la Universidad de Harvard, y el brillante economista Gregori Yavlinsky— cuando hablaban del paso de la economía centralizada a la de mercado, en una especie de *big bang* de sólo *500 días*, que no funcionó. La realidad es que la planificación fue desapareciendo, en tanto que los mercados emergentes no ofrecían ni seguridad, ni respetabilidad, ni fluidez. Por otro lado, en el sistema productivo fueron infiltrándose nuevas mafias de capitalistas salvajes, de manera que a la corrupción del régimen soviético, con su *nomenklatura*, le sucedió una nueva fase corrupta aún más generalizada; que indujo a la mayoría de la población al más profundo desánimo, todo ello combinado con las actuaciones de un gobernante errático y alucinado como Yeltsin; que el 31 de diciembre de 1999 renunció inesperadamente a la presidencia, de modo que con base en la nueva Constitución, su segundo de a bordo, Valdimir V. Putin se convirtió en presidente interino de la Federación de Rusia, ostentando simultáneamente el cargo que ya regentaba de presidente del gobierno.

Esa interinidad de Putin se convirtió en titularidad de presidente de la Federación con las elecciones del año 2000, siguiendo dos mandatos cuatrienales hasta 2008; para luego, entre 2008 y 2012 desempeñarse como presidente del gobierno, en lo que fue todo un ardid para llegar a un tercer mandato de presidente federal en 2012; tras ganar unos controvertidos comicios que le dieron, sorprendentemente, más del 60 por 100 del voto emitido.

Se abrió así un tercer mandato federal para Putin, ya de seis años en vez de cuatro, tras la correspondiente reforma constitucional *ad hoc*. De modo que el antiguo dirigente de la KGB previsiblemente regentará el país hasta 2018. Y luego, lo más seguro, es que haya un cuarto mandato hasta 2024. Por tanto, cabe hablar de una verdadera *Era Putin* (1999-2024)<sup>20</sup>.

En su ejecutoria política, Putin ha sido acusado de continuismo de las viejas prácticas políticas rusas, en el sentido de que el único centro de las grandes decisiones sigue estando en el Kremlin. Y al igual que en la época comunista, en que el partido único dominaba todos los aspectos de la vida política y social del país, Putin controla su partido *Rusia Unida*, por lo cual lo más previsible es que las tradicionales y obsoletas formas de gobierno a la rusa se mantengan. Aunque ciertamente, muchas cosas están cambiando: la sociedad, a pesar de todo, es más abierta, y los jóvenes de 30 años han vivido en una Rusia postsoviética de mucha más libertad que antes, teniendo la posibilidad de viajar, leer, reunirse, y protestar; aunque todo eso funcione en una democracia de muchas limitaciones.

El analista Nicu Popescu sostiene que ahora «Rusia se encuentra más integrada en la escena internacional, a niveles individual y económico, y con una clase media mucho más fuerte». De manera que los participantes en las aludidas protestas constituyen ya una ciudadanía que espera cambios en el sistema. Entre otras cosas, porque ya no ven en Putin el equivalente al Zar —aunque a veces le denominen así—, como tampoco esa juventud le identifica con su pasado en la KGB. Lo que sí ven los jóvenes es un político de la nueva época, pero que no cumple con las expectativas de cambio que ellos anhelan; manteniéndose Rusia anclada en una autocracia, con grave estancamiento tecnológico, y en circunstancias económicas penosas para

<sup>20</sup> Ana Isabel Galeano Gutiérrez, «La nueva era Putin», *Gin Revista*, 11 de marzo de 2012.



la mayoría; en el mayor país del planeta, que tiene en los hidrocarburos y en una larga serie de materias primas más del 80 por 100 de su exportación.

De cara a su mandato 2012-2018, Putin busca la modernización a través de una política de rearme, pensando que es, por su componente tecnológica, la más adecuada para sus propósitos. Pero esa decisión es considerada por muchos como un paso atrás en la historia: tras los pasos dados para reducir el arsenal nuclear vía acuerdos con EEUU, podría resurgir una intencionalidad conflictiva de una renovada superpotencia frente a Washington DC y Pekín. Lo cual se relaciona con un desarrollo energético que permite a Rusia asegurarse su influencia en la UE, atraer capitales de petroleras norteamericanas (sobre todo Exxon), y seguir siendo abastecedor fundamental de China. Esto último en la idea de mantener un trato especial con la República Popular, en actitud compensatoria frente al poder de EEUU

En política exterior, otro de los grandes afanes de Putin es fortalecer la Comunidad de Estados Independientes, que relaciona a Rusia con los demás países exsoviéticos. Poniendo el énfasis en los otros dos Estados eslavos (Belarús y Ucrania), y en las promisorias repúblicas de Asia Central, especialmente Kazakstán. Se trata de una especie de intento de recuperar el antiguo contorno de la URSS, a instrumentar con una unión aduanera; que ya se ha logrado formar con Belarús y Kazakstán, y que está pendiente de la incorporación de las demás repúblicas centroasiáticas, pero con muy pocas posibilidades en cuanto a Ucrania. Desde Kiev, se vencen más del lado de la integración económica con la UE, opción que, sin embargo, parece poco verosímil, pues la propia UE acepta *de facto* que Ucrania, Moldova y el Cáucaso son zonas de influencia rusa. Descartándose definitivamente por Putin las pintorescas veleidades que Yeltsin tuvo de integrar su inmenso país en la UE.

Finalmente, destaquemos que tras muchos años de negociación, Rusia ya está en la recta final

para su ingreso en la OMC; lo que abriría nuevas posibilidades de comercio, al tiempo que el país se vería obligado a mejorar su propia industria en calidad y competitividad para resistir una competencia foránea mucho más fuerte<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Otra bibliografía interesante y complementaria: Jack F. Matlock, Jr., *Autopsy on an empire. The American Ambassador's account of the collapse of the Soviet Union*, Random House, 1995; Richard Layard y John Parker, *The coming Russian Boom. A guide to new markets and politics*, Free Press, 1996; Peter Galuszka y Rose Brady, «The battle for Russia's wealth», *Business Week*, 1 de abril de 1996; Jim Rogers, «Avoid putting new money in an old empire», *Financial Times*, 6 de octubre de 1996; John Thornhill, «Russia to root out tax counter-revolutionaries», *Financial Times*, 12 de noviembre de 1996; Enrique Palazuelos, «Apertura e inserción exterior de la economía rusa», *Boletín económico de ICE*, número 2525, 8 de diciembre de 1996; Carroll Bogert, «Most likely to succeed», *Newsweek*, 23 de diciembre de 1996 (*Euroletter*, 20 de diciembre de 1996); Manuel Florentín, «Rusia/Estado prerrevolucionario. Gran parte de los rusos añoran el viejo orden de la Unión Soviética», *Tribuna*, 6 de diciembre de 1997; Chrystia Freeland, «Tidings of prosperity. Although capitalism has brought mixed results for ordinary Russians, most seem happy to embrace it», *Financial Times*, 6 de diciembre de 1997; «In search of spring. A survey of Russia», *The Economist*, 12 de julio de 1997; «Año nuevo, rublo nuevo. Los rusos deberán quitar tres ceros a su moneda a partir del 1 de enero», *Negocios*, 31 de diciembre de 1997; Diego Merry del Val, «Rusia devalúa un 30 por 100 el rublo y Yeltsin nombra a un ultraliberal, Boris Fiodorov, viceprimer ministro», *ABC*, 18 de agosto de 1998; Ramón Tamames (enviado especial de *El Mundo* en Rusia): «Del big bang a la quiebra» (28 de agosto de 1998); «Rusia y la Ley de Murphy: de mal en peor» (29 de agosto de 1998); «Rusia, entre el temor y la esperanza» (30 de agosto de 1998); John Thornhill, «Russia's shrinking options», *Financial Times*, 19 de agosto de 1998; Dur International Staff, «G7 says Russia must first help itself», *Financial Times*, 19 de agosto de 1998.





MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

**22**

- I. Las grandes potencias económicas mundiales
- II. Transformaciones estructurales en la economía mundial
- III. Cooperación económica internacional
- IV. La imparable integración económica a escala regional





# POBLACIÓN: DE LA EXPLOSIÓN A LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

*Pablo Martín Urbano*

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

En el debate demografía/teoría económica, es preciso repasar muy distintas perspectivas, con especial énfasis en las posiciones relacionadas con el medio ambiente y la economía de recursos, siendo de apreciar cómo la evolución de la teoría de la transición demográfica –hacia el crecimiento cero– ha perdido mucho de su anterior valor interpretativo; por la emergencia de nuevos planteamientos, en un contexto de explosión demográfica que persiste entre los países menos desarrollados. En cualquier caso, la falta de unanimidad de criterios, añade dificultades al análisis de los cambios poblacionales en curso, que en buena medida invierten situaciones anteriores. Globalmente, se observa un importante descenso del ritmo del crecimiento de la población, acompañado de un acelerado envejecimiento medio, como también se registran tendencias a un definitivo predominio de población urbana frente a la tradicional supremacía rural, en tanto que los flujos migratorios incrementan su volumen. En cualquier caso, el pasaje de 7.000 millones de personas del *Navío Espacial Tierra* (diciembre de 2011), ofrece un amplio espectro de cuestiones y reflexiones.

## Abstract

*In the debate on demography / economic theory, it is necessary to review the thoughts and facts of very different perspectives; with special emphasis on positions related to the environment. Similarly, it can be remarked that the evolution of the theory of demographic transition (towards to zero population growth), has lost a great part of its previous value, since new approaches have emerged, and with a Third World still in a real demographic explosion. Additionally, in this field, we lack unanimous criteria, what adds many more difficulties to the analysis of the population changes that are happening at present, that tend to modify previous situations and prospects. Nevertheless it can be assumed that there is a significant decline in the global rate of population growth, accompanied by a rapid aging of the demographic stock. It appears also a definitive pre-dominance of urban versus traditional rural supremacy; and migratory flows increase their strength. Anyway, the seven billion passengers of the Spaceship Earth (December 2011), offer a very broad spectre of questions and reflexions.*

## 1. Teorías y previsiones sobre población y crecimiento económico

### 1.1. La sombra de Malthus es alargada

La demografía mundial está cambiando y desde la teoría económica y demográfica no hay una respuesta unitaria. Sigue el crecimiento de la población y del envejecimiento a la vez que avanza la estabilización, las zonas urbanas y las migraciones. Fuera de toda duda, los cambios están ahí y hay que enfrentarlos. El dilema población-recursos sigue sin resolverse: siguen existiendo graves problemas de alimentación y la degradación del suelo y del medio ambiente pueden ser una hipoteca para el futuro. A los problemas indicados se añaden los de la energía, sus emisiones y el

cambio climático, que incide en la alimentación. Habrá que ser prudentes y aplicar el principio de cautela, esto es, no actuar sin seguridad científica. Por sentido común.

Demografía y economía conforman un complejo maridaje que desde hace décadas y según los tiempos incide en el bienestar de las gentes; ya sea por los riesgos de la depauperización, por efecto del paro, o por el creciente envejecimiento global<sup>1</sup>.

Tres factores que constituyen otros tantos elementos influyentes en el futuro de la humanidad. Y por ello mismo, los debates sobre la población y sus posibilidades de sustento, a pesar de su antigüedades, continúan centrando en gran medida la discusión económica y social; robustecida hoy con

<sup>1</sup> M. Aglietta, D. Blanchet y F. Héran, *Démographie et économie*, Rapport n° 35, 1er mars. Conseil D'Analyse Economique, Paris, 2002.

los argumentos aportados por la economía ecológica y la necesidad de un crecimiento sostenible.

Este debate surgió con especial intensidad con las ideas demográficas de Malthus en su *Ensayo sobre el principio de la Población* (1789), muy marcadas por el pesimismo en cuanto al ratio entre la población que crecería en progresión geométrica, y recursos que lo harían en la aritmética; lo que para el pensador/economista británico habría de conducir al desequilibrio población–recursos y a consecuencias catastróficas, a menos que se controlara el crecimiento demográfico. Ello contrastó con las tesis optimistas de sus coetáneos Condorcet y Godwin, que daban continuidad a los planteamientos *populacionistas* de los mercantilistas, para quienes *la gente hacía el reino*, una idea muy apreciada por William Petty, que consideraba la población como una fuente de riqueza del Estado.

Tanto David Ricardo como John Stuart Mill compartieron las preocupaciones malthusianas ampliando sus argumentos. En ese sentido, Ricardo analizó y replanteó la ley de los rendimientos decrecientes de A. R. J. Turgot: la producción suplementaria, debida al crecimiento de un factor productivo sin variar los otros –por ejemplo, la tierra– disminuye progresivamente, por efecto de la disminución de la calidad de las entradas al sistema productivo. Y propuso también la ley de bronce de los salarios, según la cual, su nivel tiende a la larga hacia el nivel de subsistencia por la sobreoferta de trabajo. Por su parte, Mill sistematizó el pensamiento de los anteriores, aportando el denominado *efecto escasez emergente*, que surge cuando se incorporan al proceso productivo recursos naturales de menor calidad, que incrementan la absorción de factores productivos por unidad de producto; aunque su idea del progreso relativizaba la tendencia a los rendimientos decrecientes, por efecto de nuevos conocimientos, lo que hoy llamamos tecnología.

Por la última vía expuesta transitó Marx, superando las contradicciones entre modos de producción y fuerzas productivas, pues según

el filósofo de Treveris, la ley de la población era consecuencia de la ley de la acumulación capitalista. De manera que a cada régimen histórico corresponden sus propias leyes de población; con el socialismo sería posible evitar las tensiones demográficas de éste. En todo caso la idea de excedente de población de Malthus estuvo presente en Marx, alimentando su idea del creciente *ejército industrial de reserva* que favorecía la generación de plusvalías y la caída de los salarios.

### 1.2. La revisión de la ley de población: los modelos neoclásicos

El supuesto de los rendimientos decrecientes, aceptado en principio por la escuela neoclásica, implica que el crecimiento a largo plazo por la acumulación de capital deviene insostenible. No es extraño, pues, que en esta situación algunos economistas (Pareto, Robbins) se plantearan alcanzar un óptimo de población variable; en función de los recursos disponibles y el nivel de crecimiento. Lo que fue criticado por lo que implicaba de trasfondo demográficamente estacionario, y también por la dificultad para determinar la densidad óptima.

Pese a todo, el modelo neoclásico de Robert Solow y Trevor Swan en presentaciones hechas en 1956, plantearon una senda de crecimiento estable y equilibrado en razón de las hipótesis de flexibilidad de los precios y factores de producción; y de una productividad marginal del capital decreciente, lo que implicaba que la producción crecería más lentamente que el stock de capital, de manera que se reduciría la incitación a invertir.

En todo caso, el crecimiento de la población (como la tecnología) permite incrementar el crecimiento, por lo cual, en general, el aumento poblacional es bienvenido. *Sensu contrario*, una excesiva natalidad puede limitar el crecimiento en algunos países por falta de ahorro con que favorecer la inversión, ya que todo la producción



debe destinarse a mantener a la nueva población con las mismas dotaciones de capital impidiendo la posibilidad de crecer económicamente. Surgió así el llamado *círculo vicioso de la pobreza*, puesto de manifiesto por Gunnar Myrdal, quien señaló que en los países pobres la pobreza tiende a perpetuarse porque no pueden ahorrar e invertir lo suficiente para acumular el capital necesario para crecer. En este contexto, sólo con políticas de limitación de la natalidad (Tinbergen) o con financiación exterior (incluida la solidaridad internacional reclamada por Myrdal) es posible romper el círculo perverso y mejorar los niveles de bienestar, aumentar el empleo y la renta.

### 1.3. La revisión del crecimiento demográfico

Sin duda la aportación del *desarrollo endógeno* (Romer, 1986) permitió superar los límites al crecimiento en los modelos neoclásicos anteriores, al desaparecer los rendimientos decrecientes en los factores acumulables, y al plantearse mayores tasas de crecimiento sin recurrir a variables exógenas; a partir de la endogenización del proceso tecnológico, y la introducción de externalidades como fuente de rendimientos crecientes.

En esa dirección se destacaron las aportaciones de Lucas (1988), para quien el stock de conocimientos de un individuo mejora su cualificación y productividad, y favorece el crecimiento. Al igual que ocurre con otros factores acumulables (capital físico, tecnológico, humano, público).

Los anteriores enfoques alimentaron la idea más optimista de un crecimiento sostenido de la población a largo plazo, enlazando con las tesis populacionistas favorables al crecimiento demográfico. Lo que se reforzó con la evidencia de que los presupuestos malthusianos no se han cumplido, careciendo la oferta de alimentos de la rigidez prevista, porque los rendimientos no fueron

decrecientes. También se rechazó la hipótesis del crecimiento geométrico de la población por ser un planteamiento lineal que no contemplaba la evolución cíclica, críticas en las que insistieron autores como Pareto, Gini o Schumpeter. En el sentido apuntado, buena parte de las preocupaciones de los economistas, al menos de una parte, han ido virando desde el lado de la oferta al de la demanda, esgrimiendo la importancia de la presión demográfica para estimular la innovación y la inversión y para asegurar mercados (consumidores) a la producción.

La aportación de Keynes y su *Teoría General* de 1936 resultó central, llegándose con ella a la conclusión de que la demanda agregada deficiente es la causa más importante, si no la única, de la recesión y el desempleo. Conclusión que iba contra la ley de Say, enunciada con la frase de «los productos se pagan con productos», que más tarde Keynes reformularía a su versión más conocida: «toda oferta crea su propia demanda». En definitiva, el consumo keynesiano, depende de la población, su estructura, composición y renta, de forma que a más población más consumo, más producción y más empleo y más bienestar.

También se ha planteando la desventaja de que la caída de la natalidad conduce al envejecimiento de la población, y por ello mismo, a pérdida de dinamismo económico y al empobrecimiento, además de la insostenibilidad de los sistemas de protección social. En esa dirección, se sitúan las actuales preocupaciones sobre la reducción del crecimiento de la población, que constituye el verdadero desafío en la perspectiva de estancamiento demográfico (la tasa global de la población caerá a nivel «cero» alrededor del año 2100), y no sólo en el mundo industrializado donde ya se está familiarizado con la idea del envejecimiento, sino también en muchos países subdesarrollados.

Sin embargo, hay que mirar hacia el futuro, apreciando que hubo previsiones luego no confirmadas. Por lo cual no cabe pensar que las nuevas

prospectivas vayan a cumplirse como si fueran leyes sagradas. A ese respecto, la ONU prevé que en 2050 la Tierra hospede a 2.000 millones más de personas (hasta un total de 9.000), a las cuales habrá que alimentar, aumentando un 70 por 100 la producción agrícola mundial<sup>2</sup>. Esto deberá conseguirse, como apunta el semanario *The Economist*, por medio de una segunda «revolución verde»; a imagen y semejanza de la de Borlaug, que se dio en los años 1960 y 1970, décadas en las que se transformó la agricultura gracias a avances científicos como la mejora de fertilizantes, y métodos más productivos. Además, habrá de decidirse dejar de lado los biocarburantes, que requieren de gran parte de las cosechas de cereales; por ejemplo de maíz en EEUU. Y va estando claro que una menor ingesta de carne es necesaria, por razones de salud, y porque gran parte de ciertas cosechas son destinadas a piensos para el ganado con un coste final por caloría hasta 100 veces mayor<sup>3</sup>.

#### 1.4. Los planteamientos ambientalistas

La acumulación de presiones sobre el medio natural consecuencia de las sucesivas revoluciones industrial y tecnológica y la acelerada expansión demográfica, mantuvieron y multiplicaron la preocupación de los economistas por la evolución de la población y los recursos naturales desde la perspectiva ambiental. Especial mención merecen en este sentido los trabajos de Paul R. Ehrlich y su esposa Anne con el libro *The Population Bomb* (La explosión demográfica) de 1968. Como también ha de citarse el estudio del MIT para el Club de Roma, *The Limits to Growth* (Los límites al crecimiento) de 1972; también conocido como *Informe Meadows*. Trabajos, ambos, que impactaron fuertemente en la opinión pública ante la posibilidad

de un futuro catastrófico de la humanidad, en un contexto de preocupación por la evolución de la población mundial, si no se rectificaban las altas tasas de crecimiento demográfico y de deterioro de la biosfera.

La obra de Paul y Anne Ehrlich fue criticada —en buena parte con razón— por su tono alarmista y su predicción inexacta. Y el caso del MIT/Club de Roma, también fue objeto de una amplia contestación por el demógrafo francés Sauvy, quien compartía la crítica al derroche en el consumo del informe, pero rechazando la propuesta de limitar el crecimiento demográfico; ya que en última instancia iba contra los países en desarrollo, pues para ellos comportaría el envejecimiento asociado al control de la población. También algunos economistas reprocharon el Informe al Club de Roma duramente, por no haber considerado adecuadamente las bases de la teoría económica; aunque más recientemente algunos de los escenarios planteados en el informe no parecen tan alejados de la realidad, en concreto el *business as usual* (BAU, ‘aquí no pasa nada’) lo que vendría a ratificar la necesidad de reconstruir el crecimiento más en línea con criterios ambientales.

A destacar la posición del economista australiano Colin Clark, quien apunta que la aceleración del crecimiento demográfico mundial no ha causado pobreza y carencia de alimentos como se decía, sino que los hechos demuestran lo contrario: el ritmo del progreso económico mundial en fase de crecimiento demográfico no se ha reducido, sino que se aceleró<sup>4</sup>. De hecho, en la Historia, los casos de crecimiento demográfico acelerado han sido muy fructíferos económica e incluso políticamente.

El mérito de los trabajos citados (de Ehrlich y del MIT) radica en su papel sensibilizando a la población respecto a las cuestiones medioambientales, al introducir el tamaño de la población en

<sup>2</sup> Louise Lucas y James Fontanella-Khan, «Dampened prospects», *Financial Times*, 26 de enero de 2012.

<sup>3</sup> «The 9 billion – people question», Special Report, *The Economist*, 26 de febrero de 2011.

<sup>4</sup> C. Clark, *Población y desarrollo*, Conferencia. Roma, citada por Precedo (1994).

el debate sobre el futuro de la humanidad. Cuestiones también presentes en Informe Brundtland, conocido como *Nuestro Futuro Común*, de 1987, donde se indica que «los mismos procesos que llevaron al progreso, han causado orientaciones que el planeta y sus habitantes, no podrán soportar por mucho más tiempo»; expresándose como solución el concepto de desarrollo sostenible –ya formulado con anterioridad por la UICN– que se define así: «el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades»; principio luego plenamente adoptado por el Tratado de la Unión Europea de 1992, y por la Conferencia de Río de Janeiro del mismo año.

Ciertamente, no faltan trabajos que relativizan algunas de las amenazas intuidas, señalando que el crecimiento económico sigue siendo mayor que el demográfico, por las aplicaciones de la revolución verde, que han diluido las perspectivas de una hambruna global; e incluso los avances en biotecnología y el controvertido uso de organismos genéticamente modificados para ganar rendimiento y alimentar una población creciente incluso en términos de energía de biomasa. Si bien es verdad que, respecto al último tema citado, la FAO denunció en 1996 «la grave falta de compromiso político con el desarrollo agrícola en muchos países, que deben hacer frente a situaciones de inseguridad alimentaria, así como en la comunidad de donantes»<sup>5</sup>.

Algunos organismos económicos internacionales como, sorprendentemente, el Banco Mundial, hasta los años ochenta, abanderaron el control de la población, defendiendo que no existe una relación estadística negativa entre el aumento de población y el crecimiento económico. En ese sentido, en documento de 1988, el Banco defiende que la población no es una causa primera de la degradación medioambiental y que

<sup>5</sup> FAO, «Enseñanzas de la revolución verde: hacia una nueva revolución verde», *Cumbre mundial sobre la Alimentación*. Roma, 13 a 17 de noviembre, 1996.

la relación entre población y medio es evolutiva y multiforme; siendo precisa una reflexión más sistemática sobre las condiciones en las cuales una población se apoya en su medio ambiente para su propia transformación.

En la misma dirección, Julian Simon (1980) no encuentra razones económicas para pensar que no se mantenga la tendencia positiva de mejora en la calidad de vida, cuando crece la población. Y por su parte, Allen Kelley y Robert Schmidt confirmaron algunos de los planteamientos de Simón para los años 60 y 70, aunque para los 80 sí encuentran alguna relación negativa entre crecimiento de la población y el desarrollo económico<sup>6</sup>.

En todo caso, cada vez es más clara la conciencia general de que la interrelación entre las partes del conjunto del planeta no permite la dinámica impuesta desde la revolución industrial de crecimiento económico y demográfico globales, y de que el elevado *stock* de población mundial está incidiendo en el planeta de forma acumulativa y a menudo irreversible; con un deterioro acelerado que pone en peligro la capacidad de autorregeneración de la biosfera globalmente, y que en algunos grandes ecosistemas resulta especialmente muy intensa<sup>7</sup>. En efecto, como en 2008 puso de manifiesto el subdirector general de la FAO, José María Sumpsi, el cambio climático, que causa cambios meteorológicos impredecibles, como sequías e inundaciones, afecta en particular a la agricultura de secano, que abarca el 96 por 100 de todas las tierras cultivadas del África Subsahariana, el 87 por 100 en Sudamérica, y el 61 por 100 en Asia<sup>8</sup>. La búsqueda del consenso seguirá por mucho tiempo.

<sup>6</sup> Allen C. Kelley y Robert M. Schmidt, «Saving, Dependency and Development», *Journal of Population Economics*, 9(4), 1996.

<sup>7</sup> Ramón Tamames, *Sobrecrecimiento, humanidad y futuro*. Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez para los Espacios Naturales. Universidad Autónoma de Madrid, 2006.

<sup>8</sup> José María Sumpsi, Subdirector General de la FAO, «Seguridad alimentaria mundial», *AEFAO*, 2008.

## 2. La transición demográfica

### 2.1. Hacia una diversidad de planteamientos

El debate sobre población incluye la controvertida teoría de la transición demográfica (TD), explicación básica de los cambios en la población y sus causas, a base de argumentos demográficos y económicos. Más concretamente, la TD designa el paso desde una sociedad con altas tasas de fecundidad y mortalidad y con un crecimiento económico escaso, a otra donde las referidas tasas son más bajas, y un mejor nivel de vida. Este paso se hace por etapas de manera que primeramente tiene lugar la caída de la mortalidad sin que se frene la natalidad y, a continuación, baja la natalidad en línea con la mortalidad.

El proceso de transición guarda relación con el crecimiento económico impulsado por la revolución industrial que está en la base de las mejoras sociales y culturales, aunque su velocidad e intensidad varía según los casos; ya que los tiempos de maduración de las transformaciones poblacionales son diferentes, al igual que sus efectos socioeconómicos. Así, los cambios en la medicina y en las mentalidades acompañaron el descenso de la natalidad europea en un proceso de más de siglo y medio, lo que dio lugar a tasas de crecimiento demográfico elevadas y sostenidas en el tiempo, aunque menores que después en los países en desarrollo; en los que el crecimiento demográfico se muestra *explosivo* manteniendo en gran medida una estructura económica tradicional, basada en economías agrarias.

Desde finales de los años cuarenta se impulsó un giro en el enfoque tradicional de la TD, afectando a la relación entre economía y demografía. De manera que donde hasta entonces unánimemente los trabajos sostienen que el desarrollo económico era el desencadenante de la transición

y la causa del descenso de la fecundidad. Aunque a partir de la guerra fría (1947 y después) pasó a insistirse sobre todo en que el descenso de la fecundidad era una condición necesaria para el despegue hacia el desarrollo; por cuanto el acelerado crecimiento poblacional imposibilitaba la acumulación de capital necesaria para impulsar la modernización. Una reorientación de la TD tenía la virtualidad de hacer compatibles los planteamientos anteriores y los nuevos objetivos que no eran otros que favorecer el control de la población en los países en desarrollo (Pérez Díaz, 1994 y Web de Julio Pérez Díaz).

### 2.2. Planificación familiar

La conclusión con la TD, era lógica: necesidad de promover con fuerza la aplicación de políticas de planificación familiar en los países en la fase demográfica pretransicional, ya que el problema resultaba urgente y no permitía esperar los resultados de los procesos graduales de la urbanización, como sucedió en el mundo occidental. De manera que la nueva idea de la transición demográfica suponía que la fecundidad podía ser alterada a través de políticas activas con independencia de la evolución de otros factores.

En ese contexto, el estudio demográfico de la fecundidad se vio muy influido desde finales de la década de 1940 hasta casi los años ochenta, por consideraciones de política de seguridad y geoestrategia (miedo a la extensión del comunismo con los procesos de descolonización ante la falta de capital en los nuevos países para modernizarse). Hasta el punto de convertirse en una guía para la acción basada en la remodelada idea de la transición demográfica de la mano de Notestein y Kingsley Davis, a quienes se deben los conceptos *explosión especial* y *crecimiento cero*; todo lo cual se vio traducido en políticas de planificación

familiar para así favorecer el control de la población y provocar el desarrollo económico en fases demográficas pretransicionales<sup>9</sup>.

Esas tesis fueron ampliamente apoyadas por los Estados Unidos y su ayuda al desarrollo (especialmente activas fueron las administraciones Kennedy y Johnson), la ONU y el Banco Mundial. Como también se vieron favorecidas por distintas instituciones y fundaciones de carácter privado (Rockefeller o Ford), con numerosos estudios sobre reproducción y contracepción, que impulsaron un gran desarrollo a la industria de la planificación familiar. Todo ello estuvo muy presente en las conferencias de población amparadas por Naciones Unidas.

La llegada del presidente Reagan con su ola de neoconservadurismo en la década de 1980, supuso un cambio de orientación en la ortodoxia demográfica estadounidense, que se proyectó en la Conferencia Internacional sobre Población celebrada en México en 1984; donde EEUU se opuso, con el apoyo del Vaticano y los países islámicos, a que Naciones Unidas promoviera la planificación familiar para reducir la pobreza.

Las revisiones de las proyecciones demográficas de las Naciones Unidas debidas a las bajadas espectaculares de la fecundidad en los países del Sur, muestran que el ritmo acelerado de crecimiento de la población mundial parece remitir, aún desconociendo el tiempo que será preciso para una efectiva contención, de modo que la población mundial podría alcanzar un número de habitantes inferior a la proyecciones anteriores. Y aunque el miedo de la superpoblación no se ha disipado por completo, ha pasado a convivir con el efecto inverso, el miedo al envejecimiento, al que luego nos referimos. De lo cual el caso chino de la *política del hijo único* es una evidencia cotidiana, y ya objeto de debate en la propia República Popular.

En todo caso, los cambios referidos favorecen el cuestionamiento de la teoría de la TD debido a las distorsiones generadas por sus métodos de trabajo (estudios transversales y pirámides de población), por la falta de una perspectiva global de la dinámica de población, y por el incumplimiento de algunos de sus supuestos como la universalización y homogeneización de los comportamientos demográficos. Ello ha dado paso a una amplia variedad de planteamientos teóricos alternativos, en los cuales hay una interpretación más realista, estableciéndose relaciones entre la evolución de la población y el crecimiento económico según diferentes fases del propio crecimiento, lo que permite clasificar la situación de los diferentes países<sup>10</sup>.

### 3. Población absoluta, distribuciones y otros cambios demográficos

En cualquier caso, la población mundial está viviendo intensos procesos de cambio que parecen invertir situaciones anteriores. Se observa un importante descenso del crecimiento de la población global, acompañado de un crecimiento acelerado de la población mayor. También se registra un predominio de la población urbana frente a la tradicional supremacía rural. Y los flujos migratorios están en alza. Entre tanto, la población sigue creciendo a un ritmo considerable evidenciando la rapidez con que los seres humanos se multiplican pues hace solo dos mil años en el mundo vivían unos 300 millones y para duplicarse hubieron de pasar 1.600 años<sup>11</sup>. En 1800 se alcanzaron los mil millones de pobladores en la Tierra, y desde entonces a lo largo del siglo XIX, el crecimiento de la población mundial se aceleró llegándose en 1950 los 2.532 millones de habitantes, dos veces y media

<sup>9</sup> D. Kingsley, «The theory of change and response in modern demographic history», *Population Index*, nº 29, 1963; F. Notestein, «Population - The long view», en Theodore William Schultz (ed.), *Food for the world*, Chicago, University of Chicago Press, 1945.

<sup>10</sup> J. Arango, «La teoría de la transición demográfica y la experiencia histórica», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, octubre, 169-198, 1980.

<sup>11</sup> Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2010 Revision*, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York, 2011.

Tabla 1. Evolución de la población mundial en 2010. En millones

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	Evolución 2010/1950 (%)
<b>África</b>	<b>229,9</b>	<b>286,7</b>	<b>368,1</b>	<b>482,8</b>	<b>635,3</b>	<b>811,1</b>	<b>1.022,2</b>	<b>344,7</b>
África Oriental	64,8	81,9	107,6	143,6	192,8	251,6	324,0	400,4
África Central	26,1	32,0	40,7	53,4	71,7	96,2	126,7	385,1
África Septentrional	53,0	67,5	86,9	113,1	146,2	176,2	209,5	295,3
África Meridional	15,6	19,7	25,5	33,0	42,1	51,4	57,8	270,7
África Occidental	70,5	85,6	107,4	139,8	182,5	235,7	304,3	331,9
<b>América Latina y Caribe</b>	<b>167,4</b>	<b>220,1</b>	<b>286,4</b>	<b>362,3</b>	<b>443,0</b>	<b>521,4</b>	<b>590,1</b>	<b>252,6</b>
Caribe	17,1	20,7	25,3	29,7	34,2	38,4	41,6	143,8
América Central	7,95	1,76	9,69	1,8	113,2	135,6	155,9	311,4
América Meridional	112,4	147,7	191,5	240,9	295,6	347,4	392,6	249,3
América Septentrional	171,6	204,3	231,3	254,5	281,2	313,3	344,5	100,8
<b>Asia*</b>	<b>1.406,4</b>	<b>1.707,7</b>	<b>2.135,0</b>	<b>2.637,6</b>	<b>3.199,5</b>	<b>3.719,0</b>	<b>4.164,3</b>	<b>196,7</b>
Asia Oriental	672,4	801,5	984,1	1.178,6	1.359,1	1.495,3	1.574,0	134,1
Asia Central	507,1	620,0	778,8	986,0	1.246,4	1.515,6	1.794,9	248,1
Asia Meridional	172,9	219,3	285,2	359,0	445,4	523,8	593,4	243,2
Asia Occidental	51,0	66,8	86,9	114,0	148,6	184,4	232,0	355,1
<b>Europa</b>	<b>547,3</b>	<b>603,9</b>	<b>655,9</b>	<b>692,9</b>	<b>720,5</b>	<b>726,8</b>	<b>738,2</b>	<b>34,9</b>
Europa Oriental	220,1	252,8	276,2	249,9	310,5	304,2	294,8	33,9
Europa Septentrional	78,0	81,9	87,4	89,9	92,1	94,3	99,2	27,1
Europa Meridional	108,3	117,4	126,8	137,7	142,4	145,1	155,2	43,2
Europa Occidental	140,8	151,8	165,5	170,4	175,4	183,1	189,1	34,3
<b>Oceanía</b>	<b>12,7</b>	<b>15,8</b>	<b>19,5</b>	<b>23,0</b>	<b>27,0</b>	<b>31,1</b>	<b>36,6</b>	<b>188,7</b>
<b>Mundo</b>	<b>2.532,2</b>	<b>3.038,4</b>	<b>3.696,2</b>	<b>4.453,0</b>	<b>5.306,4</b>	<b>6.122,8</b>	<b>6.895,9</b>	<b>172,3</b>

\* La parte europea de Turquía está comprendida en Asia occidental mejor que en Europa.

Fuente: ONU.

más que un siglo y medio antes. En la segunda mitad del siglo XX esa progresión se intensificó, de manera que en 2000 la población de la Tierra ya eran 6.123 millones, casi dos veces y media más la de cincuenta años atrás. En 2011 se superaron los 7.000 millones y para 2050 tocaríamos al cota de 9.000 (véase la Tabla 1)<sup>12</sup>.

Los 7.000 millones de habitantes de 2011, significan, según la ONU, una densidad planetaria de 52 habitantes/kilómetro cuadrado. Y en cuanto a distribución del total de población actual, el 60,4 por 100 se localiza en Asia, el continente más po-

blado y de mayor densidad (94,6 habitantes/ km<sup>2</sup>), mientras que solo el 0,53 por 100 vive en Oceanía (Australia básicamente), el de menos efectivos humanos y menor densidad (4,1 habitantes/ km<sup>2</sup>).

La comparación con 1950 cuando la densidad planetaria era de 18,8 habitantes por km<sup>2</sup> refleja la intensificación de la ocupación de la Tierra por los humanos. En ese año, la mayor densidad del mundo correspondía a Europa con 54,7 habitantes/km<sup>2</sup>, frente a los 31,8 habitantes/km<sup>2</sup> de Asia, lo que muestra que en población el mundo también bascula hacia Oriente; con las disparidades muy intensas en la distribución interna de los continentes, observándose la mayor

<sup>12</sup> David Alandete, «La población mundial alcanza hoy los 7.000 millones de habitantes», *El País*, 31 de octubre de 2011.



concentración en las áreas costeras (algunas zonas del sudeste asiático llegan a superar los 20.000 habitantes por km<sup>2</sup>) en detrimento del interior.

Las proyecciones demográficas de la ONU para 2050, ya lo anticipamos, sitúan la población mundial en unos 9.000 millones, y en 2100 podrían alcanzarse los 10.000 millones de humanos en la Tierra. A pesar de esas predicciones, el crecimiento se está desacelerando desde su máximo de 2 por 100 (en tasa) en el periodo 1965-1970, aunque todavía es importante y está lejos de finalizar (cada año se añaden al mundo 80 millones de habitantes, la población de Alemania). El avance de la transición demográfica está propiciando la caída en los ritmos de crecimiento, de manera más intensa en los países del Sur, aunque en algunas zonas de África aún así se alcanzan los 5 hijos por mujer.

La disminución del número de hijos por mujer guarda intensa relación con los niveles de desarrollo, el acceso especialmente de las mujeres a la educación, la disponibilidad de servicios de salud sexual y las oportunidades laborales; aunque también se constata caídas de la natalidad en países donde no se dan esas circunstancias, lo que se atribuye a la difusión de otra cultura de la mujer más libre por los medios de comunicación, concretamente la televisión.

Sea como fuere, la tasa de fecundidad planetaria disminuye drásticamente: desde 1950 hasta 2012 se pasó de 6 a 2,1 hijos, cifra que ya sólo posibilita el reemplazo generacional. Las mejoras del entorno social (sobresaliendo el sanitario) han favorecido el paso de unas tasas de mortalidad infantil desde 133 niños por mil alumbramientos iniciada la década de los cincuenta a 46 en el quinquenio 2005-2010. Ello también incide en una mayor esperanza media de vida que ha pasado de unos 48 años a comienzos de los cincuenta a 68 comenzando el nuevo siglo.

## 4. El fantasma del envejecimiento y la creciente urbanización

Todo lo visto sobre los nuevos ritmos demográficos, está acentuando las tendencias al envejecimiento de las poblaciones en algunas áreas del planeta con el aumento sostenido de los grupos de personas de más edad en las poblaciones nacionales. La proporción de mayores de 60 años en el mundo que era del 8 por 100 en 1950, alcanzó el 11 por 100 a fines de la primera década del siglo XXI, y se espera a que a mediados del siglo se sitúe en el 22 por 100. El envejecimiento crece en el mundo a un 2,6 por 100 al año, superando ampliamente la tasa de crecimiento de la población.

Esta nueva situación puede precisar de cambios para enfrentarla, pero debe abordarse fuera de posiciones alarmistas, evitando la carga ideológica existente en torno a la cuestión fruto de la asimilación entre envejecimiento biológico y demográfico; de lo que se deriva que el aumento de la edad media de las poblaciones ha de suponer decrepitud en la sociedad, más particularmente la quiebra de los sistemas de protección. El alargamiento de la vida y la mejora de su calidad constituyen un cambio social trascendente en la historia de la humanidad. La modificación del peso de las edades en la estructura de población está modificando también el papel y significado de cada una de ellas, poniendo la vejez en situación de igualdad con las demás edades. Evolución que no hará sino acentuarse por los avances de la investigación no solo biológica y médica sino también social y productiva<sup>13</sup>. Habrá que tratar con normalidad analítica lo que ya es normal en la realidad de forma creciente y constante sabiendo que ahora es la economía la que ha de adaptarse a la demografía.

<sup>13</sup> J. Pérez Díaz, *política mundial de población en el siglo XX*, Papers de Demografia, Centro de Estudios Demográficos, 1994, <http://hdl.handle.net/10261/3703>; J. Pérez Díaz, *Demografía y Envejecimiento*, Lecciones de Gerontología, 51, Portal mayores, <http://www.imsersomayores.csic.es/salud/psicologia/lecciones/index.html>, 2006.

Tabla 2. Población urbana mundial (2010). En porcentajes

País o área	Proporción del total de la población en áreas urbanas	Promedio de índice de crecimiento de la población urbana 2005-2010	Población en grandes aglomeraciones urbanas
Mundial	50	1,9	38
Regiones más desarrolladas	75	0,7	38
Regiones menos desarrolladas	45	2,4	38
Países menos desarrollados	29	4,0	35
África	40	3,4	32
Asia	42	2,3	40
Europa	73	0,4	23
Latinoamérica y el Caribe	80	1,6	44
Norteamérica	82	1,3	53
Oceanía	70	1,3	57

Fuente: ONU.

Otro proceso de cambio demográfico de gran envergadura tiene que ver con los patrones de vida urbana. En 2010, unos 3.480 millones de personas vivían en ciudades, lo que se corresponde con el 50 por 100 de la población mundial (Tabla 2). De la población urbana total, el 50,5 por 100 vive en Asia, donde más se acumula, mientras en Oceanía, la de menor, solo habita el 8,1 por 100, un porcentaje sensiblemente mayor que el de su participación en la población. Ello pone de manifiesto una mayor presión urbana en Oceanía (sobre todo por Australia) donde el 70 por 100 de su población vive en áreas urbanas, frente al 42 por 100 en Asia; aunque ninguno de los dos continentes ostenta los valores máximo y mínimo que corresponden a Norteamérica con un 82 por 100 y a África con un 40 por 100 (véase Tabla 2).

Dejando al margen la dificultad para separar lo urbano de lo no urbano o rural, conceptos diferentes de unas a otras regiones, lo cierto es que la transición urbana acompaña a los procesos de desarrollo económico. De manera que son los países más ricos los que concentran mayor población urbana aunque en algunas regiones como Iberoamérica la urbanización tiene ondas raíces históricas

que han derivado en un fenómeno incontrolado. En ese contexto, cabe destacar la mayor celeridad en el desarrollo de grandes megalópolis que va frenándose en Europa y que se acelera con rapidez en otros continentes especialmente en África. Y sobre todo en Asia, donde se concentran hoy seis de las diez mayores aglomeraciones del mundo (Tokio 36,7 millones de personas, Delhi con 22; Mumbai 20; Shanghai 16,6; Calcuta 15,5; Dhaka 14,7 y Karachi 13). Las cuatro restantes son americanas (São Paulo 20 millones; México DF 19,5 y Nueva York-Newark 19,4).

En esas grandes ciudades se encarece la vida, expulsándose a los más pobres hacia las zonas periurbanas, donde los costes son menores pero también menores los servicios básicos y las oportunidades de trabajo. No obstante, en la última década se ha logrado reducir la proporción de población urbana en países en desarrollo residente en tugurios pasara del 39,2 por 100 en 2000 a un 32,7 en 2010 (UNPFA, 2011); aunque en el nuevo milenio viven en tugurios un tercio de la población urbana: 1.000 millones de personas, la sexta parte de la población mundial<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> ONU-Hábitat, *State of the World's Cities 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability*, Earthscan, Londres 2006.

En 2030, los urbanitas serán unos 5.000 millones, en torno al 60 por 100 de la población mundial, ya que se espera que buena parte del crecimiento se haga en las ciudades, especialmente asiáticas y africanas cuyos efectivos pueden duplicarse en solo 30 años alcanzando los 3.400 millones de personas.

En todo caso, esa elevada urbanización no tendría que afectar al medio ambiente siempre y cuando los procesos de producción, distribución y consumo sean sostenibles y las políticas urbana adecuadas. Además, las urbes permiten reducir la ocupación de espacio por los humanos, en menos del 3 por 100 de su superficie terrestre pueden concentrar la mitad de la población del planeta. También constituyen un poderoso disuasor frente a las elevadas tasas de fecundidad (UNPFA, 2007), por la imposibilidad de acceder a recursos libres, mayores posibilidades de educación, de integración laboral de la mujer.

Cabe mencionar la diáspora rural como uno de los mayores causantes de esa urbanización. Por ejemplo, sólo en Asia, cada año, 45 millones de personas migran del medio rural a la urbe<sup>15</sup>; y en contra de lo que pudiera pensarse, se dan más a ciudades medias-pequeñas que no a megaciudades. Claro es que la migración hacia las grandes urbes seguirá en los próximos años, especialmente en Asia e Iberoamérica; mientras que en el caso de África, esa deriva podría comenzar hacia 2040<sup>16</sup>.

## 5. Migraciones

El crecimiento de los flujos migratorios internacionales constituye otro de los factores relevantes en la evolución de la población mundial ya que, como hemos visto, balance natural de nacimientos y muertes se ve alterado por el ba-

lance migratorio. Su importancia creciente la sitúa como una cuestión clave para el siglo XXI en el sentido de que las mejoras en telecomunicaciones y transporte, la pérdida de pulso demográfico en los países desarrollados, las mejores condiciones de vida y trabajo, las afinidades culturales y la existencia de puntos de arraigo (emigrantes ya establecidos antes) actúan como *efecto llamada* en la emigración.

Las causas del éxodo desde los países de emigración, son las situaciones de hambre y miseria, los vínculos familiares, una estructura de población joven, las causas bélicas u otros conflictos nacionales o internacionales y las catástrofes naturales. Con todo ello, desde 1960, el aumento del número de emigrantes es continuo, producto de la aceleración del proceso de globalización, por el clima de fuerte intercambio comercial y los flujos de inversiones que actúan a favor de la migración, aunque la población no tiene casi nunca los mismos derechos de libre circulación que los otros factores productivos.

No obstante, diferentes estudios muestran cómo la migración ha tenido un crecimiento menor que la ratio comercio/PIB o que la ratio capital extranjero/fondo de capital mundial<sup>17</sup>. De modo que el número de personas de todo el mundo que estaban viviendo en un país diferente de aquel en el que habían nacido aumentó desde los 75 millones de 1965 hasta los 120 millones de 1990, los 150 en 2000 y los 214 en 2010, equivalentes al 3,5 por 100 de la población mundial (Tabla 3), porcentaje que se mantiene estable con ligera tendencia al alza. Si el aumento continúa al mismo ritmo de los últimos 20 años, para 2050 el contingente de migrantes internacionales en todo el mundo podría alcanzar la cifra de 400 millones<sup>18</sup>. Del total actual de población migrante, un 32,5 por 100 se localiza en Europa. América

<sup>15</sup> David Pilling, «Megacities», *Financial Times Weekend*, 5-6 de noviembre de 2011.

<sup>16</sup> Sandro Pozzi, «El mundo se hace urbano», *El País*, 5 de abril de 2010.

<sup>17</sup> T. J. Hatton y J. G. Williamson, «¿Cuáles son las causas que mueven la migración mundial?», *Revista Asturiana de Economía*, Nº 30, 2004, pp. 7-30.

<sup>18</sup> Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre la Migraciones en el Mundo 2011, Resumen ejecutivo*, Ginebra, 2011.

del Norte y Europa conocen saldos migratorios ampliamente positivos, que representan más de la mitad del total localizándose en ellos los tres países de mayor acogida (EEUU, Federación de Rusia y Alemania con 42,8, 12,3 y 10 millones de acogidos respectivamente a 2010).

Tabla 3. Población migrante internacional (2010).  
En millones

Continentes	Población migrante internacional
Europa	69,8
Asia	61,3
América del Norte	50,0
África	19,3
América Latina	7,5
Oceanía	6,0
Mundo	213,9

Fuente: ONU. División de población. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

La gran mayoría de los inmigrantes proviene de Iberoamérica y Asia, donde radican los tres países que envían mayor cantidad de emigrantes, de China, India y Filipinas; estimándose su diáspora (emigrados y sus descendientes que mantienen contacto con su país de origen) respectivamente en 35, 20 y 7 millones.

Un aspecto a señalar es que, en contra de lo que generalmente se piensa, la mayor parte de la migración es autorizada, estimándose aunque con poca precisión por su propia naturaleza que sólo entre el 10 y el 15 por 100 de los actuales 214 millones de migrantes internacionales se encuentran en situación irregular. Esos migrantes ingresan por lo general de modo legal, y continúan en el lugar de destino tras el vencimiento de su autorización.



# ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE EN UN PLANETA FINITO

*David M. Rivas*

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

La preocupación por el deterioro ecológico y las políticas del entorno fue en aumento desde la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, Estocolmo 1972. Sin embargo, las medidas adoptadas desde entonces, no han logrado invertir lo que en muchos aspectos sigue siendo una trágica tendencia de deterioro del medio. No obstante, el ecologismo, la investigación científica y los acuerdos internacionales en la materia, están conduciendo a una nueva toma de conciencia universal. En ese sentido, el cambio climático, como ejemplo y resumen de deterioros, es el gran reto del momento; y ante esa realidad —que aún niegan muchos—, con base en las formulaciones del desarrollo sostenible, toda una serie de grupos e instituciones tratan de poner freno al mayor problema que amenaza la supervivencia de la propia especie humana. Con todo, todavía nos hallamos lejos del necesario gobierno mundial de la biosfera.

## Abstract

*Concern about ecological degradation and environmental policies increased since the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 1972. But even with that new perception, degradation increased, and the measures applied, have failed to reverse the tragic trend in many fields of the global deterioration. However, environmentalism, scientific research and international agreements on the subject, have awakened a new ecological conscience; in which the topic of climate change is the main challenge at present. In that sense, and on the basis of sustainable development, groups and institutions try to stop if possible the climatic change (that many still doubt) that threatens the survival of mankind. Summing up, we are still very distant from having a real world government of the biosphere, that is becoming so necessary.*

## 1. La energía: savia del crecimiento

En la historia se han producido dos enormes saltos tecnológicos: la revolución neolítica y la revolución industrial. El primero de ellos, hace 12.000 años, con la aparición de la agricultura, de forma simultánea o sucesiva, en China, Mesopotamia y Egipto. Métodos productivos que cambiaron la forma de vida de gran parte de la especie humana que hasta entonces había sido recolectora, cazadora, pescadora y, en algunos casos, pastora. Cuando el escaso número de humanos y su impacto sobre la naturaleza no era muy superior al de otras especies depredadoras.

La agricultura y la ganadería estante modificaron la situación anterior, y a partir de entonces

el recurso económico básico sería la tierra y la posesión de la misma lo que permitiría sobrevivir y crecer. Hasta tal punto la revolución neolítica caló en la especie humana que uno de los relatos más centrales de la tradición judeocristiana es el que nos narra cómo un agricultor mató a su hermano pastor: Caín y Abel en el *Génesis*.

El segundo gran salto tecnológico se produjo, con toda una serie de antecedentes, en Inglaterra entre los siglos XVIII y XIX con sus mayores desarrollos definitivamente tras las guerras napoleónicas, de forma que si bien la especie humana siguió necesitando de la agricultura, de la ganadería y de la pesca para su alimentación, la tierra dejó de ser el factor productivo fundamental —en contra de lo que decían los fisiócratas y en línea con Adam

Smith—, cediendo su lugar a la energía y a la industria. Así, el carbón se convertirá en la savia del nuevo modelo y la posesión de sus yacimientos garantizaría el mayor o menor crecimiento de los diferentes países. Y cuando se inventó el motor de combustión interna se desarrollaron las tecnologías asociadas al carbón, que comenzaron a ser desplazadas en una serie de usos. En la actualidad, pese a los evidentes cambios que se dieron en los últimos años, el modelo energético sigue siendo básicamente el heredado de esa segunda revolución industrial arraigado en los combustibles fósiles con el gas natural como *input* más reciente.

## 2. El modelo energético actual

El actual sistema energético puede decirse que se confirmó en la primera guerra mundial, especialmente con el desmembramiento del imperio otomano y la irrupción de EEUU como potencia hegemónica. En ese sentido, un conjunto de grandes corporaciones petroleras, popularmente conocidas como *las siete hermanas*, llegaron a un entendimiento para repartirse las fuentes de suministro de petróleo y los mercados del mismo y de sus derivados, en un pabellón de caza de Achnacarry, Escocia, el 17 de junio de 1928; la fecha más histórica de la industria petrolera, pues el *Acuerdo de Achnacarry*, que significó la cartelización de las fuentes de suministros de crudo y del mercado, con reglas que estuvieron en pleno vigor hasta 1973.

Sin embargo, no hay nada eterno, y el referido cartel acusó las inevitables *erosiones*. El primero de los golpes fue la creación de *Petromex*, con la nacionalización de los yacimientos en México, promovida por el presidente Lázaro Cárdenas, en 1936. En esa misma línea, bastantes años después, vino la decisión del doctor Mosadeq, primer ministro de Irán, que en 1953 nacionalizó los recursos de su país; hasta entonces detentados por

la británica Anglo-Iranian (hoy British Petroleum) que siguió controlando el crudo iraní mediante un consorcio internacional de los recursos iraníes hasta la llegada de los ayatolás en 1979.

El modelo Achnacarry siguió sufriendo ataques, con episodios decisivos tras la creación, en 1960, de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a fin de promover sistemas homogéneos de precios cartelizados, fiscalidad a favor propio y establecimiento de formas de participación en los recursos propios a través de los beneficios y de la explotación directa preconiéndose desde 1971 la nacionalización de los yacimientos. Los cinco Estados o fundadores de la OPEP son Irán, Irak, Kuwait, Arabia Saudí, y Venezuela. Posteriormente se integraron Qatar, Libia, Indonesia, Emiratos Árabes Unidos, Argelia y Nigeria. Y en 2007 Angola, en tanto que en 2008 se dio de baja Indonesia.

Fue la OPEP la que provocó el primer choque petrolero. La causa histórica fue la represalia de los países árabes —seguida por el resto de la OPEP— contra el mundo occidental industrializado, a causa de la ayuda de éste a Israel en la guerra iniciada a principios de octubre de 1973, entre Egipto e Israel durante la fiesta judía del Yonkipur. Con el resultado de fuertes alzas de precios, a lo que se superpuso el embargo de crudo a ciertos países concretos (EEUU, Holanda, etc.). El efecto final fue explosivo: el primer choque petrolero elevó los precios OPEP de 3,5 a 14 \$/barril en sólo tres meses en el otoño de 1973. Con el efecto de que al encarecerse el *input* energético decisivo (y con subidas de precios derivados de ello en el gas, el carbón, e incluso el uranio), se produjo una fuerte contracción de la demanda de los demás productos. Pasándose así de una crisis energética a una dramática crisis industrial, con cierre de fábricas, paro masivo, etc. Con la consecuencia final de que las empresas, con sus reducciones de ventas no pudieron cumplir sus obligaciones con la banca. En definitiva, la crisis industrial, originada por la



energética, dio paso a una fuerte crisis financiera con no pocos cierres de los bancos más débiles<sup>1</sup>.

Cuando parecían amortiguarse los tremendos efectos de la crisis energética de 1973 tuvo lugar el segundo choque petrolero entre 1978 y 1979, que tuvo su origen en el destronamiento del Sha de Irán y la proclamación de la República Islámica. En total, en menos de una década, el precio medio del barril de crudo vendido por la OPEP pasó de 2 a 34 dólares.

El modelo económico del capitalismo de entonces parecía abocado a la quiebra si no se producía una respuesta occidental, que surgió en la Conferencia de Washington de 1974, de la que surgió la Agencia Internacional de la Energía (AIE), un cártel de consumidores con el objetivo de asegurar la autonomía en los aprovisionamientos, elaborar sistemas de información de los mercados, diseñar un programa de cooperación a largo plazo y promover la cooperación con los productores<sup>2</sup>.

De todos modos, tras un período de tendencia a la baja o a la estabilidad de los precios del crudo, la crisis del Golfo de 1990/91 con el ataque a Irak de tropas occidentales, devolvieron al centro del debate la debilidad energética del sistema occidental. Con la gran diferencia, respecto a un cuarto de siglo atrás, cuando en la OPEP aún no existía un criterio unánime y, mientras unos miembros seguían amenazando de tiempo en tiempo con embargos y desabastecimientos, otros mantenían una política de *grifo abierto*. No obstante, en la actualidad, las incógnitas sobre Irán y sobre un eventual ataque por parte de Israel siguen mostrando las dudas sobre el futuro energético, aunque en

todo caso, los indicios son que hay petróleo para muchos decenios; por los nuevos descubrimientos de arenas y esquistos con petróleo, y las nuevas expectativas polares. Amén de las extracciones *off shore* en aguas profundas. Aunque parece claro que los precios bajos de antaño, difícilmente volverán<sup>3</sup>.

### 3. Las energías renovables

Como alternativa al modelo claro de energías fósiles, está el desarrollo de las *alternativas o renovables*. Nuevas sólo hasta cierto punto, porque la mayoría de ellas han sido utilizadas desde los inicios de la propia civilización humana (sol, agua y viento), si bien ahora adquieren *nueva* relevancia por la configuración de nuevas tecnologías de rendimientos mucho mayores. En ese sentido, son evidentes los progresos de *energía eólica* (ya con aerogeneradores de hasta 10 MW en el mar del Norte) y que ha experimentado avances formidables en países como Dinamarca, Alemania, y España, y subsiguientemente en EEUU y China<sup>4</sup>.

También importantes son los avances en materia de aprovechamiento térmico y de recuperación de materias primas de los *residuos urbanos* debidamente seleccionados y pretratados. Es una cantera trascendente, si se considera que cada habitante de una gran ciudad produce como promedio un kilogramo diario de desperdicios. Sin olvidar los discutidos aprovechamientos de la biomasa que al margen de productos alimenticios ofrecen grandes posibilidades para las tierras ociosas con cultivos *ad hoc*.

Asimismo, el hambre de energía hace volver la vista a recursos que en otros tiempos no eran sino meros futuribles: la *fuerza maremotriz*, que en

<sup>1</sup> Ramón Tamames, *Estructura Económica Internacional*, 21ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2010.

<sup>2</sup> Sobre los desarrollos actuales del tema varios artículos de interés: Sergio Piccione, «Shell desarrollará con Mercedes y Ford la pila de combustible», *El Mundo*, 20 de agosto de 1998; Kenneth Gooding, «Fuel cells more than a dream», *Financial Times*, 3 de septiembre de 1998; *The Economist*, «Fuel cells hit the road», 24 de abril de 1999; Vanessa Houlder, «Hydro power facing a flood of opposition», *Financial Times*, 2 de noviembre de 1999; Tim Burt «Alternative fuels still outpaced by petrol», *Financial Times*, 14 de septiembre de 2000; Ignacio F. Bayo, «Perspectivas y pegas de las pilas de combustible y de las nuevas baterías», *El País*, 13 de noviembre de 2002; *Agenda The Magazine of RWE*, «Cold combustion».

<sup>3</sup> Bryan Walsh, «The future of oil. Extreme oil—from the deep Atlantic to the Artic, from fracking in the US to Sands in Canada— is replacing dwindling supplies. But it comes at a heavy economic and environmental cost», *Time*, 9 de abril de 2012.

<sup>4</sup> Nota 13: Puede verse Peter Marsh, «The answer, my friend, is blowing in the wind», *Financial Times*, 23 de mayo de 2002, un artículo altamente entusiasta sobre la energía eólica que va ganando fuerza por doquier.

las costas y mar adentro, será una fuente energética nada desdeñable; con precedentes técnicos, que están funcionando más que experimentalmente en Escocia, Portugal, España, etc.

Por su parte, la *geotermia* presenta posibilidades considerables en zonas volcánicas y en otras áreas; como también son de interés los recuperables pequeños *saltos de agua*, abandonados al construirse las grandes centrales hidráulicas, cuando las economías de escala lo barrían todo.

Pero, desde luego, el gran futuro cabe que esté en el aprovechamiento de la *energía sola*<sup>5</sup>. La imagen del Sol se ha convertido en el emblema de millones de personas de todas las edades, porque es la energía más limpia, y de hecho, a escala humana, la única inagotable. Es una energía nuclear proveniente de una gran central (el Sol) bien situada (en el centro mismo del sistema planetario) y que además funciona por el sistema de fusión de hidrógeno. Por su lejanía, no tiene para la humanidad sino efectos benéficos. El problema estriba en encontrar formas económicas para la captación y conservación de esa inagotable energía primaria.

Existen numerosos dispositivos para aprovechar la energía solar paneles o colectores que calientan agua o aire para calefacción y otros usos domésticos; células fotovoltaicas de sulfuro de silicio o de cadmio, que permiten la directa transformación de la luz en electricidad; grandes torres que, con espejos controlados por computadoras (heliostatos), que siguen el movimiento del Sol para reflejarlo hacia gigantescos hornos; así como centrales eólico-solares que marcan ahora el arranque de nuevos y esperanzadores avances. En EEUU, Francia, México, Israel, Australia, Grecia, España, Túnez y otros países hay gran número de

experiencias en el camino de abaratar la utilización de la energía proveniente de la *Central Sol*, a 150 millones de kilómetros de la Tierra.

Señalemos además que entre las fuentes futuras de energía, aparte de las convencionalmente conocidas como renovables, el sistema que parece más prometedor es el de la *célula de combustible*, que transformaría el hidrógeno contenido en el agua en energía, sin más resto que vapor de agua y oxígeno. La tecnología para ello está virtualmente resuelta, tanto para su aplicación al transporte en vehículos ligeros y pesados, como a efectos de generación de electricidad. Sin embargo, no cabe duda de que hay una actitud muy renuente a utilizar el sistema. No tanto por la relación psicológica de la palabra *hidrógeno* con la energía nuclear de fusión con la propia bomba de hidrógeno, como por la presión de los intereses petroleros a efectos de demorar la utilización de una fuente de energía primaria que un día u otro podría desbancar los hidrocarburos.

En todo caso, mientras se desarrolla en plenitud una política de energías alternativas, el *ahorro energético* se revela como una opción decisiva, en la doble secuencia de generación y aprovechamientos. Las centrales termoelectricas de carbón (en el caso del gas en ciclo combinado los rendimientos son mucho mayores), no aprovechan normalmente más del 45 por 100 de la energía del carbón o del gasóleo que consumen (lo demás se convierte en calor, humo y cenizas). Y después, en el transporte, puede perderse hasta el 25 por 100 de la energía producida. En tanto que los motores de combustión interna, apenas se llega, en el mejor de los casos, al 40 por 100 de aprovechamiento; una parte fundamental del carburante se transforma en CO y CO<sub>2</sub> (gases de efecto invernadero), que contribuyen al calentamiento global.

<sup>5</sup> Sobre las grandes posibilidades que actualmente están ofreciendo los avances en la tecnología para la utilización de la energía solar: Lawrie Delroy, «Solar's warm glow», *Financial Times*, 12.VI.1996; Casper Henderson, «The solar revival», *Financial Times*, 3.VII.1996; y «The battle for world power. Coal, gas and oil will not be the three kings of the energy world for even», *The Economist*, 7.X.1995. En cuanto a la célula de combustible, Cive Cookson, «Energetic performer», *Financial Times*, 2.VIII.1996.

## 4. Un cambio global sin precedentes

Nuestro mundo es muy distinto al de hace doscientos cincuenta años, cuando Adam Smith publicara *La riqueza de las naciones* (1776) –con solamente unos 800 millones de habitantes en el planeta y algunos enclaves urbanos de importancia, una única economía industrial, la británica; y un sistema colonial suministrando materias primas a Inglaterra–, donde Smith consideró el crecimiento económico como algo consustancial al sistema y como un orden natural, introduciendo el optimismo como elemento central del análisis económico. Pero hoy todo es diferente. Como nos recuerda muy pedagógicamente Ramón Tamames, en apenas siete generaciones –el tiempo que puede vivir una persona longeva que haya conocido los últimos tiempos de su bisabuelo a los primeros de sus biznietos–, la población se ha multiplicado por 8,75, pasando de 800 a 7.000 millones de habitantes.

En los últimos tiempos estamos presenciando cambios de una magnitud sin precedentes en la historia de la Tierra, con profundas afecciones a los flujos de materiales y de energía, y gran complejidad en las interacciones y en las retroacciones. Además, añadiendo más vértigo a la percepción, sabemos perfectamente que los cambios venideros serán aún más importantes. De modo, que en un intento de explicación, podemos agrupar en seis grandes epígrafes las características del cambio global, acudiendo a los estudios y análisis de las principales organizaciones internacionales dedicadas a esos temas, particularmente la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Veamos.

### 4.1. Perturbaciones en los ecosistemas

Las tres cuartas partes de la superficie habitable del planeta están gravemente perturbadas, como muestra la evolución de la superficie arbolada. Hace diez mil años los bosques representaban el 34 por ciento de la tierra firme y desde entonces hasta 1900 solamente descendió su superficie en dos puntos porcentuales. En 1995 la extensión ya era del 26 por ciento y actualmente tan sólo es del 20. En el momento presente, sólo una tercera parte de los bosques originarios continúa sin sufrir degradación directa, aunque se ve sometida a una larga serie de impactos indirectos. De continuar esta tónica –sin duda habrá cambios importantes–, el bosque tropical podría dejar de existir en el 2040.

### 4.2. Alteración del ciclo hidrológico

Sólo el 2,5 por ciento del agua en el planeta es potable y, además, las dos terceras partes de la misma se encuentran en los casquetes polares, con lo que hay disponibilidad de un escaso 0,3 por ciento. Por su parte, del agua utilizada, en un 25 por ciento procede del ciclo de evopatranspiración / precipitación, y un 54 de las fuentes de acumulación como ríos, lagos o acuíferos, lo que rompe también el ciclo hídrico natural. Ya hemos presenciado cómo en poco tiempo han desaparecido, o casi, los que otrora fueran grandes lagos, como el Aral en Asia central o el Chad en el Sahel africano, y es que en las últimas tres décadas, mientras que la población creció en un 40 por 100, el consumo de agua lo hizo en un 300.

El agua se convertirá en un futuro muy próximo –ya está sucediendo– en un recurso muy limitado y de alto valor geoestratégico y generador de en torno a los ríos del cercano oriente, como los casos del emblemático Jordán, disputado desde

los tiempos bíblicos. Con un caso de particular importancia internacional: el que Turquía, miembro de la OTAN y pretendiente de entrar en la Unión Europea, puede llegar a controlar con sus embalses las cabeceras del Tigris y del Éufrates.

Situaciones igual de problemáticas, aunque sin grave riesgo de conflicto internacional, las encontramos en el Nilo o el Colorado, pero sí con las expectativas problemáticas con los ríos Mekong, Bamaputra y otros que con origen en la meseta del Tíbet, China podría controlar en demérito la India y todo el sudeste asiático.

Por su parte, el río Murray australiano ha desaparecido en largos tramos por su sobreexplotación, lo que ha llevado a la salinización de tierras muy feraces hasta hace poco tiempo. En tanto que el Pantanal del Paraná en Brasil, la más extensa zona húmeda del mundo, se está degradando irreversiblemente por el abuso de las canalizaciones y las demás infraestructuras que afectan al río Paraná. Todas estas cuestiones tienen una cita pendiente en el 2012 en el llamado Foro de Marsella, en el que, con motivo de la crisis económica, caben pocas esperanzas.

#### 4.3. Cambios en los flujos de materiales

*Los seres humanos consumimos*; hemos destruido el 40 por ciento de la productividad primaria neta de los ecosistemas terrestres, siendo un ejemplo particularmente notorio el hecho de que, en el siglo XX, la población se ha multiplicado por tres, mientras que el consumo de energía lo ha hecho por quince; energía que, a día de hoy, ya vimos las causas, es fósil en un 85 por 100. Esa es la razón principal para que, desde el principio del siglo XIX, cuando se estaba iniciando la industrialización, se ha elevado en un tercio la concentración de CO<sub>2</sub>, y otros *gases de efecto invernadero (GEI)*. De otro lado, la especie humana superó el nivel de fijación de nitrógeno propio de los flujos naturales

en el ya lejano 1980, y las actividades extractivas mueven unos 70.000 millones de toneladas de tierras al año, lo que equivale a cinco veces el volumen de los sedimentos arrastrados por todos los ríos del planeta.

#### 4.4. Contaminación ambiental

La contaminación, que hasta hace pocas décadas era un problema de los países industrializados, se ha extendido con enorme virulencia hacia las grandes urbes y áreas de reciente industrialización de los países emergentes y en vías de desarrollo, particularmente China. Además, la contaminación es mucho más compleja y presenta ciclos interactivos de análisis más complejo, y casi siempre de difícil solución.

Actualmente, nos enfrentamos a tres tipos de contaminación y a su juego combinatorio. Primeramente, se produce una contaminación masiva, la más visible y reconocible, básicamente de nitrógeno, fósforo, azufre y sus derivados. En segundo término, se genera una contaminación por metales pesados, menos visible pero letal, principalmente por plomo, mercurio, cinc, cadmio, cobre y cromo. Y, tercero, hay una contaminación más reciente y de impactos no siempre previsibles, que es la de los compuestos orgánicos de síntesis y persistentes, como son las dioxinas, los furanos o los clorofluorcarbonados; una configuración de gran peligro, insuficientemente abordado a escala internacional.

#### 4.5. Merma de los recursos alimentarios

La base central de la alimentación humana, la producción de cereales, ha venido creciendo linealmente desde 1950, pero la producción per cápita es hoy la misma que la que existía en 1975, ya que una gran parte se dedica a alimentar al ga-

nado necesario para satisfacer la elevada demanda de carne existente en los países más ricos.

Lo mismo sucede con la pesca, que, aun manteniéndose desde hace dos décadas en la cifra de 100 millones de toneladas de capturas anuales, experimenta un descenso notable en las especies de mayor valor comercial, que será inevitable en los demás casos en poco tiempo. De hecho, los 100 millones de toneladas extraídas representaron ya en 1990 el rendimiento máximo sostenible de las especies, lo que conduce a conflictos pesqueros crecientes, de graves tensiones, como en el caso del fletán entre España y Canadá, en el del bacalao entre Irlanda y el Reino Unido, o en el recurrente entre Marruecos y la Unión Europea en el banco canariense. Incluso con casos como la piratería frente a las costas de Somalia tiene en su trasfondo la ocupación por las grandes flotas pesqueras de espacios anteriormente utilizados por las flotas locales.

Por otra parte, las esperanzas puestas en la acuicultura se enfrenta de hecho a un gran impacto ecológico: en su mayor parte, las especies criadas son ictiófagas, con lo que se podría llegar también a una sobrepesca de las especies que no son comercializables para el consumo humano pero que se utilizan para pienso, que resultan para el equilibrio de la vida marina.

Como resumen, la FAO ha calculado que en las dos últimas décadas, con cifras per cápita, los pastos y las tierras de cultivo han disminuido algo más de un 20 por 100, y en torno a un 12 por 100 lo han hecho las capturas pesqueras, en tanto que la superficie de bosques cayó en un 30 por 100. De todo ello se deriva que de los 7.000 millones de personas que habitan el planeta en 2012, 3.000 millones tiene problemas de malnutrición y 1.000 pasan hambre, pese a que la producción total de alimentos no ha dejado de crecer; lo que nos lleva a otro de los fundamentos del actual modelo, la falta de equidad.

#### 4.6. Pérdida de biodiversidad

Aparentemente desde 1960 se extinguieron 171 especies de aves y 115 de mamíferos, pero esos son los datos más llamativos, referentes de seres muy reconocibles, como el dodó en Madagascar. Pero, en conjunto, se extinguen unas 5.000 especies cada año, muchas sin haber sido ni siquiera catalogadas, lo que viene a significar una ratio superior a 10.000 veces lo que cabría considerar natural, lo cual periódicamente está acarreado una pérdida de patrimonio genético que quizá solamente sea evitable –y de manera limitada– con conservación *in situ* (parques, reservas, santuarios) y *ex situ* (zoológicos, jardines botánicos, bancos de germoplasma). Evidentemente, la extinción no es ajena a la evolución del modelo humano de vida pero para encontrarnos con un período comparable al actual tendríamos que acudir al Pérmico tardío o al Cretácico tardío. La cuestión es que estaríamos comparando períodos de cientos de miles o de millones de años con poco más de la mitad de la esperanza de vida de una persona de un país desarrollado.

### 5. La huella ecológica y el calentamiento global

Atendiendo a todo lo anterior, podríamos situar como origen de las grandes mutaciones observadas, al constante crecimiento de la población, particularmente en los PVD, un problema que se hará más grave de lo que hoy lo es si, como parece más que probable, se relaja o desaparece la política china de *un solo hijo*. Argumentación que es cierta, pero que adolece de una percepción incompleta, por no analizarse la huella ecológica de cada país o de cada grupo social; para observar cómo poblaciones de similar tamaño no siempre consumen el mismo espacio ambiental per cápita.



Y sobre todo hay que relacionar la situación con el calentamiento global (emisiones de GEI) y el cambio climático, con la consecuencia de la aceleración del deshielo de los casquetes polares y de los glaciares, lo que estaría contribuyendo a modificar la función reguladora de los océanos.

Pero el cambio climático, o más bien las razones antrópicas del mismo, sigue siendo una hipótesis inaceptable para algunos creadores de opinión, los *escépticos*, que consideran que el calentamiento global –de estar produciéndose, porque hay quienes niegan incluso este extremo– es algo natural que nada tiene que ver con las actividades productivas. El argumentario es sencillo: todos los viejos hablan de inviernos más crudos o de primaveras más lluviosas. Así, por ejemplo, los *negacionistas* nos evocan situaciones como la *pequeña glaciación* que tuvo lugar a caballo de los siglos XVII y XIX, y se retrataran en Bruegel que pintó magistralmente cómo se patinaba en los canales de Holanda. En España, Asturias declaró la guerra a Francia en mayo de 1808 bajo *helado tiempo*, y Napoleón soportó una trágica retirada en 1812 por las gélidas tierras alemanas, y en Londres se celebraban *ferias del hielo* sobre un Támesis congelado, la última de las mismas datada en 1819.

En contra del cambio climático de origen antrópico algunos autores afirman que el incremento del CO<sub>2</sub>, es *gas de la vida*, y que permite mayores cosechas. Y, yendo más allá, no faltan quienes ven como muy ventajoso el hecho que la desaparición del hielo marino a lo largo del siglo XXI ofrecerá nuevas posibilidades para la humanidad con la explotación de unos 16 millones de kilómetros cuadrados de mares en el círculo polar ártico. En ese sentido, Groenlandia ha perdido en la última década 240.000 millones de toneladas de hielo, y algo similar parece suceder en la Antártida, hoy reserva mundial protegida pero en grave riesgo de acumularse su status *de facto*.

## 6. El largo recorrido: de Estocolmo (1972) a la UICN (1980)

«Todos vivimos acosados por el miedo de que algo pueda corromper el medio de tal suerte que el ser humano se una a los dinosaurios como ejemplo de una caduca forma de vida [...] y lo que hace que tales pensamientos sean tanto más inquietantes es el conocimiento de que nuestro destino bien podría decidirse veinte o más años antes que el desarrollo de los síntomas de esa previsible situación». Esa aguda percepción de David Price podría reflejar la actitud que los organismos internacionales, los Estados y ciudadanos, que desde la década de 1960 vienen manteniendo que tales problemas no son más que meras externalidades negativas y que aquí no pasa nada anormal<sup>6</sup>.

Frente a las situaciones descritas, la marcha hacia un modelo de desarrollo diferente y, especialmente, hacia una estructura energética compatible con la conservación de la Tierra, está siendo muy larga. Aun con aciertos notables, esa marcha no ha concluido, siendo muchas las decepciones; y, como se deduce de la observación de Price, difícilmente tendrá éxito si esperamos a detectar y comprender todos los síntomas de la enfermedad. Por ello es necesario el *principio de prudencia* ante el escepticismo: si sabemos o suponemos que la actividad productiva acelera determinados cambios, tengan o no una primera razón natural, lo sensato es tomar medidas.

En 2012 se cumple el cuadragésimo aniversario de la Conferencia de Estocolmo, considerada unánimemente como la primer cumbre internacional dedicada al medio ambiente. No obstante, encontramos dos hitos importantes un año antes, 1971: la aprobación de la primer ley ambiental, la norteamericana *Clean Air Act*, y la fundación de Amigos de la Tierra (*Friends of the Earth*, FOE).

<sup>6</sup> Ramón Tamames, *El grito de la Tierra. Biosfera y cambio climático*, RBA, Barcelona, 2010.



La ley abría el camino hacia la política ambiental y sería el ejemplo para otras, tanto en Estados Unidos como en otros países. Por su parte, con FOE nacía una potente organización ecologista internacional –hoy con unos dos millones de miembros– que, al mismo tiempo, añadía a la tradicional política naturalista de *espacios y especies* una visión global sobre las relaciones entre el desarrollo económico y la salud de los ecosistemas. Asimismo, ya en 1957 el Tratado de Roma, en su artículo 2, recogía el *desarrollo armónico* y la *expansión equilibrada*, mientras que en el 35 hacía lo mismo con la salud pública y la protección de los seres vivos. En la conferencia de Estocolmo de 1972, en plena guerra fría, participaron la URSS y demás países de planificación central como fruto, entre otros, del primer acuerdo de cooperación entre los EEUU y la Unión Soviética.

Conforme a los problemas más agudos de la época, la conferencia de 1972 abordó principalmente el asunto del medio ambiente urbano, aunque no dejó de ocuparse de la crisis de materias primas que comenzaba a aparecer en el horizonte y que se vería agravada un año después por el primer choque petrolífero. Con el resultado de la creación del PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, con sede en Nairobi, en un doble gesto hacia los PVD y la conservación de la naturaleza.

Los años siguientes estuvieron marcados por la crisis energética, que supuso una gran aceleración tecnológica, en un intento de los países industrializados de reducir sus costes y su dependencia. Ello supondría la puesta en marcha de políticas de ahorro energético que, entre otras cosas, permitieron superar las pesimistas previsiones ambientales que el equipo de Meadows había plasmado en su informe de 1972 al Club de Roma *Los límites del crecimiento*. También en ese momento de crisis energética y económica y de políticas ambientales inspiradas en las directrices de Estocolmo, por vez primera una constitución, la española de 1978,

consideraba como derechos fundamentales «el medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales» (art. 45).

En la década de 1980 tuvo lugar un salto adelante de vital importancia que condicionaría las políticas ambientales y, sobre todo, todas las cumbres y conferencias internacionales hasta el presente: la aparición del concepto de *desarrollo sostenible*. Este concepto aparece en la Estrategia Mundial para la Conservación que la UICN presenta a finales de 1980.

## 7. Carter y Reagan: dos visiones distintas frente al desarrollo sostenible

En 1982, el Environmental Protection Council, un grupo creado *ad hoc* desde la Casa Blanca, presentó *Global 2000*, conocido genéricamente como *Informe Carter* por el presidente que lo encargó a la EPA. El impacto del estudio fue de tal envergadura que su traducción al japonés fue en ese país de *Biblia del ambientalismo*. El informe tuvo su continuación en *Futuro global*, que vio la luz años después, y cuya publicación bloqueó el presidente Reagan; disolviendo el grupo de expertos, por lo que tuvo que ser editado en Europa, concretamente por el *Ökoinstitut* de Friburgo. Episodio demostrativo de que la problemática ambiental estaba entrando en el centro de los grandes conflictos y que en torno a la política ambiental se iban a producir duras luchas y controversias.

Desde un punto de vista institucional, otro paso importante se produjo en 1987 con la aprobación del Acta Única Europea, en cuyo articulado aparecieron tres prioridades: preservar, mejorar la calidad del medio ambiente; proteger la salud de las personas; y asegurar una utilización racional y prudente de los recursos naturales. Además, las políticas ambientales preexistentes fueron unificadas y se configuró una política ambiental *de iure* allí

donde hasta entonces solo era *de facto*, creándose una dirección general dotada de personal y presupuesto, aunque todavía con un escaso 1 por 100 de los recursos comunitarios.

En el tránsito de la década del ochenta a la de los noventa del siglo XXI también hubo avances notables en el intento de solucionar o amortiguar los problemas ambientales. En 1989 la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo hizo público *Nuestro futuro común*, conocido popularmente como *Informe Brundtland* por estar presidida por la primer ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland. En el informe, muy amplio y muy detallado, se adoptó el ya referido concepto de *desarrollo sostenible* que la UICN había acuñado casi diez años antes, dándose del mismo la definición más extendida de entre las múltiples definiciones que existen: «el que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Y por lo que respecta a la asunción de este concepto por parte de las organizaciones políticas, la primera iniciativa se adoptó en Europa, con la Declaración de Dublín de 1991, en la que se recogió la definición, enunciándose las líneas maestras del desarrollo sostenible.

## 8. Programas en la década de 1990

En 1990 algunas instituciones económicas internacionales entraron en acción en el tema del medio ambiente. El Banco Mundial creó el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, en la idea de poner condiciones de carácter ambiental a las solicitudes de préstamos y ayudas para programas de desarrollo, afrontando cuatro problemas: cambio climático, diversidad biológica, aguas internacionales y deterioro de la capa de ozono.

Sin embargo, el funcionamiento de ese Fondo fue ineficaz, sus logros escasos, siendo uno de los principales fracasos el hecho de que financiaba con cantidades muy superiores a los programas energéticos convencionales, con lo cual el objetivo de combatir el cambio climático quedaba prácticamente anulado.

Diez años después de acuñar el concepto de *desarrollo sostenible*, la UICN presentó su nueva estrategia en 1991, con el documento *Cuidando la Tierra*, en el que la organización repasó lo acaecido en una década, planteando nuevos objetivos y realizando duras críticas. En esa dirección, la UICN, marcó tres objetivos para la década del noventa: mantenimiento de los sistemas que soportan la vida y los procesos ecológicos esenciales; conservación de la diversidad genética; y uso sostenible de los ecosistemas y de las especies silvestres. Adicionalmente, la UICN propuso un modelo de sociedad sostenible con las siguientes bases: respeto y cuidado por la comunidad de la vida; mejora de la calidad de la vida humana; conservación de la vitalidad y diversidad de la Tierra; minoración de la tasa de reducción de los recursos no renovables; mantenimiento de los límites de la capacidad de carga de la Tierra; cambio en las actitudes y prácticas personales; prioridad de las diversas comunidades humanas para cuidar su propio entorno; provisión de medios a escala nacional para integrar desarrollo y conservación; y creación de una alianza global.

Pero la gran sorpresa por parte de la UICN se manifestó en el uso que del concepto de *desarrollo sostenible*, al proponer la idea de *vida sostenible*, contra una conceptualización del *desarrollo sostenible* que había adquirido una vertiente extremadamente economicista. No era una crítica aislada sino extendida entre algunos científicos y entre casi todos los ecologistas, destacando en ello Amigos de la Tierra, precisamente la organización inter-

nacional que ya había dado el paso hacia un *nuevo ecologismo* a principios de los setenta. Como ejemplo y objeto de esas críticas, podemos detenernos en una de las conceptualizaciones del desarrollo sostenible más utilizadas en ese momento, en el sentido de Herman Daly cuando dice que deben cumplirse tres condiciones: consumir recursos no renovables a una tasa inferior a su ritmo de renovación; consumir recursos no renovables a una tasa inferior a la tasa de su sustitución por recursos renovables; y contaminar a una tasa inferior a la de asimilación del medio.

En 1992 se celebró la conferencia de Río de Janeiro, conocida como *Cumbre de la Tierra*. En ella, con la participación más amplia de cuantas conferencias y reuniones habían tenido lugar hasta entonces, se consagró el paradigma del desarrollo sostenible, en la idea que Ashby había lanzado casi veinte años antes: la de *reconciliar* al hombre con la naturaleza. En Río se adoptó la Agenda 21, a modo de programa global para el siglo que estaba a nueve años de entrar. Asimismo, se firmaron dos importantes documentos: el Convenio de Biodiversidad y el Convenio sobre el Cambio Climático.

En 1993, el Tratado de Maastricht modificó el viejo artículo 2 de Roma de 1957, introduciendo la idea del «crecimiento sostenible que respete el medio ambiente». El uso del término *crecimiento* en vez del de *desarrollo* fue fruto del intento de consenso entre los estados más progresivos (Suecia, Finlandia, Holanda, Alemania) y los más regresivos (Bélgica, Reino Unido, Italia, España), terminología que se decantó a favor del *desarrollo* en el posterior Tratado de Ámsterdam.

Sobre la base de los acuerdos de Río y de la nueva política comunitaria europea se realizaron entre 1993 y 1995 varios estudios bajo el epígrafe genérico de *Project Sustainable Europe*, en un intento de calcular el espacio ambiental o la huella ecológica de Europa. Las conclusiones fueron llevadas en 1995 a la Conferencia de Heidelberg, donde estuvieron presentes científicos, gober-

nantes, ecologistas, sindicalistas y empresarios. Una reunión de la que salió un decálogo en el que se exponían las disfunciones de la política ambiental europea –la más avanzada del mundo por entonces– así como las prioridades para una futura reforma del Tratado de Maastricht en materia ambiental.

En 1997, un lustro después de la Conferencia de Río, se celebró la Cumbre de Nueva York, denominada popularmente como *Río+5*, en la que se reconoció de forma palmaria que, lejos de mejorar, los indicadores ecológicos estaban mostrando una degradación acelerada en todo el planeta, y lo cierto es que exceptuando ese reconocimiento, de poco más sirvió la reunión, aunque en su haber quedó la creación del Comité de Desarrollo Sostenible de la ONU, con el propósito de impregnar de las nuevas decisiones de la organización.

El Convenio sobre el Cambio Climático acordado en Río en 1992 acabó cristalizando cinco años más tarde, en diciembre de 1997, en el Protocolo de Kioto, suscrito para hacer frente al calentamiento global y, especialmente, a los gases de efecto invernadero que lo provocan o aceleran, muy especialmente el CO<sub>2</sub>. Desde un principio los sectores ecologistas y un buen número de científicos hicieron patente sus dudas, conforme al algoritmo inglés TL<sup>2</sup>: *too little, too late*. En este sentido, el propio Wallace S. Broecker, padre de la expresión *calentamiento global*, lo dijo con una total claridad: «hagamos lo que hagamos, la cantidad de CO<sub>2</sub> en la atmósfera se va a duplicar con respecto a la que había en 1800, por lo que, en los próximos cien años vamos a experimentar un cambio tremendo y no hay ninguna esperanza para detener el avance de este gas».

Estas reticencias son mucho más que presagios agoreros y, muy posiblemente, estén en lo cierto. Pero, pese a ello, cumplir las directrices del Protocolo de Kioto es vital, aunque acabe por no resolver el cambio climático. El cumplimiento del protocolo permitirá mejorar la calidad de vida en las regiones

hoy más contaminadas, una mayor eficiencia energética, un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y una consideración de los bienes comunes como bienes globales, que dejan de ser *propiedad de nadie* y pasan a ser *propiedad de la humanidad*. No aplicar las directrices de Kioto con la excusa de que ya es tarde sería lo mismo que no aplicar tratamientos paliativos a un enfermo con la excusa de que su mal es irreversible. Y, además, siempre existe una posibilidad, por remota que parezca, de que pueda darse la reversibilidad<sup>7</sup>.

## 9. En el siglo XXI

*Río+10*, en el 2002, ya en el siglo XXI, fue otro fracaso. La cumbre se celebró en Johannesburgo y se diseñó un plan que pretendía conciliar «el crecimiento económico, la justicia social y la protección del medio ambiente», plan que tal parecía entusiasmar solamente al secretario general de la ONU, Kofi Annan. Los cometidos asumidos fueron demasiado amplios y complejos, y sin acompañamiento financiero y sin medios organizativos suficientes. Por eso, cuando se llegó a *Río+15*, en Nueva York en el 2007, salvo para hacerse la *foto de familia*, los dirigentes mundiales solamente acudieron a certificar que todo estaba peor y que el deterioro del planeta se aceleraba más y más.

Vistas así las cosas, los miembros del Convenio de Cambio Climático decidieron reunirse de nuevo en diciembre de ese mismo 2007 en la Conferencia de Bali, donde acordaron un nuevo protocolo que sustituyera al de Kioto, cuya expiración estaba fijada para el 2012. De esta reunión de Bali salió una *hoja de ruta*, con un calendario claro y preciso, con el fin de alcanzar un acuerdo definitivo en la cumbre que se iba a desarrollar en Copenhague dos años más tarde. Esta reunión en Dinamarca se presentaba, a juicio de casi todos, como *la última oportunidad*.

<sup>7</sup> Ramón Tamames, *El grito de la Tierra. Biosfera y cambio climático*, RBA, Barcelona, 2010.

La primer reacción tras la Conferencia de Bali la tuvo la Unión Europea. En abril del 2009 el Consejo de Ministros de Medio Ambiente aprobó la directriz *20-20-20 por 100*, esto es, 20 por ciento de consumo energético de fuentes renovables, 20 por ciento de mejora en la eficiencia energética y 20 por ciento de disminución de emisiones de CO<sub>2</sub>. Todo ello estaba planteado en el horizonte del año 2030.

Pero de poco sirven estas iniciativas si Estados Unidos y China, los principales emisores de gases de efecto invernadero, no se comprometen con los objetivos. Aún no lo hicieron y por eso, fundamentalmente, la Cumbre de Copenhague del 2009 acabó como la de Nueva York de dos años antes, en una nueva oportunidad perdida. Y lo mismo sucedió en Cancún en 2010 y en Durban en 2011; apañándose el tiempo para ajustar el Protocolo de Kioto cuya vigencia cubrirá hasta 2013<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Otra bibliografía complementaria: N. Adger, *Fairness in adaptation to climate change*, Massachusetts Institut of Technology, Boston, 2006; Roberto Centeno, *Economía del Petróleo y del Gas natural*, Tecnos, Madrid, 1974; Roberto Centeno, *El petróleo y la crisis mundial*, Alianza Editorial, Madrid, 1983; Jean-Marie Chevalier, *Le Nouvel Enjeu pétrolier*, Calmann-Levy, 1973 (versión española en Laia, Barcelona); Michel Grenon, *Ce Monde Affamé d'énergie*, Robert Laffont, París, 1973 (versión española en Alianza Editorial, Madrid, 1974); L. Mihailovitch y J. J. Pluchart, *Les Compagnies pétrolières internationales*, PUF, París, 1980; de los mismos autores, *L'OPEP*, PUF, París, 1981; José Ignacio Gafo, «La política de la OPEP», en el *Boletín Semanal del ICE*, n. 2.118, 25 de enero de 1988; Peter Hill y Roger Vielvoye, *Energy Crisis*, Robert Yeatmen Ltd., Londres, 1974; William W. Hogan, *Changing patterns in the energy market*, en *Energy Conservation*, editado por J. C. Sawhill y R. Cotton, The Brookings Institution, 1986; J. King, y M. Slesser, *No sólo es dinero... La economía que precisa la naturaleza*, Icaria, Barcelona, 2006; D. Loperena, *Desarrollo sostenible y globalización*, Thomson, Madrid, 2003; *Declaración del milenio*, ONU, Nueva York, 2000; J. A. Pascual, *El arca de la biodiversidad. De genes, especies y ecosistemas*, Celeste, Madrid, 1997; T. Rifai, *Le Prix du Pétrole*, Editions Technic, París, 1974; J. Rifkin, *La economía del hidrógeno*, Paidós, Barcelona, 2002; David M. Rivas, *Desarrollo sostenible y estructura económica mundial*, Cideal, Madrid, 2004; Robert Aymar, «La comunicación es crucial en el proyecto mundial de fusión», *El País*, 31 de julio de 1995; Anthony Sampson, *The Seven Sisters*, Bantam, Nueva York, 1975; Lorenzo Smith Pillitz y Carlos Rodríguez Braun, «Petróleo y fletes en el segundo semestre de 1987», en el *Boletín Semanal del ICE*, n.º 2.125, 14 de marzo de 1988; Ramón Tamames y Begoña González Huerta, *Estructura económica internacional*, Alianza, Madrid, 2010; Mitchell Wilson (en colaboración con René Dubos, Henry Margenan y C. P. Snow), «Energía», *Time-Life International*, Hamburgo, 1979.



# MULTINACIONALES EN ACCIÓN

*Pablo Martín Urbano*

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

La importancia decisiva de las empresas multinacionales se explica por una serie de razones de economías de escala y desarrollo tecnológico, siendo su crecimiento acelerado en los últimos años una muestra muy significativa de la globalización. Lo cual se confirma con el estudio de los flujos de inversión extranjera directa, debido a las grandes ventajas que esas corrientes de recursos significan para acelerar el crecimiento económico de los países receptores. En esa dirección, las naciones emergentes ganan cuota en cuanto a recursos que aportan, con grandes oportunidades de crecimiento para los países en vías de desarrollo, y ya con multinacionales propias, que van ganando importancia para la economía global en el comercio y la inversión Sur-Sur. Cabe destacar, finalmente, que la proliferación de empresas transnacionales ha impulsado el desarrollo de *códigos de conducta*, cuyo objetivo, no siempre cumplido, es favorecer los comportamientos más correctos en los entornos donde operan.

## Abstract

*The importance of the multinational companies in the world scenario can be explained on a certain number of reasons; among which globalization appears as one of the main forces. Something that it is confirmed with the increasing of the direct foreign invest-ments, that represent many and great advantages in favour of growth for the receptor countries. In that sense, emerging nations are gaining share in the international investment flows, since they provide opportunities for growth vis-à-vis the less developed countries; with the emergence of more and more multinationals of their own property, very active in the South-South trade and investment. And last but not least, the proliferation of transnational corporations has led to the elaboration of codes of behaviour, in the aim of encouraging appropriate rules –not always observed– in the areas where they operate.*

## 1. Orígenes

La influencia creciente de las empresas multinacionales (EMN) en el comercio mundial, la inversión, y la transmisión de tecnología ya fue señalada en la III Conferencia de la UNCTAD, de 1972, en Chile. Pero la multinacionalización como complejo fenómeno socioeconómico, es una realidad muy anterior, que surgió como una necesidad para responder a la ampliación de los mercados, como consecuencia de nuevas tecnologías y descubrimientos geográficos. Ese fue, precisamente, el origen de la «Compañía de Moscú», fundada en 1655, para el comercio con Rusia<sup>1</sup>. O incluso podríamos hacer

referencia a experiencias anteriores como las compañías de Indias, muy activas en el comercio con las colonias europeas desde el comienzo del siglo XVII: la primera, la inglesa de las Indias Orientales, fundada en Londres en 1600 durante el reinado de Isabel I, y la Neerlandesa de las Indias Orientales, nacida en Ámsterdam en 1602.

Sin embargo, siendo interesantes esos y otros antecedentes, sólo en el siglo XIX tuvo lugar una primera onda de internacionalización del sistema productivo, en paralelo a la reducción de los costes de transporte y el decreciente proteccionismo arancelario, propios de la era del libre cambio. De ese modo, fue configurándose la estructura de las multinacionales que irán ubicando unidades de producción en el exterior de sus países de origen, tratando de incrementar su eficacia en ventas a

<sup>1</sup> Krause, L. B (1972): *The Multinational Corporation*, Brookings Institution, Washington.



escala internacional. En ese sentido se ha considerado Singer como la primera multinacional auténtica<sup>2</sup>, instalada en Glasgow desde 1865 para atender todas las necesidades del imperio británico y otros países.

## 2. Definición, caracterización y clasificación de las EMN

La ONU define las EMN, también conocidas como *sociedades transnacionales*, como empresas que posee establecimientos en más de dos países, esto es, que tienen al menos una filial en el extranjero. Con diversidad de planteamientos que cabe caracterizar en los puntos siguientes<sup>3</sup>:

- Disponibilidad de unidades de producción en más de un país, de forma que ninguna de sus plantas es absolutamente decisiva para los resultados finales.
- Carácter multiplanta o multiproducto para penetrar en los más diversos mercados, aprovechando las ventajas que pueda ofrecer cada uno de ellos.
- Empleo de forma sistemática y casi exhaustiva de todas las posibilidades en materia de nuevas tecnologías, organización industrial, dirección de personal, gestión de stocks, marketing, publicidad, promoción de ventas, etc.
- Fuerte inversión en investigación y desarrollo y en sus aplicaciones, de modo que, la tecnología llegue a convertirse en la base misma de la continua expansión de las EMN.
- Política muy agresiva y ágil en la colocación de los recursos líquidos en activos financieros de ámbito mundial.

- Conocimientos amplios y profundos de la estructura y el funcionamiento de los mecanismos políticos de los países en que se actúa. Haciendo uso en este caso las EMN de su poderío para influir en el marco legislativo y operacional de sus propias inversiones; a base de presionar a las autoridades locales de las maneras más diversas; llegándose hasta el soborno en la conspiración, o el apoyo a golpes militares.

Esas características *clásicas* de las EMN se refuerzan con la tendencia a crecer indefinidamente, horizontal, verticalmente, o en ambas direcciones a la vez, a través de fusiones y adquisiciones que normalmente se realizan para ganar en dimensión de activos, facturación, etc., con la finalidad global de lograr economías de escala. Objetivos que en ocasiones no están exentos de costes, especialmente por los problemas más o menos inesperados que surgen en la nueva corporación así recreada, en razón a las diferentes culturas de las partes a integrar, o por la aparición de las *deseconomías de escala*, con notable pérdida de capacidad estratégica. Igualmente, es característico de las EMN el uso de mecanismos para reducir su exposición tributaria por la vía de asignación de precios de transferencia, así como aprovechando lagunas tributarias, y ocultando ganancias bajo el manto protector de los paraísos fiscales<sup>4</sup>.

En lo que respecta a la clasificación, la enorme variedad de empresas multinacionales ha favorecido el desarrollo de una amplia tipología, que Perlmutter esbozó según el grado de centralización de las EMN<sup>5</sup>:

<sup>2</sup> M. Wilkins, *American Business Abroad from the Colonial Era to 1914*, Cambridge: MA: Harvard University Press, 1970.

<sup>3</sup> Ramón Tamames y Begoña González Huerta, *Estructura económica internacional*, Alianza Editorial, Madrid, 2010.

<sup>4</sup> A. Mold, «Una propuesta de gravar con impuestos unitarios las ganancias de las empresas transnacionales», *Revista CEPAL*, nº 82, 2004.

<sup>5</sup> H. Perlmutter, *Managing the multinational. Preparing for Tomorrow*, Business International in conjunction with the Centre d'Etudes Industrielles, Ginebra, 1970.



- *Etnocéntricas*, caracterizadas por basarse en una fuerte centralización en el país de origen, donde se toman las decisiones importantes; y donde su organización resulta compleja, en contraste con la sencillez del organigrama exterior.
  - *Policéntricas*, diferenciadas por su descentralización, al transferirse mayor libertad a sus filiales.
  - *Geocéntricas*, estructuradas desde la máxima descentralización de modo que cada filial pueda desarrollar su propia política.
- En la Tabla 1 figuran las primeras 30 EMN por sus activos, los países emergentes van para arriba, creciendo a toda velocidad y con evidentes aspiraciones de tener un papel cada vez más importante en la comunidad internacional. En ese sentido, Goldman Sachs previó en 2001 que en 2007 las EMN de los emergentes supondrían el 10 por 100 del PIB mundial. Profecía que se vio desbordada por la realidad pues en *términos ppp* (*purchasing power parity*) ese año de 2007, las susodichas EMNs ya representaron el 14 por 100 del PIB universal. Con China en primera línea, en ve-

Tabla 1. Las 30 primeras EMN según sus activos (en el extranjero y total) y ventas (millones de dólares, 2011)

Empresa	País de origen	Actividad	Activos extranjeros	Total activos	Cifra de ventas
General Electric Co	EEUU	Electrical & electronic equipment	551.585	751.216	287.000
Royal Dutch Shell plc	Holanda/Reino Unido	Petroleum expl./ref./distr.	271.672	322.560	97.000
BP plc	Reino Unido	Petroleum expl./ref./distr.	243.950	272.262	79.700
Vodafone Group Plc	Reino Unido	Telecommunications	224.449	242.417	84.990
Toyota Motor Corporation	Japón	Motor vehicles	211.153	359.862	317.716
Exxon Mobil Corporation	EEUU	Petroleum expl./ref./distr.	193.743	302.510	83.600
Total SA	Francia	Petroleum expl./ref./distr.	175.001	192.034	92.855
Volkswagen Group	Alemania	Motor vehicles	167.773	266.426	388.000
EDF SA	Francia	Utilities (Electricity, gas and water)	165.413	321.431	158.842
GDF Suez	Francia	Utilities (Electricity, gas and water)	151.984	246.736	211.413
Telefonica SA	España	Telecommunications	140.882	173.403	269.047
E.ON AG	Alemania	Utilities (Electricity, gas and water)	135.272	204.277	85.105
Chevron Corporation	EEUU	Petroleum expl./ref./distr.	124.411	184.769	62.000
ArcelorMittal	Luxemburgo	Metal and metal products	124.392	130.904	262.832
Enel SpA	Italia	Electricity, gas and water	121.415	224.548	78.313
Siemens AG	Alemania	Electrical & electronic equipment	114.648	139.939	405.000
Nestlé SA	Suiza	Food, beverages and tobacco	113.574	118.818	281.000
Anheuser-Busch InBev NV	Bélgica	Food, beverages and tobacco	108.440	114.342	114.313
Eni SpA	Italia	Petroleum expl./ref./distr.	106.638	176.189	79.941
Deutsche Telekom AG	Alemania	Telecommunications	104.342	170.780	252.494
Honda Motor Co Ltd	Japón	Motor vehicles	104.286	139.644	176.815
Iberdrola SA	España	Utilities (Electricity, gas and water)	87.397	125.202	28.519
Pfizer Inc	EEUU	Pharmaceuticals	83.966	195.014	110.600
ConocoPhillips	EEUU	Petroleum expl./ref./distr.	83.180	156.314	29.700
Novartis AG	Suiza	Pharmaceuticals	82.506	123.318	119.418
Daimler AG	Alemania	Motor vehicles	80.774	181.494	260.100
Ford Motor Company	EEUU	Motor vehicles	79.581	165.793	164.000
Johnson & Johnson	EEUU	Pharmaceuticals	79.430	102.908	114.000
Mitsubishi Corporation	Japón	Wholesale trade	79.153	136.947	58.723
Hutchison Whampoa Limited	Hong Kong, China	Diversified	75.650	92.762	240.000

Fuente: UNCTAD.

locidad de crucero para adelantar a EEUU en términos de PIB antes del 2030<sup>6</sup>. Y ya (2009) con 8 EMN propias dentro de las 50 mayores de todo el mundo. Pudiendo pronosticarse que en diez años más, un tercio de las 500 del elenco serán multinacionales de emergentes.

### 3. Las empresas multinacionales y la trilateral

Podría reproducirse aquí una clasificación de las EMN, por su orden de importancia, según el modelo de los *rankings* que realizan sistemática y anualmente una serie de revistas, entre ellas, *Fortune*. Pero aparte de tales clasificaciones (véase Tabla 1) de las que casi siempre son cabeza de importantes conglomerados, lo verdaderamente fundamental es darse cuenta de que al menos en ciertos momentos, hay una coordinación formalizada entre las EMN con cierta estrategia común.

La expresión de ese poder a nivel internacional pudo verse en la «Comisión Trilateral», cuyos fundamentos teóricos se debieron a Zbigniew Brzezinski, quien en un célebre artículo propuso en 1971 –tras la *debacle* de EEUU en la guerra de Vietnam– una mayor cohesión dentro del mundo occidental; para con base en las grandes corporaciones transnacionales mantener el poder del capitalismo, resistiendo la presión del Tercer Mundo y de los países socialistas. Todo ello significaba compartir, al menos parcialmente, el poder de EEUU con las otras dos piezas fundamentales del sistema trilateral: Japón y Europa (y sobre todo la República Federal de Alemania).

Así las cosas, en diciembre de 1971, Zbigniew Brzezinski –más tarde uno de los hombres clave de la estrategia de poder del presidente Carter– convenció a Huntington Harris, de la Brookings Institution, para llevar a cabo una serie de estudios acerca del trilateralismo. Estudios de los que vino a hacerse portavoz David Rockefeller, presidente del Chase Manhattan Bank, a quien se unieron diversos prohombres de los distintos círculos de negocios que aprobaron la idea. La propuesta formal se presentó a la Fundación Ford, cuya

financiación hizo posible diseñar el dispositivo de la *Comisión Trilateral*, que se constituyó definitivamente en Tokio el 23 de octubre de 1973.

La Trilateral es un «matrimonio entre intelectuales y personas influyentes», según *The Economist*<sup>6</sup>. Otros pueden ver en ella un verdadero *who's who* del mundo industrial capitalista y de la alta finanza<sup>7</sup>. Pero según la propia Trilateral, lo importante es que «la creciente interdependencia que sus fundadores vieron en 1973, se ha profundizado en la actual globalización». Ese es el sentimiento del virtual *numerus clausus* de los 350 líderes que forman el club; procedentes de sectores muy diversos: mundo de los negocios, medios de comunicación, académicos, funcionariado y altos cargos (excepto ministros en ejercicio), sindicatos, y organizaciones no gubernamentales. Con un *Comité Ejecutivo* de alrededor de cuarenta miembros<sup>8</sup>.

La Trilateral edita la revista *Dialogue* y organiza reuniones especializadas sobre gran número de temas. No es demagogia, pues, tomar buena nota del gran poder de las EMN. Por ello mismo, se hace necesario estudiar sus características; y saber si realmente pueden ser supervisadas, vigiladas o controladas. Dos temas que abordamos en las siguientes secciones de este capítulo.

## 4. Inversión directa extranjera

### 4.1. Crecimiento de la IDE

Las inversiones de las EMN se sitúan dentro de la inversión directa extranjera (IDE), que se denomina así para diferenciarla de las inversiones de cartera a corto plazo y con carácter financiero y especulativo. Otro mecanismo de la IDE es la externalización de la actividad a través de la subcontratación (*outsourcing*) que otorga

<sup>6</sup> Ramón Tamames en su libro *El siglo de China. De Mao a primera potencia mundial* (Planeta, 2007), acercaba ese horizonte en diez años menos: 2020.

<sup>7</sup> Entre los miembros «intelectuales» de la Trilateral cabe citar a los economistas Ackley, Arthur Burns, a los diplomáticos Kissinger, Ball y Reischauer; y a los miembros del equipo Carter –en el que en 1979 había 17 «trilateralistas»– Walter Mondale, Cyrus Vance y Zbigniew Brzezinski. En 1986, en línea con la *12ª Cumbre de los Siete*, la Trilateral en su reunión de Madrid, en mayo, se pronunció por una coordinación sistemática de la economía de los *grandes* (*El País*, 19 de mayo de 1986).

<sup>8</sup> <http://trilateral.org:9999/about.htm>.

una gran influencia a la empresa contratante sobre la actividad de la subcontratada, habida cuenta su posición preeminente en la cadena de valor. Por otra parte, el rápido crecimiento de la IDE desde el principio de la década de 1980, es una de las explicaciones principales de la creciente internacionalización de la producción, que ejerce una gran influencia en las condiciones de competencia internacional. En ese sentido, se trata de uno de los motores de la globalización y un poderoso factor de la globalización.

La IDE constituye un excelente indicador del atractivo económico de los países, pues se mueve por las expectativas de beneficio a largo plazo, pudiéndose agrupar las razones que impulsan a invertir fuera del país en cuatro grandes grupos:

- Acceder a otros mercados o ampliarlos, tratando de reducir la distancia que los separa (costes de transporte) o superar los obstáculos de entrada. El acceso puede realizarse *ex novo*, explotando ventajas relacionadas con un producto innovador, un mercado inexplorado o emergente, o con una competencia débil. Esas situaciones otorgan una prima muy fuerte al primer entrante, que puede optar, como ocurre a menudo, por la cooperación; vía mediante la constitución de empresa conjunta o *joint venture*, compartiendo costes y riesgos. En el caso de que el acceso se dirija a mercados maduros, donde la competencia es fuerte, la alternativa puede consistir en hacerse con una empresa ya implantada.
- Buscar ventajas relacionadas con la disponibilidad de recursos naturales o humanos. En este caso, se trata de garantizar aprovisionamientos de materias primas (recursos naturales, energía) u otros factores de producción al menor coste posible.
- Conseguir economías de escala de ámbito mundial, buscando disminuir los costes de producción y optimizando la posición de la

empresa en la división internacional del trabajo, con la explotación de una serie de ventajas: posibilidades de incrementar la cantidad y variedad de su producción, internalización de parte de los procesos, realizados anteriormente a través del mercado o disminución de los costes de negociación o I+D.

- Mejorar la posición competitiva frente a los rivales, lo que tiene que ver no sólo con el desarrollo de ventajas materiales recogidas en los puntos anteriores, sino con la reacción frente al comportamiento de los competidores. También cabe aquí el efecto contagio que supone una cierta imitación de las estrategias de los competidores<sup>9</sup>.

#### 4.2. Ventajas de la IDE

La inversión directa en el exterior tuvo un gran impulso a finales del siglo XIX para alcanzar su máxima expansión inmediatamente antes del comienzo de la Primera Guerra Mundial (IGM), ralentizándose fuertemente hasta el final de la Segunda Guerra Mundial (IIGM). A partir de ella se inició una recuperación importante que se aceleró en la década de 1980, hasta la crisis que se inició en 2007.

En cualquier caso, a partir de 1945 las multinacionales de EEUU pasaron a dominar las relaciones mundiales, significando, hasta 1960, dos tercios del total de la inversión directa, en situación en que Europa y Japón aún trataban de recuperarse de la IIGM. Pero una vez superados esos problemas, y con la economía estadounidense menos hegemónica, EEUU comenzó a perder terreno. Primero, frente al dinamismo europeo, y después frente a la fortaleza industrial japonesa. China apareció en la década de 1990, con tendencia a prevalecer ya en el segundo decenio del siglo XXI. En la Tabla 2 figura la evolución de la IDE en el periodo 1990/2010. Y en la Tabla 3 cabe apreciar la IDE por grandes regiones.

<sup>9</sup> J. F. Mucchielli, *Multinationales et mondialisation*, Seuil. París, 1998.

Tabla 2. Cuadro de indicadores selectos de la IED a escala mundial (1990-2010)

Concepto	Valor a precios corrientes (miles mill. de dólares)					Tasa de crecimiento anual o variación de la rentabilidad (%)				
	1990	Promedio 2005-07	2008	2009	2010	1991-95	1996-00	2001-05	2009	2010
Entradas de IED	207	1.472	1.744	1.185	1.244	22,5	40,1	5,3	32,1	4,9
Salidas de IED	241	1.487	1.911	1.171	1.323	16,9	36,3	9,1	38,7	13,1
Acervo de entradas de IED	2.081	14.407	15.295	17.950	19.141	9,4	18,8	13,4	17,4	6,6
Acervo de salidas de IED	2.094	15.705	15.988	19.197	20.408	11,9	18,3	14,7	20,1	6,3
Utilidades de la IED de entrada	75	990	1.066	945	1.137	35,1	13,1	32,0	11,3	20,3
Tasa de rentabilidad de la IED de entrada	6,6	5,9	7,3	7,0	7,3	-0,5	0,0	0,1	-0,3	0,3
Utilidades de la IED de salida	122	1.083	1.113	1.037	1.251	19,9	10,1	31,3	-6,8	20,6
Tasa de rentabilidad de la IED de salida	7,3	6,2	7,0	6,9	7,2	-0,4	0,0	0,0	-0,2	0,3
Fusiones y adquisiciones transfronterizas	99	703	707	250	339	49,1	64,0	0,6	64,7	35,7
Ventas de las filiales extranjeras	5.105	21.293	33.300	30.213	32.950	8,2	7,1	14,9	-9,3	9,1
Valor añadido (producto) de las filiales extranjeras	1.019	3.570	6.216	6.129	6.636	3,6	7,9	10,9	-1,4	8,3
Activos totales de las filiales extranjeras	4.602	43.324	64.423	53.601	56.998	13,1	19,6	15,5	16,8	6,3
Exportaciones de las filiales extranjeras	1.498	5.003	6.599	5.262	6.239	8,6	3,6	14,7	20,3	18,6
Empleo de las filiales extranjeras (miles)	21.470	55.001	64.484	66.688	68.218	2,9	11,8	4,1	3,4	2,3
PIB	22.206	50.338	61.147	57.920	62.909	6,0	1,4	9,9	-5,3	8,6
Formación bruta de capital fijo	5.109	11.208	13.999	12.735	13.940	5,1	1,3	10,7	-9,0	9,5
Ingresos por regalías y derechos de licencia	29	155	191	187	191	14,6	10,0	13,6	-1,9	1,7
Exportaciones de bienes y servicios no imputables a los factores	4.382	15.008	19.794	15.783	18.713	8,1	3,7	14,7	20,3	18,6

Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 2011*.

En la visión anterior de las causas que mueve la IDE se manejan argumentos procedentes de distintos campos de la teoría económica lo que pone de manifiesto la diversidad de implicaciones que presenta la mundialización de una empresa. En esa dirección, el paradigma ecléctico de Dunning explica los procesos en cuestión sobre la base de las aportaciones de la teoría de la organización industrial, los fundamentos de la localización y las aportaciones de la internacionalización<sup>10</sup>. Así el paradigma OLI identifica tres tipos de ventajas que justifican la inversión directa en el extranjero:

- La ventaja proporcionada por el uso de activos intangibles (O de *Ownership*).
- La ventaja dada por la localización exterior (L como *Location*).
- La ventaja relacionada con la internalización (I de *Internalization*).

<sup>10</sup> J. H. Dunning, *Explaining International Production*, Unwin Hyman, Londres, 1988.

Tabla 3. Corrientes de IED, por regiones (2008-2010). En miles de millones de dólares y porcentaje

Región	Entradas de IED			Salidas de IED		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Total mundial	1.744	1.185	1.244	1.911	1.171	1.323
Economías desarrolladas	965	603	602	1.541	951	935
Economías en desarrollo	658	511	574	309	271	328
África	73	60	55	10	6	7
América Latina y el Caribe	207	141	159	81	46	78
Asia Occidental	92	66	58	40	26	13
Asia Meridional, Oriental y Sudoriental	284	242	300	178	193	232
Europa Sudoriental y la CEI	121	72	69	60	49	61
Economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas	62,4	52,7	48,3	5,6	4,0	10,1
Países menos adelantados	33,0	26,5	26,4	3,0	0,4	1,8
Países en desarrollo sin litoral	25,4	26,2	23,0	1,7	3,8	8,4
Pequeños Estados insulares en desarrollo	8,0	4,3	4,2	0,9	-	0,2
Memorando: porcentaje de las corrientes mundiales de IED						
Economías desarrolladas	55,3	50,9	48,4	90,7	72,7	70,7
Economías en desarrollo	37,7	43,1	46,1	16,2	23,1	24,8
África	4,2	5,1	4,4	0,5	0,5	0,5
América Latina y el Caribe	11,9	11,9	12,8	4,2	3,9	6,8
Asia Occidental	6,2	5,6	4,7	2,1	2,2	1,0
Asia Meridional, Oriental y Sudoriental	16,3	20,4	24,1	90,3	16,5	17,5
Europa Sudoriental y la CEI	6,9	6,0	5,5	3,2	4,2	4,8
Economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas	3,6	4,4	3,9	0,3	0,3	0,9
Países menos adelantados	1,9	2,2	2,1	0,2	0,0	0,1
Países en desarrollo sin litoral	1,5	2,2	1,9	0,1	0,3	0,8
Pequeños Estados insulares en desarrollo	0,5	0,4	0,3	-	-	-

Fuente: UNCTAD, *World Investment Report 2011*.

Otras interpretaciones explican la multinacionalización como un proceso asociado al ciclo de vida del producto; de manera que la decisión de una empresa para invertir directamente en el extranjero llega en la fase maduración del producto, para establecer filiales extranjeras<sup>11</sup>. Por su parte, Kindleberger entiende la multinacionalización como un resultado de la existencia de ventajas monopolísticas procedentes de la existencia de imperfecciones del mercado<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> R. Vernon, «International Investment and International Trade in the Product Cycle», *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 2, pp. 190-207, 1966.

<sup>12</sup> C. P. Kindleberger, *The International Corporation*, Cambridge, MIT Press, 1970.

## 5. Conductas y responsabilidad social y ambiental de las EMN

La presencia de empresas de otros países en el interior de los Estados despertó un amplio debate sobre la responsabilidad social de las multinacionales. De manera que en 1974, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) creó un Centro de Empresas Transnacionales, a fin de elaborar una «serie de recomendaciones que, tomadas en conjunto, representarían la base de un código de conducta para las empresas transnacionales».

Un paso más en la misma dirección se concretó en la propuesta y aprobación por la OCDE de un código de conducta para las EMN (*Guidelines on Standards of Behaviour*, o «Directrices para las EMN») adoptado el 21 de junio de 1976. Con recomendaciones dirigidas a los gobiernos de los Estados miembros de la organización y a las empresas multinacionales que operan en sus territorios, para favorecer una conducta empresarial responsable compatible con las legislaciones aplicables. En esas directrices se incluyen diferentes aspectos y perspectivas en relación con las actividades de las empresas, preconizándose, en términos generales, el respeto de las políticas de los Estados-huésped, buscando fomentar una cooperación efectiva y moralmente adecuada con el entorno local. Desde una perspectiva más concreta, las directrices introducen cuestiones referidas a la información, la competencia, la financiación, la fiscalidad, el empleo y relaciones industriales, así como a la ciencia y tecnología. Se trata, en suma, de fortalecer la base de confianza mutua entre las empresas y las sociedades en las que desarrollan su actividad.

Los códigos de conducta experimentan importantes desarrollos en la década de 1990, cuando el proceso de globalización multiplicó el número de multinacionales en todo el mundo, por lo cual fue tomándose conciencia de la cuestión entre los distintos agentes institucionales y sociales: Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, Unión Europea, Confederación Mundial del Trabajo. Más concretamente, en la III reunión ministerial de la OMC en Seattle en diciembre de 1999, acompañada de la crisis bursátil y los escándalos financieros protagonizados por las grandes corporaciones *Enron*, *Worldcom* o *Parmalat* a comienzos del siglo XXI, afectaron en EEUU y Europa a multitud de accionistas, y a unos consumidores cada vez más sensibles. Todo lo cual generó un ambiente propicio a una mayor ética en los negocios, proliferando así lo referente a responsabilidad social corporativa.

En ese contexto, la OCDE (2000) estableció una nueva serie de directrices (*guidelines*) que, con carácter voluntario y no obligatorio legalmente, deberían observar las empresas multinacionales en sus países de origen

y fuera de ellos. En esas recomendaciones se ampliaron las directrices anteriores, añadiéndose la necesidad de salvaguardar las normas laborales así como el medio ambiente; que tras la Cumbre de Río (1992) había impulsado la inclusión de cuestiones del entorno en la mayoría de los códigos de conducta empresarial. La OIT, por su parte, impulsó su propia declaración sobre principios a respetar por las empresas multinacionales, sobre todo en la política social.

En Naciones Unidas a través de su Secretario General, Kofi Annan, en la cumbre del Foro Económico Mundial en Davos, en enero de 1999, se planteó a los grandes empresarios del mundo la necesidad de humanizar la globalización; so pena de ponerla en peligro. Para lo cual se propuso un pacto de valores compartidos por las EMN, en relación a derechos humanos y laborales, así como al medio ambiente. La iniciativa se concretó en el denominado Pacto Global, que se adoptó en Nueva York el 25 de julio de 2000, con la participación de 44 empresas transnacionales y algunos representantes de ONG.

Por la misma senda camina la UE que conceptualiza la responsabilidad social corporativa como un proceso integrador de aspectos medioambientales o sociales en la cultura de la empresa. Se trata de considerar interna y externamente prácticas socialmente responsables respecto de los trabajadores, salud y seguridad, gestión del cambio, medio ambiente; incidiendo específicamente en el respeto por las multinacionales de los derechos humanos<sup>13</sup>.

En el ámbito privado han de destacarse distintas iniciativas promovidas por diferentes entes y organizaciones, que tratan de favorecer una mayor visibilidad de las actuaciones de las multinacionales en relación con los derechos sociales, laborales o ambientales y un mayor compromiso con el respeto a esos valores.

Entre esos códigos de conducta, destacan los Principios Globales de Sullivan, nacidos en Sudáfrica en 1977, formulados frente al *apartheid* como un código de conducta sobre derechos humanos e igualdad de

<sup>13</sup> Comisión Europea, *A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, Brussels, 25 de octubre de 2011 COM(2011) 681 final, 2011.



oportunidades para las compañías del país. Por su parte, en los estándares internacionales, la norma ISO 26000 sobre Responsabilidad Social, pretende responder a la necesidad de las organizaciones públicas y privadas de cualquier país de operar de una manera socialmente responsable. Por su parte, la RSC Europe, creada en 1995, por casi 50 empresas locales tiene como objetivo promover la RSC empresarial en Europa, fortaleciendo la actuación de las organizaciones en cuanto a responsabilidad ética y desarrollo sostenible en las estrategias de negocio.

Entre las asociaciones especializadas en sectores concretos, destaca la *Forest Stewardship Council* (FSC), que es una asociación de carácter internacional nacida en 1993 y conformada por distintos grupos de interés que no tiene fines de lucro cuyo objetivo es favorecer una explotación responsable de los bosques del mundo; mediante la búsqueda de soluciones para los problemas creados por malas prácticas forestales. Dispone de un sistema de certificación para las empresas forestales sostenibles, valorando de manera muy especial sus relaciones con las comunidades y grupos indígenas.

## 6. Organizaciones Económicas Internacionales<sup>14</sup>

Como recuerda el profesor Francisco Granell, en 1815 (aparte del mosaico de los Estados alemanes) había en el mundo 23 entidades soberanas: en 1930, 40; en 1939, 51; y en 1945, 75. En 2012, en las Naciones Unidas tienen representación 193 Estados miembros; y paralelamente a ese crecimiento del número de naciones con soberanía (a veces más nominal que real), se ha desarrollado una tupida red de *organismos internacionales no gubernamentales* (OING), de los cuales mencionaremos seguidamente los más importantes:

*Sindicales.* La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), con sede

en Bruselas; la CMT, o Confederación Mundial del Trabajo, de influencia cristiana, con sede también en Bruselas; la CES o Confederación Europea de Sindicatos, asimismo radicada en Bruselas.

*Empresariales.* Existen numerosas organizaciones, además de la de carácter global que es la «Organización Internacional de Empleadores Industriales», creada en 1919, y con sede en Washington. Por lo demás, hay ONG de carácter sectorial (como la IATA) y de ámbito regional; éstas últimas han proliferado a escala de la CEE. La Cámara de Comercio Internacional tiene dentro de este sector de OING una especial relevancia.

*De opinión.* Dentro de esta categoría cabe incluir entidades como la *Comisión trilateral*, a la que ya nos hemos referido ampliamente; el *Club de Roma*, bien conocido por sus actividades, desde 1972, acerca de temas como límites al crecimiento, microelectrónica, ecosistemas, etc.

*Ecologistas.* Entre ellas, las más importantes a escala mundial son *Greenpeace*, *Amigos de la Tierra*, y el *World Wildlife Fund* (WWF).

*Grupos de presión* (o *lobbies* en la terminología anglosajona), que actúan con propósitos concretos de defender y hacer avanzar sus intereses. En el Congreso de EEUU hay registrados unos 40.000. A escala europea, también están proliferando en torno a la UE.

En definitiva, el desarrollo de las OING es un fenómeno que se explica por sí solo en un mundo cada vez más interpenetrado, y en el que las empresas transnacionales tienen una fuerza creciente. Como en el sector privado también ha habido una proliferación de organizaciones no gubernamentales (ONG), algunas internacionales, en las que no vamos a entrar.

Claro es que esas nuevas multinacionales no surgen por generación espontánea, sino porque sus promotores y gestores han sabido asumir los modelos más avanzados del capitalismo más eficiente. Así las cosas, como dice Javier Santiso, especialista en países y entidades emergentes, estamos asistiendo a un auge

<sup>14</sup> Francisco Granell, «Las organizaciones económicas transnacionales», en *Revista de Estudios Internacionales*, n. 3, julio-septiembre 1984.

extraordinario de las nuevas multinacionales, al volcarse estas en la compra de compañías punteras, preferentemente de los países de la OCDE, que todavía en la década de 1990 estaban por entero fuera de su alcance<sup>15</sup>.

Algunos ejemplos serán de interés. Así, el grupo indio Mittal arrebató a los europeos su primera empresa siderúrgica, Arcelor. Y también desde la India el poderoso conglomerado Tata se hizo con algunas *joyas* del sistema industrial del antiguo Imperio británico, al comprar una tras otras empresas tan emblemáticas como Tetley, Coros, y Jaguar-Land Rover.

Por su parte, la mexicana Cemex se convirtió —a base de compras en España, Reino Unido y Australia—, en la tercera cementera mundial y la primera en EEUU y en Brasil Petrobras superó a gigantes como Shell; en tanto que su compatriota Vale (anteriormente do Río Doce) pasó a ser una de las grandes mineras del mundo, junto a las angloaustralianas Río Tinto y BHP Billiton. Todo ello por citar solo algunos casos, con China aparte, que aprovechó la crisis global iniciada en 2007 para hacerse con empresas de su mayor interés estratégico para tener suministros garantizados de materias primas.

---

<sup>15</sup> *El País Negocios*, 21 de noviembre de 2008.



# CICLOS ECONÓMICOS: PROSPERIDAD Y DEPRESIÓN

*David M. Rivas*

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

La economía dentro del sistema capitalista, o fuera de él, evoluciona siguiendo ciclos. De forma que a las fases de auge y expansión les siguen otras de crisis y recesión. Así las cosas, tras la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial (1929/1945), el modelo de desarrollo capitalista conoció una fuerte expansión, que empezó a alterarse en la década de 1970 con las dos grandes crisis energéticas (1973, 1979). Si bien es verdad que los esquemas keynesianos más o menos decididos, hicieron posible que no se repitiera la catástrofe de la década de 1930. En la actualidad la recesión llama a las puertas de los países desarrollados, particularmente de la Unión Europea –con su moneda común, el euro–, cuyo modelo de desarrollo tendrá en el futuro características muy diferentes al actual. Nada volverá a ser igual, y frente a una economía globalizada de grandes turbulencias, los expertos apuntan la necesidad de una estructura de gobierno económico mundial para las grandes decisiones: uno de los grandes retos del tiempo venidero.

## Abstract

*The economy, capitalist or not, has evolved through successive cycles, so that the periods of prosperity and expansion are followed by others of crisis and recession. In that sense, after the Great Depression (GD) and the Second World War (1929/1945), the capitalist model knew a very strong expansion. But those prosperous times ended along the seventies, because of the two big energy shocks (1973, 1979). So that only thanks to a variety of keynesian tools it was possible to prevent a new catastrophe as the GD. At present, the recession knocks on developed countries doors, particularly in the European Union (with its common currency, Euro), and as a consequence, the traditional model will change to a new profile. Nothing will be the same again, and in the context of a global economy, some experts point the need of a structure of world economic government; to take decision countervailing economic the frequent and big turmoils. That may be one of the big challenges of the year to come.*

## 1. La Biblia tenía razón

Esa frase parece un epígrafe a lo Isaac Asimov, o incluso proveniente de las tendencias creacionistas. Pero como podrá verse, la *Biblia* tenía razón, en la primera referencia histórica conocida sobre ciclos: en el Génesis, se plantea la primera teoría, y la primera solución a los ciclos y las crisis, y lo que sigue es una transcripción, simplemente retocada para evitar redundancias, de un gran diálogo económico entre José y Faraón.

Mandó el Faraón llamar a José, a quien apresuradamente sacaron de la prisión donde estaba. Se cortó el pelo, se mudó de ropas y fue a ver al rey, quien le dijo:

«—He tenido un sueño y no hay quien lo interprete, y he oído decir que tú sí sabrías hacerlo... Estaba yo en la ribera del Nilo y vi salir de él siete vacas gordas y hermosas, que se pusieron a pacer en la verdura de la

orilla. Al poco tiempo, detrás de ellas subieron otras siete vacas, feas y flacas, que se comieron a las siete primeras. Luego, vi cómo de un mismo tallo salieron siete espigas granadas y hermosas, para a continuación surgir otras siete espigas malas, secas y quemadas por el viento solano, que devoraron a las siete primeras. Se lo he contado a todos los adivinos, y ninguno ha sabido explicarme.

»—El sueño, Faraón —contestó José— es uno solo, Dios te ha dado a conocer lo que va a hacer: las siete vacas hermosas, y las siete espigas hermosas, son siete años de abundancia. Y las siete vacas flacas y las siete espigas secas y quemadas del viento solano, son los siete años de hambre que seguirán a los siete de abundancia. Por tanto, Faraón, es preciso que hombres a tus órdenes visiten la tierra de todo Egipto y guarden un quinto de la cosecha de los años de la abundancia; poniéndolo a tu disposición, para mantener las ciudades durante los siete años de hambre que han de venir».

Parecieron muy bien estas palabras al Faraón, quien se dirigió a sus cortesanos con estas palabras:

«—Podríamos por ventura encontrar un hombre como éste?

»—José, como Dios te ha dado a conocer tales cosas, y no hay persona tan sabia como tú, serás tú mismo quien se haga cargo de las tareas que has mencionado».

Los ciclos de siete años de abundancia, seguidos de otros tantos de escasez fueron una buena exposición —hace por lo menos 3.000 años— de la deriva cíclica en la realidad. En la Biblia se dio una solución absolutamente racional al proceso: acumular reservas en los años de abundancia para los de escasez.

### 1.1. Ciclos en Schumpeter

El antecedente del *Génesis* muestra como la economía se desarrolla siguiendo ciclos, diferenciándose actualmente tres tipos distintos. Primero de todo, los de corto plazo, motivados por los cambios en la oferta y la demanda de los factores productivos y que tienen su mejor ejemplo en los dientes de sierra del devenir de la bolsa de valores o en las fluctuaciones de precios en función de circunstancias pasajeras. Los ciclos medios, por su parte, afectan a ciertas bases del propio modelo económico en la sociedad actual, cimentada en un gran consumo de energía y orientada por las expectativas de beneficio, suelen estar relacionados con el mercado energético —petrolero fundamentalmente— y con la especulación financiera.

Por último, los ciclos largos se mueven entre los que Akerman llamó *límites estructurales*, a partir de los cuales asistimos a un cambio radical que, aunque no llegue a destruir el modelo, sí que lo reestructura profundamente. Generalmente es más fácil hacer predicciones a corto plazo que a largo, porque el análisis coyuntural aporta más datos inmediatos; mientras que la predicción a largo exige la consideración de cambios estructurales de mucha mayor complejidad.

Joseph Schumpeter, en 1927, en su libro *Business Cycles*, trató de explicar cómo funcionan las alteraciones económicas, analizando las diferentes clases de fluctuaciones, distinguiendo en la región ascendente

de la curva la recuperación a partir de la fase más baja del periodo anterior, para pasar después a la expansión, seguido del auge, prolongable en una fase más o menos larga de bonanza que culmina en el *boom*. Ulteriormente, llega el punto de inflexión que se traduce en el comienzo de la desaceleración con el definitivo cambio de tendencia.

Los ciclos no pueden erradicarse por medio de leyes, ni tan siquiera por la aplicación de políticas económicas que se estimen adecuadas; aunque, ciertamente, si están bien diseñadas, contribuyen a paliar algunos de los efectos más lesivos. En definitiva, en una economía de mercado, aún en aquella que cuente con mayores mecanismos de regulación e incluso de restricciones a la competencia, los millones de decisiones de empresas y consumidores difícilmente podrán encontrarse en un equilibrio perfecto, excepto en los juegos académicos de la microeconomía y de algunos modelos econométricos.

En la historia del análisis económico, la terminología ha ido evolucionando en función de los cambios experimentados en la realidad. Incluso la gente no versada ha ido incorporando la jerga de los economistas a su lenguaje ordinario. Así, si la palabra *crisis* o el concepto de *inflación* pasó a la conversación cotidiana a partir de los años setenta del siglo XX, y hoy son los términos *recesión* y *depresión* los que ganan terreno, como había sucedido en tiempo atrás. Así, el término *recesión* no existía con anterioridad al *crack* de 1929, considerándose toda caída relevante y duradera del PIB como una *depresión*. Pero tras la segunda guerra mundial empezaron a producirse *depresiones* más cortas y menos profundas, a la vez que con mayor frecuencia, por lo que se recurrió a la *recesión*, dejando la *depresión* para situaciones de mucha gravedad y muy extendidas en el tiempo.

Para la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea la economía entra en *recesión* al haber crecimiento negativo interanual del PIB durante dos trimestres seguidos, mientras que en los Estados Unidos se utiliza una serie más compleja de indicadores. Por su parte, pese a la aparente claridad del término, con unas connotaciones evidentes, la *depresión* no está definida de

forma taxativa y unánime, aunque se podría aceptar la propuesta del economista inglés Saul Eslake, quien considera que se entra en depresión cuando la caída del PIB sobrepasa el 10 por ciento o cuando la recesión persiste durante tres años.

Las políticas a seguir no son necesariamente las mismas frente a una recesión que frente a una depresión, por más que determinadas medidas sean coincidentes. En ambos casos se suele jugar con la masa monetaria y con los tipos de interés, pero ante una depresión, con una fuerte contracción del crédito y, en algunas ocasiones, con síntomas de deflación, es necesario también modificar el sistema fiscal, reorientar la inversión pública y estimular la demanda; todo ello con la finalidad de frenar la destrucción de empleo. Al tiempo, se necesitan reformas estructurales para atemperar exuberancia irracional (*Greenspan dixit*) que surge de la autorregulación de los mercados indebidamente considerados siempre eficientes.

## 1.2. La Gran Depresión de 1929/39

La sucesión de auges y caídas es, conforme a los ciclos, una característica del capitalismo desde sus orígenes o incluso mucho antes, como se plantea en el *Génesis* con las vacas gordas y flacas explicadas por José a Faraón que vimos al principio de este artículo. No obstante, los cambios parecen haberse ido acelerando conforme el modelo se hacía más complejo y se mundializaba, pues la evolución del capitalismo actual desde su nacimiento hasta bien entrado el siglo XIX presentaba una cierta estabilidad, con episodios convulsos de corta duración. Sin embargo, en 1890 se produce una primera depresión importante, que Keynes consideró en su día como la más dramática acaecida hasta entonces.

Pero la que al iniciarse con el *crack* de 1929, y que duraría hasta 1939, quedaría en la historia como *la Gran Depresión*, que comenzó con el colapso bursátil que no se supo frenar por una política contractiva del Secretario del Tesoro Andrew William Mellon con el

Presidente Hoover. Por ello, desde 1933, se pusieron en marcha políticas de demanda pública con el *New Deal* de Roosevelt, sin olvidar los métodos de recuperación económica de los totalitarismos belicistas de Hitler y Mussolini.

Pero, con todo, la Gran Depresión sólo terminó con la segunda guerra mundial, cuando todas las fuerzas productivas se pusieron al servicio del esfuerzo bélico. Y tras la guerra el primer desarme no devino en depresión por la aplicación del *Plan Marshall* y, más tarde, las políticas de *stop and go* (*freno* al calentamiento de la economía y *adelante* para no enfriarla demasiado) que mitigaron los efectos del ciclo. Pero, a partir de los setenta, las cosas empezaron a cambiar.

## 2. 1973: Crisis monetaria y energética

En el acelerado crecimiento experimentado en la década de 1960 y en la posición dominante de los Estados Unidos, características del auge, cabe buscar el origen de la crisis que iba a iniciarse en 1973. El orden de Bretton Woods se tambaleaba, las reservas de oro de los EEUU eran insuficientes para respaldar al dólar basado en un patrón de cambios oro/dólar en tanto que la guerra dentro del sistema monetario internacional (SMI) del FMI de Vietnam era una sangría de gasto público estéril interminable. Además, el Presidente Johnson pretendió mantener una activa política social, para crear la *Great Society*, sin reducir el gasto militar, lo que llevó a fuertes déficit fiscales. Por otro lado, las multinacionales norteamericanas seguían su expansión por otras regiones, contribuyendo a un fortísimo déficit de la balanza de pagos. Todo ello se tradujo en una salida ingente de dólares hacia el resto del mundo.

Ante ese estado de cosas, el gobierno de Nixon decidió la inconvertibilidad oro del dólar en 1971 y someter al dólar a dos devaluaciones sucesivas. Con ello, Nixon pretendía abaratar las exportaciones norteamericanas y encarecer las importaciones, para así ajustar su balanza de pagos. Pero tuvo otras dos inmediatas consecuencias: primero, el SMI pasó a depender casi

por entero de las políticas monetarias norteamericanas. Y, en segundo término, los grandes acumuladores de petro-dólares, y entre ellos sobre todo los países árabes exportadores de petróleo, vieron caer el valor real de sus reservas en dólares.

Por otro lado, en septiembre de 1973, en la asamblea del Fondo Monetario Internacional de Nairobi se llegó a la conclusión de que era necesario desacelerar la economía y frenar la fase ascendente del ciclo, para evitar mayores recalentamientos de la economía internacional, y así lograr una cierta estabilidad. Pero unas semanas después tales propósitos se vieron desbaratados por la crisis petrolífera que desencadenó la OPEP con ocasión de la Guerra del Yonkipur de 1973, uniéndose de este modo la crisis monetaria con la crisis energética. Por primera vez cabía la posibilidad de que los países industrializados no tuvieran reservas suficientes para afrontar las nuevas condiciones de mercado: la recesión y hasta la bancarrota de algunos países se visualizaron en el horizonte.

La confluencia de los factores reseñados, generó una situación extremadamente difícil: una caída importante de la actividad económica en 1974 y 1975, con una recuperación pasajera en 1976 y un nuevo declive en 1978; un incremento notable del paro entre 1974 y 1975, con la aparición de un amplio *ejército de reserva* permanente, y una elevada tasa de inflación que sólo en 1976 entró en una desaceleración; para repuntar en 1979 a causa del segundo choque petrolero, consecuencia del destronamiento del Sha de Irán y la llegada de los *ayatolabs* al poder. La situación era nueva con respecto a crisis anteriores, por cuanto la inflación era elevadísima en un proceso de claro estancamiento, es decir, lento o negativo crecimiento y sostenida elevación de precios; fenómeno pasó a ser conocido como *estanflación*.

Siendo los orígenes de crisis de los setenta tan fuertes o más que la de los treinta, sin embargo, no se vio traducido a situaciones tan dramáticas como las vividas entonces ni tan graves conflictos sociales, porque en los setenta funcionaron los *amortiguadores* del estado de bienestar, que contribuyeron a mantener la economía en un cierto nivel de actividad, sosteniendo la demanda

global. Además, se fomentó la inversión privada con toda clase de estímulos fiscales y financieros, y se mantuvo la actividad plena de los sindicatos y la negociación colectiva. Junto a estos amortiguadores institucionales, también tuvo un efecto importante la expansión de la economía sumergida, con una importante casuística según J. B. Terceiro: producción de mercancías a domicilio o en talleres clandestinos (fábricas difusoras); producción de servicios a domicilio; pluriempleo no declarado; trabajos realizados por perceptores del seguro de desempleo; actividad oculta fiscalmente de pequeños empresarios, comisionistas y trabajadores autónomos; empleo extranjero ilegal; y propinas y gratificaciones además de las partes más delictivas como economía encubierta (droga, prostitución, etc.).

Otro de los factores que más contribuyó a enfrentar la crisis con mayor éxito que en la *Gran Depresión* fue el desarrollo tecnológico, particularmente la microelectrónica, impulsado por la carrera armamentística y la competencia en un mercado internacional cada vez más activo. Así las cosas, fueron sustituyéndose brazos por máquinas y cerebros por computadoras, dejando de funcionar una de las principales proposiciones del anterior mundo keynesiano, aquella que aseguraba que la inversión siempre crea empleo. Pero no sólo se quebraba una de las máximas de la política económica, sino que, al menos a medio plazo, la innovación tecnológica estaba destruyendo aún más empleo.

### 3. *Reaganomics*

Las cosas cambiaron a principios de los ochenta con la llegada de Reagan a la presidencia de los EEUU, cuando frente a las políticas keynesianas de impulso a la demanda agregada, se propiciaron medidas del lado de la oferta para hacer crecer ésta, mediante la desregulación, la moderación salarial y la reducción de la presión fiscal, siguiendo las recetas teóricas de las célebres curvas de Phillips y de Laffer: no temer un fuerte aumento del paro a base de bajar los salarios reales, y aumentar los incentivos productivos a base de disminuciones importantes en el impuesto sobre la renta.



Por otra parte, siguiendo los criterios de una mayor fuerza militar, EEUU aumentó sus gastos de defensa, con programas tecnológicos de gran envergadura, como la *iniciativa de defensa estratégica* (guerra de las galaxias), forzándose así la demanda global vía grandes contratos federales para el rearme en lo que justamente se denominó *keynesianismo de derechas*. Por último, en una posición muy favorable hacia las transnacionales instaladas en los países de nueva industrialización y en PVD, se cortaron las aspiraciones proteccionistas de la industria instalada en los propios EEUU

Hacia 1983 empezó a hablarse de recuperación económica tras los dos choques petroleros, lo que propició un formidable interés por los mercados de valores; sin tener en cuenta factores muy desestabilizadores para la economía mundial como la fuerte crisis de deuda que afrontaban los PVD, así como los voluminosos déficit fiscal y comercial de los EEUU. De modo que a finales de 1985 comenzaron las dificultades; EEUU mostraba síntomas de cansancio en su proceso de crecimiento y ni Alemania ni Japón quisieron tomar el relevo como *locomotoras* económicas internacionales, prefiriendo mantener niveles de crecimiento relativamente bajos, pero con situaciones equilibradas de precios, presupuesto y balanza de pagos. Todo ello hizo que la presión sobre el dólar se acentuara y en octubre de 1987 la bolsa de Nueva York se desplomó, arrastrando consigo a los demás mercados de valores. Con la mirada puesta en la *Gran Depresión 1929-1939*, esta vez hubo inmediata reacción: se inyectó liquidez en el sistema monetario en EEUU, se entró en los mercados bursátiles con compras institucionales y se insistió en la solidez de la economía en general y en la estabilidad de la organización económica internacional.

#### 4. Crisis de expectativas y del mercado especulativo

La turbulencia bursátil de octubre de 1987 supuso un trauma para una economía que parecía recuperarse pero también fue útil como aprendizaje. Pero cuando

en julio de 1990 las tropas iraquíes de Sadam Hussein invadieron Kuwait, los mercados de acciones, que ya estaban muy sobrevalorados se precipitaron a la baja, dentro de un movimiento global de recesión; acentuada después por la caída de las expectativas de inversión y por las políticas económicas de enfriamiento. Así la desaceleración, fue extendiéndose por todo el mundo, con las salvedades de la orilla asiática del Pacífico y algunos países iberoamericanos.

Tras la guerra de Kuwait-Irak en 1991, la economía empezó a recuperarse, primero en los Estados Unidos y más tarde en el Reino Unido, Alemania y Francia. De ese modo, los años 1992 y 1993 ya fueron expansivos, con gran aumento del comercio internacional, hasta que en el verano de 1997 estalló la crisis cambiaria asiática; que empezó en Tailandia y que tuvo serias implicaciones para Corea del Sur, Japón y China; afectando también a Rusia que en 1998 llevó una devaluación precipitada del rublo con las más negras consecuencias.

Se hizo evidente que la burbuja financiera de esos años dependía de los agentes económicos, es decir, de los *market makers*: los bancos de negocios, otras entidades financieras, así como los propios bancos centrales. No es, por tanto, de extrañar que esos grandes inversores intentaran mantener sus posiciones, llevando, en una alianza perversa, a hacer creer que la sincronización del ciclo bursátil significaba la ralentización de los desequilibrios económicos.

Pero todo ello requería de una conceptualización presentable, cuestión que se salvó con la formulación de la *nueva economía* y del *factor x*. El nombre que Alan Greenspan dio a la incógnita del crecimiento en una intervención ante el Congreso de los Estados Unidos. Ese *factor x* era el que estaba permitiendo la recuperación era un polinomio compuesto por varios elementos: disponibilidad de fuerza de trabajo barata gracias a la inmigración; insumos muy económicos por las tendencias deflacionarias; amplios movimientos mundiales de capital; y *efecto enriquecimiento*, derivado de las fuertes ganancias en los mercados bursátiles al alza.

## 5. La nueva economía y las TIC

De todas formas, el elemento más característico de la *nueva economía* fue el auge de las entonces llamadas *nuevas tecnologías*: sistemas electrónicos de clasificación, selección, cálculo, toma de decisiones, diseño, animación, etcétera; fabricación automatizada y robotización; producción agropecuaria revolucionada por la agroquímica, sistemas de cultivo sin laboreo, agricultura de precisión y biotecnología; mejor gestión del conocimiento; y comercio electrónico. Con gran prevalencia de las TIC de técnicas de información y comunicación.

Sin embargo, el sumatorio de esta *nueva economía* y del *factor x*, que en el fondo no iba a significar una *nueva era* en la que los ciclos económicos quedaban erradicados, y por tanto con prosperidad indefinida, pues ya a mediados del año 2000 empezó a ponerse en duda el horizonte de crecimiento indefinido; los mercados se hacían cada vez más volátiles e incontrolables y las nuevas sociedades tecnológicas, generadoras de enormes plusvalías bursátiles, no estaban capacitadas para asegurar amortizaciones y repartir beneficios, así como tampoco para mantener sus altos niveles de cotización como no fuera con un continuo ejercicio de maquillaje.

El declive resultó, pues inevitable, aunque, en un ejercicio cauteloso de terminología, la palabra *recesión* fue evitada, empleando en su lugar la de *slowdown*, desaceleración. En cualquier caso, la crisis bursátil fue especialmente dura para las nuevas compañías *puntocom* que operaban a través de Internet, lo que provocó una conmoción en el Silicon Valley, el área de máxima concentración de firmas de la información, biotecnología, telecomunicación e ingeniería de los EEUU. En definitiva, con la locomotora frenando, los nuevos valores tecnológicos sufrieron dramáticas caídas, arrastrando a otros valores y mercados.

## 6. El efecto Torres Gemelas y las guerras de Afganistán e Irak

En la delicada situación económica descrita llegó el *cisne negro*, en forma de ataque terrorista a las torres gemelas de Nueva York, lo que produjo como efecto psicológico la sensación de que todo iba a ir a peor, con incidencia negativa en las expectativas y la creencia de que haría una recesión seguida de una fuerte recuperación, el llamado *ciclo en V*. Pero en realidad se pasó o otra recesión de difícil relanzamiento e incluso con recaída: el llamado *ciclo W*. De nuevo los gastos militares, con la guerra de Afganistán y los preparativos para la intervención en Irak, acudieron en auxilio de la economía y, de esta forma, pudo sortearse la temida recesión en EEUU. Sin embargo, pese al esfuerzo bélico, las pautas de desaceleración y de depresión continuaron en todo el mundo, incluyendo a EEUU. Las grandes excepciones fueron China y el Sudeste asiático, que compensaron la contracción del comercio internacional con la expansión de su gigantesco mercado interno, alcanzando ratios de crecimiento de entre el 7 y el 8 por 100.

Por lo que respecta a la invasión de Irak, el gobierno de Bush estimó *a priori* un gasto máximo de 60.000 millones de dólares, lo que representaría el 0,5 por 100 del PIB de los EEUU, una cantidad que se consideraba *asumible*. Pero el economista, Nordhaus, coautor del emblemático *Economics* de Samuelson, cifró el coste en 1,2 billones si la guerra no duraba mucho, pero resultando que duró diez años, el total fue próximo a dos billones. En ninguna de las estimaciones oficiales se tuvieron en cuenta los tres efectos más importantes de un conflicto bélico: muchas inversiones se ralentizarían o se cancelarían; las familias ahorrarían más y dejarían de recurrir al endeudamiento, lo que provocaría una tendencia a la deflación y una contracción de la demanda; el liderazgo de EEUU se pondría en duda.

## 7. Crisis global: *credit bang* y burbujas

La masiva inyección de dinero barato a los bancos y, particularmente, a los *market makers* a consecuencia de la crisis de la nueva economía, permitió a partir del 2002 una recuperación, que comportó una codicia desmesurada por parte de los banqueros, que idearon nuevos instrumentos financieros con fuerte multiplicación del crédito (*credit bang*), lo que se conoció con el nombre de *ingeniería financiera*. Se desarrolló así el sistema de las hipotecas *subprime*, dirigidas a los llamados *ninjas* (*no income, no job, no assets*), lo que provocó graves turbulencias en un sector que, como el financiero norteamericano, que era autorregulado, muy opaco y altamente especulativo. De modo que al pincharse la burbuja inmobiliaria se precipitó también el estallido de la burbuja financiera.

El gobierno de los Estados Unidos se enfrentó a esta situación con una *política de goteo* de intervenciones en grandes entidades bancarias y agencias hipotecarias sobre las que se cernía el riesgo de quiebra. De esa forma, grandes corporaciones fueron cayendo bajo el control de la Reserva Federal y de la Secretaría del Tesoro. Pero dentro de esta política de contención se tomó la decisión de permitir la quiebra del banco de negocios Lehman Brothers en septiembre de 2008, un grave error que supuso la salida de toda clase de productos financieros *contaminados* hacia el mundo entero. Ante esta situación, en octubre del 2008 se puso en marcha el Programa de Rescate de Activos Dudosos (Plan Paulson, por el nombre del Secretario de Turismo de Bush-II), para adquirir titulaciones *tóxicas* de muy bajo valor; para inyectar de nuevo liquidez a los bancos, a la vez que eran recapitalizados. Todo ello originó una larga cadena de apoyos públicos, cuyo éxito fue poco esperable desde un principio.

Por su parte, en la Unión Europea el Banco Central, conforme a su obsesión por la estabilidad monetaria y la inflación, mantuvo durante meses altos tipos de interés (hasta julio de 2008), con lo que complicó el problema. No obstante, cuando los precios del petróleo y de las materias primas comenzaron a bajar, el BCE

decidió una concatenación de reducciones de tipos. De otra parte, al igual que estaba sucediendo en los Estados Unidos, en la Unión Europea se comenzó a realizar intervenciones *gota a gota*, nacionalizándose el banco hipotecario británico Northern Rock y dándose apoyos a grandes entidades financieras de Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Italia, Irlanda y España. También siguiendo el modelo norteamericano, se planteó un programa común, muy especialmente pensando en la zona del euro. Pero el proyecto sólo tuvo éxito limitado, llegando a contemplarse, en la práctica, veintisiete planes separados, lo que mostraba una de las grandes debilidades de la Unión Europea frente a la crisis: la escasa consistencia de los mecanismos de integración.

## 8. Cooperación internacional en la crisis. Dos conferencias de Londres: G-20 del siglo XXI y Londres de 1933

En noviembre del 2008 se celebró la Conferencia de Washington, convenida en el marco del G-20 por los EEUU, Japón, la UE, los llamados *países emergentes* y una serie de PVD, al objetivo de evitar que la recesión derivara en una depresión mundial. Las decisiones de Washington fueron desarrolladas posteriormente por un grupo de trabajo del propio G-20 y la conferencia volvió a reunirse en abril del 2009 en Londres, con reuniones periódicas ulteriormente en Pittsburgho, Londres, Seúl, Cannes, etc.

Las cuestiones negociadas en el marco del G-20 fueron de diversa naturaleza: ajustes fiscales para impulsar la demanda interna; reordenación conjunta de la política monetaria; dotación de mayores recursos al FMI hasta llegar a los 1,1 billones de dólares; reforma de las instituciones financieras internacionales, dando en los procedimientos de adopción de decisiones un mayor peso a los países emergentes; lucha contra el proteccionismo y finalización de la paralizada Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio; creación de un Consejo de Estabilidad Financiera Internacional con

sede en Basilea; revisión de las pautas internacionales de control de las contabilidades, prescripciones sobre quiebras, y funcionamiento de las agencias hipotecarias, en un intento de que no se repitiera la situación provocada por la burbuja inmobiliario-hipotecaria; mayores asignaciones económicas para el desarrollo de los países que estuvieran en peores situaciones; y apoyo a la conferencia de Copenhague sobre el cambio climático, a celebrar en diciembre de ese mismo año. Como conclusión, se puede decir que tanto las premisas como los resultados fueron alentadores y las conferencias funcionaron de una manera bastante satisfactoria, aunque no entraron en importantes cuestiones de la estructura monetaria internacional ni tampoco prestaron una atención suficiente a los países menos desarrollados.

Por lo demás, cabe decir que la sesión plenaria del G-20 en Londres del 2 de abril de 2009 tuvo un desarrollo mucho más positivo que la macroconferencia económica que en esa misma metrópoli comenzó el 12 de junio de 1933 y que, en lugar de solo unas pocas horas, duró nada menos que 45 días. En 1933 las naciones participantes fueron 60: todas las europeas, representando las principales de ellas a medio mundo colonial, más las jóvenes repúblicas de las Américas, Japón, la URSS, China, etc.

En aquella ocasión, se cernió sobre el encuentro una nube de escepticismos, fracasándose en el intento de superar lo que ya se configuraba como una *Gran Depresión*, iniciada con el crac de octubre de 1929 de la Bolsa de Nueva York, y que en un proceso de creciente deterioro acabaría trágicamente en la Segunda Guerra Mundial. En ese sentido, EEUU no llegó a sentir interés por la Conferencia, y el presidente Franklin D. Roosevelt no se dignó asistir a ella; inmerso como estaba en el proteccionismo, iniciado en 1930 por su predecesor el presidente Hoover, con la fuerte elevación de aranceles que comportó la tarifa Smoot Hawley.

Por otra parte, Inglaterra y sus posesiones de ultramar entraron en la misma línea ultraproteccionista a partir de 1932, al establecerse las *Preferencias Imperiales de Ottawa*, a fin de activar el comercio entre los que hoy son los socios de la *Commonwealth*. Por otro lado,

Francia introdujo contingentes para obstruir importaciones, en el intento de preservar su industria y su agricultura. Actuación que fue rápidamente imitada por todos los países del mundo, entre ellos España, creándose de esa manera las condiciones del más fuerte bilateralismo, con el consiguiente colapso del comercio mundial. Mientras tanto, Alemania e Italia avanzaron en la consolidación del nacionalsocialismo y el fascismo, respectivamente, en una vía autárquica premonitória de la guerra. Y de la URSS ¿qué decir?: que sus dirigentes se frotaban las manos, pensando que el capitalismo podía tocar a su fin.

En definitiva, en la Conferencia de Londres de 2009, las premisas y los resultados fueron, *prima facie*, mucho más alentadores que los de 1933, con pautas para evitar los grandes errores de la década de 1930 en términos de proteccionismo.

## 9. La segunda fase de la crisis de 2007

Con las actuaciones nacionales y de cooperación internacional que acabamos de ver, los bancos no se hundieron; se impidió el colapso financiero, que habría sido una catástrofe, como sucedió entre 1929 y 1933. Pero con ello, en manera alguna se resolvió la gravedad del problema, por la falta de transparencia del propio sistema en todos sus segmentos, lo que tuvo como consecuencia que los recursos de refinanciación para volver a un cierto equilibrio fueran vertiéndose en una especie de *pozo sin fondo*.

Esa crisis financiera provocó la falta de liquidez y pronto contagió a la economía real, con la rápida desaceleración de toda clase de actividades productivas, y con la inevitable consecuencia de un veloz aumento del paro; excepto en países que no habían cometido grandes pecados inmobiliarios, como Alemania, Holanda, Austria, Dinamarca y pocos más en Europa. Y lo más impactante de tal situación fue que por la caída de ingresos fiscales, la necesidad de proveer de medios a los servicios públicos y al estado de bienestar (educación,

sanidad, pensiones, prestaciones de desempleo, etc.) hubo que recurrir a la *hacienda extraordinaria*; esto es, a la emisión de deuda, en un proceso que en gran número de Estados se convirtió en una auténtica *bola de nieve*: dejó de conjugarse el verbo *amortizar*, convirtiéndose en lo más normal seguir emitiendo deuda para pagar intereses y aplazar reembolsos netos.

El resultado de todo eso, con una serie de aditamentos, es la *crisis de la deuda soberana*, que en el caso de Europa se complicó de manera extraordinaria en la Eurozona, el espacio de 17 países de la UE adheridos a la moneda común; en los que se ha puesto a prueba la propia perpetuación de la unión monetaria.

En esa dirección, junto al vicio de emitir deuda sin cesar, surgió la dictadura (que no virtud) de los mercados de capitales; con sus sistemas de *rating* de solvencia de las entidades emisoras y los mecanismos de *prima de riesgo* para cada emisión. Llegándose a crear de ese modo verdaderas situaciones de pánico, con previsibles bancarrotas estatales en los casos de los países peor preparados, y que cometieron toda clase de excesos, incurriendo incluso en falacias sobre sus cuentas públicas. Esos países –Grecia, Irlanda y Portugal– hubieron de ser rescatados por el Fondo creado *ad hoc* por la Eurozona.

Con la particularidad de que si bien en los casos de Italia y España se alcanzaron indicadores de riesgo peores en algún momento que en los tres países rescatados, sin embargo no hubo rescate (*bail-out*). ¿Y por qué no? Sencillamente, porque el Fondo Europeo de Rescate no contaba con recursos suficientes para hacerse cargo de endeudamientos de la dimensión de los de España e Italia. Y para resolver *la papeleta*, se inventaron mecanismos de compras masivas de bonos por el BCE (siempre en los mercados secundarios) así como otros métodos de refinanciación que se explican en el libro.

En definitiva, podría decirse que en la Eurozona se vivió entre 2008 y 2010 una nueva enfermedad: la *deuda-adicción*, una patología muy similar a la del drogadicto que necesita más y más medios para mantenerse en su ingesta de drogas y no entrar en una crisis definitiva. Y en el caso que nos ocupa, ante esa even-

tualidad supercrítica la *receta médica* de los organismos internacionales (FMI, OCDE, UE, BCE, etc.), para evitar quiebras desordenadas, es la *austeridad*, a fin de frenar el *taxímetro* del endeudamiento; a base de sanear las cuentas públicas con recortes de gasto y subidas de impuestos, e introduciendo reformas para reactivar el sector privado, y conseguir así (D. m., podría decirse) impulsar de nuevo el crecimiento y la recuperación del empleo.

## 10. ¿Un gobierno mundial para la economía?

Lo que hemos ido viendo hasta aquí, en el examen dialéctico de la crisis y su tratamiento desde diferentes puntos de vista –EEUU, UE, países emergentes, tendencias de globalización en las Conferencias de Washington y Londres, etc.–, nos permite llegar a la conclusión de que contra las grandes turbulencias, en la búsqueda de soluciones, la única salida en un cierto plazo no será otra cosa que algo muy parecido a un *gobierno económico mundial*.

Obviamente, no en el sentido de una Administración que atienda casuística y exhaustivamente todos los temas, porque eso sería una absoluta necedad. Y mucho menos aún se trataría de un ejecutivo sesionando los viernes por la mañana, para anunciar al día siguiente sus iniciativas en materias legislativas y en otras cuestiones.

El gobierno económico mundial sería otra cosa: una serie de instituciones coordinadas entre sí de forma coherente, para asegurar la estabilidad económica y financiera. De lo cual ya existen importantes precedentes funcionando al día de hoy, como el FMI, el Banco Mundial, la OMC, etc. Sin olvidar el G-7 que se arrogó funciones de directorio económico mundial pero con toda clase de ineficacias e ineficiencias y que finalmente en 2009 *transfirió* al G-20. En ese sentido, debe recordarse la propuesta Merkel, de un Consejo Económico Mundial.

El caso es que las entidades antes citadas constituyen ya el cuerpo del que podrá nacer el gobierno mun-

dial a que estamos refiriéndonos. Como pioneramente se planteó en el ensayo de la Sociedad de las Naciones (SDN), promovida en 1919 por el aliento pacifista del presidente Wilson, para a la postre acabar en el fracaso. Y como volvió a intentarse con las Naciones Unidas en 1945, fundamentalmente por la iniciativa del presidente Roosevelt, y ya con mayor éxito que la SDN, por lejos que la ONU esté de la perfección.

Efectivamente, las Naciones Unidas, con todo el potencial de sus organismos, constituyen un mayor paso de cara al gobierno mundial, en la esperanza de que no tenga que llegar la Tercera Guerra Mundial para alcanzar esa meta. En esa dirección, la crisis iniciada en 2007 es lo suficientemente fuerte y globalizada como para que a su socaire vayan surgiendo los instrumentos más adecuados para entender mejor la globalidad, así como la necesidad de actuar conjuntamente frente a muchos de sus problemas, inicialmente en el foro del G-20; y con la particularidad de que dentro de ese esquema, tendrá gran importancia lo que suceda en las relaciones EEUU y China, dos países a los que ya se conocen conjuntamente como G-2, *ChinUSA* o *Chimérica*.

## Referencias bibliográficas

- ABRAHAMS, P. (2002): «This is a brutal slowdown, the worst in the IT industry's history. Silicon Valley will never be the same», *Financial Times*, 30 de septiembre.
- BECKER, G. S. (2002): «What the Scandals Reveal: a Strong Economy», *Business Week*, 30 de diciembre.
- GARCÍA DE LA CRUZ, J. M. y DURÁN, G. (2011): *Sistema económico mundial*, Thomson, Madrid.
- HILL, A. (2002): «A year of scandal, public opprobrium and stiff legislation. But has corporate America truly mended its ways? Genuine reform depends on a combination of the formal rules that companies dislike and the self-regulation that they prefer – and on market forces», *Financial Times*, 30 de diciembre.
- KONDRATIEF, N. D. y GARVY, G. (1946): «Las Ondas Largas de la Economía», versión española, *Revista de Occidente*, Madrid.
- LUCE, E. (1999): «Great gifts from Basle», *Financial Times*, 7 de junio.
- THE ECONOMIST (2001): «Sweeter Basle. Proposed new rules on how much capital banks must put aside against their risk-taking are a step in the right direction», 20 de enero.
- LLORENTE, C. (2002): «Las empresas de EEUU juran sus cuentas y cede el temor a nuevos fraudes contables», *El Mundo*, 16 de agosto.
- MARINA, J. A. (2008): «Los Tulipanes», en Estilos de vida, *La Vanguardia*, 13 de diciembre.
- REQUEIJO, J.: «Las Raíces Internacionales de la Crisis del 73», *Papeles de Economía* (1).
- RIVAS, D. M. (2007): *Desarrollo sostenible y estructura económica mundial*, Cideal, Madrid.
- TAMAMES, R. y GONZÁLEZ HUERTA, B. (2010): *Estructura económica internacional*, Alianza, Madrid.
- TAMAMES, R. (2002 y 2011): «El retorno de Keynes», en *El Noticiero de las ideas*, nº 9, enero-marzo de 2002; *Para salir de la crisis global. Análisis y soluciones*, Edaf, Madrid; ¿Cuándo y cómo acabará la crisis? *Tractatus Logicus Economicus*, Ediciones Turpial, Madrid; *La crisis de la deuda soberana. España, un proyecto de país*, Ediciones Turpial, Madrid, 2012.
- TERCEIRO, J. B. (1988): *Estudio sobre el mercado de valores*, ESINEC, Madrid.
- TORRERO MAÑAS, A. (2006): *Crisis financieras. Enseñanzas de cinco episodios*, Marcial Pons, Barcelona.





MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

**22**

- I. Las grandes potencias económicas mundiales
- II. Transformaciones estructurales en la economía mundial
- III. Cooperación económica internacional
- IV. La imparable integración económica a escala regional





# COOPERACIÓN ECONÓMICA: DEL PLAN MARSHALL AL G-20 (1944-2012)

Begoña González Huerta

Universidad Complutense de Madrid

## Resumen

El paso del bilateralismo económico propio de la Gran Depresión y de la economía de guerra (1929-1945) a la cooperación económica, recibió su mayor impulso del Plan Marshall (1948/52). Que no sólo contribuyó a reconstruir la economía europea –con facilidades para disponer de bienes de equipo, capacidad energética y materias primas–, sino que además creó las condiciones adecuadas para la liberalización económica a escala europea; a partir de lo que por entonces eran pequeños mercados muy compartimentados. Ahora, en la economía globalizada que fue configurándose desde aquellos tiempos, rige ubicuamente el sistema de economía mixta capitalista, en un marco de pretendido pensamiento económico único. Y en ese contexto, el G-7 como elitista directorio económico internacional, en medio de la Gran Recesión ha transferido sus autoarrogadas funciones económicas mundiales al G-20; un foro económico ya realmente planetario, representativo del 75 por 100 de la población mundial y el 80 por 100 del PIB global.

## Abstract

*The transit from the bilateralism of the Great Depression (1929-1945) to real economic cooperation was boosted mainly by the Marshall Plan (1948/52). A great decision, that contributed not only to ameliorate the available equipment and energetic needs, and the stocks of raw materials in Western Europe, but that also helped to introduce all kind of measures to liberalize intra-Europe trade, with better conditions for the free circulation of goods and the international payments; a very important step for the following stage of economic integration in Europe. Thus, nowadays, in the globalized economy, prevails the mixed economic system, with the aim of many of a single economic thought. And globally speaking, the elitist G-7, in the middle of the Great Recession has transferred its former economic auto-attributed powers to a real planetary economic forum, the G-20, representative of 75 per cent of the world population and 80 per cent of the global GDP.*

## 1. Las formas de relación económica entre las naciones: del bilateralismo a la cooperación

En la historia económica mundial han coexistido, también hoy, naciones con sistemas económicos distintos y muy diferentes grados de desarrollo: dentro de cada sistema, existen casos concretos que todavía se autoproclaman de economía socialista (cada vez menos) o capitalista (ya casi todas *de iure* o *de facto*). Cada uno de esos espacios, tiene un cierto nivel de renta según su renta per cápita. Diferenciaciones que no son obstáculo para el desarrollo de los intercambios, pudiendo decirse que las relaciones económicas entre las naciones son de todo punto imprescindibles: «Así como los individuos en la sociedad son económicamente necesarios los unos a los otros y forman una economía completa, las

naciones del mundo son necesarias las unas a las otras y constituyen una estructura mundial»<sup>1</sup>.

La sinopsis de las distintas formas institucionales de relación económica entre naciones, se sitúan entre los extremos de una gama que va desde la carencia total de relación (economías cerradas) a la integración de Estados. En el primer caso no existiría ninguna relación con el exterior; en el segundo, las relaciones internacionales dejarían de existir en el estricto sentido de la expresión, para convertirse en movimientos económicos interregionales.

En el siglo XXI, no hay verdaderos casos de economías cerradas, por mucho que aún pervivan bolsas de subdesarrollo, o de vida primitiva, con economías aisladas incluso todavía con trueque. Pero su importancia relativa en términos de renta, que no de población, es mínima.

<sup>1</sup> Paul Sweezy, *Teoría del desarrollo capitalista*, versión española, 2ª edición, FCE, México, 1958.

Las economías cerradas en tiempos modernos y contemporáneos siempre tuvieron razones de ser muy concretas, de raíz religiosa o política. El ejemplo histórico más próximo es el del Japón hasta 1853, año en que la amenaza de los cañones de la flota norteamericana del comodoro Perry impuso a las autoridades niponas la firma de un tratado comercial con EEUU, lo que marcó el comienzo de la apertura de la economía japonesa al exterior.

Hoy, con la existencia de las Naciones Unidas, de ámbito universal, el fenómeno de la expansión de las relaciones económicas internacionales se configura como algo irreversible. Baste recordar aquí que entre 1954 y 2000 el comercio internacional, medido por el volumen de exportaciones pasó de 77.100 millones de dólares, a 5,27 billones, multiplicándose por 68 en términos nominales, y en casi por 16 en valor constante.

En un intento de esquematizarlas, las formas básicas de relación económica entre las naciones en los últimos cien años podríamos agruparlas en cuatro: librecomercio, bilateralismo, cooperación e integración; que en buena medida coexisten entre sí. El librecomercio, cubriendo un largo periodo desde la primera mitad del siglo XIX hasta el estallido de la primera guerra mundial, fue un tiempo en el que la *Pax Britannica* favoreció los bajos aranceles de aduana, el libre comercio, y todo en el marco del patrón oro.

Coincidiendo con el comienzo del bilateralismo económico –que se hizo manifiesto con la reaparición de fuertes barreras al comercio– surgieron los primeros intentos de resolver o paliar sus desventajas a través de la cooperación económica internacional. En ese sentido, no es ninguna casualidad que fuera entre 1929 y el comienzo de la segunda guerra mundial (durante la Gran Depresión) cuando se redactaron los primeros acuerdos internacionales para regular el comercio de ciertos productos básicos: acuerdos internacionales del estaño en 1931, del trigo en 1933, del caucho en 1934, del azúcar en 1937, etc.

Más tarde, en plena segunda guerra mundial, se promovió una mayor cooperación de cara a la paz que ya se veía llegar. Y conseguida ésta, las Naciones Uni-

das –avanzando en un campo de realidades prácticas casi plenamente ignorado por la anterior Sociedad de las Naciones (1920/1945), crearon un conjunto de órganos de estudio y de agencias especializadas que institucionalizaron muchos aspectos de la cooperación internacional. Incluso se intentó constituir un instrumento de cooperación económica global, pues no otro era el sentido de «La Carta de La Habana» (1948), cuyos propósitos de crear una Organización Internacional de Comercio se vieron frustrados por las tensiones Este-Oeste; naciendo así el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT, por su sigla inglesa), que desde 1947 constituyó un foro para reducir el proteccionismo y que en 1995 se transformaría en Organización Mundial de Comercio (OMC).

Cabe decir que el paso de la cooperación a la integración radica en un cambio de orientación en los propósitos a medio y largo plazo: por la primera se trata de reducir las barreras, para dar a las transacciones económicas una mayor flexibilidad; con la segunda se persigue la supresión absoluta de cualquier clase de obstáculos, a fin de crear un mercado único, sin solución de continuidad, esto es, sin trabas fronterizas. Por ello, mientras que la cooperación es posible entre países que tienen distintos sistemas monetarios, fiscales, de seguridad social y hasta una visión distinta de la organización de la empresa, la integración plena sólo es factible cuando se ha llegado a una armonización muy profunda del marco institucional de la economía, naciendo así una verdadera unión económica e incluso monetaria.

Para estudiar el proceso del cambio de la cooperación a la integración, veremos seguidamente cómo a partir de las tensiones de la posguerra, desde 1945, se abrió el proceso que condujo a la situación actual, en el siglo XXI, cuando vivimos en una economía global<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Dan Plesch, *America, Hitler and the UN: How the Allies Won World War II and Forged a Peace*, I.B. Tauris, 2011.

## 2. El Plan Marshall

Como recuerda Joseph Marion Jones<sup>3</sup>, la prodigiosa aventura del Plan Marshall empezó el 21 de febrero de 1947. A última hora de la tarde, en Washington, en la Secretaría de Estado, se recibió una llamada telefónica de la embajada británica, solicitando una urgente entrevista con George Marshall, jefe de la diplomacia estadounidense. En ese momento, el general Marshall acababa de salir para su casa, tras una larga jornada de trabajo, apenas transcurrido un mes de su vuelta de China –donde había decidido retirar la ayuda a los corruptos nacionalistas de Chank Kai-Chek–, y aún menos desde su nombramiento para el más alto puesto de la política exterior de su país; en un ambiente con toda clase de tensiones, cada vez más graves, especialmente entre los anglosajones y la URSS.

Las prisas de Londres no eran injustificadas. Se quería anunciar la firme decisión, recién tomada por el Gobierno laborista de Clement Atlee, de suspender la ayuda militar a Grecia y Turquía. En el verano de 1946, ocho meses antes, los británicos se habían comprometido a reforzar la línea de resistencia formada por Grecia y Turquía (e Irán) frente a las presiones soviéticas. Pero Londres trataba de dar marcha atrás, por las graves dificultades económicas que se cernían sobre todos los británicos, aún con cartillas de racionamiento, con energía escasa, y fuertes deudas externas.

En realidad, lo que estaba en trance de producirse era el reajuste inevitable: Estados Unidos, no sin reticencias, había de tomar el relevo del Reino Unido en el papel de superpotencia garante del predominio anglosajón. Londres ya no tenía fuerza económica y militar suficiente para afrontar por más tiempo los inmensos gastos de todo un rosario de bases en el Mediterráneo (Gibraltar, Malta, Libia y Chipre), de un sistema militar protector de la línea de comunicaciones Suez-Mar Rojo-Aden-India, y de posiciones militares en el golfo Pérsico que implicaban el despliegue de toda una flota

de guerra en el océano Indico, con prolongaciones de esa presencia militar hasta el Lejano Oriente: Singapur, Hong Kong y el Pacífico.

Y mientras todo eso sucedía en la estructura del otrora omnipotente Imperio Británico, EEUU se mantenía en una actitud más bien expectante, con notables fuerzas políticas internas proclives al desarme, incluso favorables al aislacionismo; tesis que, en realidad, iba haciéndose difícil de sostener en un mundo cada vez más interpenetrado, y en la que las más negativas consecuencias de la guerra eran visibles.

El cambio en esa actitud se produciría casi de manera súbita como una de las grandes mutaciones geopolíticas de nuestro tiempo, pues con la *Doctrina Truman* y el *Plan Marshall*, nada volvería a ser igual. La razón principal de ese cambio radicó en que frente al protagonismo anglosajón se erguían la aspiración de poderío de la URSS, cuyo objetivo era lograr a toda costa la hegemonía en todo el Viejo Continente: un reto al que EEUU supo responder.

### 2.1. La Doctrina Truman

La respuesta de EEUU a la petición británica de sustitución en la asistencia a Grecia y Turquía no se hizo esperar. El 12 de marzo de 1947, diecinueve días después de haber llegado la solicitud de Londres, Harry S. Truman, sucesor de Roosevelt en la Casa Blanca se dirigió solemnemente a una sesión conjunta del Congreso (Cámara de Representantes y Senado), anunciando la nueva política exterior de EEUU: «apoyar a los pueblos libres que están resistiendo el intento de ser sometidos por minorías armadas o por presiones exteriores». En otras palabras, si George Kenan inventó la expresión de la *guerra fría* y Churchill la del *telón de acero*, Truman se apuntaba la figura retórica del *mundo libre*; aunque muchas dictaduras fueran parte del sistema propio de EEUU a sostener por todos los medios.

En su discurso, Truman pidió a los representantes y senadores de EEUU autorización para conceder 400 millones de dólares en ayuda a Grecia y Turquía. E

<sup>3</sup> Joseph Marion Jones, *The Fifteen Weeks, An Inside Account of the Genesis of the Marshall Plan*, Viking Press, Nueva York, 1956. Puede verse, para un extracto, Ramón Tamames, *Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo*, Iber Amer, Madrid, 1965, págs. 45 a 50.

igualmente recabó el permiso de enviar efectivos civiles y militares a esos dos países, y de recibir en EEUU a personal griego y turco para su adiestramiento. Los congresistas no regatearon su aplauso al Presidente. El calor con que se recibió su mensaje fue significativo de la decisión unánime de establecer las primeras bases de la hegemonía norteamericana en Europa Occidental para extenderla al mundo entero.

## 2.2. La génesis del Plan Marshall

La decisión de Truman del 12 de marzo de 1947 —que el Congreso instrumentó con toda rapidez— tenía un objetivo político directo: mostrar la firme actitud de Washington a Moscú; en el mismo momento en que en la capital soviética estaba reunida la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de todos los países aliados en la segunda guerra mundial. Iniciada dos días antes, el 10 de marzo, la Conferencia de Moscú no finalizaría hasta el 24 de abril y a lo largo de ella fue poniéndose de relieve que entre los intereses de la URSS no figuraba como prioritario el de propiciar una rápida reconstrucción de Europa Occidental; y mucho menos de Alemania.

Frente a esa actitud soviética, Marshall empezó a considerar la posibilidad de extender la Doctrina Truman a toda Europa Occidental. Eso sucedió durante la larga Conferencia de Moscú, en la que estableció numerosos contactos con sus colegas europeos, de modo que a su vuelta a Washington, a fines de abril de 1947, destacó significativamente que uno de los temas más frecuentes en sus conversaciones había sido la escasez de alimentos, la penuria de combustible y la falta de materias primas para reanimar la producción europea. En definitiva, Marshall volvió convencido de Moscú de que si EEUU no ayudaba, ineluctablemente toda Europa acabaría por quedar dentro de la esfera de intereses de la URSS.

Lo que después sería la propuesta de Marshall empezó a perfilarse en la primavera de 1947. No de otra manera debe interpretarse que se tomara la decisión de reajustar los Gobiernos tripartitos de Francia e Italia. El

4 de mayo de 1947 salían los comunistas del gabinete francés; y el día 13 lo hicieron del Gobierno de Roma. Y pocas semanas después se concretó la propuesta del que se llamaría Plan Marshall; en la ocasión del luminoso domingo del 5 de junio de 1947, en la Universidad de Harvard. Cuando el Secretario de Estado, especialmente invitado para su investidura como Doctor *honoris causa*, pronunció el más memorable discurso de su vida; defendiendo la necesidad de ayudar a Europa, todavía traumatizada por los efectos de la guerra, con su tejido económico destrozado y sin recursos materiales y carente de medios financieros para recuperarse. Y lo que era aún más grave, dijo, «sin confianza entre sus gentes respecto al futuro».

Marshall se refirió minuciosamente —con no poco de sensibilidad fisiocrática— al deterioro de las relaciones campo-ciudad en Europa, destacando las dificultades que de ello se derivaban para el abastecimiento de alimentos. Asimismo subrayó la carencia de lo más elemental para la industria, y aseguró que en estas condiciones la recuperación europea sería larga y llena de riesgos. Había, pues, que ayudar. En definitiva, el Secretario de Estado expuso con toda claridad que era preciso un *Plan de Recuperación de Europa*, a esbozar por los propios países del Viejo Continente, y al cual EEUU daría su apoyo.

## 2.3. El funcionamiento económico del Plan

En 1947, el más rígido bilateralismo imperaba en las relaciones económicas entre los países del Viejo Continente que, depauperados y endeudados por la guerra, se debatían entre la escasez de recursos y las inmensas necesidades originadas por la reconstrucción. Y todo ello con la complicación adicional de que en las circunstancias señaladas, Europa Occidental sólo podía encontrar dos salidas: o la ayuda de EEUU, único país en condiciones de concederla; o la planificación socialista, que al coste de una fuerte reducción temporal en el consumo permitiese incrementar la tasa de inversión. La primera de esas opciones fue la adoptada por



Europa Occidental, la segunda la siguieron los países del Este, desde el punto y hora en que la URSS decidió que EEUU, con la ayuda Marshall, no interfiriera su esfera de influencia.

La asistencia a Europa a EEUU le interesaba por dos razones esenciales. En primer lugar, porque ante la amenaza de una recesión de su propia economía, parecía de todo punto necesario mantener dentro de ella un nivel de actividad lo más elevado posible. La segunda cuestión era aún más importante: los avances electorales socialcomunistas en Francia e Italia y el propio proceso de nacionalizaciones laboristas en el Reino Unido, hacían meditar sobre la cada vez más difícil pervivencia del sistema capitalista.

Así las cosas, tras el discurso del 5 de junio de 1947 en Harvard, la reacción del otro lado del océano fue inmediata. El 27 de junio, los ministros de Asuntos Exteriores de la URSS, Francia y el Reino Unido tuvieron un intercambio de puntos de vista, quedando clara la decisión soviética (que actuaba como «portavoz» de los demás países del Este) de rechazar la ayuda norteamericana. Tras esa negativa de Moscú, el Reino Unido y Francia convocaron a los países de Europa Occidental (salvo a la España de Franco), a una conferencia en París, que se inició el 12 de julio y en la cual se constituyó un Comité Europeo de Cooperación Económica, embrión de la futura OECE.

El Comité trabajó durante todo el verano de 1947 para redactar un informe exponiendo y justificando las necesidades europeas de importación de la zona del dólar. Terminado el estudio *–Informe de París–* la Conferencia se reunió nuevamente para examinarlo. Una vez aprobado, se remitió *–el 22 de septiembre de 1947–* a las autoridades norteamericanas.

Por su parte, el Congreso de los EEUU también trabajó rápido, y el 3 de abril de 1948, el Presidente Truman firmaba la *Ley de Asistencia al Extranjero (Foreign Assistance Act)* de apoyo al *Programa de Recuperación Europea*. Así se inició oficialmente el Plan Marshall (también de manera oficial terminaría el 30 de septiembre de 1951, el mismo día en que se decretó la disolución de la Administración de Cooperación

Económica, ECA, agencia federal de los EEUU creada para organizar la ayuda).

El 16 de abril de 1948 se firmó en París el convenio constitutivo de la «Organización Europea de Cooperación Económica» (OECE) de la que sólo quedaron excluidas España por su régimen político autoritario, y Finlandia en razón a su proximidad soviética. Nació de ese modo la agencia europea del Plan Marshall, y se puso en marcha el circuito del Plan, que se resume a continuación:

- Las empresas y entidades europeas interesadas solicitaban la consignación de dólares para sus respectivos proyectos con implicación de importaciones.
- Los proyectos eran examinados por las autoridades europeas y por la ECA. Para cada proyecto concreto que le parecía conveniente, la ECA daba su autorización y las autoridades europeas lo subautorizaban.
- Una vez subautorizado el proyecto, la ECA pagaba en dólares al exportador *–casi siempre norteamericano–*, y el titular de la subautorización depositaba el contravalor en su moneda nacional en el Banco Central de su país. Éste, cuando la ECA se lo requería, hacía la correspondiente transferencia a la cuenta especial de contrapartida de la ECA.
- La contrapartida en moneda nacional así generada se distribuía en porcentajes variables y para fines diversos. De un 10 a un 15 por 100 se aplicaba a los gastos de las misiones norteamericanas en Europa. El resto se entregaba como donación al gobierno en cuestión, para la realización de obras públicas, mejora de ferrocarriles y carreteras, enseñanza técnica, y otras actividades sobre las que la ECA hubiese dado su visto bueno. Entre 1946 a 1951 el Plan Marshall y algunos mecanismos complementarios, facilitaron fondos por 30.000 millones de dólares; el 64 por 100 como donaciones y el resto como préstamos.

## 2.4. Las consecuencias del Plan para la cooperación europea

Una de las facetas más importantes del Plan fue la de su incidencia en la cooperación intraeuropea. En este sentido, el convenio constitutivo de la OECE era algo más que un acuerdo para distribuir la ayuda Marshall. Y aunque las actividades de la OECE durante sus primeros dieciocho meses de vida se polarizaron en esa función, ya durante la primera fase no faltaron declaraciones y presiones de EEUU en favor de una auténtica cooperación económica intraeuropea.

Pero fue sólo en el último trimestre de 1949 cuando la ECA centró sus preocupaciones en la cooperación. El 31 de octubre de ese año, Paul Hoffman, jefe de la ECA, se expresó en términos muy claros ante el Consejo de la OECE: «Dos tareas tienen que afrontar Europa y la ECA durante la segunda mitad del Plan Marshall. Europa habrá de equilibrar sus necesidades y recursos en dólares, lo que implica un aumento de las exportaciones, así como el control de la inflación. Pero el cumplimiento de esta tarea no sería significativo, a menos que se lograra una economía en expansión en Europa Occidental, mediante la cooperación, que podría ir seguida de integración económica, para la formación de un único y gran mercado europeo; dentro del cual desaparecerían las restricciones cuantitativas a la circulación de mercancías y las barreras monetarias a los pagos; y eventualmente, los aranceles podrían ser suprimidos para siempre».

La propuesta Hoffman tuvo un gran impacto. Trazó claramente el camino a seguir, esbozando en un segundo plano, el complejo problema de la Unión Aduanera. Los norteamericanos, que podían enjuiciar la situación de Europa más fríamente que los propios europeos, se dieron perfectamente cuenta de que cualquier clase de ayuda no sería suficientemente eficaz si desde el mosaico de pequeños mercados separados del Viejo Continente no se evolucionaba hacia una mayor libertad de tráfico entre sus múltiples componentes, única forma de lograr economías de escala.

En la dirección apuntada, el solo anuncio del Plan Marshall puso en marcha el primer convenio intraeuropeo de pagos. Ulteriormente, con el impulso de la OECE, fueron posibles realizaciones tan importantes como la Unión Europea de Pagos y la liberación del tráfico de mercancías y de invisibles con sendos códigos *ad hoc*. A la postre, el Plan Marshall también permitió que funcionaran el sistema monetario internacional esbozado en el FMI, así como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Sin los dólares que libró la ayuda, no habría habido liquidez para activar el comercio mundial y para hacer posible el juego de los dispositivos del FMI. Y sin esa expansión comercial, en el GATT apenas se habrían superado las primeras negociaciones arancelarias. Y en cuanto al Banco Mundial, al resolver el Plan lo esencial de los problemas de los países de Europa Occidental, permitió que prestase su máxima atención a los países en vías de desarrollo.

Por lo demás, la ayuda Marshall tuvo consecuencias muy importantes en la ulterior conformación económica de Europa. Así lo reconoció Jean Monnet, llamado «Padre de Europa» por haber sido el máximo inspirador de la política de integración. En 1963, Monnet manifestó que «desde el Plan Marshall [...] el apoyo americano para la unión de Europa jamás disminuyó [...], siendo el más grande valor en la acción que condujo al punto a que hemos llegado en la unificación de Europa».

Dejemos constancia, por último, que en 1961 la OECE se transformó en *Organización de Cooperación y Desarrollo Económico*, incluyendo los previos socios europeos, a los cuales se unieron EEUU y Canadá. Posteriormente fueron incorporándose otros países, que para ser admitidos hubieron de llegar a un cierto nivel de desarrollo, y reunir condiciones como las de economía de mercado, libre empresa, etc. A la OCDE, que realiza trabajos de análisis económico, previsiones y coordinación de políticas, se la caracteriza generalmente como el *club de los países más avanzados*, que en el 2012 incluía un total de 34 países:

Alemania	Estados Unidos	Japón
Australia	Estonia	Luxemburgo
Austria	Finlandia	México
Bélgica	Francia	Noruega
Canadá	Grecia	Nueva Zelanda
Chile	Hungría	Polonia
Corea	Holanda	Portugal
Dinamarca	Irlanda	República Checa
Eslovaquia	Islandia	Reino Unido
Eslovenia	Israel	Suecia
España	Italia	Suiza
		Turquía

### 3. ¿Sistema económico único? ¿Pensamiento único?

Con la caída del muro de Berlín en 1989, la ulterior crisis de desmantelamiento de la URSS y la evolución en China hacia un sistema de economía mixta, reforzaron el credo neoliberal del FMI y el Banco Mundial. Básicamente, en los términos del llamado *Consenso de Washington*, formulado a finales de la década de 1980 por el economista británico John Williamson, que lo fundamentó en diez puntos, que generalmente se tienen por la expresión del *pensamiento único* en materia económica, y que se expresa como resumimos a continuación<sup>4</sup>:

1. *Disciplina presupuestaria*. Elemento esencial en los programas negociados por el FMI con los Estados miembros que le solicitan préstamos.
2. *Reforma fiscal*. El mejor método para remediar el déficit presupuestario, salvo que se recurra a la reducción del gasto público.
3. *Tipos de interés*. Deben estar en función de dos principios fundamentales: han de fijarse según el mercado, para de ese modo evitar una asignación inadecuada de los recursos; y al tiempo, deben ser positivos en términos reales, para así incrementar el ahorro y desincentivar las evasiones de capitales.
4. *Tipos de cambio*. Han de establecerse igualmente por las fuerzas de la oferta y la demanda en el mercado.
5. *Liberalización comercial*. El acceso a las importaciones de factores de producción a precios competitivos resulta fundamental para promover las exportaciones; alternativamente, el proteccionismo de las industrias nacionales frente a la competencia extranjera crea toda clase de distorsiones altamente costosas.
6. *Plena apertura para favorecer la inversión extranjera directa* (IED), desde el punto y hora en que no sólo aporta capital, sino también tecnología y experiencia. Lo cual contribuye a mejorar la producción de los bienes necesarios para el mercado nacional y destinados a la exportación.

<sup>4</sup> Ramón Tamames y Begoña González Huerta, *Estructura Económica Internacional*, Alianza Editorial, 2010.

7. *Política de privatizaciones.* Ayuda a disminuir la presión sobre los presupuestos del gobierno, tanto a corto plazo –gracias a los ingresos que se generan con la venta de las empresas–, como a largo plazo, desde el punto y hora en que el gobierno no ha de financiar nuevas inversiones ni cubrir números rojos.
8. *Política desreguladora.* La máxima libertad económica –precios, movilidad de factores, etc.– estimula la competencia frente a las economías intervenidas.
9. *Derechos de propiedad.* Deben estar clara y firmemente delimitados, habiendo de garantizarse con el funcionamiento eficiente del sistema legal y judicial.
10. *Principios de democracia y libertad.* Ha de darse prioridad a los derechos individuales frente a los colectivos. De otra manera, por criterios sociales mal entendidos, puede suceder que el funcionamiento de la sociedad en su conjunto se vea deteriorado.

Pero el pensamiento único que pretendió dogmatizarse con el Consenso de Washington no resultó ninguna panacea, pues desde el propio Adam Smith –que ya reconoció la preeminencia del Estado para temas como defensa, asuntos exteriores, justicia y educación–, hay toda una serie de funciones y actividades que no cabe dejar al incierto juego del mercado, sin ninguna clase de regulación e intervención pública. Por la necesidad de prevenir abusos y, al tiempo, para contar con toda una serie de principios sociales a respetar; incluyendo la solidaridad frente a una visión excesivamente calvinista y darwinista de la realidad y su evolución<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Editorial, «Capitalism is dead; long live capitalism», *Financial Times*, 28 de noviembre de 2011.

## 4. El G-7 como directorio económico internacional

Tras haber examinado los orígenes de la cooperación europea a partir del Plan Marshall y sus desarrollos ulteriores, hecha la debida referencia a la OCDE, y vista la mayor homogenización económica del mundo (Consenso de Washington) después de la caída del muro de Berlín, y teniendo como trasfondo de todas las instituciones económicas internacionales (FMI, BIRE, GATT/OMC, etc.), hoy estamos en plena globalización. En la cual, dedicaremos un cierto espacio a una organización internacional atípica; que no es ni entidad de las Naciones Unidas, ni derivación de ningún tratado específico. Pero que durante un tiempo ocupó una situación estelar en el escenario internacional: el Grupo de los Siete (G-7), nacido en 1975 en las circunstancias que pasamos a examinar.

Ese fue un año dramático para los países industriales más avanzados (EEUU, Europa Occidental, Japón y otros países de la OCDE). Sobre todo porque EEUU, por primera vez en su historia, era una nación derrotada; el pequeño Vietnam había conseguido *echar al mar* a los ejércitos del país más poderoso del mundo. Y también en 1975 se apreció, en su máxima dureza todo lo que estaba significando el *primer choque petrolero* que se inició en octubre de 1973; con la consiguiente necesidad de coordinar más a fondo las políticas económicas, para lo cual el marco de la OCDE (sucesora de la OECE desde 1961) resultaba excesivamente multitudinario.

Así las cosas, 1975 fue el año en que se crearon dos instituciones económicas de importancia, para resanar las heridas del resquebrajado orden económico occidental. La primera de las dos nuevas instituciones, fue la *Trilateral*, como entidad privada constituida por las grandes multinacionales de EEUU, Japón y Europa Occidental.

La segunda institución, que ocupará nuestra inmediata atención, fue el *Grupo de los Siete*, el G-7 (actualmente G-8), que con el tiempo se convirtió en un auténtico *directorio económico mundial*, como plataforma

informal, que funciona a través de las conferencias o *cumbres* de los «Siete Grandes» (EEUU, Canadá, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Japón, junto con el Presidente de la Comisión Europea). De modo que al finalizar la primavera o al empezar el verano, los jefes de Estado y de Gobierno de esos siete países se reúnen rotativamente en un lugar de alguno de los Estados socios para discutir informalmente las cuestiones globales que más les preocupan en cada momento.

Veremos a continuación una síntesis de las reuniones realizadas, con el lugar de encuentro, el año, y los principales temas tratados, lo cual a primera vista puede parecer farragoso e innecesario. Pero no lo es, pues vistos en su secuencia los sucesivos encuentros del G-7, cabe apreciar cuáles han sido los principales avatares económicos mundiales en 37 años; a través de un organismo que se arrogó la supervisión de todos los asuntos económicos de importancia en el mundo.

- 1) *Rambouillet*, Francia (1975). Apreciación esperanzada de la evolución, en vías de amortiguarse, de la crisis desencadenada por el primer choque petrolero de 1973-1974.
- 2) *San Juan de Puerto Rico* (1976). Constatación de la fuerte recuperación económica en EEUU (7 por 100 de crecimiento del PIB), lo cual le convirtió, de nuevo, en verdadera *locomotora mundial*.
- 3) *Londres*, Reino Unido (1977). Políticas de ahorro de hidrocarburos y de lucha contra la inflación. La Agencia Internacional de la Energía se convierte en un eficaz cártel anti-OPEP.
- 4) *Bonn*, Alemania (1978). Se apreció la continuidad de la recuperación mundial, en buena medida por la estabilización de los precios energéticos.
- 5) *Tokio*, Japón (1979). Aires de optimismo, que en el Viejo Continente se manifestaron en la puesta en marcha del Sistema Monetario Europeo (SME), y todo un sistema de ayudas entre bancos centrales para mantener la estabilidad de los tipos de cambio.
- 6) *Venecia*, Italia (1980). Volvió la atmósfera de pesimismo, como consecuencia del *segundo choque petrolero*, derivado de los sucesos de Irán (destronamiento del Sha, y régimen integrista de Jomeini).
- 7) *Ottawa*, Canadá (1981). Continuó el pesimismo de Venecia, sin que el G-7 acabara de encontrar una salida colectiva a la coyuntura recesiva.
- 8) *Versalles*, Francia (1982). Primeras preocupaciones serias por las alzas del dólar y los elevados tipos de interés.
- 9) *Williamsburg*, EEUU (1983). Inicio de la recuperación en el Norte industrial, al tiempo que se agudizó la inquietud por la crisis financiera de los países menos desarrollados (con su *década perdida* hasta 1990).
- 10) *Londres*, Reino Unido (1984). Claro proceso de recuperación económica y fuerte apreciación del dólar.
- 11) *Bonn*, Alemania (1985). En la senda de la recuperación internacional, se abrió la posibilidad de una nueva serie de negociaciones comerciales en el GATT (Ronda Uruguay).
- 12) *Tokio*, Japón (1986). Constatación, tras el *Acuerdo del Plaza*, de septiembre de 1985, de la necesidad de sostener la cotización del dólar, debilitado por los excesos de la *Reaganomics*.

- 13) *Venecia*, Italia (1987). Persistente inestabilidad del dólar, evidenciada pocos meses antes, que en el mes de febrero generó el *Acuerdo de El Louvre*; para frenar el alza del billete verde con una intervención concertada de bancos centrales.
- 14) *Toronto*, Canadá (1988). Ambiente de distensión en la cumbre, que se tradujo en el apoyo a la *perestroika* de Gorbachov y la presencia soviética en el G-7 (el G-8). Aparente levedad del traumatismo ocasionado por el *lunes negro* bursátil del 19 de octubre de 1987.
- 15) *París*, Francia (1989). Coincidiendo con el Segundo Centenario de la Revolución Francesa, el G-7 aprobó 56 conclusiones, entre las cuales destacó la firmeza frente a la *inflación*, premonitrice de las ulteriores políticas de *enfriamiento* (*softlanding*).
- 16) *Houston*, Texas, EEUU (1990). En un ambiente de esperanzador sosiego internacional –nada presagiaba la guerra del Golfo de sólo tres semanas después, a causa de la invasión de Sadam Hussein de Irak del emirato de Kuwait–, los *Siete* confirmaron sus políticas contra la inflación y en pro de mayor *cooperación monetaria* para mantener el equilibrio dólar/yen.
- 17) *Londres*, Reino Unido (1991). Pasada la operación *Tormenta del Desierto* –de victoria frente a Sadam Hussein–, esta reunión se presentó como plena consolidación del papel del G-7 como *directorio económico mundial*. El encuentro fue activamente preparado por el equipo de trabajo permanente del Grupo, los denominados *sherpas*.
- 18) *Múnich*, Alemania (1992). Los *siete* apoyaron levemente los resultados de la ecológica *Cumbre de la Tierra*, Río-92, e hicieron su acostumbrado canto a la economía de mercado y a la estabilidad monetaria. Rusia substituyó a la desaparecida URSS como Estado miembro del G-8.
- 19) *Tokio*, Japón (1993). Para «avanzar resultados alentadores», el Grupo anunció el acuerdo –dentro del marco de la Ronda Uruguay del GATT– de reducir aranceles en ocho sectores industriales y de eliminarlos en diez; a fin de impulsar el comercio mundial.
- 20) *Nápoles*, Italia (1994). Ultimada pocos meses antes la ya citada Ronda Uruguay, el ambiente en el G-7 se vio muy reconfortado por los parabienes sobre el magno acuerdo comercial del *Acta de Marrakech*, coincidiendo con el arranque del proceso de recuperación de la economía mundial<sup>6</sup>.
- 21) *Halifax*, Canadá (1995). En línea con las previsiones hechas en Nápoles, se constató la profundidad del proceso de globalización comercial y financiera, y se enaltecó el sistema de libre mercado, triunfante hasta en China, e incluso en Vietnam<sup>7</sup>.
- 22) *Lyon*, Francia (1996). Se apreció la necesidad de liberalizar los servicios de telecomunicaciones (cuestión luego tratada en la OMC), y se consolidó el ingreso de Rusia en el Grupo para convertirlo en G-8.
- 23) *Denver, Colorado*, EEUU (1997). Fue la primera oficialmente denominada G-8, por la participación de Rusia, todavía no plena. La cumbre recibió críticas por la posible transformación del Grupo en «un foro de

<sup>6</sup> Sobre la cumbre de Nápoles, George J. Church, «We interrupt this Summit for...», *Time*, 18 de julio de 1995, págs. 24 y 25.

<sup>7</sup> Para la Cumbre de Halifax, «The G-7 Summit: Results», informe de *FYI*. 20 de junio de 1995. En la cumbre no se previó ningún cambio sustancial en la estructura de las Naciones Unidas con ocasión de su 50 aniversario; al respecto, pueden verse las acerbas críticas de Bimal Ghosh, «To Reform the World System, Stay Aboard and Pay», *IHT*, 28 de julio de 1995, pág. 6.



- demasiadas cuestiones internacionales a la vez, y de meros *retratos de familia*, y donde la sustancia brilla por su ausencia en los temas económicos».
- 24) *Birmingham*, Inglaterra (1998). El encuentro se vio precedido por el de los ministros de Economía y Finanzas de los países del Grupo, que fijaron *diez puntos de cooperación* a fin de regular mejor los mercados financieros, y evitar o prever posibles crisis.
- 25) *Colonia*, Alemania (1999). Tras la intervención de la OTAN en la crisis de Kosovo, se intentó configurar la ayuda internacional para la reconstrucción de la antigua Yugoslavia. No adopción de la propuesta francesa de crear un *Alto Consejo Científico Mundial* para la seguridad alimentaria.
- 26) *Okinawa*, Japón (2000). Ya con Putin representando a Rusia. Presentación de la *Carta de Okinawa*, reclamando la participación de todos los países en las tecnologías de la información. Propósito de lucha contra la pobreza, a base de una cooperación mundial de 15.000 millones de dólares de cara a los cinco años siguientes.
- 27) *Génova*, Italia (2001). Miles de activistas, autoconsiderándose el nuevo *proletariado universal*, aspiraron a revivir los enfrentamientos de los *obreros del mundo contra la burguesía*. La dureza de los choques en calles y plazas es extrema, a pesar del (o precisamente *por*) el impresionante despliegue de fuerza pública (con la muerte del joven manifestante Carlo Giuliani).
- 28) *Kananaskis*, Canadá (2002). La pobreza de África se conceptuó como problema importante para las democracias industriales, al generar oleadas imparable de emigración.
- Las potencias industriales se comprometieron a destinar 6.000 millones de dólares a los países africanos que aprueben un riguroso examen de *buena conducta*.
- 29) *Evian*, Francia (2003). En este encuentro se analizó la fase de recuperación del ciclo tras la crisis de las compañías de Internet (*punto com*), esperándose el comienzo de una verdadera bonanza.
- 30) *Sea Island, Maine*, EEUU (2004). Se anotó la definitiva salida de la *crisis de las tecnológicas*. En términos de apoyo internacional, se dedicó especial atención a Oriente Medio y Norte de África, y a la lucha contra el terrorismo.
- 31) *Gleneagles*, Escocia (2005). Congratulación general por la situación económica de prosperidad casi ubicua, dedicándose especial atención a los temas del cambio climático y suministro de energía.
- 32) *San Petersburgo*, Provincia de Leningrado, Rusia (2006). La cumbre estuvo centrada en cuestiones de seguridad antiterrorista, y sobre todo en lo relativo al suministro global de energía, a cuyos efectos se estableció un *Plan de Acción de San Petersburgo*.
- 33) *Heiligendamm*, Alemania (2007). Nuevas congratulaciones generales sobre el fuerte crecimiento global, cuando ya está a punto de comenzar la crisis de las hipotecas *subprime* en EEUU.
- 34) *Hokkaido, Toyako*, Japón (2008). Ya con la crisis global en marcha, aunque sin llegar a su punto más grave, que se alcanzaría a mediados del siguiente mes de septiembre, se solicitó al *Foro de Estabilidad Financiera* un informe sobre la situación, y acerca del papel del FMI en los procesos en curso.

35) *L'Aquila, Trentino*, Italia (2009). El Presidente del Gobierno italiano, Berlusconi, planteó que el encuentro del G-8 se celebrara en la mencionada ciudad, que había sufrido un fuerte terremoto en 2008. El escenario de destrucciones, motivó numerosos donativos internacionales a efectos de restauración de los monumentos más afectados, así como para ayuda para las víctimas. Se estudiaron los problemas de la crisis global, ya en fase muy avanzada; y con la pretensión, por algunos, de apreciarse ya determinados «brotes verdes».

36) *Muskoka*, Canadá (2010). Revisión de la marcha de la gran crisis económica desatada en 2007. Firma de la *Iniciativa Muskoka*, destinada a mejorar a nivel mundial la salud materna, de recién nacidos y de infantes.

37) *Deauville*, Francia (2011). Se fijó el compromiso de continuar trabajando para lograr un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado; y con ese objetivo se aunaron esfuerzos con el Grupo de los 20, el G-20, al que casi formalmente se transfirieron los temas de la economía mundial, reservándose el G-7 los temas de seguridad. Se trataron temas de derechos fundamentales (libertad, respeto por la vida, propiedad intelectual, etc.), así como el crecimiento sostenible como elemento indispensable para garantizar un crecimiento mundial duradero.

La importancia de las 37 cumbres celebradas entre 1975 y 2012<sup>8</sup> no nos debe impedir la crítica de este directorio mundial que es el G-8, una superestructura que nació en 1975 y que actualmente está necesitada de reforma, sin que pueda ser suficiente incorporar gota a gota más socios al núcleo del G-7, como ya se hizo con

<sup>8</sup> «Financial Times' y 'The Economist' proponen un G-12 con España», *La Vanguardia*, 11 de julio de 2008.

Rusia; o como podría hacerse con China<sup>9</sup>. En torno a la cuestión, el diario *Financial Times* y la revista *The Economist*, propusieron en junio de 2009 la ampliación del G-8 a un G-11. Razonando así, la solución no pasaría por la abolición del G-8, sino por su ampliación con otras economías en rápido crecimiento como Brasil, India, y China. Con lo cual se cubriría más del 70 por 100 del PIB mundial. En la Conferencia del G-8 en L'Aquila llegó a hablarse de la cuestión, pero sin tomar ningún acuerdo sobre la posibilidad de sustituir el G-8 por el G-14, con seis países emergentes: China, India, Egipto, Nigeria, Sudáfrica y México. Pero en 2008, el G-8 cedió al G-20 el análisis y el tratamiento mundial de los temas económicos; todo ello con un panorama de creciente importancia de los países emergentes<sup>10</sup>. Por ello mismo, la parte final de este artículo se refiere al G-20.

## 5. El G-20 y la crisis 2007-...

En páginas anteriores hemos estudiado el funcionamiento del G-7/G-8 desde su creación hasta 2012, como un *directorio económico* mundial, que naturalmente en algún momento tenía que ser criticado, por no representar la globalidad de los problemas y países del mundo. Así, la necesidad de creación de un nuevo foro fue apreciándose cada vez más, a partir de las crisis financieras del Sudeste Asiático (1997), seguida que fue de las de México, Brasil y Argentina. Todas las cuales afectaron en mayor o menor medida a la economía global, para traducirse en presiones crecientes en pro de un foro de decisiones más amplio y representativo que el G-8.

De ese modo nació el G-20, integrado por los Ministros de Economía y Hacienda y los Gobernadores de los Bancos Centrales de los Estados miembros del G-8 (que incluyen siempre a la UE, como miembro

<sup>9</sup> Sobre las reuniones del G-7, Montserrat Miller Soler, «Las cumbres económicas y las relaciones económicas internacionales», en *Organización Económica Internacional* (coord. Manuel Varela Parache), Pirámide, Madrid, 1991, págs. 155 a 188.

<sup>10</sup> *The Economist*, «Schumpeter. The power of tribes. Businesspeople need to reckon with the Anglosphere, the Sinosphere and the Indosphere», 28 de enero de 2012.; Pablo Moreno García, «Dos años de Cumbres del G-20: *adagio spiccatto*», [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org); Guy Sorman, «G-20, éxito por defecto», *ABC*, 4 de julio de 2010.

número 9), más once nuevos Estados emergentes hasta llegar a la cifra de 20: Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía<sup>11</sup>. Con esa composición, el G-20 representa en torno al 70 por 100 de la población mundial, y al 85 por 100 de la economía global medida por el PIB<sup>12</sup>.

El nuevo foro tuvo una vida quizá *demasiado tranquila* desde 1999 a 2007, pues solamente en 2008 se recurrió a él, con vistas a discutir los temas de la crisis económica mundial con mayor amplitud y capilaridad que en el G-8. Más concretamente, iniciada la crisis en el verano de 2007, cuando ésta arreció, y tras una serie de conferencias en el marco de la UE, en septiembre de 2008, se produjo la visita de Sarkozy y Durão Barroso (Comisión Europea), el fin de semana del 18 y 19 de octubre de 2008, a Camp David; la sede vacacional del presidente de EEUU, donde se convino la celebración de una gran conferencia en el marco del G-20, en Washington DC, el 15 de noviembre de 2008<sup>13</sup>. Bush aceptó la propuesta europea, pero dejando claro que la reunión debería servir para defender la economía de libre mercado: nada, pues, de *refundar el capitalismo* como por entonces planteaba el presidente de Francia, Nicholas Sarkozy, que actuaba en sus funciones de presidente de turno de la UE (2º semestre de 2008).

En el sentido apuntado, Bush hizo un alegato reivindicando los largos años de bonanza, y de hegemonía liberal estadounidense: «En esta crisis se han producido fallos, pero ello no supone un fracaso del libre mercado, y la respuesta no debe ser reinventarlo, sino solucionar sus problemas con las reformas necesarias; consolidando al tiempo los principios que han proporcionado prosperidad y esperanza a la gente de todo el mundo». Para Bush, unos meses de crisis «no podían socavar sesenta años de éxitos».

A la conferencia fueron convocados todos sus Estados miembros –entre ellos socios europeos: Francia, Alemania, Italia y Reino Unido; más las presidencias de la UE y de la Comisión Europea–, a los que se sumaron otros países comunitarios: España, Holanda y República Checa, con sillas, por así decirlo, de «distinto» nivel<sup>14</sup>.

La conferencia tuvo como escenario el *National Building Museum*, donde se dispuso una gran sala para dar cabida a las veintiséis delegaciones asistentes al evento (un total de veintiún países [el número 21, España] y cinco organismos internacionales: FMI, Banco Mundial, UE, OCDE, ONU y Foro de Estabilidad Financiera). En el centro de la sala, en torno a una gran mesa cuadrada, se dispusieron cuatro plazas para cada país y una para cada organismo. La cumbre –preparada de antemano minuciosamente– sólo duró cinco horas, comenzando a las 9:00 horas con la clásica «foto de familia», para finalizar a las 15:00, con la intervención de clausura del presidente Bush.

Con la conferencia del G-20 en Washington se intentó reforzar la coordinación de las políticas para «promover la reactivación económica mundial y evitar la amenaza de la recesión, ya patente en muchos países, que podría verse seguida por la depresión». Porque si la recesión es como un túnel al final del cual puede verse la luz, la depresión sería como ese mismo túnel sin luz con un profundo pozo en su extremo de salida, por lo cual superar la depresión sólo es factible con largos y muy penosos esfuerzos<sup>15</sup>.

En el comunicado de clausura se recogieron las directrices para una mayor regulación y transparencia de los mercados, si bien se aclaró que, en última instancia, las políticas tendrían que seguir las los países, cada uno según sus criterios<sup>16</sup>. La «Declaración final» se vio completada con un «Plan de Acción» de mayor detalle, que cabe resumir con los siguiente:

<sup>11</sup> Lourdes Aranda Bezaury, *The role of Mexico in the G-20*, The G20 Journals, Matías Romero Institute, 2012.

<sup>12</sup> John Kirton, «G-20, G-8 & G-5 and the role of ascending powers», participación en el seminario *The International System and the Emerging Powers*, Instituto Matías Romero, México, 14.XII.2010. <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-g20-g8-g5.pdf>.

<sup>13</sup> Ramón Tamames, *Para salir de la crisis global. Análisis y soluciones*, Edaf, Madrid, 2009.

<sup>14</sup> La definitiva presencia de España, tras muchos titubeos y conjeturas, fue posible por «un gesto» de Francia, que tenía derecho a dos puestos, uno como miembro del G-20 y otro por la presidencia de turno de la UE; y de esas dos posiciones, una se cedió a España.

<sup>15</sup> Esa imagen se la debo a Alfredo Pastor.

<sup>16</sup> Manel Pérez, «Pacto para acabar con la recesión», *La Vanguardia*, 16 de noviembre de 2008.

- Medidas fiscales para impulsar la demanda interna.
- Reordenación de ideas en política monetaria.
- Dotación de mayores recursos al FMI para apoyo a las economías emergentes.
- Ultimear los acuerdos de Doha sobre globalización comercial y otras cuestiones de flujos internacionales.
- Reforma de las instituciones de Bretton Woods para dar a las economías emergentes más peso, conforme a su creciente poder.
- Creación de un Consejo Supervisor de la Banca Internacional.
- Revisión de la pauta de control de contabilidad, sueldos de los altos ejecutivos, reglas sobre quiebra de empresas, y agencias crediticias.

Un acuerdo muy especial fue que en lo sucesivo el G-8 dejaría de ocuparse de lo esencial de los problemas económicos –concentrándose en temas de seguridad internacional– al transferirse las tareas relacionadas con ellos del propio G-8 al G-20.

Tras su comienzo de gran actividad global en Washington DC, el G-20 se ha reunido en sucesivas sesiones plenarias en Londres (2 de abril de 2009), Pittsburg (24-25 de septiembre de 2009), Toronto (26-27 de junio de 2010), Seúl (11-12 de noviembre de 2010) y Cannes (3-4 de noviembre de 2011), con su sesión de 2012 a celebrar en México DF, en junio.

En todos los encuentros del G-20 se han planteado los sucesivos problemas de la crisis, pero sin que todavía el haya alcanzado el tono suficiente para ser un organismo eficaz y eficiente. Para lo cual será importante que China y EEUU se pongan de acuerdo bilateralmente; lo que ya ha hecho circular dentro del G-20 la idea de que el G-2 de los dos mayores países del mundo; como núcleo para el mejor funcionamiento del nuevo formo económico mundial.

En gran medida, los referidos trabajos de la Conferencia de Washington se encomendaron al *Foro de Estabilidad Financiera* (FSF), organismo poco conocido –con sede en Basilea, como el BIS–, que nació en 1999, a propuesta de Hans Tietmeyer, presidente por entonces del Bundesbank, y que había sido comisionado en 1998 por los Ministerios de Finanzas y los Bancos Centrales del G-7 para que tras la crisis cambiaria asiática de 1997 estudiara si el FMI necesitaba de algunos refuerzos a efectos de su futuro. Y fue a resultas de ese encargo como nació el FSF, con el cometido de «coordinar el trabajo de las autoridades financieras, para evitar los crecientes riesgos sistémicos derivados de la integración de los mercados»<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> En octubre de 2007, unos meses antes de iniciarse la crisis financiera, el G-7 confió al FSF la misión de «precisar sus causas y extraer las primeras lecciones de la misma». En función de lo cual, en abril de 2008 se presentó un amplio documento con tres conclusiones: reducir nivel de endeudamiento del sistema financiero, ponderar mejor los riesgos que asumen; e inmunizar el sistema contra incentivos perversos. Conclusiones que en gran medida sirvieron de trasfondo para los acuerdos de la Conferencia de Washington antes examinados.



# TRANSACCIONES INTERNACIONALES: DEL GATT A LA OMC

*Ramón Tamames*

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

En la difícil economía de postguerra, la *Carta de La Habana* de 1947, promovida por las Naciones Unidas, abrió cauce a las primeras negociaciones comerciales contra el bilateralismo proteccionista generado por la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial (1929/1945). Para ello sirvió de marco el Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas Aduaneras, GATT, una iniciativa occidental a partir de la referida Carta, en la que no participaron ni la URSS ni su órbita de países. Con cuyas tratativas se contribuyó progresivamente a rebajar las barreras arancelarias y suprimir los contingentes, y a dismantelar otras medidas obstructivas del comercio mundial; que se hizo mucho más activo gracias a ocho sucesivas rondas de negociación, al final de las cuales, el GATT se transformó, en 1995, en Organización Mundial de Comercio (OMC/WTO). De modo y manera que, actualmente, la OMC rige los más diversos aspectos de la globalización: comercio de energía, materias primas, productos manufacturados y agrícolas; movimiento de capitales; derechos de propiedad intelectual e industrial; servicios de todo tipo y especialmente financieros; y TIC. Sin que haya alternativa a ese progreso de la globalización que parece definitivamente irreversible.

## Abstract

*In the difficult post war period, the Havana Chart, 1947, promoted by the United Nations, opened the possibility of the first commercial negotiations to reduce the previous bilateralism that protected national productions. That was done in the framework of the General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, as a western mechanism derived from the Chart; that neither the URSS nor the other socialist countries did enter. Thus, gradually, GATT permitted to rebate tariffs and other barriers to international trade; through eight global rounds of negotiations, at the end of which, 1995, the GATT trans-formed itself in a new platform, the WTO, World Trade Organization. Which has much broader ruling and supervising capacities than the General Agreement; including com-merce of energy, agricultural products and manufactures; capital movements; intellectual and industrial property rights; all kind of financial services and specially finance; and TICs. In other words, WTO is at present the most open and useful platform for an economic globalization, that appears as absolutely irreversible.*

## 1. Protección y arancel de aduanas

En la generalidad de la economía de mercado, el arancel de aduanas es una de las principales instituciones del comercio exterior. En él figuran los tipos impositivos (en tanto por ciento *ad valorem*, sobre el valor de las mercancías), que gravan los productos extranjeros en el momento de su entrada en el mercado nacional a través de las aduanas. Según el nivel del impuesto, que es diferente para los distintos productos incluidos en la tarifa arancelaria, se facilita (derecho nulo o bajo), o dificulta (derecho alto) la entrada de productos del exterior. De modo que el arancel puede ser de tendencia librecambista si favorece el libre comercio, o proteccionista, si tiende a reservar el mercado nacional a los productos domésticos.

La medición del grado de proteccionismo de un arancel de aduanas permite determinar el grado de competitividad de una cierta economía<sup>1</sup>, y en ese sentido, los países industriales más desarrollados suelen tener derechos arancelarios relativamente bajos, por lo menos para los productos industriales. Por el contrario, lo más usual es que en los países en vías de desarrollo (PVD), los derechos sean altamente protectores, para así fomentar dentro de sus mercados el proceso de industrialización a base de sustituir importaciones<sup>2</sup>. Además, en los PVD el arancel es uno de los mecanismos más importantes de obtención de ingresos para el erario.

<sup>1</sup> A este respecto es de gran interés el trabajo de Bela Balassa, cuya versión española fue publicada en *JCE*, n. 404, de abril de 1967. En el mismo número de *JCE* hay una excelente contribución de F. Pino a la mediación del grado de proteccionismo del arancel español entre 1961 y 1965.

<sup>2</sup> Pueden verse sobre este extremo algunas aportaciones personales en mis obras *Aspectos económicos de la vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano* (Panamá, 1966), *La República Dominicana y la integración de América Latina* (Buenos Aires, 1968) y *O Brasil e a integração de América Latina* (Buenos Aires, 1969).

Sin embargo, las aduanas no son la única forma de proteger el propio mercado. Existen también las barreras cuantitativas (contingentes bilaterales, cupos globales, licencia previa de importación, etcétera). Tales restricciones constituyen una traba por lo general más importante que los derechos aduaneros.

Durante la *era del librecomercio* (1848-1914), los aranceles de aduanas fueron el elemento básico de protección de los sistemas productivos nacionales, con niveles relativamente bajos en sus tarifas. Pero esa situación se vio modificada desde la primera guerra mundial (1914/1918), y sobre todo desde el comienzo de la Gran Depresión (1929) hasta la segunda guerra mundial (1939), cuando la incidencia de los aranceles se vio reforzada con restricciones cuantitativas y controles de pagos al exterior. Eso es lo que precisamente marcó el periodo más agudo del bilateralismo (relación entre las naciones una a una, en vez de multilateral), con un verdadero colapso del comercio mundial.

Centrándonos en el tema de los aranceles, el punto de inflexión hacia el máximo proteccionismo en 1930, año en que se publicó en EEUU el llamado arancel «Smoot-Hawley», que elevó los derechos de importación de EEUU. Por otro lado, la que por entonces era todavía primera potencia comercial del mundo –el Reino Unido–, ante la actitud de EEUU y otros países, reaccionó con la convocatoria de la Conferencia de Ottawa de 1932, en la cual se acordó un sistema de «preferencias imperiales», basadas en un principio simple y expresivo: «primero los productores nacionales, en segundo término los del Imperio Británico (dominios y colonias), y los últimos, los extranjeros»<sup>3</sup>. Ese sistema quedó fijado inicialmente por un período de cinco años (1932-1938), pero, tras el fracaso de la Conferencia Económica Mundial celebrada en Londres en 1933, los Acuerdos pactados en Ottawa se prorrogaron *sine die* y finalmente quedaron registrados en el GATT en el momento de firmarse el Acuerdo General (1947).

<sup>3</sup> Sobre la instauración y desarrollo de esas preferencias imperiales son muy apreciables dos obras; una de *Political and Economic Planning (Commonwealth Preference in the UK*, Londres, 1960) y otra de la *Economist Intelligence Unit (The Commonwealth and Europe*, Londres, 1960).

El período subsiguiente a 1933 fue de progresivo endurecimiento en las barreras arancelarias y en las demás trabas al comercio mundial. No obstante, empezaron a atisbarse algunas tentativas dirigidas a reducir el proteccionismo. En ese sentido, la Ley de Acuerdos comerciales recíprocos de 1934 («US Reciprocal Trade Agreements Act») autorizó al Gobierno estadounidense a rebajar los aranceles en el curso de negociaciones bilaterales con otros países, a cambio de recibir ventajas de valor equivalente. Sin embargo, la generalización a que se había llegado en el uso de la cláusula de nación más favorecida –concesión a todos los demás países de las ventajas otorgadas a uno para no discriminar contra nadie– impidió cualquier progreso en esa dirección: la multilateralización de las concesiones equivalía *de facto* a «trabajar gratis» para los demás.

Será interesante destacar que la «Reciprocal Trade Agreements Act» (RTAA) de los EEUU constituyó el precedente inmediato del mecanismo que más tarde habría de servir de base al GATT; en un paralelismo interesante entre el «Acuerdo Tripartito de tipos de cambio» de 1935 y el FMI. En ambos casos, el estallido de la segunda guerra mundial habría de interrumpir la elaboración de los proyectos, pero con la proximidad o la consecución de la paz se reanudarían, esta vez a un nivel más alto de pretensiones. De ese modo y tras no pocos titubeos, en 1947 nació el GATT, que pasamos a analizar *in extenso*.

## 2. Los antecedentes del GATT

En el programa que las Naciones Unidas trazaron a partir de su fundación formalmente con la Carta de San Francisco de California de julio de 1945, una de las ideas centrales era promover una organización para expandir las relaciones comerciales: así como se había creado el FMI para los temas monetarios, se pensaba que sería igualmente necesario promover una agencia especializada para el comercio mundial.

La propuesta formal emanó de EEUU en diciembre de 1945, y se tradujo en una resolución del Con-



sejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, del 18 de febrero de 1946, fecha en la cual se convocó la «Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo», que había de celebrarse efectivamente en La Habana del 21 de noviembre de 1947 hasta el 24 de marzo de 1948. En esa larga reunión se elaboró un texto muy amplio de aspiraciones y medios, un verdadero código del comercio internacional, que pasó a conocerse con el título de «Carta de La Habana». Lo esencial de la Carta eran sus puntos 4, 6 y 7, referentes a política comercial, acuerdos internacionales y establecimiento de una organización internacional (OIC en español, ITO en inglés) que había de funcionar como agencia especializada de la ONU para regular los intercambios a escala mundial<sup>4</sup>.

Sin embargo, la «Carta de La Habana», en la que se habían fundado muchas esperanzas, no llegó a entrar en vigor. Estaba previsto que ello sucediese sesenta días después de que por lo menos veinte países la hubieran ratificado, pero sólo dos naciones (Australia y Liberia) llegaron a depositar sus ratificaciones en ese plazo. En tanto que EEUU, que había sido el promotor principal, no lo hizo, debido a una serie de razones, entre las cuales tal vez la más importante era el recelo de que un organismo internacional como la OIC pudiese impedir la plena libertad de decisiones de Washington DC en materia de comercio.

También contribuyó a la actitud negativa de Washington DC que en 1948, cuando la Carta quedó ultimada, ya se había roto la armonía entre los antiguos aliados de la segunda guerra mundial surgiendo la «Guerra Fría»; lo que llevó a EEUU a orientar su política comercial preferentemente a sus aliados occidentales, entonces ya adictos a sus designios, pues desde 1948 estaba en marcha el «Plan Marshall», que habría de levantar las economías europeas de su grave postración derivada de una guerra larga y destructiva. Además, un foro mundial para negocios comerciales con la presencia de los países del área soviética podía ser

una traba para la política de expansión de los intereses norteamericanos, aparte de las grandes dificultades de encajar los dos sistemas entre sí.

A esa situación general se unía la circunstancia de que el presidente de EEUU, Harry S. Truman (demócrata) se encontraba ante un Congreso de predominio republicano que no parecía estar dispuesto a ratificar la Carta de La Habana. Y como Truman contaba con el instrumento de la vieja ley, ya citada, de los acuerdos comerciales recíprocos de 1934 (la RTAA), que había sido renovada en 1945 por un período de tres años más, autorizando al presidente a reducir los derechos arancelarios hasta en un 50 por 100, a condición de conseguir de los otros países ventajas de valor equivalente<sup>5</sup>.

### 3. La redacción del acuerdo general

Haciendo uso de la referida facultad presidencial de la RTAA, el Gobierno de EEUU, en la reunión preparatoria de la Conferencia de La Habana, propuso que, conforme al artículo 17 del proyecto de Carta, se abrieran negociaciones inmediatas; con vistas a la reducción de las fuertes barreras existentes al comercio. Una propuesta que recibió el beneplácito de un total de 23 países, todos ellos de economía de mercado –Checoslovaquia lo era todavía–. Y fue de ese modo como el 30 de octubre de 1947 se firmó, antes de iniciarse la Conferencia de Empleo y Comercio, el *Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio* (AGAAC), más conocido por sus siglas inglesas GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*).

Inmediatamente después, se celebró la primera conferencia aduanera, en Ginebra; y en enero de 1948 entró en vigor el Convenio del GATT, produciéndose ya en ese año las primeras reducciones arancelarias. Así pues, la entrada en vigor del GATT dio el golpe de muerte al proyecto de creación de la OIC como agencia especializada de las Naciones Unidas para la

<sup>4</sup> Para un estudio –con la óptica norteamericana– de la Carta de La Habana es interesante el trabajo de W. A. Brow, Jr., «The United States and the restoration of World Trade. An Analysis and appraisal of the ITO Charter and the GATT», *The Brookings Institution*, Washington, 1950.

<sup>5</sup> Sobre los antecedentes del GATT, Alejandro Magro, *Comercio internacional: el GATT*, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1969. Puede verse también la obra coordinada por Manuel Varela Parache *Organización económica internacional*, Ariel, Barcelona, 1965, págs. 24-33.

regulación del comercio mundial. Ese cometido habría de desempeñarlo el GATT, con menores facultades que las previstas para la OIC, pero ciñéndose al ámbito de los países capitalistas de economía libre; sin incorporar al área soviética.

A diferencia del FMI y el BM, el GATT nunca fue un organismo de las Naciones Unidas, sino un acuerdo intergubernamental de carácter multilateral, destinado a regular las relaciones comerciales entre sus signatarios. Con sede en Ginebra, el elemento institucional básico del GATT era la Asamblea de las Partes Contratantes, órgano decisorio máximo en el que se adoptaban las resoluciones; siempre que estuviesen de acuerdo por lo menos los dos tercios de los países signatarios del Acuerdo.

Esa Asamblea se reunía dos veces por año –en la primavera y en el otoño del hemisferio Norte–, y entre tales sesiones, y también coincidiendo con ellas, se convocaba al Consejo de Representantes (generalmente los ministros de Comercio de los países del Acuerdo), con poderes resolutorios, si bien siempre a resultas de la decisión final de las Partes Contratantes.

El GATT disponía, además, de una Secretaría (Eric Wyndham White, inglés, fue el secretario del Acuerdo desde 1948 hasta 1965, y después, hasta 1968, su Director General), y para los problemas básicos existían varios Comités, de los cuales el de Negociaciones Comerciales era, con mucho, el más importante.

Además, en el marco del Acuerdo se constituyeron, esporádicamente, grupos de trabajo para el análisis de los problemas concretos. Así, por ejemplo, funcionaban grupos de trabajo (*working parties*) para estudiar la política agrícola de la CEE, para analizar el problema de la sobretasa que el Reino Unido introdujo a sus importaciones en 1964, etc. Esos grupos de trabajo, a diferencia de los Comités, tenían una vida temporalmente limitada, de modo que una vez concluido el estudio del caso concreto que le fuera asignado, y una vez informadas las Partes Contratantes de sus conclusiones –sobre las que habían de pronunciarse–, quedaban disueltos.

## 4. El funcionamiento del GATT. La cláusula de nación más favorecida

Pasamos ahora a ocuparnos del contenido básico y del funcionamiento efectivo del GATT<sup>6</sup>, que hoy sigue vigente dentro del sistema de la OMC para las importaciones y exportaciones de bienes. Y que, ante todo, es un acuerdo para la institucionalización entre sus Partes Contratantes de la cláusula de nación más favorecida, según la cual cada uno de los signatarios del acuerdo se compromete a conceder a los demás firmantes un trato igual, sin discriminaciones, en sus intercambios comerciales. Las únicas excepciones a este principio fueron tres:

- Los sistemas de preferencias congelados en 1947 en el momento de suscribirse el acuerdo. Los entonces existentes eran los correspondientes a la *Commonwealth*, Unión Francesa, EEUU/Filipinas; y otros territorios: como sur de Sudamérica y países relacionados con la vieja unión aduanera sirio-libanesa.
- Las zonas de libre comercio y uniones aduaneras.
- Las excepciones (*waivers*) taxativamente aprobadas por los dos tercios de las Partes Contratantes. Uno de los ejemplos típicos de esta clase de excepciones fue la autorización obtenida por EEUU para suprimir las barreras arancelarias a la importación de piezas de vehículos de procedencia canadiense, con base en las fuertes relaciones técnicas y financieras entre las industrias automovilísticas de ambos países. También fueron objeto de *waiver* los casos de los acuerdos preferenciales bilaterales de la CEE con países del área mediterránea (Israel y España), ya que en

<sup>6</sup> AGAAC, *Instrumentos básicos y documentos diversos*. Volumen III. Texto del Acuerdo General, Ginebra, noviembre de 1948. El Acuerdo General se completó después (1964) con la inserción de su «Parte IV», a la que nos referimos más adelante.

principio van en contra del tratamiento de nación más favorecida, al no extenderse las ventajas sino a las dos partes contratantes.

## 5. Las negociaciones comerciales caso por caso

Una vez definido el criterio general y las excepciones del acuerdo en cuanto al principio del trato más favorecido, podemos pasar al examen de las conferencias o rondas arancelarias, que constituyen el mecanismo básico del funcionamiento del GATT<sup>7</sup>.

Las conferencias arancelarias celebradas en la vida del GATT han sido ocho. La primera de ellas en 1947, y la última concluyó en 1994, prácticamente una cada tres años, aunque ésta no siempre fue una regla preceptiva. La primera tuvo lugar en Ginebra, coincidiendo, tal como ya se indicó, con la redacción del propio Acuerdo General. Después vendrían la segunda Conferencia (Ginebra, 1949), la tercera (Torquay, Inglaterra, 1951), la cuarta (Ginebra, 1956) y la quinta (Ginebra, 1960-1962). Esta última recibió el título oficioso de «Ronda Dillon» (por el nombre del entonces secretario norteamericano del Tesoro, Douglas Dillon), significó el primer intento serio de cambio en el procedimiento de negociaciones. Luego se sucederían las Rondas Kennedy (1963-67), Tokio (1973-79), y Uruguay (1986-94).

Hasta la Ronda Dillon, el procedimiento de negociación fue el siguiente<sup>8</sup>: iniciada la Conferencia, cada parte contratante presentaba a las restantes (no necesariamente la totalidad de ellas) una serie de peticiones. Éstas se formulaban en una lista de solicitudes (*requests*) para las cuales se querían obtener consolidaciones arancelarias vinculantes (*bindings*). Concretamente, las peticiones podían hacerse para aquellas partidas en las

que el país peticionario era proveedor principal (*main supplier*) del país solicitado.

Para cada partida, la petición podía ser de tres clases: reducción, consolidación al nivel existente, o establecimiento de un techo de máximo nivel de derechos (*ceiling* o *planfond*). En el primer caso (reducción), se trataba de tener más facilidades de acceso al mercado; en los otros casos se trataba de consolidar un derecho bajo, o impedir que un derecho bajo pasara en el futuro más allá de un nivel aceptable.

En cualquiera de los tres casos, la respuesta del país solicitado podía ser la aceptación o la negativa. En caso de ser aceptada, el país solicitante había de dar una ventaja de valor equivalente al país otorgante, y el derecho quedaba consolidado, atado (*binding*), de manera que ya no podía retirarse en el futuro sin ofrecer a cambio otra ventaja de valor equivalente.

El mecanismo descrito para un solo producto entre dos países, generalizado para  $N$  países con  $n$  productos en cada relación bilateral, daba como resultado final el total de un sumatorio de  $N \times n$  concesiones. Esas concesiones se formalizaban en listas, una para cada país, en la que se incluía la totalidad de las concesiones hechas al resto de los signatarios del GATT, y en el momento de entrar en vigor la Lista Nacional del País  $X$ , las concesiones quedaban automáticamente multilateralizadas, es decir, se aplicaban a todas las Partes Contratantes, sin ninguna clase de excepción.

## 6. Las negociaciones lineales

El procedimiento de negociaciones bilaterales producto por producto para su ulterior multilateralización, resultaba muy enojoso; y una vez agotadas las posibilidades iniciales de productos «menos sensibles» (con menores problemas de resistir una competencia exterior acrecentada) se hacía cada vez más difícil avanzar de manera general.

Por ello, con ocasión de la V Conferencia Arancelaria de 1960-1962 –*Ronda Dillon*– se ensayó un nuevo sistema de negociaciones, basado en la reducción lineal

<sup>7</sup> A este respecto pueden citarse las obras de Gerard Ceerzon (*Multilateral Commercial Diplomacy, the GATT*, Michael Joseph, Londres, 1965) y de Isaiah Frank (*The European Common Market*, Stevens, Londres, 1960), que a pesar de su título contiene uno de los análisis más lúcidos de la mecánica del GATT.

<sup>8</sup> Para un mayor detalle sobre la mecánica negociadora puede verse mi artículo «La accesión de España al GATT», en *ICE*, número 361, septiembre de 1963, págs. 29 y sigs. El referido número de *ICE* está enteramente dedicado al GATT.

Tabla 1. Síntesis de las ocho rondas negociadoras del GATT

Nombre ronda	Años	Núm. de países	Valoración (miles de mill. de euros)	Núm. de concesiones tarifarias	
I.	Ginebra	1947	23	10	45.000
II.	Anncy	1949	33	n.d.	5.000
III.	Torquay	1951	34	n.d.	8.700
IV.	Ginebra	1956	22	2,5	n.d.
V.	Dillon	1960-62	45	4,9	4.400
VI.	Kennedy	1962-67	48	40	n.d.
VII.	Tokio	1973-79	99	300	n.d.
VIII.	Uruguay	1986-94	118	n.d.	n.d.

Fuente: «The EIU Guide to GATT», *The economist* (1995); p. 10.

y general del 20 por 100 en los derechos arancelarios de todos los productos industriales del arancel de aduanas; al menos por parte de los países industrializados. Sin embargo, las excepciones a esta regla fueron tan numerosas que, de hecho, a la postre, se cayó nuevamente en el procedimiento de negociación bilateral y producto por producto. Debiendo subrayarse que en la V Conferencia ya hubo dos protagonistas manifiestos en la negociación: la CEE y EEUU, por entonces, primera y segunda potencias comerciales del mundo, respectivamente.

Una nueva posibilidad de negociación se presentó a partir del 10 de noviembre de 1962, fecha en que el Congreso de los EEUU aprobó la llamada «Ley de Expansión Comercial» («Trade Expansion Act»), una nueva versión de la «Reciprocal Trade Agreements Act» de 1934 y 1945. Se autorizó así al presidente de EEUU, hasta el 30 de junio de 1967, a rebajar el arancel de la Unión en un 50 por 100 a lo largo de cinco años. La reducción podía llegar a la supresión total de derechos cuando, en conjunto, la CEE y EEUU controlasen el 80 por 100 del comercio internacional<sup>9</sup>. Además, podía ofrecerse el mismo tipo de reducción (100 por 100) para los productos tropicales sin producción en EEUU, siempre que, por su parte, la CEE se aviniese a

otorgar un trato análogo y no discriminatorio. Con esta última posibilidad se abrían, de hecho, las hostilidades norteamericanas frente al trato preferencial discriminatorio de la CEE en favor de sus asociados africanos.

En resumidas cuentas, el planteamiento de la «Trade Expansion Act» (TEA), antecedente inmediato de la «Ronda Kennedy», significaba una ofensiva en toda regla de EEUU frente a la CEE, que ya al nivel de 1962 era una gran potencia comercial.

Las negociaciones de la VI Conferencia Arancelaria, «Ronda Kennedy», se iniciaron formalmente en mayo de 1963 y terminaron el mismo día en que vencía el plazo otorgado por el Congreso estadounidense a su presidente (30 de junio de 1967). Fue una negociación laboriosa, en la cual, en líneas generales, se llegó a una reducción del 30 por 100 en las Aranceles de EEUU y de la CEE para los productos industriales. Aunque no se alcanzaron esas metas para los productos industriales, y los resultados fueron casi nulos en lo concerniente a productos agrícolas, lo cierto es que la «Ronda Kennedy» fue, con mucho, la más importante de las conferencias arancelarias del GATT hasta 1967. Ello puede apreciarse a la vista de la Tabla 1, en el que se registran las cifras de comercio (importaciones, con base generalmente un año antes de iniciarse la negociación) afectadas por las partidas negociadas en cada una de las ocho Conferencias que hasta ahora se han celebrado.

<sup>9</sup> Eduardo Moya, «Hacia la sexta conferencia del GATT», en *JCE*, n. 361, septiembre de 1963, págs. 77-90.

## 7. Los países en vías de desarrollo (PVD) en el GATT

Además del tema estrictamente arancelario que se incluye en las Partes I y II del GATT —cláusula de nación más favorecida, listas de concesiones y excepciones—, el Acuerdo contiene toda una amplia normativa sobre no discriminación sobre tributos internos (artículo III), derechos especiales que pueden imponerse para contrarrestar los efectos del *dumping* o de las subvenciones (VI), reglas sobre libertad de tránsito (V), procedimiento para el aforo aduanero (VII), eliminación de restricciones cuantitativas (XI), empresas estatales (XVII), etc. Preceptos, todos ellos, que constituyen la Parte III.

La Parte IV del Acuerdo General, aprobada el 8 de febrero de 1965, se refiere a Comercio y Desarrollo, y en ella se plantea la posibilidad de ofrecer concesiones y ventajas comparativamente más favorables a los países en vías de desarrollo (PVD). En lo sustancial, la Parte IV preconiza la no elevación de aranceles para los productos tradicionales de los PVD y la supresión de los impuestos interiores que dificultan la expansión de su demanda. Asimismo, permite la negociación de preferencias entre PVD que no han de hacerse extensivas a los países industriales (acuerdos Sur/Sur).

En realidad, la Parte IV no fue sino una reacción tardía de los países desarrollados del GATT ante las numerosas críticas que el Acuerdo General y su aplicación venían recibiendo del Tercer Mundo. Críticas que arreciaron con la proximidad de la celebración de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCD/UNCTAD), cuyo comienzo estaba fijado para marzo de 1964.

Ante esta situación, al ganar la independencia a comienzos de la década de 1960 un gran número de PVD, y al hacerse cada vez más ostensible la falta de equidad, la ONU buscó una solución. Esto fue, en última instancia, lo que promovió la génesis de la UNCTAD. Pero previamente, el GATT había hecho sus deberes para un trato más favorable a los PVD<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Especialmente agudas son las críticas hechas al GATT en el trabajo de Stefan B. Linder (*La importancia del GATT para los países subdesarrollados*,

## 8. El GATT en las décadas de 1980 y 1990. La ronda Uruguay

Ya durante el año 1980 se establecieron varios Comités o Consejos permanentes encargados de vigilar y supervisar el funcionamiento de cada uno de los acuerdos resultantes de la Ronda Tokio (1973-1979). Y a comienzos de 1981 se crearon otros dos: el de supervisión de los códigos sobre valoración en aduanas y el de fiscalización de los compromisos sobre compras del sector público.

También en 1980 se consolidó el *Grupo Consultivo de los Dieciocho* como órgano permanente del GATT. Compuesto por funcionarios de alto nivel, tenía la finalidad de intervenir en la formulación de la política comercial. Creado en 1975 con carácter provisional para ayudar a los países del GATT a ejecutar con más eficacia algunas de sus tareas primordiales, tras demostrarse su utilidad durante los años siguientes, en noviembre de 1979 se acordó formalizar el Grupo como órgano permanente.

Asimismo, debemos señalar como un hecho significativo, que en el mes de julio de 1986 se firmó el *Cuarto Acuerdo Multifibra* (AMF4). Análogamente a los tres precedentes, abarcó a la casi totalidad de los productos textiles (algodón, lana, sintéticos y confección), para ofrecer un marco jurídico apropiado para llegar a arreglos bilaterales entre los países industrializados y los PVD, para atenuar la competencia de los países emergentes.

Al principio de la década de 1980, ultimada la Ronda Kennedy, fueron sentándose también las premisas para llevar a cabo una nueva ronda comercial multilateral, en la que tratar de resolver los principales problemas del comercio mundial, con una serie de aspiraciones que se plasmaron en el informe realizado por el grupo de siete personalidades independientes encabezado por el suizo Fritz Leutwiler (antiguo presidente del Banco Internacional de Pagos de Basilea). El informe se entregó al entonces director general del GATT, Arthur Dunkel, el 27 de marzo de 1985<sup>11</sup>.

Naciones Unidas, UNCTAD, Ginebra, 1964) y las contenidas en el informe de la Secretaría de la UNCTAD titulado *Los países en desarrollo en el GATT* (Ginebra, 1964).

<sup>11</sup> GATT, «Políticas comerciales para un futuro mejor. Propuestas de Acción» (Informe del Grupo presidido por F. Leutwiler), Ginebra, 1985.

Previamente, el *Informe Leutwiler*, en las cumbres económicas del G-7 en Williamsburg (mayo de 1983), Londres (junio de 1984) y Bonn (mayo de 1985), los *siete grandes* se pronunciaron a favor de una nueva ronda en el GATT, y eso mismo sucedió en el Consejo Ministerial de la OCDE de abril de 1985. También en el Consejo Económico de las Naciones Unidas se produjeron manifestaciones en ese sentido y, a nivel técnico, el *Grupo Consultivo de los Dieciocho* del GATT empezó a perfilar el calendario y el temario de la futura ronda<sup>12</sup>, VIII de su historia, cuyo inicio se produjo oficialmente el 15 de septiembre de 1986, con la «Declaración de Punta del Este», el balneario uruguayo, origen del nombre de la *Ronda Uruguay*<sup>13</sup>.

Las características básicas de esa VIII ronda de negociaciones<sup>14</sup> quedaron fijadas en un temario omnicompreensivo de las cuestiones de orden comercial: aranceles, medidas no arancelarias, recursos naturales, textiles y confección, agricultura, alimentos tropicales, revisión de ciertos artículos del Acuerdo General, cumplimiento de los compromisos de la Ronda Tokio, salvaguardias, subvenciones y medidas compensatorias, derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, trato a dar a las mercancías falsificadas, comercio de servicios financieros, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, solución de diferencias y funcionamiento del sistema del GATT<sup>15</sup>. En otras palabras, lo que se planteó lisa y llanamente fue la transformación del GATT en un acuerdo omnicompreensivo por el nuevo contexto de la globalización.

<sup>12</sup> Francesc Granell, «La apertura de la octava ronda del GATT», en *El País*, 13 de septiembre de 1986.

<sup>13</sup> «La Ronda Uruguay: primeros pasos», en el *Boletín Semanal de Información Comercial Española*, 30 de marzo de 1987. Alfredo Bonet Baiget se ocupó ampliamente de la Ronda Uruguay, con sus artículos en *BICE*, entre ellos «Una primera valoración del G-7 sobre la negociación de acceso a los mercados de la Ronda Uruguay», *BICE*, 26 de julio de 1993.

<sup>14</sup> Para un repaso a fondo de la situación de las negociaciones de la Ronda Uruguay en el otoño de 1990, el suplemento especial de *The Economist* «A Survey of World Trade. Nothing to lose but its chains», incluido en el número del 22 de septiembre de 1990. También, Sahra A. Veale, James M. Spiegelman e Illka Ronkainen, «Comercio de servicios: la posición de EUA», en *Perspectivas Económicas*, 1-1988, págs. 53 y sigs.; y Edwin Masfield, «Propiedad intelectual, tecnología y crecimiento económico», en *Perspectivas Económicas*, 3-1988, págs. 12 y sigs. Asimismo, los números del *Financial Times* de 11 de junio y 8 de julio de 1993 sobre los preparativos y resultados de la Cumbre de Tokio.

<sup>15</sup> Sobre estas cuestiones y otras conexas es de gran interés el libro de José María Vidal Villa, *Hacia una economía mundial: Norte/Sur, frente a frente*, Plaza y Janés/Cambio16, Barcelona, 1990.

## 9. El Acta de Marrakech y la Organización Mundial de Comercio (OMC)

### 9.1. El Acta de Marrakech

Tras siete años de duras y complejas negociaciones, el 15 de diciembre de 1993, se puso término a la Ronda Uruguay, para redactar su Acta Final, que se suscribió por 117 países el 17 de abril de 1994, en Marrakech<sup>16</sup>. En ese acta se desarrollaron todos los acuerdos alcanzados con una serie de temas que pasamos a examinar<sup>17</sup>.

- a) *Rebajas arancelarias*. La cifra media de reducción por parte de los países desarrollados se situó en un 38 por 100 para los productos industriales; y en el 36 para los agrarios. La rebaja de los primeros a realizar en un período de cinco años; y en seis los segundos.
- b) *Sector agrario*. En esta área de cuestiones, lo convenido se fijó primeramente, de *forma* bilateral entre EEUU y la Unión Europea (Acuerdos de *Blair House*, Washington DC), y al final, se alcanzaron los temas siguientes:
  - *Arancelización de las previas barreras no arancelarias (precios mínimos, calendarios, etc.)*.
  - *Garantía de acceso a los mercados de productos anteriormente bilateralizados, a base de cuotas globales con derechos reducidos, que irían incrementándose*.
  - *Reducción de las ayudas a la exportación con el resultado de una mengua global estimada en el 21 por 100*.

<sup>16</sup> Inmaculada del Castillo Labrat, «El acuerdo de la Ronda Uruguay», *Anuario El Mundo*, 1994, págs. 300 y 301. También, Miguel Ángel Díaz Mier y Antonio María Ávila, «La OMC, un año después», en *Boletín Económico de ICE*, n.º 2463, 10.VII.1995, págs. 29 y sigs.

<sup>17</sup> El trabajo de Phillip Evans y James Walsh, «The EIU guide to the new GATT» (*EIU*, Londres, abril 1994), fue un excelente resumen de los logros de la Ronda Uruguay y del lanzamiento de la OMC.



- c) *Nuevos sectores de regulación internacional.* En este apartado se incluyen las mayores novedades de la Ronda Uruguay. La primera, el acuerdo de crear la *Organización Mundial de Comercio* (OMC), como sucesora del GATT, formada por todos los países participantes de la Ronda Uruguay. La función de la OMC consiste en administrar el GATT revisado, incluyendo los códigos de liberalización resultantes de la Ronda Tokio y de la Uruguay; así como los convenios sobre Aspectos Comerciales de los Derechos de Propiedad Intelectual (*Trade Related Intellectual Property Rights*, o TRIPS), acerca de los Aspectos Comerciales de las Medidas en Materia de Inversión (*Trade Related Investment Measures*, o TRIMS), y todo lo relativo al sector servicios (*General Agreement on Trade in Services*, o GATS).
- d) *Cuestiones institucionales.* Se mejoró el sistema de solución de diferencias, de modo que cualquier país que se sienta perjudicado por las acciones comerciales de otro, por entender que son contrarias a las reglas del GATT (que sigue en vigor como tratado, pero no como organismo), puede *llevarlo a juicio* en la OMC; ante un panel *ad hoc*, con apelación al tribunal de la organización. Las decisiones, rápidas, han de aplicarse de forma automática<sup>18</sup>. Desde entonces, ha habido un gran número de reclamaciones a las que el sistema ha tratado de dar solución<sup>19</sup>.
- e) *Reglas y disciplinas.* Se mejoraron considerablemente las reglas del GATT, dándose una definición precisa del concepto de subvención. También se aclararon las normas *antidumping*. Asimismo, quedó totalmente

prohibida la utilización de acuerdos numéricos de *zona gris*, como las restricciones *voluntarias* a la exportación (*managed trade*), y la *ordenación de mercados*.

- f) *Textiles y confección.* Se llegó a un acuerdo para liberalizar el sector paulatinamente, a lo largo de diez años (1995/2005).

En definitiva, la OMC es el organismo sustitutivo del GATT en todas sus funciones; asumiendo, al propio tiempo, las nuevas competencias establecidas en el Acta de Marrakech<sup>20</sup>. Aunque para el buen funcionamiento de la OMC había dos obstáculos en 1995: el problemático ingreso de Rusia, y de China<sup>21</sup>, que habían de adaptar a las reglas de Marrakech sus estructuras de comercio exterior. Aparte de ello, estaban los temas de las *cláusulas social y ecológica* para presionar a los países industriales emergentes a asumir la legislación social preconizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y también por las prescripciones de conservación de la naturaleza que ya planteaban los organismos internacionales sobre medio ambiente, como el Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (PNUMA, Nairobi), el Comité de Desarrollo Sostenible (CDS, Naciones Unidas, Nueva York), y el Banco Mundial.

## 9.2. El ingreso de China en la OMC

El ingreso de China en la OMC se produjo, tras 14 años de negociación (hasta 1995 en el GATT y después, hasta 2001 ya con la OMC), en noviembre del 2001, con ocasión de la Conferencia ministerial de Doha. Una incorporación que tuvo como consecuencia una serie de ajustes, a introducir gradualmente, en toda clase de transacciones internacionales del país más poblado del mundo. Así, en lo referente a intercambio de mercancías, se pasó del equivalente al 9,6 por 100

<sup>18</sup> Sobre las funciones y actividades de la OMC, la entrevista a su entonces Director General, Renato Ruggiero, en *Financial Times*, 1.V.1995, pág. 15.

<sup>19</sup> Ejemplo reciente de una de esas decisiones resolutorias fue la ratificación por la OMC de la ilegalidad de las ayudas que EEUU concedió a Boeing, que el panel *ad hoc* cuantificó en un apoyo público al grupo aeronáutico en 3.000 millones de dólares. Sandro Pozzi, en *El País*, 13.III.2012.

<sup>20</sup> Leopoldo Ceballos, *Diccionario de Organizaciones Económicas Internacionales*, ICEX, Madrid, 1995, pág. 95.

<sup>21</sup> J. C. González, «La UE apoya un ingreso rápido de China en la OMC», *Negocios*, 6 de julio de 1995, pág. 34.

del PIB en 1978, al 36,3 en 1999; una intensidad de crecimiento que ha de valorarse teniendo en cuenta que durante esos veintiún años el PIB chino se multiplicó por 4,6 en términos reales<sup>22</sup>.

Conforme a lo acordado en Doha, el arancel de aduanas de China se vio drásticamente reducido a lo largo del período transitorio de cinco años; bajando desde su previo nivel del 25 por 100 *ad valorem* en el 2001 al 5 por 100 en 2008: una reducción que significó un fuerte desmantelamiento del proteccionismo antes practicado. Y de forma análoga se procedió con las restricciones cuantitativas a la importación (cuotas y contingentes), tan importantes o más que las propias barreras arancelarias. En las demás cuestiones –comercio de servicios, Internet, derechos de propiedad, inversiones extranjeras, etc.– China también fue abriéndose a lo largo del período transitorio. En suma, el ingreso de China significó un gran salto adelante, cuantitativo y cualitativo, que contribuyó a convertir a la República Popular, en no más de una década, en un superpoder económico mundial<sup>23</sup>.

En contraste con China, el ingreso de Rusia en la OMC se ha demorado hasta 2012, sin que las negociaciones hayan terminado. En gran medida, porque tras la desaparición de la URSS en 1991, su parte más importante, la Federación de Rusia ha mantenido toda clase de controles –muchas veces arbitrarios– en su funcionamiento económico y sobre todo en lo relativo al sector exterior, a lo largo de una Era Putin que no brilla en casi nada por su transparencia. En las Tablas 2 y 3 figura el detalle sobre el comercio mundial.

## 10. La OMC en acción. El fiasco de la Ronda del Milenio en Seattle (1999)<sup>24</sup>

Durante los días 9 a 13 de diciembre de 1996, tuvo lugar en Singapur la primera Conferencia Ministerial de la OMC, que permitió comprobar la eficacia de la nueva entidad, que supone la pieza fundamental reguladora del sistema de la globalización por el que desde hace tiempo atraviesa el mundo<sup>25</sup>. Con este trasfondo de éxito, se perdió el temor a que el *cansancio* de la Ronda Uruguay pudiera haber inducido un largo período ulterior de inactividad, pues a lo largo de 1997/98, los objetivos sectoriales acordados se convirtieron en acuerdos efectivos para la liberalización de esferas tan importantes como telecomunicaciones, servicios financieros, y tecnologías de la información.

Al haber quedado resuelto lo principal de la agenda de la OMC, se abrió la senda para una nueva ronda de negociaciones, pensada para pasado el hito del año 2000<sup>26</sup>, que en principio se llamaría *Ronda del Milenio* que quiso concertar en la III Reunión Ministerial de la OMC en Seattle, en diciembre de 1999.

Ante la reunión así anunciada, hubo una gran preparación por parte de los grupos de activistas antiglobalización, que se desplegaron en torno a los centros de la convención, originándose de ese modo el estado de emergencia, con la alteración de los trabajos previstos. A pesar de lo cual, las actividades negociadoras permitieron identificar toda una serie de cuestiones fundamentales:

<sup>22</sup> Sobre las vicisitudes de China en la OMC, el artículo de Zheng Wei y Xu Ziguang, «¿Por qué son más frecuentes las fricciones comerciales con China diez años después de su ingreso en la OMC?», *China Hoy*, marzo de 2011.

<sup>23</sup> Para una visión global de la cuestión, Ramón Tamames, *China 2001: del aislamiento a superpotencia mundial*, Alianza Editorial, Madrid, 2001. También, *El siglo de China. De Mao a primera potencia mundial*, Planeta, Barcelona, 2008, 4ª edición.

<sup>24</sup> Sobre el *ritornello* de la Ronda Doha: *The Economist*, «The Doha round... and round... and round. After another failed summit, seven years of trade talks may become nine or ten», 2 de julio de 2008; Pablo Pardo, «La lenta agonía de la OMC. La Organización Mundial del Comercio se muestra incapaz de hacer frente al resurgir del proteccionismo y al fracaso de la Ronda de Doha», *El Mundo*, 8 de febrero de 2009; Robert Zoellick, «La edad de la responsabilidad», *El País Negocios*, 8 de febrero de 2009.

<sup>25</sup> José Manuel Fernández-Norniella, «Balance y conclusiones de la Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur», *BICE*, 9 de diciembre de 1996.

<sup>26</sup> «Fifty years on», *The Economist*, 16 de mayo de 1998, pág. 19 y siguientes.

Tabla 2. Exportaciones mundiales de mercancías por grandes grupos de productos (2010).  
En miles de millones de dólares y porcentajes

Conceptos	Valor	Parte en las exportaciones mundiales	Variación porcentual anual								
			1980-85	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	2008	2009	2010
Prod. agrícolas	1.362	9,17	-2,32	9,32	7,06	-1,09	8,99	9,94	18,66	-12,36	15,28
Combustibles y prod. de las industrias extractivas	3.026	20,37	-5,28	2,73	2,23	9,65	16,23	10,67	32,58	-35,89	33,42
Combustibles	2.348	15,81	-5,39	0,47	0,72	12,38	17,09	9,83	40,52	-36,85	29,71
Manufacturas	9.962	67,08	1,54	15,18	9,23	4,74	9,18	6,49	9,74	-20,05	19,64
Hierro y acero	421	2,83	-2,09	8,90	7,92	-1,72	17,26	5,84	22,36	-44,63	29,36
Prod. químicos	1.705	11,48	1,23	14,47	10,40	3,81	13,50	9,17	13,43	-13,58	17,76
Equipo para oficinas y de telecomunicaciones	1.603	10,79	9,10	17,90	15,00	10,00	5,62	4,74	3,20	-15,46	21,48
Prod. de la industria del automóvil	1.092	7,35	5,00	13,90	7,56	4,66	9,80	3,49	3,46	-31,47	29,10
Textiles	251	1,69	-0,86	14,66	7,86	0,27	5,45	4,41	4,62	-15,53	19,46
Prendas de vestir	351	2,37	3,51	17,53	7,93	4,52	6,97	4,92	5,13	-13,23	11,39

Fuente: *Estadísticas del comercio internacional* (2011); OMC.

- El llamado *Comité 133* de la UE (por el artículo del Tratado de Roma en que se regulan las relaciones comerciales exteriores), elaboró un borrador de lo que podría haber sido el documento final de la Conferencia; con lo cual se habría puesto en marcha la *Ronda del Milenio*.
- Se constituyeron cinco comisiones especializadas para debatir los grandes asuntos de la futura ronda de negociaciones: *Agricultura*, *Implementación de los acuerdos*, *Acceso a los mercados*, *Nuevos temas* y *Cuestiones sistémicas*. Y salvo en la última de ellas, en todas se empezó a trabajar, sobre todo en la primera.
- Se planteó asimismo la eventualidad de resolver las diferencias entre la OCDE y la UNCTAD en materia de prestación de garantías a favor de las inversiones extranjeras por los países receptores (el siempre pospuesto acuerdo MIA, o *Mutual Investment Assurance*).

En definitiva, ya estaba fijada la *Agenda* para la Ronda del Milenio, pero en contra de los mejores presagios de los días 1 y 2 de diciembre de 1999, el día 3 todo cambió: los antisistema y antiglobalización se manifestaron, hubo una gran reacción: la Guardia Nacional del Estado de Washington intervino con grandes efectivos policiales y gases lacrimógenos, y el gobernador declaró el estado de sitio. Se suspendieron las actividades de la conferencia, sin llegar a ningún acuerdo final.

Tabla 3. Principales exportadores e importadores mundiales de mercancías (2010).  
En miles de millones de dólares y porcentajes

	Exportadores				Importadores				
	Exportadores	Valor	Parte	Var. anual porcentual		Importadores	Valor	Parte	Var. anual porcentual
1	China	1.578	10,4	31	1	EEUU	1.969	12,8	23
2	EEUU	1.278	8,4	21	2	China	1.395	9,1	39
3	Alemania	1.269	8,3	13	3	Alemania	1.067	6,9	15
4	Japón	770	5,1	33	4	Japón	694	4,5	26
5	Países Bajos	573	3,8	15	5	Francia	606	3,9	8
6	Francia	521	3,4	7	6	Reino Unido	560	3,6	16
7	Rep. de Corea	466	3,1	28	7	Países Bajos	517	3,4	17
8	Italia	448	2,9	10	8	Italia	484	3,1	17
9	Bélgica	412	2,7	11	9	Hong Kong, China	442	2,9	25
						<i>Import. definitivas</i>	<i>116</i>	<i>0,8</i>	<i>31</i>
10	Reino Unido	406	2,7	15	10	Rep. de Corea	425	2,8	32
11	Hong Kong, China	401	2,6	22	11	Canadá	402	2,6	22
	<i>Export. locales</i>	<i>15</i>	<i>0,1</i>	<i>-12</i>					
	<i>Reexportaciones</i>	<i>386</i>	<i>2,5</i>	<i>24</i>					
12	Rusia	400	2,6	32	12	Bélgica	390	2,5	11
13	Canadá	388	2,5	23	13	India	327	2,1	27
14	Singapur	352	2,3	30	14	España	314	2,0	7
	<i>Export. locales</i>	<i>183</i>	<i>1,2</i>	<i>32</i>					
	<i>Reexportaciones</i>	<i>169</i>	<i>1,1</i>	<i>28</i>	15	Singapur	311	2,0	26
15	México	298	2,0	30		<i>Import. definitivas</i>	<i>142</i>	<i>0,9</i>	<i>24</i>
16	Taipei Chino	275	1,8	35	16	México	311	2,0	29
17	Arabia Saudita	250	1,6	30	17	Taipei Chino	251	1,6	44
18	España	246	1,6	8	18	Rusia	249	1,6	30
19	Emiratos Árabes	220	1,4	19	19	Australia	202	1,3	22
20	India	220	1,4	33	20	Brasil	191	1,2	43
21	Australia	213	1,4	38	21	Turquía	186	1,2	32
22	Brasil	202	1,3	32	22	Tailandia	182	1,2	36
23	Malasia	199	1,3	26	23	Suiza	176	1,1	13
24	Suiza	195	1,3	13	24	Polonia	174	1,1	16
25	Tailandia	195	1,3	28	25	Malasia	165	1,1	33
26	Suecia	158	1,0	21	26	Emiratos Árabes	160	1,0	7
27	Indonesia	158	1,0	32	27	Austria	159	1,0	11
28	Polonia	156	1,0	14	28	Suecia	149	1,0	24
29	Austria	152	1,0	11	29	Indonesia	132	0,9	46
30	República Checa	133	0,9	18	30	República Checa	126	0,8	20
31	Noruega	131	0,9	14	31	Arabia Saudita	97	0,6	2
32	Irlanda	117	0,8	1	32	Sudáfrica	94	0,6	29
33	Turquía	114	0,7	12	33	Hungría	88	0,6	13
34	Irán	101	0,7	28	34	Dinamarca	85	0,6	3

Tabla 3 (cont.). Principales exportadores e importadores mundiales de mercancías (2010).  
En miles de millones de dólares y porcentajes

	Exportadores				Importadores				
	Exportadores	Valor	Parte	Var. anual porcentual		Importadores	Valor	Parte	Var. anual porcentual
35	Dinamarca	98	0,6	4	35	Vietnam	85	0,6	21
36	Hungría	95	0,6	15	36	Noruega	77	0,5	12
37	Nigeria	82	0,5	49	37	Portugal	76	0,5	6
38	Sudáfrica	82	0,5	33	38	Finlandia	69	0,4	13
39	Vietnam	72	0,5	26	39	Rep. Eslovaca	67	0,4	20
40	Chile	71	0,5	32	40	Irán	65	0,4	28
41	Finlandia	70	0,5	11	41	Grecia	62	0,4	-9
42	Argentina	68	0,4	22	42	Rumania	62	0,4	14
43	Kuwait	67	0,4	29	43	Israel	61	0,4	24
44	Venezuela	66	0,4	14	44	Ucrania	61	0,4	34
45	Rep. Eslovaca	65	0,4	17	45	Irlanda	60	0,4	-4
46	Qatar	62	0,4	51	46	Chile	59	0,4	38
47	Kazajstán	59	0,4	37	47	Filipinas	58	0,4	27
48	Israel	58	0,4	22	48	Argentina	57	0,4	46
49	Argelia	57	0,4	26	49	Egipto	53	0,3	18
50	Angola	54	0,4	31	50	Nigeria	44	0,3	30
<b>Total economías ant.</b>		<b>14.120</b>	<b>92,7</b>	<b>-</b>	<b>Total economías ant.</b>		<b>14.095</b>	<b>91,5</b>	<b>-</b>
<b>Mundo</b>		<b>15.297</b>	<b>100,0</b>	<b>22</b>	<b>Mundo</b>		<b>15.402</b>	<b>100,0</b>	<b>21</b>

Fuente: *Estadísticas del comercio internacional* (2011); OMC.

A ese brusco fin contribuyeron varias causas, empezando por el ambiente creado por los aludidos manifestantes de los grupos *anti*. A lo cual se unieron las muchas desavenencias en temas agrícolas, *dumping social*, etc.

Pero por encima de todo, y en ello hubo absoluta unanimidad, la Conferencia no tuvo éxito por razones de política interna de EEUU. Primero de todo por el acoso proteccionista del Congreso al presidente Bill Clinton, que no logró que se le autorizara el *fast track* (vía rápida) para negociar, esto es, para llegar a un acuerdo global que el Congreso tendría que haber aprobado

o no, pero sin enmiendas, para mayor rapidez. Y en segundo término, porque ante un año de elecciones presidenciales como el 2000 –y previéndose que la Ronda del Milenio podría durar por lo menos hasta el 2002– la actitud de las autoridades de Washington DC se decantaron por dejar manos libres en la cuestión al futuro presidente<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Ramón Tamames, «Reflexiones tras la Conferencia de Seattle», *Crónica de Economía (Cuenta y Razón)*, primer trimestre de 2000. Artículo que fue resultado de mi presencia en la citada conferencia como enviado especial del diario *El Mundo* y también como invitado especial en la Delegación de ASAJA.

## 11. La Ronda DOHA (2001)

El fiasco de Seattle tuvo efectos traumatizantes en la OMC y sus socios durante todo el año 2000, y sólo a comienzos del 2001 se planteó volver a poner en marcha la nueva ronda de negociaciones que no pudo iniciarse en la *capital de la lluvia* en el estado de Washington. En esa intención, y para evitar nuevos incidentes con los grupos *anti*, se buscó una *sede tranquila* en un *lejano país*, al margen de posibles activismos como los ocurridos en Seattle y los que luego tuvieron lugar en otras reuniones globales como las del G-7, FMI, etc. a lo largo del agitado año 2000.

El lugar elegido finalmente fue Doha, capital del Emirato de Qatar, en la Península Arábiga, una ciudad en apariencia calmosa. Pero las cosas se complicaron con el 11-S-01 (la destrucción por terroristas de las torres gemelas de Nueva York), que planteó dudas a causa de la posición geográfica de Qatar, en línea directa a menos de 1.000 km de Kabul, Afganistán, donde ya se había iniciado la guerra de Bush II contra los talibanes, protectores de Bin Laden, dirigente máximo de Al Qaeda.

No obstante, la reunión se celebró según lo previsto—con control de los pocos manifestantes que lograron llegar allí—, con toda una serie de logros importantes. Primero de todo, el ya mencionado ingreso de China en la OMC, y, segundo, se tomó la decisión de acelerar el proceso de globalización de la economía mundial con una nueva ronda de negociaciones (precisamente Doha), que se abrió en 2002, y de cuyos proyectos examinaremos sus principales capítulos. Empezando por la *Agricultura*, con varios objetivos a cubrir: libre acceso a los mercados, reducción de las subvenciones a la exportación, y recorte sustancial de las ayudas internas causantes de distorsiones del comercio. Aclarándose sin embargo que en esas negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales (*principio de multifuncionalidad*, como garantías de autoabastecimiento, etc.), y medio ambiente.

En lo relativo al *comercio de servicios*, en la *Declaración* se subrayó la gran envergadura de los avances

realizados; y respecto a la negociación se abrió un espacio de presentación de peticiones hasta el 30 de junio de 2002. En tanto que en lo concerniente a *productos industriales*, los objetivos se cifraron en reducir o eliminar los aranceles de aduanas, y los obstáculos no arancelarios (contingentes, cupos, etc.); hasta llegar a la franquicia total entre los países más avanzados como si de una total integración se tratara.

De particular importancia fue el principio de acuerdo *sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual* (dentro del ya mencionado TRIPS) preconizándose decisiones concretas sobre medicamentos, indicaciones geográficas de vinos, aplicación del *Convenio sobre Diversidad Biológica*, y protección de las culturas tradicionales.

En el tema de la relación entre comercio e inversiones (Acuerdo TRIMS), se reconoció la necesidad de potenciar la *asistencia técnica* a favor de los países en vías de desarrollo, así como la creación de nuevas capacidades; en la idea de aliviar la carestía derivada de las patentes en los fármacos que necesitan los países miembros más pobres de la OMC (sobre todo *retrovirales* para el sida).

Además, en la Declaración de Doha, se incluyeron referencias a toda una serie de *problemas de funcionamiento del comercio*: interacción comercio/política de competencia, transparencia en la contratación pública para garantizar la igualdad de oportunidades a todas las ofertas, medidas para agilizar los despachos de aduanas y la ulterior puesta en circulación de mercancías, prohibición expresa de subvenciones a la exportación y otras medidas compensatorias, y mejora del ya existente mecanismo para dirimir las diferencias comerciales entre los Estados miembros de la OMC.

También fueron significativas las referencias a potenciar el *apoyo mutuo comercio/medio ambiente*. Cuestión sencillamente decisiva, tanto a efecto de las exportaciones forzadas desde los países más pobres que tienen grandes reservas de biodiversidad; como por los graves impactos de la difusión mundial de plagas y de la introducción de especies alóctonas con serios impactos en el entorno.



Lo referente a *comercio electrónico* merece párrafo aparte, por la gran labor ya realizada por la OMC hasta 2001 a fin de atender los nuevos desafíos; y por crear mayores oportunidades de intercambio en un entorno favorable al avance de Internet. Para lo cual habrá que superar los obstáculos que suponen la diferencia de criterios de quienes favorecen o no la fiscalidad en el B2B, esto es el comercio directo de productos informáticos *on-line* (*business to business*).

En la Declaración de Doha también se anunció la formación de un grupo de trabajo para el examen detallado de la relación comercio/deuda/finanzas. Con el cometido de formular soluciones duraderas del endeudamiento externo de los países en vías de desarrollo. Igualmente, se creó un *grupo de trabajo para la transferencia de tecnología* a los países menos avanzados. En esa línea, se destacó la urgente necesidad de coordinar la prestación de servicios a través del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y de otras instituciones intergubernamentales y regionales.

En resumen, en Doha se adoptó todo un conjunto de resoluciones que podrían haber marcado un futuro esplendoroso para la globalización, tomando en consideración los problemas de la pobreza de masas y del deterioro del medio ambiente. En ese sentido, la Unión Europea lanzó en marzo de 2001 una iniciativa, denominada *Everything But Arms* (EBA), en la que planteó eliminar los aranceles de entrada de productos procedentes de 49 PVD, con excepción de las armas y tras varios meses de negociaciones, el Consejo Europeo emitió un nuevo Reglamento (Reglamento CE nº 416/2001, de 28 de febrero de 2001) recogiendo la mayoría de las propuestas de la Comisión, con vistas a suprimir el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), al extender la eliminación de aranceles y de cuotas a todos los PVD<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> En mayo de 2001, la UNCTAD presentó un informe en el que demostraba que la iniciativa EBA podría tener efectos muy beneficiosos para los PMD, siendo el coste muy reducido para la UE, por lo cual propuso extender la EBA a otros países avanzados, los de la Triada (EEUU, Canadá, y Japón). Véase: «Los efectos económicos de la iniciativa EBA», *Boletín Económico de ICE*, nº 2719, 11 de febrero de 2002.

## 12. Cancún, Hong Kong y Ginebra: DOHA no avanza

Entre 2003 y 2008 se produjeron tres nuevas reuniones ministeriales de la OMC: Cancún (2003), Hong Kong (2005) y Ginebra (2007), todas ellas con la idea de poner fin a la Ronda Doha, al considerarse que las principales cuestiones planteadas ya estaban en vías de solución.

Sin embargo, en esos tres encuentros, nuevamente resurgieron las tensiones del proteccionismo industrial de países emergentes como Brasil, y las reclamaciones de los grandes exportadores agrícolas como EEUU, Canadá, Argentina, el propio Brasil, o Australia. Con el telón de fondo de los países en vías de desarrollo, contrarios a aceptar reglas de seguridad jurídica en cuanto a inversiones y otras reglas internacionales de la llamada *Agenda de Singapur*.

En los tres mencionados foros de discusión –Cancún, Hong Kong y Ginebra–, el fracaso coronó los esfuerzos de los más convencidos globalizadores. Y posteriormente, y por mucho que en la Conferencia G-20 de Washington (15 de noviembre de 2008) o de Londres (2 de abril de 2009) plantearan la urgente finalización de la Ronda Doha, las controversias no pudieron superarse. Así las cosas, en el encuentro del G-8 en L'Aquila en julio de 2009, se volvió al tema; con el compromiso (sin grandes entusiasmos) de concluir la Ronda en 2010, objetivo que todavía no había cumplido en la primavera de 2012.

Lo que late en el fondo de las dificultades de la Ronda Doha, es el problema de que tal vez se haya tocado techo en la liberalización del comercio internacional, en la idea, pues, de que será muy problemático suprimir el proteccionismo residual. Lo cual se hizo más patente aún a lo largo de la crisis global que empezó en el verano de 2007 y que sigue con gran virulencia en 2012 en los países más desarrollados, con la inevitable emergencia del proteccionismo. No en el sentido comercial a que aquí hemos ido refiriéndonos (aranceles,

contingentes, etc), sino respecto del sector financiero y producciones internas, de cada país tan sensibles como las de la automoción.

Además, en dirección contraria a la globalización pretendida en la Ronda Doha, una serie de países emprendieron la negociación y firma de Tratados de libre comercio (TLC) bilaterales. Así, en 2012, EEUU ya estaban en funcionamiento los siguientes: Zona de Libre Comercio de América del Norte con Canadá y México (TLCAN/NAFTA); siete más con los países que componen la Zona de Libre Comercio de América Central y la República Dominicana; más los de Israel, Marruecos, Australia, Omán, Bahrein, Singapur, Chile, Colombia, Perú, Panamá y Corea del Sur y Jordania. Y los que vengan...

### 13. Volumen del comercio internacional y obstáculos en la ronda DOHA<sup>29</sup>

Destaquemos, ante todo, el impresionante volumen del comercio internacional en 2011, que se situó en 18,2 billones de dólares (superando así el nivel máximo de 16,1 billones de dólares alcanzado en 2008). Una cifra que representa algo así como 1,3 veces el PIB de EEUU, 2,27 el de China, y el 30 por 100 del PIB mundial. Con la particularidad de que la participación de las economías en desarrollo en el total también aumentó en 2011, para llegar al 47 por 100 en las exportaciones y al 42 por 100 en el de las importaciones, niveles nunca alcanzados. Lo cual explica algunos de los obstáculos –que pasamos a examinar– sobre la marcha de la Ronda Doha: ya hay un nivel de liberalización del comercio realmente extraordinario y avanzar en ella institucionalmente cada vez costará más.

Desde la primera Conferencia Ministerial de la Ronda de Doha, Cancún (2003), hasta 2012, los fracasos en las negociaciones se combinaron con acuerdos de mínimos, para encauzar las negociaciones y lograr

escasos avances. En 2008 las negociaciones se encontraban avanzadas pero acabaron rompiéndose con motivo de la disputa entre EEUU y la India. Estas últimas negociaciones dejaron como legado el paquete que recoge los documentos de modalidades de Agricultura y NAMA (productos no agrícolas) y que constituyen la base de las negociaciones en la actualidad.

En 2010 se intentó revitalizar la Ronda de Doha merced a varios impulsos en el ámbito negociador. Las negociaciones adoptaron un enfoque basado en el aprovechamiento de todas las posibles configuraciones negociadoras, se crearon grupos de reflexión para imprimir mayor agilidad a las negociaciones y los altos funcionarios aumentaron su implicación y sus contactos informales en formato reducido con los principales países.

Además, los esfuerzos por la revitalización del proceso se vieron reforzados en noviembre de 2010 por el llamamiento de la declaración final del G-20 de Seúl a una pronta conclusión de la Ronda Doha, reconociendo el año 2011 como una oportunidad crítica para alcanzar un acuerdo global, ambicioso y equilibrado. En ese sentido, el Foro Económico Mundial, en su reunión de Davos de 2011, propuso dar un impulso político definitivo a Doha, por lo cual se celebraron dos reuniones ministeriales convocadas por el comisario europeo de Comercio, Karel de Gucht, y el ministro suizo de Comercio; en las que el clima de entendimiento entre las partes permitió acordar un comunicado conjunto de compromiso con el calendario propuesto por el ministro suizo. Pese a esos y otros esfuerzos, no hubo ningún avance significativo en las negociaciones y sí gran preocupación por el notable inmovilismo de las partes, derivado de puntos de vista divergentes sobre quién debe mover ficha para desbloquear las negociaciones a través de mayores concesiones. En concreto, el bloqueo actual se achaca en gran medida a las fuertes fricciones existentes entre EEUU y las economías emergentes en relación con el capítulo de negociaciones sectoriales de productos industriales. EEUU exige a la India, China y Brasil unas concesiones en este capítulo que los negociadores de las economías emergentes han

<sup>29</sup> Esta sección se debe por entero al trabajo de Alberto Nadal Belda, publicado en *Papeles Faes*, nº 156, 21 de julio de 2011.

tildado de poco realistas. Así, la falta de una implicación constructiva de las partes en el proceso ha sumido el mismo en un círculo vicioso difícil de romper.

El 29 de abril de 2011 se celebró una reunión informal del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) de la OMC para discutir los textos en su estado de entonces, así como próximos los pasos a seguir. Pero, una vez más, las posturas mostradas estuvieron muy distanciadas; y no obstante haber presentado la Comisión Europea una propuesta de compromiso sobre el capítulo sectorial de los productos industriales, no se llegó a ningún acuerdo.

En definitiva, son varios los principales elementos que han dificultado la consecución de nuevos progresos en las negociaciones comerciales:

- El número de países miembros inmerso en las negociaciones comerciales. En las cinco Rondas de negociación celebradas entre 1947 (Ginebra) y 1960-1961 (Ronda Dillon), que se centraron en las reducciones arancelarias, el número de participantes varió de los 13 a los 38 miembros. Sin embargo, desde la Ronda Kennedy (1964-1967), el número de países y de asuntos tratados fue creciendo desde los 62 hasta los 153 en la Ronda de Doha. En este sentido, el bloqueo en las negociaciones procede tanto del elevado número de participantes como de la heterogeneidad de los mismos.
- Las ganancias potenciales de la liberalización del comercio son menos evidentes, puesto que ya se ha producido un importante proceso de liberalización en los países desarrollados y en los productos industriales. En cambio, los sectores que quedaron por liberalizar, principalmente los productos agrícolas, son políticamente muy sensibles y las ganancias que éstos ofrecen son relativamente menores.
- La ruptura de la cláusula de nación más favorecida durante la Ronda Kennedy, que permitió un tratamiento más favorable a los países menos desarrollados, generó un principio de asimetría en el seno de la OMC. Este desequilibrio, que supone una propia contradicción de las reglas de libre comercio de la OMC, obliga a los países desarrollados a realizar mayores concesiones a los países en desarrollo para liberalizar el comercio. El menor margen de negociación de los países desarrollados, derivado de los importantes procesos liberalizadores ya realizados, choca con las crecientes exigencias de los países en desarrollo, lo que favorece el bloqueo de las negociaciones multilaterales.
- Finalmente, hay que llamar la atención sobre el sistema de negociación basado en el consenso, donde cada país tiene un voto, y en las concesiones recíprocas, que limitan excesivamente la operatividad de una organización de más de 150 miembros.

En los días 14 y 15 de febrero de 2012 se reunió el Consejo General de la OMC, en el cual, Pascal Lamy planteó dificultades y posibilidades: «lo más realista y pragmático es avanzar en las partes de la Ronda de Doha que estuvieran maduras, y replantear aquellas en las que persistían diferencias mayores, manteniendo un enfoque pragmático y no preceptivo [...] 2012 no debía ser un año perdido y que, aunque no sea posible realizar avances significativos, hay que preservar y mejorar el sistema multilateral de comercio en la medida de lo posible»<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> OMC: Noticias 2012. [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/news12\\_s/sum\\_ge\\_feb12\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news12_s/sum_ge_feb12_s.htm)

## 14. La controvertida globalización

A lo largo del presente artículo, se han ido viendo muchas facetas de la cambiante realidad de las transacciones económicas a escala mundial, siendo muchos los momentos en que inevitablemente hemos aludido a la globalización. Pero lógicamente tenía que haber un espacio propio para tratar del tema con la particular atención que merece, al ser, desde hace años, uno de los tópicos más controvertidos en el debate internacional.

Pero la gran relevancia actual del tema no significa, desde luego, que no tenga muy remotos antecedentes. En ese sentido, alguna vez me he permitido subrayar que, históricamente, se remontan a por lo menos 1494, cuando España y Portugal firmaron el *Tratado de Tordesillas*. De acuerdo con ese texto, los dos países se repartieron el globo con un arco de meridiano completo de 360 grados; en dos mitades, pasando a depender de Lisboa todo el hemisferio oriental, y de la Corte de Isabel y Fernando el occidental. Tal convenio no fue reconocido por las otras potencias europeas, que bien se ocuparon de erosionar las áreas que los dos países ibéricos se habían arrogado tan decididamente. Sobre todo, desde que en 1580 Felipe II se ciñera la corona lusitana, dando así la sensación de que iba camino de asumir un poderío universal.

Además de lo anterior, hubo, en lo económico, auténticas premoniciones de lo que sería la ulterior globalización. Así lo dio a entender Adam Smith, al subrayar en su *Riqueza de las Naciones* las ventajas de un comercio planetario sin barreras, que había de permitir aprovechar plenamente las ventajas de la división del trabajo. En la misma línea, un siglo después, Karl Marx se referiría a lo que ya se caracterizaba como un mercado universal, no sólo para el comercio, sino también para las finanzas. Tesis que desarrolló ampliamente su discípulo Rudolf Hilferding. Y en tiempos más cercanos, mediando el siglo XX, dos grandes profetas anunciaron la globalización desde otros enfoques: el primero, Pierre Theillard de Chardin, al predecir que llegaría haber una *noosfera*, o envoltura pensante de la Tierra, por la co-

municación de todos entre sí (¿internet?); y el segundo, Marshall McLuhan, quien supo visionar la *aldea global* merced a la difusión de los medios audiovisuales.

En lo económico, la globalización es un hecho evidenciado por doquier. Como lo demuestra la circunstancia de que en la década de 1990, mientras el PIB global del mundo creció al 3 por 100, el intercambio internacional lo hizo a una velocidad más del doble. Debido, entre otras cosas, a las facilidades de comercio que como ya vimos en este mismo artículo fueron creadas por el GATT y desde 1995 por su entidad sucesora, la OMC; con áreas de actividad muy amplias: comercio, derechos de propiedad, movimientos de capitales, libre circulación de servicios, tecnologías de la información, etc.<sup>31</sup>

Claro es que a la globalización económica se enfrentan numerosos descontentos, como ya vimos que sucedió en la reunión ministerial de la OMC en Seattle (1999) y en otras reuniones globales. Por la idea de que los cambios en curso en el escenario mundial, benefician claramente a unos pocos países; mientras que las ventajas no llegan a la inmensa mayor parte de la humanidad. Todo lo cual genera una serie de sofismas y apreciaciones más o menos superficiales; como las evidenciadas al no apreciar el hecho de que parte importante de los países componentes del *Tercer Mundo* hace 40 años, se han convertido en verdaderas potencias industriales, precisamente porque supieron aprovechar las ventajas de la globalización. Ese es el caso de los *tigres asiáticos*: Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Como después pasó a suceder con China y más tarde con India.

Tales situaciones, aunque de manera menos brillante, también se dan en el Norte de México en relación con EEUU, y en todo el área Sur de Brasil. E incluso, de manera muy incipiente en el continente africano —el que más gravemente padece las desventajas de la globalización—, en países pequeños pero muy significativos

<sup>31</sup> Para desde una óptica española tener una idea de lo que esa liberalización comercial representa, baste decir que en 1963, en la cúspide del Plan de Estabilización Económica, que flexibilizó todo el sistema productivo, el Arancel Ullastres se promulgó con una protección media del 35 por 100 del valor de las mercancías. Mientras que 40 años después, apenas una generación, el proteccionismo (excluida la agricultura) se sitúa en el TARIC (Tarifa Integrada de la CE) en el 2 por 100; es decir, prácticamente sin fronteras económicas.

como son Botswana y Mauricio. Sin olvidar que la propia España es un vivo ejemplo de cómo un país atrasado en 1959 empezó a beneficiarse de la globalización a partir del Plan de Estabilización de ese mismo año.

## 15. Sin alternativa a la globalización

En definitiva, el escenario de globalización en que vivimos, es algo más que simplemente un aumento de las relaciones recíprocas entre Estados, organismos, empresas, etc. Se trata de un proceso con otros muchos perfiles, que va ganando en extensión y profundidad, en lo que es toda una malla de conexiones mutuas. Es la globalización que se densifica con la *Nueva Economía*, merced a la sociedad digital, y sin que a todo eso haya verdadera alternativa.

Como dijo Mike Moore, Director de la OMC en el momento más difícil de Seattle 1999 –un escenario al que ya nos referimos antes–, «la alternativa a la globalización no sería otra que volver a la guerra fría; con todo lo que ello significaría de revivencias militaristas y de grandes inversiones en armamentismo». En contra de lo que sucede ahora, cuando la *acumulación pacífica*, sin ninguna guerra de gran alcance desde 1975, aunque ciertamente haya *guerras de baja intensidad* con muchas muertes y destrucciones.

Todo lo anterior, sin embargo, no es óbice para reconocer el más grave de los problemas: la falta de superación de los dualismos que crea el desarrollo desigual, en términos de rápido crecimiento de riqueza para algunas minorías pujantes; en tendencia inversa a la evolución de las clases medias y de los estratos más bajos en las naciones más avanzadas, que ven cómo se estancan sus ingresos reales. En tanto que en los países menos desarrollados, los frutos de la *globalización* aún no se perciben. Persisten la pobreza generalizada, la enfermedad, las guerras, y la ignorancia.

De ahí que las voces en contra de la globalización y la nueva economía se hicieran frecuentes y contundentes. Entre ellas, la del Papa Juan Pablo II, a modo de *vox clamantis in deserto*, pidiendo que se preste atención a las grandes cuestiones de medio ambiente, del empobrecimiento masivo, así como a la necesidad de dar respuesta a los movimientos migratorios de los países más pobres.

Por ello, es obligación de los economistas –al menos de los que pretenden aspirar a llevar ese título con cierta dignidad– puntualizar que el gran negocio del mundo en que vivimos, de 7.000 millones de habitantes ahora, y de 9.000 a mediados del siglo XXI, sería transformar los más de 4.000 millones de pobres y semipobres en verdaderos ciudadanos del planeta. Para que tengan mayores conocimientos y capacidades, en medio de un ambiente más adecuado.







# COMERCIO Y AYUDA AL DESARROLLO: UNCTAD, NORTE-SUR, AOD

*Félix López Palomero*

Universidad Politécnica de Madrid

## Resumen

Después de la Segunda Guerra Mundial, se produjeron grandes cambios, planteándose en la década de 1960 la necesidad de una acción global para el desarrollo de los países menos avanzados, que por entonces estaban accediendo a la independencia de sus antiguas metrópolis. De lo cual se hizo eco la ONU, con la celebración de la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo; que tuvo lugar en Ginebra en 1964, con la meta global de un crecimiento mundial del 5 por 100 acumulativo anual del PNB a lo largo de diez años; a base de un complejo sistema de preferencias generalizadas, financiación especial, facilidades de transporte, precios estables para los productos básicos, etc. Cuatrienalmente desde entonces, se han celebrado doce Conferencias plenarias de la UNCTAD en los más distintos países, siendo la última la que tuvo lugar en Doha en abril de 2012. Sin embargo, por los insatisfactorios resultados de tales encuentros, la ONU estableció el año 2000 los Objetivos del Milenio (OMD), para reducir la pobreza, merced a la ayuda oficial al desarrollo (AOD), en el horizonte de 2015; con resultados hasta ahora muy poco relevantes.

## Abstract

*After the Second War World, many changes took place, emerging in the 60' the need of some kind of global aid vis-à-vis the less advanced countries, which at that time were achieving independence from its previous metropolis. In that sense, the United Nations called for a new organization in 1964: the United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD. An agreement that has had twelve plenary meetings (one every four years) to create a global system in favour of less developed countries: generalized preferences, special financing, transport facilities, price stabilization for basic products, etc. The last UNCTAD conference took place in Doha (Qatar) during April 2012, and there, once more, there were many critics regarding the tasks of the Conference, that does not fulfil the aims of less developed countries. That is why in 2000, the United Nations created the so called Targets of the Millennium, to reduce poverty and favour development with the horizon 2015. Until now, with not so great achievements.*

## 1. Consideraciones generales<sup>1</sup>

Cuando amainaron los traumas de la Segunda Guerra Mundial, llegaron importantes cambios; sobre todo en las décadas de 1970 y 1980, cuando varios países pasaron a crecer más rápidamente que los demás del Tercer Mundo, especialmente en Oriente; rompiéndose de esa forma el maleficio de lo que Gunnar Myrdal había denominado el *drama asiático* –una especie de estancamiento *sine die*– del que fueron escapando los denominados cuatro tigres asiáticos: Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, inicialmente;

nómina que luego se ampliaría a Tailandia y Malasia. Países, todos ellos, que durante un tiempo también se conocieron, como *newly industrialized countries* (NIC). Situación a la que contribuyó de manera decisiva la guerra de Vietnam, pues todos esos territorios se beneficiaron del ingente esfuerzo bélico de EEUU. Como ya habría sucedido con Japón en la primera mitad de la década de 1950 con la guerra de Corea.

En la década de 1980 se entró en una nueva fase, oyéndose cada vez más lo de países emergentes. Expresión que –como se recordaba en una separata de *The Economist* (20 de septiembre de 2008)– fue acuñada en 1981, por el experto en finanzas Antoine Van Agtmael, en ocasión de estar intentando crear un Fondo de Inversiones del Tercer Mundo, para entrar en negocios con los países en desarrollo. «Estrujándome el cerebelo –recuerda Van Agtmael– para hacer más

<sup>1</sup> Ramón Tamames, *Para salir de la crisis global. Análisis y soluciones*, Edaf, Madrid, 2009, 2ª edición. Sobre los BRIC, el artículo de Eugenio Bregolat, «BRIC: realidad e ilusión», *La Vanguardia-Dinero*, 9 de agosto de 2009. Y acerca del caso concreto de Brasil dentro de los BRIC, Geri Smith, «Brazil's coming rebound», *BusinessWeek*, 17.VIII.2009. En cuanto al caso particular de los países árabes, *The Economist*, «Waking from its sleep. A special report on the Arab world», 25 de julio de 2009.

atractiva esa posibilidad de inversiones, se me ocurrió lo de mercados *emergentes*, que sonaba mucho mejor que lo de menos desarrollados o del Tercer Mundo: la idea de emergencia, en vez de atraso lo que sugiere es una expectativa de progreso y dinamismo». Posteriormente, el diario económico *Financial Times* propuso tres niveles de países emergentes: los avanzados, los secundarios y los en transición; entre estos últimos, la Federación Rusa. Lo cual los millonarios moscovitas consideraron un insulto; prefiriendo la notación «países en rápido crecimiento».

En cualquier caso, la nueva categoría más importante dentro de los emergentes, surgió con los BRIC, en 2001, cuando Jim O'Neill, economista jefe de Goldman Sachs, agrupó bajo ese acrónimo las iniciales, de Brasil, Rusia, India y China. «Los BRIC –BRICS, para incluir Sudáfrica– más Corea del Sur y México, dijo entonces O'Neill, «no deberían ser considerados ya como simples mercados emergentes en el sentido clásico, sino que deberíamos mirarlos como partícipes de la moderna economía globalizada». El fenómeno BRIC se manifiesta en términos análogos en otras áreas en rápida expansión, como lo son el Golfo Pérsico, con los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Omán, Qatar, Bahrein y Kuwait, que han surgido como nuevos protagonistas en el universo financiero; al lado de Singapur, Corea del Sur y las naciones de la ASEAN en el Sudeste asiático<sup>2</sup>.

A la altura de 2012, los BRICS constituyen ya un bloque autoorganizado<sup>3</sup>, con cuatro conferencias plenarias para analizar su situación global de fuerte expansión; merced a la amplitud de su territorio, ingente población, capacidades energéticas, y otras ventajas comparativas. Con todo lo cual imprimen fuertes impulsos a la economía mundial, hasta cierto punto compensadores de las flaquezas de otras áreas en menor crecimiento<sup>4</sup>.

Para entrar en el análisis del fondo de la cuestión, subrayaremos ante todo, que estructuralmente el mundo

de hoy (2012) está conformado por tres *placas tectónicas* de carácter económico, bien diferenciadas entre sí. Apreciación decisiva si es que realmente aspiramos a tener una visión clara de qué está sucediendo en la economía mundial; espacios que son los siguientes:

- *Los países desarrollados maduros*, de alto consumo y bajo ahorro, que tienden a crecer más lentamente que en el pasado, y que de manera inevitable están cediendo gran parte de su absoluto protagonismo anterior. Se trata de EEUU, la UE y Japón, fundamentalmente.
- *Los países emergentes*, con amplios recursos humanos, fuerte generación de ahorro, y rápida expansión de sus PIB. Dentro de ellos, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) revisten crucial importancia, pues más del 50 por 100 del crecimiento mundial se promueve en ellos, y las mayores reservas internacionales se ubican en sus bancos centrales<sup>5</sup>.
- *China, dentro de los emergentes*, ha adquirido una relevancia máxima por la expansión de casi dos dígitos de su producto nacional desde 1978, y también por su espectacular acumulación de reservas internacionales (3,2 billones de dólares en junio de 2011). Así, el país más poblado del planeta, se ha convertido en el *máximo adquirente de activos* de todo tipo y en todo el orbe, y principal *tesorero mundial*; no sólo respecto a EEUU, sino también, previsiblemente, de cara a la Eurozona. Al tiempo que está influyendo en la expansión de áreas como Iberoamérica y Asia Meridional, y con incidencia igualmente en los otros grandes emergentes como Rusia e India. De modo que

<sup>2</sup> Martin Hutchinson, «Ladrillo a ladrillo», *El País Negocios*, 18 de abril de 2010.

<sup>3</sup> «The world turned upside down. A special report on innovation in emerging markets», *The Economist*, 17 de abril de 2010.

<sup>4</sup> José Ignacio Torreblanca, «¿Qué quieren los BRIC?», *El País*, 5 de julio de 2010.

<sup>5</sup> Jim O'Neill publicó en 2001 un artículo titulado *The world needs better economic BRICS*, en el que por primera vez se utilizó ese acrónimo, para hacer referencia al rápido crecimiento que podrían experimentar Brasil, Rusia, la India y China. Dos lustros después (2011), la sigla BRICS se han convertido en un término de uso corriente en el mundo de la economía y los negocios, configurando además una agrupación de países de indudable alcance político. Jim O'Neill, «Diez años de nuevos BRIC», *El Mundo, Negocios*, 11 de diciembre de 2011.

una eventual desaceleración del crecimiento chino tendría las peores consecuencias económicas en las áreas mencionadas.

- *Los países en vías de desarrollo (PVD), que están despertando de su prolongado estancamiento*, no por la ayuda oficial al desarrollo (AOD, 0,7 por 100 PNB, recuerden) sino, sobre todo, por el comercio Sur-Sur con los emergentes. En esa dirección, África está convirtiéndose en una provincia económica de China.

## 2. La Conferencia Mundial

A comienzos de la década de 1960, se iniciaron los pasos para crear lo que con el tiempo podrá ser una acción mundial integrada en pro del desarrollo, concretando un ritmo de crecimiento adecuado para la economía mundial y, sobre todo, para los países en vías de desarrollo (PVD). Para ello se celebraron una serie de reuniones preparatorias, y al final de ellas, en la sesión del 19 de diciembre de 1961, la Asamblea General de la ONU, en su resolución 1.170, fijó como meta global un crecimiento del 5 por 100 del PNB, que en diez años habría de suponer una expansión del 63 por 100. Al propio tiempo se proponían las grandes líneas de acción para que los PVD pudiesen alcanzar el ritmo de progreso indicado.

Para instrumentar el nuevo organismo proyectado, se pidió que el secretario general de la ONU iniciara las consultas pertinentes «a fin de celebrar una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo». La solicitud siguió el oportuno proceso, hasta que el 3 de agosto de 1962, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas convocó la «Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo» (CNUCD)<sup>6</sup>, más conocida por sus siglas inglesas de UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*). Como secretario general actuó el señor

<sup>6</sup> Por la Resolución ECOSOC 917 (XXXIV), confirmada en diciembre del mismo año por la Resolución de la Asamblea de la ONU, n. 1.785 (XVII).

Raúl Prebisch, célebre economista argentino, antiguo director de la CEPAL y tenaz líder de las aspiraciones de todos los pueblos económicamente subdesarrollados.

A la Conferencia, generalmente designada como «Primera UNCTAD», asistieron delegaciones de 120 países; prácticamente todos los miembros de las Naciones Unidas a la sazón, e incluso algunos no miembros (como Suiza, R. F. de Alemania, Vaticano, Mónaco, Liechtenstein, etc.). La ausencia más importante fue la República Popular China, pues, no obstante los reiterados esfuerzos del bloque socialista y de un buen número de afroasiáticos, su candidatura no llegó a ser admitida, por la tenaz y miope postura de Estados Unidos. Sólo en 1972 estuvo presente China Popular en la UNCTAD (III) por primera vez, tras su ingreso en las Naciones Unidas en 1971.

Las sesiones de trabajo de la Conferencia, iniciadas el 23 de marzo de 1964, se desarrollaron durante casi tres meses, hasta el 16 de junio, fecha en que fue suscrita el Acta Final, en la que se resumieron, en una especie de carta programática, los principales problemas del desarrollo en su relación con el comercio internacional. Asimismo, quedaron sentadas las bases institucionales, que ulteriormente fueron perfeccionándose a través de las distintas reuniones. La UNCTAD, a estos efectos, se estructura según el esquema funcional siguiente:

- *La Conferencia Ministerial*. Es el más alto órgano normativo, formada por todos los Estados miembros a nivel ministerial y se reúne cuatrienalmente en la sede que se seleccione. Presenta su informe anual a la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- *La Junta de Comercio y Desarrollo*. Supervisa las actividades de la organización en los intervalos de las conferencias cuatrienales, reuniéndose en Ginebra –sede de la UNCTAD– una vez al año, para los *periodos ordinarios* de sesiones; y hasta tres veces anualmente para finalidades ejecutivas: asuntos urgentes, temas institucionales y de gestión.
- *Comisiones*. En la Junta de Comercio y De-

sarrollo funcionan tres comisiones, que se reúnen una vez al año:

- *Comercio Internacional de Bienes y Servicios, y Productos Básicos*<sup>7</sup>.
  - *Inversión, Tecnología y Cuestiones Financieras Conexas*.
  - *Empresas y Facilitación de la Actividad Empresarial y Desarrollo*.
- La Secretaría de la UNCTAD presta también servicios de apoyo a la *Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo*, órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).
  - *Reuniones de expertos*. Las comisiones reciben apoyo técnico con alta especialización. Cada Comisión pueden convocar hasta diez reuniones de expertos por año.

### 3. El fondo común de materias primas

Fue ésta una de las cuestiones más debatidas en la UNCTAD, a petición de los PVD, que tradicionalmente figuraban en el comercio internacional como proveedores de productos básicos, generalmente con muy escaso grado de elaboración o valor añadido, y obtenidos con mano de obra a muy bajos niveles de retribución.

En todos estos productos, a pesar de las grandes diferencias que median entre ellos, se presentan características comunes, sobre todo la falta de control y regularidad en la producción, lo cual provoca importantes fluctuaciones en los precios. Más concretamente, la tendencia al aumento desordenado de las producciones conducía en la década de 1960 a un deterioro secular en los precios y, en definitiva, a un empeoramiento en la relación real de intercambio para los PVD.

<sup>7</sup> La UNCTAD clasifica los productos básicos (PB) en tres categorías: A) PB que causan preocupación inmediata: azúcar, cacao, café, caucho, fibras duras; B) PB que requieren una atención sostenida: aceites vegetales y semillas oleaginosas, arroz, té, tabaco, algodón, minerales de hierro, cobre, plomo y cinc; y C) Otros productos no agrícolas: petróleo, bauxita y aluminio, estaño y tungsteno.

También sucedía que en los países desarrollados existía un fuerte proteccionismo para algunos productos agrícolas de los PVD (azúcar, cereales, carnes, frutas, etcétera), tasas fiscales elevadas para otros (té, café, cacao), desarrollo sistemático de los sucedáneos (sintético contra natural, fibras químicas frente a las naturales, plásticos en vez de madera, edulcorantes artificiales en lugar de azúcar, etc.), incluso necesidades decrecientes de insumo de un producto básico por unidad de producto, o fuertes elasticidades de sustitución con el paso de un producto básico con altos precios a otro más barato (del cobre al aluminio, por ejemplo). Por otra parte, en el caso de los minerales y metales, es muy fuerte la penetración de las empresas de los grandes países industriales en los PVD, manteniéndose de hecho un auténtico sistema extractivo que favorece sobre todo a las industrias transformadoras de las grandes concentraciones industriales del Norte<sup>8</sup>. Frente a esta situación, se planteó la aspiración de lograr acuerdos internacionales sobre productos básicos que permitan estabilizar sus precios y que, por tanto, garanticen a los países subdesarrollados sus ingresos externos<sup>9</sup>.

La única forma de mantener los precios sería la fijación de cuotas de exportación, para disminuir la presión de la oferta sobre la demanda. Pero el establecimiento de cuotas tropezaba en primer término con la pretensión de muchos PVD de aumentar sus producciones nacionales, lo cual iba contra la lógica de un autocontrol colectivo de la oferta. Por otra parte, a nadie se le ocultaba el recelo de los desarrollados de que las cuotas condujeran a la larga a precios demasiado altos<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Entre la abundante bibliografía sobre la UNCTAD publicada en español hay que citar, por lo menos, a Raúl Prebisch (*Nueva Política Comercial para el Desarrollo*, FCE, México, 1964) y el extenso artículo de José Manuel Revuelta, «La UNCTAD en el escenario económico internacional», en *ICE*, agosto-septiembre 1985, págs. 125 a 153. Asimismo, y especialmente para las relaciones centro-periferia, José María Vidal Villa y Javier Martínez Peinado, *Estructura económica y sistema capitalista*, Pirámide, Madrid, 1987. Además, naturalmente, están los informes de la propia UNCTAD citados más arriba.

<sup>9</sup> Entre la abundante bibliografía sobre la UNCTAD publicada en español hay que citar, por lo menos, a Raúl Prebisch (*Nueva Política Comercial para el Desarrollo*, FCE, México, 1964) y el extenso artículo de José Manuel Revuelta, «La UNCTAD en el escenario económico internacional», en *ICE*, agosto-septiembre 1985, págs. 125 a 153. Asimismo, y especialmente para las relaciones centro-periferia, José María Vidal Villa y Javier Martínez Peinado, *Estructura económica y sistema capitalista*, Pirámide, Madrid, 1987. Además, naturalmente, están los informes de la propia UNCTAD citados más arriba.

<sup>10</sup> Sobre esta cuestión ya son clásicas las tesis de H. W. Singer sobre la «forma tradicional de las inversiones extranjeras», expuestas en su trabajo «The distribution of gains between investing and borrowing countries», en *American Economic Review* (Papers and Proceedings), mayo de 1950.

Ante tal cúmulo de problemas, ya desde la Primera UNCTAD se analizó la posibilidad de un Acuerdo General sobre Productos, y después de tres conferencias *ad hoc* en junio de 1980 se llegó a un acuerdo para la creación de un *Fondo Común de Materias Primas*. Sin embargo, por los procesos de globalización crecientes (OMC, etc.) tales acuerdos no llegaron a funcionar. Por consiguiente, el comercio de productos básicos se desenvuelve hoy en función de los mercados; donde desde el 2000 han venido experimentando fuertes elevaciones de precios como consecuencia de las fuertes demandas de los países emergentes y sobre todo China.

#### 4. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)

El problema de los países PVD en este punto, radica en su fuerte carencia de tecnología (casi por completo dependiente de las grandes potencias industriales), en sus bajos niveles de productividad y en su calidad muchas veces deficiente. Por tanto, en función de su escaso grado de desarrollo y de diversificación industrial las posibilidades de expansión de las exportaciones son limitadas. Esas posibilidades se ven aún más reducidas por la creciente competencia de las naciones industriales entre sí.

Ante una situación como ésta, ya en la Primera UNCTAD se apreció la necesidad de que para forzar las exportaciones de manufacturas de los PVD, los desarrollados deberían concederles un trato arancelario de favor. De este modo quedó planteado el tema de las preferencias de los países industriales (PI) en favor de los PVD. Un proyecto que siguió diversos avatares, hasta que en la Segunda UNCTAD se llegó a un acuerdo de principio, con vistas a un Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), por el cual se concedían a los PVD el acceso, en franquicia o con derechos arancelarios reducidos, a los mercados de manufacturas de los PI. Tales preferencias se otorgaban «gratuitamente» en una sola vía; es decir, sin reciprocidad, a diferencia de las preferencias bilaterales. Ello significó, por con-

siguiente, la supresión de las preferencias inversas de los PVD a favor de los PI.

Alcanzado el acuerdo en el seno de la UNCTAD, los trámites para su aprobación legislativa en el seno del GATT fueron más rápidos. Así, por decisión de las partes contratantes del GATT de 25 de junio de 1971 se acordó eximir a las Partes Contratantes desarrolladas del cumplimiento de las disposiciones del artículo 1º del Convenio del GATT (cláusula de nación más favorecida), para que pudieran conceder un trato arancelario preferencial a los países y territorios en desarrollo. La UNCTAD, sin embargo, mantuvo un papel protagonista, pues, es en el seno de su Comisión Especial de Preferencias donde se llevó a cabo la evaluación prácticamente anual del SPG.

A lo largo del funcionamiento del SPG, se vio que era un instrumento viable de política comercial para el establecimiento de relaciones comerciales y económicas más equitativas entre los PI y los PVD. En 1980, los países otorgantes de preferencias aceptaron que el SPG continuase en vigor después de cumplirse el plazo inicial previsto de diez años y aún se mantienen, pero no con la relevancia que tuvieron en los primeros tiempos de su funcionamiento. Y de hecho, el sistema, de cara al futuro, podría verse sustituido enteramente con la iniciativa EBA (*everything but arms*) de franquicia absoluta según lo previsto por la Organización Mundial de Comercio en la Ronda Doha.

#### 5. Transacciones invisibles y nueva financiación para los países menos desarrollados

Uno de los primeros problemas de los PVD, por no decir el más importante, estriba en su insuficiente formación de capital que por lo general no llega al 15 por 100 del PIB, impidiendo, por tanto, un crecimiento como el de los PI.

Los problemas del insuficiente ahorro e inversión de los PVD se han abordado en cierta medida a través de los créditos del FMI, BM, y, también vía las ayudas



bilaterales, generalmente «vinculadas» o «ligadas». Pero en todos estos casos, los niveles de ayuda han dependido de la coyuntura económica general en los PI y de sus intereses concretos.

Tanto en la Primera como en la Segunda UNCTAD, como en los trabajos intermedios, uno de los temas que más atrajeron el interés de los PVD fue el de la financiación internacional, que ocupó las deliberaciones para avanzar en la elaboración de una tipología y una doctrina de la ayuda financiera. En ese sentido, se plantearon dos clases de financiación diferentes, según los objetivos que se persigan: financiación complementaria (o suplementaria, como también se dijo en ocasiones) y financiación compensatoria.

La primera, la financiación complementaria, era aquella que los PVD podrían utilizar para cubrir las diferencias entre los ingresos previstos y los ingresos efectivos necesarios para cumplir los objetivos de desarrollo. Serían, por consiguiente, recursos a utilizar para cubrir los defectos de las estructuras fiscales y de ahorro interno de los PVD.

La segunda, la financiación compensatoria, tendería a «contrabalancear» los efectos de las fluctuaciones de los precios internacionales, de manera que cubriría la diferencia entre los ingresos externos previstos y efectivos, diferencias imputables al mercado. Sin embargo, las previsiones de la UNCTAD en esta materia se vieron superadas por la realidad de un movimiento de capitales creciente a escala mundial, con flujos especialmente fuertes a los destinos que resultaban más rentables; entre ellos, los países emergentes, como Brasil, India y sobre todo China. Pero también en áreas de la más alta productividad como EEUU; con la ventaja adicional de que el debilitamiento del dólar permitió adquisiciones de activos muy interesantes a precios mucho más convenientes. Por lo demás, con sus ingentes reservas de 3,2 billones de dólares (enero de 2012) China se ha convertido en el principal proveedor de recursos financieros a EEUU y al resto del mundo.

## 6. Transporte marítimo y fletes

Los problemas de los PVD no se constriñen, naturalmente, a la balanza comercial (productos básicos y manufacturas) y a la balanza de capitales (financiamiento), sino que afectan además a la balanza de servicios, y dentro de ésta destacaron de manera muy especial en los primeros tiempos de la UNCTAD los problemas del transporte marítimo y los fletes. Hasta el punto de que en la II Conferencia, celebrada en Delhi en 1968, la UNCTAD dedicó a estos temas gran parte de su tiempo. Un problema de indudable interés para los PVD, por tres razones fundamentales:

- Los PVD son, en general, *periféricos* en la terminología de Prebisch; es decir, se encuentran en la periferia de los PI, en general al sur del paralelo 30º de latitud Norte, y casi siempre muy distantes de los grandes mercados internacionales que forman Europa occidental, EEUU y Japón. Por tanto, el peso del transporte en el precio final es muy fuerte.
- La principal fuente de recursos externos de los PVD son los productos básicos, que, generalmente, tienen escaso valor por unidad de peso (en contra de lo que sucede con las manufacturas y los bienes de equipo), lo cual, unido a las largas distancias hace que la incidencia del transporte en el precio final de los productos exportados por los PVD se sitúa en muchos casos al 20 por 100 del valor CIF del producto.
- Los PI a través de sus flotas propias o de sus barcos abanderados bajo pabellón de conveniencia (de Liberia o Panamá) absorben la inmensa mayor parte del transporte mundial. Ello es posible merced al sistema, en principio, de libre competencia para el transporte de carga; que sin embargo se restringe por los propios países industriales vía las Conferencias navieras sobre fletes.



Lo realizado en la UNCTAD sobre transporte marítimo se concreta en los siguientes convenios, que reseñamos:

- *Convención de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas*. Concluida en 1974, entró finalmente en vigor en 1985.
- *Reglas de Hamburgo*. Concluidas en 1978, no permitirán a los armadores declararse exentos de responsabilidad frente a los cargadores.
- *Convenio sobre transporte multimodal*, concluido en 1980, destinado a conseguir que con un solo documento una misma carga pueda ser objeto de transporte en distintos modos (barco, ferrocarril, carretera, aire). Pensado fundamentalmente para agilizar los sistemas de contenerización, cada vez más frecuentes.
- *Conferencia de las Naciones Unidas sobre las condiciones de matriculación de buques*, reunida en 1982 y 1983, estudió los problemas del dominio casi total que las flotas con pabellón de conveniencia ejercen sobre las cargas a granel y los hidrocarburos líquidos.

Los acuerdos conseguidos dentro de la UNCTAD son interesantes sobre fletes y otros temas de transporte marítimo, pero como en tantos otros aspectos, el proceso de globalización de la economía mundial y los trabajos de la OMC han restado mucho a la labor de la UNCTAD en esta área de cuestiones, como igualmente ha sucedido en otras.

## 7. Las trece conferencias de la UNCTAD

La primera Conferencia, ya lo vimos, fue la inaugural en Ginebra 1964; la segunda en Delhi en 1978 (tema del 0,7 de ayuda al desarrollo), y la tercera en

1972 en Santiago de Chile. Tanto en Ginebra como en Delhi se discutieron los temas ya examinados hasta aquí. Seguiremos pues, con la labor de la UNCTAD en sus sucesivas conferencias cuatrienales a partir de la tercera.

### III. Conferencia Santiago de Chile (1972)

Los problemas sectoriales siguieron siendo los mismos que en la Primera y la Segunda UNCTAD, pero en cierto modo cambió la atmósfera, pues en vez de proseguirse en una búsqueda global de soluciones, los PVD se lanzaron a sus reivindicaciones sin buscar el consenso de los PI, que por su parte no estaban en manera alguna predispuestos a él. Así, el teórico propósito de entendimiento se transformó en un verdadero diálogo de sordos. Sin embargo, se aprobaron algunas resoluciones<sup>11</sup> de las que seguidamente sintetizamos lo más interesante:

- *El papel del movimiento cooperativista en el comercio y el desarrollo*. Se recomendó que los gobiernos de los Estados miembros de la UNCTAD facilitasen el fomento de las cooperativas y contribuyesen a la financiación de la infraestructura que les fuera necesaria.
- *Seguros y reaseguros*. Se recomendó que para alcanzar los objetivos de los PVD en la materia se adoptasen una serie de medidas en las siguientes materias: coste y condiciones de los servicios de seguros y reaseguros; inversión de las reservas técnicas; sistema internacional unificado de estadística; contratación por los inversionistas efectuada fuera del país; cooperación regional y subregional; asistencia técnica.
- *Carta de deberes y derechos económicos de los Estados*. Se constituyó un grupo de trabajo, con representantes de 31 Estados miembros, para la elaboración de un proyecto de Carta que efectivamente se aprobó dos años después, el 12 de diciembre de 1974.

<sup>11</sup> Periódicamente, la UNCTAD publica informes sobre estos problemas.

#### IV. Conferencia, Nairobi, Kenia, 1976

Se trataron cinco cuestiones principales: productos básicos, manufacturas y semimanufacturas, empresas transnacionales, transferencia de tecnología y ayuda del 0,7 por 100 del PNB de los países industriales a los PVD<sup>12</sup>. En lo concerniente a *manufacturas y semimanufacturas*, la Secretaría de la UNCTAD elaboró un extenso informe, que junto con otras aportaciones permitió llegar a un acuerdo (resolución 96-IV) para reforzar y prorrogar hasta 1980 el sistema de preferencias generalizadas (SPG), del que ya nos hemos ocupado.

La IV Conferencia también se pronunció sobre el objetivo del *0,7 por 100 del PNB como asistencia al desarrollo* —un tema ya vislumbrado en Nueva Delhi en 1968— según el cual «todos los países desarrollados deberían aumentar de manera efectiva su asistencia al desarrollo a fin de alcanzar lo más pronto posible, y a lo más tarde para 1980, el objetivo del 0,7 por 100 del PNB». Sin embargo, este propósito no tuvo mayor éxito, y sólo el aprovechamiento de la globalización por los países emergentes cambió el panorama.

#### V. Conferencia, Manila, Filipinas, 1979

No debería haberse reunido hasta 1980, pero ante la previsión de que a mediados de ese año estaba convocado un período extraordinario de sesiones de las Naciones Unidas sobre el *Nuevo Orden Económico Internacional*, la V UNCTAD se adelantó a la primavera de 1979. La conferencia tuvo resultados muy escasos; casi de completo fracaso por las siguientes razones:

- *Falta de existencia de un tema central.* En la V Conferencia se abordaron todos los temas, pero ninguno en profundidad (interdependencia, panorama económico mundial, crisis energética...).

- *Una Secretaría de la UNCTAD con mayores competencias y recursos.* No se consiguió ese objetivo, pues la propuesta fue apoyada por el Grupo de los 77, encontró la oposición de los países desarrollados.
- *Menor solidez de los bloques,* con la tradicional división de los países desarrollados en progresistas y conservadores; en el Grupo de los 77 (PVD y emergentes) se formó un colectivo de moderados (fundamentalmente latinoamericanos) frente a otros más radicales.
- *Mayor politización,* con una vasta confrontación entre el mundo subdesarrollado y los países ricos.

#### VI. Conferencia, Belgrado, Serbia, 1983

Tendría que haberse reunido en Libreville (Gabón), pero las dificultades materiales y financieras por las que atravesaba ese país le hicieron renunciar a ser la sede. Como temas principales, debe señalarse que en el campo de los *productos básicos* se aprobó una resolución sobre el ya comentado Fondo Común, sin mayores resultados. Y en los debates sobre *comercio*, se trataron los temas de ajuste estructural y sistema comercial internacional. La Conferencia rechazó el proteccionismo por dañar al comercio y al desarrollo, en particular a los PVD. En cuanto al Sistema de Preferencias Generalizadas, se preconizó que los países desarrollados introdujeran mejoras sustantivas en sus esquemas, prestando especial atención a los productos no suficientemente contemplados.

En el tema del *Servicio Internacional de Garantía del Crédito a la Exportación*, la Conferencia analizó la posible necesidad de un mecanismo internacional de refinanciación de los créditos a la exportación concedidos a favor de los PVD<sup>13</sup>; pero como en tantos otros aspectos, sin mayores consecuencias.

<sup>12</sup> Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Tercer período de sesiones*, Santiago de Chile, volumen I, páginas. 55 y sigs.

<sup>13</sup> También se abordaron en la Cuarta UNCTAD los «tradicionales» temas de los problemas monetarios internacionales (que ya hemos examinado en el capítulo 3 de este mismo libro) y de las negociaciones comerciales multilaterales (*idem*, capítulo 5); asimismo, se analizaron otros aspectos no menos tradicionales como los problemas de los PVD insulares y sin litoral, las marinas mercantes, la futura configuración de la UNCTAD, etc.

### VII. Conferencia, Ginebra, Suiza, 1987

Sus principales logros, como de costumbre, se recogieron en el Acta Final, conocida como «Declaración de Ginebra», comprensiva de dos bloques de cuestiones:

- En el primero se caracterizaron los rasgos de la economía mundial y sus profundos cambios estructurales, así como la lentitud del crecimiento.
- En el segundo bloque, referente a los «recursos para el desarrollo», se subrayó su escasez en relación con las necesidades de los PVD, acentuada por la fuga de capitales de ellos mismos, la pesada carga de la deuda externa, las limitaciones de la ayuda oficial al desarrollo y las penurias del Banco Mundial.

### VIII. Conferencia, Cartagena de Indias, Colombia, 1992

Los cambios políticos simbolizados en la caída del «muro de Berlín» en 1989 fueron objeto de los enfrentamientos entre las delegaciones del Norte, del Sur y del Este. Lejos quedaron los discursos de Prebisch o de Che Guevara en Ginebra en 1964, cuando se ponía el énfasis en la *brecha del desarrollo*. Muy diferentemente, prevalecieron los tecnicismos, para hacer más flexibles los sistemas económicos de los PVD, a fin de lograr su plena inserción en el *nuevo concierto monosistema*, sustituyéndose así la reivindicación política dura y pura, de pobres contra ricos de antaño, por una negociación técnica prolija y continua.

### IX. Conferencia, Johannesburgo, Sudáfrica, 1996

En paralelo a las sesiones oficiales, tuvieron lugar otros encuentros: el simposio sobre la *Eficacia del Comercio Internacional*, y el *Forum de organizaciones no gubernamentales*; sin olvidar las voces en favor de una mayor inversión internacional privada en África.

Por otra parte, la UNCTAD se comprometió a prestar toda su ayuda a fin de preparar a los PVD de cara a las negociaciones en la OMC; lo que con el tiempo sería la Ronda Doha. Al tiempo, se promovió un sistema de alerta rápida a fin de prevenir los efectos desestabilizadores de los flujos financieros y de las migraciones, contribuyendo asimismo a la preparación de una infraestructura más idónea para las inversiones directas extranjeras.

A la vista de todo lo anterior, en la IX Conferencia se tomó conciencia de que la maquinaria de la UNCTAD había de simplificarse, buscando más coordinación con otras agencias especializadas de las Naciones Unidas. A lo cual se unió la idea de dar más beligerancia a las organizaciones no gubernamentales (ONG), y a las grandes empresas, en busca de mayor eficiencia del sistema en su conjunto.

### X. Conferencia, Bangkok, Tailandia, 2000<sup>14</sup>

La conferencia fue abierta por Kofi Annan, secretario general de las Naciones Unidas con algunas observaciones de interés: «Del simple hecho de que los mercados funcionen bien y las finanzas y la industria marchen a escala mundial, no cabe esperar que se den beneficios para todos los países. Suponer tal cosa es olvidar algo sencillo pero esencial: los procesos paralelos de liberalización y globalización han hecho que el éxito económico dependa cada vez más de la adquisición rápida de conocimientos, y del acceso a la tecnología y a los mercados mundiales. En este entorno, la brecha que separa a los países en desarrollo de los desarrollados va en aumento. Así pues, la tarea más urgente consiste en arbitrar procedimientos, mecanismos y medidas que vinculen a los países en desarrollo a los beneficios de la globalización.

Pero lo cierto es que la Conferencia de Bangkok apenas pasó de ser una reflexión sobre la dudosa eficacia de la propia UNCTAD e, incluso, acerca de su

<sup>14</sup> Para un amplio tratamiento de la Sexta UNCTAD, el artículo de José Manuel Revuelta en *Información Comercial Española*, diciembre de 1987.

continuidad. Sobre todo, porque la OMC pasó a tener las más amplias competencias para las cuestiones de comercio y desarrollo que son objeto principal de la preocupación de la UNCTAD<sup>15</sup>, que parecía haber llegado, claramente, al *nivel de su incompetencia*.

### XI. Conferencia, Sao Paulo, Brasil, 2004

Concluyó con la adopción del *Consenso de São Paulo* en el cual se puso el énfasis en cuatro asuntos: estrategia de desarrollo en la economía mundial en vías de globalización; fomento de la capacidad de producción y de la competitividad internacional; obtención de beneficios en materia de desarrollo a partir del sistema de comercio internacional y las negociaciones de la Ronda Doha; y asociación para el desarrollo.

### XII. Conferencia, Accra, Ghana, 2008

Coincidió con el punto de inflexión de la economía mundial tras cinco años de vigoroso crecimiento económico, una nueva etapa de la globalización en la que los países emergentes desempeñaron un papel importante; como nuevos propulsores de la economía mundial, pero sin dar solución, a muchos antiguos problemas de las PVD, en particular la pobreza y la desigualdad.

Por otro lado, se puso de manifiesto la idea de que el potencial de cooperación Sur-Sur debería aprovecharse plenamente como auténtico complemento de la cooperación Norte-Sur.

### XIII. Conferencia, Doha, Qatar, 2012

La Junta de Comercio y Desarrollo seleccionó cuatro temas para este encuentro:

- Promoción de un entorno económico favorable a todos los niveles en apoyo de un desarrollo incluyente y sostenible.
- Fortalecimiento de todas las formas de cooperación y asociación para el comercio y el desarrollo, como la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.
- Respuesta a los retos persistentes y emergentes en materia de desarrollo, en relación con sus implicaciones para el comercio y el desarrollo y cuestiones conexas en los ámbitos financiero, tecnológico, de inversión y de desarrollo sostenible.
- Fomento de la inversión, el comercio, el espíritu empresarial y las políticas de desarrollo conexas para impulsar un crecimiento económico sostenido que favorezca un desarrollo sostenible e incluyente.

En definitiva, puede decirse que la UNCTAD es una entidad reiterativa en sus planteamientos, y de escaso éxito en términos reales. Por ello, existiendo el FMI, la OMC, y el G-20, hay que preguntarse si tiene sentido seguir con la UNCTAD.

## 8. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Obviamente, con la insatisfactoria realidad de la UNCTAD, tuvo que surgir alguna nueva iniciativa sobre el tema del desarrollo. Eso sucedió con el llamado *III Milenio* cuando la ONU convocó un encuentro de los jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados de la Organización en Nueva York, en enero del 2000, en la que se fijaron objetivos para el año 2015<sup>16</sup>:

- *Erradicar la pobreza extrema y el hambre:*

<sup>15</sup> Subdirección General de Estudios del Sector Exterior, «La Décima Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo», *Boletín Económico de ICE*, nº 2646, 13 de marzo de 2000.

<sup>16</sup> Francesc Granell Triás, «La X sesión de la UNCTAD», en *Boletín Económico de ICE*, nº 2646, 13 de marzo de 2000.

reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar por día, y acabar con el hambre<sup>17</sup>.

- *Lograr la enseñanza primaria universal*: velar porque todos los niños y niñas puedan terminar el ciclo completo de enseñanza primaria.
- *Promover la igualdad entre hombres y mujeres, así como la autonomía de la mujer*: eliminar las desigualdades en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.
- *Reducir la mortalidad infantil* en dos terceras partes.
- *Mejorar la salud materna*, disminuyendo la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.
- *Combatir el sida, el paludismo y otras enfermedades*<sup>18</sup>.
- *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*: Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales a base de:
  - *Acabar con la pérdida de recursos ambientales.*
  - *Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso a agua potable.*

- Mejorar, hasta el 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes que viven en infraviviendas.

- *Fomentar una asociación mundial para el desarrollo* con las siguientes metas:

- *Mejorar el sistema comercial y financiero mundial abierto haciéndolo no discriminatorio; y con el compromiso de lograr una mejor gestión de los asuntos públicos, así como la reducción de la pobreza en cada país y en el plano internacional.*
- *Atender las necesidades especiales de los países de bajo ingresos, incluidos el acceso libre de aranceles y cupos para sus exportaciones, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de asistencia para el desarrollo más generosa a los que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.*
- *Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares.*
- *Encarar de manera general los problemas de la deuda con medidas internacionales a fin de hacerla soportable a largo plazo.*
- *En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes trabajo digno y productivo.*
- *En cooperación con las empresas farmacéuticas, facilitar acceso a los medicamentos esenciales en los países menos avanzados.*
- *En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías; sobre todo, la información y las comunicaciones.*

<sup>17</sup> Cuando corresponda, el año base es 1990. Véase información más detallada sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el texto de la Declaración del Milenio de la Asamblea General de las Naciones Unidas en los sitios siguientes: [www.un.org/millenniumgoals/index.html](http://www.un.org/millenniumgoals/index.html) y [www.developmentgoals.com](http://www.developmentgoals.com).

<sup>18</sup> Sobre los problemas del hambre en el mundo, algunos documentos de interés: «Cumbre mundial sobre la alimentación: cinco años después», Conferencia Internacional para evaluar los resultados en la lucha contra el hambre, *Comunicados de prensa de la FAO*, 26 de diciembre de 2000; Jeremy Rifkin, «Ante una auténtica crisis alimentaria global», *El País*, 10.VI.2002; Roger Jiménez, «La lucha contra el hambre fracasa», *La Vanguardia*, 11 de junio de 2002; Rubén Amón, «Los países ricos plantan a la Cumbre contra el hambre», *El Mundo*, 11 de junio de 2002; «El estado mundial de la alimentación y la agricultura», *Noticias del exterior*, boletín nº 58, 19 de noviembre de 2002; John Mason, *Financial Times*, «Hunger reduction slows to dismal level», 16 de octubre de 2002. Pero el hambre ya no es el único gran problema de la alimentación mundial. En el otro extremo está la obesidad, que cada vez preocupa más no sólo en el mundo desarrollado, sino también a las minorías más acaudaladas del Tercer Mundo. Algunas referencias sobre el tema: Sandra Satterlee, «Fat chance», *FT Expat*, noviembre de 2002; Mark Wallace, «Land of the fat», *FT Weekend*, 23/24 de noviembre de 2002; Neil Buckley, «Fast-food companies chew the fat over obesity epidemic», *Financial Times*, 27 de noviembre de 2002.

En definitiva, los Objetivos del Milenio (ODM) se plantearon como un propósito de rápida realización, en quince años. Pero luego, todo fue demorándose, por mucho que hubiera invocaciones para su efectivo cumplimiento; como sucedió en las dos conferencias del G-20 de 2008 (Washington) y 2009 (Londres y Pittsburgh).

La razón de fondo de esas demoras, es la falta de un verdadero *animus operandi*, de voluntad de convertir tanta promesa en realidades. Y no por ausencia o escasez de recursos, sino porque la mayoría de los países más ricos no quieren ceder sus comodidades para favorecer a los más pobres. Prevalciendo también *el complejo industrial-militar* sobre la solidaridad, a poco que se subraye que el gasto de defensa mundial es diez veces la ayuda oficial al desarrollo (2008): 750.000 millones de dólares, frente a sólo 75.000.

Por otro lado, muchos estiman que la ayuda no es mayor por la sensación, tantas veces corroborada, de que la AOD resulta muy poco eficaz: ingentes cantidades no llegan a su destino final, al quedarse en manos de oligarcas y dictadores, o perderse en los vericuetos de corruptelas y burocracias. En ese sentido, los chinos están dando una lección a Occidente en cuanto a eficacia; por mucho que evidentemente no sean filántropos ni defensores de la democracia ni de los derechos humanos, lo cierto es que los créditos de una serie de entidades públicas chinas ya suponen un monto mayor que la propia AOD y que los créditos del BM. Y en materia monetaria, lo mismo podría suceder respecto al FMI.





# FINANCIACIÓN INTERNACIONAL: EL BANCO MUNDIAL Y OTRAS ENTIDADES

*Begoña González Huerta*

Universidad Complutense de Madrid

## Resumen

El desarrollo económico y social se basa fundamentalmente en el factor trabajo y en la inversión de capital. Y la transferencia de este último a escala internacional, tuvo su primer gran impulso global a partir de una de las dos instituciones de Bretton Woods (1944): el Banco Mundial (BM), creado inicialmente para la reconstrucción de Europa, si bien a partir del Plan Marshall se centró en la ayuda a los países menos desarrollados. Luego, el BM fue ampliando sus actividades merced a su grupo de agencias e institutos complementarios, dirigidos a ayudar al Tercer Mundo. Sistemas que se complementan hoy con toda clase de recursos bilaterales y multilaterales, incluyendo los llamados fondos soberanos de inversión –de los Estados con mayores reservas internacionales como China, países árabes petroleros, Noruega, etc.–, que han adquirido una gran relevancia. A pesar de lo cual, la insuficiencia de capital sigue siendo el dogal que dificulta el desarrollo de los países menos avanzados.

## Abstract

*Development happens when two fundamental factors emerge together: human resources and capital investments. And the transfer of that second item, started on a global system during the Bretton Woods Conference (1944), when the World Bank (WB) was created, in a first phase to reconstruct Europe after the destructions of the war, but after the implementation of the Marshall Plan centred in aiding the less developed countries. Since then, the WB has created a whole group of different agencies and institutes, to furnish all kind of aid and skills to the Third World. A system that lately has been completed with investment funds, and especially with the so called sovereign wealth funds; belonging to the states with large international reserves, like China, Arab countries of the OPEC, Norway, etc. But in spite of all those activities, the lack of capital investments remains as the principal obstacle for development of the poorest countries in the world.*

## 1. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o Banco Mundial (BM)

El desarrollo económico es resultado de una serie de fuerzas interrelacionadas, entre ellas el capital como elemento básico, del que los países en vías de desarrollo (PVD) son en general agudamente deficitarios. De ahí, el interés por el estudio de los mecanismos –y fundamentalmente los del Banco Mundial (BM)– de ayuda económica internacional en lo relativo a financiación, cuyo origen está ligado a la Conferencia de Bretton Woods (1944), en la que se estudiaron las circunstancias previsibles y los grandes mecanismos económicos institucionales deseables para la posguerra. De aquella reunión surgieron el FMI y el BM.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD/BIRF), generalmente conocido con el nombre de Banco Mundial, se creó por el Convenio de 22 de julio de 1944, destinado a «ayudar a la reconstrucción y fomento de los territorios de los países miembros, facilitando la inversión de capital»<sup>1</sup>; con un capital autorizado de 10.000 millones de dólares, que se había elevado a 21.000 millones en 1960, y a 22.000 en 1970. Al 30 de junio de 2011, el total de empréstitos en circulación ascendía a 135.000 millones de dólares, suscritos por 187 Estados socios<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Artículo primero, I, del Convenio Constitutivo. Su texto puede verse en M. Varela, *Organización Económica Internacional*, Ariel, Barcelona, 1965, págs. 232-252, donde igualmente figuran los convenios constitutivos de la CFI (págs. 252-266) y de la AID (págs. 267-282).

<sup>2</sup> Para un buen resumen de la actuación del BM en los últimos tiempos, el largo informe de despedida de su presidente Robert B. Zoellick, titulado «Por qué todavía necesitamos del Banco Mundial», en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

En el Convenio fundacional, el capital suscrito por cada miembro debía desembolsarse en un 2 por 100 en oro o en dólares, y el resto hasta un 20 por 100 en moneda del propio país. El restante 80 por 100 quedaba como fondo de garantía para respaldar los bonos emitidos por el Banco en los mercados de capitales, que son su principal fuente de recursos. Desde 1959, con la ampliación de capital de 10.000 a 21.000 millones de dólares, los dos anteriores porcentajes del 2 y del 18 se redujeron a la mitad. La URSS, y los demás países del Este de Europa (excepto Rumania) de la órbita soviética, análogamente a lo sucedido en el FMI, no llegaron a convertirse en socios del Banco en 1944, a pesar de que Moscú estuvo presente en la Conferencia de Bretton Woods.

El capital del Banco fue asignado en 1944 a los países miembros en determinadas proporciones. Inicialmente, el 37 por 100 a EEUU, 13 por 100 al Reino Unido, 12 por 100 a la URSS (que no llegó a asumirlo), 6 por 100 a China, 4,5 por 100 a Francia y 4 por 100 a la India; proporciones que luego han evolucionado. Las suscripciones de capital guardan relación con las cuotas de los miembros del Fondo Monetario Internacional que refleja la posición económica relativa de los distintos países.

Con sede en Washington DC, el BM está dirigido por una Junta de Gobernadores (uno por cada país miembro), un Consejo de Directores Ejecutivos (diecinueve) y un Presidente: una organización análoga a la del FMI, siendo también parecida la forma de votación: cada país posee 250 votos, más un voto por cada acción de 100.000 derechos especiales de giro (DEG, la cesta de monedas del FMI establecida en 1968).

Los préstamos del Banco habían de tener dos finalidades básicas: reconstrucción de los países afectados por la segunda guerra mundial, y ayuda al desarrollo –fomento– de los países en vías de desarrollo. El primero de esos dos objetivos comportó una serie de préstamos en los primeros años de vida del Banco (1945-1947) a países como Francia, Dinamarca, Holanda y Luxemburgo. Sin embargo, rápidamente se apreció que, por la escasez de recursos, el BM no podría atender las ingentes necesidades de capital que

exigía la reconstrucción de las economías devastadas por la segunda guerra mundial. De hecho, la misión del Banco de ayuda a la reconstrucción quedó superada, desde 1948, con la Ayuda Marshall.

A partir de 1948, pues, el BM se centró en operaciones de préstamos a los países en vías de desarrollo, que se otorgan con base en proyectos específicos que por sus especiales características (monto muy elevado, necesidad de bajos tipos de interés, vencimientos largos) no puedan obtener financiación convencional. Por supuesto, se ha de contar siempre con garantías suficientes por parte del país miembro prestatario, y en caso de no ser el propio gobierno el beneficiario directo, la concesión del crédito debe ir precedida siempre de la plena garantía gubernamental<sup>3</sup> y del estudio de los proyectos, para valorar adecuadamente su rentabilidad. Lo cual ha hecho del BM un organismo no sólo de financiación, sino también de evaluación económica. Normalmente, una vez planteada una operación, el Banco envía al país en cuestión una misión de estudios para realizar todas las investigaciones necesarias.

Los créditos del BM se otorgan normalmente a largo plazo, hasta veinte años. Los proyectos a financiar pueden ser energéticos, de transporte, telecomunicaciones, industrias de base, desarrollo industrial, mejora agraria, urbanismo, etc. Los tipos de interés, que en principio eran muy bajos, han ido elevándose a medida que las circunstancias del mercado internacional de capitales lo han ido haciendo inevitable. En Tabla 1 figura un resumen de operaciones del Banco, y de su Asociación Internacional de Fomento (AIF).

Los recursos utilizados por el BM provienen de los desembolsos por suscripciones de capital de sus Estados socios, de los empréstitos que la entidad emite en los mercados financieros, del reembolso de los préstamos concedidos, y de sus ganancias o beneficios. Su principal fuente de ingresos lo constituyen los empréstitos (90 por 100)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Además de la obra de Jacques A. L'Huillier *La Coopération Economique Internationale*, Mediciis, París, 1957 (y sus diversos suplementos), sobre el BM es de interés el trabajo de Alec Cairncross *The IBRD* (Princeton University Press, Princeton, N. Jersey, 1959), así como la publicación del propio Banco *The World Bank. Policies and Operations*, Washington, DC, 1957. El BM publica varios informes anuales.

<sup>4</sup> Éste y algunos párrafos siguientes proceden del artículo de José Manuel Fresnillo «Banco Mundial», en *BICE*, 29 de marzo de 1993, págs. 835 a 838.

Tabla 1. Resumen de las operaciones del BM y la AIF (2010). En millones de dólares

<b>BIRF</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Compromisos (total)	14.135	12.829	13.468	32.911	44.197
<i>De los cuales, financiamiento para políticas de desarrollo</i>	<i>4.906</i>	<i>3.635</i>	<i>3.967</i>	<i>15.532</i>	<i>20.588</i>
Desembolsos brutos	11.833	11.055	10.490	18.564	28.854
<i>De los cuales, financiamiento para políticas de desarrollo</i>	<i>5.406</i>	<i>4.096</i>	<i>3.485</i>	<i>9.138</i>	<i>17.425</i>
Reembolsos del principal (incluidos los pagos anticipados)	13.600	17.231	12.610	10.217	11.624
Desembolsos netos	-1.767	-6.176	-2.120	8.347	17.230
Préstamos pendientes	103.004	97.805	99.050	105.698	120.103
Préstamos no desembolsados	34.938	35.440	38.176	51.125	63.574
Ingresos de operación*	1.740	1.659	2.271	572	800
Capital y reservas de libre disponibilidad	33.339	33.754	36.888	36.328	36.106
Relación capital social-préstamos (%)	33	35	38	34	29
<b>AIF</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Compromisos (total)	9.506	11.867	11.235	14.041**	14.550
<i>De los cuales, financiamiento para políticas de desarrollo</i>	<i>2.425</i>	<i>2.645</i>	<i>2.672</i>	<i>2.820</i>	<i>2.370</i>
Desembolsos brutos	8.910	8.579	9.160	9.219	11.460
<i>De los cuales, financiamiento para políticas de desarrollo</i>	<i>2.425</i>	<i>2.399</i>	<i>2.813</i>	<i>1.872</i>	<i>3.228</i>
Reembolsos del principal	1.680	1.753	2.182	2.209	2.349
Desembolsos netos	7.230	6.826	6.978	7.010	9.111
Créditos pendientes	127.028	102.457	113.542	112.894	113.474
Créditos no desembolsados	22.026	24.517	27.539	29.903	30.696
Donaciones no desembolsadas	3.630	4.642	5.522	5.652	5.837
Gastos en concepto de donaciones para el desarrollo	1.939	2.195	3.151	2.575	2.583

\* En los estados financieros del BIRF se declaran como «ingresos antes del ajuste por valor de mercado en las carteras no negociables, netos y transferencias aprobadas por la Junta de Gobernadores».

\*\* Incluye una donación de US\$ 45,5 millones a Costa de Marfil en el marco de la iniciativa para los PPME.

Fuente: Banco Mundial, Informe Anual 2010.

El tipo de interés de los préstamos BM es variable, y se fija semestralmente, y por lo general medio punto por encima del coste de obtención de los recursos en los mercados internacionales. El plazo de amortización oscila entre doce y quince años, incluyendo normalmente un periodo de gracia de tres a cinco años.

El BM no suele financiar el total del coste de los proyectos de que se trate; tan sólo la parte que debe adquirirse en divisas, lo que supone de media alrededor del 40 por 100 del monto global. El resto de la financiación deben conseguirla de otras fuentes los países prestatarios, como organismos multilaterales de financiación, y bancos comerciales. Asimismo, ha de

mencionarse que la cofinanciación puede ser conjunta (el proyecto es cofinanciado globalmente) o en paralelo (cada organismo financia un paquete del proyecto con sus propias reglas de licitación).

Los sectores que financia el Banco son muy variados, desde la agricultura tradicional hasta los grandes proyectos de infraestructura como construcción de puertos, aeropuertos, carreteras, presas, conducciones de agua, centrales eléctricas, etc.; y con carácter creciente el Grupo financia proyectos en el sector de la educación, sanidad, desarrollo urbano y rural, política, población, industria y telecomunicaciones.

Aunque la responsabilidad de la selección de las empresas contratistas es del prestatario, éste debe someterse a una serie de reglas fijadas a la hora de la negociación y firma del préstamo. En la mayoría de los casos es obligada la licitación competitiva internacional, por ser la fórmula que permite conseguir los mejores costes.

Un aspecto de la política del Banco Mundial que ha sido objeto de crítica muy generalizada –al igual que respecto al FMI– es el de su íntima conexión con los intereses concretos de la política exterior de EEUU. En función del ya analizado sistema de voto ponderado, por estar su sede en Washington, y por el «hecho tradicional» de que su presidente es siempre estadounidense.

Jeffrey Sachs se ha referido al tema en los términos muy duros, estimando que los gobernantes estadounidenses tradicionalmente han considerado al Banco Mundial como una extensión de la política extranjera y los intereses comerciales de Estados Unidos. Como el Banco se encuentra a sólo dos manzanas de la Casa Blanca, en la Avenida Pennsylvania, les ha resultado muy fácil dominar esa institución. Actualmente muchos de sus miembros, incluidos Brasil, China, India y varios países africanos, están alzando sus voces en busca de un liderazgo con mayor igualdad y cooperación, y una mejor estrategia que funcione para todos.

Sachs insiste en que desde la fundación del banco hasta hoy, la regla implícita ha sido que el gobierno de los EEUU simplemente designa a cada nuevo presidente: los 11 han sido estadounidenses y ninguno de ellos experto en desarrollo económico –la responsabilidad central del Banco– ni con trayectorias en la lucha contra la pobreza o la promoción de la sostenibilidad ambiental. Por el contrario, EEUU ha elegido banqueros de Wall Street y políticos, probablemente para garantizar que las políticas del Banco sean adecuadamente amigables hacia los intereses comerciales y políticos estadounidenses<sup>5</sup>.

Sobre el tema de la designación del presidente de Banco, ha habido muchas quejas con ocasión de

sustituir a Robert Zoellick, que dimitió en 2012<sup>6</sup>. El 23 de marzo de 2012 EEUU decidió su candidato para dirigir el Banco Mundial: Jim Yong Kim, presidente de la Universidad de Dartmouth. La propuesta, de Barack Obama, causó sorpresa y se produjo justo antes de su viaje a Corea del Sur, de donde es originario Kim, un antiguo profesor de Medicina Social y presidente del departamento de Medicina Global en Harvard. Tiene dos décadas de experiencia en la mejora de la salud en los países en desarrollo y dirigió el departamento de Sida de la OMS.

En la Administración de Obama destacan que Jim Yong Kim cuenta con la experiencia internacional que permitirá encarar la batalla de los países emergentes, muy descontentos con el proceso que hasta ahora se ha llevado por el control del organismo.

En contra de la propuesta de Obama, el bloque de países africanos apostó por la ministra nigeriana de Finanzas Ngozi Okonjo-Iweala. Y Brasil, desde el bloque de América Latina, defendía la figura del colombiano José Antonio Ocampo<sup>7</sup>.

Obama sabe que de no situar a otro norteamericano en sustitución de Robert Zoellick, el Congreso de EEUU podría cortar unos fondos que son esenciales para la institución. En todo caso, la opción de Jim Yong Kim ha resultado no solo sorprendente, pues no figuraba en las apuestas, sino polémica. No porque a este experto en sanidad pública le guste cantar rap, sino porque en un libro de hace doce años fue crítico con el «neoliberalismo» cuando el Banco Mundial fue uno de los templos del llamado «Consenso de Washington», y, sobre todo, porque se mostró contrario al «crecimiento impulsado por las grandes corporaciones» que, estima Yong Kim, empobrece a las clases medias y a los trabajadores en el mundo en desarrollo. Lo que en algunos ámbitos ha llevado a tacharle de contrario al crecimiento en sí, función central de esta institución.

Más allá de quién lo presida, el Banco está necesitado de una reinención que pase por una mayor

<sup>5</sup> Jeffrey D. Sachs, «Un Banco Mundial para un nuevo mundo», *El País Negocios*, 4 de marzo de 2012.

<sup>6</sup> François Bourguignon, Nicholas Stern y Joseph Stiglitz, «End the monopoly: let's make it a real World Bank at last», *Financial Times*, 18 de marzo de 2012.

<sup>7</sup> Sandro Pozzi, «Obama propone a un doctor de origen surcoreano para dirigir el Banco Mundial», *El País*, 24.III.2012.

eficacia y representatividad. Al menos para que aunque algo sea lo mismo, no todo siga igual<sup>8</sup>.

Otra crítica de la que es objeto el BM, radica en el limitado volumen de sus recursos. Con un capital de garantía a todas luces insuficiente, el BM no ha podido desplegar una actividad verdaderamente decisiva en pro del desarrollo económico de los PVD. Esa limitación puede explicarse en buena parte por las aspiraciones de expansión comercial de los países industriales, que prefieren mantener sus propios cauces bilaterales, que se traducen en la concesión de créditos vinculados; es decir, préstamos que comportan la obligación de adquirir los suministros o los servicios del propio país prestamista. Con este tipo de prácticas no sólo se favorecen las exportaciones de los países industriales, sino que además se refuerzan los mecanismos para mantener la dependencia económica y, en definitiva, la satelización política de los PVD.

De manera semejante, el Banco dejó pasar oportunidades cruciales para apoyar a los pequeños agricultores de subsistencia y promover en forma más amplia un desarrollo rural integrado en las comunidades empobrecidas de África, Asia y Latinoamérica. Durante cerca de 20 años, aproximadamente entre 1985 y 2005, el Banco se resistió a instrumentar asistencia para grupos específicos; un instrumento de probada eficacia, para permitir que los empobrecidos agricultores de subsistencia mejorasen sus rendimientos y salieran de la pobreza. Más recientemente, el banco ha aumentado su apoyo a los pequeños productores, pero aún queda mucho que puede y debe hacer<sup>9</sup>.

Será de interés destacar, por último, en esta panorámica general del BM, que el Banco, desde la década de 1980 se propuso seguir las recomendaciones de la llamada *Comisión Brundtland*, e integrar los temas del medio ambiente en sus actividades. A tal efecto, ha creado un Departamento Ambiental, a fin de editar documentos *ad hoc* para cada país prestatario.

<sup>8</sup> Editorial, «El rap del Banco Mundial», *El País*, 29.III.2012.

<sup>9</sup> Además, dentro del BM funciona un «Servicio Especial de Asistencia para el África del Sur del Sahara» (Servicio Africano) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Sobre el grupo del BM, Ana Robles González, «El Banco Mundial en 1992», en *BICE*, 29 de marzo de 1993, págs. 1530-1537.

## 2. El grupo banco mundial: IDE, CFI, AIF, OMGI, CGIAR, ICSID, etc.

Por la limitación originaria de sus facultades, y por el propio desarrollo lógico de sus funciones, en torno al BM funcionan otros organismos internacionales: el Instituto de Desarrollo Económico (IDE/EDI), la Corporación Financiera Internacional (CFI/IFC), la Asociación Internacional de Fomento (AIF/IDA), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI/MIGA)<sup>10</sup> y el Grupo Consultivo para Investigación Agraria (GCIA/CGIAR) y fondos fiduciarios, Fondo Especial para reducir las emisiones de Carbono, e Instituto del Banco Mundial.

El *Instituto del Banco Mundial* (IBM) tiene como objetivos difundir conocimientos y fortalecer la capacidad, habiéndose convertido en un instrumento importante para los servicios de investigación y asesoramiento del Banco.

### 2.1. IDE

Fue creado por el BM en 1955, como centro de formación y perfeccionamiento de funcionarios públicos de los Estados miembros del Banco. Tiene su sede en Washington DC, y organiza seminarios de seis meses de duración sobre problemas de formulación y ejecución de políticas de desarrollo, con estudios intensivos en los que se aprovechan las experiencias recogidas por las misiones del propio Banco. En este sentido, el IDE ha desarrollado una labor considerable, siendo muchos los expertos en desarrollo del Tercer Mundo regresados del Instituto. El IDE produce materiales didácticos (en inglés, francés y español), cuyos temas abarcan

<sup>10</sup> Para otros aspectos del BIRF, «The World Bank, its First Half-Century», Brookings Institution, 1997. Véase también el comentario de *The Economist*, «The World's Bank hidden history», 4 de abril de 1998. Sobre algunos problemas muy particulares del Banco Mundial, Manuell Calderón, «Los microcréditos también sufrirán la crisis», *El País*, 6 de julio de 2008. Entrevista a Muhammad Yunus, presidente del Banco Grameen y Nobel de la Paz (en 1976 dio 27 dólares a los habitantes de una aldea de Bangladesh para construir sillas. Ese *microcrédito* les permitió salir de la pobreza más absoluta. Nació así el Banco Grameen con el objetivo de acabar con el hambre y la pobreza).- *The Economist*, «A partial marvel. Microcredit may not work wonders but it does help the entrepreneurial poor», 18 de julio de 2009.

desde la planificación macroeconómica, la fijación de precios y las políticas de desarrollo hasta el diseño, la evaluación, y la ejecución de los proyectos de inversión y la evaluación de los efectos de los mismos.

## 2.2. CFI

La *Corporación Financiera Internacional* (CFI, IFC por su sigla en inglés) tiene su origen en una propuesta hecha por el presidente Truman en 1950 para facilitar ayuda a los PVD. En su propuesta, Truman planteaba la conveniencia de que además de canalizarse créditos a los gobiernos o a las entidades avaladas por éstos, como ya venía haciéndose en el caso del BM, también se concediese asistencia financiera directa a proyectos de carácter privado.

La propuesta de Truman pasó por diversas incidencias, hasta que en 1954, el entonces presidente del BM, Eugene R. Black, planteó una serie de propuestas concretas, a las que se dio el nombre de «Plan Black», el cual se tradujo el 20 de julio de 1956 en la creación de la CFI por los mismos países que ya eran miembros del Banco, con el objetivo de invertir en empresas privadas de PVD. La inversión se materializa a través de la compra por la CFI de obligaciones emitidas por las empresas acreditadas. Tales obligaciones pueden ser ulteriormente vendidas por la Corporación, para hacerse convertibles en acciones.

Además de proporcionar fondos y de ayudar a obtener préstamos, la Corporación realiza esfuerzos para infundir confianza a los inversionistas y promover las oportunidades de inversión en el mundo en desarrollo. Utiliza sus propios recursos para ayudar a los inversionistas a reunir el financiamiento, la tecnología y las capacidades organizativas que sean necesarias. Como sucede con el BV, la CFI exige que los proyectos objeto de financiación sean rentables.

## 2.3. AIF

La *Asociación Internacional de Fomento* (AIF, IDA en inglés) tiene facultad para facilitar recursos «en condiciones más flexibles y menos gravosas que las usuales, a fin de contribuir a impulsar los objetivos de expansión económica del BM y a secundar sus actividades». Fue creada en 1960, a instancia del BM, por presión de los PVD. Con sede también en Washington DC, pueden ser miembros de ella los países participantes en el Banco. No dispone de esquema funcional propio, por lo cual viene a ser una línea especial de crédito del BM. La asistencia de la AIF se concentra en los países muy pobres.

Los fondos que facilita la Asociación, denominados *créditos*, para distinguirlos de los *préstamos* del Banco, provienen en su mayor parte de las suscripciones y las reposiciones generales de recursos que realizan los países miembros más desarrollados, de aportaciones especiales de sus miembros más ricos, y de transferencias de parte de los ingresos netos del Banco Mundial. Las condiciones de los créditos de la AIF, que se conceden solamente a gobiernos, comprenden períodos de gracia de diez años, plazos de vencimiento de cincuenta años y ningún pago de intereses, si bien se cobra un cargo por servicios de 0,75 por 100 anual sobre la parte desembolsada de cada crédito.

Aunque el papel de la AIF es interesante, habida cuenta del carácter no reproductivo de las inversiones que financia, la verdad es que tiene escasa incidencia en el desarrollo económico de los PVD. Por otra parte, como en el caso del BM y la CFI, el peso de EEUU en la AIF (no se confunda con la *Agency for International Development*, AID, del Gobierno de EEUU) le da un predominio casi absoluto en sus decisiones de inversión, lo que tiene las ya vistas secuelas de presión económica y política.



## 2.4. CGIAR

El *Grupo Consultivo para Investigación Agraria* es el que participa en proyectos para mejoras técnicas en la agricultura, incluidas las de conservación (no laboreo) y precisión (dosificación de esfuerzos en función de suelos, etc.); así como en el tema de los organismos genéticamente modificados (OGM). En el CGIAR participan también la FAO, el PNUMA y el PNUD.

## 2.5. OMGI

Es el *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA), u Organismo Multilateral para la Garantía de Inversiones. Creado en 1988, el OMGI contribuye a promover la inversión extranjera en los PVD, proporcionando garantías contra pérdidas por riesgos no comerciales; tales como expropiación, inconvertibilidad de monedas, restricciones a las transferencias, y guerras y disturbios civiles. Además, el OMGI presta asistencia técnica para ayudar a los países a difundir información sobre oportunidades de inversión. También ofrece, a petición de parte, servicios de mediación en conflictos derivados de las inversiones.

## 2.6. Fondos Fiduciarios

Administran recursos distintos de los del Banco, que se obtienen mediante acuerdos entre el Banco y una serie de donantes externos. Los montos se transfieren a los receptores a título de donación para cubrir necesidades acuciantes en materia de desarrollo, tales como asistencia técnica, alivio de deuda, procesos de recuperación después de un conflicto, y cofinanciamiento de una amplia área de cuestiones. Los fondos fiduciarios también contribuyen a impulsar los programas de reducción de la pobreza con promoción de soluciones novedosas, especialmente en el campo de la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados.

## 2.7. Fondo Especial para reducir las emisiones de carbono

Su objetivo es paliar los efectos del cambio climático y fomentar el desarrollo sostenible, demostrando las posibilidades que ofrece la colaboración entre el sector público y el privado, y brindando a las partes interesadas la oportunidad de «aprender haciendo». Se ocupa especialmente de proyectos de energías renovables y de uso eficiente de la energía. El Fondo realiza inversiones en los países de economía en transición, y también en los PVD, siempre que cumplan el Protocolo de Kioto.

Como una de sus contribuciones a la «Cumbre de la Tierra», Río-92, el Banco Mundial dedicó su acostumbrado *Informe anual* de ese año al tema *desarrollo y medio ambiente*. Con la principal conclusión de integrar las consideraciones ecológicas en su actividad crediticia. Con ese mismo objetivo, el BM ya había promovido, en 1990, el *Fondo para el Medio Ambiente Mundial* (FMAM), según la idea lanzada por Francia en el otoño de 1989; a modo de proyecto trianual de ayuda a los países en desarrollo, para hacerse cargo de su aportación a los programas conservacionistas de alcance universal.

Con el propósito de no generar más burocracia, el FMAM lo aplican tres organismos preexistentes: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y el propio Banco Mundial.

El FMAM, que no financia actuaciones dirigidas únicamente a solucionar problemas nacionales, centra sus objetivos en las cuatro principales áreas de inquietud mundial: calentamiento global, aguas internacionales, diversidad biológica, y deterioro de la capa de ozono<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> T. Jackson, *Capacidad del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo*, 2 vols., Naciones Unidas, Ginebra, 1969. En lo que respecta al más antiguo de los bancos regionales, Francesc Granell, «Los cincuenta años del BID y la economía latinoamericana», *Fundación Carolina*, mayo 2009.

### 3. Otros organismos y entidades internacionales de asistencia financiera y técnica al desarrollo

Además del Grupo del Banco Mundial, existen otros organismos de las Naciones Unidas que de forma más o menos específica tienen como finalidad la ayuda a los PVD. E igualmente hemos de hacer algunas referencias a otras entidades –al margen de la ONU–, como los bancos regionales de desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, las instituciones de la UE, y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

#### 3.1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Creado en 1966, el PNUD trabaja en todos los países y territorios menos desarrollados, en sectores económicos y sociales; especialmente en las áreas agrícola y pecuaria, silvicultura, minería, energía, transporte, comunicaciones, vivienda, turismo, salud, educación, desarrollo comunitario, medio ambiente y planificación<sup>12</sup>.

El PNUD se financia con contribuciones voluntarias de los miembros de las Naciones Unidas y de sus agencias especializadas.

#### 3.2. Bancos e instituciones regionales y subregionales de desarrollo<sup>12</sup>

Los integran los países de una misma área geográfica, y sus recursos, aparte del capital que procede de los Estados socios, se obtienen a base de la emisión de bonos que se colocan en los mercados internacionales. Los países de la OPEP han tomado muchas de esas emisiones.

Tres son los Bancos de esta clase: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD); el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), que nacieron en 1961, en 1964, y en 1967, respectivamente. Actúan concediendo préstamos a los tipos de interés de mercado. Sin embargo, los préstamos que otorgan a los PVD de cada zona disfrutan de una serie de ventajas en cuanto al plazo y tipo de interés.

De entre los Bancos de Desarrollo, han adquirido especial relevancia el BID y el BAfD. El BID, en su etapa abierta en abril de 1988 con el nombramiento de Enrique V. Iglesias como presidente, se propuso contribuir de modo más consistente a la modernización de Iberoamérica; en el BID tales propósitos tropiezan con la aspiración de EEUU de contar con un virtual derecho de veto sobre los préstamos<sup>13</sup>. En el caso de BAfD, sus funciones se han reforzado sustancialmente con el Programa Especial de las Naciones Unidas para los Países del África Subsahariana<sup>14</sup>.

Entre las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo a escala subregional, ha de mencionarse el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Corporación Andina de Fomento, el Banco de Desarrollo del Caribe, el Banco Africano Occidental de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de los Estados de África Central, el Fondo de Cooperación de la CEDA (Comunidad Económica de los Estados de África Occidental) y el Banco Árabe para el Desarrollo Económico de África.

En la línea de los bancos de desarrollo han de citarse también el Fondo Europeo de Desarrollo (FED)<sup>15</sup> y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). El FED es el principal instrumento de cooperación financiera y técnica entre la Unión Europea y los países y territorios asociados a la misma. Sus donativos y préstamos en condiciones especiales son completados con préstamos acordados por el BEI. En ambos casos,

<sup>12</sup> Henri Bonnet, *Les institutions financières internationales*, PUF, París, 1970, págs. 43-47; UNCTAD, *Las instituciones multilaterales de financiación del desarrollo*, Nueva York, 1985. Y sobre todo, el número de *BICE*, de 29 de marzo de 1993, que lleva el título general «Un gran mercado: la financiación multilateral». Además de los sistemas de apoyo que veremos luego, en *BICE* hay interesantes referencias a los Fondos Mediterráneos, los Fondos de países en desarrollo de Iberoamérica y Asia, Ayuda Alimentaria de la UE, y Programas PHARE y otros para los países del antiguo COMECON.

<sup>13</sup> Declaración de E. V. Iglesias a *El País*, 18 de abril de 1988. Puede verse, además, Fernando Mier Durante, «El Grupo del BID», *BICE*, 29 de marzo de 1993, págs. 838-843.

<sup>14</sup> Para detalles sobre el BAfD, Ana Bravo García, «Grupo del BAfD»; María Teresa Calvete Alguacil, «La financiación directa del BAfD». Ambos artículos, en *BICE*, 29 de marzo de 1993, páginas. 844-849.

<sup>15</sup> Fernando Salazar Palma, «El FED. Posibilidades de exportación», *BICE*, 29 de marzo de 1993, págs. 852-860.

se trata de ayudas y créditos para facilitar el desarrollo de infraestructuras técnicas, sanitarias, educativas, etc. Sin embargo, el monto por ambos conceptos apenas supera lo simbólico por comparación con las ingentes necesidades de los países receptores que son los ACP (África, Caribe y Pacífico).

El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), con sede en Londres, se creó en abril de 1991 como respuesta a las necesidades de financiación de los países de Centro y Este de Europa a raíz de su proceso democratizador<sup>16</sup>. Sus objetivos son el asesoramiento, concesión de préstamos, participaciones de capital y garantías, a aquellas empresas u organismos que lo soliciten y cuyo fin sea: 1) incentivar la transición hacia la democracia y la economía de libre mercado; y 2) promover la iniciativa privada y empresarial en los países de Europa Central y del Este.

El BERD funciona como una combinación de banco de negocios y banco de desarrollo, con la regla de que el 60 por 100 de su financiación debe dirigirse a empresas del sector privado y a las que estén en proceso de privatización. El resto se dirige a proyectos en el sector público, infraestructuras, etc.; siempre siguiendo criterios de mercado, más que concesionales o de subvención. Los recursos del Banco provienen del capital desembolsado o por desembolsar (inicialmente 20.000 millones de euros), y de lo obtenido en los mercados financieros vía emisiones.

### 3.3. Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Fondos de los Países Petroleros (OPEP y OPAEP)

El CAD se creó el 14 de diciembre de 1960 en el marco de la OCDE, de la que es un centro de coordinación. Sus miembros son los que aparecen en Tabla

<sup>16</sup> En este pasaje seguimos casi literalmente el texto del artículo de José Manuel Fresnillo, «Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo», en *BICE*, 29 de marzo de 1993, págs. 896 y 897. Sobre el BERD en su primera fase, Robert Preston, «EBRD role in eastern Europe criticised», *FT*, 18 de junio de 1993 (también, del mismo autor, *FT*, 26 de junio de 1993). Para una crítica de Attali, Mark Milner y Ruth Kelly (*The Guardian*), «El eurobanquero que cayó a tierra», *El Mundo*, 19 de julio de 1993. Sobre los cambios anteriores, Kevin Done, «West finds a formula to boost EBRD», *Financial Times*, 18 de marzo de 1996.

2, que examinan, de forma periódica, los programas de ayuda oficial al desarrollo (AOD) a los países en desarrollo sean en plan bilateral o multilateral.

Por otro lado, ante la presión de los PVD, y sobre todo por el enriquecimiento debido al alza de los precios de los crudos, los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y dentro de ellos los árabes (Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo, OPAEP), vienen concediendo ayudas similares a las que en el caso del CAD<sup>17</sup>.

### 3.4. Otras clases de ayudas y créditos

Es importante subrayar que no obstante los intentos de canalizar la ayuda a los PVD de forma cada vez más neutral, a través de organismos internacionales, la asistencia bilateral sigue siendo, con mucho, la más importante. Ello se debe a criterios tipo *pro domo sua*, incluso cuando la ayuda asume la apariencia de filantropía. En el caso de EEUU la mayor parte de su ayuda se canaliza por las agencias y mecanismos federales con mecanismos que tienen su réplica en los restantes países industrializados:

- La AID, o *Agency for International Development*, un organismo del Gobierno de los EEUU que en forma de préstamos o donaciones financia toda clase de proyectos en PVD.
- La *PL 480* o Ley Pública 480, sistema para la venta de excedentes agrícolas norteamericanos, a precios bajos y con fórmulas de pago en moneda nacional y vencimientos aplazados.
- Los créditos *del Export-Import Bank* (Eximbank), otorgados por esta agencia federal, al objeto de fomentar las exportaciones de bienes de equipo.

<sup>17</sup> OCDE, 2001 *Development Cooperation Report. New Impetus, New Challenge*. [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Tabla 2. Asistencia oficial al desarrollo. En millones de dólares

	2007	2008	2009	2010
Estados Unidos	21.786,90	26.436,78	28.831,34	30.353,16
Reino Unido	9.848,53	11.499,87	11.282,61	13.052,97
Alemania	12.290,70	13.980,87	12.079,15	12.985,36
Francia	9.883,59	10.907,55	12.601,55	12.915,10
Japón	7.697,14	9.600,71	9.456,93	11.054,45
Holanda	6.224,26	6.992,60	6.426,08	6.357,31
España	5.139,80	6.866,83	6.584,11	5.949,46
Canadá	4.079,69	4.794,71	4.000,07	5.201,65
Noruega	3.734,83	4.005,76	4.081,23	4.579,57
Suecia	4.338,94	4.731,75	4.548,23	4.533,49
Australia	2.668,52	2.954,07	2.761,61	3.826,10
Bélgica	1.950,70	2.385,64	2.609,60	3.003,93
Italia	3.970,62	4.860,64	3.297,49	2.996,39
Dinamarca	2.562,23	2.803,28	2.809,88	2.871,24
Suiza	1.684,87	2.037,63	2.310,07	2.299,95
Finlandia	981,34	1.165,73	1.290,18	1.332,95
Austria	1.808,46	1.713,51	1.141,78	1.208,42
Corea	696,11	802,34	816,04	1.173,79
Irlanda	1.192,15	1.327,85	1.005,78	895,15
Portugal	470,54	620,15	512,70	648,96
Grecia	500,82	703,16	607,27	507,72
Luxemburgo	375,53	414,94	414,73	402,69
Nueva Zelanda	319,80	347,96	309,28	342,22
<b>Total</b>	<b>106.213,07</b>	<b>123.962,33</b>	<b>121.786,71</b>	<b>130.502,03</b>

Fuente: OCDE.

#### 4. Endeudamiento del tercer mundo

La crisis financiera subsiguiente al segundo choque petrolero (1979/1980) originó el problema de la deuda externa de los PVD, que al nivel de finales de 1985, en opinión casi unánime en los medios internacionales, constituía no sólo el primero de los problemas económicos de la economía del desarrollo, sino que además bloqueaba casi todas las posibilidades de solución de la mayoría de los frentes de la política económica en el Tercer Mundo.

En el grave problema de la deuda externa, una gran parte de la responsabilidad correspondió, sin

duda, a los propios países deudores. Con el dinero fácil y barato de los petrodólares gestionados por la gran banca internacional, se lanzaron a programas de desarrollo irracionales e inflacionistas, de los que en su mayor medida se beneficiaron las capas sociales más altas. Por su parte, los acreedores dieron sus préstamos sin suficiente garantía de contribuir a un desarrollo verdaderamente reproductivo.

En la XV Cumbre del G-7 (París, julio de 1989), se abordó el tema de cómo amortizar la voluminosa deuda externa de los PVD, siguiendo las líneas del *Plan Brady*, una continuación ligeramente más avanzada del anterior *Plan Baker* que realmente no superó la fase de proyecto.

Fue el 10 de marzo de 1989 cuando el secretario del Tesoro de los EEUU, Nicholas Brady, presentó formalmente su propuesta sobre la posibilidad de reducir la deuda externa. Las principales proposiciones consistieron en<sup>18</sup>:

- Suspender, por parte de los bancos acreedores, y por un lapso de tres años, las cláusulas sobre tratamiento igualitario a todos los deudores, a fin de poder operar con cada uno de ellos conforme a convenios expresamente adaptados.
- Solicitar a los gobiernos deudores fórmulas contables, impositivas, de garantía, así como recursos especiales y mecanismos financieros adecuados, para de ese modo alentar a los bancos acreedores a participar en los programas de reducción de deuda, de quita del principal, aplazamiento en los vencimientos y reducción de intereses.
- Plantear, para todo el complejo proceso de reducción de la deuda externa, el apoyo del Banco Mundial, con nuevos préstamos a los países deudores a fin de permitir su recuperación.
- Autorizar al FMI para financiar, en condiciones especiales, programas de ajuste, aun en el supuesto de que el país deudor no hubiese alcanzado previamente un acuerdo con la banca acreedora.

En definitiva, con la formulación del *Plan Brady* lo que se pretendió fue reducir la deuda global del conjunto de los países más endeudados (México, Brasil, Argentina, Colombia, etc.). Se calculó que la quita llegó al 20 por 100 de la deuda viva.

Hoy el problema de la deuda, además de cuánto es su volumen total, radica en las posibilidades de hacer frente al servicio de la misma, en función de a quién se debe<sup>19</sup>:

- Si es a entidades de seguro de crédito oficial a la exportación, el prestamista puede condonar o reducir su crédito bilateral en cualquier momento que el Gobierno de turno así lo decida. De ese modo, las entidades de la *Unión de Berna* –CESCE española, Hermes alemana, COFACE francesa, etc.– están acostumbradas a gestos de ese tipo cuando sus jefes de Estado o del Ejecutivo visitan un *país pobre muy endeudado* (PPME).
- Si se trata de deuda a bancos privados, llegado el caso pueden utilizar la deuda para realizar inversiones en el país deudor, con el descuento que corresponda en cada caso.
- Si es a organismos financieros internacionales la cosa es diferente. Es en este supuesto en el que radica el mayor problema, pues ni el FMI, ni el BM, ni el BID, ni ningún otro organismo crediticio internacional puede condonar deuda, ya que eso estaría en contra de sus estatutos. Esa fue la razón por la que la UE, por ejemplo, hubiera de destinar recursos a hacer frente al servicio de la deuda de ciertos países africanos respecto al BAfD; porque de no haberlo hecho, el BAfD tendría que haber suspendido pagos.

## 5. Clubes de París y Londres

En las renegociaciones de la deuda externa tiene una gran importancia el Club de París, que no es un organismo internacional formalmente constituido, pero que sí actúa de manera regular desde mediados de la década de 1950, como foro de encuentro de acreedores públicos, y delegaciones también de ese carácter, de los

<sup>18</sup> Un detalle completo de la propuesta de Nicholas Brady puede verse en *BICE*, 4 de septiembre de 1989, páginas 3421 a 3429. Asimismo, es de interés el artículo «México: acuerdo de reducción de deuda externa», de Naum Minsburg, en *BICE*, 23 de abril de 1990, págs. 1665 y sigs.

<sup>19</sup> Francisco Granell «La UE y los países altamente endeudados», en págs. 121/133 de *El problema de la deuda externa*, EUNSA, Pamplona, 2001. Sobre la deuda externa: ¿Deuda externa? Año 2000: libertad para mil millones de personas, Manos Unidas, Madrid, 1999; Juan Velarde, «La deuda externa: una reconsideración»,

*ABC*, 5 de marzo de 2000; Marta Blanco Quesada, «Soluciones duraderas al sobreendeudamiento de los países HIPC», *Boletín Económico del ICE*, nº 2647, 20/26 de marzo de 2000; Alan Beattie y Stephen Fidler, «Debt relief for poor countries 'on target'», *Financial Times*, 22 de noviembre de 2000; Alan Beattie, «Debt relief progress under the spotlight», *Financial Times*, 28 de noviembre de 2000; Robert Kuttner, «Debt relief: The US is badly in arrears», *Business Week*, 16 de octubre de 2000; Alan Beattie, «Debt relief for 20 nations expected this year», *Financial Times*, 19 de diciembre de 2000.

países deudores con sus acreedores; a fin de renegociar la deuda a medio y largo plazo (más de un año) derivada de préstamos concedidos o garantizados por Gobiernos o por agencias oficiales<sup>20</sup>.

La renegociación en el Club de París de una determinada deuda oficial se produce cuando existe peligro inminente de impago por parte del deudor, debido a su incapacidad para hacer frente a sus compromisos; y siempre que de manera previa se haya acordado un programa de ajuste con el FMI. La renegociación se subordina a la obligación, por parte del país deudor, de obtener de los acreedores que no participen en las negociaciones del Club de París condiciones equivalentes a las alcanzadas en el foro en cuestión.

Puede afirmarse que desde 1988 el Club se ha agilizado, al adoptar lo que se ha dado en llamar los *tratamientos menú*, que incluyen una cancelación parcial de la deuda reprogramada, concesiones en los tipos de interés aplicados, y alargamiento de los períodos de gracia y de amortización.

En paralelo al Club de París está el *Club de Londres*, que se ocupa de aplicar el trabajo realizado en la capital francesa, pero sólo sobre deudas con el FMI, Banco Mundial y otras entidades oficiales. Sistemáticamente a la negociación en París siguen las de adaptación de Londres<sup>21</sup>.

## 6. El acuerdo multilateral sobre inversiones (AMI/MIA)

En el mundo globalizado en que vivimos, cada vez tienen más importancia los grandes movimientos financieros. En ese sentido, debe hacerse una referencia a las negociaciones para el AMI (MIA en inglés), que se iniciaron por los socios de la OCDE en mayo de 1995, con el propósito de concluir las para mayo de 1997. Lo cual resultó imposible. La razón de que tales negociaciones se celebraran en el marco de la OCDE

fue que sus Estados miembros generan la mayor parte de las inversiones extranjeras directas (IED/DFI).

Además, había otro motivo de peso: los socios de la OCDE son de la idea de que las IED comporta grandes ventajas, por lo cual se ha promovido un alto nivel de liberalización entre ellos. Los miembros de la organización disponen, asimismo, de la experiencia de años de análisis y debate de las cuestiones incluidas en el AMI.

En definitiva, el propósito del AMI es proveer un mismo campo de juego a los inversores internacionales, con reglas dirigidas a eliminar las distorsiones todavía en vigor; de modo que se facilite una asignación más eficiente de recursos a escala internacional. En ese contexto, con el AMI se pretende:

- Introducir una disciplina reforzada sobre movimientos de personas especializadas en temas financieros.
- Prevenir el funcionamiento de monopolios estatales y activar las medidas de privatización.
- Actualizar y modernizar los instrumentos destinados a la protección de las inversiones.
- Mejorar los procedimientos para la solución de conflictos por medio del arbitraje internacional.
- Acabar con las medidas nacionales que todavía discriminan frente a inversores extranjeros.

Sin embargo, a pesar de tan buenas intenciones, el AMI, a la altura de 2012, todavía no se ha suscrito; debido al rechazo que los países en desarrollo mostraron desde el principio. A nadie en el Tercer Mundo le gustó que la negociación se hiciera en la OCDE, por entender que es un club de ricos de países del Atlántico Norte, con sólo siete nuevos socios, de ellos tres centroeuropeos (Polonia, Chequia y Hungría). El clamor general es que la negociación debería hacerse en la OMC<sup>22</sup>, o por lo

<sup>20</sup> Leopoldo Ceballos López, «Diccionario de Organizaciones Económicas Internacionales», ICEX, 2ª edición, Madrid, 1995.

<sup>21</sup> Al respecto se puede ver Juan José Zaballa, «Subdesarrollo, deuda y financiación exterior: una nueva realidad», BICE, 17 de noviembre de 1996.

<sup>22</sup> *The Economist*, «The sinking of the MAI», *The Economist*, 14 de marzo de 1998. Además: Guy de Jonquières, «Axe over hopes for MAI accord», *Financial Times*, 25 de marzo de 1998; y Carlos Sánchez, en *El Mundo*, 25 de abril de junio de 1998.



menos darse a ésta un papel mayor en la redacción final. En tales condiciones la negociación se suspendió *sine die* en el otoño de 1998.

## 7. Los fondos soberanos de inversiones

### 7.1. Origen y funcionamiento

Se trata de entidades financieras de interés muy especial, pues han adquirido una importancia clave en la economía globalizada. Por eso, resulta de todo interés dedicarles un cierto espacio.

El primer fondo soberano se creó en 1956, por la entonces administración colonial británica de las Islas Gilbert, hoy el microestado de Kiribati, en la Micronesia, Océano Pacífico. Un país de una extensión de sólo 811 km<sup>2</sup> en cientos de islas y 110.000 habitantes, y un PIB en 2006 de 85 millones de dólares (con apenas 750\$/cápita).

La finalidad de ese primer fondo consistió en ir formando reservas financieras precautorias; de cara al futuro, ante el eventual agotamiento de las explotaciones de fosfatos, prácticamente la única riqueza del mencionado Estado-archipiélago. De modo, se pensó juiciosamente, que al comenzar el agotamiento del mineral se contaría con recursos económicos (procedentes del capital asignado como fondo y de las rentas obtenidas) para atender en lo esencial a una población tan dependiente de una única materia prima. En 2007, el *Kiribati Revenue Equalization Reserve Fund*, disponía de unos 520 millones de dólares, equivalentes a seis veces el PIB local de entonces.

Los fondos soberanos están muy relacionados con las reservas internacionales de los bancos centrales y de otras instituciones de países que tradicionalmente las acumulaban en activos de muy poco riesgo. Es decir, para poder defender o reducir la volatilidad de la divisa nacional frente a eventuales turbulencias de origen externo o interno. En consecuencia, la práctica habitual ha sido la de mantener las reservas en forma de

activos de la máxima seguridad y liquidez (típicamente, deuda pública de corto plazo de países con elevada solvencia). En la experiencia reciente, y a medida que las autoridades económicas de los dos grupos de países antes citados comenzaron a sentirse confortables con el umbral alcanzado por sus reservas, se han cuestionado la idoneidad de dicha estrategia.

Más en concreto, se han planteado si es adecuado seguir gestionando un stock de reservas tan elevado de forma muy conservadora –obteniendo una baja rentabilidad– o, si por el contrario, sería mejor gestionar parte del mismo con un enfoque diferente, que permitiera asumir un riesgo mayor a cambio de una rentabilidad también superior. En un contexto caracterizado por la bonanza económica de esos países, muchos han optado por el cambio en los parámetros de gestión, asumiendo una visión de mercado dirigida a incrementar la rentabilidad tradicional. Esta decisión explica el importante auge que se ha observado en la creación y expansión de fondos soberanos de riqueza (SWF, siglas en inglés de *Sovereign Wealth Fund*)<sup>23</sup>.

La figura de los SWF en su segunda versión, se remonta a 1953, año en el que fue creado el «Kuwait Investment Board» con el objetivo de invertir el excedente generado por la venta de petróleo, y reducir de esta forma la dependencia del crudo. Formalmente, los SWF son sociedades vehiculares -propiedad de los gobiernos- que hacen posible mantener, gestionar y administrar activos, con el fin de alcanzar objetivos financieros mediante la implementación de diferentes estrategias de inversión.

### 7.2. Rivalidades por adquisiciones

A lo largo de los últimos años, la aparición de un buen número de este tipo de entidades ha venido acompañada de un formidable crecimiento en el volumen de los activos que mantienen bajo gestión, razón por la cual su operativa en los mercados globales no ha pasado desapercibida. Los SWF rivalizan con los *hedge*

<sup>23</sup> Eduardo Pedreira, «Fondos soberanos de riqueza: ¿pueden ser una herramienta que genere estabilidad?», *Informe Mensual La Caixa*, junio 2011.

Tabla 3. Activos de los fondos soberanos de riqueza más importantes *vs* reservas internacionales (2010).  
En miles de millones de dólares

	País	Total de activos	Reservas internacionales	Años de creación
<i>Abu Dhabi Investment Authority*</i>	EAU	627	42	1976
<i>Government Pension Fund-Global*</i>	Noruega	512	50	1990
<i>SAMA Foreign Holdings*</i>	Arabia Saudita	439	432	n/a
<i>SAFE Investment Company</i>	China	347	1.997	1997
<i>China Investment Corporation</i>	China	332	2.007	2007
<i>National Social Security Fund</i>	China	147	2.847	2000
<i>Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio</i>	Hong Kong	259	269	1993
<i>Government of Singapore Investment Corporation</i>	Singapur	248	1.981	1981
<i>Temasek Holdings</i>	Singapur	133	226	1974
<i>Kuwait Investment Authority*</i>	Kuwait	203	19	1953
<i>National Welfare Fund*</i>	Rusia	143	444	2008
<i>Qatar Investment Authority*</i>	Qatar	85	30	2005
<i>Libyan Investment Authority*</i>	Libia	70	97	2006
<i>Australian Future Fund</i>	Australia	67	28	2004
<i>Revenue Regulation Fund*</i>	Argelia	57	161	2000
Otros		481	-	
<b>Total</b>		<b>4.150</b>	<b>4.645</b>	

\* Fondos asociados a la evolución del precio de las materias primas.  
Fuente: SWF Institute.

*funds* y las firmas de *private equity* en términos tanto de la influencia que ejercen en los mercados financieros como de su impacto mediático. Las cifras son reveladoras. En el año 2000, los SWF tenían activos por un valor superior a los 1,1 billones de dólares. Al cierre de 2010, el total de activos financieros de los SWF más importantes alcanzó los 4,2 billones de dólares (2,3 veces el volumen gestionado por los *hedge funds* y 1,6 veces el gestionado por la industria de *private equity*).

Ya próximo el segundo decenio del III Milenio, el más llamativo de los SWF, por ser uno de los de más tardía creación, 2007, es el CIC (*China Investment Corporation*), gerenciado por las autoridades de Pekín, con una dotación inicial de 200.000 millones de dólares, extraída de las ingentes reservas internacionales del Banco Nacional del Pueblo, el banco central de la República Popular (dos billones de dólares en enero de 2009). Y como el mayor potencial de crecimiento, pues China lo considera parte de la gestión de sus reservas

internacionales, pero con un claro carácter estratégico para su desarrollo (materias primas, mercados, etc).

Aunque también es cierto que los chinos han tenido ya dificultades para la adquisición de activos considerados por EEUU y sus países más próximos (Canadá, Australia, etc) como consecuencia de las actitudes poco propicias de ciertos países, y sobre todo EEUU. En ese sentido, el primer caso interesante fue el del grupo chino Haier de electrodomésticos, que hubo de abandonar sus intenciones de hacerse con la empresa, también de electrodomésticos, Maytag Corporation, de EEUU. Tras la competitiva opa que presentó –impulsado por el grupo privado de *Iversiones Ripplewood Holding*–, fue Whirlpool el que se quedó con Maytag por 1.400 millones de dólares<sup>24</sup>. El segundo y más resonante de los casos fue el CNOOC-Unocal, en el que la petrolera californiana Unocal aconsejó a sus accionistas

<sup>24</sup> Ramón Tamames, *El siglo de China. De Mao a primera potencia mundial*, 5ª edición, bolsillo, Booket, Barcelona, 2008.

rechazar la polémica oferta de compra proveniente de la *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) y favorecer, en cambio, la oferta de la norteamericana Chevron, decisión que no era ajena a las presiones de Washington; que mantiene posiciones no favorables a ciertas expansiones chinas.





# EL FMI Y LA ESTABILIDAD FINANCIERA MUNDIAL

*Ramón Tamames*

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

La añoranza del viejo y eficiente patrón oro asociado a la libra esterlina desde finales del siglo XVIII, definitivamente suspendido como consecuencia de la Gran Depresión, permitió que en la Conferencia de Bretton Woods (1944) surgiera un nuevo sistema monetario internacional (SMI); configurado fundamentalmente por los propios anglosajones –con la inspiración de John Maynard Keynes por el Reino Unido, y Mr. White por EEUU– como patrón de cambios oro-dólar, y todo ello dentro del marco del Fondo Monetario Internacional (FMI), para desarrollar el comercio en términos de convertibilidad monetaria y cambios fijos. Y sólo los abusos del principal promotor del sistema (EEUU), llevó a su ruptura; al decretarse en 1971, por el presidente Nixon, la inconvertibilidad oro del dólar, seguida que fue de dos devaluaciones del billete verde; surgiendo así los cambios flotantes, que persisten actualmente con toda clase de turbulencias monetarias. En ese sentido, las funciones del FMI, en vez de ir por la senda del SMI, buscan sobre todo la estabilidad financiera internacional, en un mundo económicamente cada vez más globalizado.

## 1. Del fin del patrón oro a la creación del Fondo Monetario Internacional

Las relaciones económicas internacionales, ya sea comercio de bienes, intercambio de servicios, transferencias por los diversos conceptos (remesas de emigrantes, donaciones, etc.) o movimientos de capital, exigen el pago de los valores convenidos; ya sea en oro, en monedas aceptadas por ambas partes, generalmente convertibles (*divisas*), o en efectos comerciales del tipo de cheques, letras de cambio, pagarés, etc.

En la *Era del librecambio*, al encontrarse los principales países dentro del régimen de patrón oro (con su centro en Inglaterra, con su libra esterlina convertible en el metal amarillo a un tipo de cambio fijo), los pagos internacionales no ofrecían mayores dificultades,

## Abstract

*Some kind of nostalgia remembering the gold standard linked to the Sterling Pound since the late 18th Century, cancelled as a consequence of the Great Depression, was the origin, in the Bretton Woods Conference (1944), of a new International Monetary System (IMS) promoted by the Anglo-Saxon countries, inside the framework of the United Nations. In that meeting– with the presence of John Maynard Keynes (representing the United Kingdom and Mr. White the USA, the so called Dollar-gold exchange standard was created, to be administered by the International Monetary Fund, IMF. Thus, until 1971 most of the western countries benefited of convertibility and fixed exchanges rates, something that highly stimulated the international trade. And only the excesses of the main IMF associate, USA, put on end of the IMS; because of the statement of inconvertibility of Dollars in gold in 1971, decided by President Nixon, and the following double devaluation of the greenback. Since then, IMF has not been anymore the centre of any IMS, but the provider of liquidity to maintain a certain international financial stability; in a world more and more globalized in economic terms.*

pues países no insertos en el propio patrón, pagaban en divisas convertibles (generalmente dólares o libras esterlinas), adquiridas en los mercados locales o internacionales a cambio de la propia moneda nacional al tipo fluctuante al que se cotizaba en cada momento<sup>1</sup>.

Con el definitivo abandono del patrón oro clásico durante el período de entreguerras, 1931/1939, la situación de fluidez en los pagos internacionales cambió radicalmente. Casi todas las monedas –excepto el dólar, y aun así con una serie de limitaciones– dejaron de ser convertibles en oro, y el comercio internacional pasó a realizarse en buena parte a través del sistema de *clearings*, esto es de compensaciones bilaterales.

<sup>1</sup> Para un estudio del sistema del Patrón Oro, puede verse la obra ya clásica de P. T. Ellsworth *Comercio internacional*, versión española, FCE, México, 1955 (la primera edición inglesa data de 1938), págs. 155-211. Para el período subsiguiente al abandono del Patrón, J. B. Condliffe *La reconstrucción del comercio mundial*, versión española, Sudamericana, Buenos Aires, 1942.

Sistema que, junto con otros factores, comportó una fuerte contracción del comercio internacional (en 1933 del 80 por 100 en términos de valor), así como el uso sistemático de la devaluación o depreciación (el cambio a la baja de la paridad teórica autodeclarada de cada moneda), para así aumentar el grado de competitividad en las exportaciones y a fin de obstruir las importaciones (*devaluaciones competitivas*).

Esa situación provocó un verdadero marasmo en las relaciones económicas internacionales entre 1929 y 1939, el período de la *Gran Depresión*, del cual no podía salirse sino a través de dos vías: la vuelta a la convertibilidad oro de las monedas (restauración del patrón oro clásico, algo inimaginable), o el establecimiento de algún tipo de convención monetaria internacional. Y fue ese segundo camino el que comenzó a plantearse con el llamado «Acuerdo Tripartito sobre tipos de cambio», concluido el 25 de septiembre de 1936 por EEUU, Reino Unido y Francia; justamente tras la devaluación del franco francés<sup>2</sup>, acuerdo al que más tarde se unieron Bélgica, Holanda y Suiza. Todos esos países convinieron establecer tipos de cambio fijos entre sus monedas y no recurrir a la devaluación como arma competitiva. Se creó de esa forma un primer registro internacional de paridades, precedente del sistema que más adelante adoptaría el Fondo Monetario Internacional.

Los intentos de extender el Acuerdo Tripartito no tuvieron éxito, algo nada extraño en una época de tensiones internacionales, y que el 1 de septiembre de 1939 se transformó en contienda bélica generalizada: la segunda guerra mundial. Durante la cual, y sobre la base del núcleo anglosajón y sus aliados, empezó a prepararse algún tipo de cooperación monetaria internacional para la posguerra, en conversaciones durante la segunda guerra mundial que fueron largas y proliferas<sup>3</sup>. Si bien en julio de 1944, tras el enfrentamiento de las tesis de John Maynard Keynes (partidario de una moneda mundial, el *bancor*), y Harry Dexter White (EEUU) propiciador

del sistema finalmente adoptado, se llegaba, en la conferencia de Bretton Woods (New Hampshire, EEUU) al acuerdo para crear el Fondo Monetario Internacional (FMI), que fue incluido en el sistema de las Naciones Unidas como agencia especializada.

Desde entonces, el FMI, por su capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes, ha venido siendo el centro institucionalizado del sistema monetario internacional, que estuvo vigente hasta 1972, así como foro para cuestiones de asistencia financiera mutua. Todo ello, referido al *mundo capitalista* porque si bien la URSS participó en la Conferencia de Bretton Woods, no llegó a formar parte del FMI. Otros países de la órbita soviética, como Polonia y Checoslovaquia, sí fueron miembros fundadores, pero salieron de la organización ulteriormente. Polonia se retiró en 1950 y Checoslovaquia fue expulsada en 1954. Cuba lo abandonó en 1964 y la China Popular no llegó a ingresar en él<sup>4,5</sup>.

## 2. Las normas fundacionales del FMI<sup>6</sup>

El FMI es un organismo especializado de las Naciones Unidas que desempeña tres clases de funciones interrelacionadas: establecía las normas del sistema monetario internacional (hasta 1972), presta asistencia financiera en determinados casos a los países miembros, y actúa como órgano consultivo de los Gobiernos.

En cuanto al Sistema Monetario internacional (SMI, 1944-1971), tal como se configuró en el Convenio constitutivo, y en sus modificaciones y textos

<sup>4</sup> Realmente, la excepción fue Yugoslavia, miembro del FMI desde siempre.

<sup>5</sup> Sobre los problemas monetarios europeos de esa época, obras básicas siguen siendo *El caos monetario*, de Robert Triffin (versión española), FCE, México, 1961 y Fred L. Block, *Los orígenes del desorden económico internacional*, versión española, FCE, México, 1980.

<sup>6</sup> Las normas iniciales del FMI se modificaron sustancialmente en dos ocasiones. La primera en 1968 para introducir los Derechos Especiales de Giro que explicamos en la sección 3.5. La segunda en 1978 para legalizar la flotación de las monedas y para desmonetizar el sistema monetario internacional (sección 3.13). A lo largo de las secciones 3.2 y 3.3 veremos las normas fundacionales del FMI; en las 3.4 a 3.9 las transformaciones habidas entre 1967 y 1971, y en las 3.10 a 3.12, los estudios preparatorios –en el contexto de la crisis monetaria y general– que entre 1972 y 1976 condujeron a una revisión profunda del texto constitutivo del FMI (3.12).

<sup>2</sup> L. B. Yeager, *International Monetary Relations*, 1966, págs. 317 y sigs.

<sup>3</sup> Pueden verse excelentes resúmenes de estas conversaciones en el libro de M. Varela *El Fondo Monetario Internacional* (Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1968, págs. 23 y sigs.), así como en el capítulo II de la obra de J. Sardá *La crisis monetaria internacional* (Ariel, Barcelona, 1968).



complementarios, consistía en un patrón de cambios oro–dólar cuyas bases se regulaban por normas específicas sobre paridad de las monedas, su modificación (devaluaciones o revaluaciones), y especificaciones en lo relativo a las restricciones comerciales y controles monetarios. A continuación nos referimos a cada uno de estos aspectos.

- *La fijación de la paridad de cada moneda nacional con el oro y el dólar.* Cada país miembro del FMI venía obligado a declarar el valor de cambio de su moneda en términos de gramos de *oro fino* (es decir, puro al 100 por 100) y asimismo en relación con el dólar, cuya paridad en 1944 era de 35 dólares por una *onza troy de oro fino* (equivalente a 31,10 gramos). El establecimiento de la paridad, que implicaba la aspiración de mantener un cambio prácticamente fijo, comportaba además la obligación de adoptar y aplicar las medidas para sostenerlo efectivamente, de forma que el cambio real no se apartase, en más o en menos, del 1 por 100 del tipo central declarado.
- *El cambio de paridad,* por devaluación o revaluación, debía ajustarse a determinados requisitos, siempre previa consulta con el FMI. Hasta un 10 por 100 de modificación, el cambio de paridad podía hacerse sin que el FMI realizase objeciones. Pero en caso de que la variación fuese superior a ese porcentaje, el país en cuestión debía comunicarlo al FMI, demostrando que no se encontraba en dificultades simplemente transitorias, sino que se enfrentaba con la necesidad de corregir un «desequilibrio fundamental» de su balanza de pagos.
- *El artículo VIII del Convenio constitutivo del FMI,* en congruencia con las aspiraciones de facilitar la expansión del internacional, establece que, en principio, los Estados miembros deben garantizar el comercio multilate-

ral libre, sin restricciones de ninguna clase, así como la convertibilidad exterior de sus monedas (desde 1972 a tipos fluctuantes).

### 3. La actividad financiera del FMI hasta 1969<sup>7</sup>

Para mantener el sistema monetario internacional en funcionamiento, era preciso contar con medios suficientes que permitieran resolver los diferentes tipos de problemas que pudieran ir surgiendo. Para resolver los cuales, el FMI trabaja en un doble frente: facilitando recursos a los países miembros que los requieren, y formulando métodos para mantener un nivel correcto de liquidez. A continuación entramos en cada uno de esos temas.

#### 3.1. El FMI como fuente de recursos ordinarios y de créditos stand by

La propia expresión de *Fondo* significa, precisamente, la constitución de un acervo común de recursos para la cooperación entre los distintos suscriptores del mismo, de manera que en el FMI cada país participa con una determinada cuota, fijada en función de una serie de magnitudes como son su PIB, las reservas de divisas que posee y el volumen de sus importaciones y exportaciones. Normalmente, en el momento de ingresar, queda señalada la cuota del nuevo socio<sup>8</sup>.

En esta sección estudiamos cómo funcionó el sistema de cuotas y de créditos del FMI hasta 1971 *de facto* y *de iure*, y entre 1971 y 1978 sólo *de iure*.

Formalmente hasta 1978, pero de hecho sólo hasta 1971, de su cuota, cada país depositaba una cantidad en oro en uno de los cuatro Bancos depositarios del Fondo: el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, el Banco de Inglaterra, el Banco de Francia y el Banco

<sup>7</sup> Joaquín Muns Albuixech, *Un economista español en la arena internacional*, discurso de aceptación del Premio Rey Juan Carlos de Economía, Fundación José Celma Prieto, 2008.

<sup>8</sup> Según el *Informe Anual 2002* del propio FMI.

de la India. La cuota-oro equivalía al 25 por 100 de la cuota total; un «tramo-oro» que podía quedar a niveles más reducidos, y concretamente al nivel del 10 por 100 de las reservas de oro y dólares del país en cuestión. El resto de la cuota se depositaba en moneda nacional en una cuenta («cuenta número 1») abierta en el Banco Central del país miembro. En esa cuenta se registraban todas las operaciones relacionadas con el FMI.

La cuota así fijada servía de base para medir el poder de voto (250 puntos para cada socio, *más* un voto por cada 100.000 DEG de cuota), así como para determinar el máximo volumen de recursos del Fondo del que podían disponer los países miembros para resolver sus problemas de balanza de pagos. Cualquier país socio del FMI podía obtener recursos –contra entrega siempre de un valor equivalente de su propia moneda– hasta por un 125 por 100 de su cuota.

En el momento de ejercitar el derecho a obtener tales recursos –que estaba sometido a una serie de condiciones de tiempo, comisiones, etc., en cuyos detalles no vamos a entrar aquí– el país en cuestión tenía que comprometerse a recomprar el monto de su moneda nacional en un plazo preconvenido.

Las posibilidades ordinarias de obtención de recursos del FMI que figuraban en su Convenio constitutivo se reforzaron ulteriormente con los llamados «créditos contingente» o «créditos *stand-by*», conforme a ellos, podían ser sobrepasados los topes del sistema de cuota. Con la antelación suficiente, y a través de las oportunas conversaciones, un país miembro que previese dificultades futuras en su balanza de pagos podía obtener del FMI la garantía de poder girar, siempre entregando a cambio el contravalor en moneda nacional, por una determinada cantidad de divisas que previsiblemente fuera a necesitar. Ese fue también el caso de los llamados créditos *swap* y de los créditos obtenidos dentro del «Club de los Diez», que funcionaba en estrecha relación con el Fondo y que pasamos a analizar.

### 3.2. Créditos *Swap* y Club de los Diez

Los acuerdos bilaterales de crédito o créditos *swap* (o de *dobles*) consisten en la compra o venta de divisas al contado contra la venta o compra de esas mismas divisas a un plazo fijo. Son operaciones que se practican exclusivamente entre Bancos Centrales. Concertados por primera vez en 1962, alcanzaron extraordinaria difusión, como línea de liquidez complementaria del FMI.

Por otra parte, en octubre de 1962 entró en vigor el Acuerdo General de Préstamos (*General Agreement to Borrow*, o simplemente GAB), conforme al cual los Bancos Centrales del llamado Grupo de los Diez (Estados Unidos, Reino Unido, R. F. de Alemania, Francia, Italia, Japón, Holanda, Canadá, Bélgica y Suecia; Suiza se incorporó en 1963) acordaron otorgar, para los casos de emergencia, hasta un monto global 6.000 millones de dólares de crédito al FMI, en sus respectivas monedas nacionales, para préstamos financieros a los cuales el Grupo de los Diez debía conceder previamente su visto bueno. Esta clase de créditos se utilizó por primera vez en 1964 para ayudar a la libra esterlina, y ulteriormente fue objeto de amplio recurso, con un tope mayor del inicial. Además ha de subrayarse que por su mayor compromiso con el FMI, el Grupo de los Diez se convirtió en un órgano de reflexión y asesoramiento del FMI, según veremos, para sus sucesivas reformas.

## 4. El sistema monetario internacional dirigido: el patrón dólar

Las líneas de liquidez complementarias mencionadas en el apartado 3.2 dotaron al sistema FMI de consistencia suficiente para resistir los embates de desconfianza que desde 1960 se acentuaron por el crecimiento del peso del dólar dentro del Patrón de cambios-oro. Concretamente, entre 1949 y 1968, los dólares-billete, en el exterior de EEUU, pasaron de

6.400 a 35.700 millones, y durante el mismo lapso las reservas oro en poder de EEUU se contrajeron de 24.600 a 10.400 millones de dólares.

Esa expansión fiduciaria del dólar se vio consolidada por medio de una serie de acuerdos bilaterales de Estados Unidos con varios Bancos Centrales, en virtud de los cuales estos últimos renunciaron a reclamar la convertibilidad de sus reservas de dólares. Arreglos que permitieron la fuerte penetración norteamericana en todo el mundo capitalista a lo largo de las décadas de 1960 y 1970 al sobrepasar el *billete verde* las capacidades previstas en Bretton Woods en 1944.

Ante una situación como la expuesta, de creciente desconfianza frente al dólar y de persistentes presiones en pro de su devaluación, las opciones de Washington DC eran dos: por un lado, elevar el precio del oro, aumentando con ello el valor nominal de su reservas metálicas –lo cual suponía devaluar el dólar– para afianzar de esa manera la convertibilidad del dólar. De otro lado, EEUU podía tender a recrecer su reserva de oro, sin incrementar su precio, a base de eliminar el déficit de su balanza de pagos.

La primera alternativa resultaba difícil, debido a la compleja estructura de la economía norteamericana, necesitada de amplias importaciones, y al propio tiempo ligada (todavía por entonces) a las exportaciones de capital. En cuanto a la segunda solución, tampoco resultaba fácil sin restringir de forma drástica las inversiones exteriores norteamericanas y sin variar el signo belicista de la política exterior de EEUU; sobre todo en relación con la guerra de Vietnam.

En síntesis, las dos posibles decisiones eran igualmente poco deseables para el poderío norteamericano, y por ello se recurrió a una tercera vía: reforzar el FMI, creando un componente adicional de liquidez, los *Derechos Especiales de Giro* (DEG), que en lo sucesivo permitiese proseguir el funcionamiento del sistema monetario internacional basado en el patrón dólar de cambios-oro. Un patrón, por lo demás, más teórico que real, debido a los compromisos adquiridos por parte de buen número de los bancos centrales occidentales (la mayoría menos Francia) de no reclamar a EEUU la conversión de sus reservas de dólares en oro.

Llegamos así a una doble conclusión: desde un principio, el Sistema Monetario Internacional (SMI) estuvo gobernado por los intereses expansivos de EEUU; por otra parte, el FMI fue separándose de los esquemas tradicionales del Patrón de cambio oro/dólar, para transformarse paulatinamente en un patrón fiduciario internacional con base en el dólar. En definitiva, con el instrumento de los DEG –que pasamos a estudiar– se entró en una nueva fase, la de un patrón monetario internacional dirigido por EEUU.

## 5. La reforma del FMI. Los derechos especiales de giro (DEG)

La necesidad de plantear una revisión del SMI databa de los últimos años de la década de 1950, tanto por los problemas objetivos ya analizados, de recelo frente al dólar, como por las presiones francesas (tesis Rueff) de volver al patrón oro clásico según los puntos de vista oficialmente expuestos en varias ocasiones por el general De Gaulle a partir de 1958.

El punto de arranque de los DEG podría fijarse cronológicamente en las propuestas hechas por el Presidente Kennedy en 1961, sobre aumento de la liquidez a través de algún mecanismo nuevo, lo que marcó la presentación de un cierto número de proyectos de reforma. Entre los cuales destacó Robert Triffin (1962)<sup>9</sup>.

El proyecto de Triffin, siguiendo las proposiciones ya hechas por Keynes en Bretton Woods en 1944, planteaba la transformación del FMI en un auténtico banco central supranacional, en el que se centralizasen las reservas de todos los países; y que tuviese capacidad para crear dinero. Propuesta muy ambiciosa que, a pesar de su gran interés teórico (y práctico a largo plazo), no fue tenida en cuenta.

<sup>9</sup> Segunda parte del libro de R. Triffin ya citado en la nota 5. Su versión definitiva puede verse en «The Stamp Plan 1964 Version», en *World Monetary Reform-Plans and Issues*, lecturas compiladas por H. C. Grubel y publicadas por la Universidad de Stanford (California) en 1963. A esta compilación de textos nos referimos en lo sucesivo como *WMR*.

Para dirimir el sistema elegible, el ya mencionado «Grupo de los Diez», con carácter informal, designó al economista Ossola, del Banco de Italia, como presidente de un grupo de expertos al que se encargó preparar un informe, que el Fondo presentó a los países miembros, con ocasión de la Asamblea Anual de 1967, celebrada en Río de Janeiro en el mes de septiembre. En esa ocasión quedó autorizado, en principio, el nuevo sistema de los DEG, basado en una propuesta del economista británico Maxwell Stamp, que se aprobó por la Junta de Gobernadores del FMI en su reunión del 31 de mayo de 1968.

Los DEG son simples partidas contables de una cuenta especial llevada por el FMI, que se asigna a cada país afiliado en proporción a su cuota en el Fondo<sup>10</sup>. Aunque los DEG figuran en las cifras oficiales de reservas de los diversos países, no pueden ser utilizados en la compra de bienes y servicios, y su utilidad estriba en que, mediante ellos, los países con situación de escasa liquidez pueden conseguir divisas utilizables transfiriéndolos a otros países miembros del FMI.

Los DEG sólo pueden utilizarse por los socios del Fondo en situación de déficit de balanza de pagos y que estén perdiendo reservas. Comunicada la aspiración de utilizarlos, el Director Gerente del FMI designa un país en ese momento excedentario para que entre en el trueque de DEG por divisas convertibles en favor del país en déficit.

Con los DEG se creó, pues, una nueva línea de liquidez internacional, basada en los excedentes de divisas de los países miembros, que de esta forma, sin perder su volumen contable de reservas, las ceden para paliar la situación de los países que se encuentran en déficit. Siendo el DEG un *valor concreto*, hasta 1974 se equiparó al dólar y con la crisis de éste en 1974 se pasó a un *valor cesta*.

Precisamente ese carácter de moneda cesta (formada por dólar, 42 por 100; euro, 38; yen, 9; y libra, 11 por 100) hace que el DEG sirva de medidor estadístico más congruente (con menor inestabilidad

cambiaría que las monedas individuales como el dólar, el euro, u otra moneda). Y como veremos a lo largo del capítulo, China, que tiene grandes activos en dólares de EEUU muy desvalorizados en términos de euro, ya planteó en la Conferencia del G-20 de Londres (abril de 2009) una nueva moneda de reserva más estable, como podrá serlo un DEG modificado y con participación en él de monedas de los países emergentes y sobre todo el renminbi chino.

## 6. El oro en la crisis monetaria internacional

Por primera vez, el 18 de octubre de 1960, en la Bolsa de Londres, el oro se situó por encima de la paridad de 35 dólares la onza —que estaba vigente desde 1944 y en EEUU desde 1933—, llegando a un nivel de 40. Lo cual se debía en parte a que por entonces, las reservas de EEUU, ubicadas en el *Fort Knox* (Kentucky) se hicieron menores que las responsabilidades exteriores de EEUU, respecto de su garantía de convertibilidad. En realidad, se trató de la primera señal de alerta seria de que el sistema de Bretton Woods había sido objeto de graves abusos por parte de EEUU con su fuerte expansión fiduciaria fuera de sus fronteras.

La circunstancia de que en el mercado libre el oro, para usos industriales y atesoramiento, superase la paridad del dólar en el FMI hizo que los países más interesados en mantener la estabilidad monetaria llegaran rápidamente a un acuerdo —dentro del mismo mes de octubre de 1960—: el «Pool de Oro», según el convenio de la Reserva Federal y los Bancos Centrales más importantes de Europa; con aportaciones del 50 por 100 por parte de EEUU y del 9 por 100 de Francia, por ser ambos socios los que tenían mayores reservas de metal. El propósito del Pool consistía en vender oro en el mercado libre cuando los precios superasen los 35 dólares la onza, y comprarlo cuando los precios cayeran por debajo de esa cotización; aunque esto último no sucedió prácticamente nunca, por la tendencia alcista que presentaba el mercado.

<sup>10</sup> Samuel Schweitzer, «Cómo funcionan los DEG», en *ICE*, número 434, octubre 1969, páginas 173 y sigs.

No obstante su compromiso en el Pool del Oro, durante varios años Francia siguió cambiando sus dólares por oro, lo cual equivalía, con base en la tesis de Jacques Rueff, a apostar por la futura elevación del precio del metal. Tal actitud era evidentemente contraria a los propios intereses del Pool, por lo cual la Francia de De Gaulle –cada vez más antagónica de EEUU en política internacional, por la actitud de Washington DC de aislar a China, y por la intervención militar en Vietnam– acabó por abandonar el Pool en junio de 1967, asumiendo su participación EEUU. Por entonces, las reservas de metal en los sótanos del Banco de Francia<sup>11</sup> ya superaban el equivalente a 5.000 millones de dólares, lo que representaba nada menos que el 46 por 100 de las tenencias norteamericanas en el *Fort Knox*.

Sin embargo, tras la retirada francesa del Pool, no se fue a la revaluación del oro, sino que el 17 de marzo de 1968 se decidió la supresión del Pool y el establecimiento de un doble mercado internacional para el oro. En éste habría un precio oficial de 35 dólares la onza, que sería el mantenido para las transacciones entre bancos centrales. El resto del mercado quedó completamente libre, con la creación del doble mercado, el precio libre del oro se disparó. Descendió después casi hasta el nivel de 35 dólares/onza a principios de 1970, coincidiendo con la recesión de ese año; pero más tarde, desde mediados de 1971, los precios subieron en vertical, como consecuencia de la declaración de no convertibilidad del dólar decidida por el Presidente Nixon según veremos. En 1974 el precio del oro llegaría a 190 dólares la onza, y en enero de 1980 superó los 850 dólares en el mercado de Londres, para luego caer de nuevo. En 2012 se situaba en una cota entre 1.600 y 1.800 dólares la onza.

<sup>11</sup> Aunque sólo tuviese efectos psicológicos, conviene subrayar que Francia era por entonces prácticamente el único país que tenía todas sus reservas oro en su territorio nacional. La mayoría de los demás las conservaban en los sótanos bajo la custodia del Banco de la Reserva Federal de Nueva York.

## 7. Las devaluaciones del dólar

Coincidiendo con la reunión del «Grupo de los Diez» en Washington, el 18 de diciembre de 1971, EEUU decidió declarar la inconvertibilidad del dólar en oro, y fijar la nueva paridad del dólar en 38 dólares la onza, lo que equivalía a la devaluación de un 7,89 por 100. Casi simultáneamente, se produjo una realineación general monetaria con revaluaciones en el caso del DM, del yen y del florín holandés.

No obstante, esas decisiones desmonetizadoras del oro y devaluatorias del dólar, no resultaron suficientes, pues a lo largo de 1972 prosiguieron la especulación contra el dólar y el déficit de la balanza de pagos de los EEUU. Se hizo necesario un nuevo ajuste que se produjo en febrero de 1973, con una segunda devaluación que en este caso fue de un 11,10 por 100, al pasar la paridad de 38 a 42,22 dólares la onza<sup>12</sup>.

Consecuencia de ello fue la flotación de algunas monedas que por ese procedimiento, antes de fijar una nueva paridad del oro, aspiraron que el mercado fijara el nivel más idóneo en función de las fuerzas de la oferta y la demanda. Y como éste se hallaba absolutamente distorsionado por las ingentes masas de eurodólares en circulación, el resultado no fue sorprendente: aunque los más optimistas pensaban que se trataría de flotaciones de breve duración, lo cierto es que se prolongaron indefinidamente, generalizándose a gran número de países.

<sup>12</sup> En resumen, la devaluación «smithsoniana» de diciembre de 1971 (así conocida porque se discutió en la «Smithsonian Institution» de Washington, donde se reunía la Asamblea del FMI) y la de febrero de 1973, representan lo siguiente:

Fechas	Paridad \$ onza	Onzas de oro/ dólar	Porcentajes de devaluación
Diciembre 1970	35,00	0,028	-
Diciembre 1971	38,00	0,026	7,89*
Febrero 1973	42,22	0,023	11,10*
Total devaluación en febrero 1973 respecto a diciembre 1970			17,10*

\* Sobre paridad anterior.

En última instancia, la flotación vino a significar el virtual abandono de la regla básica del FMI: la estabilidad de los cambios. Y ello, a pesar de que coincidiendo con la primera devaluación del dólar, los directores del FMI acordaron, en diciembre de 1971, ampliar las bandas de fluctuación de las monedas respecto de su tipo de cambio central, pasando de 1 por 100 en más o menos (Convenio del Fondo), al 2,25 por 100 por encima o por debajo. Esos límites quedaron, pues, desbordados y se entró en la era de los cambios fluctuantes que duran hasta el presente (2012).

La verdad es que los abusos de EEUU respecto de los pactos de Bretton Woods habían sido demasiado graves como para resolverlos con unos simples reajustes y las últimas fricciones no tardaron en desaparecer. Eso sucedió en 1973, cuando el precio del oro en el mercado libre, llegó a 134 dólares la onza troy, lo que significaba una amenaza seria para el doble mercado del oro, establecido en 1968 y la diferencia entre precios oficiales FMI y de mercado libre era demasiado grande para mantener lo entonces acordado. Y por ello, el 14 de noviembre de 1973 se adoptó la decisión final, de permitir a los Bancos Centrales liquidar sus reservas metálicas a precio libre, sin ninguna cortapisa. De hecho, con esta medida se dio el paso final para la definitiva desmonetización del oro y abandono como patrón monetario<sup>13</sup>. Aunque siguió conservando su fetichismo como valor reserva, e indicador de las tensiones económicas a escala mundial.

En definitiva, a partir del 14 de noviembre de 1973, las paridades oro fijadas en el FMI se convirtieron en puramente simbólicas, prevaleciendo los cambios flotantes. De ahí que se hiciera sentir con premura la necesidad de encontrar una nueva unidad de transacción a efectos internacionales de valor más estable que el oro o el dólar.

El primer precedente de ello hay que verlo en la solución ideada por una importante firma financiera británica<sup>14</sup>, que en noviembre de 1973 estableció –para

sus emisiones y empréstitos en el área de la CEE– lo que se llamó la *European Composite Unit*, abreviadamente EURCO. Se formó el EURCO a base de una cesta de las nueve monedas de la entonces CEE con otros tantos Estados miembros, lo cual suponía una unidad de cuenta menos vulnerable a las oscilaciones del oro o de una sola moneda de reserva como el dólar; el valor final del EURCO quedaba sometido a la variación conjunta resultante de las fluctuaciones al alza y a la baja de las distintas monedas integrantes de la cesta<sup>15</sup>.

De ese modo surgió la idea de una unidad de cuenta, a base de una cesta ponderada de monedas nacionales, que fue oficial e internacionalmente establecida en junio de 1974 por el FMI para fijar el valor del DEG. Pero antes hemos de examinar por qué cauces discurrieron los intentos de encontrar soluciones de carácter global a la crisis monetaria internacional que se desató en el segundo semestre de 1971.

## 8. La reforma del FMI: el Comité de los Veinte (1972-1974) y la Asamblea de Nairobi (Sept-1973)

Según vimos en la sección 7, coincidiendo con la devaluación del dólar en 1971, EEUU solicitó en la Asamblea del FMI que se acelerasen los trabajos de reforma del SMI. En esta línea de acción, en la siguiente Asamblea del Fondo, en septiembre de 1972, se decidió la creación del llamado «Comité de los Veinte», al objeto de estudiar efectivamente cuáles podrían ser las bases de un nuevo convenio del FMI<sup>16</sup>, que tras 15 meses de trabajo, a mediados de junio de 1974 presentó su informe final. Con una serie de recomendaciones que cabe resumir como sigue:

<sup>13</sup> Relativamente, claro está. De hecho, el oro sigue sirviendo de referencia de mercado de la cotización del dólar.

<sup>14</sup> Nos referimos a N. M. Rothschild and Sons.

<sup>15</sup> Al referirse a la creación del EURCO, *Información Comercial Española* explicaba así su funcionamiento: «Existe, como es natural, un EURCO distinto cada día hábil del mercado de cambios, que refleja las variaciones registradas por la cotización de cada divisa integrante».

<sup>16</sup> *IMF Surveys*, octubre 1972, págs. 1 y 73. El nombre completo del grupo fue «Comité de la Junta de Gobernadores para la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Cuestiones Afines».



- Una nueva valoración de los DEG, basada en una cesta de 16 monedas.
- Creación de un *Fondo dentro del FMI* dedicado a los países más pobres. De esta idea surgiría, en septiembre de 1974, el *Comité de Desarrollo* del que nos ocuparemos más adelante.
- Establecimiento de un código sobre la flotación dirigida de los tipos de cambio, con reglas de conducta precisas y detalladas.
- Invocación a los países miembros del FMI para no caer en prácticas de discriminación comercial y de proteccionismo, y así evitar graves consecuencias que afectarían al conjunto del comercio internacional.
- Creación de un nuevo Comité—el que luego se llamaría *Interim Committee*—, a fin de sustituir el de los Veinte, y que tendría como objetivo proseguir los trabajos conducentes a la reforma del sistema monetario internacional; propósito que se llevó a cabo en septiembre de 1974<sup>17</sup>.

Así las cosas, en la Asamblea del FMI celebrada en Washington del 30 de septiembre al 3 de octubre de 1974, se entró en un análisis del *bosquejo* preparado por el Comité de los Veinte, que andando el tiempo se traduciría en las *Reglas de Jamaica* de 1976. Pero en realidad, la atención de la Asamblea se centró sobre todo en el reciclaje de los petrodólares acumulados por los países de la OPEP, como consecuencia del primer choque petrolero: que elevó los precios del crudo de 3,5 a 14 dólares el barril.

En la nueva reunión del FMI de septiembre de 1975 tampoco se alcanzaron soluciones definitivas. Quedó claro que la difícil reforma del sistema monetario internacional no podría ser realizada «de una vez por todas», sino lentamente, y configurándola en torno a dos ideas: la definitiva desmonetización del oro, y el consiguiente fortalecimiento de los DEG.

Además, se sentaron las bases para la segunda reforma del Convenio del FMI (recordemos que la primera se había producido en 1968 al aprobarse el sistema de los DEG) que finalmente se adoptó en la Conferencia especial celebrada en Jamaica en enero de 1976, de donde surgió el nuevo texto del convenio, que se aprobó mediante voto por correo de los gobernadores del Fondo el 30 de abril de 1976. Ratificado el Convenio, entró en vigor el 1 de abril de 1978<sup>18</sup>.

Las «Reglas de Jamaica» significaron la legalización de las reservas oro propiedad del FMI y de la flotación de las monedas, así como el reconocimiento de la posibilidad de que cada país miembro pudiese decidir su propio régimen cambiario, y la previsión de que el Fondo, por mayoría de un 85 por 100 de votos, pudiese establecer regímenes cambiarios generales; de forma que EEUU seguiría contando con su derecho de veto al disponer de un 18 por 100 del poder de voto.

Como es lógico, la desmonetización del oro y la consiguiente supresión del sistema de paridades, obligó a una formulación renovada sobre cómo hacer efectivas las cuotas. Para los nueve socios, en vez del sistema de cuota-oro por un 25 por 100, se determinó que la cuota se pagará en un 25 por 100 en monedas de otros países, conforme a lo que especificara el FMI; en tanto que el 75 por 100 restante se desembolsa en la propia moneda del nuevo país miembro. En cuanto a los aumentos de cuota, el 25 por 100 ha de reembolsarse en DEG y el resto en moneda propia.

A partir de las Reglas de Jamaica, los créditos del FMI se conceden en DEG o en la moneda de uno o más países miembros, siempre a cambio de una cantidad equivalente de la moneda del socio que contrae la deuda.

<sup>17</sup> José Luis Mora, en *ABC*, del 19 de septiembre de 1974.

<sup>18</sup> El texto completo del convenio constitutivo del FMI tal como quedó tras su segunda enmienda de 1976 puede verse en versión española en el libro de Joaquín Muns, *Organismos económicos internacionales. Documentos constitutivos*, CECA, Madrid, 1977, págs. 33 a 108.

## 9. Las fluctuaciones del dólar (1976-1990)

La política económica norteamericana desde 1976 no favoreció la vuelta a la estabilidad en los tipos de cambio y, desde luego, contribuyó negativamente a la cotización del dólar en términos de DM, yen o FS hasta 1981. Ese año, con la política económica de Reagan (*Reaganomics*) de impulso a la economía estadounidense, aumentando los gastos de defensa, fue el origen de altos tipos de interés para atraer capitales, lo cual –unido a una fuerte caída de la tasa de inflación y a una progresiva recuperación de la economía norteamericana– supuso una fuerte sobrevaluación del dólar respecto del DM y el yen durante el cuatrienio 1982-1985. El dólar, con esa firmeza, se consolidó como patrón monetario internacional (ya plenamente fiduciario) y las preocupaciones por la reforma del SMI se vieron relegadas.

Sin embargo, como no hay nada eterno, desde 1985 el dólar –ante las incertidumbres originadas por los crecientes déficit comercial y fiscal de EEUU– comenzó un descenso que pronto amenazó con posibles nuevos problemas: caída de la exportación de los países suministradores de EEUU y graves consecuencias colaterales en los flujos financieros. Para impedir una posible crisis, con carácter intergubernamental, fueron produciéndose los tres acuerdos de apoyo al dólar que rápidamente reseñamos:

- *Acuerdo de El Plaza*, por el nombre del hotel neoyorquino en que se reunieron representantes del Grupo de los Cinco –EEUU, Japón, Reino Unido, Francia y Alemania Federal– el 22 de septiembre de 1985, para frenar el alza del dólar, gracias a una actuación coordinada de sus Bancos Centrales.
- *Acuerdo de El Louvre*, por el nombre del palacio parisino en que se reunieron representantes de *Los Siete* (los *Cinco* más Italia y

Canadá) el 22 de febrero de 1987, ante las caídas del dólar, en sentido inverso al del encuentro de El Plaza.

- *El Acuerdo secreto* de los Bancos Centrales de los *Los Siete*, logrado en diciembre de 1987 para impedir un verdadero colapso del dólar tras el *lunes negro* del 19 de octubre, cuando el índice Dow Jones de cotizaciones de la Bolsa de Nueva York cayó 502 puntos en una sola sesión, arrastrando tras de sí al dólar.

## 10. El funcionamiento del FMI

La labor cotidiana de gestión en el FMI (con 185 Estados miembros en 2009) corresponde al *Directorio Gerente*, en tanto que la máxima autoridad es la *Junta de Gobernadores*; en la que están representados todos los socios; cada uno a través de su propio *gobernador* –distinción que suele recaer en el ministro de Hacienda o el presidente del Banco Central– y de un suplente. La Junta se reúne una vez al año, con ocasión de las asambleas anuales del FMI y el BM.

El *Directorio Ejecutivo* lo forman veinticuatro directores presididos por el Director Gerente, y se reúne habitualmente tres veces por semana en la sede de la organización, Washington DC. Actualmente (2012), el Directorio lo forman los directores correspondientes a los cinco países con más poder de voto (EEUU, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido); adicionalmente, China, Rusia y Arabia Saudí tienen cada uno su propio director. Los dieciséis directores restantes son elegidos, para períodos de dos años, uno por cada uno de los grupos de países que se denominan *jurisdicciones*.

A diferencia de algunos organismos internacionales cuyo sistema de decisión sigue el principio de «un país, un voto» (por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas), en el FMI se utiliza un sistema ponderado.

### 10.1. Recursos

En su parte de capital, los recursos del FMI son los procedentes de las cuotas suscritas por los países miembros al ingresar en la institución; más las nuevas aportaciones que se hacen al aumentarlas. A EEUU de América, la mayor economía del mundo, corresponde el mayor aporte, el 17,6 por 100 del total. Seychelles, la más pequeña, contribuye con el 0,005 por 100. De modo que siendo el 85 por 100 el mínimo para los grandes acuerdos, dentro del FMI el único país con derecho a veto propio es EEUU, si bien es verdad que la UE, considerada como una sola economía, también lo hace

Las reformas relativas a las cuotas y la representación en el Fondo Monetario Internacional (FMI) acordadas en 2008 entraron en vigor el 3 de marzo de 2011, tras la ratificación de la enmienda del Convenio Constitutivo por 117 países miembros, representativos del 85 por 100 del número total de votos del FMI. La enmienda incrementa la representación de las economías dinámicas en el FMI y refuerza la voz y la participación de los países de bajo ingreso, mientras disminuye la representación de algunos de los países desarrollados. Entre estos, España es de los pocos que no ha visto mermado su poder de voto.

La reforma de las cuotas y de la representación de 2008 fue seguida de otras reformas acordadas en 2010 que, tan pronto como entren en vigor, darán lugar al traspaso de más del 6 por 100 de las cuotas relativas a los países de mercados emergentes dinámicos y a los países en desarrollo.

Las reformas de las cuotas y la representación de 2008, que han requerido una enmienda del Convenio Constitutivo del FMI:

- Darán lugar a un cambio importante en la representación de las economías más dinámicas, a través de aumentos de las cuotas de 54 países miembros por un monto de DEG 20.800 millones (aproximadamente US\$ 32.700 millones).

- Reforzar la voz y la participación de los países de bajo ingreso a través de la casi triplicación de los votos básicos cuyo número es igual para todos los países.
- Establecer un mecanismo que mantenga constante la proporción entre los votos básicos y el número total de votos en el FMI.

Tabla 1. Los 21 países de mayor cuota en el FMI. Todos más del 1 por 100

País	DEG		Votos
	Millones	Porcentaje	
EEUU	42.122,4	17,70	421.965
Japón	15.628,5	6,57	157.026
Alemania	14.565,5	6,12	146.396
Francia	10.738,5	4,51	108.126
Reino Unido	10.738,5	4,51	108.126
China	9.585,9	4,00	96.000
Italia	7.882,3	3,31	79.564
Arabia Saudí	6.985,5	2,94	70.596
Canadá	6.369,2	2,68	64.433
Rusia	5.945,4	2,50	60.195
India	5.821,5	2,45	58.956
Holanda	5.162,4	2,17	52.365
Bélgica	4.605,2	1,94	46.793
Brasil	4.250,5	1,79	43.246
España	4.023,4	1,69	40.975
México	3.625,7	1,52	36.998
Suiza	3.458,5	1,45	35.326
Corea	3.366,4	1,41	34.405
Australia	3.236,4	1,36	33.105
Venezuela	2.659,1	1,12	27.332
Suecia	2.395,5	1,01	24.696

Fuente: Datos del FMI. Elaboración propia.

Las cuotas, para los países con más del 1 por 100, quedaron como muestra la Tabla 1; si bien debe subrayarse que esas cuotas, acordadas el 3 de marzo de 2011, aún no están aceptadas por EEUU. De ahí que el 29 de marzo de 2012, los BRIC lanzaran un verdadero ultimátum al FMI: si no se consagran las nuevas cuotas, los países hasta ahora postergados no facilitarían nuevos recursos para apoyar la solución de los problemas de la Eurozona<sup>19</sup>.

El FMI cuenta con recursos adicionales a las cuotas, conforme a dos dispositivos permanentes a los que puede recurrir cuando lo estima necesario:

- *Acuerdos Generales para la Obtención de Préstamos* (AGP), establecidos en 1962 –ya lo vimos antes– y revisados varias veces; y según los cuales los once países miembros, el *Grupo de los Diez* (los bancos centrales de la decena de países más industrializados más Suiza, facilitan los fondos que proceda.
- Los *Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos* (NAP), configurados en 1997, y en los cuales están comprometidos veinticinco países y determinadas instituciones.

## 10.2. Concesión de créditos

Se hace conforme a las precisiones de la muy detallada Tabla 2, obtenida del FMI.

## 11. El futuro del FMI, EEUU y el euro

Desde el punto de vista institucional, el hecho más notable del FMI en la década de 1990 fue la ampliación del número de sus miembros, hasta lograrse la afiliación casi universal, con 183 países representados. El grupo más numeroso entre los nuevos miembros lo

constituyeron las 15 repúblicas resultantes de la desintegración de la Unión Soviética. No menos significativa fue la incorporación de Suiza, tras un referéndum *ad hoc* celebrado en mayo de 1992.

La historia es bien ilustrativa. El Fondo Monetario Internacional fue desde 1944 hasta 1971 el centro del sistema monetario mundial, y aun después de perdida la vigencia de sus términos convencionales como resultado de la grave crisis internacional 1971/74, continuó funcionando como centro negociador para cuestiones monetarias y financieras.

Otra constante del FMI es como fundamentalmente hasta ahora ha sido utilizado en pro de los intereses hegemónicos de EEUU. Así, mientras el gobierno de Washington DC tuvo bajo control *stocks* suficientes de metal amarillo, el FMI se basó en el llamado *patrón de cambios oro dólar*, con plena convertibilidad.

Pero en el momento en que el oro comenzó a escasear en *Fort Knox*, y cuando, por consiguiente, esa convertibilidad empezó a ofrecer dudas a plazo medio, el oro se desmonetizó y se pasó de hecho a un *patrón fiduciario*, a la admisibilidad del dólar sólo sobre la base de la confianza (*fiducia* es precisamente el término latino para expresar esa confianza). Se creía, o simplemente se aparentaba creer, que la convertibilidad se haría efectiva nuevamente tan pronto como se superasen las dificultades de la balanza de pagos norteamericana. Lo que desde luego estaba mucho menos claro es que EEUU tuviera la intención de desarrollar la política adecuada para hacer realidad tales objetivos.

Tal estado de cosas empezó a cambiar con el nacimiento del euro en 1999, de modo que las relaciones cambiarias del dólar se polarizaron con el nuevo signo monetario europeo, vigente ya para once países de la UE como moneda escritural desde el año indicado, y definitivamente en circulación desde el 1 de enero de 2002.

El tipo de cambio entre las dos monedas ha evolucionado hasta ahora según los mercados, con plena libertad, salvo en breves intervenciones del BCE para frenar la bajada del euro. Más concretamente, los altibajos de esa relación fueron desde 1,19 dólares por un euro en enero de 1999, a sólo 82 centavos de

<sup>19</sup> *Financial Times*, 30 de marzo de 2012.

Tabla 2. Servicios financieros del FMI

Servicio de crédito (año de creación)	Objetivo	Condiciones	Escalonamiento y seguimiento
<b>Tramos de crédito y servicio ampliado del FMI*</b>			
Acuerdos de Derecho de Giro (1952)	Asistencia a mediano plazo a los países para superar dificultades de balanza de pagos a corto plazo	Adoptar medidas de política que infundan confianza en que el país miembro podrá superar las dificultades de balanza de pagos en un plazo razonable	Compras trimestrales (desembolsos) con sujeción a la observancia de criterios de ejecución y otras condiciones
Servicio Ampliado del FMI (1974) (acuerdos ampliados)	Asistencia a más largo plazo en respaldo de las reformas estructurales aplicadas por los países miembros para superar dificultades de balanza de pagos a largo plazo	Adoptar un programa trienal, con reformas estructurales, y un programa detallado de medidas de política que deberán adoptarse durante el primer período de 12 meses	Compras trimestrales y semestrales (desembolsos) con sujeción a la observancia de criterios de ejecución y otras condiciones
<b>Servicios especiales</b>			
Servicio de Complementación de Reservas (1997)	Asistencia a corto plazo para superar dificultades de balanza de pagos relacionadas con una pérdida de confianza de los mercados	Disponible solamente en el marco de un Acuerdo de Derecho de Giro o un Acuerdo Ampliado con un programa conexo y con medidas reforzadas de política a fin de recuperar la confianza de los mercados	Servicio disponible durante un año; acceso concentrado al comienzo del programa con dos o más compras (desembolsos)
Servicio de Financiamiento Compensatorio (1963)	Asistencia a mediano plazo para hacer frente a una insuficiencia temporal de ingresos de exportación o un exceso de costo de la importación de cereales	Disponible únicamente si la insuficiencia o el exceso están en gran medida fuera del control de las autoridades y el país miembro tiene en vigor un acuerdo al cual se aplica la condicionalidad de los tramos superiores de crédito, o si su situación de balanza de pagos, excluido el exceso/insuficiencia, es satisfactoria.	Generalmente los fondos se desembolsan a lo largo de un período de seis meses, de conformidad con el escalonamiento previsto en el acuerdo
Asistencia de emergencia	Asistencia para superar dificultades de balanza de pagos relacionadas con:		Ninguno, aunque la asistencia en situación de postconflicto puede escalonarse en dos o más compras
1) Catástrofes naturales (1962)	Catástrofes naturales	Esfuerzos razonables por superar las dificultades de balanza de pagos	
2) Situación de postconflicto (1995)	Las secuelas de disturbios civiles, tensiones políticas o conflictos internacionales armados	Se centra la atención en el desarrollo de la capacidad institucional y administrativa con miras a lograr un acuerdo en los tramos superiores de crédito o en el marco del SCLP	
<b>Servicios para países miembros de bajo ingreso</b>			
Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (1999)	Asistencia a más largo plazo para superar dificultades arraigadas de balanza de pagos de carácter estructural; tiene por objeto lograr un crecimiento sostenido para reducir la pobreza	Adopción de un programa trienal en el marco del SCLP. Los programas respaldados por el SCLP se basan en un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza preparado por el país en un proceso participativo y comprenden medidas macroeconómicas, estructurales y de lucha contra la pobreza	Desembolsos semestrales (o a veces trimestrales) sujetos al cumplimiento de los criterios de ejecución y a revisión
Servicio para <i>Shocks</i> Exógenos (2006)	Asistencia a corto plazo para hacer frente a una necesidad transitoria de balanza de pagos atribuible a un shock exógeno	Adoptar un programa a 1-2 años que incluya medidas de ajuste macroeconómico que permitan al país miembro hacer frente al shock y reformas estructurales consideradas como importantes para lograr el ajuste o mitigar el impacto de shock futuros	Desembolsos semestrales o trimestrales de cumplirse los criterios de ejecución y, en la mayoría de los casos, de completarse un examen.

\* Los trámites de crédito se refieren al monto de las compras (desembolsos) como proporción de la cuota del país miembro en el FMI; los desembolsos de hasta el 25% de la cuota se efectúan en el marco del primer tramo de crédito y requieren que el país miembro demuestre que está haciendo esfuerzos razonables por superar sus problemas de balanza de pagos. Las solicitudes para efectuar desembolsos superiores al 25% se denominan giros en el tramo superior de crédito; se efectúan en plazos a medida que el prestatario cumple ciertos criterios de ejecución. Por lo general, estos desembolsos están vinculados a un Acuerdo de Derecho de Giro a un Acuerdo ampliado. El acceso a recursos del FMI fuera de un acuerdo es muy poco frecuente y no está prevista ninguna modificación en este sentido.

Tabla 2 (cont.). Servicios financieros del FMI

Límites de acceso <sup>c</sup>	Cargos <sup>d</sup>	Condiciones de recompra (reembolso) <sup>b</sup>		Pagos
		Calendario de reembolsos (años)	Calendario de expectativas (años)	
Anual: 100% de la cuota; acumulativo: 300% de la cuota	Tasa de cargos más sobretasa (100 centésimas de punto porcentual sobre los montos superiores al 200% de la cuota; 200 centésimas de punto porcentual sobre sumas equivalentes al 300%) <sup>e</sup>	31/4-5	21/4-4	Trimestral
Anual: 100% de la cuota; acumulativo: 300% de la cuota	Tasa de cargos más sobretasa (100 centésimas de punto porcentual sobre los montos superiores al 200% de la cuota; 200 centésimas de punto porcentual sobre los montos superiores al 300%) <sup>e</sup>	41/2-10	41/2-7	Semestral
No se aplican límites de acceso; este servicio se utiliza únicamente si el acceso en el marco de un acuerdo ordinario conexo supera el límite anual o acumulativo	Tasa de cargos más sobretasa (300 centésimas de punto porcentual; aumento de 50 centésimas de punto porcentual al año a partir del primer desembolso y de cada semestre posterior al llegar a un nivel máximo de 500 centésimas de punto porcentual)	21/2-3	2-21/2	Semestral
45% de la cuota para cada uno de los dos componentes (exportación y cereales). El límite global para ambos componentes es 55%.	Tasa de cargos	31/4-5	21/2-4	Trimestral
Se limita, en general, al 25% de la cuota, si bien pueden proporcionarse montos superiores en casos excepcionales	Tasa de cargos, sin embargo, la tasa de cargos puede subvencionarse hasta un 0,5% anual, con sujeción a la disponibilidad de recursos	31/4-5	No se aplica	Trimestral
140% de la cuota; 185% de la cuota en casos excepcionales	0,5%	51/4-10	No se aplica	Semestral
Anual: 25% de la cuota (la norma para el acceso anual); acumulativo: 50% de la cuota, salvo en casos excepcionales	0,5%	51/2-10	No se aplica	Semestral

<sup>b</sup> En el caso de las compras efectuadas después del 29 de noviembre de 2000, se espera que los países miembros efectúen las recompras (reembolsos) de conformidad con el calendario de expectativas; a solicitud del país miembro, el FMI puede modificar el calendario de expectativas de recompra si el Directorio Ejecutivo conviene en que la situación de balanza de pagos del país en cuestión no ha mejorado lo suficiente como para efectuar las recompras.

<sup>c</sup> Con la excepción del SCLP, el crédito del FMI se financia con el capital suscrito por los países miembros; a cada país miembro se le asigna una cuota que representa su compromiso financiero. Los países miembros pagan una parte de su cuota en moneda extranjera aceptable por el FMI -o DEG (véase el recuadro 52)- y el resto en su propia moneda. El país prestatario efectúa un giro o se le desembolsan recursos mediante la compra al FMI de activos en moneda extranjera contra el pago en su propia moneda. El país prestatario reembolsa el préstamo mediante la recompra de su moneda al FMI con moneda extranjera. Los préstamos del SCLP y SSE se financian con cargo a la Cuenta Fiduciaria SCLP-SSE. (Hasta el momento no se ha brindado financiamiento en el marco del SSE).

<sup>d</sup> La tasa de cargos sobre los fondos desembolsados con cargo a la Cuenta de Recursos Generales (CRG) se fija en un margen por encima de la tasa de interés semanal del DEG. La tasa de cargos se aplica al estado diario de todos los giros contra la CRG pendientes de recompra durante cada trimestre financiero del FMI. Además se cobra una comisión de giro por única voz de 0,5% sobre cada giro contra los recursos del FMI en la CRG, salvo los giros en el tramo de reserva. Se cobra una comisión inicial (25 puntos básicos sobre los montos comprometidos hasta llegar al 100% de la cuota y 10 puntos básicos sobre montos superiores) sobre la suma que puede girarse durante cada período (anual) en el marco de un Acuerdo de Derecho de Giro o un Acuerdo Ampliado; la comisión se reembolsa proporcionalmente a medida que se efectúan los giros posteriores en el marco del acuerdo.



dólar por euro en 2000. Para luego, con el declive de la economía de EEUU comenzar en marzo de 2001, la recuperación del euro que a mediados de 2008 llegó al nivel del 1,45 dólares.

Frente a esos movimientos en función de las fuerzas de la oferta y la demanda, ya en 1999 hubo la propuesta del entonces vicecanciller de Alemania, Oskar Lafontaine de ir a un sistema de *zonas meta* (vulgo banda de fluctuación acordadas). E incluso Robert Mundell propuso en el 2002 un tipo de cambio semifijo de paridad entre las dos monedas, con solo una oscilación del 0,5 por 100 del euro respecto al dólar. Sin embargo, ni esas ni otras observaciones llegaron a prosperar. Si bien es cierto que entre el BCE y el Sistema de la Reserva Federal hay permanente comunicación, con no pocas manifestaciones de cooperación en términos de evolución de los tipos de interés, etc.<sup>20</sup>

## 12. El FMI, las conferencias del G-20 y los rescates de la eurozona

A partir de la Conferencia de Washington, el G-20 (noviembre de 2008), la primera de ese Grupo sobre la crisis económica iniciada en 2007, su comité de trabajo –que durante el primer semestre de 2009 conformaron Brasil, Reino Unido y Corea del Sur–, se ocupó de plasmar en concreciones y calendarios los compromisos asumidos en el encuentro en la capital de EEUU. Con el mandato expreso de identificar las medidas prioritarias antes del 31 de marzo del 2009 conforme a las bases del *Plan de Acción* acordado<sup>21</sup>.

Otros trabajos de la Conferencia de Washington, se encomendaron al Foro de Estabilidad Financiera (FSF), poco conocido y con sede en Basilea, como el BIS. Entidad que nació en 1999; a propuesta de Hans Tietmeyer, presidente por entonces del Bundesbank, y que fue comisionado en 1998 por los Ministerios de Finanzas y los Bancos Centrales del G-7; para estudiar,

tras la crisis cambiaria asiática de 1997, si el FMI necesitaba de algunos refuerzos a efectos de su futuro<sup>22</sup>. En ese sentido, en octubre del año 2007, el G-7 confió al FSF la misión de «precisar sus causas y extraer las primeras lecciones de la misma». En función de lo cual, en abril de 2008, el FSF presentó un amplio documento con tres recomendaciones: reducir nivel de endeudamiento; ponderar mejor los riesgos asumibles en cada momento; e inmunizar el sistema contra la especulación. Conclusiones que en gran medida sirvieron de trasfondo para preparar los acuerdos de la Conferencia de Washington antes examinados.

Por otra parte, hasta mediados de 2009 el FMI no pudo avanzar en su pretensión de impulsar una nueva asignación de Derechos Especiales de Giro como pretendía, ni de lanzarse a una nueva revisión general de cuotas para ver acrecentados sus medios. Pero sí que logró aprobar una Enmienda a su Convenio Constitutivo (resolución 63-2 de 5 de mayo de 2008) autorizándole la venta de 403 t de oro (aprovechando que el oro alcanzó los 1.030 dólares la onza troy el 17 de marzo), para con tales recursos crear un fondo de inversión que le proporcione rentabilidad<sup>23</sup>.

Consciente, además, de los problemas que deben afrontar muchos países, el FMI creó dos nuevas líneas de apoyo financiero a finales de 2008. El primero, un Fondo de Rescate a favor de Islandia, Hungría, Pakistán, Ucrania y Bielorrusia. El segundo, un nuevo Servicio de Liquidez a Corto Plazo en el FMI.

Por su parte, el director gerente del FMI (el luego dimitido Strauss-Khan en condiciones tan penosas), antes de la citada cumbre de Washington de noviembre de 2008, manifestó estar preocupado por la desaceleración de la economía mundial y sus consecuencias sociales; concretando que «el FMI no puede contentarse con ser el bombero apagafuegos que simplemente ayude a recuperar las balanzas de pago de unos pocos países: hemos de reivindicar el papel de arquitecto que ayude a reconstruir el crecimiento».

<sup>20</sup> Pablo Díez, «Vencedores y vencidos en el nuevo FMI. La representación china sube del 3,65 por 100 al 6,19, tan sólo por detrás de EEUU y Japón», *ABC*, 31 de octubre de 2010.

<sup>21</sup> Pedro Rodríguez, «El G-20 se limita a pedir más esfuerzos contra la crisis y mejores regulaciones», *ABC*, 16.XI.08.

<sup>22</sup> [www.swissinfo.ch](http://www.swissinfo.ch)

<sup>23</sup> Francesc Granell Trías, «El sistema económico internacional en 2008», *Boletín Económico de ICE*, nº 2957, del 16 al 31 de enero de 2009.

Posteriormente, en la Conferencia del G-20 en Londres (2009), se decidió fortalecer el FMI con amplios recursos (500.000 millones más por cuotas, reajustándola para mejorar la representación de los BRIC), 250.000 millones más en DEG, 100.000 de aportación de Japón, y otras medidas que especificamos, aunque todo lo indicado no se concretaría tan fácilmente. Adicionalmente, al FMI se le planteó en Londres una serie de cuestiones:

- Luchar contra los paraísos fiscales y el secreto bancario.
- Crear un *Consejo de Estabilidad Financiera*, CEF, como el sucesor del Fondo de Estabilidad Financiera antes mencionado.
- Agilizará el funcionamiento del FMI, y de modo que los Gobiernos de los Estados miembros tengan mayor participación en las decisiones.

Con la dimisión de Strauss-Khan en 2011, y siguiendo la tradición de un director gerente europeo –pero ya con protestas notables por parte de los países emergentes– se designó para el cargo a la francesa Sra. Lagarde; que desde entonces figura en todas las reuniones económicas importantes, sean del G-20, o de troika para los rescates dentro de la Eurozona, etc. Planteándose siempre el necesario aumento de los recursos, frente a lo cual, los países emergentes exigen una mayor cuota y una nueva orientación del FMI. Una reclamación que más pronto que tarde tendrá que asumirse.

### 13. El Banco de Pagos Internacionales

Incluimos dentro de este capítulo sobre el FMI una referencia, aunque sea breve, al Banco de Pagos Internacionales (BPI, *Bank for International Settlements*, o BIS), institución creada en 1930, y cuyos socios fundadores fueron Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, con la finalidad de establecer la

liquidación de las reparaciones de la derrotada Alemania con los aliados vencedores, tras la primera guerra mundial de 1914 a 1918; conforme a lo estipulado en el *Plan Young*. La sede del BIS está en Basilea y se rige por una convención intergubernamental, dentro de la cual Suiza le confiere un fuero especial.

No obstante, ya desde el principio se acordó que el Banco también funcionaría para coordinar las políticas monetarias de sus seis socios constituyentes, lo cual sirvió de pauta para la pervivencia de la entidad más allá de la razón inicial de su creación, pues la llegada de Hitler al poder en 1933 significó la desaparición del sistema de reparaciones alemanas a sus enemigos de la guerra 1914/1918.

Desde 1948 a 1955, el BPI fue agente de la Unión Europea de Pagos, y después de 1955 asumió la misma función respecto del Acuerdo Monetario Europeo, todo lo cual resituó a la institución en la escena internacional con un papel relevante. Más tarde, al avanzarse en la integración europea, el BPI se convirtió en Secretaría del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de la CEE, siendo asimismo depositario del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria; y oficina ejecutiva del propio Sistema Monetario Europeo desde que empezó a funcionar en 1979 hasta su finalización en 1998, cuando el BCE se hizo cargo del Eurosistema.

Además de todas esas funciones, el BPI es agente financiero de la OCDE, y hasta 1993 actuó como coordinador de los empréstitos emitidos por la CECA. Pero quizá lo más interesante es que desde 1962 el BIS es el lugar habitual de encuentro del Grupo de los Diez, que como hemos visto, constituye el dispositivo del *General Agreement to Borrow*, GAB, o segunda línea de recursos disponibles por el FMI para la concesión de créditos. Como Secretaría del G-10, el BPI se ocupa del análisis y de la búsqueda de soluciones a problemas financieros internacionales concretos, para lo cual realiza estudios y elabora propuestas de carácter muy diverso.

Los accionistas del BPI son los bancos centrales de los Estados de la UE y otros del resto del mundo, la mayoría de los países con estabilidad económica.

Facilita a sus socios la gestión de créditos, anticipos con garantía y operaciones de *dobles (swap)*; igualmente compra y vende oro, y toda clase de monedas, por cuenta de sus partícipes.

En el curso de las fluctuaciones económicas más recientes, y sobre todo a partir de 1960, por las funciones que fue asumiendo, el BPI ha ido adquiriendo una significación creciente como verdadero *Banco Central de Bancos Centrales*. Y de hecho, en su sede, los Gobernadores de esos institutos de los principales países del mundo se reúnen para intercambiar toda clase de informaciones, analizar problemas, e incluso entrar en concertación de políticas monetarias.

Especial importancia tiene de cara a la estabilidad financiera global el conjunto de normas que han ido emanando del BPI, respecto de la regulación de las instituciones financieras, y de la subsiguiente supervisión, para garantizar su eficiencia; y sobre todo, su solvencia y responsabilidad en la administración de los recursos propios y ajenos. Como consecuencia de la crisis financiera de 1998, el BPI participa activamente en el diseño de la nueva *arquitectura financiera internacional*, en su faceta de regulación y supervisión, de cara a dar mayor respetabilidad y seguridad a los sistemas bancarios de los países emergentes. Nacieron así las reglas de Basilea, con la *Basilea III* en curso de negociación (2012).





# SIMPLIFICACIÓN MONETARIA Y POSIBLE MONEDA GLOBAL

Ramón Tamames

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

La ruptura del sistema monetario internacional (SMI) del FMI, a partir de 1971, y los cambios flotantes subsiguientes, generaron toda clase de turbulencias monetarias a escala internacional; a pesar de la simplificación monetaria, derivada del predominio de las dos mayores monedas, competitivas entre sí: el dólar y el euro. Sin que actualmente sea posible apreciar ninguna clara tendencia en cuanto a hegemonía de una de ellas sobre la otra, siendo lo más razonable la vuelta a algún nuevo SMI. A base de un acuerdo de tipos de cambio fijos entre las principales monedas internacionales citadas más el yen, yuan, etc. Todo ello, en pro de lo que podría ser, con el tiempo, una unión monetaria mundial; con una verdadera moneda global; que progresivamente fueran asumiendo los países debidamente preparados para ello, según unas reglas preacordadas. Un propósito todavía defendido por pocos, pero realizable en un plazo no lejano; sobre todo, si se tiene en cuenta el imparable proceso de globalización.

## Abstract

*The end of the international monetary system handled by the IMF until 1971, and the subsequent floating exchange rates, generated all kind of monetary turnmoils in the international markets; even with the remarkable monetary simplification achieved on the basis of the two most important and competitive currencies: Dollar and Euro. In that context, facing the future, it appears very difficult that one of those two currencies could achieve hegemony vis-à-vis the other. Therefore, some kind of agreements among the quoted national currencies and others (yen, yuan, etc.) could be necessary to prevent, in the coming years, serious monetary turnmoils. In that sense, although defended only by a few at present, the proposal of a global currency appears as a necessary tool to complete the general framework of an irreversible trend to globalization.*

## 1. Uniones monetarias

En la progresiva globalización, en 1998 acabó por cumplirse un sueño utópico: la Unión Monetaria Europea, intuida primero, preconizada después, y efectivamente configurada entre 1987 (Acta Única Europea) y 1993 en el Tratado de Maastricht, y se hizo popularmente efectiva en 2002, cuando la nueva moneda común entró en plena y definitiva circulación<sup>1</sup>.

Desde luego, las uniones monetarias no son un hecho novedoso, pues de ellas ha habido experiencias desde la antigüedad clásica, con la más antigua conocida, en el siglo III aC, cuando se homogeneizaron las acuñaciones de la *Liga de Ciudades Griegas*; o con la unión monetaria que en el siglo III de nuestra Era

realizó el emperador Diocleciano para normalizar el circulante en todo el Imperio. O, ya en la Edad Media, la más celebrada de Carlomagno, que a caballo entre los siglos VIII y IX materializó una nomenclatura de piezas metálicas que subsistió hasta 1971; cuando en la operación decimalizadora de la libra esterlina se canceló definitivamente el sistema de una libra igual a veinte chelines de doce peniques cada uno.

A esas uniones monetarias, o monedas de amplio uso en las edades antigua y media, habríamos de agregar otros episodios incluso de mayor alcance histórico. Entre ellos, la amplia difusión de la plata española durante los siglos XVI al XIX, en acuñaciones masivas en las cecas de los Virreinos (México, Zacatecas, Santa Fe de Bogotá); fundamentalmente del *real de a ocho*, que circuló prácticamente en todo el mundo; incluida China a donde llegaba vía Filipinas a bordo del *Ga-*

<sup>1</sup> Ramón Tamames y Begoña González Huerta, *Estructura Económica Internacional*, Alianza Editorial, 2010.

*león de Manila* o *Nao de la China*, desde Acapulco, para entrar en la circulación, en el *Celeste Imperio*, debidamente resellada.

Ulteriormente, tras las guerras napoleónicas, a partir de 1815, en el contexto de la *Pax Britannica*, Inglaterra difundió el *patrón oro*, asegurando la plena convertibilidad de la libra esterlina, que pasó a convertirse en la moneda de referencia de las transacciones internacionales; hasta el definitivo abandono de su relación con el metal amarillo en 1931, momento en que el dólar tomó el relevo como circulante universal<sup>2</sup>.

Por lo demás, la hegemonía de la libra y el Patrón Oro durante todo el siglo XIX, no debe oscurecer lo mucho que significó la formación de la *Unión Monetaria Alemana* –en paralelo a la propia unión aduanera o *Zollverein*–, creada a partir de 1830 en los Estados del Norte de Alemania, para luego confluir con los del Sur; culminando ese proceso en 1871 con el nacimiento del *Reichsmark*, de la mano de Bismarck, el *Canciller de Hierro*, a poco de formarse el nuevo Imperio Alemán (II Reich), solmente proclamado en la Galería de los Espejos de Versalles, tras la victoria alemana en la guerra franco-prusiana que acabó en el destronamiento de Napoleón III y la proclamación de la Tercera República en Francia<sup>3</sup>.

El Reichsmark fue el antecedente del ulterior Deutsche Mark, el DM, surgido de la reforma monetaria de Ludwig Erhardt de 1948. Moneda que por su gran estabilidad fue ganando prestigio, y que a la terminación del sistema monetario internacional de tipos de cambio fijos del FMI se convirtió, desde 1977, en la *moneda ancla* del Sistema Monetario Europeo (1979) hasta desaparecer con el nacimiento del euro (1998).

Tampoco debe dejarse en el olvido la *Unión Monetaria Latina* (UML), ideada por Napoleón III para compensar políticamente, en el Sur de Europa, lo mucho que al Norte significaba la primera reunificación alemana del II Reich. Una unión que el emperador de los franceses concibió como una acción que iría seguida

de una unión aduanera de toda la Europa del Sur, la *Unión du Midi*, para contraponerla a la *Zollverein*. Pero la UML, como ya se ha mencionado, no sobrevivió a su promotor, Napoleón III, tras su pérdida del trono de Francia en 1870.

También es interesante recordar la *Unión Monetaria Escandinava*, que agrupó a los países nórdicos durante la segunda mitad del siglo XIX, hasta la separación de Noruega y Suecia en 1901, una muestra más de los intentos que de una u otra manera fusionaron un largo número de signos monetarios de los países europeos. Entre ellos –*de facto*, aunque no *de iure*– la propia peseta española, en 1868, acuñada a imagen y semejanza de la UML, aunque España no formalizara su ingreso en ella.

Ya en el siglo XX y con dos guerras mundiales en su historia, los propósitos de contar con un sistema monetario internacional adquirieron una perspectiva verdaderamente *global*, que se tradujo en la creación, en 1944, del Fondo Monetario Internacional (FMI), con su *patrón de cambios oro/dólar*. Un sistema que funcionó como verdadera unión monetaria de hecho; con un tipo de cambio virtualmente fijo entre las monedas de los socios de la entidad, basada en la garantía de convertibilidad que a paridades predeterminadas tenían los bancos centrales respecto del dólar y el oro. Claro es que esa Unión habría sido realmente efectiva si se hubiera aceptado la propuesta de J. M. Keynes de ir a un verdadero banco mundial de emisión de una moneda común (el *bancor*), proyecto que EEUU no aceptó para finalmente instaurarse el patrón de cambios oro dólar del FMI: el banco emisor del mundo pasó a serlo la Reserva Federal de EEUU y su moneda el dólar.

## 2. Simplificación monetaria y moneda universal

En el proceso de formación de uniones monetarias, el caso más singular y reciente fue el nacimiento del euro (1998, ya se dijo antes) que aquí no vamos a estudiar, pero que forma parte del amplio iter a lo

<sup>2</sup> Norbert Olszak, *Historie des unions monétaires*, PUF, París, 1996.

<sup>3</sup> Ramón Tamames, «Monetary simplification euro/dollar: towards a global currency», Conferencia anual del Club de Roma, Norfolk, 2005.



Tabla 1. Asistencia oficial al desarrollo. En millones de dólares

Área del dólar	Uniones monetarias				Países con agencias monetarias <sup>e</sup>
	Eurozona <sup>a</sup>	UEMAO <sup>b</sup>	CEMAC <sup>c</sup>	Caribe <sup>d</sup>	
EEUU	Alemania	Benin	Camerún	Antigua y Barbuda	Hong Kong
Islas Marshall	Austria	Burkina Faso	Chad	Dominica	
Micronesia	Bélgica	Costa de Marfil	Congo	Granada	Bosnia
Palau	España	Guinea-Bissau	Rep. del Gabón	St Kitts y Nevis	Croacia
	Finlandia	Malí	Guinea Ecuatorial	Santa Lucía	Bulgaria
Panamá	Francia	Níger	R. Centroafricana	San Vicente y las Granadinas	Letonia
Ecuador	Grecia	Senegal			Lituania
El Salvador	Irlanda	Togo			Montenegro
Guatemala	Italia				Yibuti
	Luxemburgo				
	Países Bajos				Kiribati
	Portugal				
	Chipre				Leshoto
	Malta				Namibia
	Eslovenia				Suazilandia
	Eslovaquia				
	Estonia				

<sup>a</sup> Además: Andorra, Mónaco, Vaticano y San Marino.

<sup>b</sup> Países con Franco CFA, de la Comunidad Financiera Africana, Unión Monetaria de África Occidental.

<sup>c</sup> Países con Franco CFA, Unión monetaria de África Central, también referida al euro.

<sup>d</sup> Países del mercado del Caribe, cuya moneda común es el dólar del Caribe Oriental (East Caribbean Dollar).

<sup>e</sup> Agencias monetarias referenciadas al dólar (Hong Kong), al euro el resto de los citados, excepto Kiribati que está referenciada al dólar australiano y los tres últimos países al rand sudafricano.

Fuente: FMI. Elaboración propia.

que un día podría ser una moneda global para todo el mundo, según veremos en este mismo artículo. En otras palabras, el euro es una moneda que no sólo será la de la Eurozona (y con diecisiete socios en 2012, más cuatro pequeños países adheridos: Andorra, Mónaco, Vaticano y San Marino), sino que sobrepasará ampliamente ese ámbito. Lo cual apoya todavía más la idea de que el proceso de convergencia del dólar y el euro, junto con otras monedas, en la senda a una moneda universal, con toda verosimilitud. Porque si todo se globaliza en nuestra era, ¿cómo no va a suceder lo propio con

lo más importante del entorno económico, que son precisamente los medios de pago? En esa perspectiva, estamos en un claro proceso de *simplificación monetaria* (Stanley Fischer *dixit*), vía dolarización y eurización, que pasamos a estudiar, y de la cual la Tabla 1 es un exponente actualizado<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Es posible que en la tabla no se hayan registrado algunos casos existentes poco relevantes.

## 2.1. Clases de dolarización

Cabe distinguir por lo menos cinco diferentes que seguidamente detallamos.

### A. Dolarización total

El primer caso, históricamente, es el de Panamá, desde la fundación de la República en 1904, tras la separación de Colombia. Que se produjo por inducción de EEUU, a fin de posibilitar la construcción del canal a través del istmo centroamericano. Y si bien es cierto que Panamá tiene oficialmente su moneda propia, el *balboa* (en paridad 1=1 con el dólar), sólo se utiliza como unidad de cuenta en los informes y documentos oficiales y para los pequeños pagos fraccionarios en piezas metálicas con la efigie del descubridor y conquistador español del siglo XVI.

Además de Panamá (véase la Tabla 1), toda una serie de repúblicas y territorios, tienen actualmente el dólar como su moneda oficial. Es el caso de Liberia, islas Marshall, Marianas, Puerto Rico, islas Vírgenes, y otras áreas en mayor o menor dependencia de EEUU.

Tabla 2. Proporción de distintas monedas en las tenencias oficiales de divisas. A 31 de diciembre de cada año\*

	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010
Dólar	65,9	71,1	67,1	65,9	65,5	64,1	62,1	61,5
Yen	5,4	6,1	4,4	3,8	3,1	3,1	2,9	3,8
Libra esterlina	3,9	2,8	2,8	3,4	4,4	4,0	4,3	4,0
Franco Suizo	0,7	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Euro	-	18,3	23,8	24,8	25,1	26,4	27,6	26,2
Otras monedas	9,3	1,5	1,6	1,9	1,8	2,2	3,1	4,4

\* En esta tabla sólo se incluyen los países miembros del FMI que ofrecen datos sobre sus tenencias oficiales de moneda extranjera.  
Fuente: Informe Anual 2011, FMI.

### B. Dolarización integral decidida por países del hemisferio occidental

Es, ante todo, el caso de Ecuador, que en el 2000, tras numerosos avatares, y en medio de una fuerte crisis económica, decidió sustituir totalmente su moneda nacional, a un cambio de 25.000 sucres por dólar. Ulteriormente, hay que citar las dolarizaciones más o menos integrales como las de El Salvador, y Guatemala. A las que podrían seguir otros países de Centroamérica. Habiendo propuestas en la misma línea, por parte de México y Colombia; y de Venezuela, donde se han hecho recomendaciones formales en ese sentido, como la debida al economista José Luis Cordeiro, en su libro *La segunda muerte de Bolívar*.

### C. Agencia monetaria de Hong Kong

Fue el primer espécimen de esta clase de esquemas monetarios, y se adoptó en 1983 por las autoridades británicas, cuando el cambio se fijó en 7,80 dólares de Hong Kong por uno de EEUU; tipo que se ha mantenido desde entonces. En esa agencia monetaria (*currency board*), los dólares emitidos por la Autoridad Monetaria de Hong Kong (AMHK) están respaldados por los de EEUU que la antigua colonia británica tiene en su reserva. Sin que haya riesgos de que esa situación cambie –salvo por decisión del gobierno chino que recuperó Hong Kong en 1997– como se demostró durante la crisis monetaria asiática de 1997. Por entonces, la circulación del dólar de Hong Kong estaba en torno a 12.000 millones de equivalentes a dólares de EEUU, y la reserva de éstos en la AMHK se situaba en algo más de 90.000 dólares también de EEUU; obviamente sin ningún riesgo de inconvertibilidad, como tampoco de devaluación.

### D. La Agencia Monetaria de Argentina (1991-2001)

Fue creada en 1991 por el tándem Menem-Cavallo, con el objetivo primordial de frenar la inflación crónica, que por entonces se traducía en una

depreciación continua del peso, lo cual en la práctica ya había conducido a una dolarización de hecho en el país, donde a todos los efectos los cálculos empresariales, alquileres y adquisiciones de inmuebles se calculaban en dólares. Ante ese estado de cosas, y permaneciendo el Banco Central, se estableció la convertibilidad peso/dólar a la par, en el marco de una caja de conversión, manteniéndose las dos monedas en circulación por un prurito nacionalista. Lo cual acabaría por revelarse como un grave error por las tensiones subsiguientes<sup>5</sup>.

Teóricamente inspirado en la AMHK, el sistema argentino presentaba dos particularidades propias. La primera, que el tipo de convertibilidad del peso se fijó a un nivel muy sobraluado, lo que sería origen de toda clase de dificultades. La segunda, que por la evolución de los hechos, las reservas de dólares del Banco Central se vieron sometidas a los continuos vaivenes de la coyuntura, aumentando al mejorar las exportaciones o producirse entradas masivas de capitales en razón a las inversiones extranjeras (proceso de privatización de las empresas previamente estatales). En cambio, cuando la economía pulsaba negativamente, como sucedió desde 1998, todo funcionó a la inversa. A lo cual se agregó la tensión para mantener la paridad peso-dólar a causa de la inflación en Argentina mucho mayor que en EEUU. Hasta el declive final, el inevitable abandono de la convertibilidad y la casi simultánea pesificación en diciembre del 2001, siendo ministro de Economía (otra vez, con el Presidente De la Rúa), Domingo Cavallo, que hubo de recurrir al *corralito* (topes a la disponibilidad en las cuentas bancarias) para frenar la retirada de pesos de los bancos para su conversión en dólares.

La experiencia se reveló traumática, y demostró dos cosas: que un país no puede tener a la vez dos monedas en circulación simultánea, y que una operación así necesitaba de un saneamiento financiero radical (incluyendo una reforma fiscal para conseguir una mayor presión tributaria y una mayor recaudación) que el Gobierno de De la Rúa no supo llevar a cabo tras despedir a Cavallo (20 de diciembre de 2001).

<sup>5</sup> Cordeiro, José Luis. «Seis propuestas para rehacer Venezuela». Capítulo 3: Reforma Monetaria y Fiscal. [www.cordeiro.org](http://www.cordeiro.org), (2000)

### E. Dolarización de hecho

Es la que se produce sin ninguna clase de reglamentación, o incluso en contra de ella, en los países de monedas débiles, en las que el dólar (y análogamente con el euro en torno a la Eurozona), se convierte en la moneda de hecho, por su carácter de refugio y de ahorro. En ese sentido, gran parte de Iberoamérica, África y Asia son países más o menos dolarizados.

## 2.2. Eurización

No corresponde aquí hacer la historia de la formación de la Unión Monetaria Europea, con toda su base teórica en el concepto de área monetaria óptima a lo Mundell, pero para terminar la referencia a las agencias monetarias, recordemos brevemente que la referenciación de monedas nacionales al euro que funciona en varios países de la UE o fuera de ella: Bulgaria, Bosnia-Herzegovina, y Montenegro en Europa. Amén de Letonia, Lituania, Croacia, y la región serbia de Kosovo con dos uniones monetarias, heredadas de las antiguas África Occidental y Ecuatorial Francesas (AEC). Con una de ellas que tiene su propio banco central, y el total de catorce países con el Franco CFA (Comunidad Financiera Africana), que hasta 1998 estuvo vinculado al franco francés, y desde entonces al euro. Actualmente, se configuran la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMAO), lo mismo que la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC).

## 3. G-20 y G-2: Chin-USA

De cara al futuro de la estructuración monetaria mundial, es importante apreciar la naturaleza de las relaciones EEUU/China. Y no será preciso extenderse mucho para enfatizar que las dos superpotencias viven en auténtica *simbiosis económica*, pues si China exporta masivamente a EEUU, éstos toman prestadas de China grandes sumas de recursos financieros. Conjunción que se traduce en la existencia real de un *Grupo de los Dos*,

o G-2; dentro del G-20, el foro mundial que desde el 2009 ha asumido el papel de debate de las cuestiones económicas a escala global; aunque su efectividad hasta ahora no ha sido nada brillante, por falta de concreción de ideas en verdaderos programas económicos<sup>6</sup>.

En cualquier caso, el G-2 se ha convertido en el verdadero *deus ex machina* de la economía mundial. Así las cosas, *Chin-USA* (que algunos llaman *Chimérica*) es el dúo político fundamental para adoptar las decisiones más importantes a escala planetaria, que ya no puedan concebirse si no se consigue previo acuerdo de las dos superpotencias.

Las anteriores menciones del G-20 y del G-2 no permiten pensar, sin embargo, que el mundo vaya a gobernarse y resolver sus crisis por una especie de acción concertada de los *dos grandes*, por una especie de *diarquía*, *Chin-USA*, basada en los intereses de los dos países con mayor PIB. Empezando por el hecho indudable de que tanto en la estrategia de EEUU, como en la de China, no se contempla tal duopolio.

Aún más: China, con el apoyo de los demás BRICS, se pronuncia claramente por una nueva solución monetaria global, en torno al FMI, sea con los DEG o con una verdadera Unión Monetaria (UMM)<sup>7</sup>. De manera que desde lo que todavía hoy es una pugna latente por asegurar o avanzar hacia posiciones hegemónicas, lo que realmente resulta necesario es combinar las estrategias de las dos superpotencias con las de sus respectivas áreas de influencia. Dicho de otra forma, la solución no puede ser simplemente tipo duopolio, sino que ha de enfocarse al modo multilateral.

#### 4. Las posibles ventajas de la Unión Monetaria Mundial (UMM)

Parece claro que en el futuro no podrá haber sino una sola moneda, pues no podrán subsistir ni el dólar

<sup>6</sup> Ramón Tamames, *La crisis de la deuda soberana en la Eurozona: España, un proyecto de país*, Turpial, 2012.

<sup>7</sup> En caso de que *Chin-USA* o *Chimérica* no funcione, cabría la posibilidad de algún tipo de entendimiento entre la Eurozona y China para establecer un acuerdo de financiación preferente entre el BCE y el Banco Central de la República Popular; que podría ser el comienzo de un planteamiento de mayor envergadura. En parte debo esta idea a José María Santacreu (en su correo electrónico de 28 de diciembre de 2011).

en su posición actual como moneda de dolarización de tantos países, ni el euro sustituirá al dólar por entero, ni el renminbi se convertirá fácilmente en moneda mundial. Esto último, porque las pretensiones de China, y de los BRICS, no se traducen en el intento de desmontar el dólar o el euro para conseguir la hegemonía del yuan. Por el contrario, la República Popular está suscitando, con el respaldo de los demás BRICS, soluciones multilaterales del tipo de un nuevo *derecho especial de giro* (DEG, la frustrada aspiración del FMI de crear un medio de pago complementario del dólar), o con diseños más avanzados en la idea de ir a una moneda universal, con toda una serie de tendencias que presagian la futura moneda global:

- *Simplificación monetaria*, cuestión ya aludida antes, lo cual hace prever un futuro de una sola unidad monetaria; desde el punto y hora que más del 70 por 100 de las transacciones mundiales se realizan ya en dólares y euros... y en poco tiempo incluyendo el renminbi.
- *Pérdida de influencia de EEUU*, por la gran expansión del circulante en dólares y el deterioro de éste en relación al euro y otras monedas. Lo cual hace insostenible el ilimitado señoría del billete verde a plazo medio. Como ya han planteado los BRICS en las tres reuniones que como grupo celebraron desde 2009.
- *Experiencia de la Eurozona*, que a pesar de toda una serie de problemas, está convirtiendo el euro en la moneda más competitiva frente al dólar; ya con 17 países en que es de curso legal, para seguramente llegar a 30 Estados europeos en 2020. Y con dos agencias monetarias en África basadas en el euro (África Occidental y Ecuatorial, con el Franco CFA) con un total de 14 países.

Es verosímil, pues, la expectativa de una Unión Monetaria Mundial (UMM), basada en cinco movimientos:

- *Recuperación del enfoque universalista de Bretton Woods-1944*, cuando el mundo se dotó a sí mismo de un auténtico sistema monetario internacional de cambios fijos, lo que permitió la más formidable expansión del comercio internacional.
- *Necesaria finalización de las guerras cambiarias y de las inestabilidades monetarias* para ir a una estabilidad financiera internacional, imposible mientras el escenario de monedas sea tan complejo.
- *Valoración de las ventajas que tendrá la UMM*, por sus efectos de homogeneizar políticas económicas y facilitar las transacciones internacionales de todas clases.
- *Idea de que la UMM permitiría un planteamiento definitivamente global de los problemas de deuda*, que tan gravemente afectan la estabilidad financiera mundial.
- *Una visión de futuro* que no se atenga simplemente a pensar en las más próximas elecciones, sino también en las futuras generaciones, buscando el liderazgo perdido, no para mantener o forjar hegemonías, sino cooperación y solidaridad.

En definitiva, la formación de una UMM es una cuestión política, y lo decisivo es saber qué países la proponen y cómo se manejará la propuesta. Análogamente a lo que sucedió en Bretton Woods-1944, que fue básicamente una decisión de EEUU, instrumentada después en una conferencia para la que todo estaba preparado.

Ítem más, cuando el SMI definido en Bretton Woods se abandonó en 1971 (por la devaluación del dólar y su inconvertibilidad oro) fue igualmente una decisión de Washington. Y ya en pleno dominio del dólar, con el SMI dirigido únicamente por EEUU, al pasar China a ser potencia emergente, asoció en 1984

su moneda nacional, el renminbi, con el dólar; a través de un *pegging* que duró hasta 1995, año en que comenzó la revalorización del renminbi, aunque de hecho, con la Gran Recesión, en 2009 se volvió *de facto* al *pegging*.

En el momento actual, la configuración de la UMM presentaría más dificultades que en Bretton Woods-1944; por las todavía claras pretensiones hegemónicas de EEUU, y por las evidencias de un poder chino cada vez mayor. Por ello mismo, resulta bien triste que en el plenario del G-20 de noviembre de 2011 no se planteara la necesidad de un grupo de trabajo internacional; para ocuparse de prever y recomendar un nuevo futuro para las relaciones monetarias, con la posibilidad de crear una moneda global. Cuando esa decisión se adopte se habrá dado el primer paso de una marcha fundamental a la UMM.

Ahora, insistimos, la situación es más complicada, con los países desarrollados maduros en un cierto declive y los emergentes en fuerte alza, por lo cual el proceso de avance hacia la UMM podrá ser largo y lleno de obstáculos a resolver. Pero en esa dirección hay un factor enormemente positivo: la futura *Comunidad del Pacífico*, por la que EEUU está optando claramente, al intentar convertir la *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) en una auténtica zona de libre comercio. Para así abrir una nueva fase de cooperación con China, a través de un comercio aún más activo Asia/Pacífico; lo que seguramente creará mejores condiciones para un entendimiento monetario dentro del G-2 o *Chin-USA*.

## 5. La UMM no es una quimera

La operación expuesta, aunque puede parecer quimérica no lo es. De una u otra forma, la UMM llegará un día (como llegó el euro que ahora sufre no pocas desgracias, pero que previsiblemente se superarán para resurgir como *ave fenix*), por la simplificación monetaria a que ya nos hemos referido; y, en definitiva, por la tendencia a la globalización.

Por lo demás, la visión universalista que aquí se plantea es la que se previó en un célebre diálogo entre el canciller Adenauer y Jean Monnet, cuando éste, en 1950, le presentó el texto de la *Declaración Schumann* a su consideración:

- Sr. Monnet, si estos propósitos prevalecen en el futuro, significarán que las guerras entre Alemania y Francia se habrán acabado para siempre.
- Sí señor Canciller –fue la respuesta de Monnet–, y también habremos forjado *el primer eslabón del Gobierno Mundial*.

Así, lo previsto hace más de sesenta años está comprobándose que fue una profecía que está por cumplirse, y que ya ofrece un alto grado de verosimilitud. Aunque, lógicamente, el esquema de la UMM, deberá ir acompañado de toda una *serie de acuerdos*, análogamente a lo que ahora se plantea en la UE; y no sólo en el Tratado de Maastricht, verdadera *Carta Magna* del euro, sino también sobre la necesidad de una *unión fiscal* y de una *Tesorería federal* a escala de la Eurozona; propósitos que con aún mayor razón resultarían necesarios a escala mundial.

Una serie de cuantificaciones más precisas son absolutamente necesarias para que un día sea factible abordar la operación que planteamos. Pero la secuencia expuesta, que parece tener una lógica inexorable, si es que realmente quieren resolverse los graves problemas a los que el mundo se enfrenta, y de manera aún más importante, los que están por venir.

El proceso propuesto, implica otras decisiones de gran alcance, como es la reforma de la Carta de las Naciones Unidas, la consecución de un tratado de desarme nuclear para evitar conflictos futuros, y de un gran convenio para frenar el calentamiento global y el cambio climático. En la línea de lo que en 1795 previó Immanuel Kant en su «Ensayo sobre la paz perpetua». Y es que, en fin de cuentas, se necesita como nunca una

nueva visión de máxima cooperación e integración, sobre la base innegable de que *vivimos todos en un solo y único mundo*.

Robert Mundell –el Premio Nobel de Economía en 1999 por sus trabajos sobre las áreas monetarias óptimas–, continúa en su posición habitual en pro de un signo monetario universal; como puede verse por algunos extractos de una entrevista que le hicieron en 2009, en el curso de la cual, a la pregunta, «¿De qué naturaleza es esta crisis?», dio la siguiente respuesta:

Se trata de una crisis muy, pero que muy diferente a la que siguió a la época del colapso del mercado accionario en Nueva York en el mes de octubre de 1929 [...]. La crisis actual presenta mayores analogías con las crisis del colapso del sistema monetario internacional de comienzos de los setenta. Todo esto tiene que ver con las fluctuaciones del valor cambiario del dólar. Dado que el dólar es, de hecho, la divisa mundial, las profundas fluctuaciones a las que se ve sometido influyen sobre todo el sistema monetario internacional<sup>8</sup>.

Ulteriormente, al interrogarle de «¿Qué hay que hacer para evitar que se vuelva a repetir otra crisis similar?», Mundell contestó muy significativamente:

Lo más importante es volver a una versión mejorada del sistema Bretton Woods de tipos de cambio fijos, es necesario encontrar una unidad de valor global, y la mejor solución sería establecer un conjunto formado por las principales divisas unidas entre sí. Idealmente, todo esto debería comenzar con la cooperación entre la Fed y el BCE, para estabilizar en el marco de ciertos parámetros al dólar y al euro.

El tema irá *in crescendo*, y la moneda universal –*Cosmos* o con otro nombre– llegará, seguramente en el segundo decenio del siglo XXI. Y si no llega, mala señal: ello significaría que las más graves tensiones subsistirían en la economía mundial. Y no con precisamente las mejores expectativas políticas para un desarrollo pacífico, financieramente estable, y ecuménicamente solidario.

<sup>8</sup> Bruno Peirini, «El mundo irá al desastre si la FED no corrige sus errores» (entrevista a Roert Mundell), *II Sole 24 Ore* en *El Economista*, 1.XII.08.





MEDITERRÁNEO  
ECONÓMICO

**22**

- I. Las grandes potencias económicas mundiales
- II. Transformaciones estructurales en la economía mundial
- III. Cooperación económica internacional
- IV. La imparable integración económica a escala regional





# FORMAS Y VENTAJAS DE LA INTEGRACIÓN

Rogelio Pérez Bustamante  
Universidad Rey Juan Carlos

## Resumen

La sociedad humana camina hacia una integración planetaria, acelerada por los impulsos de una tecnología cada vez más poderosa. De modo que la mayoría de los países del mundo se encuentran dentro de alguno de los diferentes sistemas de integración económica; en cualquier de sus principales formas operativas: preferencias aduaneras, las zonas del libre comercio, las uniones aduaneras y uniones económicas y monetarias. En ese contexto, la integración regional y la globalización –libre comercio *erga omnes*– se desarrollan simultáneamente, por sus indudables ventajas en cuanto a economías de escala, mayor poder negociador, capacidad para generar grandes proyectos, etc. Claro es que los distintos procesos de integración presentan avances mayores o menores según el método elegido, la disciplina institucional, y la previa cooperación preparatoria. En ese sentido, la UE es el paradigma, y los intentos latinoamericanos el antiparadigma.

## Abstract

*The human society advances towards a global integration, that is being accelerated by the pulse of a technology more and more powerful. As a consequence of it, most of the countries in the world are already inside some system of economic integration. In any of the best known forms of integration: tariff preferences, free trade areas, common markets, and economic and monetary unions. In that context, regional integration and globalization appear to develop simultaneously, because of the great benefits that provide: scale economies, bigger bargaining power, broader capacity for special projects, etc. But all that, does not mean a general and homogeneous process, since the performing of the different schemes depend on methodology, discipline of the contracting parts, and the previous levels of cooperation. In that sense, the EU is the paradigm, and the Latin-American projects, the antiparadigm.*

## 1. Significado y formas de integración económica

Sin necesidad de recurrir a las tesis de Teilhard de Chardin o McLuhan, es evidente que la sociedad humana camina hacia una integración planetaria en un proceso que se ha visto acelerado a impulsos de la tecnología. Descendiendo al terreno económico, la importancia del tema de la integración quedará suficientemente sustentada con la siguiente proposición: salvo Rusia, China y Japón, prácticamente todos los demás países del mundo se encuentran dentro de algún sistema de integración económica, al margen de cuál sea el grado de perfeccionamiento del mismo.

La integración económica es un proceso que describe los diversos modos a través de los cuales los países pretenden beneficiarse mutuamente a través de

la eliminación progresiva de barreras al comercio. De modo que dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias, estimadas poco adecuadas, se unen para formar un solo espacio económico (mercado común) de dimensión más idónea.

Para alcanzar ese propósito, es preciso realizar una serie de actuaciones de acoplamiento de las estructuras nacionales, a fin de abarcar con el mínimo coste social el ámbito que se pretende integrar, lo que normalmente exige un período transitorio más o menos largo, a fin de evitar planteamientos demasiado bruscos o drásticos y a lo largo del cual, por lo menos a partir de un cierto estadio, se hace prácticamente indispensable la transferencia de una parte de las soberanías nacionales a instituciones comunes que adquieren con ello un carácter supranacional. De modo que la integración impone una coordinación más estrecha, que a la postre puede

desembocar en una unión política. De ahí el error de muchos economistas al pensar que pueden existir procesos de pura integración económica sin implicaciones políticas, y también el error de algunos políticos que exigen la unión política a priori, sin percatarse que en buena parte la unión va forjándose día a día, cada vez que es preciso tomar decisiones comunes sobre cuestiones económicas importantes. Éste fue precisamente el fallo de los intentos europeos de unión política del período de entreguerras 1918-1939<sup>1</sup>.

Por otra parte, como puso de relieve Gunnar Myrdal, los proyectos de integración entre países en vías de desarrollo (PVD) fracasan a causa de la limitación por su extrema pobreza, que impide que haya suficientes recursos financieros para sostener infraestructuras físicas, económicas y sociales avanzadas. Observación muy válida para los proyectos de integración en África y en parte también en toda Iberoamérica.

En cuanto a formas de integración, suelen enumerarse las siguientes: sistema de preferencias aduaneras, zonas de libre comercio, uniones aduaneras, y uniones económicas; formas que en realidad no son sino distintas gradaciones o estadios de integración económica. Podríamos referirnos asimismo a otros esquemas de integración, partiendo de otros criterios. Por ejemplo, con órganos supranacionales o sin ellos; integración global o sectorial, etc. En cualquier caso, la clasificación que aquí presentamos se hace sobre la base de papel y la función de arancel de aduanas y del régimen de comercio, por ser, ambos, mecanismos de defensa más importante de las economías de mercado, por el cual diferenciaremos las siguientes: preferencias aduaneras, zonas de libre comercio, y uniones aduaneras.

## 2. Preferencias aduaneras

Es una forma de integración parcial, basada en el acuerdo de un conjunto de territorios aduaneros para concederse entre sí una serie de ventajas aduaneras,

no extensibles a terceros, debido a la suspensión, internacionalmente aceptada, de la cláusula de nación más favorecida.

El origen histórico de esta categoría de integración data de cuando en el marco de la conferencia de La Habana de 1947 el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se acordó que el principio de la cláusula de nación más favorecida «no implicaría la supresión de las preferencias» entonces existentes, que pasaron a figurar en los anexos A a F del Acuerdo General, y que, por tanto, seguirían vigentes. Y cabe decir que a pesar del tiempo transcurrido esas preferencias siguen teniendo hoy un interés histórico, pues, como veremos, las preferencias evolucionaron a otras formas de conexión económica. Concretando ya, esas áreas preferenciales eran las siguientes:

### 2.1. La Commonwealth Británica

Nacida del vocablo inglés *common* y *wealth* –‘riqueza común’–, como una asociación voluntaria de Estados, refiere desde su origen un sistema de gobierno dedicado a aumentar el bienestar social o la riqueza común. Formalmente creada en la Conferencia de Ottawa de 1932, se configuró por una serie de preferencias bilaterales entre el Reino Unido, los Dominios (Canadá, Australia, Nueva Zelanda), la India y los demás territorios que antiguamente estaban dentro del Imperio Británico.

La *Commonwealth*, como área preferencial, tuvo una gran importancia en las décadas 1930-1950, pero con las transformaciones del comercio mundial (intercambio cada vez mayor Reino Unido-EFTA, Reino Unido-CEE, Canadá-EEUU, Australia-Japón, etc.) fue perdiendo buena parte de su anterior trascendencia. Sobre todo, desde el momento en que en 1969, el Reino Unido solicitó formalmente pasar a ser miembro de pleno derecho de la CEE, con un período transitorio para liquidar paulatinamente sus relaciones preferenciales con el resto de la *Commonwealth*, que dejaron de existir con la plena incorporación británica a la CEE en 1972.

<sup>1</sup> Ramón Tamames y Begoña González Huerta, «Estructural Económica Internacional», 22ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2010

Los demás miembros del área preferencial buscaron sus propios caminos. Canadá, Australia y Nueva Zelanda están cada vez más interesados en sus relaciones económicas con EEUU y Japón, y los PVD de la Commonwealth se interesan fundamentalmente por la UNCTAD y la OMC, por sus Sistemas de Preferencias Generalizadas; o bien se ocupan de desarrollar procesos de integración económica propios, como el de África Oriental, Caribe, Sudeste asiático, etcétera.

## 2.2. Territorios de la Unión Francesa

La Unión Francesa nace al terminar la II Guerra Mundial como respuesta a la Carta de Naciones Unidas de 1945 y al modelo británico de la Mancomunidad de Naciones de 1946 con la finalidad de procurar el desarrollo de la civilización y cultura comunes así como preservar la defensa. La Unión estaba constituida por la Francia metropolitana y su Imperio colonial, englobando:

- *África Occidental Francesa* (AOF), una federación de ocho territorios franceses en África: Mauritania, Senegal, Sudán Francés, ahora Malí, Guinea, Costa de Marfil, Níger, Alto Volta, ahora Burkina Faso, y Dahomey, ahora Benín.
- *África Ecuatorial Francesa* (AEF), federación de posesiones coloniales francesas en África central, que se extendía desde el río Congo hasta el desierto del Sahara creada en 1910 con cuatro territorios: Gabón, Congo Medio (actual República del Congo), Ubangui-Chari (actual República Centroafricana) y Chad.
- *Otras posesiones* (Madagascar, etc.), territorios de ultramar y departamentos ultramarinos.

El área preferencial de la Unión Francesa experimentó nuevas transformaciones a partir de 1957, con motivo de la creación de la CEE, de la cual las antiguas posesiones francesas pasaron a ser países asociados (los

Estados Africanos y Malgache Asociados, EAMA) con el carácter de elementos de una Zona de Libre Comercio CEE-EAMA, que se consagró oficialmente en la Convención de Yaundé de 1963; acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la CEE y 18 ex colonias europeas, que recibirían a través del Fondo Europeo de Desarrollo, ayuda técnica y económica. De este modo, la vieja zona de preferencias de Francia se convirtió primero en una Zona de Libre Comercio, en la que de una parte estaban la CEE como conjunto y de la otra, bilateralmente, 17 países (independientes políticamente) de África y Madagascar.

Posteriormente, las Convenciones de Yaundé I (1963-1969) y Yaundé II (1969-1975) integrarían respectivamente a 18 y 21 países y serían remplazadas desde 1975 por la Convención de Lomé I (1975-1979) que integraría a 45 países, Lomé II (1979-1985) con 57 países, Lomé III (1985-1990) con 66 países, Lomé IV (1990-1995) con 68 países, y Lomé IV revisada (1995-2000) con 71 países, que contienen sistemas de compensación, protocolos de intercambios para productos específicos, programas de seguridad alimenticia y desarrollo de infraestructura y agricultura sostenible. Finalmente estas convenciones darían paso al Acuerdo de Cotonú (2000) de intercambio comercial y de asistencia pacífica, integrado actualmente por 78 Estados de África, del Caribe y del Pacífico, que con modificaciones periódicas estará vigente hasta 2020.

## 2.3. Benelux y sus posesiones

Fundado el Benelux –acrónimo de los nombres de los tres países, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo– el 1 de enero de 1948, como una unión aduanera y económica, Bélgica y Holanda consiguieron en relación con sus antiguas colonias un trato análogo en el GATT al ya expresado para la Unión Francesa; integrándose como países ACP el Congo exbelga, Ruanda, Burundi, Surinam y las Antillas Holandesas. Con un régimen que actualmente se rige por el Convenio de Cotonú (2000) con validez hasta 2020.

#### 2.4. Preferencias de los EEUU con Filipinas y otros territorios dependientes de EEUU

Las condiciones económicas de Filipinas tras la independencia en 1945 fueron especificadas a través de la Ley del Comercio Bell (*Benabé Act*) de 1946, también conocida como Ley de Comercio de Filipinas, aprobada por el Congreso de EEUU que estableció un sistema de preferencias arancelarias que perduraron hasta 1975.

Por su parte, Puerto Rico, convertido en Estado Libre Asociado de los Estados Unidos desde 1952 y las islas Vírgenes (compradas por Estados Unidos en 1917, con la concesión de la ciudadanía americana a todos sus habitantes en 1927), se encuentran dentro del territorio aduanero de EEUU.

#### 2.5. Preferencias latinoamericanas

Podemos considerar en este ámbito de preferencias aduaneras los viejos Tratados preferenciales entre Chile, Argentina, Bolivia y Perú, reconocidos en el GATT, en 1947, que perderían toda relevancia al subsumirse dentro del proyecto de la ALALC, organismo regional latinoamericano creado el 18 de febrero de 1960 por el Tratado de Montevideo y reemplazado posteriormente por la ALADI, Tratado de Montevideo de 1980.

#### 2.6. Preferencias sirio-libanesas

En el momento de suscribir el Acuerdo General (GATT) se reconoció, asimismo, el sistema de preferencias entre la Unión Aduanera Sirio-libanesa de 30 de noviembre de 1938, disuelta en 1945, y de Palestina y Transjordania. Este sistema preferencial perdería toda su vigencia por razones políticas a partir de la creación del Estado de Israel en 1947.

#### 2.7. Acuerdos preferenciales

Además, por razones muy concretas, y por períodos en principio transitorios, puede suceder que se intente negociar Acuerdos preferenciales. Este supuesto se dio en el caso de las relaciones de la CEE con Israel y España (1970, Acuerdo Ullastres). Y aunque fuese para largo tiempo (1970-1986 en el caso de España), sólo tuvieron carácter transitorio hasta llegar a una verdadera asociación o adhesión, respectivamente.

### 3. Zonas de libre comercio

Las zonas de libre comercio están constituidas como un área de un país donde algunas de las barreras comerciales, como aranceles y cuotas, se eliminan y se reducen los trámites burocráticos pero manteniendo cada uno frente a terceros su propio arancel de aduanas y su particular régimen de comercio frente a terceros.

Constituyen, por tanto, un término medio entre las preferencias y la unión aduanera y en ese sentido, si los sistemas preferenciales de doble vía pertenecen al pasado, las zonas de libre comercio son, en general, formaciones poco estables; que se crean con carácter transitorio y que por la fuerza de los hechos tienden a convertirse en uniones aduaneras o a desaparecer.

Su constitución está regulada en el artículo XXIV del GATT, en el que se establecen las condiciones básicas para ellas: que se liberen las barreras para lo sustancial del comercio entre los países miembros (para diferenciarlas claramente de las áreas preferenciales) y que esa liberación se haga conforme a un plan y en un plazo de tiempo «razonable», es decir, no demasiado largo.

Son zonas de libre comercio en sentido estricto en la actualidad la EFTA (*European Free Trade Association* o Asociación Europea de Libre Comercio), la Zona Australia-Nueva Zelanda CER, y la zona de América del Norte (NAFTA o TLCAN). Se considera asimismo zona de libre comercio el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).



## 4. Uniones aduaneras

Una unión aduanera es como un área de libre comercio que además establece una tarifa exterior común. Las uniones aduaneras son la forma de máxima integración de dos o más economías nacionales previamente separadas.

Una unión aduanera supone, en primer lugar, la supresión inmediata o gradual de las barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre los Estados que constituyen la unión. Este primer aspecto –en el que coinciden con las zonas de libre comercio– es lo que en el lenguaje económico coloquial se conoce con la expresión «desarme arancelario y comercial».

Pero la unión aduanera significa, además, la construcción de un arancel aduanero común frente a terceros países. Este último elemento –que también se denomina Tarifa Exterior Común o, simplemente, TEC– es lo que diferencia claramente a las uniones aduaneras de las zonas de libre comercio. En las uniones aduaneras, con una tarifa común entre los Estados miembros, se eliminan todas las revisiones fronterizas entre estos, dado que un producto importado de un Estado no miembro es sujeto a la misma tarifa sin importar el puerto de entrada.

En el artículo XXIV del GATT se establece que la formación de la TEC no podrá suponer derechos más elevados, como promedio, que los existentes en los previos aranceles de los países miembros de la unión aduanera. Igualmente, el desarme arancelario ha de afectar a lo sustancial del comercio, y debe realizarse –al igual que la construcción de la TEC– conforme a un plan y en un plazo «razonable».

Por lo demás, en la dinámica de la integración, la unión aduanera sin más, es difícil que pueda darse en la realidad, lo cual es enteramente lógico, pues, una vez establecida la libertad de comercio sin barreras arancelarias ni restricciones cuantitativas, resulta inevitable la aparición de una larga serie de problemas derivados de la existencia de los diferentes sistemas monetarios, fiscales, de transporte, etcétera, de los diversos Estados

participes. Así pues, paralelamente a la creación de una unión aduanera, acaba por hacerse necesario armonizar esos elementos, que en su conjunto componen el marco institucional de la economía.

Esa es la razón de que la unión aduanera, cuando se consolida efectivamente, se transforme, por pura necesidad, en unión económica. Esa fue la experiencia europea del siglo XIX; Unión Aduanera Alemana y Unión Aduanera Italiana, sobre todo, y esa resultó de la vivencia de las uniones económicas del siglo XX –UEBL, Benelux y CE/UE– que fueron planteadas globalmente, y desde un principio, como verdaderas uniones económicas; en las cuales, el establecimiento de la unión aduanera aparecía como una de las fases de la Unión, desde luego con carácter básico, pero no como el objetivo de más difícil consecución. Entre las uniones aduaneras del mundo se significan la Unión Europea, la Unión Aduanera de África Austral, y Mercosur.

## 5. Ventajas generales de la integración económica

Una vez estudiadas las distintas formas de integración, estamos en mejores condiciones de apreciar los argumentos empleados por los teóricos en su apoyo, que constituyen un amplio repertorio de razonamientos; destacando primeramente los planteamientos de Jacob Viner, cuando se refiere a la *desviación de comercio* de un país no miembro de bajo coste (que sigue enfrentándose a los aranceles externos del grupo) a un país miembro (que ya no se enfrenta a ningún arancel). En tanto que existe *creación de comercio*, cuando la integración económica genera un cambio en el origen del producto: de un productor nacional con mayor coste, al productor miembro con recursos de menor coste. Ese cambio, representa un movimiento en la dirección de la asignación de recursos de libre comercio y, por tanto, se supone que es benéfico para el bienestar<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Viner J. (1950): *The customs union issue*. Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace; Myrdal, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Gerald Duckworth; Robson, P. (1980): *The Economics of International Integration*, Londres, George Akkeb & Unwin Ltd

Además de los efectos estáticos de la integración económica, es probable que la estructura y el desempeño de los países participantes evolucionen de manera distinta que sin la integración económica. Los factores que causan esto se conocen como los efectos dinámicos de la integración económica; sobre todo cuando la competencia que surge del nuevo mercado común compensa los efectos negativos que podrían surgir del efecto desviación.

Desde otra perspectiva ciertamente importante Constantine V. Vaitsos<sup>3</sup> manifiesta que el proceso de integración económica es un fenómeno social, que se produce en situaciones concretas y que inevitablemente beneficia o perjudica ciertos intereses económicos y políticos siendo lo importante el balance global de resultados. Además, la integración no surge espontáneamente de cualquier ambiente o contexto económico sino que es promovida por circunstancias económicas específicas y estructurada por actores tanto políticos como socio-económicos, para lograr objetivos o proteger ciertos intereses, como sucedió en Europa con sus padres fundadores: el ya lejano Condenhoven Kalergi, y los más políticos Bidault, Monnet, Spaak, De Gaulle, Adenauer, De Gasperi; con necesaria cita también de Salvador de Madariaga. Por ello, a los resultados económicos de la integración y la cooperación se deben agregar los beneficios que se obtendrían en otras áreas que preocupan a las sociedades en términos políticos, culturales, etc.

Parece claro, pues, que la integración no puede considerarse como una panacea, como el camino de superación de todos los males de las economías, y consecuentemente para alcanzar la meta del desarrollo integral; la integración económica debe ser completada con toda una serie de medidas de transformación. En ese sentido, Ramón Tamames, ha realizado una síntesis de las ventajas derivadas de la integración económica en los siguientes términos:

- *Economías de escala.* Desde una óptica industrial, las economías de escala hacen posible una mayor eficiencia, por la dimensión

adecuada de la planta, que permite costes medios unitarios mínimos y que posibilita la competencia en el mercado internacional. Podría decirse (contraargumento) que las economías de escala en las áreas de integración sólo están en condiciones de aprovecharlas, por lo menos en su fase inicial, las grandes multinacionales. En el caso de la CE, por ejemplo, muchas de estas empresas, muchas veces norteamericanas o japonesas, cuentan con plantas industriales para aprovechar de modo racional el mercado integrado. Esta favorable situación del capital extranjero, no puede tomarse, sin embargo, como argumento para concluir que la integración sólo favorece a las grandes corporaciones multinacionales, pues contribuyen a crear empleo y aportan nuevas tecnologías al área en integración.

- *Intensificación de la competencia.* La ampliación del mercado resultante de la integración puede conducir a una mayor pugna entre competidores. De modo que si en un mercado nacional estrecho determinadas producciones para ser rentables sólo se realizan por una sola firma (monopolio), por el contrario, en un vasto mercado común pueden ser varias las que trabajen, compitiendo entre sí, y con una serie de efectos favorables para el consumidor: precios más bajos, mejor calidad, aceleración del proceso tecnológico, etc. Claro es (contraargumento) que la eventual intensificación de la competencia subsiguiente a la creación de un área de integración puede ir sucedida a su vez de un estadio de cartelización al amparo de una alta tarifa externa común. Pero esa cartelización puede ser combatida, si ello se juzga necesario, recurriendo (como sucede en la UE) a disposiciones de defensa de la competencia a aplicar por tribunales de justicia de carácter supranacional.

<sup>3</sup> Vaitsos, C. V. (1978): «Crisis in Regional Economic Cooperation (Integration) among Developing Countries: A Survey», World Development, Vol. 6, Núm. 6, págs. 719-769.

- *Atenuación de los problemas de pagos internacionales.* En general, en las economías nacionales, los problemas de balanza de pagos comienzan a considerarse graves cuando conducen a la contracción de las reservas de divisas convertibles, planteando la necesidad de devaluar la moneda. Por ello, todo lo que suponga un mejor aprovechamiento de esas divisas (merced al empleo de mecanismos de compensación de pagos) puede ser de gran utilidad en la fase inicial de las uniones económicas, en línea con el esfuerzo por mantener un nivel de reservas adecuado, sobre todo, para agilizar el comercio interzonal. Lo cual constituye un prerrequisito para acelerar la integración. El objetivo final puede ser la unión monetaria, como sucedió con la UE a partir de 1998.
- *Posibilidad de desarrollar nuevas actividades difíciles de emprender aisladamente.* La cooperación y la integración económica viabilizan el desarrollo de nuevas actividades en el campo tecnológico e industrial, que podrían resultar impensables a escala nacional. Las grandes obras hidroeléctricas, las industrias de punta (electrónica, informática, satélites, etc.), el desarrollo de la petroquímica hasta sus últimas ramificaciones, la energía atómica de fusión, la exploración espacial, son, todos ellos, emprendimientos que normalmente los países más pequeños no pueden desarrollar por sí mismos de forma individual. En el caso de la UE los efectos en ese sentido son muy positivos: ESO, Iter, etc.
- *Aumento del poder de negociación.* En un intento de medir el poder de negociación de un país, haciendo abstracción de su fuerza militar, pueden tomarse algunos índices formados a base del PIB, el volumen de comercio o la capacidad de financiación exterior. En ese sentido, el poder de negociación crece más que proporcionalmente por medio de la integración. Por lo pronto, la unión de esfuerzos –o la adhesión de esfuerzos en marcha– es algo que de por sí ya inspira un movimiento de interés, de admiración<sup>4</sup>.
- *La formulación más coherente de la política económica nacional.* Es éste un elemento que con frecuencia se olvida al valorar las ventajas de la integración económica, siendo, no obstante, uno de los de más relevancia a corto o medio plazo. En ese sentido, cabe reflexionar que un país, mientras se desenvuelve al margen de toda clase de cooperación e integración, puede llevar a cabo la política que mejor parezca convenirle, en tanto que sea compatible con sus aspiraciones unilaterales. Pero con integración, por los mayores compromisos que entraña y por los mayores riesgos que implica, generalmente es obligado el mejoramiento de la política económica, así como a la realización de transformaciones importantes de la estructura económica. Es lo que sucede en la UE sobre todo desde 2012, con el Pacto para la Unión Fiscal previsto el 9 de diciembre de 2011 por el Consejo Europeo.
- *La integración económica y las transformaciones estructurales.* Respecto de la incidencia de la integración sobre las transformaciones estructurales, las perspectivas, no son tan claras como en el caso de la influencia sobre la política económica. ¿Determina el proceso de integración una aceleración de las reestructuraciones agrarias, del cambio del sistema tributario, de la redistribución del ingreso nacional? En ese sentido, parece claro que en un área en curso de integración tiende a imponerse el patrón más evolucionado de

<sup>4</sup> A este respecto pueden verse las consideraciones realizadas por Ramón Tamames en Tamames, R (1966): *Aspectos económicos de la vinculación de Panamá al Mercado Común Centroamericano*, Panamá, Ministerio de Relaciones Exteriores, págs. 122 y sigs.

los vigentes en cada materia: el sistema fiscal más progresivo, el educacional más completo, el de seguridad social más avanzado; algo enteramente lógico, pues nadie se une para retroceder, sino para avanzar.

## 6. La difusión del proceso de integración

Como principales experiencias de integración a considerar presentamos las siguientes, agrupadas por grandes áreas geográficas:

- Europa: UE, EFTA, EEE, CEE/ Mediterráneo, Cotonú (ACP).
- América del Norte: Tratado de Libre Comercio EEUU/Canadá/México, TLCAN.
- América Latina en su conjunto: ALALC, ALADI, ALCA.
- América Central y el Caribe: MCCA, CARICOM.
- América del Sur: Comunidad Andina, Mercosur.
- África: CEAOR, SAARC, PTA, CEAO, ECOWAS/CEDAO, CEEAC, Unión del Magreb Árabe, SACU.
- Asia: Consejo de Cooperación del Golfo, ANAM, ASEAN, CER, CEP, SPARTECA, APEC.

En la Tabla 1 puede verse una referencia estadística para los principales esquemas integratorios, con el porcentaje de comercio intra y extra zonal. Como cabe comprobar, la UE es el caso de máxima integración.

Tabla 1. Integración internacional (2008).  
En billones de dólares

Acuerdos*	Exportaciones			Importaciones		
	Total	Intra %	Extra %	Total	Intra %	Extra %
UE (27)	5,32	3,62	1,96	5,57	3,62	1,95
TLCAN (3)	1,85	0,95	0,90	2,68	0,90	1,77
ASEAN (10)	0,86	0,21	0,64	0,77	0,19	0,58
MERCOSUR (4)	0,22	0,03	0,19	0,19	0,03	0,15
Comunidad Andina (5)	0,07	0,01	0,06	0,08	0,01	0,07

\* El número entre paréntesis es de los Estados miembros de cada acuerdo.

Fuente: Estadísticas del comercio internacional 2007. OMC (2008). [www.wto.org](http://www.wto.org).

## 7. Cooperación versus integración: el escenario global

Las sucesivas oleadas liberalizadoras en la economía mundial OECE/OCDE, GATT/OMC y las consecuencias de la integración (CEE, EFTA, NAFTA, ASEAN, etc.) han ido abriendo e intercomunicando los mercados nacionales; hasta el día de hoy en que nos encontramos en medio de la competencia internacional más implacable.

Los procesos de integración se enmarcan actualmente en el proceso de la globalización o mundialización, que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo, unificando sus mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas; proceso que alcanza muy directamente a la economía y que se caracteriza por la integración de las economías nacionales en nuevo marco de modos de producción y movimientos de capital de configuración planetaria.

Ciertamente los dos procesos –integración regional y globalización– aparecen y se desarrollan simultáneamente, planteando tensiones, por cuanto las agrupaciones regionales limitan los efectos de la globalización de la economía mundial; conflicto que afecta a los mecanismos de implantación de un sistema

internacional de comercio eficiente, abierto, equitativo y multilateral, actualmente representado por la Organización Mundial del Comercio.

Pero no hay una oposición total entre ambas posiciones, pues en el caso de la integración, como sucede en el caso de la Unión Europea, se facilitan las importaciones masivas de prácticamente todo el mundo. En ese sentido, los convenios de cooperación con el Magreb y el Mashrek suponen, virtualmente, la franquicia para las manufacturas y los productos agrarios de las riberas Sur y Oriental del Mediterráneo. Por otro lado, el sistema de preferencias generalizadas para los países menos avanzados, y los tratos a favor a los socios comunitarios de África, Caribe y Pacífico (las antiguas colonias, los ACP), son una gran ventana al Tercer Mundo.

En el Sudeste asiático ha ido produciéndose una verdadera revolución económica: los NIC (*newly industrialized countries*) de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste de Asia: Indonesia, Tailandia, Filipinas, Malasia, Brunei, Singapur, Vietnam, Laos, Camboya, y Birmania), que tras la experiencia de los cuatro dragones asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur), entraron en la liza internacional con una fuerza singular y la República Popular China completamente incorporada, sobre todo después de su ingreso en la OMC en el 2001.

En definitiva, nos encontramos en un escenario global de despiadada competencia. En otras palabras, en toda Europa y en EEUU, la actividad económica está muy desprotegida frente al exterior en lo que respecta a la entrada de manufacturas de casi todas clases, a precios irresistibles. Todo lo cual se ha potenciado, en gran medida por los sistemas de cooperación e integración a escala mundial; o simplemente por la generalizada liberalización, vía GATT/OMC, o por decisiones unilaterales, que ha generado una auténtica *aldea global* de lo económico, de tal manera que el tan traído y llevado mundo económico sin fronteras es una realidad pura, dura, y cotidiana.

El mercado mundial está siendo especialmente aprovechado por nuevos protagonistas (los ya aludidos NIC del pasado, los emergentes actuales, y sobre todo

los BRICS: China, India, Brasil, Sudáfrica, Rusia); desde el punto y hora en que la rápida circulación de las tecnologías les hace posible producir barato y con calidad y de ahí la ruptura de dos grandes teorías aún en vigor a mediados del siglo XX: los *costes comparativos* como explicación de la especialización económica y de la división del trabajo a escala mundial que deja paso a una fábrica del mundo como es China; y las *etapas del crecimiento* como inevitable senda a seguir por cualquier comunidad en un progreso que hoy se ve acelerado en grado sumo.

En los últimos tiempos, ambas teorías se han derrumbado estrepitosamente. Hoy la especialización es muy difícil; casi todos los países tienden a producir de casi todo, siempre que tengan la fuerza de trabajo adecuada al precio conveniente y la necesaria gestión empresarial de calidad. La energía, los *inputs* materiales y los recursos de financiación, se dan por añadidura; en tanto que el marketing y la distribución los proporciona la ubicua organización multinacional y un país, puede hacer que países industrialmente jóvenes puedan subir los escalones del crecimiento, no en dos siglos, sino en poco más de una generación.

En la primera reunión ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en diciembre de 1996, se planteó la posible contradicción entre globalidad y bloques regionales a la hora de buscar cómo expandir al máximo el comercio internacional. Finalmente se llegó a un punto de vista, no unánime: no se está ante ningún dilema, pues la experiencia histórica demuestra que los empeños integratorios nunca generan verdaderos reductos autárquicos.

Con referencia al proyecto más avanzado de integración que ha servido de pauta para todos los demás, la Unión Europea, ¿quién se atrevería hoy a denunciar, lo que era hartamente frecuente en la década de 1980, la pretendida *Fortaleza Europea*, como baluarte de proteccionismo integral? La realidad es muy distinta: en 2012, la protección media del TARIC, el Arancel Aduanero Común de la Unión, es menor del 3 por 100 *ad valorem*. Es como vivir, salvo para los productos agrícolas, en un mundo sin fronteras.







# DEL BILATERALISMO A LA COMUNIDAD EUROPEA (1950-1993)

Rogelio Pérez Bustamante  
Universidad Rey Juan Carlos

## Resumen

El proyecto más avanzado de integración económica de carácter supranacional es, sin ningún género de dudas, la Unión Europea (UE), con origen en el contexto internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial y el ya legendario Tratado de Roma (1957). Cuya misión fundamental fue la configuración de un mercado común, con un sistema de decisión supranacional; poniendo en manos de una serie de autoridades la operativa de toda una serie de cuestiones conducentes a la ulterior Unión Económica y Monetaria. Los Tratados CECA, CEE y Euratom permitieron la expresión de los intereses nacionales y al tiempo proporcionaron una visión comunitaria; articulando una serie de políticas comunes: comercio, agricultura (PAC), competencia, transportes, medio ambiente, etc.

## Abstract

*The European Union is, doubtless, the most advanced project of supranational economic integration, with its origins in the international context emerged after World War II and the nowadays legendary Treaty of Rome (1957). Whose primary mission was the for-formation of a common market, with a mechanism for supranational decisions, with common authorities for a series of questions driving towards a real economic and monetary union. The ECSC, EEC and Euratom Treaties, settled the institutions and decision-making mechanisms that allowed the expression of national interests, and at the same time a communitarian vision; to articulate a series of public policies including customs and trade, common agricultural policy (CAP), competition, transport, environment, etc.*

## 1. Los tratados fundacionales

El nuevo contexto internacional surgido tras la II Guerra Mundial hizo progresar la idea europea sobre la base de una cooperación intergubernamental establecida a través de una serie de órganos interestatales en los que las decisiones se adoptarían por unanimidad; modelo utilizado para la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica, OECE, que marcó el comienzo de una importante fase de cooperación en Europa Occidental<sup>1</sup>. En ese sentido, los esfuerzos de reconstrucción y el deseo de tener una mayor libertad comercial, crearon las condiciones favorables para los códigos de liberalización de mercancías y de servicios,

la Unión Europea de Pagos, y la propia creación de una Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB); única para todos los países europeos de la OECE.

Con el precedente del «Benelux», surgido el 5 de septiembre de 1944 (unión aduanera belgo-holandesa y luxemburguesa), se planteó crear la «Uniscan» (entente aduanera económica anglo-escandinava), así como la unión aduanera franco-italiana; que luego pasó a llamarse «Fritalux», al incorporarse Benelux, proyecto que también fracasaría por requerir el Benelux la adicional participación de Alemania Occidental, por entonces políticamente impensable.

En la Convención de 16 abril de 1948, realizada al término de la Conferencia de París, que creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) se previó la posibilidad de formar una Unión Aduanera global de toda Europa Occidental, pero a

<sup>1</sup> La parte de este capítulo referente a la génesis y formación de la CEE es en buena medida una síntesis de Ramón Tamames, *Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo*, Iber-Amer, Madrid, 1964.

pesar de diversos intentos, la oposición británica acabó por hacerla impracticable; aunque a ese resultado también contribuyeron otras dos circunstancias: la escasa homogeneidad económica entre los 17 países de la OECE, y el funcionamiento del GATT desde 1974, que ya ofrecía una senda más modesta, pero muy pragmática, para reducir derechos arancelarios a fin de facilitar el comercio.

### 1.1. La Comunidad Europea del Carbón y el Acero

El verdadero arranque de la integración económica en Europa, se produjo con la *Declaración Schuman* de 9 de mayo de 1950, que con toda una serie de negociaciones, cristalizó en el Tratado de París de 18 de abril de 1951<sup>2</sup>, de creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

Schuman, Monnet, Adenauer, De Gasperi y los demás estadistas europeos, al crear la CECA, intentaron, sobre todo, trazar un camino pragmático al proponer una integración sectorial; presidida por una autoridad supranacional, y constituida como primera etapa de un proceso que concluiría con la unificación económica y política de Europa. El carácter de transición de la CECA se reflejó en su configuración meramente sectorial y en su duración, limitada a 50 años.

La puesta en marcha de la CECA provocó una aceleración del intercambio entre los seis países firmantes en el ámbito de la siderurgia. Pero sobre todo, la CECA proporcionó las bases materiales e intelectuales para ampliar el proceso de integración europea, previo el fracaso del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa (1954) y de la Comunidad Política Europea, por el rechazo de la Asamblea francesa. Lo cual generó la dimisión de Jean Monnet de la Alta Autoridad de la CECA, relegándose entonces las nuevas propuestas de integración al ámbito económico, de modo que los

mismos países que habían realizado la primera integración con la CECA, abordaron la idea de crear un verdadero mercado común global. Si bien es cierto que el Memorándum al respecto presentaba aún importantes vestigios de la tendencia a la integración sectorial, pues contenía una descripción muy minuciosa de las metas a alcanzar en el campo de los transportes, energía convencional y energía atómica.

### 1.2. La Comunidad Económica Europea

Para estudiar el citado Memorándum, los Ministros de Asuntos Exteriores de *los Seis* se reunieron en Mesina en junio de 1955, en una Conferencia en la que inicialmente participó también el Reino Unido, planteándose entonces la creación de un mercado común sin fronteras interiores, encargándose a un comité de expertos presidido por Paul Henri Spaak, ministro belga de Asuntos Exteriores, estudiar los problemas concretos y elaborar un informe en el plazo más breve posible<sup>3</sup>. Y fue así como en los primeros días de abril de 1956, se aprobó el denominado *Informe Spaak*, con el diseño de una unión aduanera con tarifa exterior común, más ambiciosa que la mera liberalización del intercambio y más apta para conseguir una integración económica.

El citado Informe se remitió a los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en la Conferencia en mayo de 1956, y que lo adoptaron como base para la realización de un futuro Tratado, que finalmente se firmó en Roma el 25 de marzo de 1957. La ratificación por los seis países del ya legendario *Tratado de Roma* se llevó a cabo en los meses sucesivos, quedando el 1 de enero de 1958 oficialmente constituidas la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

El objetivo básico del Tratado de Roma era la creación de un ente supranacional con personalidad propia, con la misión fundamental de formar un mer-

<sup>2</sup> W. Diebold, *The Schuman Plan*, Nueva York, 1952. Para la historia de los Tratados, R. Pérez-Bustamante, *Historia Política y Jurídica de la Unión Europea*, Edisofer, Madrid, 2008. Sobre la idea fundacional y su desarrollo, Jean Monnet, *Memorias*, Ediciones Encuentro (2011).

<sup>3</sup> Michel Dumoulin, *Spaak*, Racine, Bruselas, 1999; Ver también Paul F. Smets, *Le pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972)*, J. Goemaere, 1980.

cado común, primera manifestación visible de lo que después sería una verdadera unión económica. Todo ello con un mecanismo de decisiones supranacional, poniéndose en común su soberanía en una larga serie de puntos concretos, como cuestiones arancelarias, restricciones cuantitativas, etc.

No obstante, la limitación de la soberanía que se estableció en el Tratado de Roma, puede encontrarse en otros convenios muy diversos; por ejemplo, en el de 1948 de constitución de la OECE, donde se preveían ciertas reglas de liberalización del comercio. Por otra parte, también está claro que el hecho de que el Tratado de Roma fuese concluido *sine die*, y el que Francia renunciara a su inicial deseo de introducir la posibilidad de la secesión unilateral, tampoco son elementos que le dieron su carácter supranacional específico, pues no son raros los acuerdos internacionales donde faltan esas dos cláusulas<sup>4</sup>.

De hecho, el carácter supranacional sólo comenzó a existir cuando se acordó que las decisiones habrían de ser aceptadas y cumplidas por todos los países signatarios por medio de una cierta mayoría (simple o cualificada) en el marco de instituciones concretas<sup>5</sup>; con procedimientos de toma de decisiones configurados en los sucesivos tratados comunitarios siempre en torno al Consejo de Ministros, teniendo los votos un determinado peso para cada país.

### 1.3. La Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom)

Paralelamente a la firma del Tratado de la CEE se realizó el 25 de marzo de 1957 la firma del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), que se fijó como objetivo el desarrollo de una industria propia nuclear europea, mediante la creación de un mercado común de equipos y materiales nucleares;

así como el establecimiento de unas normas básicas en materia de seguridad y protección de la población.

La integración europea en el campo de la energía atómica se plantearía a raíz de la crisis del Canal de Suez en 1956, cuando la Asamblea Europea propuso ampliar las funciones de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) para cubrir otras fuentes de energía. Pero en ese trance, Jean Monnet planteó una comunidad separada para la energía atómica, según el estudio realizado por Louis Armand; quien luego sería primer Presidente del Euratom: era necesario un desarrollo nuclear completo para llenar el vacío que suponía habría de producirse por el agotamiento de los recursos de carbón, como también se trataba de reducir la dependencia de los productores de petróleo.

En marzo de 2007, la Comisión procedió a hacer balance de las perspectivas relativas del Tratado Euratom, resultando una apreciación muy positiva, en particular en los ámbitos de la investigación, la protección de la salud, el control de la utilización pacífica de los materiales nucleares y las relaciones internacionales.

## 2. Las instituciones comunitarias

El Tratado CEE establece instituciones y mecanismos de toma de decisiones que permiten la expresión a la vez de los intereses nacionales y de una visión comunitaria<sup>6</sup>. Un marco en el cual, la Asamblea parlamentaria y el Tribunal de Justicia pasaron a ser comunes a los Tratados CECA, CEE y Euratom, de acuerdo con el *Convenio relativo a algunas instituciones comunes*, que se firmó y entró en vigor al mismo tiempo que los Tratados de Roma. Posteriormente, el Consejo y la Comisión se convirtieron en instituciones comunes a las tres Comunidades (CECA, CEE y Euratom) con la entrada en vigor del Tratado de fusión de las Comunidades Europeas; también conocido como Tratado de Bruselas, firmado el 8 de abril de 1965, con el cual se impuso el principio de unidad presupuestaria.

<sup>4</sup> Paul Reuter, «Aspects de la Communauté Economique Européenne (III)», en *Revue du Marché Commun*, N° 6, junio 1958, pág. 316.

<sup>5</sup> Walter Hallstein, «NATO and the European Economic Community», en *The Common Market, Progress and Controversy* (obra editada por Lawrence B. Krause), Londres, 1964, pág. 53.

<sup>6</sup> Rogelio Pérez-Bustamante, *Instituciones de la Unión Europea (1951-2007)*, Edisofer, Madrid, 2007

El referido marco institucional se completó con el Tratado de 1970 que modificó algunas disposiciones presupuestarias, sustituyendo al sistema de financiación de las tres Comunidades de contribuciones de los Estados miembros, por un nuevo mecanismo de recursos propios, estableciendo además un presupuesto único. Después, el Tratado de 1975 modificó algunas disposiciones financieras, otorgando al Parlamento Europeo el derecho a rechazar el presupuesto, y a aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto; e instituyendo un único Tribunal de Cuentas para las tres Comunidades, organismo de control contable y de gestión financiera.

### 2.1. El Consejo de Ministros

Está formado por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, quedando constituido según el Tratado de Roma como un órgano de naturaleza híbrida, siendo a la vez ejecutivo y legislativo y detentando la parte fundamental de las competencias en la toma de decisiones. Se reúne en diferentes formaciones (de Asuntos Generales, Ecofin, Agricultura, etc.) y los asuntos los prepara el COREPER, Comité de los Representantes Permanentes (los Embajadores) de los Estados miembros, que celebra encuentros semanales. El Tratado de Roma prevé el funcionamiento por unanimidad, mayoría cualificada y mayoría simple; procedimientos que fueron evolucionando según los Tratados, redefiniéndose la mayoría cualificada en una tendencia a favor de una mayor cohesión.

### 2.2. La Comisión

Queda configurada como el órgano colegiado independiente de los Gobiernos de los Estados miembros, que representa el interés común, con la exclusiva de la iniciativa legislativa y de la propuesta de actos comunitarios al Consejo de Ministros. Guardiana de los Tratados, vela por la aplicación de éstos y del Derecho derivado.

En el marco de su misión, la Comisión dispone de poder de ejecución para aplicar políticas comunes. Formada por un miembro procedente de cada Estado miembro (si bien a partir de 2014 se pasará a 2/3 del número de Estados, siguiendo un sistema de rotación), propuesto por el Congreso y aprobado por el Parlamento, la Comisión funciona como un colegio, en el seno del cual las deliberaciones son asumidas por mayoría. El mandato dura actualmente como la legislatura del Parlamento Europeo: cinco años. De la Comisión depende toda la burocracia europea, que se organiza en direcciones generales, estando además adscritos una serie de organismos comunitarios entre los que significamos:

- *Fondo Social Europeo*, creado en 1960, que atiende los problemas de reconversión de trabajadores, formación profesional, etc.
- *Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola* (FEOGA) de 1962; transformado actualmente en dos: Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER).
- *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER), creado en 1975 con la misión de contribuir a corregir los desequilibrios regionales que tengan su causa en un excesivo predominio agrícola, en mutaciones industriales, o en un subempleo estructural.
- *Fondo Europeo de Desarrollo* (FED), creado en 1957 con el Tratado de Roma, que sin embargo no tuvo gran envergadura hasta la Convención de Lomé (1975). Está destinado a la ACP, PTOM, etc.
- *Fondos financieros comunitarios* que fueron formándose en función de la política comunitaria de ayuda al desarrollo. En ese sentido, el Fondo de Cohesión, creado en 1992, se institucionalizó en el artículo 130 D del TUE (Tratado de la UE) con el objetivo de atender necesidades en materia de equipamientos públicos y de medio ambiente.

- *Banco Europeo de Inversiones* (BEI), nacido en 1960, con el objetivo de financiar los proyectos de modernización de las regiones menos desarrolladas, la reconversión de aquellas empresas en que se rebasen las posibilidades financieras de un solo país, y proyectos de interés común para varios Estados comunitarios.
- *Fondo Europeo de Inversión* (FEI), surgido en 1992, como organismo autónomo dentro del BEI con la finalidad de otorgar garantías y financiación directa a los planes de infraestructura destinados a mejorar las interconexiones comunitarias (redes transeuropeas), así como a programas de ayuda a las PYME.

### 2.3. El Parlamento Europeo

Figuró en el Tratado de Roma inicialmente como Asamblea Parlamentaria, disponiendo en su origen sólo de poder de dictamen. Tras la Resolución de la propia Asamblea de 27 de marzo de 1962, pasaría a llamarse Parlamento. Y los Estados firmarían el Acta de Bruselas de 20 de septiembre de 1976, relativa a la elección de sus miembros por sufragio universal directo y secreto (según el *Informe Vedel*), celebrándose las primeras elecciones el 7-10 de junio de 1979.

El Tratado de Maastricht establecería el procedimiento de codecisión, que permite al Parlamento adoptar actos legislativos conjuntamente con el Consejo, lo que quedó consagrado por el Tratado de Lisboa (2009). El Tratado de Maastricht asoció además al Parlamento al procedimiento de investidura de la Comisión.

### 2.4. El Tribunal de Justicia

Quedó constituido como el guardián de la legalidad comunitaria, encomendándole el artículo 220 del Tratado de la CEE la labor de garantizar el respeto del

derecho en la interpretación y la aplicación del Tratado. Integrado por un juez de cada Estado Miembro y ocho Abogados Generales designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros –entre juristas con garantías de independencia–, en la actualidad está compuesto por tres órganos: el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia, llamado a partir del Tratado de Lisboa, *Tribunal*; y el Tribunal especializado de la Función Pública.

A través de las Sentencias del Tribunal de Justicia, el derecho comunitario fue tomando forma, implantándose de manera profunda en la realidad jurídica de los Estados miembros, participando en el establecimiento de un sistema jurídico comunitario de tipo federal.

### 2.5. El Consejo Europeo

Integrado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados, se convirtió en una Institución decisiva, que tomaría a su cargo funciones de orientación política y de jefatura colectiva simbólica, fijando las grandes directrices y objetivos de la Unión. La institución se creó en 1974, sustituyendo a las cumbres informales celebradas por los Jefes de Estado y de Gobierno desde 1961; formalizándose como órgano de impulso no institucional por el Tratado de Maastricht de 1992. La potestad legislativa le está expresamente vedada por los Tratados, pues se sitúa siempre en el tándem Consejo (de Ministros) y Parlamento.

### 2.6. El Comité Económico y Social

Se constituyó como órgano consultivo de las Comunidades, funcionando como cauce de representación de las diferentes categorías de la vida económica y social (organizaciones empresariales, sindicatos, profesiones liberales, etc.), permitiendo que estos expresen oficialmente su opinión sobre las propuestas legislativas. Los dictámenes se envían a los órganos encargados de la toma de decisiones y se publican en el *Diario Oficial*.

## 2.7. Comité de las regiones

Compuesto por representantes de entes regionales y locales titulares de un mandato electoral, debe ser consultado por Comisión y Consejo cuando se traten temas de ámbito local o regional. Por otro lado, el Comité de las Regiones puede emitir dictámenes a iniciativa propia.

## 3. Las políticas públicas de la Comunidad Económica Europea

### 3.1. La Unión Aduanera

La construcción del Mercado Común suponía que las mercancías producidas o nacionalizadas en un cierto conjunto de países circularan con plena libertad a través de sus fronteras, o al menos tan libremente como pueden hacerlo dentro de cada uno de los países que forman el conjunto. La libre circulación representa, por tanto, una movilidad de bienes casi perfecta, por la inexistencia de barreras de carácter internacional y supone la creación de una unión aduanera y el pleno desarme contingentario entre los Estados miembros<sup>7</sup>.

La unión aduanera se realizaría mediante la supresión de las barreras arancelarias intracomunitarias (desarme arancelario) y por medio del establecimiento de un Arancel Aduanero Común frente al resto del mundo, desapareciendo los viejos aranceles nacionales. Para el desarme arancelario, los negociadores del Tratado de Roma fijaron un período mínimo de doce años, extensible a quince, dividido en tres etapas de cuatro años cada una (1958-1970); sistema que se vio muy flexibilizado con la «cláusula de aceleración» incluida en el Tratado, conforme a la cual los Estados miembros se declararon dispuestos a reducir sus derechos de aduanas a un ritmo más rápido que el ya descrito.

Para la fijación del nivel de los derechos de la Tarifa Exterior Común (TEC) se adoptó una regla general

bien sencilla: los derechos habían de situarse al nivel de la media aritmética de los aplicados en los cuatro territorios aduaneros de la Comunidad el 1 de enero de 1957 (Benelux, Francia, Italia y R. F. Alemania), sin más que algunas excepciones, las más importantes para el sector agrario.

Asimismo, dentro del Tratado de Roma, se previó la gradual aproximación de los aranceles de los cuatro territorios aduaneros a la Tarifa Exterior Común, siguiendo varias reglas. Para cada posición arancelaria la diferencia –en más o en menos– entre el derecho vigente en cada arancel nacional el 1 de enero de 1957 y el establecido en el TEC se había de reducir en un 30 por 100 al final de la primera etapa, en otro 30 por 100 al término de la segunda, debiendo quedar plenamente alineado con el Arancel Aduanero Común lo más tarde al final del período transitorio (1970). En virtud de la «aceleración», la última aproximación se llevó a cabo, efectivamente el 1 de julio de 1968, al igual que el perfeccionamiento del desarme intracomunitario a que nos hemos referido más arriba.

Con la aceleración decidida el 12 de mayo de 1960 pronto se alcanzó la casi plena resolución de los problemas de los contingentes industriales, a partir del 1 de enero de 1962; y el problema de la contingenciación agrícola se transfirió a la elaboración de una política agrícola común. La instauración del mercado interior único en 1993 levantaría las barreras aduaneras en el seno de Europa, permitiendo la libre circulación de mercancías, capitales y personas; aunque también quedarían barreras técnicas y fiscales, que sólo se resolvieron entre 1986 y 1993, en el proceso de creación del Mercado Interior Único (MIU)<sup>8</sup>.

### 3.2. El Mercado Común Agrícola

En el momento de negociarse el Tratado, los productos industriales en los países de la CEE no contaban con otra protección que la derivada de los

<sup>7</sup> Ramón Tamames, dir., *Entre Bloques y Globalidad*, Editorial Complutense, Madrid, 2005.

<sup>8</sup> El Código Aduanero comunitario actual –Código Aduanero Modernizado, CDM– se publicó en el Diario Oficial de la UE el 4 de junio de 2008.



derechos aduaneros y los contingentes. Por el contrario, para los productos agrícolas, además de los derechos y los contingentes, existían otras muchas restricciones y, sobre todo, el comercio de Estado, los calendarios fronterizos, los sistemas de precios mínimos, o simplemente el requisito de previa licencia de importación, constituyendo todo ello una reglamentación de alto proteccionismo, que sin embargo, y como veremos, fue evolucionando hacia una mayor apertura. La articulación de una Política Agrícola Común se fijó explícitamente en el artículo 3º del Tratado de Roma.

Con carácter general, los productos agrícolas quedarían sometidos al régimen relativamente simple de los productos industriales, pero con tan extenso número de excepciones que, de hecho, éstas constituyen la regla. Además, el Tratado formuló unos fines de carácter programático: acrecentar la productividad, hacer posible un nivel de vida equitativo para la población rural, estabilizar los mercados, garantizar los aprovisionamientos y asegurar precios razonables para los consumidores.

El procedimiento para desarrollar la política común también quedó fijada en el Tratado de Roma, conforme al cual se celebró la Conferencia de Stressa en 1958, de la que surgió el denominado primer Plan Mansholt, llamado así por el nombre del Vicepresidente de la Comisión Sicco Mansholt, verdadera base de toda la ulterior política agrícola comunitaria, cuyas primeras disposiciones vieron la luz en 1962: reglas de competencia, reglamento financiero, decisión sobre precios mínimos y precios reglamentarios de productos concretos. Toda una Política Agrícola Común (PAC) que ha tenido un desarrollo muy complejo y en una tendencia errática todavía pendiente de aclarar en 2012.

En 1968 Mansholt publicó un Memorándum sobre la reforma de la PAC que planteó la reducción del número de trabajadores agrícolas, así como la formación de unidades de producción agrícola más amplias y eficientes pero en 1970 el proyecto quedó virtualmente rechazado. De modo que ya en la década de 1970, surgieron dificultades ligadas a los excedentes que el mercado europeo no podía absorber, y que

fueron el origen de sucesivas reformas<sup>9</sup>. La de 1984 planteó la limitación del gasto presupuestario agrícola, estableciéndose el tope de su crecimiento en un ritmo del 74 por 100 de la tasa del aumento global del presupuesto comunitario y la aparición de las cuotas de producción para frenar los excedentes, especialmente en azúcar y lácteos.

La reforma de 1988 supuso un intento de estabilizar la producción agrícola, con los mecanismos de las tasas de corresponsabilidad en los diversos sectores, limitando la producción de compra garantizada. Asimismo, se fue a la reducción de los precios de intervención con mayor exigencia en los estándares para su entrega a los organismos de compra. Y se introdujeron otros métodos de atención a los problemas en curso: programas de reducción de oferta con el fomento del arranque de plantaciones de viñedo, manzanos, y cítricos; eliminación masiva de excedentes; congelación de los precios nominales en la generalidad de los productos, con caída efectiva de los precios reales; sistemas de alerta para la detección inmediata de nuevos fenómenos de sobreproducción; programa de abandono de tierras (*set aside*).

En 1992 se produjo la llamada reforma Mac Sharry, que tuvo como objetivos mantener la población rural, diversificar las actividades agrarias, controlar el gasto, sustituir las ayudas a productos por ayudas a la superficie, producción de calidad respetuosa con el medio ambiente, distribución equitativa del presupuesto comunitario, y medidas de estabilización de mercados (cuotas nacionales y primas al abandono); creándose nuevos apoyos en función de medidas agroambientales.

La siguiente reforma tendría su fundamento en la llamada Declaración de Cork, realizada en una reunión de expertos convocada el 9 de noviembre de 1996 por el Comisario de Agricultura, Franz Fischler, que se basaría entre otros aspectos en realizar un enfoque integrado de la política de desarrollo rural y sostenibilidad. Y en 1999 se amplió la dimensión de la PAC, apoyando su *primer pilar* –mercados agrícolas y precios–, con un

<sup>9</sup> Jaime Lamo de Espinosa *La nueva política agraria de la Unión Europea*, Encuentro Ediciones, Madrid, 1998.

*segundo pilar* dedicado al desarrollo rural; centrado en la mejora de la competitividad de la agricultura y en su multifuncionalidad: protección del medio ambiente, contribución al desarrollo sostenible, y desarrollo de las zonas rurales.

Desde los comienzos del siglo XXI, se produjeron importantes reformas de la PAC. En septiembre de 2003 se aprobó la llamada reforma Fischler, con la que se planteó la constitución de un nuevo Fondo Agrícola Europeo para el Desarrollo Rural (FAEDER). Posteriormente, y después de una serie de cambios parciales, el Consejo de Ministros de 19 de enero de 2009 adoptó una nueva reforma conocida como *chequeo de la PAC*, acordándose entonces como principales disposiciones la eliminación de la retirada obligatoria de tierras, el aumento gradual de las cuotas lácteas (1 por 100 por año hasta su abolición prevista para 2015), el desacomplamiento de las ayudas salvo excepciones. Todas las organizaciones comunes de mercado (OCMs) fueron modificadas, reduciéndose los apoyos y aumentándose la modulación; en el sentido de poner un tope de ayudas en función de la dimensión de las explotaciones. Como también se recreó la cantidad del presupuesto dedicada al desarrollo rural, a fin de mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales, planteándose incluso la creación de empleo no agrario.

Como nuevos ejes de la nueva reforma propuesta por la Comisión en 2011, los apoyos a la renta de los agricultores (y no a la producción) se orientan a dinamizar el crecimiento y el empleo, la mejora de los instrumentos de gestión de crisis, los pagos ecológicos, mayores inversiones para investigación e innovación, mayor competitividad, equilibrio de la cadena alimentaria, apoyo a las medidas agroambientales; instalación de jóvenes agricultores; promoción del empleo rural y del espíritu empresarial, atención a las zonas más frágiles y simplificación de la PAC. Esa nueva política habrá de estar aprobada en 2014.

### 3.3. La libre circulación del trabajo, derecho de establecimiento, servicios y capitales

El efectivo funcionamiento de un mercado común exigía la libre circulación no sólo de las mercancías, sino también de los factores de producción por lo que ha de hacerse una breve referencia a la libre circulación de los factores de producción, es decir, del trabajo y el capital, que en el Tratado de Roma tuvieron las siguientes denominaciones técnicas: 1) movimiento de trabajadores; 2) derecho de establecimiento; 3) libre circulación de servicios; 4) capitales<sup>10</sup>.

De esas cuatro categorías, la primera (trabajadores) representaba el trabajo manual en su forma más pura e inequívoca y sin acompañamiento del capital. La cuarta categoría de la enumeración (capitales) era capital puro, en su aspecto exclusivamente financiero, o sea, convertido en dinero efectivo, pues las transferencias de capital no monetario (por ejemplo: los elementos de una planta industrial completa financiados con una inversión directa) se conceptuaron siempre como simples intercambios de mercancías. Sin embargo, eran menos nítidas la segunda y tercera categorías, tanto el ejercicio del derecho de establecimiento como la prestación de servicios.

La equiparación de todos los trabajadores ciudadanos de los seis Estados miembros –incluso en el aspecto de la seguridad social de los trabajadores migrantes– fue un hecho desde julio de 1968, en que se suprimieron las últimas restricciones. Por otra parte, la transparencia del gran mercado común laboral, se vio facilitada gracias al funcionamiento de la «Oficina europea de coordinación de las compensaciones de ofertas y demandas de trabajo».

<sup>10</sup> Donato Fernández Navarrete, *Fundamentos económicos de la Unión Europea*, Thomson, Madrid, 2007.

En octubre de 1961 se publicó el *Programa general de establecimiento*, que obligó a los Estados miembros y a las instituciones de la CEE. Ese programa constituyó un cuadro, a partir del cual emanaron sucesivamente las directivas específicas para su efectivo cumplimiento, que se realizó normalmente, sin dificultades apreciables, salvo en el terreno de las profesiones liberales, en lo que se tropezó con algunos obstáculos. Para resolverlos se formaron «Comités de Enlaces» entre las diversas organizaciones profesionales y la CEE.

En cuanto a la libre circulación de servicios de un país a otro de la UE, sin ninguna clase de restricciones, no se abordó hasta mucho después de la primera fase de la integración, pues la propuesta para llevar a cabo esa importante liberalización, la conocida como Directiva Bolkenstein (Comisario europeo para el mercado interior), sólo llegaría en 2004, y fue aprobada en noviembre de 2006 como «Directiva de Servicios»; que incluye una serie de disposiciones para las empresas de servicios y sus usuarios.

En lo referente a la circulación de capitales, los Seis ya habían liberalizado en el marco de la OECE una parte importante de esos movimientos. De modo que al comenzar a sistematizarse la política comunitaria en este campo, sólo quedaban bajo control los movimientos de capital a corto plazo, cuya plena liberalización –para 1990– se acordó el 16 de junio de 1988, si bien con excepciones para Grecia, Portugal y España, que se incorporaron el 1 de febrero de 1992.

Finalmente, en lo concerniente a integración de los transportes, la CEE contaba ya con el útil precedente de la CECA, que se había ocupado a fondo de este problema en el sector concreto carbón-siderurgia; y al igual que en el caso de los servicios, la integración a escala comunitaria se inició conforme a las previsiones de un programa («Memorándum Schauss», 1961) que contenía una serie de reglas, condiciones, y otras disposiciones útiles. Luego vendrían las previsiones del Mercado Interior Único de 1987 para 1993 y a la postre, y no sin grandes demoras, la liberalización de todos los transportes (carretera, navegación y aéreo).

## 4. El sistema monetario europeo

El Sistema Monetario Europeo (SME), considerado generalmente como un primer paso efectivo hacia la formación de la Unión Monetaria (UM), entró en vigor oficialmente el 13 de marzo de 1979, como respuesta a las alteraciones causadas en las economías europeas por el colapso de los acuerdos de Bretton Woods en la década de los 70: inconvertibilidad oro del dólar en 1971, y tipos de cambios fluctuantes frente al anterior sistema de cambios fijos del FMI. Así, al dejar de ser el dólar de EEUU la unidad de cuenta europea (UCE) para presupuestos, precios agrícolas, etc., hubo que idear un sistema europeo garantizándose una cierta estabilidad.

Ése es el origen de la «serpiente monetaria europea», con la que se aspiraba –mediante intervenciones concertadas en el mercado por parte de los Bancos Centrales de «los Nueve»– a mantener una cierta relación de paridad flexible. Los tipos de cambio de los integrantes de este sistema podían fluctuar en una banda de 4,50 puntos, 2,25 por arriba y por abajo. Sin embargo, la vida de la serpiente fue corta por las salidas de Inglaterra, Italia y Francia (dos veces) que dejaron el sistema reducido a cinco países (Alemania, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo), que con la ausencia de los otros países pasaron a una superserpiente; con una banda de fluctuación de tan sólo el 2,5 por 100 (1,25 por encima y 1,25 por debajo). Todo lo cual marcó la ulterior prevalencia del Bundesbank.

Los tipos flexibles que siguieron a la parcial ruptura de la serpiente, crearon incertidumbres en los mercados comunitarios, haciendo más costosas las transacciones. Parecía entonces deseable crear un sistema europeo y esto es lo que se logró en 1979 con el Sistema Monetario Europeo (SME) y la creación del ECU, que pasó a ser la unidad de cuenta –en la que ya se formularon los presupuestos y los demás cálculos comunitarios– derivada de una cesta de monedas de todos los signos monetarios de los países de la Unión.

El componente central del SME fue el mecanismo de tipos de cambio (MTC), un sistema voluntario de tipos de cambio semi-fijos, basado en la unidad monetaria europea (ECU), adoptada en la creación del SME, y basada en una valoración cualificada de las monedas de los Estados miembros. Bajo el MTC, las monedas participantes fueron autorizadas a fluctuar en relación con cada una de las otras y el ECU pero dentro de una banda fija de valores<sup>11</sup>.

En el SME las diversas monedas de los Estados miembros quedaban relacionadas mediante paridades de cada moneda con las demás, con el compromiso de mantener los tipos de cambio dentro de una banda de un 2,25 por 100 respecto al marco alemán, DM, que tenía la función de moneda ancla; aunque se hicieron excepciones para algunos países –Italia, España, Reino Unido, y Portugal–, con márgenes del 6 por 100. Después, las turbulencias monetarias internacionales 1992-93, condujeron, el 1 de agosto de 1993, a ampliar la banda de fluctuación al 15 por 100.

La experiencia del ECU desde su introducción en 1979 fue aceptablemente buena, cotizándose diariamente en todos los mercados comunitarios, e incluso en EEUU y Japón; y con emisiones y préstamos en ECU, que por ser una valuta cesta tenían menos fluctuaciones que el dólar; por el hecho de que de sus monedas integrantes unas podrían tender a la apreciación y otras a la depreciación, compensándose entre sí.

En 1987, con ocasión de la crisis bursátil del 19 de octubre empezó a apreciarse cada vez más la vulnerabilidad de la CE respecto a las fluctuaciones del dólar y de los mercados monetarios de EEUU; lo cual, inevitablemente aceleró los trabajos para la Unión Monetaria, tema que finalmente constituiría el núcleo esencial del Tratado de Maastricht. Así las cosas, el 2 de mayo de 1998 se configuró definitivamente el Eurosistema, con el Banco Central Europeo como agencia del mismo<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Luis Ángel Rojo, *El sistema monetario europeo y el futuro de la cooperación en la CEE*, Instituto de España, Espasa Calpe, Madrid, 1989.

<sup>12</sup> Ramón Tamames, *La crisis de la deuda soberana en la Eurozona: España, un proyecto de país*, Turpial, Madrid, 2012.

## 5. El Acta Única Europea y el ajuste de la Unión Europea

### 5.1. Las transformaciones del Acta Única

Al comenzar la década de 1970, las Comunidades Europeas se encontraban en un grave estado de incertidumbre y de crítica generalizada<sup>13</sup>, sobre todo por el insuficiente avance del proceso de integración. Lo cual desencadenó todo un esfuerzo para superar tal estado de cosas. Desde el Consejo de Ministros se planteó una iniciativa italo-alemana presentada por Genscher y Colombo bajo el título de «Un proyecto de Acta Europea» entre cuyos objetivos se encontraba la cooperación política, la conjunción de las estructuras de decisión bajo el Consejo Europeo y la ampliación de funciones del Parlamento, así como la moneda común.

Fue sobre todo importante iniciativa la planteada en el Parlamento Europeo planteada por el eurodiputado Altiero Spinelli, quien en 1984 ultimó un proyecto de Tratado de la «Unión Europea», destinado a fusionar definitivamente las tres Comunidades en una, reforzar el Parlamento con poderes legislativos de alcance federal y transformar la Comisión en verdadero poder ejecutivo. Constitución que fue adoptada por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, sólo a título de inspiración.

Por otra parte, el nuevo presidente de la Comisión, Jacques Delors, presentó en 1985 un conjunto de propuestas para fortalecer las instituciones, y pasar a un auténtico mercado único sin barreras, *plan Delors* que se detalló en el Libro Blanco de la Comisión; con un inventario de 300 medidas legislativas para llegar, en 1992, al mercado interior único, tarea que en gran parte se debió al imaginativo Comisario Lord Cockfield.

Con todo ese bagaje, se llegaría al Acta Única Europea (AUE), firmada en Luxemburgo el 17 de febrero y el 28 de febrero de 1986 en La Haya, por los 12 Estados miembros que en aquel momento formaban la Comunidad Europea y que entraría en vigor el 1 de

<sup>13</sup> Ramón Tamames, *El Mercado Común Europeo. Una perspectiva española y latinoamericana*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, págs. 83 a 130.

julio de 1987, comportando una serie de modificaciones concretas del Tratado de Roma, entre ellas el reforzamiento del mecanismo de adopción de acuerdos por mayoría cualificada, en vez de unanimidad, en el Consejo; la supresión de todas las barreras al intercambio para el 31 de diciembre de 1992; el avance hacia la unión monetaria; políticas comunes de investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente, y asuntos sociales; y las bases de cooperación política, con reuniones trimestrales de los ministros de asuntos exteriores y un miembro de la Comisión. Pero sobre todo, en el AUE se diseñó el mercado interior único para 1993.

### 5.2. El Mercado Interior Único (MIU)

El proyecto MIU se detalló en el aludido Libro Blanco, en un frente de acciones dirigidas a eliminar tres clases de fronteras: físicas, técnicas, y fiscales. Las fronteras físicas —aduanas, controles de inmigración, pasaportes, registro ocasional de equipajes personales—, eran todavía en 1983 la más clara manifestación de las deficiencias de la integración europea. Al respecto, el Libro Blanco no sólo simplificó procedimientos, sino que en él se planteó la completa eliminación de los controles fronterizos, recurriendo a otros medios de fiscalización: mejora de la vigilancia en las fronteras de la CE frente a terceros, inspecciones puntuales dentro de los propios Estados miembros, e incremento de la cooperación entre las autoridades nacionales.

Por su parte, la eliminación de las fronteras técnicas abarcó a una multiplicidad de temas: homologación o normalización de prescripciones técnicas, adjudicación de contratos públicos en un mercado abierto a todos, libre movimiento de trabajadores y profesionales, comercio de servicios y flujo de capitales sin trabas, cooperación industrial, y armonización del derecho comunitario. Por último, la eliminación de las fronteras fiscales implicó la armonización del IVA y de los impuestos especiales. En definitiva, en 1993 la UE pasó a tener un verdadero mercado interior único sin barreras.

### 5.3. La nueva política presupuestaria

Este fue uno de los grandes ajustes de la CE de cara al Mercado Único en 1993. El límite global a los recursos utilizables por la CE se estableció en forma de porcentaje del PNB para toda la Comunidad, concretamente, un máximo del 1,27 por 100, aunque hasta el 2002 nunca se superó de hecho el 1,11 por 100. Hoy en día, este límite está establecido en 1,23 por 100 de la RNB (Renta Nacional Bruta), y su composición es la siguiente:

- *Recursos propios tradicionales*: derechos de aduana, exacciones reguladoras agrícolas, y cotizaciones sobre el azúcar.
- *El denominado tercer recurso*, basado en el IVA, lo integran dos tramos: el primero, se calcula aplicando un tipo, uniforme a todos los Estados miembros, sobre la base de sus ingresos previsibles por IVA, nivelados para todos los Estados miembros al 55 por 100 de su respectivo PNB; el segundo tramo lo constituye la aportación de cada Estado miembro por el concepto de compensación al Reino Unido (cheque británico, o diferencia entre lo que paga y recibe el Reino Unido a y de la CE).
- *El cuarto recurso* tiene carácter complementario, con contribuciones de los Estados miembros en función de su RNB.

### 5.4. La reforma de los Fondos Estructurales

Dentro de la reforma presupuestaria, y de cara a compensar los posibles efectos negativos del MIU en los países de menor desarrollo de la CE, en 1988 se acordó también la reforma de los Fondos Estructurales (Fondo Social Europeo, FSE; Fondo de Desarrollo Regional, FEDER; y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola; FEOGA). Además, se duplicaron los recursos destinados a los Fondos entre 1989



y 1993, a fin de cubrir varios objetivos prioritarios, con las siguientes concreciones:

- *Objetivo 1.* Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. En este objetivo participan el FEDER, el FSE y el FEOGA-Orientación.
- *Objetivo 2.* Reconvertir las regiones fronterizas, o las regiones o partes de regiones más gravemente afectados por el declive industrial. El FEDER y el FSE son los encargados de este objetivo.
- *Objetivo 3.* Combatir el paro de larga duración mediante la acción del FSE.
- *Objetivo 4.* Facilitar la inserción profesional de los jóvenes, a través de la actuación del FSE.
- *Objetivo 5.* En la perspectiva de la reforma de la política agraria común, los objetivos se concretan en ajustar las estructuras productivas y de comercialización agrarias (5-a, FEOGA-Orientación), y en contribuir al desarrollo de las zonas rurales (5-b, FEOGA-Orientación, FSE, y FEDER).
- *Objetivo 6.* Adaptación económica de las regiones menos pobladas (todos los fondos).

Posteriormente, y conforme a la *Agenda 2000*, para el período del 2000 al 2006, el número de objetivos se redujo a tres; el primero para fomentar el desarrollo de aquellas regiones donde éste sea más lento; el segundo a fin de respaldar la reconversión económica y social de las zonas que se enfrentan a problemas estructurales; y el tercero, para prestar apoyo a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

### 5.5. Los ACP: de los Convenios de Yaundé al de Cotonú

Desde el Tratado de Roma de 1957, los fundadores de la integración europea ya decidieron que había de darse un estatus especial a las colonias de los Estados miembros de la CEE; así como a sus provincias o departamentos ultramarinos. Luego, con la independencia colonial se ofreció un tratamiento especial a los Estados Africanos y Malgache Asociados (EAMA) y más tarde, ese régimen fue completándose a través de los sucesivos Convenios de Yaundé y Lomé; para llegar finalmente al Acuerdo de Cotonú, firmado en el año 2000<sup>14</sup> que hoy cubre la relación de la UE con un total de 79 países de África, Caribe y Pacífico.

Los objetivos principales de Cotonú son la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza, la integración progresiva de los países ACP en la economía mundial de forma conciliada con el medio ambiente, y la aceleración del desarrollo económico, con una duración del Tratado de veinte años (hasta 2020), con revisiones quinquenales del mismo. En su texto se mantienen las instituciones conjuntas de la cooperación creadas por los cinco Convenios sucesivos de Lomé; esto es, el Consejo de Ministros (se reúne una vez al año por iniciativa de la Presidencia), el Comité de Embajadores; y la Asamblea Parlamentaria paritaria, como órgano consultivo que se reúne en sesión plenaria dos veces al año.

## 6. Las otras integraciones europeas

Aparte de la CE/UE a la que nos hemos referido extensamente, ha de hacerse referencia, aunque sea muy brevemente, a los otros dos proyectos europeos: la EFTA, que sigue viva aunque a escala de pocos países; y el COMECON, que se disolvió en 1991.

<sup>14</sup> Acuerdo 2005/483/CE de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000.



### 6.1. La EFTA y la gradual inserción de sus Estados miembros a una CE cada vez más amplia

En el artículo 5 del Tratado de París de 1948 por el cual se constituyó la OECE, se previó la posibilidad de crear una unión aduanera a escala de toda la organización (los 17 países de Europa Occidental beneficiarios del Plan Marshall). Al fracasar las negociaciones sobre este proyecto, no sólo por la complejidad de negociar entre tantos Estados, sino fundamentalmente por la oposición del Reino Unido a abandonar sus compromisos con la Commonwealth, Europa Occidental quedó separada en dos grupos, el de *los Seis* y el de *los Once* restantes, que luego se redujo a *los Siete*.

Poco después de la ruptura del Reino Unido con los Seis en cuanto a la formación de la CEE en 1957, en una reunión celebrada en el barrio londinense de Westminster por las Federaciones de Industrias Británica y Sueca, se hizo la petición oficial de crear una Zona de Libre Comercio de los Siete (Declaración Westminster). Las negociaciones avanzaron rápidamente y finalmente el 4 de enero de 1960 se firmaría el Convenio de Estocolmo, constitutivo de la Asociación Europea de Libre Comercio, más conocida como EFTA (*European Free Trade Association*), como alternativa a la CEE, participando en ella Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. En 1961 entró Finlandia, en 1970 Islandia y en 1991 Liechtenstein.

La comparación entre el Convenio de Estocolmo y el Tratado de Roma es de lo más ilustrativa, pudiendo apreciarse claramente que el grado de integración a que se aspiraba en la EFTA era mucho menor. Si en el Tratado de Roma había 250 artículos, muchos de ellos de gran extensión, en el Convenio de Estocolmo sólo fueron 44. Por otra parte, en el Tratado de Roma había 45 artículos sobre política económica y financiera (arts. 85 a 130), en tanto que el Convenio dedicaba a estas cuestiones un solo artículo (el 14). En definitiva, mientras la EFTA no pasó de ser una alianza comercial, la CEE era el embrión de una verdadera unión económica.

Esa gran diferencia se hizo más que visible en los años siguientes. Primero cuando tres países originarios de la EFTA –Reino Unido, Irlanda y Dinamarca– negociaron con la CEE para ingresar en ella, lo que finalmente sucedió en 1972, la EFTA se vio reducida a ocho países: Islandia, Noruega, Suecia, Suiza, Finlandia, Portugal, Austria y Liechtenstein, con todos los cuales la CE acordó tratados de asociación, para una integración comercial plena; aunque cada país de la EFTA residual conservara su propio arancel de aduanas frente al resto del mundo.

Ulteriormente en 1992 (Tratado de Oporto) la CE estableció un sistema de asociación más estrecho y flexible: el Espacio Económico Europeo (EEE), que dio cobijo a Islandia, Noruega y Liechtenstein, pues ninguno de esos tres países tenían intención de ingresar con plenos derechos en la CEE; cosa que sí manifestaron, en cambio, otros, como Portugal, que se adhirió en 1986, al tiempo que España y después, Suecia, Finlandia y Austria, tres Estados neutrales que se incorporaron a la UE en 1995. Descolgada de todo, quedó Suiza, siguiendo con su mero tratado de asociación de 1972.

La EFTA quedaría reducida, pues, a Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein, que mantienen su sistema del Tratado de Estocolmo de 1959, mejorado por toda una serie de sucesivos retoques. De cara al futuro, lo más probable es que los Estados miembros de la EFTA residual acaben ingresando en la UE, empezando por Islandia, que ya solicitó su entrada en 2009.

### 6.2. El Comecon: de la ineficiencia a la extinción

Tras la puesta en marcha del Plan Marshall del que nacería en 1948 la OECE y de la constitución de la OTAN en 1949, la URSS reaccionó con sendos organismos para el Este, que buscaban una cierta coordinación en la Europa central y oriental. El primero de ellos, el Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME, más conocido por Comecon), se creó en enero

de 1949 con sede en Moscú; y el segundo, la Organización del Pacto de Varsovia, con fines militares, que se fundó en la capital polaca en mayo de 1955, aunque *de facto* la intercoordinación militar de los países del área comunista, bajo la hegemonía soviética, databa de mucho antes<sup>15</sup>.

Los socios fundadores del Comecon fueron la URSS, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania y Bulgaria. Poco después de crearse, entró Albania, pero dejó de ser país miembro en 1968, como una secuela más de la discordia chino-soviética. Por el contrario, Mongolia, que inicialmente fue simple observador, pasó a ser miembro de pleno derecho en 1962 y Cuba hizo lo propio en 1973. Como países observadores en el Comecon figuraron también Yugoslavia, Corea del Norte y Vietnam.

El Comecon se vio muy afectado por las desavenencias entre los países socialistas, que una vez planteadas, alcanzaron gran dureza, por la ausencia de un espíritu verdaderamente internacionalista, y las circunstancias específicas que fueron surgiendo, todo lo cual explica los pobres resultados del Comecon, no comparables, en ningún momento, a los de la OECE/OCDE, o a los alcanzados por la CEE y en la EFTA.

En el fondo, la clave de las disfunciones del CAME siempre estuvo en dos circunstancias: la falta

de un verdadero sistema de precios y de mercado, y la hegemonía de la URSS: un país veinte veces mayor que el resto del área, y con población casi triple. Con una influencia soviética que además de por su poder militar y político, provenía de su posición como principal suministrador de energía y materias primas, y de comprador masivo de las producciones industriales de los otros países del Comecon. Por lo demás, la política de Perestroika de Gorbachov, de «comunismo con libertad», iniciada en 1987, fue de mal en peor, y lejos de alentar un Comecon más coordinado y eficiente, suscitó la posibilidad de buscar nuevas orientaciones.

Los acontecimientos se aceleraron con la caída del muro de Berlín (1989) de modo que en la 45ª sesión del Consejo del Comecon, celebrada en Sofía en enero de 1990, las críticas a la organización se hicieron ya del todo virulentas: despilfarro energético, sobredimensionamiento de la industria pesada, subordinación a los intereses soviéticos, etc. Finalmente, ya en trance de disgregarse la URSS, el 27 de junio de 1991, se firmó el acuerdo de disolución del Comecon. A partir de ese momento (con la desaparición simultánea del Pacto de Varsovia) se hizo claro que los ex socios del Comecon irían planteándose, de uno u otro modo, su inserción en la CE/UE, tal como comenzaría a producirse con la integración de algunos de aquellos países, producida en 2004 y 2007.

<sup>15</sup> Jenny Brine, *COMECON: The rise and the fall of an international socialist organization*, Rutgers University, 1992.



# LA UNIÓN EUROPEA

Rogelio Pérez Bustamante  
Universidad Rey Juan Carlos

## Resumen

Las transformaciones históricas que se produjeron en el espacio europeo y el éxito de la Comunidad Económica Europea, posibilitaron la apertura de un proceso que llevaría a la unión económica y monetaria, esto es, al nacimiento del euro. Y ulteriormente a la construcción de una unión política, inicialmente planteada de modo intergubernamental, para el ámbito de la política exterior y de la política de justicia e interior. Realizaciones que fueron desarrollándose vía los sucesivos tratados de la UE: Maastricht, Ámsterdam y Niza, y finalmente el de Lisboa de 2009 –sustitutivo de la frustrada Constitución Europea– que otorgó carácter vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. A lo largo de ese proceso, se realizaron las ampliaciones cuarta y quinta de la UE, para dar luz verde al ingreso de nuevos Estados miembros, hasta configurarse la UE-27; un espacio de 510 millones de ciudadanos, con un PIB similar al de EEUU y casi doble que el de China (2011). Diecisiete de los veintisiete Estados miembros ya forman parte de la unión monetaria del euro.

## Abstract

*The historical changes that occurred in the European scenario, and the simultaneous success of the European Economic Community, made possible the start of a process that would lead to the Economic and Monetary Union, and therefore to the birth of the Euro. A progress continued with the building of a political union, initially planned on the basis of an inter-governmental structure, to be applied in the fields of foreign policy and justice and home affairs policy. Those developments were set in the successive European treaties of Maastricht, Amsterdam and Nice; and finally, in the 2009 the Lisbon Treaty –in substitution of the frustrated European Constitution–, that includes the Charter of Fundamental Rights of the EU. Throughout this process, the fourth and the fifth enlargements gave green light to the entry of new member States, to attain the EU-27; a space of about 510 million citizens and a global GDP the equivalent to the one of the USA, and double of the Chinese. At present, seventeen member countries are associates of the Monetary Union of Euro.*

## 1. Los tratados de la Unión

La reflexión planteada en la década de 1980 sobre la extensión del campo de aplicación de la unificación continental fue resultado de las propias transformaciones históricas que se produjeron en el espacio europeo; sobre todo, el desmantelamiento de la URSS, que supuso el fin del socialismo real y de cualquier eventualidad de guerra fría, por la disolución de las estructuras militares del Pacto de Varsovia y del Comecon. Desde entonces, el Consejo de Europa practicaría una política activa de apertura al Este y la CE comenzó en 1988 a negociar acuerdos comerciales, instaurando programas específicos como el programa

PHARE, de ayuda a la reestructuración económica de los antiguos países de la órbita soviética.

En paralelo, la reunificación de Alemania culminó el 3 de octubre de 1990, lo que pesaría en el ánimo de la República Federal ampliada para fijar la apertura del proceso que llevaría a la Unión Económica y Monetaria (UEM) y al nacimiento del euro. Así las cosas, en el Consejo Europeo de Dublín de 1990 se acordó el desarrollo paralelo de dos conferencias intergubernamentales para la unión política y la unión monetaria, dirigidas a elaborar el nuevo *Tratado de la Unión Europea*, que sería firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que pasamos a examinar.

### 1.1. El Tratado de Maastricht

El Tratado de Maastricht consagró oficialmente el nombre de *Unión Europea*, lo que supuso «una nueva etapa en el proceso de unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa»<sup>1</sup>, dando carácter unitario de la construcción jurídica según se estableció en el párrafo 3º del artículo A en el que se dispuso que «La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas, completadas con las políticas y formas de cooperaciones establecidas por el presente Tratado»; con específica referencia a los principios de subsidiariedad, lealtad comunitaria, unidad del marco institucional y principio democrático.

Conforme a una propuesta hecha por España durante su presidencia del primer semestre de 1989, en Maastricht nació la *ciudadanía de la Unión*, para todos los nacionales de cualquier Estado miembro, lo que comportó los derechos de libre circulación y residencia en los Estados miembros, derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento europeo, y el derecho de petición ante el Defensor del Pueblo, así como protección diplomática y consular.

El Tratado de Maastricht, tuvo serios problemas en su ratificación, derivados en gran medida de una profunda crisis económica, industrial y agraria de 1991-1993, que disparó las tasas de desempleo; con graves tensiones monetarias que pusieron en cuestión el SME por la oleada de euroescepticismo que se desencadenó. En ese contexto en el referéndum de Dinamarca triunfó el no (2 de junio de 1992), por una escasa diferencia de 50.000 votos. En una segunda votación, tras la concesión a Dinamarca de una cláusula de exclusión (*opting out*) en lo referente a la tercera fase de la UEM y en todo lo relacionado con asuntos de Defensa, el pueblo danés ratificaría el Tratado con 53.8 por 100 de votos favorables en un referéndum. Se abrió así paso definitivamente a la Unión Monetaria.

En el Tratado de Maastricht se instituyó el *régimen general de la cooperación reforzada*, con el principio de que en cada configuración de ese tipo debe participar un mínimo de nueve Estados, manteniéndose abierta la opción a la ulterior participación de cualquier otro Estado miembro, detallándose que los actos adoptados en el marco de tal cooperación sólo tienen carácter vinculante para los Estados miembros participantes y no se consideran parte del acervo comunitario. La finalidad de la cooperación reforzada consiste en impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el 1 de noviembre de 1993, se aprobó por la Comisión el Libro Blanco *Crecimiento, Competitividad, Empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Todo un proyecto para dar respuesta a la crisis del europeísmo, que se traduciría en un importante descenso de la tasa potencial de crecimiento, incremento del paro, descenso de la tasa de inversión y debilitamiento de la posición europea en el espacio global.

### 1.2. El Tratado de Ámsterdam

Paralelamente a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se plantearían diversas iniciativas a favor de un mayor desarrollo institucional, incluyendo la simplificación de los Tratados y la resolución de diversas cuestiones institucionales pendientes. Lo que daría lugar a una nueva conferencia institucional que comenzó en marzo de 1996 y que finalizó en el Consejo Europeo de 17 de junio de 1997, con el resultado final del Tratado de Ámsterdam, firmado en esa ciudad el 2 octubre de aquel año, y que entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros<sup>2</sup>.

Fundamentalmente el Tratado de Ámsterdam modificó la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos de interior para crear el «Espacio de Libertad, Seguridad

<sup>1</sup> J. Closs, *Le Traité de Maastricht. Genèse, Analyse, Commentaires*, Bruylant, 1994.

<sup>2</sup> Marcelino Oreja, *El tratado de Ámsterdam de la Unión Europea: análisis y comentarios*, McGraw-Hill, 1998.

y Justicia», al objeto de garantizar la libre circulación de personas y ofrecer un elevado nivel de protección a los ciudadanos; englobando ámbitos políticos desde la gestión de las fronteras externas de la Unión Europea hasta la cooperación judicial en materia civil y penal, abarcando también a políticas de asilo e inmigración, cooperación policial y lucha contra la delincuencia.

El Tratado fue recibido con abundantes críticas, entre ellas no haber adaptado las Instituciones al futuro proceso de ampliación al Este, y no haber reforzado el poder de las instituciones comunitarias, ni haber solucionado el denominado *déficit democrático* de la Unión, sin haber resuelto tampoco la personalidad jurídica plena de la Unión.

### 1.3. El Tratado de Niza

El periodo correspondiente a la última década del siglo XX estaría marcado en Europa por las negociaciones con los países candidatos a la entrada en la UE, que se encauzaron por las deliberaciones del Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995. Con dictámenes que se incorporarían a la llamada *Agenda 2000*; que entre otras materias incorporaron el marco financiero de apoyo al proceso de preadhesión de los nuevos futuros Estados de la Unión, conteniendo asimismo las perspectivas generales de desarrollo; todo ello conforme a los *criterios de Copenhague* establecidos en 1993 como cauce para la gran ampliación prevista al Centro y Este de Europa<sup>3</sup>.

La Conferencia Intergubernamental de 2000 llevó a un nuevo Tratado, aprobado en el Consejo Europeo de Niza de 11 de diciembre de 2000, que se firmó el 26 de febrero de 2001 y que entró en vigor el 1 de febrero de 2003; tras la ratificación por los quince Estados miembros de la UE, según sus respectivas normas constitucionales.

La Conferencia Intergubernamental que dio lugar al Tratado de Niza tenía un mandato muy claro: prepa-

rar a la UE para la gran ampliación al Este, revisando los Tratados en cuatro ámbitos principales: tamaño y composición de la Comisión; ponderación de las votaciones en el Consejo; ampliación de la votación por mayoría cualificada; cooperaciones reforzadas. Llevándose finalmente a cabo una reforma institucional que sería calificada de *técnica y limitada*.

Tras la firma del Tratado de Niza, el conjunto del Derecho comunitario se asentaba en ocho tratados, a los que se añadían más de cincuenta protocolos y anexos, con una arquitectura europea cada vez más compleja y poco comprensible para los ciudadanos europeos. Sin que las adaptaciones técnicas del Tratado de Niza sirvieran para clarificar la situación, por lo cual se abrió el camino a un proceso de reforma institucional, ya previsto en la «Declaración relativa al futuro de la Unión», anexa al Acta final de la Conferencia Intergubernamental de 2000, que especificó las etapas que en lo sucesivo jalonarían la senda hacia un nuevo tratado omnireformador, la Constitución Europea, tema al que luego nos referimos.

## 2. Las políticas de la Unión Europea

El Tratado de Maastricht estableció en su Título II, en el que modificó el Tratado de la Comunidad Económica Europea, un sensible avance en las competencias comunitarias, ampliando el escenario de las políticas públicas de la Unión, con políticas comunitarias en seis nuevos ámbitos: redes transeuropeas, medio ambiente, política industrial, protección a los consumidores, cultura, educación, formación profesional y juventud. Por otra parte, y tal como estableció en su exposición de motivos, en Maastricht se incluyó con carácter intergubernamental la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), con el principal objetivo de salvaguardar los valores comunes, el reforzamiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros y el mantenimiento de la paz, en lo que pasó a llamarse el II Pilar de la UE (el primero todo lo referente a Unión Aduanera, Unión Económica y Monetaria, PAC, etc.).

<sup>3</sup> Paz Andrés Sáenz de Santa María, Carlos Moreira González, Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, Araceli Mangas Martín, *Tratado de Niza: análisis, comentarios y texto*, Colex, 2002.

Las disposiciones relativas a la PESC marcaron los objetivos de una cooperación sistemática, y de preparación de acciones comunes, y en esa línea de mayor coordinación se pidió a la Unión Europea Occidental (UEO) que «formara parte integrante de la Unión Europea, al tiempo que se planteó el respeto a las obligaciones para determinados Estados miembros con la OTAN»; todo ello, sin perjuicio de que en la trayectoria de cooperación algunos Estados miembros pudieron adoptar decisiones conjuntas a través de la cooperación reforzada.

En esa línea de avance en la política exterior común, en el Tratado de Ámsterdam se creó el Alto Representante de la PESC en la figura del Secretario General del Consejo, y se configuró la Unidad de Planificación y de Alerta Rápida, para los temas de política exterior. Por otra parte, se reforzaron las misiones de gestión de crisis o las misiones de mantenimiento de la paz. El Comité político y de seguridad (COPS), el Comité militar de la UE (CMUE) y el Estado Mayor militar de la UE (EMUE) pasaron a constituir las estructuras políticas y militares permanentes, de consagración de una política de defensa autónoma y operativa de la Unión. Luego, en el Consejo Europeo de Helsinki, celebrado en diciembre de 1999, se instauró el *objetivo global*, es decir, la capacidad de la Unión de poder desplegar, en el plazo de 60 días y durante al menos un año, de hasta 60.000 efectivos militares.

Otra nueva política incluida en el Tratado de Maastricht fue lo relativo a la cooperación en los asuntos de Justicia e Interior (JAI, el III Pilar de la UE) también con carácter intergubernamental, entre cuyas materias se incluyeron la política de inmigración y asilo, la cooperación judicial en materia civil y penal y la cooperación aduanera. Posteriormente, en el Tratado de Ámsterdam, se instituyó el *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, comunitarizando el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil.

### 3. La Unión Monetaria

La primera iniciativa concreta realizada para completar el Mercado Único con una verdadera Unión Económica y Monetaria (UEM), emanó del Presidente del Gobierno francés Edouard Balladur, quien distribuyó el documento de tal carácter el 8 de enero de 1988, con la aprobación inmediata del ministro alemán Genscher a la idea de crear un Banco Central Europeo. En el Consejo Europeo de Hannover de junio de 1988 se confió la idea de estudiar y proponer etapas concretas para el funcionamiento efectivo de una unión económica y monetaria, creándose un comité presidido por Jacques Delors, que presentó su informe el 17 de abril de 1989<sup>4</sup>. Posteriormente, la UEM sería objeto de una Conferencia Intergubernamental celebrada en Maastricht en diciembre de 1991 planteando su desarrollo en tres fases:

- *Fase 1ª (del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993):* libre circulación de capitales entre los Estados miembros, refuerzo de la coordinación de las políticas económicas e intensificación de la cooperación entre los bancos centrales.
- *Fase 2ª (del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998):* convergencia de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros (con el fin de garantizar la estabilidad de los precios y unas finanzas públicas saneadas) y creación del Instituto Monetario Europeo (IME) y, posteriormente, del Banco Central Europeo (BCE) en 1998.
- *Fase 3ª (desde el 1 de enero de 1999):* fijación irrevocable de los tipos de cambio e introducción de la moneda única en los mercados de cambio y en los pagos electrónicos; introducción del euro fiduciario.



Para la creación efectiva de la UM en el Tratado de Maastricht, se fijaron los llamados criterios de convergencia, obligando a los Estados candidatos a ingresar en la UM en las siguientes condiciones:

- Déficit público anual no superior al 3 por 100 del PIB.
- Deuda pública acumulada no mayor al 60 por 100 del PIB.
- Tasa de inflación no por encima de 1,5 puntos de los tres países comunitarios con menor presión inflacionista.
- Obligación de haber permanecido en la banda estrecha del SME (con un margen máximo de 2,25 por 100), sin haber procedido en ese mismo período a ninguna devaluación.
- Tipos de interés a medio y largo plazo (medibles por los bonos emitidos por los Estados miembros), no superiores en dos puntos a los correspondientes a los tres países con menor inflación.

Con base en los cinco criterios expresados, se puso en marcha la política de convergencia, que desde 1992 (incluso antes de entrar en vigor el Tratado de Maastricht) fue haciendo del espacio de la futura Unión Monetaria un área monetaria óptima (AMO), en el sentido de Robert Mundell, para que fuera posible la moneda común con los mínimos costes sociales. Esa AMO se culminaría con la creación de las instituciones centrales de la Unión: el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y el Banco Central Europeo (BCE).

Al comenzar la tercera fase de la UEM (2 de mayo de 1998), once Estados miembros adoptaron el euro como moneda única, a la que fueron incorporándose nuevos Estados miembros hasta totalizar 17 en 2012.

Sobre esta base se constituyó el 1 de enero de 1999 la Eurozona, y en 2002 el euro entró en circulación. En 2012, los 17 Estados miembros de la Eurozona son Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia,

Eslovenia, Estonia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal. La autoridad monetaria que controla la eurozona es el Eurosistema con su agente el BCE, y la autoridad económica y política reside en el Eurogrupo y en la Comisión Europea.

La Unión Monetaria constituye una revolución mental, política y económica por el efecto que supuso en lo sucesivo para los Estados miembros de la Eurozona en términos de menores costes de transacción (comisiones de cambio, etc.) entre los Estados miembros. Se generó así un gran aumento de los intercambios intracomunitarios, haciéndose más efectivo el mercado único. También serían decisivas las reformas que la Unión Europea habría de llevar a cabo para reforzar la unión monetaria: política fiscal, política presupuestaria, etc.

Políticamente, la culminación de la Unión Monetaria representó una auténtica *Declaración de Independencia*, en analogía a lo que en Estados Unidos sucedió en el año 1776 al establecerse la senda hacia un dólar único, que se implantó en 1792 con la *Hamilton Coinage Act* (cuyas pautas se fijaron conforme al *Spanish milled dollar*, Real de a Ocho), para después completarse con la emisión de los *greenbacks* (el billete verde de la Tesorería) desde 1861. Con la creación, por último, del propio Sistema de la Reserva Federal, o banco central de EEUU, a partir de 1911.

### 3.1. La crisis de la Eurozona

A partir de la crisis financiera que se inició en 2007, los Estados de la Eurozona comenzaron a padecer serios problemas de confianza, con ataques especulativos de la deuda de varios de sus Estados miembros, turbulencias en sus mercados financieros y bursátiles, y caída del valor cambiario de la moneda única; en un contexto de incertidumbre y dificultad crecientes. Para tratar de resolver la cuestión, y tras múltiples complicaciones, el Consejo Europeo de 9 de diciembre de 2011, adoptó una serie de decisiones:

- *Pacto fiscal y regla de oro países del euro.* Las Administraciones públicas de la Eurozona se comprometieron a un presupuesto equilibrado o con superávit. Norma que deberá inscribirse en las respectivas Constituciones o en la legislación equivalente de cada Estado. Al propio tiempo, se acordó el endurecimiento de las sanciones a los países que sobrepasen su déficit en más del 3 por 100, o el 60 por 100 en su deuda; en ambos casos en relación al PIB.
- *Coordinación económica de la Eurozona.* Se establecerá un procedimiento para garantizar que todas las reformas importantes de política económica de los Estados sean debatidas y coordinadas en común.
- *Refuerzo de los fondos de rescate.* El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) pasará a ser gestionado por el BCE. Acordándose al respecto una rápida movilización de recursos.
- *Adelantamiento de la entrada en vigor del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)* a julio de 2012, un año antes de lo previsto (con una previsión final de 900.000 millones de euros de recursos). Además, se agilizó el sistema de la toma de decisiones en el MEDE, que serán por una mayoría cualificada del 85 por 100, en lugar de la unanimidad. Con lo cual Alemania, Francia, e Italia (que tienen las tres, una potencia de voto mayor del 15 por 100) tendrán virtual derecho de veto<sup>4</sup>. El MEDE entrará en actividad cuando se ratifique por un número de Estados que representen el 90 por 100 del capital del BCE.
- *El nuevo tratado intergubernamental* (sin el Reino Unido por su oposición a las reformas).

En suma, la nueva UE se regirá por reglas fiscales muy estrictas, con la regla de oro de que el déficit anual de cada Estado no podrá superar el 0,5 por 100 de su PIB a partir de un año a fijar oficialmente. De manera que los Estados con una tasa superior tendrán que explicar cómo van a corregir sus excesos. Y con carácter previo, todos los miembros del *Tratado 17+*, habrán de someter al beneplácito de Bruselas sus planes de emisión de deuda; de modo que los que sobrepasen la ratio del 60 por 100 de deuda sobre el PIB, habrán de reducirla en una vigésima parte al año, según la denominada «regla 1/20». Por otra parte, el techo de los dos fondos de rescate de la Eurozona se fijó en 500.000 millones de euros (la mitad de lo previsto), si bien esa cantidad se revisaría en marzo de 2012.

#### 4. La Carta de Derechos Fundamentales de la UE

El avance que significó la comunitarización de algunas de las materias del pilar de Justicia e Interior en el Tratado de Ámsterdam, hizo madurar asimismo el viejo proyecto de crear un texto común de Derechos Fundamentales para la Unión Europea.

Más concretamente, en junio de 1999 el Consejo Europeo de Colonia consideró oportuno redactar una Carta los derechos fundamentales vigentes en la Unión Europea, que debía contener los principios generales recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y los derivados de las tradiciones constitucionales comunes de los países de la UE; así como los derechos económicos y sociales enunciados en la Carta social europea del Consejo y en la Carta comunitaria de los derechos sociales y fundamentales de los trabajadores, y los principios que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>5</sup>.

La nueva Carta fue elaborada por una Convención —compuesta por un representante de cada Estado

<sup>4</sup> Ramón Tamames, *La crisis de la deuda soberana en la Eurozona: España, un proyecto de país*, Turpial, Madrid, 2012.

<sup>5</sup> Araceli Mangas Martín, dir., *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario, artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008.

miembro y de la Comisión Europea, así como por miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales— fue aprobada en una reunión informal del Consejo Europeo en Biarritz de octubre 2000 y formalmente proclamada en Niza en diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

Sin embargo, no se otorgó a la Carta ningún carácter jurídicamente vinculante, por la clara oposición de ciertos Estados miembros (el primero de ellos el Reino Unido) a asumir obligaciones típicas de una fase preconstituyente. Sería en el Tratado de Lisboa cuando se decidió otorgar a la Carta ese carácter y a tal efecto sería enmendada y proclamada por segunda vez en diciembre de 2007, para entrar en vigor junto al Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, adquiriendo el mismo valor y el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados.

La Carta de los Derechos Fundamentales reúne en un único texto los derechos fundamentales vigentes en la UE, con los principios éticos y los derechos de los ciudadanos y residentes de la Unión relacionados con la dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia. Especifica además una serie de derechos no contemplados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, entre los que cabe mencionar los derechos sociales de los trabajadores, la protección de datos, la bioética y el derecho a una buena administración.

## 5. El proyecto de constitución y el Tratado de Lisboa

El Tratado de Niza incluyó en su Declaración 23 la necesidad de promover un debate sobre el futuro de la Unión Europea, para abordar, entre otras cuestiones, las referidas a la delimitación de competencias, principio de subsidiariedad, estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales y simplificación de los Tratados. Posteriormente, en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 se acordó poner en marcha un proceso constitucional, planteando una serie de cuestiones referidas a los cambios y reformas necesarias. Para lo cual se convocó una Convención sobre el Futuro de

Europa, al objeto de realizar la revisión de los Tratados, entendiendo que el sistema intergubernamental para acometer dicha revisión estaba virtualmente agotado.

En 2002, la Convención quedó encargada de redactar el borrador de una Constitución Europea, para lo cual en parte se inspiró en la Convención de Filadelfia, que llevó a la Constitución de EEUU de 1787. Formada por parlamentarios nacionales y europeos, miembros de la Comisión Europea, parlamentarios de los países candidatos a la ampliación y representantes de los trabajadores, empresarios y ONG, la Convención debatió modelos diversos alternativos para la Unión Europea. Los trabajos concluyeron el 10 de julio de 2003, tras un periodo de 17 meses en los que sus miembros se reunieron en sesión plenaria en 26 ocasiones (cincuenta y dos días) oyendo más de 1.800 intervenciones<sup>6</sup>. Todo ello bajo la presidencia de Olivier Giscard d'Estaing, anterior presidente de la República Francesa.

Dividido en cuatro partes, el Tratado Constitucional reunió una serie de novedades, entre ellas la consagración de los valores y objetivos de la Unión, así como de los derechos de los ciudadanos, incorporando la Carta Europea de Derechos Fundamentales en su parte II, con la atribución de una única personalidad jurídica a la Unión (fusión de la Comunidad Europea con la Unión Europea). Se buscó además la definición clara y estable de las competencias (exclusivas, compartidas y competencias de apoyo) y de su distribución entre los Estados miembros y la Unión. Se introdujo una cláusula de retirada voluntaria que, por primera vez, dio a los Estados miembros la posibilidad de separarse de la Unión.

Con respecto a las Instituciones, en la Constitución se previó una nueva distribución de los escaños del Parlamento Europeo, de manera decrecientemente proporcional a la población. Además, se institucionalizó definitivamente el Consejo Europeo, con un Presidente a la cabeza, elegido para un mandato de dos años y medio prorrogable por otro tanto, con la abolición, pues, de las Presidencias rotatorias de la Unión. E incluso se

<sup>6</sup> Íñigo Méndez de Vigo, *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución europea*, Biblioteca Nueva y Real Instituto Elcano, 2005.

llegó a plantear una Comisión de tamaño reducido a partir de 2014, cuyo número de Comisarios será igual a dos tercios del número de Estados miembros, con la elección de su Presidente por el Parlamento Europeo, sobre la base de una propuesta del Consejo Europeo. Las instituciones se completaban con el nombramiento de un Ministro de Asuntos Exteriores que reuniría las funciones de Comisario responsable de las relaciones exteriores y Alto Representante de la política exterior y de seguridad común vinculado al Consejo.

En el procedimiento de decisión se definió un nuevo sistema de mayoría cualificada: un 55 por 100 de Estados miembros que representara al 65 por 100 de la población, con la extensión del voto por mayoría cualificada al Consejo de Ministros para una veintena de casos. La adopción conjunta de las leyes y leyes marco europeas por el Parlamento Europeo y el Consejo se convertía en la norma general (procedimiento legislativo ordinario).

La Constitución fue aprobada el 18 de junio de 2004 por la Conferencia Intergubernamental (CIG) y la Convención, y se firmó solemnemente en Roma por los Jefes de Estado y de gobierno el 29 de octubre de 2004. El 12 de enero de 2005, el Parlamento Europeo aprobó el texto, con una resolución que recibió 500 votos a favor, 137 en contra y 40 abstenciones.

Sin embargo, en la fase de ratificaciones, al ser sometido el tratado a referéndum en 2005 en Francia y Holanda, se produjo su rechazo, lo que provocó una fuerte crisis institucional europea, pues el proceso de ratificación quedó paralizado sine die, y durante el *periodo de reflexión* así abierto, se plantearon diferentes propuestas; sobre todo la de Nicolas Sarkozy de elaborar un *Tratado Simplificado*, idea que fue asumida por Angela Merkel, que se hizo cargo de su senda de materialización, al ocupar Alemania la Presidencia rotatoria del Consejo, en lo que fue un importante trabajo de selección de los contenidos la Constitución Europea, pero abandonando la terminología constitucional. De ese modo, el Consejo Europeo de 21 de junio de 2007 acordó las bases de un nuevo Tratado para reemplazar la Constitución rechazada.

En el Consejo Europeo de 19 de octubre de 2007 se aprobó definitivamente el nuevo Tratado modificativo de la Unión Europea, el *Tratado de Lisboa* que se firmó en la capital lusa el 13 de diciembre de 2007. Un texto que consta de tres partes: Tratado de la Unión Europea (TUE), Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE), y Tabla de Derechos. El Tratado de Lisboa sustituirá a los anteriores convenios en 2013. Y desde luego, en medio de numerosas críticas y de mucho *añoramiento* de la Constitución frustrada.

## 6. La ampliación de la UE al Centro y Este de Europa. Nuevas peticiones de adhesión

Recapitulando, las ampliaciones de adhesión a la CE/UE han sido las siguientes:

- Primera. Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, como ya hemos visto, en 1972.
- Segunda. Grecia en 1981.
- Tercera. Portugal y España en 1986.
- Cuarta. Suecia, Finlandia y Austria, 1995.

La *quinta ampliación*, de los países del centro y este de Europa, que estuvieron dentro de la órbita soviética, precisa de alguna explicación adicional, a raíz de la caída del muro de Berlín, que en 1989, inesperadamente, precipitó la ampliación de la UE.

Los países emancipados del área de la URSS, fueron pidiendo, uno a uno, la adhesión a la CE. Así las cosas, el Consejo Europeo de los días 12 y 13 de diciembre de 2002, celebrado en Copenhague, dio luz verde al futuro ingreso de los diez primeros candidatos de la quinta ampliación (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Chipre, y Malta); lo que tras un tiempo de negociación se formalizó en el Tratado de Atenas de 2004. Ulteriormente, y con una demora de tres años, por no estar aún debidamente preparados, el 1 de enero

de 2007 ingresaron Rumania y Bulgaria, con lo cual la UE se situó en un total de 27 Estados miembros. El Consejo de Copenhague de 2002 reafirmó asimismo la perspectiva comunitaria de los países de los Balcanes occidentales que participan en el denominado *Proceso de Estabilización y Asociación*; entidad regional que se configuró, en el Consejo Europeo de Feira (Portugal), incluyendo Croacia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia, Macedonia y Albania.

Después, todo se complicó con la cuestión de Kosovo, en el propósito internacionalmente ilegal –pero conseguidos en 2008 con las *bendiciones* de EEUU que tiene allí una importante base militar– de su independencia unilateral de Serbia. Con la particularidad de que a esta última se le ofreció, como compensación por la secesión kosoviana, la aceleración de su entrada en la UE. Algo que no será tan fácil, por aquello de los agravios competitivos, sobre todo en relación con Croacia. En cualquier caso, en la Unión existe ya una cierta inquietud por tantas ampliaciones que serán difíciles de hacer mientras el Tratado de Lisboa no esté plenamente en funcionamiento.

En cuanto a Turquía, el propio Consejo de Copenhague de 2002 recordó su anterior decisión de 1999, adoptada en Helsinki, de considerar al país euroasiático como candidato válido para la adhesión. En ese sentido, se acogieron positivamente las medidas adoptadas por el gobierno de Ankara a lo largo del 2002: abolición de la pena de muerte, propósito de respetar los derechos de los kurdos, rechazo de cualquier intromisión militarista, etc.

Además, la Unión reconoció paladinamente –y en ello mucho tuvo que ver la presión de EEUU– la determinación del nuevo Gabinete turco del Presidente Erdogan, de seguir avanzando por el camino de la reforma. Y en consecuencia, se instó a los gobernantes de la antigua *Sublime Puerta* a resolver rápidamente las reformas y carencias, y garantizar la democracia, los derechos humanos, y el respeto y protección de las minorías. Sin embargo, el ingreso de Turquía en la UE continúa suscitando reticencias en Francia; y sobre todo en Alemania, donde viven algo más de tres millones de

turcos de origen, o de primera o segunda generación, ya nacidos en la propia República Federal.

La oposición de Francia y Alemania a ver a Turquía dentro de la UE, tiene un indudable signo religioso –la inmensa mayoría de los turcos son musulmanes–, como también cuentan las expectativas demográficas: en poco tiempo Turquía podría convertirse en el nuevo Estado miembro más poblado de la Unión. Aparte de que Turquía se resiste a reconocer el genocidio de 1,5 millones de armenios en 1915.

*Last but not least*, en Copenhague también hubo referencias al *más allá*. En la perspectiva de que en vez de una gran quinta ampliación, habría de fortalecer las relaciones con Rusia; y con mejora de los intercambios con Ucrania, Moldova, y Belarús, pero sin propiciar su adhesión, desde el punto y hora en que Rusia (principal suministrador de energía de la UE-27) no ve con buenos ojos que los países citados se vinculen a la UE (y a la OTAN) por considerar que están dentro de su zona de influencia. Por último, cabe mencionar la petición en 2011, por parte de Islandia, de adherirse a la UE. De conseguirse, la EFTA vería otro de sus socios abandonarla.

## 7. Las relaciones mediterráneas de la UE: el Euromed y la UPM

Siguiendo una larga tradición de la CE sobre política mediterránea –iniciada en 1972–, en noviembre de 1995 se celebró en Barcelona el primer gran encuentro *Euromed* entre el Norte y el Sur del viejo mar. Inicialmente, la atmósfera no era muy propicia: los intercambios entre la UE y los países del resto del Mediterráneo disminuyeron un 13 por 100 en la década de 1980, y la tasa de endeudamiento del Sur con el Norte no cesó de crecer.

Por otro lado, señalemos que los países del Magreb más Egipto y Turquía, recibieron, entre 1987 y 1992, el equivalente a unos 60.000 millones de dólares en inversiones extranjeras, menos de lo que en ese mismo lapso entró en un solo país como Tailandia. Además,

con 203 millones de habitantes en el área, uno de cada tres se hallaba en paro en 1990; con una tasa de crecimiento de la población superior al 2 por 100, un factor a todas luces multiplicador de frustraciones y conflictos.

La situación política tampoco era favorable: Argelia en guerra civil desde 1990, Israel sin ponerse de acuerdo con Palestina, Egipto con gran actividad de los *hermanos musulmanes* (el movimiento islámico más influyente del país), y Siria y Líbano aún en estado de guerra con Israel; en tanto que el rey Hassan II de Marruecos continuaba desafiando a la comunidad internacional al rehuir el referéndum en el Sahara Occidental. Adicionalmente, la antigua Yugoslavia y Libia ni siquiera fueron invitadas a Barcelona.

En el referido contexto, la cita de Barcelona de 1995 constituyó el proyecto más ambicioso de la segunda presidencia española de la UE, que concluyó con la firma de dos documentos: una *Declaración* y un *Plan de acción*. En la *Declaración*, los 27 países del Euromed se comprometieron a promover la democracia en la *zona Euromed*, a respetar los derechos humanos y las fronteras, y a combatir el crimen organizado y el tráfico de drogas<sup>7</sup>. Propósitos difíciles de lograr; por lo menos en breve plazo.

En el *Plan de Acción* se cifró la ayuda comunitaria en 5.500 millones de ecus/euros entre 1995 y el 2000, y se sentaron las bases para ir a la franquicia de derechos aduaneros a efectos de la entrada de los productos del Sur del Mediterráneo en la Unión Europea, con la perspectiva última de una zona de libre comercio para el 2010. Pero todo fue mucho más complicado de lo previsto, tanto por las agitaciones políticas en el Mediterráneo Sur y Oriental, a causa de la marcada preferencia de la UE hacia las nuevas adhesiones de la Europa Central y Oriental.

Ante esas dificultades, y también por sus propias aspiraciones, Sarkozy planteó recuperar para Francia su protagonismo, con la posibilidad de crear una *Unión para el Mediterráneo* (UPM)<sup>8</sup>. Ese cambio se escenificó en febrero de 2007, en un mitin en Tolón, cuando el entonces candidato a la presidencia de la República Francesa propuso una nueva Unión, en sustitución del Proceso de Barcelona, que en 12 años se había mostrado poco eficaz. En lo que coincidieron los países del Sur del Mediterráneo, exigentes de una política agrícola europea que permita la exportación de sus productos del campo al norte, así como la creación de un Banco Europeo Mediterráneo que facilite la financiación de grandes proyectos; incluyéndose además la supresión de las fuertes restricciones a la hora de facilitar visados para que la juventud de esos países pueda estudiar en Europa.

El proyecto contó inicialmente con la decidida oposición de Italia y España, pero fue avanzando por la intervención de Alemania, que sin costas al Mediterráneo, tiene en la región amplios intereses económicos. Además, España retiró su oposición tan pronto como se le garantizó que la sede de la UPM estaría en Barcelona. Pero tampoco la UPM, aprobada finalmente en 2008, va teniendo una vida muy brillante, a causa del conflicto israelí-palestino, que ha paralizado otra vez la *versión Sarkozy* del Euromed. Como tampoco se han visto confirmados los proyectos concretos, que esperando el fin del conflicto en Próximo Oriente, cuya solución no se divisa en el horizonte

<sup>7</sup> Felipe Sahagún, «Europa redescubre el Mediterráneo en la Conferencia de Barcelona», *Tribuna*, 4 de diciembre de 1995; «The muddle in the Euro-Med», *The Economist*, 24 de febrero de 1996.

<sup>8</sup> Ignacio Sotelo, «Una año de la Unión para el Mediterráneo», *El País*, 4 de julio de 2009.





# INTEGRACIÓN HEMISFÉRICA EN LAS AMÉRICAS: DEL TLCAN A LA ALCA

Gerardo López Cervantes  
Universidad de Sinaloa

## Resumen

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA, EEUU/Canadá/México) y la frustrada hemisférica Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA/AFTA), son muestras de dos métodos diferentes de integración económica en las Américas. Siendo el TLCAN el referente de mayor éxito, frente a la virtual desaparición del proyecto ALCA, por la renuencia de los Estados de Sudamérica a aceptar las propuestas estadounidenses; debido a la persistencia de criterios nacionalistas, contrarios al espíritu de una integración del conjunto del continente, desde Alaska a Tierra del Fuego. A esas aspiraciones continentales se agregan en el artículo, en un nivel de objetivos de menos alcance, las reuniones y acuerdos de la Organización de Estados Iberoamericanos (muy lejos de ser un homólogo de la Commonwealth), así como la proyección de empresas españolas en Iberoamérica y el Caribe.

## Abstract

*The analysis of the process of formation and development of NAFTA (North American Free Trade Area, USA, Canada, Mexico) and the frustrated hemispheric FTAA (Free Trade Area of the Americas), shows a significant success of NAFTA; against the fiasco of FTAA, because of the reluctance of South American States to the USA proposals for integration; mainly because of the prevalence of nationalisms in favour of protectionism; against the spirit of an integration for all the Americas, from Alaska to Tierra del Fuego. A final section of this paper, in a minor scale, is dedicated to the meetings and agreements been forged in the framework of the Organization of Ibero-American States, and the projection of Spanish multinational companies in Latin America and the Caribbean; very much below of its potential homologue, the Commonwealth.*

## 1. Dimensión y complejidad de Iberoamérica

Iberoamérica, definida como el conjunto integrado por las naciones americanas (20) que fueron parte de los imperios español y portugués, comprende a una vasta extensión de casi 20 millones de kilómetros cuadrados y que en 2010 tenían una población de 583 millones de habitantes. Los miembros de esa amplia nómina de países, de características geopolíticas, físicas y socio culturales muy diversas, alcanzaron su independencia en diversos momentos del siglo XIX entre 1810 y 1824; los mismos que desde 1917, cada 12 de octubre –según la propuesta del Presidente argentino Hipólito Yrigoyen–, celebran la fiesta de *La Hispanidad*, o el *Día de La Raza*, en conmemoración

del *descubrimiento* por los españoles –conducidos por Colón y los hermanos Pinzón–, de lo que hoy son las Américas. Con España y Portugal se han creado lazos de solidaridad, mediante la *Organización de Estados Iberoamericanos*, que desde 1991, mantiene un encuentro anual a fin de fortalecer la integración, la solidaridad, la democracia, la paz y el desarrollo<sup>1</sup>.

Claro es que antes de entrar en los temas de integración, debemos referirnos con una cierta amplitud a la extensa región que se sitúa entre el Río Grande del Sur, al Norte (o Río Bravo), y la Tierra del Fuego en el extremo meridional, que constituye un área única en el mundo, con casi una veintena de países contiguos que hablan la misma lengua, el español; con el Brasil lusoparlante, idioma hermano.

<sup>1</sup> <http://www.oei.es/acercadelaoei.php>

Toda esa extensa área tiene una atormentada historia económica, pero actualmente (2012) está pasando por una época relativamente de bonanza por comparación con la crisis en los países desarrollados maduros (UE, Japón, y EEUU). Tal como se puso de relieve en marzo de 2012 en la sede de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en Montevideo, donde Alicia Bárcena –Secretaria de la CEPAL–, supo destacar algunas de las características más importantes de la actual situación. Empezando por expresar que «Latinoamérica está aprendiendo de su pasado: es más prudente en la macroeconomía y más progresiva en materia social»<sup>2</sup>.

De todos modos, advirtió la propia Sra. Barcena, la de 2010 «no será necesariamente la década de Latinoamérica». Porque con la Gran Recesión mundial, la economía de la zona, que se expandió un 6,2 por 100 en 2010, bajará al 4 por 100 en el 2011, con la posibilidad de un crecimiento aun menor si se agrava la recesión en Europa, y si China también ve disminuir su ritmo de expansión.

Pero el BID, que preside Luis Alberto Moreno, plantea pronósticos de mayor escepticismo, acentuando la importancia que en la coyuntura de la región tienen Europa y China.

En cualquier caso, las autoridades de la región América Latina/Caribe (ALC) se enfrentan actualmente a una serie de desafíos, que la CEPAL ha identificado, empezando por la inflación, sobre todo por el aumento de los precios internacionales de las materias primas.

En segundo término, la apreciación de la mayoría de las monedas latinoamericanas frente al dólar, supone un freno a la exportación y a favor de las importaciones. Con el consiguiente deterioro por cuenta corriente de la balanza de pagos; que es clave para contrarrestar las fugas de capitales que se producen de un día para otro cuando la confianza en las expectativas de bonanza empieza a ceder.

En tercer lugar, la CEPAL identifica como otro factor negativo la volatilidad de los mercados

financieros internacionales. Una incertidumbre que provoca costes crecientes para las empresas. Con la particularidad, cuarto factor, de que hay todo un desafío estructural debido a la brecha de productividad entre las pymes y las empresas mayores de vanguardia.

El quinto problema detectado por CEPAL es tan viejo como la propia historia: la desigualdad, ciertamente menor que una década atrás, pero todavía muy alta. Por eso, se recomienda a los gobiernos que pongan en marcha políticas para reducir las desigualdades como si de una inversión se tratase, en línea con lo que hizo Lula en Brasil durante sus dos mandatos.

Los factores negativos seis y siete se resumen en una frase: «América Latina recauda poco y mal, con impuestos regresivos, y con muchos problemas de inversión, pues invierte sólo el equivalente al 22,9 por 100 del PIB, por debajo del 25 por 100 entre 1970 y 1982, cuando estallaba la crisis de la deuda y comenzaba la llamada *década perdida*». Frente al área Asia-Pacífico, donde la inversión alcanza el 35 por 100 del PIB, con un 8 por 100 dedicado a infraestructuras, a las que en el área ALAC sólo se aplica el 2 por 100 del PIB.

La violencia, octavo factor deteriorante, es un grave problema; por la delincuencia en general, y el narcotráfico en particular, destruyéndose vidas humanas, y afectando duramente a todo el entorno económico. El modo de combatir esa lacra es siempre incierto, como está viéndose desde hace decenios en Colombia (donde la situación mejora), y como se ve en México, donde la situación empeora.

Un noveno reto también se resume con una frase: «Hay que ver cómo nos integramos con China. A la africana no sirve». Es lo que dice Enrique V. Iglesias, ex presidente del BID, quien aludió así a un esquema que en el área ALALC empieza a parecerse más al neocolonialismo que a una relación simbiótica.

Un décimo asunto pendiente es la integración regional, a la que dedicamos este capítulo en lo referente al área Norte del continente americano. Sólo el 17 por 100 de las exportaciones de los países latinoamericanos se destina a la región. En Asia, el comercio intrarregional supone el 45 por 100 del total, y en Europa

<sup>2</sup> Alejandro Rebossio, «América Latina se pone en guardia», *El País Negocios*, 1 de abril de 2012.

Tabla 1. PIB, PIB per cápita, población y área territorial, y su distribución porcentual por bloques comerciales y sus países miembros (2010)

Grupos y países	PIB (mill. de dólares)	PIB per cápita (dólares)	Población (habitantes)	Área territorial (km <sup>2</sup> )	Estructura porcentual		
					PIB (mill. de dólares)	Población (habitantes)	Área territorial (km <sup>2</sup> )
<b>Mercosur</b>	<b>2.515.224</b>	<b>10.259</b>	<b>245.169.978</b>	<b>11.768.430</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Argentina	368.736	9.124	40.412.376	2.736.690	14,66	16,48	23,25
Brasil	2.087.890	10.710	194.946.470	8.459.420	83,01	79,51	71,88
Paraguay	18.333	2.840	6.454.548	397.300	0,73	2,63	3,38
Uruguay	40.265	11.996	3.356.584	175.020	1,60	1,37	1,49
<b>Com. Andina</b>	<b>522.870</b>	<b>5.241</b>	<b>99.765.941</b>	<b>3.721.160</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Bolivia	19.650	1.979	9.929.849	1.083.300	3,76	9,95	29,11
Colombia	288.189	6.225	46.294.841	1.109.500	55,12	46,40	29,82
Ecuador	57.978	4.008	14.464.739	248.360	11,09	14,50	6,67
Perú	157.053	5.401	29.076.512	1.280.000	30,04	29,14	34,40
<b>TLCAN</b>	<b>17.198.581</b>	<b>37.668</b>	<b>456.582.615</b>	<b>20.184.880</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Canadá	1.577.040	46.239	34.108.752	9.093.510	9,17	7,47	45,05
EEUU	14.586.736	47.199	309.050.816	9.147.420	84,81	67,69	45,32
México	1.034.804	9.123	113.423.047	1.943.950	6,02	24,84	9,63
<b>MCCA</b>	<b>120.184</b>	<b>3.111</b>	<b>38.629.496</b>	<b>411.170</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Costa Rica	35.831	7.691	4.658.887	51.060	29,81	12,06	12,42
El Salvador	21.215	3.426	6.192.993	20.720	17,65	16,03	5,04
Guatemala	41.186	2.862	14.388.929	107.160	34,27	37,25	26,06
Honduras	15.400	2.026	7.600.524	111.890	12,81	19,68	27,21
Nicaragua	6.551	1.132	5.788.163	120.340	5,45	14,98	29,27
<b>Total mundial</b>	<b>63.123.888</b>	<b>9.228</b>	<b>6.840.507.003</b>	<b>129.710.719</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Mercosur	2.515.224	10.259	245.169.978	11.768.430	3,98	3,58	9,07
Com. Andina	522.870	5.241	99.765.941	3.721.160	0,83	1,46	2,87
TLCAN	17.198.581	37.668	456.582.615	20.184.880	27,25	6,67	15,56
MCCA	120.184	3.111	38.629.496	411.170	0,19	0,56	0,32
<b>Resto del mundo</b>	<b>42.767.029</b>	<b>7.127</b>	<b>6.000.358.973</b>	<b>93.625.079</b>	<b>67,75</b>	<b>87,72</b>	<b>72,18</b>

Fuente: Banco Mundial.

más del 60 por 100. Y países como Brasil y Argentina, que podrían ser complementarios, lo que casi siempre buscan es preservar sus industrias o evitar los déficit en cuenta corriente; mediante la aplicación de barreras al intercambio. Todo ello en claro contraste con cuatro naciones cada vez más a favor del librecomercio: México, Chile, Colombia y Perú<sup>3</sup>.

Entrando ya en el tema de la integración, al sur del Río Bravo se han hecho presentes varias iniciativas de integración, conformadas en cuatro grandes bloques, cuyas dimensiones más sobresalientes se despliegan en

la Tabla 1, debiendo destacarse que en todos esos esquemas ha influido la filosofía y los procedimientos de integración de la Unión Europea, aunque sin alcanzar resultados tan exitosos<sup>4</sup>.

En la parte septentrional del continente se formalizó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés de *North American Free Trade Agreement*), suscrito por Ca-

<sup>3</sup> Alejandro Rebossio, *ob. cit.*

<sup>4</sup> Fernando Rueda-Junquera, «Integración económica latinoamericana: balance y perspectivas», en *Boletín Económico de ICE* n.º. 2703, Madrid, 2001; Ramón Casilda Béjar y Daniel Sotelsk Salem, «Del panamericanismo al ALCA. Implicaciones para la UE y España», en *Boletín Económico de ICE* n.º. 2710, Madrid, 2001; Banco Interamericano De Desarrollo, «Integración y comercio en las Américas», en *Boletín Económico de ICE* n.º. 2718, Madrid, 2002.

nadá, EEUU y México, que puede ser entendido como resultado de las mutaciones que se dieron a finales de los ochenta en la economía mundial y en las relaciones económicas internacionales, consolidándose así la entrada en vigor de una nueva estructura de integración comercial entre países con carácter multilateral<sup>5</sup>.

En el istmo intercontinental, se sitúa el *Mercado Común Centroamericano* (MCCA), integrado por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Con Panamá y la República Dominicana como países asociados.

En Sudamérica, en la parte norte, siguiendo el dorsal de la cordillera, desde la década de 1970 funciona la CAN (*Comunidad Andina de Naciones*), formada por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Y en la parte meridional se ha configurado el *Mercosur*, constituido inicialmente por Brasil, Uruguay, Paraguay, y Argentina, a los cuales se sumó más tarde Venezuela; contando además con dos países asociados, Bolivia y Chile. En conjunto, esos países dan lugar a una amplia y compleja zona de libre comercio.

En la amplia extensión marítima del Caribe, existe la *Comunidad del Caribe* (*Caricom*, en inglés: *Caribbean Community*), fundada en 1973, mediante el Tratado de Chaguaramas, que sustituyó a la Asociación Caribeña de Librecomercio (*Carifia*), creada en 1965. Es una organización de 15 naciones del Caribe y dependencias británicas. Los cuatro primeros países signatarios fueron: Barbados, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago<sup>6</sup>.

La República Dominicana, en el contexto del sistema ACP (países de África, El Caribe y el Pacífico), está asociada a los esquemas de Centro América y del Caribe, así como a la Unión Europea, junto con Haití (Tratado de Cotonú de 2000 para los países de África, Caribe y Pacífico, ACP). Por su parte, Puerto Rico, partícipe de la Unión Aduanera de EEUU, mantiene sus seculares dudas: entre el actual marco de Estado libre Asociado con Washington DC, o de un Estado

integrado a EEUU Cuba, por su parte, se mantiene en una situación de aislamiento integratorio y de cooperación a causa de su peculiar régimen político castrista.

## 2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El TLCAN tuvo su precedente en el Acuerdo de Libre Comercio entre EEUU y Canadá (*Free Trade Agreement*, FTA), que marcó el inicio de una serie de convenios bilaterales de EEUU El 2 de enero de 1988, el primer ministro de Canadá, Brian Mulroney, y el presidente de EEUU, Ronald Reagan, firmaron el acuerdo comercial entre ambos países que, una vez aprobado por el Congreso estadounidense y el Parlamento de Ottawa, entró en vigor el 1 de enero de 1989.

A partir del FTA, en septiembre de 1990 el presidente George Bush anunció un nuevo programa de ayuda económica a América Latina y el Caribe, conocido como la «Iniciativa por las Américas», planteando la estructuración de una nueva relación inter-hemisférica; para promover la inversión y el intercambio comercial entre las naciones del continente y ayudar a la reducción de la deuda pública contraída con Washington.

En la visión del gobierno estadounidense, tal vinculación económica tendría como base la realización de reformas de libre mercado a fin de impulsar el crecimiento, la prosperidad económica y la estabilidad política en el área de América Latina, con el fin último de lograr un sistema de libre comercio que uniera toda América: Norte, Central y Sur.

Dentro de la Iniciativa de las Américas, por razones de contigüidad geográfica y gran vinculación económica previa, tuvo prioridad el acuerdo de libre comercio con México, a base de extender al Sur la FTA, lo que le dio vida al *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, TLCAN o NAFTA. De acuerdo con datos correspondientes al año 2010, éste bloque comercial comprende 456,6 millones de personas y una producción de 17,2 billones de dólares, el 27 por 100 del PIB mundial; con un PIB per cápita muy

<sup>5</sup> Cuauhtémoc Calderón Villarreal y Victor Cuevas Ahumada, *Integración de México en el TLCAN, sus efectos sobre el crecimiento, la reestructuración productiva y el desarrollo económico*, edit. Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

<sup>6</sup> <http://www.caricom.org>

diferente: México se sitúa en 9.120 dólares mientras que en EEUU y Canadá alcanzan cotas de 47.000 y 46.000 dólares, respectivamente (volver a la Tabla 1).

Cuando en México fueron hechas públicas las negociaciones de alto nivel para la firma del Tratado de Libre Comercio con la gran potencia económica del Norte, la sorpresa fue mayúscula, debido al modelo económico mexicano de entonces, que tenía un fuerte intervencionismo estatal así como una política de comercio exterior muy proteccionista; cobijado en la ideología política prevaleciente del nacionalismo del partido dominante, el PRI.

Sin embargo, problemas estructurales, la profunda y prolongada crisis de la década de los ochenta –conocida como la *década perdida* en todo el subcontinente latinoamericano– y los prolongados y draconianos programas de ajuste, crearon el entorno propicio para una reforma económica y especialmente para la eliminación de barreras comerciales y financieras, lo cual finalmente facilitaría la asimilación en un México de grandes controversias del citado tratado comercial.

## 2.1. Los contenidos del TLCAN

En el Congreso de EEUU, hubo una seria oposición al TLCAN, que fue superada a través de la firma de dos anexos –muy restrictivos en temas ambientales y de *trabajo*– al texto inicialmente aprobado entre los gobiernos de EEUU y de México: Acuerdo de Cooperación Ambiental y el Acuerdo de Cooperación Laboral. Así las cosas, el TLCAN entró en vigor el 1 de enero de 1994.

El Acuerdo consta de ocho secciones y veintidós capítulos, a lo largo de los cuales los tres Estados signatarios concretan su voluntad de profundizar relaciones en diversos aspectos: mercados más extensos y seguros para bienes y servicios; derechos de propiedad intelectual; condiciones adecuadas para liberalizar la inversión; ecología, medio ambiente; y derechos laborales (Texto oficial, 1994). A continuación se da cuenta de los puntos más relevantes:

- Desgravación de aranceles hasta la plena libertad de circulación de mercancías.
- Libre tránsito de los hombres y mujeres de negocios por los tres países, sin plantearse en ningún momento la supresión de trabas al movimiento de trabajadores.
- Armonización del tema del reconocimiento mutuo de los títulos profesionales.
- Derecho para establecer cualquier tipo de instituciones financieras según la modalidad jurídica elegida por los inversionistas; con un mecanismo de solución de controversias en la materia.
- Reserva por parte de México –por así estar previsto constitucionalmente– de las actividades relativas a la prospección, refino, comercio exterior, transporte y distribución de hidrocarburos, productos químicos de base, y minerales radiactivos; al igual que todo lo referente a electricidad.

La *Comisión del Tratado*, su órgano de control, tiene sede en Washington DC, y está compuesta por un Consejo Ministerial, un Secretariado Internacional de Coordinación, y tres oficinas administrativas nacionales. En coherencia con su carácter de zona de libre comercio, los tres países firmantes mantienen sus respectivos aranceles aduaneros frente al resto del mundo<sup>7</sup>.

## 2.2. La entrada en vigor del TLCAN y la conflictividad política y social en México

El inicio del TLCAN en México estuvo marcado por turbulencias económicas y sociales que resultaron devastadoras para su previa estabilidad rígida e intervencionista. Sobre todo por efecto de la sobrevaluación

<sup>7</sup> Texto Oficial, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1994; Ramón Tamames, *Estructura Económica Internacional*, 21 edición, Alianza Editorial, Madrid, 2010.

del tipo de cambio del peso mexicano, que provocó un elevado déficit de cuenta corriente, en un ambiente político enrarecido, y conducente a una fuerte fuga de capitales, a lo largo de 1994, que terminó en una macro-devaluación del peso, en diciembre de ese año.

La conflictividad social y política subsiguiente se inició con la sublevación zapatista, en el estado de Chiapas, el mismo día que entró en vigor el TLCAN; luego vendrían los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia de la república, y después de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI.

La crisis financiera hizo erupción en el primer mes del mandato del nuevo presidente, Ernesto Zedillo Ponce de León, y se prolongó a lo largo de 1995, con una caída del PIB (del -6%), sin precedente en las seis décadas anteriores. Con ello, el desempleo se disparó, aumentando la emigración al vecino país del norte, en busca de empleo<sup>8</sup>. La crisis finalmente se pudo superar con un financiamiento especial proporcionado por el gobierno de EEUU (26.000 millones de dólares) y aplicando una severa política de ajuste interno por parte del gobierno mexicano.

La crisis no sólo sacudió los mercados financieros de México, sino que por contagio (*efecto tequila*) impactó al resto de Iberoamérica, y en particular a Argentina y Brasil. E incluso, a EEUU y su moneda, al tener que dejar depreciar el dólar frente al DM y al yen.

### 2.3. La experiencia mexicana del TLCAN

A México el TLCAN le ha significado un elevado incremento en el monto de sus transacciones con el exterior. Entre 1995 y el 2010 las exportaciones de México hacia EEUU y Canadá aumentaron de 68.313 millones de dólares a 249.545, en tanto que el superávit comercial pasó de 21.174 a 81.232 millones de dólares (Tabla 2). Con ese saldo México ha podido compensar

<sup>8</sup> Gerardo López Cervantes y Juan de Dios Trujillo Feliz, «Devaluación y Crisis en México», en Revista del Instituto de Estudios Económicos, N. 3 y 4, *El Gobierno de los Mercados Financieros*, Madrid, 1995.

parcialmente los progresivos déficit que registra con China y Europa. Pero al mismo tiempo le ha llevado a una alta dependencia respecto al mercado estadounidense, ya que el 80 por 100 de las exportaciones totales tienen como destino EEUU<sup>9</sup>.

Por otra parte, cabe señalar que «con el TLCAN la economía mexicana se especializó en la exportación de productos manufactureros de bajo valor agregado nacional (maquiladoras y ensamblaje), lo que ha tendido a generar una mayor dependencia respecto al ciclo económico norteamericano»<sup>10</sup>. El comportamiento registrado en 2009 confirma lo anterior, ya que por efecto de la caída de las exportaciones hacia el mercado norteamericano la economía mexicana sufrió una contracción del -6.5 por 100 en su PIB<sup>11</sup>.

A consecuencia de la experiencia que se tuvo con el TLCAN y en el intento de diversificar mercados México asumió la estrategia de suscribir acuerdos comerciales con diversas naciones del Mundo, que se expresa en la firma de 12 tratados comerciales con países de Latinoamérica, Europa y Asia, así como en 28 acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones.

De manera adicional a los temas comerciales, EEUU aprovechó el TLCAN para incorporar a los temas comerciales una serie de cuestiones inherentes a su seguridad nacional, entre ellas, narcotráfico, bioterrorismo, democracia y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. El tema de la migración y fundamentalmente el trato que EEUU da a los inmigrantes mexicanos, ha resultado crucial sobre todo si se tiene en cuenta que en 2010 la población mexicana viviendo en EEUU es de 12 millones de personas, lo que representa el 3,9 por 100 de la población total de ese país y el 28,2 por 100 de la población total de inmigrantes; consolidándose la población mexicana como la minoría étnica y lingüística más importante del país de las barras y estrellas<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> <http://www.banxico.org.mx>

<sup>10</sup> Cuauhtémoc Calderón Villarreal y Leticia Hernández Bielma, «El TLCAN, el empleo, los salarios y la migración internacional», en J. E. Mendoza Cota (coordinador), *El TLCAN y la frontera México-Estados Unidos*, edit. El Colegio de la Frontera Norte y Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

<sup>11</sup> <http://www.inegi.org.mx/>

<sup>12</sup> <http://www.conapo.gob.mx>



Tabla 2. Exportaciones de mercancías de los países miembros del TLCAN por origen y destinos.  
En millones de dólares

Origen	Destino	1995	2010	Part. 1995 (%)	Part. 2010 (%)	Dif. 2010/1995 (%)
EEUU	Canadá	126.022	248.411	31,96	26,01	97,12
EEUU	México	46.310	163.448	11,75	17,11	252,95
Canadá	EEUU	152.805	288.816	38,76	30,24	89,01
Canadá	México	829	4.865	0,31	0,51	486,75
México	EEUU	66.339	238.859	19,83	25,01	260,06
México	Canadá	1.974	10.686	0,50	1,12	441,45
<b>Total</b>	<b>Total</b>	<b>394.278</b>	<b>955.085</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>142,24</b>

Fuente: Organización Mundial de Comercio (OMC).

En años recientes, lo que más preocupa en México son los crecientes niveles de violencia que se están viviendo, que en gran parte se derivan del alto consumo de droga del mercado norteamericano, y de la facilidad con que los violentos narcocárteles mexicanos adquieren e introducen sofisticado y poderoso armamento a territorio mexicano. Durante el periodo 2007-2011 se han registrado poco más de 45.000 muertes relacionadas con el narcotráfico.

Por otra parte, del lado de Washington lo que se observa es una gran indisposición para atender lo que el gobierno de México y millones de mexicanos que tienen años laborando en ese país están demandando: regularizar su situación migratoria.

### 3. El proyecto ALCA

En la Conferencia celebrada en Miami del 8 al 11 de diciembre de 1994, el presidente Bill Clinton convocó a representantes de 34 naciones del continente americano, en la idea de impulsar la *Iniciativa por las Américas*, emprendida por George Bush, que planteaba la estructuración de una nueva relación hemisférica, basada en una asociación económica que promoviera la inversión y el intercambio comercial entre las naciones del continente y ayudara a la reducción de la deuda contraída con Washington. Tal articulación económica tendría como base la realización de reformas de cara a un más libre mercado; las cuales, según los contenidos

de la *Iniciativa*, inducirían tanto el crecimiento y la prosperidad económica como la estabilidad política en el área<sup>13</sup>.

A efectos de materializar sus propósitos, los presidentes reunidos en Miami firmaron el *Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad*, anunciando la creación de una zona de libre comercio hemisférica para 2005. El acuerdo se formalizó en dos textos: la *Declaración de Principios*, y el *Plan de Acción*.

Conforme a esos documentos, los líderes reunidos tomaron la decisión de trabajar para el establecimiento del *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA; o FTAA según la sigla en inglés), dentro de la cual se eliminarían progresivamente las barreras al comercio y la inversión. El acuerdo apuntaba a construir el mayor mercado del Mundo, de casi 900 millones de habitantes, con un PIB global de poco más de 20 billones de dólares en el 2010.

Durante la fase preparatoria (1994-1998) del ALCA, los 34 ministros responsables del comercio establecieron doce grupos de trabajo para identificar y analizar la medidas ya existentes relacionadas con el comercio, con vistas a precisar enfoques para las negociaciones.

Las negociaciones se iniciaron formalmente en abril de 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas, en Santiago de Chile: los jefes de Estado y

<sup>13</sup> Lucrecia Lozano, «La iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia» en *Nueva Sociedad* n.º. 125, 1993; Al Gore, «La cumbre de Miami en la economía de las Américas», en *Negocios*, Madrid, 1994; Ramón Tamames, *Estructura Económica Internacional*, 21 edición, Alianza Editorial, Madrid, 2010.

de gobierno que participaron en ella, acordaron que el proceso de negociaciones del ALCA sería equilibrado, comprensivo, congruente con la OMC, y constituiría un compromiso único. También consensuaron que el proceso de negociaciones sería transparente y tendría en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo así como el tamaño de las economías de las Américas, a fin de facilitar la participación plena de todos los países del hemisferio occidental. Acordaron, asimismo, que las negociaciones deberían avanzar con el fin de contribuir a elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de todos los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente. Finalmente, acordaron el procedimiento conforme al cual se llevarían a cabo las negociaciones.

La Tercera Cumbre de las Américas se llevó a cabo en la ciudad de Quebec los días 20 a 22 de abril de 2001, reunión en la que los jefes de Estado y de gobierno aprobaron formalmente la decisión de los Ministros de publicar el primer borrador del acuerdo del ALCA en los cuatro idiomas oficiales (español, inglés, francés y portugués). Acuerdo que se publicó en el sitio electrónico oficial del ALCA el 3 de julio de 2001. Por otra parte, se establecieron fechas límite para la conclusión y la instrumentación del Acuerdo del ALCA. Las negociaciones habrían de concluir, a más tardar, en enero de 2005, con su entrada en vigor a la mayor brevedad posible, tras el fin de las negociaciones.

La Cuarta Cumbre de las Américas se reunió en noviembre de 2005, en Mar del Plata, Argentina, y adoptó un enfoque más centrado en los principales desafíos socioeconómicos a que por entonces se enfrentaba la región, en materia de creación de empleo y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Y tras el debate de esos propósitos, se acordaron 52 mandatos y la *Declaración y Plan de Acción de Mar del Plata* desde tres perspectivas: compromisos nacionales, cooperación hemisférica y organizaciones internacionales, abarcando una serie de áreas: crecimiento con empleo, trabajo para afrontar la pobreza, formación de la fuerza laboral, micro y pequeñas y medianas empresas como motor de crecimiento del empleo,

marco para crear trabajo decente y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática<sup>14</sup>.

Los jefes de Estado y de gobierno definieron acciones específicas para promover el desarrollo a través de la generación de empleo y el incremento de la participación ciudadana en la esfera del empleo, alentando la cooperación entre los gobiernos, fomentando el diálogo social incluyente y promoviendo las inversiones en áreas clave para la creación de empleos.

La Quinta Cumbre de las Américas, verificada en Puerto España, Trinidad y Tobago el 19 de abril de 2009, estableció como compromiso:

- Asegurar el futuro de nuestros ciudadanos, promoviendo la prosperidad, la seguridad energética y la sostenibilidad ambiental, a fin de proteger y promover las libertades políticas y civiles, y mejorar el bienestar social, económico y cultural de todos nuestros pueblos, adelantando soluciones conjuntas a los desafíos más apremiantes que enfrenta nuestro hemisferio.
- Reconociendo la soberanía e independencia de cada uno de nuestros países, reiteramos nuestra voluntad de redoblar los esfuerzos nacionales, regionales y hemisféricos, a fin de crear las condiciones para lograr justicia, prosperidad, seguridad y paz para los pueblos de las Américas, con base en la protección, promoción, y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales»<sup>15</sup>.

La Sexta Cumbre de las Américas, se celebró en Cartagena, Colombia, los días 14 y 15 de abril del 2012, con el lema central: *Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad*. Y en ella, los jefes de Estado y de gobierno abordaron el rol de la integración física y la cooperación regional como medio para alcanzar mayores niveles de desarrollo y superar los desafíos

<sup>14</sup> [http://www.ftaa-alca.org/alca\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp)

<sup>15</sup> Quinta Cumbre De Las Américas, Declaración de Compromiso de Puerto España, Trinidad y Tobago, 2009.

del hemisferio en varias áreas claves; incluyendo temas como la incorporación de Cuba al foro, la posibilidad de despenalización de las drogas (a lo que se opone EEUU), la mayor protección de los pueblos indígenas, la lucha contra la pobreza y las desigualdades, el grave problema de la seguridad ciudadana, la solidaridad en caso de desastres, y el acceso y uso de tecnologías.

Pero sobre la ALCA, ni una palabra. Y es que en el fondo, lo que late es la resistencia a aceptar la hegemonía económica de EEUU, a pesar de su planteamiento de una política de pequeños pasos: los TLC uno a uno, con prácticamente todos los países del continente, exceptuando a Brasil y Argentina, que se replegaron al Mercosur<sup>16</sup>.

Adicionalmente, el ambicioso plan brasileño de establecer un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALACSA), condujo a la definitiva paralización de las negociaciones del ALCA. A lo que también contribuyó la preferencia de EEUU por un acuerdo global en la OMC, en las negociaciones de Ronda Doha. Así, la idea de una integración hemisférica difícilmente se hará realidad, por lo menos en un lapso previsible.

En un entorno adverso al establecimiento de una zona de integración comercial que involucrara a todo el hemisferio, el presidente Barack Obama manifestó a los demás presidentes reunidos en Puerto España, Trinidad, en abril de 2009, que EEUU ha cambiado, pero que «ahora es importante recordar a mis queridos líderes que no es sólo EEUU el que tiene que cambiar. Todos tenemos la responsabilidad de mirar hacia el futuro». Un contexto en que la mayoría de las naciones iberoamericanas se han comprometido con la democracia y hoy desarrollan el modelo de libre mercado.

En definitiva, Panamá, Centroamérica, el Caribe anglófono y México tenderán a mantener una relación muy estrecha con EEUU y Canadá. Las Antillas harán frente a situaciones muy específicas: Cuba en su incierta transición, Puerto Rico en sus dubitaciones independencia/asociación y la República Dominicana y Haití con sus

problemas respectivos. Los haitianos seguirán afrontando los devastadores efectos del terremoto del 13 de enero del 2010. El resto, al Sur de Panamá, busca más bien un proyecto de integración global sudamericano.

#### 4. El proyecto Transatlántico UE/EEUU (TAFTA)

Una consecuencia más de la Cumbre de las Américas de Miami, de 1994, fue la posibilidad de crear un Área de Libre Comercio Transatlántica, más conocida por su posible sigla en inglés de TAFTA (*Transatlantic Free Trade Association*). Inicialmente fue propuesta por el entonces comisario de la UE, Leon Brittan, quien se ocupó de dejar en claro –por las renuencias francesas– que los productos agrícolas no se incluirían en el esquema<sup>17</sup>.

El Presidente de la Comisión, Jacques Santer, apoyó la idea en un primer momento, e incluso fue tema que se trató en el Consejo Europeo, celebrado en Madrid, en diciembre de 1995, derivando en un documento titulado *New Transatlantic Agenda* (NTA), que se materializó con la firma de Felipe González, en aquel entonces máximo representante de la UE, durante la segunda presidencia española, y el Presidente de EEUU Bill Clinton. En el acuerdo, el futuro de las relaciones se centró en cuatro puntos principales:

- Promoción de la paz, la estabilidad, la democracia y el desarrollo económico y social.
- Respuesta a los retos de la globalización.
- Expansión del comercio mundial y relaciones económicas más estrechas para construir un *New Transatlantic Marketplace* (NTM), a modo de zona de libre comercio.
- Establecimiento de puentes comerciales y financieros a través del Atlántico vía el *Transatlantic Business Dialogue* (TABD).

<sup>16</sup> La cumbre, que se realiza cada tres años, ofrece la oportunidad a los países de definir conjuntamente una agenda hemisférica al más alto nivel que aborda los desafíos urgentes e impulsa un cambio positivo (<http://www.summit-americas.org/sextacumbre.htm>). Joaquín Roy, «Cumbres poco borascosas e inútiles. La Cumbre de las Américas tiene una agenda vaga y un soporte institucional débil», *El País*, 12 de abril de 20012.

<sup>17</sup> Federico Yaniz Velasco, «España e Iberoamérica, ante la crisis», *ABC*, 13 de abril de 2009.

Sin embargo, las presiones proteccionistas de la industria y en parte de los servicios de EEUU, pero sobre todo las nuevas oportunidades que ofrecía la OMC recién creada, con su proyecto de Ronda del Milenio (luego Doha), acabaron con los iniciales entusiasmos en pro de TAFTA.

## 5. La Organización de Estados Iberoamericanos (OEIA) y la presencia económica de España en ALC

### 5.1. Las conferencias

Es una institución de difícil encaje en cuanto a su ubicación metodológica. Pero siendo este artículo el primero de los dedicados en la *Revista Mediterráneo* a los temas iberoamericanos, el autor estimó interesante incluir una mención a las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, que agrupan a todos los países de Europa y América del tronco común ibérico, hispano y lusoparlantes. En estas reuniones, que empezaron a celebrarse en 1991 –en la preparación del V Centenario del descubrimiento de América–, se tocan temas muy diversos. Las reuniones habidas desde entonces fueron las siguientes:

- I. Guadalajara, México, 18 y 19 de julio de 1991.
- II. Madrid, España, 23 y 24 de julio de 1992.
- III. Salvador de Bahía, Brasil, 15 y 16 de julio de 1993.
- IV. Cartagena de Indias, Colombia, 14 y 15 de junio de 1994.
- V. San Carlos de Bariloche, Argentina, 16 y 17 de octubre de 1995.
- VI. Santiago de Chile y Viña del Mar, Chile, 13 y 14 de noviembre de 1996.
- VII. Isla Margarita, Venezuela, 8 y 9 de noviembre de 1997.
- VIII. Oporto, Portugal, 17 y 18 de octubre de 1998.
- IX. La Habana, Cuba 15 y 16 de noviembre de 1999.
- X. Ciudad de Panamá, Panamá, 17 y 18 de noviembre del 2000.
- XI. Lima, Perú, 17 y 18 de noviembre del 2001.
- XII. Bávaro, República Dominicana, 15 y 16 de noviembre de 2002.
- XIII. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14 y 15 de noviembre de 2003.
- XIV. San José de Costa Rica, Costa Rica, 18 y 19 de noviembre de 2004.
- XV. Salamanca, España, 14 y 15 de octubre de 2005.
- XVI. Montevideo, Uruguay, 3 a 5 de noviembre de 2006.
- XVII. Santiago de Chile, Chile, 8 a 10 de noviembre de 2007.
- XVIII. San Salvador, El Salvador, 29 a 31 de octubre de 2008.
- XIX. Lisboa, Portugal, 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009.
- XX. Mar del Plata, Argentina, 3 y 4 de diciembre de 2010.
- XXI. Asunción, Paraguay, 28 y 29 de octubre de 2011.
- XXII. Cádiz, España, 16 y 17 de noviembre de 2012.

### 5.2. Los acuerdos de la OEIA

A lo largo de las diferentes reuniones se han ido gestando toda una serie de actividades, algunas de las cuales han adquirido continuidad en forma de programas permanentes. Además de las reuniones de los ministros de Educación, que tienen una importancia especial, debemos mencionar los programas actualmente (2012) activos:

- Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos.
- Programa de Becas Mutis.
- Programa de Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB).
- Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).
- Programa de Desarrollo Audiovisual en Apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano (IBERMEDIA).
- Programa Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU).
- Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena).
- Programa Iberoamericano de Cooperación Interinstitucional para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (IBERPyme).
- Programa de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ).
- Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (RADI).
- Programa de Desarrollo de Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica (ABINIA).
- Apoyo al Desarrollo de los Archivos Iberoamericanos (ADAI).
- Programa Iberoamericano de Cooperación en Materia de Bibliotecas Públicas (PICBP).
- Programa Repertorio Integrado de Libros en Venta en Iberoamérica (RILVI).
- Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP).
- Aplicación en Red para Casos de Emergencia (ARCE).
- Comunidad Virtual Iberoamericana (CIBERAMERICA).
- Plan Iberoamericano de Lectura (ILIMITA).

Señalemos, por último, que en la IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos se dio cumplimiento a la decisión adoptada en

la VIII Cumbre Iberoamericana de elaborar y acordar el Protocolo y los estatutos para la estructuración y funcionamiento de la *Secretaría General Iberoamericana*, SEGIB con sede en Madrid ([www.segib.org](http://www.segib.org)). Actualmente (2012) el secretario general es Enrique V. Iglesias, anterior presidente del BID.

### 5.3. La presencia española en el área ALC

Pero aparte de lo visto hasta aquí, será interesante que en la relación España/ALC se aprecie la creciente inversión española en el área. En ese sentido, Ramón Casilda<sup>18</sup> ha estudiado todo el proceso en cuestión, destacando que la presencia española ha experimentado un crecimiento extraordinario, que en parte se debe a un clima económico internacional favorable en ALC desde la década de 1990; junto con la democratización y estabilización del sistema político, los amplios programas emprendidos de reformas estructurales en la línea del Consenso de Washington (1989)<sup>19</sup>. También han contribuido los bajos costes laborales, la eliminación de los principales obstáculos a la inversión extranjera directa, la política desreguladora y de privatizaciones, más los acuerdos de integración regional.

Todos esos factores contribuyeron al regreso de la Inversión Extranjera Directa (IED) a la región, ofreciendo una oportunidad única a las empresas españolas para emprender nuevos negocios. Lo cual, propició un desarrollo inversor que, por su rapidez, volumen y posiciones alcanzadas, sorprendió internacionalmente y de manera singular en Latinoamérica. Con empresas como los bancos que luego se mencionan, Iberia, Endesa, Iberdrola, Mapfre, las principales constructoras, e incluso muchas empresas intermedias y hasta pymes.

Las inversiones extranjeras directas españolas en la zona ALC se aceleraron desde 1996 hasta llegar a su punto culminante en el año 2000, cuando alcanzaron

<sup>18</sup> Ramón Casilda, «La internacionalización en América Latina como paso para la expansión global. Caso BBVA», *PWC*, 2011.

<sup>19</sup> Para más detalle, Consenso de Washington, *Una nueva política económica*, Ramón Casilda, 2002.

los 60.152 millones de euros (10 por 100 del PIB), confirmándose por los mismos hechos, que América Latina se convertía en el destino preferido para estos importantes flujos de inversión de bancos y empresas. Esas posiciones inversoras iniciaron una trayectoria decreciente durante el período 2001-2004, para retomar posteriormente la senda alcista si bien, con menor intensidad, una vez superada la crisis que sacudió a la región, reflejada de manera singular en Argentina.

La internacionalización de las empresas españolas en América Latina, les ha permitido constituirse en un breve plazo de tiempo en verdaderas multinacionales y, más aún, muchas han logrado constituirse en multinacionales globales de referencia en su sector. En el sector financiero destaca BBVA que, en tan solo un

decenio (2002/2012), ha dejado de tener implantación exclusivamente en España, para consolidarse como un banco de referencia internacional y proyección global.

Los mayores bancos españoles, Santander y BBVA, superada la fase inicial de instalación en Iberoamérica, y lograda una amplia presencia y liderazgo, se enfrentan al desafío de dinamizar la bancarización en la región. Esto es, la incorporación de amplias capas de población, que aún no tienen acceso a los servicios financieros, y, de igual manera, trabajar para dar cabida a las extensas bolsas que habitan en el sector productivo informal, constituido por una legión de micro y pequeñas empresas que conforman la llamada «economía informal». Formalizar ambas, dándoles entrada en el sistema financiero formal, sin duda constituye un mayúsculo reto.





# EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

Gerardo López Cervantes  
Universidad de Sinaloa

## Resumen

El proceso de formación y desarrollo del Mercado Común Centroamericano, se produjo a través de una larga sucesión de acontecimientos de integración y desintegración, con renovados esfuerzos de cooperación e integración de los cinco países de América Central, que convergieron en 1960 en el Tratado General de Integración Económica. Un proyecto que se dotó de un marco institucional propio, así como de un régimen comercial destinado a hacer viable y operativo un nuevo marco más libre de transacciones económicas entre sus cinco Estados miembros (Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala; con la asociación última de Panamá y República Dominicana). Luego surgieron iniciativas complementarias, concebidas para ampliar los vínculos comerciales y de inversión. Lo que no significa que el proceso de integración centroamericana esté en su mejor forma, por la prevalencia de los intereses nacionales sobre los comunitarios, y también por los diversos conflictos políticos e incluso bélicos en el istmo.

## Abstract

*The process of formation and development of the Central American Common Market is hereby explained, with its original targets and the successive provisions in a series of treaties and agreements, until the achievement of the General Treaty of Economic Integration, 1960. A general framework erected in the aim of creating a free trade regime to increase economic transactions among the common markets members (Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador and Guatemala; with the later incorporation of Panama and Dominican Republic as associates); later on with a few of complementary arrangements to push commercial and capital investments links. Nevertheless, it can be said that the original targets have not been fulfilled, because of the prevalence of national interest against the common targets; and also due to political and even war conflicts in the Central America isthmus.*

## 1. Dimensión del MCCA

El MCCA es una región geográficamente pequeña, integrada por cinco países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Su extensión, de 411.170 km<sup>2</sup>, representa el 0,3 por 100 de la superficie territorial mundial, con una población total estimada en 2010 de 38,6 millones de habitantes y un PIB de 120.184 millones de dólares. En promedio, el PIB per cápita de la región es muy bajo, de 3.111 dólares, y exhibe asimetrías muy marcadas, ya que mientras en Costa Rica se sitúa en 7.691 dólares, en Nicaragua sólo llega a 1.132 (véase Tabla 1).

Por su tipo de planteamiento y su desarrollo, el MCCA fue considerado hasta la década de 1970 el proceso de integración más adelantado en el continente

americano, y reiteradamente fue asumido como modelo de lo que podría ser el acercamiento entre las economías nacionales del resto de los países iberoamericanos<sup>1</sup>.

## 2. Desde los intentos frustrados de unificación hasta el Tratado de Managua

La iniciativa de integración centroamericana tiene particularidades muy especiales, pues el proyecto con frecuencia fue calificado de intento de reunión de miembros separados de una nación desunida, ya que hasta 1821 los cinco actuales territorios centroameri-

<sup>1</sup> R. Prebisch.; F. Herrera; J. A. Mayobre; y C. Sanz de Santamaría, «Proposiciones a los Presidentes Latinoamericanos», en *Hacia la integración acelerada de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

Tabla 1. Dimensiones del MCCA y su distribución porcentual (2010)

Grupos y países	PIB (mill. de dólares)	PIB per cápita (dólares)	Población (habitantes)	Área territorial (km <sup>2</sup> )	Estructura porcentual		
					PIB (mill. de dólares)	Población (habitantes)	Área territorial (km <sup>2</sup> )
<b>MCCA</b>	<b>120.184</b>	<b>3.111</b>	<b>38.629.496</b>	<b>411.170</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Costa Rica	35.831	7.691	4.658.887	51.060	29,81	12,06	12,42
El Salvador	21.215	3.426	6.192.993	20.720	17,65	16,03	5,04
Guatemala	41.186	2.862	14.388.929	107.160	34,27	37,25	26,06
Honduras	15.400	2.026	7.600.524	111.890	12,81	19,68	27,21
Nicaragua	6.551	1.132	5.788.163	120.340	5,45	14,98	29,27

Fuente: Banco Mundial.

canos constituían una unidad política y económica, reconocida como la Capitanía General de Guatemala, parte del Imperio español en el Continente Americano. En ese entonces, debido a las dificultades en el transporte de mercancías, el comercio dentro del área centroamericana era escaso, de manera que cada una de las audiencias integradas en la Capitanía General contaba con su administración y recursos propios para dar atención a las necesidades de abastecimiento más importantes de las poblaciones que comprendían. Sin embargo, en los últimos tiempos de la Capitanía General, el comercio dentro de la zona se concentraba en el puerto de Acajutla, en territorio actualmente salvadoreño, por el que salían los productos de las provincias de Guatemala y Chiapas (la parte de Guatemala que en 1823 quedaría dentro de México).

Con la independencia de México, en 1821, el movimiento independentista se extendió también a toda América Central, área territorial que tras un corto lapso de incertidumbre se unió al llamado Imperio Mexicano de Agustín Iturbide. Sin embargo, poco después, en 1823, ante la caída del emperador Iturbide, las cinco provincias reclamaron su propia independencia, como «Provincias Unidas del Centro de América», dotándose de una serie de instituciones económicas comunes; entre ellas, un sistema monetario único, basado en el peso centroamericano, legado que era del viejo real de a ocho español, que también sirvió de referencia para el dólar con la *Hamilton Coinage Act* de 1792.

El que la región obtuviera su independencia –primero de España y más tarde de México– sin guerra o sin luchas de gran envergadura contribuyó a que no llegara a forjarse una identidad nacional centroamericana, haciendo que emergieran tendencias separatistas entre las distintas provincias. Esas tendencias se impusieron sobre los esfuerzos en pro del mantenimiento de la unión política. Con el fusilamiento, en 1842, del general hondureño Francisco Morazán, último presidente de la República Federal de las Provincias Unidas del Centro de América, fundada en 1823, se esfumaron las esperanzas de constitución de una república centroamericana<sup>2</sup>.

La idea de unidad persistió, no obstante, de manera que entre 1842 y 1950 se produjeron no menos de un centenar de intentos de regreso a la unión, todos ellos frustrados; con iniciativas en tres vías diferentes: la guerra, la política y el proyecto de unión administrativa. El fracaso reiterado se explica por el hecho de que en ninguna de esas tres perspectivas se contó con intereses económicos comprometidos con la idea de la unión. El atraso en las comunicaciones, los antagonismos de intereses entre las oligarquías locales, la presión del gobierno norteamericano y de las compañías transnacionales del café y, sobre todo, del banano, fueron factores negativos.

<sup>2</sup> Ramón Tamames, *Estructura Económica Internacional*, 21 edición, Alianza Editorial, Madrid, 2010.

La creación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, subsidiario de la CEPAL, marcó desde 1951, el comienzo de una nueva senda de entendimiento, esta vez la económica, la cual tuvo su vertiente política en la fundación de la Organización de Estados Centroamericanos<sup>3</sup>.

Con la constitución de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, en 1951, el proceso de acercamiento económico de las cinco repúblicas fue avanzando, alcanzándose una serie de hitos históricos entre 1948 y 1955: Tratado Triangular El Salvador-Guatemala-Honduras de 1955, Tratado Multilateral de Libre Comercio de 1958, Convenio de Industrias Centroamericanas de Integración (1958), Tratado Tripartito de Integración de Guatemala-El Salvador-Honduras (1959).

Y, finalmente, llegó el Tratado General de Integración Económica de 1960 (Tratado de Managua), al que se incorporaron los cinco países del Istmo, con el objetivo de la construcción del Mercado Común Centroamericano, que se desarrollaría siguiendo las líneas maestras del Tratado de Managua, origen de los mecanismos económicos comunitarios. La vigilancia y la preparación de los estudios conducentes al desarrollo del Tratado se confió a la Secretaría de Integración Centroamericana (SIECA), con sede en Guatemala. Posteriormente, ya como SICA, su sede se trasladó a San Salvador.

### 3. Comercio intrazona y externo<sup>4</sup>

En el 2010, el valor total de las exportaciones de los cinco países del MCCA fue de 22.881 millones de dólares, casi el doble del valor alcanzado 10 años antes, representando el 19 por 100 del PIB total de los cinco países partícipes. Pero de ese total, sólo el 25,8 por 100 tiene como destino al mercado intrazonal, estando el mayor comercio con los países integrantes del TLCAN,

donde se coloca el 35 por 100, seguido por la Unión Europea (13,3 por 100). Del lado de las importaciones, el MCCA representa en los mercados internacionales 44.196 millones de dólares, casi el doble de lo que exporta, con un incremento del orden del 135 por 100. Los bienes adquiridos en el exterior provienen en un 48 por 100 de los países que integran el TLCAN. En la Tabla 2 se da cuenta con mayor detalle del valor de las transacciones comerciales que el MCCA tiene con diferentes regiones del Mundo.

### 4. Marco institucional<sup>5</sup>

El 29 de octubre de 1993, se estableció y consolidó el Subsistema de Integración Económica de Centroamérica (SICA), adaptándolo al nuevo marco institucional y a las nuevas necesidades de los países de la región. Forman parte del SICA cinco países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con la siguiente estructura institucional:

- Los órganos de gobierno son:
  - *Reunión de Presidentes de Centroamérica*
  - *Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO)*
  - *Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Económica*
  - *Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica*
  - *Comité Ejecutivo de Integración Económica*
- Los órganos técnico-administrativos son:
  - *Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)*
  - *Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCAC)*

<sup>3</sup> Félix Fernández Shaw (1965): *La integración de Centroamérica*, Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid.

<sup>4</sup> Para una serie de detalles últimos del funcionamiento del MCCA: Sica, «La Unión Aduanera Centroamericana», <http://www.sica.int>, febrero 2011.

<sup>5</sup> SICA, «Estado de la situación de la integración económica centroamericana», [www.sica.int](http://www.sica.int), febrero 2012.

Tabla 2. Exportaciones de mercancías de los países miembros del TLCAN por origen y destinos.  
En millones de dólares

Importaciones				
Origen	2000	2010 (p)	Part. 2010 (%)	Dif. 2010/2000 (%)
<b>Total a nivel mundial</b>	<b>18.801</b>	<b>44.196</b>	<b>100,00</b>	<b>135,07</b>
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	3.069	8.550	19,35	178,59
Com. Andina	497	1.894	4,49	299,20
Com. del Caribe (CARICOM)	118	405	0,92	243,22
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	2.738	5.629	12,74	105,59
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	344	1.220	2,76	254,65
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	9.361	21.211	47,99	126,59
Unión Europea	1.578	2.981	6,74	88,91
Exportaciones				
Destino	2000	2010 (p)	Part. 2010 (%)	Dif. 2010/2000 (%)
<b>Total a nivel mundial</b>	<b>11.512</b>	<b>22.881</b>	<b>100,00</b>	<b>98,76</b>
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	429	1.634	7,14	280,89
Com. Andina	66	240	1,05	263,64
Com. del Caribe (CARICOM)	121	350	1,53	189,26
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	2.617	5.902	25,79	125,53
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	24	74	0,32	208,33
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	5.344	7.996	34,95	49,63
Unión Europea	1.986	3.040	13,29	53,07

(p) Cifras preliminares.

Nota: La suma de los grupos comerciales no coincide con el total porque algunos países están considerados en más de un bloque comercial.

Fuente: Sistemas de Estadísticas de Comercio de Centroamérica (SECC).

- *Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA)*
- *Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)*
- Instituciones complementarias:
  - *Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)*
  - *Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)*
  - *El Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE), es un órgano asesor*

Los actos administrativos del SICA se expresan en Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones.

## 5. Régimen comercial del MCCA

Conforme a las normas del MCCA, existe libre comercio entre sus cinco países, pues hasta el 96 por 100 del total de productos están en esa libre práctica. Pero aún se aplica un régimen de excepción para productos considerados vulnerables (café, azúcar, bebidas alcohólicas y derivados del petróleo). Además, es posible imponer salvaguardas intrarregionales cuando un país se considera afectado por prácticas de comercio desleal. Para la solución de controversias se cuenta con un cuerpo arbitral compuesto por un representante de cada país miembro.

Entre las alternativas de crear una zona de libre comercio o un mercado común, los autores del Tratado de Managua escogieron la segunda vía, como superación precisamente de los anteriores acuerdos multilaterales

de libre comercio. Para ello, elaboraron un Arancel Aduanero Común, basado en su propia nomenclatura (Sistema Arancelario Centroamericano, SAUCA). El arancel así construido se puso en aplicación a lo largo de los años 1961 a 1966, en un proceso programado de equiparación de gravámenes frente al exterior que no llegó a hacerse efectivo.

Simultáneamente, con la construcción del arancel aduanero común, los países centroamericanos pusieron en marcha un dispositivo de liberación del comercio intracomunitario, consistente en la desgravación arancelaria progresiva y en la supresión paulatina de las restricciones cuantitativas.

Para agilizar el comercio intracomunitario, en 1962 se constituyó la Cámara Centroamericana de Compensación, a través de la cual se multilateralizó la liquidación de las operaciones comerciales dentro del MCCA. La Cámara llegó a realizar normalmente la liquidación de más del 80 por 100 del comercio intracomunitario (Banco Central de Honduras, 1964).

En 1964 se dio un paso más en la política monetaria común, al establecerse el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA), actualmente con sede en San José de Costa Rica, con la meta final de la unión monetaria de los cinco países, tomando como moneda común el peso centroamericano ya empleado como unidad de cuenta (en equivalencia al dólar) en las operaciones de la citada Cámara de Compensación. Sin embargo, el proyecto no funcionó, y en 1999 el CMCA se fija objetivos más realistas: la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas monetarias, crediticias, cambiarias y financieras de los Estados centroamericanos, a fin de realizar gradual y progresivamente la integración monetaria y financiera regional<sup>6</sup>.

Para contribuir a la financiación de proyectos de todo tipo, relacionados con el proceso de integración, en 1960 se fundó por los cinco países miembros el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), institución regional que capta recursos exter-

nos para su canalización a los proyectos industriales de interés multinacional. El Banco tiene su sede en Tegucigalpa y cuenta con oficinas en cada país centroamericano (<http://www.bcie.org>).

## 6. Problemas en el desarrollo del MCCA

Más allá de lo estrictamente comercial, el programa de integración tropezó con graves dificultades: persistencia de fronteras fiscales, inexistencia de un programa de industrialización, falta de una política común sobre inversiones extranjeras, planificación todavía fraccionada por países, etc. Sin embargo, la mayor dificultad en el proceso de integración estuvo dada por la propia estrechez del Mercado Común, que no fue lo suficientemente atractivo como para inducir el desarrollo industrial a largo plazo. De ahí el interés que, al comienzo de la década de 1970, el MCCA mostró respecto al futuro de sus relaciones con los países limítrofes: Panamá y, sobre todo, México.

Lamentablemente, la guerra entre El Salvador y Honduras, 1969, situó al borde del abismo al MCCA, un conflicto que era reflejo del escaso avance en la integración, al no haber hecho posible la regulación de la movilidad y el establecimiento de personas. Las emigraciones salvadoreñas hacia Honduras dieron lugar a incidentes, hasta llevar al enfrentamiento de los ejércitos de ambos países.

Tiempo después, la organización del MCCA caería en clara descomposición. Honduras dejó de aplicar el arancel aduanero común, y Costa Rica no tardó en hacer lo propio a fin de conseguir mayores ingresos fiscales. En otras áreas de intereses común, como la armonización fiscal, las relaciones globales con México y Venezuela, la cooperación agropecuaria, y los incentivos uniformes, se entró en una fase de estancamiento, e incluso de regresión. A todos estos problemas se agregaron los provenientes de sucesos meteorológicos y telúricos: el terremoto de 1972 en Nicaragua que devastó Managua, el huracán *Fifí* que asoló Honduras

<sup>6</sup> <http://www.secmca.org>.

en 1974, y nuevamente un movimiento sísmico de gran intensidad que en 1976 destruyó –según se estimó– el 15 por 100 del capital fijo de Guatemala.

A partir de 1979 la situación en Centroamérica se deterioró aún más. La guerra civil en El Salvador se agravó, con el asesinato de Monseñor Oscar Arnulfo Romero, el 24 de marzo de 1980. Nicaragua, fue objeto del intervencionismo de EEUU, al respaldar la contrarrevolución antisandinista. En Guatemala, por su parte, prosiguió la situación de opresión militar, con el desprecio más absoluto de los derechos humanos y políticos, hasta las elecciones de finales de 1985.

Dado el contexto de violencia<sup>7</sup>, la integración económica quedó casi totalmente resquebrajada, mientras que la situación económica de los países se deterioraba a causa de la inflación, el endeudamiento externo y la fuga de capitales<sup>8</sup>. Los problemas de las economías centroamericanas, aun teniendo base económica estructural, requerían de solución política, de ahí que la iniciativa de pacificación, promovida por el presidente Oscar Arias de Costa Rica –a quien en 1987 se le otorgó el premio Nobel de la Paz– haya tenido un cierto éxito, al crearse la plataforma para la paz, conocida como «Esquipulas 2»<sup>9</sup>.

## 7. El retorno a las iniciativas para la integración

El 22 de enero de 1988, los vicepresidentes centroamericanos se reunieron en la sede de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), en Guatemala, y aprobaron el *Plan de Acción Inmediata*. Entre las acciones de emergencia previstas en el Plan, figuraron las siguientes: 1) asistencia a refugiados y desplazados; 2) ayuda alimentaria; 3) Fondo de Emergencia para la Reactivación Económica de Centroamé-

rica; 4) seguridad energética; y 5) deuda externa. El Plan contó con el apoyo de la ONU, vía el Programa Especial de Ayuda a América Central.

Sin embargo, los esfuerzos de integración no fructificaron hasta 1990, con la reunión de presidentes centroamericanos y de Panamá, en junio de ese año, en Antigua, Guatemala; donde fue aprobado el *Plan de Acción Económica de Centroamérica* (PAECA), documento en el que se planteó la necesidad de configurar un marco jurídico, más operativo para el MCCA. Además, se reiteró la idea de hacer realidad el *Sistema Regional de Pagos*, y de aplicar efectivamente el *Programa de Desmantelamiento de los Obstáculos al Comercio Intracentroamericano*.

A mediados de 1991, las perspectivas eran ya más optimistas; a la revigorización del MCCA, tras el largo período de letargo, estaba contribuyendo, desde 1990, tres circunstancias favorables: la primera, el apoyo dado por la Comunidad Europea, institucionalizado desde 1984 en las llamadas *Conferencias de San José* (Costa Rica); en segundo término, el acuerdo alcanzado, en enero de 1991, entre los cinco presidentes centroamericanos y el presidente de México, para avanzar en la creación de una Zona de Libre Comercio México/Centroamérica; y la tercera, el reforzamiento del pacto petrolero con México y Venezuela, firmado en 1981, y conforme al cual ambos países cedían como crédito el 20 por 100 del importe de las compras petroleras centroamericanas a los bancos centrales de los cinco Estados del MCCA.

Cabe mencionar que, en 1987, había comenzado a discutirse la idea de creación de un *Parlamento Centroamericano* para impulsar la integración. No obstante, la oposición de Costa Rica retrasó el proyecto, hasta que en 1989 se retomó de nuevo esa intención, inicialmente sin los costarricenses, entrando en vigor el tratado el 1 de mayo de 1990<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Sobre los graves problemas de violencia y de narcotráfico en todo el istmo centroamericano, «Security in Central America. Ronnding up the Governments», *The Economist*, 25 de junio de 2011.

<sup>8</sup> Héctor Dada Hirensi, (1983): «Evaluación de la integración centroamericana», en *Integración Latinoamericana* (INTAL), N. 86.

<sup>9</sup> Francisco De Paula Gutiérrez, (1985): «América Central 1978-1984: una región en crisis», en *Integración Latinoamericana*, N. 101.

<sup>10</sup> Carlos Camino, (1991): «La interacción regional en América Latina y la búsqueda de un interlocutor global para Europa», en *BICE*.



## 8. El relanzamiento del MCCA

Señalemos además que, el *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA), nació con el denominado *Protocolo de Tegucigalpa*, de 13 de diciembre de 1991, para sustituir a la Organización de los Estados Centroamericanos, ODECA<sup>11</sup>. El objetivo fundamental de la organización consiste en coordinar diversos esfuerzos de integración de América Central como región, bajo las premisas de paz, libertad, democracia y desarrollo. Así las cosas, a finales de octubre de 1993, en su XIV Reunión Cumbre, los presidentes centroamericanos aprobaron el *Protocolo de Guatemala*, con la voluntad de impulsar de forma decidida el proceso de integración<sup>12</sup>.

Al relanzamiento del MCCA contribuyó el proceso de pacificación, concluido en Guatemala en mayo de 1997, al ponerse fin a los enfrentamientos entre el Ejército y las guerrillas. Lo cual propició el mayor acercamiento de Panamá al resto de la América Central, con vistas a la firma de un acuerdo de Zona de Libre Comercio; otro tanto puede decirse de la República Dominicana y, en menor grado, de Belice.

Continuando con la voluntad de integración, los presidentes de las Repúblicas centroamericanas designaron en septiembre de 1997 un *Grupo de Alto Nivel* para la preparación de las bases, condiciones, etapas y plazos dirigidos a constituir la *Unión Centroamericana*, de plena integración política, económica, social y cultural. Tal propósito se expresó en la *Declaración de Nicaragua*, que se propuso lograr «la Patria Grande, democrática, equitativa, próspera, tolerante, competitiva y solidaria, cuyo desarrollo supone la expresión de una voluntad política permanente». El Canciller de Costa Rica, Fernando Naranjo, aclaró a la prensa que el modelo a seguir sería el de la Unión Europea<sup>13</sup>.

En línea con esos propósitos, el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA, del que ya forman parte Panamá como Estado miembro de pleno derecho

y Belice y República Dominicana como asociados), se ha centralizado en la ciudad de San Salvador, en nuevas instalaciones de gran prestancia, facilitadas por la República de El Salvador, lo cual se ha interpretado como un síntoma de la firme disposición para mejorar el seguimiento de la Unión Centroamericana. En ese contexto, la unión aduanera se plantea como un espacio con las siguientes características: libre movilidad de bienes sin excepciones, libre comercio de servicios, especialmente de los asociados al comercio de bienes, arancel externo común, administración aduanera común, mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos tributarios, política comercial externa común y normativa comercial uniforme.

Además, se ha buscado avanzar en otros aspectos, como es el caso de la mejora de las infraestructuras centroamericanas. Así, el Consejo Intersectorial de Ministros de Transporte (COMITRAN), en su XXIII reunión conoció y aprobó el Estudio Centroamericano de Transporte, ECAT, a partir del cual se formuló un *Plan Maestro de Desarrollo del Sector Transporte 2001/2010*, para contar con un verdadero sistema regional de transporte integrado más eficiente y competitivo.

## 9. La vinculación del MCCA con el exterior

A partir de que los países del MCCA entraron en un período de estabilidad y mayor esfuerzo de integración, sus vínculos con otros países y zonas comerciales han mejorado. El 19 de marzo de 1998, los países centroamericanos, Panamá, la República Dominicana y Belice, suscribieron con EEUU un acuerdo concerniente a la creación de un *Consejo Regional Centroamericano-Estadounidense de Comercio e Inversión*, para impulsar la integración económica, el libre comercio y la inversión.

El 16 de enero de 2002, el presidente George W. Bush anunció en Washington DC que EEUU exploraría la elaboración de un tratado de libre comercio con los países de Centroamérica, para apoyar las reformas económicas, políticas y sociales, y dar un paso más en

<sup>11</sup> INTAL, *Integración Latinoamericana*, N. 196, 1993.

<sup>12</sup> Alfredo Guerra-Borges, (1993): «La reestructuración del Mercado Común Centroamericano: notas para una evaluación crítica», en *Integración Latinoamericana*, No. 195.

<sup>13</sup> INTAL, *Integración Latinoamericana*, N. 193, 1993.

la senda hacia el ALCA, aunque se avanzó muy poco. En cuanto a las relaciones del MCCA con México, éstas han asumido carácter bilateral, que se expresa a través de la suscripción de tratados de libre comercio específicos: Costa Rica/México (1995); Nicaragua/México (1997); y El Salvador, Guatemala y Honduras/México (2000). Otras vías de relación del MCCA o de países que son parte de él con otros, son las siguientes:

- *Estados Unidos*. Instrumento comercial: Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana/Centroamérica/EEUU, con la firma de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, en agosto de 2004; Costa Rica, enero de 2005, y República Dominicana, mayo 2005.
- *República Dominicana*. En el marco de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobiernos de Centroamérica y de Panamá, con la República Dominicana y Belice, se llevaron adelante negociaciones que concluyeron con un TLC entre el MCCA y República Dominicana (1997).
- *Panamá*. Las negociaciones entre el MCCA, como un todo, y Panamá, terminaron en el TLC, con previsión de una zona de libre comercio gradual, en la que se tomaron en cuenta las particularidades de Panamá, que tiene un comercio internacional mucho más activo que el resto del istmo<sup>14</sup>.
- *Chile*. Por su parte, Chile y Centroamérica impulsaron la negociación de otro TLC de amplia cobertura que culminó en 1999, el cual sólo está vigente para Costa Rica y El Salvador.
- *Canadá*. Hay un TLC Canadá/Centroamérica. En ese contexto y en seguimiento a las acciones acordadas, Costa Rica firmó con Canadá un Tratado de Libre Comercio en el 2001. Los demás países centroamericanos iniciaron negociaciones conjuntas tendentes a la suscripción de uno o más TLC. En julio de 2006, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua reanudaron las negociaciones con Canadá para concluir un Tratado de Libre Comercio.
- *CARICOM*. El acercamiento entre Centroamérica y el CARICOM se ha venido realizando mediante el mecanismo de *Conferencias Ministeriales*, en las que fueron abordándose diversos temas, por medio de programas funcionales, que incluyen ciencia y tecnología, transporte, medio ambiente, turismo, bancos de desarrollo, desastres naturales y deportes.
- *Mercosur*. Durante la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile) los Presidentes de los países que conforman el Mercosur y los presidentes de los países Centroamericanos, como miembros del Mercado Común Centroamericano, suscribieron (18 de abril de 1998) un «Acuerdo Marco de Comercio e Inversión», para propiciar el fortalecimiento de las relaciones de integración y comercio.

Por otra parte, en la Cumbre Iberoamericana celebrada en Lima, el 23 y 24 de noviembre de 2001, los Presidentes de Centroamérica y de España, emitieron una «Declaración de las Repúblicas Centroamericanas y de España», en la cual manifiestan la necesidad de trabajar intensamente en la preparación de la II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe; para hacer posible un mandato de inicio de las negociaciones a fin de crear una zona de libre comercio entre Centroamérica y la Unión Europea, más allá del sistema de preferencias generalizadas.

<sup>14</sup> Sobre el tema, el estudio de Ramón Tamames sobre *La posible asociación de Panamá a Centroamérica*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Panamá, 1967. Para una visión más reciente, José Meléndez, «Panamá, el Singapur latinoamericano», *El País*, 8 de abril de 2012.

En el Acta de la XI Comisión Mixta Unión Europea-América Central, que se celebró en Bruselas el 24 de octubre de 2002, se reiteraron los mandatos de la Cumbre de Madrid para iniciar los preparativos de un nuevo «acuerdo de diálogo político y de cooperación» al objeto de «establecer las condiciones para establecer un «Acuerdo de Asociación viable y mutuamente beneficioso, entre la Unión Europea y Centroamérica, que incluya un área de libre comercio».

Con toda una serie de negociaciones y acuerdos intermedios, el 23 de abril de 2007 se celebró en Guatemala la XV reunión de la Comisión Mixta Centroamérica-Unión Europea en la que se confirmaron las directrices de negociación para el Acuerdo de Asociación. Posteriormente, los días 28 y 29 de junio del 2007 se llevó a cabo en Bruselas una reunión de alto nivel Comisión Europea-Centroamérica en la cual las dos partes decidieron iniciar oficialmente el proceso de negociación que a la altura de 2012 ya había culminado en una serie de acuerdos.





# INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: DE ALALC AL MERCOSUR

*Julimar Da Silva Bichara*

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

El proceso de integración del subcontinente latinoamericano, ha seguido un enfoque evolutivo, con sus inicios en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC/LAFTA), creada en 1960 para casi una veintena de países hispano y lusoparlantes. Pero el fracaso total de esa zona de intercambio, por incumplimiento de los acuerdos siempre a causa de la persistencia de nacionalismos proteccionistas, se remodeló la idea original; para configurar, en 1970, un proyecto menos ambicioso: el Área Latinoamericana de Integración (ALADI), también de poco éxito. Dos fracasos de los cuales derivó el intento del Mercosur, que comenzó a instrumentarse en 1981 y del que aquí se estudian las principales características; en términos de relaciones comerciales, estructura institucional y coordinación de políticas macroeconómicas. Un emprendimiento integratorio –en principio asumido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y luego ampliado con toda una serie de países asociados de Sudamérica– que presenta tantas y tan importantes insuficiencias institucionales, que no cabe considerarlo como un mercado común realmente integrado.

## Abstract

*The integration process in Latin America has followed an evolutionary path, from LAFTA (Latin American Free Trade Area), created in 1960, for some 17 Spanish and Portuguese speaking countries of the Americas. A project that became a complete fiasco due to the non fulfilment of the agreement. Afterwards, followed an attempt of trans-forming the previous experience in a Latin-American Integration Association (ALADI), that also had little success. And it was after those two frustrated attempts that the idea of Mercosur emerged, to overcome the deficiencies of LAFTA and ALADI; with a less ambitious geographical and integration scheme, and stronger institutional structure and macroeconomic policies coordination. Nevertheless, there are still many institutional and political obstacles avoiding that the Mercosur (in principle created by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, and later on with some more associated countries of South America) to be considered as a real integrated and cohesive common market.*

## 1. Introducción

La creación del Mercosur, formalizada por el Tratado de Asunción y ratificada por el Protocolo de Ouro Preto, es el resultado de un largo proceso de aproximación diplomática entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, iniciada con la creación, en 1960, de la ALALC, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que estuvo vigente hasta 1980, pero con importantes obstáculos políticos y económicos, que imposibilitaban la realización de un verdadero proceso de integración entre Brasil y Argentina; siendo el principal obstáculo la «cláusula de nación más favorecida» adoptada en ALALC, que implicaba la extensión automática a todos los miembros de cualquier ventaja concedida en cualquier acuerdo bilateral de preferencias arancelarias o de promoción de integración regional.

Con la firma del Tratado de Montevideo<sup>1</sup> que creó la ALADI en sustitución a la ALALC, se establecieron las condiciones para nuevas negociaciones sobre la integración, con la previsión en el ámbito de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), de los «acuerdos de alcance parcial y regional y de preferencia arancelaria zonal», que permitían otorgar preferencias arancelarias entre dos o más países de la Asociación, sin necesidad de extenderlas a los demás países miembros<sup>2</sup>. Este acuerdo permitió la creación y profundización de procesos de integración subregionales como el Mercosur. Pero antes de entrar en el Mercosur, recapitemos algo sobre ALALC y ALADI.

<sup>1</sup> Cabe destacar que el Tratado de Montevideo a que se hace referencia es del 12 de agosto de 1980, que creó la ALADI, a diferencia del Tratado de Montevideo de diciembre de 1960, que creó la ALALC.

<sup>2</sup> Para mayores informaciones relacionadas con este tema ver, entre otros, Bichara (2002)

## 2. Las insuficiencias de ALALC y ALADI

La experiencia integradora de la ALALC en pos de una zona de libre comercio, se desarrolló a través de procedimientos enormemente complejos –lejos del automatismo de la CEE en el desarme arancelario interno y la tarifa aduanera exterior común–, cuyas posibilidades operativas se vieron superadas por toda clase de problemas: falta de voluntad política, presión proteccionista y ausencia de liderazgo.

Las sucesivas crisis en la ALALC se agravaron en la de 1967, por la falta de acuerdo sobre las listas de excepciones a la integración económica. Así las cosas, en el *Plan de Acción* 1970-1980, se propuso el estudio del «perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio y la posibilidad de establecer un mercado común latinoamericano». Lo cual en la práctica de la actividad negociadora no se tradujo en decisiones concretas para aumentar comercio recíproco, por lo cual las dificultades se hicieron persistentes; como, por ejemplo, la inoperancia de las negociaciones producto por producto, y también por las prioridades regionalizadas del tipo de los países de Pacto Andino o del Mercado Común Centro Americano que virtualmente se esfumaron de ALALC.

Por todo ello, en 1980, en la XIX Conferencia Extraordinaria de Ministros celebrada en Acapulco, se constituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), para sustituir a la ALALC, con objetivos fundamentales:

- Preservar la libertad de acción de los países que desearon avanzar más rápidamente en acuerdos de integración subregionales.
- Evitar la disgregación de lo iniciado con ALALC, para lo cual se instituyó la *preferencia arancelaria regional*, se previó la concertación de acuerdos de alcance regional, y se mantuvo un aparato institucional permanente de los once países participantes con sede en Montevideo.

Pero a pesar de las buenas intenciones, la ALADI sufrió de los mismos problemas que la ALALC: los países de la región utilizaban los acuerdos de integración como instrumento de ayuda para enfrentarse a las dificultades que se originaban en su sector exterior. Y una vez superadas esas dificultades, orientaban su atención principalmente hacia el comercio extrazonal, relegando a un nivel relativamente marginal los esfuerzos para eliminar las restricciones al comercio recíproco intra-comunitario.

Todo lo anterior redundaba en un bajo nivel de comercio intra-bloque, lo cual revelaba la falta de compromisos entre los países de ALADI y explicaba por qué la zona de libre comercio evolucionara más bien a un área de preferencias confusa y fuera de verdadero control. De modo que a la postre, la ALADI fue diluyéndose en acuerdos regionales parciales: Pacto Andino, primero, Mercosur, después, y TLCAN (EEUU, México, Canadá) más adelante; con iniciativas más laxas como el Grupo de los Tres (Colombia/Venezuela/México).

## 3. El Mercosur

### 3.1. Aproximaciones sucesivas hasta el Tratado de Asunción

Junto a la búsqueda de superar los problemas geopolíticos entre Argentina y Brasil, también hay que considerar el efecto de otros dos factores que ayudaron a impulsar la creación del Mercosur. En primer lugar, la reimplantación de la democracia en los dos mayores países de Sudamérica a mediados de la década de 1980, lo cual fue muy positivo, entre otras cosas por el contraste con el carácter nacionalista que habían asumido todas las dictaduras latinoamericanas. Y en segundo lugar, por la búsqueda de formas alternativas de desarrollo, dado el agotamiento del modelo basado en la sustitución de las importaciones, yendo a una inserción más competitiva en el mercado internacional.



Los primeros pasos de aproximación política y económica en el Cono Sur se dieron en noviembre de 1985, cuando los Presidentes de Argentina y Brasil (Alfonsín y Sarney) firmaron la Declaración de Iguazú. Un documento diplomático de aproximación y cooperación tras el fin del régimen militar en ambos países, que tenía como objetivo principal la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur. Con la busca de la superación de la desconfianza mutua y de la rivalidad que históricamente caracterizaron las relaciones entre Argentina y Brasil. A partir de ese momento, fueron ganando fuerza los tratados y acuerdos entre Argentina y Brasil.

En 1986, los dos países firmaron, en Buenos Aires, el PICE (Programa de Integración y Cooperación Económica), también conocido como Acta para la Integración Argentino-Brasileña, con la meta de propiciar la configuración de un espacio económico común, con la apertura selectiva de los mercados, para permitir la mayor competencia de las industrias de ambos países. Posteriormente, en noviembre de 1988, con vistas a consolidar el inicial proceso de integración, los presidentes Sarney y Menem firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, en el que argentinos y brasileños se comprometieron a eliminar todas las barreras arancelarias y no arancelarias existentes entre ellos; dentro de unos «principios de gradualismo, flexibilidad, equilibrio y simetría», en el plazo máximo de 10 años, para la formación de un efectivo Mercado Común. Este tratado fue sancionado por los parlamentos argentino y brasileño en agosto de 1989.

Con base en el Tratado de 1989, se suscribieron 24 protocolos sobre temas diversos, relacionados con sectores industriales (bienes de capital, telecomunicaciones, transporte, harina, productos alimenticios industrializados, automóviles, energía nuclear, etc.), empresas mixtas, etc. Acuerdos que fueron absorbidos en un único instrumento, el denominado Acuerdo de Complementación Económica, confirmado en diciembre de 1990 (en el ámbito de la ALADI), para desarrollar un programa gradual de liberalización comercial; con miras a la eliminación completa de los aranceles y barreras no arancelarias en el comercio recíproco entre

los dos países. El Acuerdo también serviría después como referencia básica para el Tratado de Asunción de creación del Mercosur.

Como demostración de voluntad política y de oportunidad económica, los Presidentes Menem y Collor de Mello decidieron, en julio de 1990, a través del Acta de Buenos Aires, acelerar el proceso de integración, anticipando al 31 de Diciembre de 1994 el establecimiento del mercado común bilateral, con libre circulación de bienes, servicios y factores de producción. Un proceso durante cuya tramitación, Uruguay y Paraguay manifestaron su interés en incorporarse, por el alto grado de dependencia comercial que esas dos economías tenían de sus dos vecinos gigantes. Se entró así en negociaciones diplomáticas que revelaron el interés de los cuatro países en ir a la formación del mercado común, iniciativa que culminó el 26 de marzo de 1991 con el Tratado de Asunción, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, por el cual se creó oficialmente el Mercosur/Mercosul.

El Tratado de Asunción tenía como principal objetivo llegar a constituir el 31 de diciembre de 1994 un mercado común entre Argentina y Brasil; en tanto que un año después, el 31 de diciembre de 1995, se incorporarían Paraguay y Uruguay, lo que significaba, principalmente:

- Libre circulación de mercancías y factores de producción entre los cuatro Estados miembros.
- Establecimiento de un arancel exterior común y de una política comercial común.
- Coordinación de política macroeconómica y sectorial (de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria, de transportes y de comunicaciones) con el objetivo de asegurar las condiciones de igualdad de competencia entre los socios.
- Armonización de legislación en las áreas consideradas necesarias, como, por ejemplo, las sanitarias.

### 3.2. Los protocolos de Brasilia y Ouro Preto

El Tratado de Asunción se completa con dos importantes protocolos: el de Brasilia y el de Ouro Preto. Con el Protocolo de Brasilia, de 1991, se creó un sistema de solución de controversias entre los Estados miembros basado en tres mecanismos: la negociación, la conciliación y el arbitraje, con un Tribunal Arbitral de tres miembros, con capacidad para emitir laudos sobre los que no cabe recurso y cuyo incumplimiento implica la adopción de sanciones compensatorias.

Con el Protocolo de Ouro Preto, en diciembre de 1994, se suscitó un cambio substancial en el proceso de integración en la dirección prevista en el art. 18 del Tratado de Asunción, con la fijación del denominado «período de transición» del Mercosur (1991-1994) y el inicio de una nueva etapa (a partir de enero de 1995), de reforma y ampliación de la estructura institucional original y de confirmación de la Unión Aduanera. A parte de ello, el Protocolo reconoció la personalidad jurídica de derecho internacional del bloque, con competencias ya para negociar en su propio nombre acuerdos con terceros países, grupos de países y organismos internacionales.

En definitiva, a partir del Protocolo de Ouro Preto, el proceso de integración pasa a tener un perfil de Unión Aduanera, camino de la creación de un verdadero mercado común. Como también Ouro Preto permitió al Mercosur pasar a tener una estructura institucional que permitiera la profundización del proceso de integración y la negociación con terceros países o bloques económicos (con el peso de un espacio económico de 200 millones de habitantes y un PIB de alrededor de un billón de dólares).

### 3.3. Incumplimientos de los Tratados

Sin embargo, la unión aduanera no ha sido completada todavía, debido a que se pactó un régimen de adecuación y una lista transitoria de excepciones al aran-

cel exterior común, cuya efectiva incidencia postergó el acuerdo. El régimen de adecuación se refiere a una lista de productos cuyo arancel intra Mercosur no es cero y, la lista de excepciones abarca un grupo de productos cuyo arancel exterior no es común. En dicha lista todos los países incorporaron productos, siendo Uruguay el país con el mayor número, con 1.018 productos en total.

En fin de cuentas, el Mercosur, todavía no es una unión aduanera completa, por mucho que cerca del 95 por 100 del comercio intra-Mercosur se realice sin barreras arancelarias desde el año 2000<sup>3</sup>. En cuanto al Arancel Externo Común ya está definido para la totalidad del Mercosur (entre un 0 por ciento y un 20 por ciento), pero no es totalmente aplicable, todavía por existir una parte de las mercancías en regímenes de excepciones transitorias (excepciones nacionales, régimen de adecuación final a la unión aduanera, bienes de capital y bienes de informática y de telecomunicaciones).

En el año 2000, el objetivo del Mercosur era consolidarse como Unión Aduanera, para lo cual los países miembros idearon un «Relanzamiento», con un programa de temas prioritarios que contempla la negociación y firmas de acuerdos en los siguientes aspectos:

- Acceso al mercado
- Agilización de los tramites de frontera
- Incentivos a la inversión, a la producción, a la exportación, incluyendo las Zonas Francas
- Arancel Exterior Común
- Defensa comercial y de la competencia
- Soluciones de controversia
- Incorporación de la normativa Mercosur
- Fortalecimiento institucional
- Relaciones externas
- Coordinación de Política Macroeconómica

<sup>3</sup> En junio de 2001 se firmó un acuerdo automotriz, la llamada Política Automotriz Común (PAC), que regulará el comercio de material de transporte hasta 2006, cuando empezará a regir el libre mercado.

### 3.4. Mercosur y sus relaciones exteriores

Dentro de la idea del fortalecimiento del Mercosur y del proceso de integración latinoamericana, el Mercosur firmó acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia en el ámbito de los Acuerdos de Complementación Económica de la ALADI. El Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y Chile se firmó en junio de 1996, entrando en vigor el primero de octubre del mismo año, previéndose una gradual liberalización comercial entre las partes, que finalizaría en 2004.

Un acuerdo semejante fue firmado con Bolivia en diciembre de 1996, para la formación de una zona de libre comercio entre el Mercosur y dicho país a partir de 2006 a través de un proceso de liberalización comercial bilateral progresivo. También con una lista de excepciones.

En 2006 Venezuela firmó un acuerdo de adhesión al Mercosur, constituyéndose en Estado miembro de pleno derecho, aunque dicho protocolo todavía no ha entrado en vigor, por la falta de ratificación por parte de Paraguay. De esta forma, Venezuela sigue siendo un Estado Asociado, que desarrollará su integración en el Mercosur según los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías, y tratamiento diferencial, así como los principios de seguridad alimentaria, medios de subsistencia y desarrollo rural integral.

Por otra parte, Ecuador, Perú y Colombia también tienen status de Estados asociados al Mercosur<sup>4</sup>.

En relación con el resto de países de la ALADI, ha habido negociaciones con los países de América Central. El 18 de abril de 1998 se firmó un Acuerdo de Cooperación en materia de Comercio e Inversión entre el Mercosur y el Mercado Común Centroamericano, como paso previo al inicio de negociaciones comerciales propiamente dichas.

Además, en 1995 se firmó en Madrid el «El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre

el MERCOSUR y sus Estados Partes y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros», con el objetivo de aproximación y cooperación entre los dos bloques en varias áreas: ciencia y tecnología, medio ambiente, comercio, y lucha contra el narcotráfico. Entró en vigencia el 1º de julio de 1999, celebrándose el primer Consejo de Cooperación Mercosur-UE el 24 de noviembre de 1999 en Bruselas, donde se adoptaron algunas definiciones respecto a la estructura, metodología y calendario de las negociaciones comerciales. Las negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea previstas en el Acuerdo Marco Interregional de Asociación son realizadas a través del Comité de Negociaciones Birregionales (CNB).

Por otro lado y en el contexto de lo acordado por los países del Mercosur en el sentido de explorar vinculaciones con terceros países y bloques de países, se realizan, de forma periódica, reuniones con el CER (*Closer Economic Relations*-Australia/Nueva Zelanda), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), con la Confederación de Estados Independientes (CEI), con la *Southern African Development Community* (SADC), así como con Japón, Corea, China, Canadá y Suiza, entre otros.

## 4. Estructura institucional del Mercosur

Ya hemos visto como en el Protocolo de Ouro Preto se estableció la estructura institucional del Mercosur, con sus órganos de decisión, competencias de cada uno de ellos, sistemas de decisión, así como el sistema destinado a dirimir controversias dentro del Tratado de Asunción. Los órganos son los siguientes:

- *El Consejo del Mercado Común.* Es el órgano máximo, con la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción. Está formado por los Presidentes de Gobierno de los Es-

<sup>4</sup> Sin embargo, la integración de Chile al Mercosur se ha visto complicada a finales del año 2000 con las firmas de tratados de libre comercio entre este país y el TLCAN y, también, por su preferencia al adelantamiento del ALCA-Brasil, especialmente, está en contra del adelantamiento del ALCA para antes de 2005.

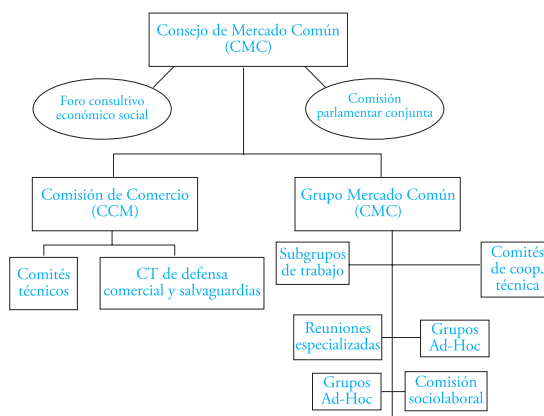
tados miembros, así como por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía, o sus equivalentes. El CMC se manifiesta a través de Decisiones y recibe recomendaciones de los demás órganos.

- *El Grupo del Mercado Común (GMC).* Es el órgano ejecutivo, y tiene la función de velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, de sus Protocolos y de los demás acuerdos firmados. También tiene competencia para promover programas de trabajo, avanzar hacia el Mercado Común, y negociar, en el nombre del Mercosur, acuerdos con terceros países, bloques económicos u organismos internacionales. Está formado de cuatro miembros titulares y otros cuatro miembros alternos por cada país; entre los cuales deben figurar, obligatoriamente, representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía (o equivalente) y de los Bancos Centrales. Hay también subgrupos de Trabajo, grupos *ad hoc*, reuniones especiales, y comisiones, que son órganos de asesoramiento.
- *La Comisión de Comercio del Mercosur.* Tiene la responsabilidad de asistir al GMC y de velar por el cumplimiento de los acuerdos de política comercial común. Está formada por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por cada Estado miembro.
- *La Comisión Parlamentaria Conjunta.* Es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados miembros en el ámbito del Mercosur. Está formada por 64 parlamentarios (16 de cada Estado). La Comisión remite recomendaciones al CMC.
- *El Foro Consultivo Económico-Social.* Es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales de los miembros del Mercosur, formado por igual número de

representantes de cada País; normalmente, representantes de los sindicatos, productores agrícolas y federaciones de industrias etc. El Foro cumple una función consultiva y se manifiesta mediante recomendaciones al CMC.

En la Figura 1 que se presenta puede verse, esquemáticamente, los principales órganos de la estructura institucional del Mercosur.

Figura 1. Estructura Institucional del Mercosur



Fuente: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) y [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy). Elaboración propia.

## 5. La cuestión de la coordinación macroeconómica en el Mercosur

La cuestión de la integración monetaria ha estado presente desde los orígenes de los esfuerzos regionales de integración en América Latina. Sus raíces se encuentran en los acuerdos firmados en el ámbito de la ALALC, que en la práctica no tuvieron ningún desarrollo, sin superar el *status* de intercambio de informaciones y de tentativas, en general fallidas. Desde 2003, los presidentes de Argentina y Brasil han señalado de forma más incisiva la importancia de ese tema, dadas las consecuencias económicas y políticas de las diversas crisis cambiarias que vienen afectando a la región los últimos años.

En tiempos de la ALALC se creó el Consejo de Política Financiera y Macroeconómica, con el objetivo de aproximar a las autoridades económicas de los países miembros. Una institución que sigue existiendo en la ALADI, bajo la denominación de Consejo de Asuntos Financieros y Monetarios, integrada por los presidentes de los Bancos Centrales y que realiza funciones consultivas e intercambio de informaciones.

La decisión más importante adoptada por ese organismo fue el establecimiento del «Acuerdo de Pagos de Créditos Recíprocos» entre los países de la ALALC, denominado como «Acuerdo de México», firmado en septiembre de 1965, y ratificado por la ALADI en 1982. Un mecanismo de compensación de pagos en monedas convertibles y libremente transferibles, permitiendo la creación de un Fondo de Reservas, con el objetivo de ayudar en caso de dificultades de Balanzas de Pagos, otorgando créditos, garantizando préstamos a terceros y mejorando las condiciones de inversión de las reservas oficiales de los Bancos Centrales. En ese sentido, se creó un Fondo de Reservas para los países de la Comunidad Andina, que opera en aquellos términos, y se está estudiando algo semejante para el Mercosur. Pero todo ello sin gran entusiasmo, y sin que los señalados propósitos han tenido poco desarrollo.

Entre Argentina y Brasil, los mayores impulsores de la formación del Mercosur<sup>5</sup>, la cuestión de la coordinación macroeconómica fue tratada, en primer lugar, en 1986, con la firma del Protocolo N° 10 de Estudios Económicos entre Argentina y Brasil, que tenía como objetivo «facilitar medidas para la armonización de las políticas económicas de los dos países». Posteriormente, en 1987 se firmó el Protocolo N° 20, en el que se estableció la necesidad de iniciar un proceso de creación de una moneda común, el *Gaucho*, que debería ser emitida y respaldada por un Fondo de Reserva Binacional, a formar con los recursos derivados del Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos ya citado. Sin embargo, los señalados objetivos quedaron, todos, en el plano de las ideas.

<sup>5</sup> Para mayores informaciones sobre la cuestión de la CPM en el MERCOSUR consultar, entre otros, Lavagna y Giambiagi (1998).

En 1991, la coordinación macroeconómica quedó plasmada en el Tratado de Asunción, al mismo nivel de importancia que la libre circulación de mercancías, la definición del arancel exterior común y de la política comercial común, lo que condujo a establecer un subgrupo de trabajo sobre la Coordinación de Políticas Macroeconómicas, vinculado al Grupo del Mercado Común al que antes nos hemos referido.

En el ámbito de ese subgrupo se retomó, en 1993, el debate de la integración monetaria, centrándose en el tema del establecimiento de un acuerdo cambiario regional con bandas de fluctuación. Esa propuesta, hecha por Brasil, implicaba la adopción del sistema de bandas a partir de 1995 y preveía un periodo de transición para que se pudiera establecer un cierto conjunto de reglas, con especial referencia a la creación de una Unidad de Referencia Cambiaria (URC), para fijar las paridades centrales entre las monedas nacionales. Como también se discutió el tema del establecimiento de un sistema de bandas, una estrecha para los países grandes y otra ancha, para los pequeños; con el objetivo de implantar un sistema de coordinación cambiaria que evitase las «devaluaciones competitivas». Y por la misma razón, se previeron penalizaciones, de entre las cuales surgió el establecimiento de «aranceles adicionales» para quienes devaluasen su moneda. Se pensó, también, en la creación de un Fondo Regional de Intervención, el cual sería utilizado en el caso de devaluaciones consideradas excesivas. Pero la propuesta brasileña fue rechazada. Pero todo eso no pasó de meras lucubraciones.

En 1999, en plena crisis cambiaria en Brasil, los presidentes de los países miembros del Mercosur suscribieron un comunicado conjunto, el llamado «Comunicado Extraordinario de los Estados Miembros del Mercosur», con la aspiración de promover medidas destinadas a avanzar en la idea de la integración monetaria. Y en la subsiguiente Reunión Ordinaria del Consejo de Mercosur, celebrada en Asunción, en julio de 1999, se decidió<sup>6</sup> crear dos ponencias *ad hoc* para profundizar en el tema. La primera de ellas, el «Grupo de Trabajo de

<sup>6</sup> Decisión n° 6/99 e 7/99.

Alto Nivel de Coordinación de Políticas Macroeconómicas», en el marco de las Reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de los Bancos Centrales, a fin de analizar las políticas económicas de los países, con énfasis en las cuestión de la sostenibilidad intertemporal de las cuentas públicas y externas. Y también para proponer alternativas y métodos de coordinación de políticas macroeconómicas, así como para armonizar datos estadísticos económicos y financieros. El segundo fue el *Grupo ad hoc de Acompañamiento de la Coyuntura Económica y Comercial*, asociado al GMC, que para analizar la coyuntura económica de los países miembros y la evolución del comercio intra y extra-regional. Este grupo elabora informes periódicos que son evaluados por el GMC para posterior envío al CMC.

Los dos citados grupos de trabajo no produjeron ninguna recomendación sobre la coordinación de políticas macroeconómicas. Sin embargo, en junio de 2000, en la XVIII Reunión del CMC, realizada en Buenos Aires, se creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Coordinación de Políticas Macroeconómicas, con una serie de mecanismos<sup>7</sup>: elaborar estadísticas armonizadas, especialmente en el área fiscal; que deberían ser publicadas regularmente; establecimiento, a partir de 2001, de metas fiscales, de endeudamiento del sector público y de precios, con respectivos patrones de convergencia; armonización de prácticas y normas en los mercados financieros y de capitales.

Posteriormente, el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006<sup>8</sup>, firmado en 2003, incluyó tres medidas destinadas a promover una mayor integración en el área monetaria. La primera, sobre elaboración de un estudio de los sistemas tributarios, al objeto de facilitar medidas de armonización fiscal. La segunda, la evaluación de las medidas necesarias para crear un

<sup>7</sup> En el comunicado de esta decisión, destaca: «que los Estados Partes mantienen su firme compromiso con la solvencia fiscal y la estabilidad monetaria, coincidiendo que ambas constituyen un requisito necesario para el desarrollo económico y social sostenido con mayor equidad, así como para que sus países puedan adaptarse a un escenario internacional frecuentemente cambiante»; «que la existencia de regímenes cambiarios diferentes es compatible con la convergencia y coordinación macroeconómica, siempre que existan políticas fiscales que aseguren la solvencia fiscal y políticas monetarias que garanticen la estabilidad de precios» y «que el desarrollo de estadísticas basadas en una metodología común constituye un requisito esencial para la definición de metas tendientes a lograr una coordinación macroeconómica».

<sup>8</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N° 26/03.

mercado regional de capitales. En último lugar, en el área de coordinación se pretendió «concluir los trabajos de armonización de indicadores macroeconómicos, incluyendo los agregados monetarios, la internalización de las metas de política macroeconómica, y el seguimiento del grado de cumplimiento de tales, divulgando públicamente sus resultados».

El breve resumen hecho sobre los esfuerzos para avanzar en la integración (y cooperación) monetaria y financiera en el Mercosur, revela que a pesar de las intenciones formales, nunca se llegaron a aplicar, plenamente, los proyectos más o menos diseñados. Porque más allá de las diferencias de concepción y de objetivos de política económica, que eventualmente pueden ser objeto de negociación. En realidad, lo que hubo fue una serie de fracasos en las tentativas para avanzar en la integración monetaria y financiera, en medio de las turbulencias macroeconómicas y, sobre todo, de los diferentes regímenes monetario y cambiario entre Brasil y Argentina.

## 6. Un penoso balance de Mercosur

La creación del Mercosur fue apoyada por todos los partidos políticos de los Estados miembros, aprobada casi por unanimidad. Sin embargo, 21 años después, la historia muestra que no solamente se ha logrado avanzar en el camino adecuado, sino que se ha tomado otra ruta, contraproducente para los intereses de la integración. Esa es la apreciación del economista uruguayo Hernán Bonilla<sup>9</sup>, que sostiene que no se cumple el artículo primero del Tratado de Asunción que habla de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, los organismos internos no funcionan, «se quiere introducir a Venezuela pisoteando al Parlamento de Paraguay (que se opone a ese ingreso)», y por si fuera poco desde diciembre de 2011 ni siquiera existe un arancel externo común, elemento definidor de una verdadera unión aduanera.

<sup>9</sup> Hernán Bonilla, «Qué hacemos con el Mercosur», *El País*, 29 de marzo de 2012.



En definitiva, las intenciones de los «padres fundadores» del Mercosur distan mucho de su realidad actual. Del acuerdo pensado para crear una unión aduanera, con una zona de libre comercio entre los cuatro fundadores a la que después se asociaron Chile y Bolivia, se pasó a un bloque en el que las exportaciones de un país a otro son inciertas, y las barreras para arancelarias se extienden con decisiones nacionales que violan el Tratado de Asunción. Del «regionalismo abierto» en el que el acuerdo sirviera como plataforma de inserción internacional conjunta para los países miembros, se pasó a un bloque que se cierra en sí mismo, aplica medidas proteccionistas y no logró un solo acuerdo de importancia con otros bloques en el mundo.

Es probable que la desilusión por el Mercosur arranque de 1999, cuando el clima interno comenzó a deteriorarse. Las negociaciones con otros bloques, como la Unión Europea no avanzaron un ápice, mientras que Chile logró un acuerdo de libre comercio. Y es que según Hernán Bonilla «el Mercosur duerme la *siesta de los justos* en un mundo donde nadie regala, nada mientras Chile –lo veremos más adelante– ha logrado decenas de tratados que le permiten una diversificación envidiable de su comercio exterior. Y más que eso, atraer inversiones nacionales y extranjeras gracias a su capacidad para vender en el mundo. Evitando las falacias populistas del proteccionismo, Chile ha logrado una senda de crecimiento sostenido que le permite combatir la pobreza y acercarse al primer mundo. Tenemos mucho que aprender, especialmente de ProChile, sobre cómo poner a funcionar a la Cancillería al servicio de nuestra inserción internacional».

Frente a las realidades de Chile, Argentina y Brasil, reinciden en las políticas proteccionistas de mediados del siglo XX, que los llevaron al declive económico. La estrategia de Brasil es más sofisticada que la Argentina, y hay áreas, como la política monetaria en que mantiene una conducta ortodoxa. Pero es claro que decidió sortear la incertidumbre de la economía mundial recurriendo al mercado interno, lo que inexorablemente hará caer su tasa de crecimiento de largo plazo.

Argentina, por su parte, repite en forma más tosca y precipitada el camino del control de cambios y del comercio exterior que caracterizó la época de la sustitución de importaciones, que hizo que el país pasara de ser una las primeras economías del mundo a ser un espacio en retroceso. Los aumentos específicos al arancel externo común, los permisos para importar ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el llamado «corralito del dólar» y, en definitiva, la creciente discrecionalidad política sobre la vida o muerte de las empresas que socava el Estado de Derecho no auguran nada bueno.

Frente a los alegatos anteriores de Hernán Bonilla, de poco sirven las declaraciones altisonantes emanadas de los órganos del Mercosur. Como sucede con el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur, que el 20 de diciembre de 2011, con ocasión de la XLII Reunión del Consejo del Mercado Común, cuando hicieron una serie de puntualizaciones farragosas sin entrar en verdaderas soluciones<sup>10</sup>.

## 7. Recapitulando sobre los modelos integratorios<sup>11</sup>

Ampliando lo visto en la sección anterior sobre el Mercosur, los procesos integratorios de los países latinoamericanos bien merecen de algunas observaciones de síntesis:

- Resulta manifiesta la tendencia a cambiar continuamente de métodos e incluso pretender mutación en los modelos económicos en los países del área latinoamericana, con las excepciones de Brasil y Chile. Lo cual da al proceso de desarrollo, y a los mecanismos de integración, una inestabilidad que en nada les favorece.

<sup>10</sup> [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int).

<sup>11</sup> Esta sección se corresponde en parte con el trabajo de Ramón Tamames preparado especialmente para su presentación al GRULA (Grupo Latinoamericano de Bruselas) en junio de 2006. Sobre el tema de las relaciones UE/ALC recientes y de cara al futuro (VI Cumbre UE/ALC en España, 2010), María-Helena André y Juan Moreno, «Cumbre de Río: frío aniversario», *El País*, 2 de agosto de 2009.

- Hay un rechazo casi generalizado, al menos nominalmente, del Consenso de Washington (recuérdese lo visto en el capítulo 1 de este mismo libro), pero sin que se haya definido ningún consenso alternativo mínimamente verosímil para la región.
- En un mundo cada vez más globalizado, y en el que se otorga creciente importancia a las reglas y al funcionamiento de las instituciones –como se recoge, en la Agenda de Singapur de la OMC–, no en todas las políticas latinoamericanas se aprecia el explícito reconocimiento de los principios de seguridad jurídica y validez de los acuerdos. Lo cual deriva en una clara desconfianza por parte de los socios exteriores: UE, EEUU, Japón, etc. Situación que genera una tendencia poco propicia a favorecer las inversiones desde el exterior; que sí se da, en cambio, en potencias emergentes como China e India; que hasta la década de 1990 tenían muy poca presencia en los intercambios económicos y financieros mundiales.
- En los países latinoamericanos ha habido y habrá mucha inspiración procedente de la CE y de la UE para los esfuerzos de integración económica, nadie lo duda. Pero no se han asimilado suficientemente esas experiencias a efectos de un *modus operandi* riguroso. En ese sentido, cabe subrayar los siguientes extremos:
  - En los procesos de integración tendría que haber un mayor automatismo en decisiones como desarme arancelario y tarifa exterior común; sin aceptar, como siempre sucede, el juego de mecanismos que favorecen a determinados grupos de presión que no tienen verdadero interés en integrarse.
  - Es preciso respetar los compromisos adquiridos, para no continuar en el Velo de Penélope, con frenos continuos en los procesos integratorios. Casi siempre declaraciones para asegurar que se sigue adelante; con promesas casi nunca incumplidas, y que en ocasiones suponen retrocesos muy notables en la senda integratoria.
  - En los organigramas de la integración latinoamericanos, se echan de menos órganos ejecutivos al estilo de la Comisión Europea. Tal vez, por el recelo a ciertos hegemonismos y, también, por los proteccionismos nacionalistas, que supeditan cualquier idea de planteamientos supranacionales al horizonte mucho más corto de lo inmediatamente realizable en función de intereses nacionales.

## 8. Un Chile diferente y diversificado<sup>12</sup>

Las referencias de Hernán Bonilla a Chile en sus comentarios sobre Mercosur, refuerzan la idea de examinar algo de su política económica exterior. En ese sentido, de Chile se ha dicho que es la «Europa americana», tanto por su origen y cultura como por sus relaciones económicas, comerciales y de cooperación con la UE, su primer socio comercial, su principal fuente de inversiones extranjeras, y su máximo socio a efectos de cooperación.

Todas esas circunstancias, más las características de la economía chilena de país en desarrollo pero al tiempo prototipo de crecimiento y dinamismo, hicieron de la alargada nación del Pacífico, una parte muy cualificada para entablar negociaciones con la UE. El resultado fue el Acuerdo de Asociación concluido en noviembre de 2002,

<sup>12</sup> Joaquín Turmo Garuz y Carlos Moslares García, «Chile. De la industrialización mediante sustitución de importaciones a la liberalización y diversificación comercial», *Boletín Económico de ICE*, nº 2914, 21-30 de junio de 2007.

que se apoya en tres pilares: diálogo político, cooperación económica, y relaciones comerciales<sup>13</sup>.

Por medio del acuerdo, se crea una zona de libre comercio de mercancías con desarme arancelario y supresión de medidas restrictivas no arancelarias, eliminación de obstáculos técnicos al comercio, normalización de medidas sanitarias y fitosanitarias, configuración de instrumentos de defensa comercial y normas de origen y discriminación, contratación pública, respeto a la propiedad intelectual, solución de diferencias, regulación de inversiones (así como pagos corrientes y movimientos de capital), y libre circulación de servicios; y un capítulo específico sobre comercio de vinos y licores.

Apenas un mes después del acuerdo UE/Chile, el 11 de diciembre de 2002, el presidente Ricardo Lagos, anunció la conclusión de un nuevo Tratado de Libre Comercio, esta vez con EEUU Convenio que ofrece a ambas partes grandes posibilidades para aumentar el intercambio en una larga lista de cuestiones: agricultura, carne, agroindustria, manufacturas diversas, propiedad intelectual, servicios financieros, y cuestiones medioambientales. Además en el TLC se incluyeron dispositivos concretos sobre la forma de solucionar controversias, así como para no discriminar en las compras públicas<sup>14</sup>.

Por lo demás, recordemos que Chile mantiene vínculos especiales con el MCCA a través de otro TLC, ídem con la CAN, un acuerdo de asociación con Mercosur, y que es socio de ALADI. Además hay en curso de negociación un acuerdo de libre comercio con China.

## Referencias bibliográficas

- ALALC (1980): La Asociación Latinoamericana de Integración, Montevideo.
- A. ALESINA, R. J. BARRO, S. TENREYRO, *Optimal Currency Areas*, 2002. Disponible en: <http://post.economics.harvard.edu/faculty/alesina/papers.html>.
- J. M. ARAGAO, «ALADI: perspectiva a partir de la experiencia de la ALALC y de la situación actual de la economía internacional»; en *Integración Latinoamericana*, n. 86, diciembre 1983.
- P. ARESTIS, F. FERRARI FILHO, L. F. PAULA, M. SAWYER, «O Euro e a UME: Lições para o Mercosul». *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 1 (20), 2003, pp. 1-24.
- BIS, 77th Annual Report. Bank for International Settlements, Basle, 2007
- J. BICHARA, *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2002.
- CEPAL, *Growth with Stability: financing for development in the new international context*, Comisión Económica para América Latina y Caribe, Santiago de Chile, 2002.
- R. COOPER, «Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies». En R. W. Jones e P. B. Kenen (eds), *Handbook of International Economics*, Vol. 2, cap. 23, 1985, pp. 1195-1234.
- J. L. CORDEIRO, *El desafío latinoamericano*, McGrawHill, 2ª edición, Colombia, 2007.
- E. A. CORSO, J. M. FANELLI, «El Nuevo Régimen Cambiario en la Argentina y sus Implicancias para el MERCOSUR». En J. BERLINSKI, F. E. P. SOUZA, D. CHUDNOVSKY, A. LÓPEZ (coord.), *15 años de Mercosur: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Zonalibro, Montevideo, 2006.

<sup>13</sup> Subdirección General de Coordinación y Evaluación Comercial, «Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile», en *Boletín ICE Económico*, n° 2748, del 18 al 24 de noviembre de 2002, págs. 7 a 20.

<sup>14</sup> <http://www.tirana.unap.cl>.

- D. CURRIE, P. LEVINE, N. VIDALS, *International Cooperation and Reputation in an Empirical Two-Bloc Model*. CEPR Discussion Papers, n.189, 1987
- M. DAMIL, R. FRENKEL, R. Mauricio, *Macroeconomic Policy Changes in Argentina at the Turn of the Century* (Nuevos Documentos Cedes, 2007/29), Cedes, Buenos Aires, 2007.
- P. DE GRAUWE, *Economics of Monetary Union*, Ed. Oxford University Press, New York, 2003.
- B. EICHENGREEN, *Does Mercosur Need a Single Currency?* Cambridge, MA, USA, 1998
- J. M. FANELLI, *Coordinación de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur*. CEDES, Buenos Aires, 2000.
- F. FERRARI FILHO y L. F. PAUL, P. ARESTIS, M. SAWYER, «O Euro e a UME: lições para o Mercosul». *Economia e Sociedade*, vol.12, nº1(20), 2002.
- J. FRANKEL, A. ROSE, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criterium*. NBER Working Paper, 5700, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 1996.
- G. GANDOLFO, *International Economics*, Vol. I: The Pure Theory of International Trade, Springer Verlag, Heidelberg, Berlin, 1994.
- K. HAMADA, «A Strategic Analysis of Monetary Interdependence». *Journal of Political Economy*, v. 84, no 4, 1973, p. 677-700.
- IMF, *World Economic Outlook, International Monetary Fund*, Washington DC, varios.
- P. ISARD, *Globalization and the International Financial System*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- K. S. JOMO, «Growth After the Asian Crisis: What Remains of the East Asian Model?»; G-24 Discussion Paper, n.10, marzo 2001.
- P. B. KENEN, «Theory of Optimum Currency Areas: an eclectic view». En C. V. KESMAN, «¿Hacia dónde va la ALADI?», *Novedades Económicas* (Córdoba, RA), enero 1986.
- R. A. MUNDELL, A. K. SWOBODA, (eds.), *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago, 1969.
- R. LAVAGNA y F. GIAMBIAGI, «Hacia la creación de una moneda común – una propuesta de convergencia coordinadas de políticas macroeconómicas». *Ensaio BNDES* nº 6, Rio de Janeiro, 1998.
- F. LORENZO, *Fundamentos e Restrições para a Cooperação Macroeconômica no Mercosul*. Series Brief, nº4, Rede de Pesquisas Econômicas do Mercosul, 2004
- F. LORENZO, D. ABOAL, D., A. L. BADAGIÁN, *Cooperación Monetária en el Mercosur: aportes de un modelo simplificado*, 2004. ([www.redmercosur.net](http://www.redmercosur.net)).
- R. MCKINNON, «Optimum Currency Areas». *American Economic Review*, 53, september, 717-724, 1963.
- H. F. MENDONÇA, A. Silva, «Moeda Única: teoria e reflexão para o Mercosul». *Revista de Economia Política*, Vol 24, nº 1, 2004.
- R. A. MUNDELL, «A Theory of Optimal Currency». *American Economic Review*, nº 51, septiembre, 1961.
- T. PADGETT, «Why Latin America lags behind. Three books provide a helpful critique of the region's failings and prospects», *Time*, 2.VI.2008.
- A. ROSE, C. ENGEL, «Currency Unions and International Integration». NBER Working Paper, 7872, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2000.
- H. RUBINI, F. GIAMBIAGI, *Moeda Única e Banco Central Unificado no Mercosul: princípios econômicos e desafios institucionais*. Ensaio BNDES, 16. Rio de Janeiro, 2003.
- F. E. P. SOUZA, C. R. HOFF, «O Regime Cambial Brasileiro: sete anos de flutuação». En J. Berlinski, F.E.P. Souza, D. Chudnovsky, A. López (coord.), *15 años de Mercosur: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Zonalibro, Montevideo 2006.

- R. TURIENZO CARRACEDO, *Procesos de integración en Sudamérica. Un proyecto más ambicioso: la comunidad sudamericana de naciones*, Documento de Trabajo Serie Unión Europea, CEU Ediciones, nº 27, febrero 2007.
- UNCTAD, *Trade and Development Report – 2007*, United Nations Conference on Trade and Development, Génova.







# LA COMUNIDAD ANDINA

*Julimar Da Silva Bichara*

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

*La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es el experimento de integración más antiguo de Sudamérica, concebido con el Tratado de Cartagena (1969). A pesar de lo cual no puede considerarse como un espacio económico consolidado; debido a una serie de incumplimientos por sus Estados miembros, que velan más por sus intereses nacionales que no por los comunitarios; en la inercia de los procesos anteriores de mercados nacionales muy protegidos con el criterio de sustitución de importaciones. Esa es la evidencia de la evolución de la CAN, con su lento e incompleto desarme arancelario y su siempre problemática tarifa exterior común; y el aún más difícil establecimiento de políticas de exterior y macroeconómicas conjuntas. A lo que se une el menor interés comparativo de la CAN frente al Mercosur; especialmente después de la retirada de Venezuela, tras la muy anterior salida de Chile.*

## Abstract

The Andean Community of Nations (CAN) is one of the oldest integration experiments of South American integration since the enactment, in 1969, of the Treaty of Cartagena. But that old origin does not mean that CAN may be considered as a consolidated economic integration project. Because of its historical evolution, showing that the attempt to set a real common market has been postponed by many difficulties; coming from the previous historical inertia of protection of the national markets, on the basis of imports substitution schemes. An additional question is the comparatively smaller interest of CAN vis-à-vis the Mercosur; what produced the withdrawal of Venezuela as a CAN state member, after the previous exit of Chile.

## 1. La evolución de la Comunidad Andina de Naciones

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), nació a partir del Tratado de Cartagena, firmado en 1969, con el propósito de establecer una Unión Aduanera en un plazo de diez años, entre cinco países: Bolivia, Colombia, Chile (que se retiraría en 1976), Ecuador y Perú; uniéndose posteriormente, en 1973, Venezuela (que se retiraría en 2006).

### *1.1. El Tratado de Cartagena y su desarrollo*

La CAN comenzó siendo un acuerdo de integración regional, en busca de un desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de sus Estados

miembros, a fin de acelerar su crecimiento, el empleo y bienestar social. Con este propósito, los principales objetivos del Tratado de Cartagena fueron:

- La liberalización del comercio de bienes en la subregión andina.
- La adopción de un arancel externo común.
- La armonización de instrumentos y políticas de comercio exterior y políticas económicas.

La CAN puso en marcha un Programa de Liberalización, que tenía como finalidad la apertura total del comercio entre los países miembros, con la eliminación de todo tipo de arancel entre ellos, así como un Programa de Desarrollo Industrial.

En 1979, los países de la CAN comenzaron a actuar conjuntamente en la escena internacional, a partir

de su Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que asumió la función de formular una Política Exterior Conjunta. Sin embargo, durante la década de 1980, el proceso sufrió las consecuencias de la crisis económica, lo que derivó en un periodo de parálisis prácticamente total, con el incumplimiento del programa de liberalización comercial, y sin que se aplicara el programa de desarrollo industrial.

Ante ese panorama, se hizo necesaria una reforma del Tratado de Cartagena para permitir retomar el proceso de integración. Ese fue el sentido del Protocolo de Quito (1987) en el que se ampliaron los plazos del programa de liberalización, al igual que la aplicación del arancel externo común. Asimismo, se transformó el programa industrial, creándose tres modalidades: programas de integración industrial, convenios de complementación y proyectos de integración industrial. Además, se introdujo una primera reforma institucional, al incorporarse como órganos principales del Tratado de Cartagena el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino, ambos creados en 1979.

Respecto a la libre circulación de bienes, los países de la CAN iniciaron la formación de una Zona de Libre Comercio en 1969 y la culminaron en 1993, siendo un avance a la conformación del Mercado Común Andino con su Arancel Externo Común, adoptado en 1994 por todos los países excepto Perú. Su puesta en marcha, el 1 de febrero de 1995, permitió configurar la Unión Aduanera.

El Consejo Presidencial Andino reunido en Quito, adoptó en septiembre de 1995 un «Nuevo Diseño Estratégico» al objeto de avanzar hacia una mayor integración, a base de:

- Profundizar en el proceso de integración andino, elevando los logros obtenidos en el campo comercial, y poniéndolos al servicio de los objetivos de un desarrollo económico social.

- Preservar los principios de equidad y justicia social internacional, mediante la armonización de políticas macroeconómicas conducentes al desarrollo sostenible, así como la definición de políticas sociales orientadas a la mejora de la calidad de vida de la subregión.
- Modernizar los organismos comunitarios.

La referida modernización se concretó en el llamado Protocolo de Trujillo (1996), que supuso una reforma institucional, que proporcionó al proceso un carácter político, sustituyéndose la Comunidad Andina (CAN) por el Sistema de Integración Andina (SAI). Aunque el nombre de CAN se mantiene como la denominación más frecuente.

Posteriormente, con el Protocolo de Sucre (1997), se planteó una amplia reforma programática de la CAN, para darle un carácter más allá del puramente comercial y económico, configurándose una Política Exterior Común, postulándose igualmente en la armonización de las políticas macroeconómicas y la incorporación de un nuevo capítulo al Tratado sobre la liberalización del comercio de servicios.

Ulteriormente, en la cumbre de Cartagena de Indias (mayo de 1999), los Presidentes asumieron el compromiso de establecer el Mercado Común Andino, a más tardar en 2005, creando las condiciones para que a la libre circulación de bienes se añadiera la libre movilidad de servicios, de capitales y de personas en la subregión, conforme a unos «Lineamientos de Política Exterior Común», entre cuyos principios básicos destacaban la solidaridad y la cooperación; el desarrollo social y económico de los países miembros y la consolidación de la integración latinoamericana en su conjunto<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sobre los desarrollos recientes de la CAN en materia de unión aduanera: Comunidad Andina, «Informe de la Secretaría General sobre el estado de situación de temas prioritarios de la Comisión», Documentos Informativos, SG/di 969, 25 de noviembre de 2011; y Comunidad Andina, «Plan de trabajo aduanas. Enero a diciembre de 2012», Documentos Informativos, SG/dt 459, 15 de febrero de 2012.

## 1.2. La Política Exterior Común de la CAN y convergencia de políticas macroeconómicas

Se definió en tres aspectos, con no pocas pretensiones y en realidad con muy escasos resultados:

- *Político*, comprendiendo la unidad regional, las relaciones extrarregionales, la democracia y los derechos humanos, así como el fortalecimiento del multilateralismo, la seguridad, el fomento de la confianza, el desarrollo sostenible; y la lucha contra las drogas, la corrupción, terrorismo y tráfico ilícito de armas.
- *Económico*, incluyendo la integración regional, la promoción del libre comercio, la cooperación internacional, la promoción comercial, las inversiones, el comercio de bienes y servicios, la financiación internacional, la propiedad intelectual, la agricultura, la energía y los transportes.
- *Sociocultural*, que incluye la identidad andina, el desarrollo social y el patrimonio cultural.

En el marco de la convergencia de las políticas macroeconómicas, se acordó el primer criterio de convergencia en materia de inflación, para alcanzar gradualmente tasas anuales de un dígito. Se adoptó asimismo el principio de que la estabilidad económica de un país miembro es de interés comunitario, como base para un programa de armonización macroeconómica y acciones de cooperación.

En la Cumbre de Lima (2000) se adoptó un segundo criterio, en la idea de que a partir de 2002, el déficit del sector público no financiero no excedería del 3 por 100 del PIB (aunque transitoriamente durante el periodo 2002-2004, el indicado límite podría alcanzar hasta el 4 por 100 del PIB); y que el saldo de la deuda pública (externa e interna) del sector público

consolidado, no excedería del 50 por 100 del PIB al final de cada ejercicio económico.

En las Reuniones de Santa Cruz (2002) y Quirama (2003) se dieron nuevos impulsos, puesto que se adelantó el proceso de armonización de políticas macroeconómicas, para garantizar las condiciones favorables al mantenimiento y expansión de las relaciones comerciales, forjándose una nueva orientación estratégica para ir a una segunda generación de políticas, articuladas en torno a cuatro ejes temáticos: desarrollo social, política exterior común, mercado común, e integración física.

Sin embargo, aunque en el Siglo XXI los países de la CAN entraron en un periodo de relativa estabilidad política y económica, con crecimiento económico sostenido, redistribución de riqueza y reducción de la pobreza, el proceso de integración no avanzó en el mismo sentido. En 2006, la falta de acuerdos entre Venezuela, por un lado, y Colombia y Perú, por el otro, llevó al gobierno de Caracas a decidir su salida de la CAN. Aparte de los desequilibrios comerciales, la razón más importante para dicha ruptura fue la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio entre Colombia y Perú con EEUU.

## 2. Estructura institucional

La estructura institucional, inspirada en el Tratado de Roma, inicialmente se apoyaba en dos órganos: la Comisión (semejante al Consejo de la Unión Europea) y la Junta del Acuerdo (semejante a la Comisión Europea). A esas instituciones se unieron el Tribunal de Justicia (1979), el Parlamento Andino (1979) y el Consejo Presidencial Andino (1990), como órganos principales. Además, se crearon diversos órganos auxiliares: los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral, y dos organismos especializados (la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas). Seguidamente entramos en un cierto detalle sobre las diferentes instituciones (véase Figura 1).

Figura 1. Organigrama del Pacto Andino



Fuente: Comunidad Andina (<http://www.comunidadandina.org/>)

### 2.1. Consejo Presidencial Andino

Es el máximo órgano del Sistema Andino de Integración. Se encarga de emitir Directrices sobre distintos ámbitos de la integración subregional, que son instrumentadas por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI), de acuerdo con las competencias y los mecanismos establecidos en sus respectivos Tratados e Instrumentos.

El Consejo Presidencial está formado por los Presidentes de la República de los países miembros, con un Presidente que ejerce la máxima representación política de la Comunidad Andina y que permanece un año en su función; esta presidencia es ejercida sucesivamente y en orden alfabético por los diversos presidentes. El Consejo Presidencial se reúne de forma ordinaria una vez al año para definir la política de la integración subregional; orientar e impulsar las acciones en asuntos de interés de la subregión; evaluar el desarrollo y los resultados del proceso de integración; examinar todas las cuestiones y asuntos relativos al desarrollo del proceso y su relación externa; considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del SAI.

### 2.2. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores

Es el órgano de dirección política, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, encargado de asegurar la consecución de los objetivos del proceso de la integración subregional y de formular y ejecutar la política exterior de la CAN.

El Consejo suscribe Convenios y Acuerdos con terceros países o grupo de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación y coordina la posición conjunta de los países miembros en foros y negociaciones internacionales, en el ámbito de su competencia. Expresa su voluntad mediante declaraciones (manifestaciones de carácter no vinculante) y decisiones (normas jurídicas que se rigen por lo establecido en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia el Acuerdo de Cartagena), que han de ser adoptadas por consenso.

En Reunión Ampliada, el Consejo prepara las reuniones de los Presidentes andinos, elige y releva al Secretario General, evalúa su gestión, y atiende las iniciativas y propuestas que los países miembros o la Secretaría General someten a su consideración.

### 2.3. Comisión

Es el órgano normativo del Sistema Andino de Integración, compuesto por un representante plenipotenciario de cada uno de los Países Miembros, con capacidad de emitir decisiones, función que comparte con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

A solicitud de uno de los Países Miembros o de la Secretaría General, el Presidente de la Comisión está facultado para convocar a una Comisión Ampliada, al objeto de tratar asuntos de carácter sectorial, considerar normas para hacer posible la coordinación de los planes

de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los Países Miembros, así como para conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común.

La Comisión formula, ejecuta y evalúa la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones; adopta las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Tratado de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino; y coordina la posición conjunta de los países miembros en foros y negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia.

## 2.4. Secretaría General

Con sede permanente en Lima (Perú), la Secretaría General es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina que, a partir del 1 de agosto de 1997, asumió entre otras, las atribuciones de la Junta del Tratado de Cartagena. Está dirigida por un Secretario General, elegido por consenso por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con la Comisión.

La Secretaría General está facultada para formular Propuestas de Decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del citado Consejo. Todo ello para facilitar el cumplimiento del Tratado de Cartagena.

Entre sus funciones también se encuentra la de administrar el proceso de integración subregional; resolver asuntos sometidos a su consideración; velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios; y mantener vínculos permanentes con los países miembros y de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación.

## 2.5. Parlamento Andino

Es el órgano deliberante del SAI representativo de los pueblos de la Comunidad Andina. Actualmente, está conformado por representantes de los Congresos

Nacionales por cinco años, que son elegidos mediante elecciones directas y universales.

Sus funciones son participar en la generación normativa del proceso, mediante sugerencias de proyectos de normas de interés común a los órganos del Sistema. Asimismo, se encarga de promover la armonización de las legislaciones de los países miembros y las relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países andinos y de terceros países.

## 2.6. Tribunal de Justicia Andino

Es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina que componen cinco magistrados, en representación de cada uno de los países miembros (hoy en día cuatro), con competencia territorial en los cinco países y con sede permanente en Quito, Ecuador.

El Tribunal controla la legalidad de las normas comunitarias, mediante la acción, en su caso, de nulidad; interpreta las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina para asegurar la aplicación uniforme en todo el territorio de los países miembros y dirime las controversias entre ellos.

Mediante el Protocolo Modificador del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, aprobado en mayo de 1996 y que entró en vigencia en agosto de 1999, se asignó a este órgano del SAI nuevas competencias. Entre ellas, el recurso por omisión o inactividad, la función arbitral y la de jurisdicción laboral. Su nuevo Estatuto, que actualiza y precisa los procedimientos que se desarrollan ante ese Tribunal, fue aprobado el 22 de junio del 2001 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

## 2.7. Consejo Consultivo Empresarial

Es una institución consultiva de la CAN, conformada por cuatro delegados elegidos entre los directivos del más alto nivel de las organizaciones empresariales representativas de cada uno de los países miembros.

El Consejo Consultivo emite sus opiniones al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, o la Comisión o la Secretaría General de la CAN; a solicitud de esos entes o por propia iniciativa, pronunciándose sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional que sean de su interés.

### 2.8. Consejo Consultivo Laboral

Es una institución consultiva del Sistema Andino de Integración conformada por delegados del más alto nivel, elegidos directamente por las organizaciones representativas del sector laboral de cada uno de los países miembros.

El Consejo Consultivo emite sus opiniones ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión, o la Secretaría General, a solicitud de ellos o por propia iniciativa; sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional que son de interés para el sector laboral.

Los objetivos principales del Consejo consisten en: proponer la adopción de medidas orientadas para la armonización de políticas socio-laborales en los países de la Comunidad Andina; promover el diálogo social con el Consejo Consultivo Empresarial Andino y la comunicación permanente con las demás instituciones y órganos del Sistema Andino de Integración (SAI); facilitar la unidad de acción con otros organismos sindicales sub-regionales y regionales; participar como observador activo en el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, y contribuir a la construcción de políticas socio-laborales.

### 2.9. Corporación Andina de Fomento (CAF)

Es una institución financiera internacional, integrada por accionistas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago

y España; y 22 bancos privados de la región andina. Tiene su sede en Caracas, Venezuela.

Considerada como el brazo financiero de la Comunidad Andina, la CAF tiene como misión apoyar el desarrollo sostenible de sus países accionistas y la integración mediante la movilización de recursos para la prestación de servicios financieros múltiples.

El Acuerdo Constitutivo de la CAF fue firmado el 7 de febrero de 1968 por los representantes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, integrantes por entonces de la CAN. El acuerdo entró en vigencia el 30 de enero de 1970 y la institución comenzó a operar formalmente el 8 de junio de 1970, con un éxito considerable<sup>2</sup>.

### 2.10. Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)

Es una institución financiera, constituida por Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela, que tiene por objeto acudir en apoyo de la buena situación de balanza de pago de los países miembros, otorgando créditos o garantizando préstamos a terceros. Asimismo, contribuye a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de los países miembros, y a la mejora de las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por las naciones andinas.

### 2.11. Convenios

Los convenios son acuerdos intergubernamentales destinados a complementar los esfuerzos integracionistas en el sector económico y comercial, con acciones en otros campos. Así sucede, por ejemplo, con el Convenio Andrés Bello para promover la integración educativa, tecnológica y cultural; el Convenio Hipólito Unanue

<sup>2</sup> Sobre la CAF puede verse la interesante tesis del Prof. Javier Zúñiga, decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Lima, presentada en la Universidad Autónoma de Madrid ante un tribunal presidido por el autor de este libro en 2001. <http://www.comunidadandina.org>



para apoyar los esfuerzos de los países en la mejora de la salud de sus pueblos; y el Convenio Simón Rodríguez para promover la integración socio-laboral.

En lo que respecta al Convenio Andrés Bello, si bien no integra la estructura institucional de la CAN, coordina y desarrolla actividades de interés común con la Secretaría General de ésta, de conformidad con un acuerdo de cooperación de 1998. Este Convenio agrupa la misión conjunta de integrar educativa, científica, tecnológica y culturalmente a Bolivia, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, España, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

El Convenio Simón Rodríguez (firmado en octubre de 1973), concede atención especial a la armonización de normas jurídicas laborales y de seguridad social, a la formación profesional y a la participación de empresarios y trabajadores en el desarrollo de la integración subregional. Sin embargo, este proyecto se suspendió en 1983, retomándose en octubre de 1991, con el fin de elaborar una Carta Social Andina.

Actualmente, el Convenio funciona como Conferencia, que adopta recomendaciones, aprueba el Programa Anual de actividades, también labora en forma de Comisiones Especializadas de Trabajo y evalúa los informes e identifica los temas sociolaborales de la Agenda Social Subregional, en los temas que pueden ser objeto de cooperación internacional.

## 2.12. Universidad Andina Simón Bolívar

Es la institución del Sistema Andino de Integración dedicada a la investigación, la enseñanza, la formación post-universitaria y la prestación de servicios, así como el fomento al espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la Subregión. Tiene su sede central en la ciudad de Sucre, Bolivia.

## 3. Comercio exterior

El comercio de bienes entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú está sujeto a los acuerdos firmados en el marco de la Zona de Libre Comercio, iniciada con el Tratado de Cartagena de 1969 y que culminó en 1993.

Para lograr la primera etapa de la integración, los países firmantes utilizaron como instrumento principal el Programa de Liberalización, que contemplaba acciones dirigidas a eliminar todos los obstáculos que la interferían: gravámenes y restricciones de todo orden. La aplicación del Programa se aceleró en 1989, tras varios años de estancamiento, alcanzándose la apertura de los mercados entre Bolivia, Colombia y Venezuela en 1992 al eliminar los aranceles para aquellos productos que a esa fecha aún se mantenían. Ecuador, terminó dicho proceso en 1993. Perú, que había suspendido en 1992 la totalidad de sus compromisos con respecto al Programa de Liberalización, se reincorporó de forma gradual, mediante un cronograma de desgravación arancelaria.

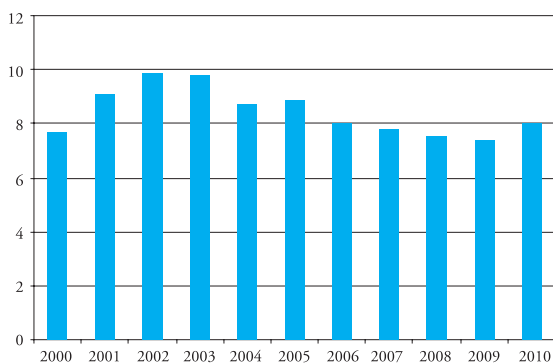
La Zona de Libre Comercio Andina tiene una característica que ningún otro esquema de integración del continente posee en la actualidad: todos los productos de su universo arancelario están liberalizados. No existe, por lo tanto, la Lista de Excepciones que funciona en otros esquemas de integración.

### 3.1. Exportaciones

Desde 1993, fecha del Acuerdo de Libre Comercio en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones, y el año 2000, el comercio exterior de los países miembros ha experimentado un crecimiento notable (véase figura 2), registrándose un crecimiento más intenso en el comercio intrabloque, como resultado de la liberalización. Sin embargo, a lo largo del siglo XXI, el comercio intrabloque se ha estancado en alrededor del 7 por 100 de las exportaciones total. Lo que se debe, por un lado, a la salida de Venezuela del bloque y, principalmente, al fuerte crecimiento del comercio con China, que se ha configurado como un proceso muy dinámico.

El principal socio exterior de los países miembros de la CAN es EEUU, tradicionalmente con más del 30 por 100 de las exportaciones, aunque con una tendencia descendente desde 2001. De la misma forma, las exportaciones andinas hacia la Unión Europea registran una reducción relativa en valor, desde el 19 por 100 en 2001 hasta el 14 por 100 en 2010. Crece, sin embargo, las exportaciones a China, que se configura como el tercer principal socio comercial de la CAN, con un 8 por 100 de las exportaciones totales, muy por encima del Mercosur, con tan sólo un 5 por 100, todo ello en 2010. Esta tendencia, común a toda Latinoamérica, es resultado del fuerte incremento de las exportaciones de materias primas, tanto en términos de volumen como de valor.

Figura 2. CAN: Evolución porcentual de las exportaciones intrabloque sobre el total de exportaciones (2000-2010)

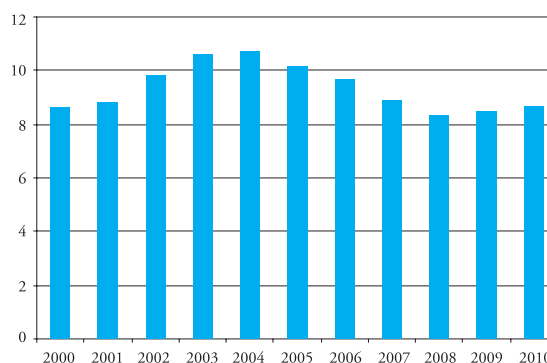


Por países, a excepción de Perú, todos los países del bloque han sido afectados por el efecto desviación de comercio extrabloque, en materia de exportaciones. En todos los casos se registra una reducción de la importancia relativa del valor de sus exportaciones intrabloque sobre el total respectivo de cada país. En cualquier caso, Colombia sigue siendo el mayor exportador intrabloque, con un nivel equivalente al 39 por 100 del total, frente a un 27 por 100 de Ecuador, 25 por 100 de Perú y sólo un 9 por 100 de Bolivia.

### 3.2. Importaciones

La dinámica de las importaciones de la CAN en cuanto a distribución geográfica sigue pautas análogas al caso de las exportaciones: el valor relativo de las importaciones intrabloque también se han estancado a lo largo de la primera década del nuevo siglo alrededor del 8 por 100, siendo Colombia el país con mayor participación en las mismas, con un 43 por 100 del total, seguido de Ecuador, con un 30 por 100, Perú, con un 27 por 100 y Bolivia, con un 10 por 100 del total de las importaciones intrabloque.

Figura 3. CAN: Evolución porcentual de las importaciones intrabloque sobre el total de importaciones (2000-2010)



Fuente: Secretaría General de la CAN (2012).

El principal suministrador externo a la CAN sigue siendo también en este caso EEUU, aunque ha ido perdiendo peso relativo a favor de China, que se ha configurado como el segundo mayor suministrador a los países del bloque. Más concretamente, a lo largo del siglo XXI, las importaciones procedentes de los EEUU se han reducido desde el 28 al 22 por 100 del total, mientras las de China se han incrementado desde el 4 hasta el 14 por 100. Al mismo tiempo, la Unión Europea pierde participación, desde el 15 hasta el 12 por 100, mientras las del Mercosur se incrementan ligeramente, desde el 9 hasta el 11 por 100 sobre el total de las importaciones de los países andinos.

### 3.3. Inversión extranjera directa en la CAN

Los flujos de capital extranjero de inversión directa en países de la CAN, experimentan una evolución que se corresponde con el perfil del ciclo económico. De modo que tales flujos mostraron una tendencia ascendente hacia mediados de la década de los noventa, para estancarse a finales, coincidiendo con la aparición de los primeros síntomas de recesión (los efectos de las sucesivas crisis financieras). Posteriormente, en la primera década del nuevo siglo, la tendencia fue también de reducción a causa de la crisis financiera internacional que comenzó en 2007 (Tabla 1).

Tabla 1. Evolución del flujo de IED en la CAN (2005-2010). En millones de dólares de los EEUU

	Inversión Directa Externa Total	Inversión Directa Intraploque
2005	13.812	46
2006	10.975	94
2007	15.688	151
2008	19.809	139
2009	12.959	91
2010	14.985	236

Fuente: Secretaría General de la CAN (2012).

Señalemos, a la altura de 2012, la importancia creciente que está adquiriendo la UNASUR, *Unión de Naciones Suramericanas*, entidad creada con todos los países de Sudamérica (excepto Guayana Francesa) en mayo de 2008, y que con el tiempo podría absorber la CAN y el Mercosur.

### Referencias bibliográficas

- V. BULMER THOMAS, *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- E. CARDOSO, y A. HELWEGE, *Latin America's economy: diversity, trends and conflicts*, Chicago University Press, Chicago, 1992.
- CEPAL (varios años): *Estudios económicos de América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- O. DABÈNE, *América Latina en el siglo XX*. Editora Síntesis, Madrid, 1999.
- C. FURTADO, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*, 4ª ed. en español, Siglo Veintiuno, México, 1973.
- C. FURTADO, *La economía latinoamericana: formación y problemas contemporáneos*, 22º ed. en español, Siglo Veintiuno, México, 1991.
- A. A. HOFFMAN, *The economic development of Latin America in the Twentieth Century*, M.A. Edward Algar, Horthampton, 2000.
- INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS, «Tres décadas de integración andina: logro y nuevos retos», dossier nº 69, julio 1999.
- C. MOSLARES GARCÍA y J. TURMO GARUZ, «El proceso de integración andino y las relaciones con la UE y España», *Boletín Económico del ICE* nº 2727, del 29 de abril al 12 de mayo de 2002.
- R. PREBISCH, «El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas», *Boletín Económico América Latina*, 1962.

- CEPAL, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Santiago de Chile, 1963.
- CEPAL, *Interpretación del Proceso de Desarrollo Latino-Americano en 1949*, Santiago de Chile, 1973.
- R. PREBISCH, *Capitalismo periférico, crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- S. M. RUESGA y J. DA SILVA BICHARA, «Direct Spanish Foreign Investment In Latin America: Determinants And Company Strategy», *Canadian Economy Review* (forthcoming), 2003.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA CAN, *Informe económico de los países andinos en el año 2010*, Documentos informativos SG/di 559, 4 de septiembre de 2003.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA CAN, «34 años de integración comercial. 1969-2002», Documento Estadístico SG/de 060, 15 de abril de 2003.



# INTEGRACIÓN DEL ÁREA DEL CARIBE

Mónica López

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

La amplia zona geográfica del Caribe se complejiza por la multitud de Estados insulares y ribereños que la componen; de muy diversas culturas, idiomas y estructuras económicas. A pesar de lo cual, este área se encuentra relativamente avanzado en un proceso de integración que comenzó al crearse una zona de libre comercio (Carifta, 1965), que tras una serie de ajustes se transformó en el Mercado Común del Caribe (Caricom, 1973). Esos pasos significaron un indudable progreso sobre la anterior situación de fragmentaciones de todo orden, con la prevalencia de las relaciones económicas con las antiguas metrópolis sobre las zonales. Posteriormente, el proceso integratorio se vio reforzado por el hecho, políticamente significativo, del nacimiento y desarrollo de la Asociación de Estados del Caribe (AECA, 1994); con pretensiones geográficamente más amplias, pero con menor instrumentación económica que el Caricom.

## Abstract

*The Caribbean Sea is a very broad space, with a great number of insular and rim states, with very different cultures, languages, and economic structures. But even with so much variety, the Caribbean area shows at present a comparatively advanced process of integration. Originated by a Free Trade Area (Carifta, 1965), later reconverted to a real common market with its external common tariff (Caricom, 1973). A transformation that contributed to overcome some of the previous fragmentations and to counteract the previous lack of intra-zone links because of the prevalence of economic relations with the ancient metropolis. Later on, Caricom has been reinforced with the creation of the Association of the Caribbean States (AECA), founded in 1994, including the Caricom, Mexico and all the Caribbean rim countries. A new institution that still lacks a real economic endeavour.*

## 1. Zonificación del área y primeros intentos de cooperación e integración<sup>1</sup>

La zona del Caribe, geográficamente muy amplia, está formada políticamente por un cierto número de países, generalmente insulares y pequeños; con toda clase de regímenes políticos: desde naciones soberanas miembros de la Commonwealth, departamentos franceses de ultramar; un Estado Libre Asociado de EEUU (Puerto Rico) y todavía una serie de territorios insulares coloniales. El área aparece ante el observador, por tanto,

como un verdadero mosaico de pequeñas entidades y de mercados locales originariamente muy reducidos, tradicionalmente y más ligados a sistemas económicos de fuera del Caribe que no al propio espacio de ese amplio mar tropical.

La raíz básica de esta situación era fundamentalmente histórica, empezando porque en un momento dado, cronológicamente dilatado, casi toda el área se encontró sometida a una misma soberanía, la de España; lo que tiene sólo hoy un interés histórico, pues a través de una serie de movimientos de conquista e independencia, fueron surgiendo países étnicamente muy diversos, con lenguas y culturas distintas, y con características económicas diferentes. Diversidad que condiciona por completo desarrollo económico del área, en la que figuran las siguientes unidades territoriales:

<sup>1</sup> En buena medida, la elaboración de este capítulo tiene su base en el informe de Ramón Tamames *Aspectos económicos de la vinculación de Panamá al MCCA*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá, 1966, así como en el capítulo XII (págs. 194 a 207) del libro *El proceso de integración de América Latina, 1968-1971* (publicado por el INTAL, en 1972); naturalmente, con las indispensables actualizaciones.

- Estados independientes: Cuba, Haití y República Dominicana, Cuba fue Estado miembro del COMECON durante 1973-1991<sup>2</sup> y la República Dominicana y Haití son países asociados ACP (Africa, Caribe, Pacífico) de la UE.
- Países independientes que forman parte de la *Commonwealth*: Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana y Barbados; todos ellos miembros del CARICOM según veremos.
- Islas que constituían la extinguida Federación de las Indias Occidentales y que actualmente tienen régimen individualizado de autogobierno; bajo responsabilidad internacional del Reino Unido. Generalmente son conocidas con el nombre de *The Little Eight* o *The Little Seven*, según se incluyan o no las Islas Vírgenes.
- Puerto Rico, como ya se dijo, Estado libre asociado de EEUU.

El principal problema en cualquier proyecto de integración económica con tan distintos países como coexisten en el área, reside en la estructura de su intercambio comercial. Como pusieron de relieve los economistas Fuat Andic y Elías Gutiérrez en un trabajo sobre el tema, la estructura del comercio de los países del Caribe no ha experimentado cambios sustanciales en su estructura productiva a lo largo de las últimas décadas, salvo en lo que se refiere a su *boom* turístico. Tradicionalmente, el área ha exportado, y sigue exportando, productos petroleros, azúcar y sus derivados, bauxita, alúmina, una gama no muy variada de frutas frescas y en conserva, y pesca. Con el contravalor de esas exportaciones y del turismo, los países caribeños compran alimentos y productos manufacturados de todas clases.

<sup>2</sup> Sobre la difícil situación en Cuba tras el hundimiento del bloque soviético, pueden verse, entre otros trabajos, discutibles en no pocos aspectos: Eduardo Oppenheimer, *Castro, hora final* (Javier Vergara, Madrid, 1993); y Claes Brudenius y otros, «Cuba en la encrucijada», *Cuadernos del Este*, n.º 6, 1992. En la Tercera Cumbre Iberoamericana, de Salvador de Bahía (julio 1993), se condenó el embargo de EEUU a Cuba; al tiempo que se enfatizó la necesidad de medidas por el régimen de Fidel Castro para una transición pacífica a la democracia en la isla. Desde 1992 Haití y la República Dominicana son países ACP asociados a la UE por la Convención de Lomé IV.

Puerto Rico es el único país del Caribe donde se ha producido una más profunda diversificación productiva y de las exportaciones en la segunda mitad del siglo XX; si en 1953 el azúcar y sus derivados suponían un 53 por 100 del todo lo que exportaba, ese porcentaje que en 1962 cayó al 15,5 por 100, y ulteriormente por debajo del 10 por 100. Por su parte, Cuba ha transformado profundamente su actividad económica dentro de un régimen político opresor, y globalmente en fuerte declive; sin grandes cambios en las pautas de su intercambio salvo también en el caso del turismo.

Con la estructura de producción y de exportaciones descritas, no es extraño que el comercio intrarregional en el Caribe no sea particularmente intenso: las exportaciones o importaciones *a o del* resto del área nunca representan más del 10 por 100 del total comercio exterior del área. En la matriz importaciones-exportaciones de la zona, muchas de las casillas aparecen en blanco, como verdaderas «cajas vacías».

## 2. El primer proyecto de integración: Carifta

La forma de contribuir a resolver esa situación de escaso intercambio se vio —desde 1945— en la cooperación y la integración, si bien es cierto que el establecimiento de acuerdos de ese tipo se reveló bastante arduo, con un primer antecedente en el proceso de integración de la *Federación de las Indias Occidentales*; constituida por los países de la *Commonwealth* en el Caribe (Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana, Barbados y Antigua) y las islas británicas de Barlovento y Sotavento (St. Kitts-Nevis-Anguilla, Dominica, Grenada, Montserrat, Santa Lucía y San Vicente). Sin embargo, esa Federación, patrocinada por el Reino Unido, sólo duró cuatro años, pues Trinidad y Tobago y Jamaica, tras su independencia, decidieron retirarse, por considerar que los objetivos de la Federación eran limitados.

Con el propósito de hallar un nuevo mecanismo de cooperación regional que reemplazara a la antigua Federación, esos mismos países del Caribe celebraron



diversas reuniones que culminaron en la firma de un convenio que dio origen, en diciembre de 1965, a la Asociación de Libre Comercio del Caribe; o *Carifta*, por la siglas de su denominación en inglés (*Caribbean Free Trade Association*).

El Convenio fue aprobado en principio por los jefes de Estado de Barbados, Guyana y Antigua, en Dickenson Bay (Antigua), y en él se planteó la creación, primero, de una unión aduanera y, a más largo plazo, de una comunidad económica. El acuerdo, limitado inicialmente a sólo los tres países citados, no se vio instrumentado de inmediato, si bien a lo largo de 1966 y 1967 fue ganando fuerza la idea de que todos los países de la región debían participar en el proceso de integración. En el contexto indicado, el 30 de abril de 1968, los mandatarios de Guyana, Barbados, Antigua, y además Trinidad y Tobago suscribieron el Tratado de Carifta; o de St. Johns, por haberse concluido en la capital de Antigua.

Las islas británicas de Barlovento y Sotavento<sup>3</sup> –con excepción de Montserrat– se adhirieron a Carifta el 1 de julio de 1968; Jamaica y Montserrat, al mes siguiente; y el 1 de mayo de 1971 se incorporó Honduras Británicas (Belize, independiente, con la protesta de Guatemala, desde 1981). De ese modo, Carifta, pasó a agrupar todos los países y territorios británicos en el Caribe, a excepción de Bahamas (que en 1983, tras su independencia se incorporó al Caricom la entidad subsiguiente a Carifta, sin ser partícipe del mercado común)<sup>4</sup>.

## 2.1. Objetivos y organización

Aunque en 1973 Carifta se transformó oficialmente en el ya aludido Mercado Común del Caribe (Caricom), lo cierto es que parece de interés una referencia a su funcionamiento (entre 1968 y 1973)

como zona de libre comercio. Teniendo en cuenta, desde un principio, las circunstancias del desigual desarrollo relativo de los países miembros del acuerdo; y cuyos fines originales comparativamente modestos, fueron reforzándose con propósitos de mayor alcance, al promoverse una serie de instituciones:

- Conferencia de los jefes de Gobierno, como órgano supremo a nivel regional.
- Consejo de Ministros, como órgano central de la Asociación.
- El Secretariado Regional de la Commonwealth para el Caribe, creado por la Conferencia de jefes de Gobierno de febrero de 1968, con sede en Georgetown, capital de Guyana.
- El Consejo Regional de Navegación y la *West Indies Shipping Corporation* (Wisco) como instrumento empresarial del propio Consejo, armadora de varios *buques federales*, de explotación conjunta.
- El *Caribbean Development Bank* (Caribank), con sede en Jamaica.
- La *Regional Development Agency*, entidad que se dedicó a la distribución de la ayuda económica que Canadá, EEUU y Reino Unido concedían por entonces a los ocho países no independientes que formaban la *West Indies States Association*: los mismos que constituyeron el Mercado Común del Caribe Oriental al que nos referiremos luego.
- La Oficina de la CEPAL en el Caribe, con su sede en Puerto España, Trinidad.
- El *Statistical Co-ordinating Advisory Committee*, creado en 1969 con la finalidad que indica su propio nombre.

<sup>3</sup> St. Kitts and Nevis, Antigua y Barbuda, Dominica, Santa Lucía, Barbados, St. Vincent, Granada, Montserrat y Anguilla.

<sup>4</sup> Un buen resumen de la historia del Caricom, incluyendo fechas de adhesión y firmas de acuerdos, puede encontrarse en la página web de la comunidad: [www.caricom.org](http://www.caricom.org), en el apartado «Community».

## 2.2. Liberalización comercial

A partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de St. Johns –1 de mayo de 1968– quedaron abolidos de forma inmediata todos los derechos aduaneros entre sus Estados miembros; con excepción de los incluidos en la denominada «lista reservada» por su carácter de «más sensibles», con calendarios para su eliminación gradual y con algunas particularidades para los territorios menos desarrollados. En cumplimiento del objetivo de liberación del comercio, el Convenio de St. Johns prohibió asimismo que se mantuviesen barreras no arancelarias entre los países signatarios.

## 2.3. Política industrial

En materia de política industrial, además de los informes encargados a la CEPAL y a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) por los gobiernos de la zona, Carifta encomendó un estudio de localización de industrias, que llevó a cabo la propia ONUDI, pero con un carácter tan general que apenas tuvo consecuencias. Nos referimos al «Final Report of the Industrial Development mission to Carifta Countries», presentado en julio de 1969 y en el que se recomendaron diversos proyectos de industrias textil, alimentaria, pasta de papel, química y petroquímica.

En 1970 se creó el ya mencionado *Caribbean Development Bank*, que pronto se reveló insuficiente. Por ello, el Consejo de Ministros de Carifta, en su reunión de Dominica, en julio de 1972, estableció un *Task Force* sobre localización de industrias en los países menos desarrollados, en un intento de encontrar verdaderas soluciones al problema de las grandes diferencias de actividad económica. Ulteriormente, con ocasión de la séptima conferencia de jefes de Gobierno de la *Commonwealth* en el Caribe, de acuerdo con la CEPAL y la ONUDI, en octubre de 1972 en Puerto España, se decidió la creación de una compañía multinacional

de inversiones para financiar la industrialización en los territorios menos desarrollados. También en esa séptima Conferencia se acordó el montaje de un sistema de crédito y seguro de crédito a la exportación, a instrumentar por el Caribank, y el reforzamiento de la asistencia técnica, tanto pública como privada, de los países más desarrollados a los PVD de Carifta.

## 3. El Caricom

Con ocasión de la aludida séptima Conferencia de jefes de Gobierno de la Commonwealth del Caribe, (Trinidad, 1972), se acordó la transformación de Carifta en un Mercado Común del Caribe (*Caribbean Common Market*, por contracción Caricom), que además de incluir a todos los antiguos miembros de Carifta incorporó el amplio archipiélago de las Bahamas, que se había de erigir en Estado independiente el 10 de julio de 1973.

### 3.1. El Tratado de Chaguaramas: iniciativas, y tarifa exterior

De la citada Conferencia fundacional de Puerto España de 1972 de Caricom surgió el *Tratado de Chaguaramas* que rige el Caricom, cuyos objetivos más importantes cabe resumir como sigue:

- Establecimiento de sistemas de crédito y de seguro de crédito a la exportación.
- Creación de una compañía multinacional de inversiones.
- Preparación de un plan «amplio y a largo plazo», al objeto de identificar los recursos regionales para hacer proyecciones de demanda de productos agrícolas, mineros, industriales y de servicios turísticos.

- Consolidación y transformación de la antigua zona de libre comercio de Carifta en un mercado común, con el establecimiento de un arancel aduanero externo común (que entró en vigor para sus países más desarrollados en agosto de 1973).
- Realización de un estudio para considerar la adhesión al Caricom de todas las islas del Caribe, así como de Surinam (que se independizaría de Holanda en noviembre de 1975).
- Fijación de una estrategia común de los países del Caricom, respecto del futuro de sus relaciones con la CEE ampliada. Esa negociación se llevó efectivamente a la práctica con el resultado final de que todos los Estados del Caricom pasaron a ser países ACP (África, Caribe y Pacífico).
- Negociación de un convenio a escala del Caricom para evitar la doble imposición.
- Coordinación de las posturas de los países del Caricom en los foros internacionales.

## 4. Organización

Los órganos principales de gobierno del CARICOM son la Conferencia de jefes de Estado y de Gobierno, y en el plano más ejecutivo, el Consejo de Ministros; que puede funcionar en diversos formatos: Finanzas y planificación, Comercio y desarrollo económico, Relaciones Internacionales (COFCOR), y Desarrollo humano y social (COHSOD). Ligados al Consejo hay tres Comités: Asuntos Legales, Presupuesto, y Comité de Gobernadores del Banco Central.

Por lo demás hay una serie de instituciones creadas bajo los auspicios de la Comunidad, como son: Instituto Meteorológico del Caribe, Organización Meteorológica del Caribe, Instituto de Investigaciones Agrícolas del Caribe, Organización Caribeña de Administradores de

Impuestos, y el Instituto para la Alimentación y Nutrición del Caribe. Otras instituciones se han asociado formalmente con la Comunidad: la Universidad de Guyana, la Universidad de las Indias Occidentales y la Organización de Estados del Caribe Oriental.

Señalemos además, que si bien la lengua inglesa es la oficial de la Comunidad del Caribe y de la mayoría de sus miembros, el español va ganando terreno. De tal modo que en 2003 se acordó hacer de él un segundo idioma oficial, reconociéndose la necesidad de popularizarlo en la región. Para lo cual se solicitó ayuda a Cuba y a la Organización de Estados Americanos. Según declaró el 9 de octubre de ese año su subsecretaria general, Lolita Applewhite, los jefes de Estado de la Comunidad «tomaron esa decisión para ayudar a reducir las distancias culturales y de comunicación que las separan de sus vecinos latinoamericanos».

### 4.1. Iniciativa USA y metas del Caricom

En mayo de 1982, el Presidente Reagan lanzó la *Iniciativa para los países del Caribe*<sup>5</sup>, con un llamamiento a las multinacionales para invertir en el área; y un lustro después, en 1987, se presentó en el Congreso de Estados Unidos nueva legislación para ampliar los beneficios de la *Iniciativa*. El proyecto propuesto, la «Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe, de 1987», prorrogó la validez de la Iniciativa por otros doce años, ampliando la gama de productos en régimen de franquicia aduanera en EEUU; estableciéndose contingentes para el azúcar, con medidas especiales para las islas más pequeñas y menos desarrolladas del Caribe Oriental.

En línea con los progresos comentados, y como sucede en los otros proyectos integratorios de las Américas, en el Caricom también se planteó acelerar la integración. A tal efecto, los presidentes de sus países miembros se reunieron del 30 de julio al 2 de agosto de 1990, en Kingston, Jamaica, para tomar en consi-

<sup>5</sup> Lawrence E. Mann, «La iniciativa de la Cuenca del Caribe», en *Integración Latinoamericana*, n 82, agosto de 1983.

deración el avance hacia un mercado común efectivo (*Caricom Single Market and Economy*, CSM), siguiendo el modelo de la Unión Europea. Para lo cual existen todavía no pocas dificultades. En ese sentido, el resultado inmediato más significativo de la cumbre de agosto de 1990 fue la decisión de establecer una *tarifa exterior común* renovada, así como una redefinición de las normas de origen; con un aumento gradual del tratamiento preferencial en el marco de Caricom, coincidiendo con que hacia mediados de 1991, todas las barreras existentes al comercio interno fueron suprimidas<sup>6</sup>.

## 4.2. Nuevos socios y proyectos

En enero de 1993, entró en vigor un acuerdo de libre comercio entre Venezuela y los países del Caricom; con la reducción unilateral venezolana de sus aranceles, a fin de mejorar el acceso de los productos de la cuenca caribeña, tras un período transitorio de cinco años<sup>7</sup>. Y el proceso de expansión comercial de la zona recibió un nuevo impulso cuando el 5 de julio de 1998 se firmó un tratado con la República Dominicana para la libre circulación de bienes con ella de bienes, servicios y capitales<sup>8</sup>. Por su parte, en 1999, ingresó Haití como decimoquinto Estado miembro de pleno derecho en Caricom. En tanto que las islas Caimán lo hicieron con el status de asociadas.

Como complemento de lo expuesto, podemos hacer un resumen de otras cuestiones relativas al Caricom:

- El Grupo de Trabajo Conjunto del Caribe y EEUU (GTC) se ocupa de las relaciones especiales entre Washington DC y el área caribeña.

- El Presidente del Banco de Desarrollo del Caribe y una representación del Banco Interamericano de Desarrollo anunciaron en Barbados, el 1 de noviembre de 1996, la firma de un acuerdo para financiar programas de desarrollo de mercados de capitales en la subregión.
- El Caricom se ocupó, además, de los estudios relativos a la incorporación del mercado común al proyecto Asociación de Libre Comercio de las Américas, ALCA, de integración de todo el continente americano para el 2005. Sin embargo, la suspensión de los trabajos en esa dirección desde 2009 significó el aplazamiento *sine die* de tales trabajos<sup>9</sup>.

Los países de la Comunidad del Caribe (Caricom) pidieron a Chile que se convirtiera en vocero de los intereses de sus Estados miembros en la reunión del G-20 a celebrar en junio de 2012 en México, a la que esta nación asistirá como invitada. Siete cancilleres de países caribeños y altos funcionarios de otras seis naciones asistieron a la segunda reunión de la Comisión Mixta entre Caricom y Chile, inaugurada por su ministro de Relaciones Exteriores, Alfredo Moreno.

El canciller recordó que Chile asume este año un papel relevante en la región como presidente pro t m-pore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), que reúne a 33 países, entre ellos 14 agrupados en el Caricom. El país ha logrado además abrirse un espacio entre las 20 potencias más desarrolladas y las emergentes, y por primera vez asistirá como invitado a la cumbre de junio del G-20, del que sólo forman parte tres países latinoamericanos: Argentina, Brasil y México. «Chile va a ir al G-20. Hemos estado hablando sobre cómo Chile puede representar no sólo al Caricom, sino también el conjunto de la región latinoamericana y caribeña», declaró a *EFE* el ministro de Exteriores de Bahamas, Theodore Brent.

<sup>6</sup> *Integración Latinoamericana*, septiembre de 1990, pág. 60.

<sup>7</sup> Sobre las posibilidades de progreso del Caricom, Carlos Alzugaray Tietro, «La asociación de Estados del Caribe y la Unión Europea: los desafíos mutuos de una relación asimétrica», *Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas*, Documento de trabajo n  40, 1999. También los artículos siguientes: Toby Muse, «Fly the beloved country», *Business Week*, 14 de agosto de 2000; *Business Week*, «Caricom braves the new world», 5 de marzo de 2001; Canute James, «Caricom in hunt for stocks to market», *Financial Times*, 1 de diciembre de 2002.

<sup>8</sup> «El Caricom refuerza su proceso de integración», *Negocios*, 3-5 de julio de 1998.

<sup>9</sup> Sobre las últimas novedades de Caricom, «Communiqué issued at the conclusion of the twenty-third inter-sessional meeting of the conference of heads of government of the caribbean community (Caricom), 8-9 march 2012, Paramaribo, Suriname», [http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press\\_releases\\_2012/pres67\\_11.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press_releases_2012/pres67_11.jsp)

## 5. La AECA

Los jefes de Estado y de Gobierno de 25 Estados independientes del Caribe suscribieron, el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, el convenio constitutivo de la *Asociación de Estados del Caribe* (AECA), al que se adhirieron de inmediato doce países del área para luego llegar a una nómina de 25 Estados, que por orden alfabético son los siguientes: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, y Venezuela. Son miembros asociados Aruba, Francia (en nombre de Guyana francesa, Guadalupe y Martinica), las Antillas Neerlandesas y las Islas Turcos y Caicos<sup>10</sup>.

La Asociación se concibió como un organismo de consulta, concertación y cooperación, al objeto de identificar y promover la instrumentación de políticas y programas orientados a:

- Impulsar las capacidades del escenario del Caribe, para lograr un desarrollo sostenido en lo cultural, económico, social, científico y tecnológico.
- Forzar ese potencial por medio de la interacción de los Estados miembros, y en relación con terceros.

- Promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión; con oportunidades de cooperación y concertación a fin de incrementar los beneficios que a los pueblos del Caribe brindan los recursos y activos de la región<sup>11</sup>.
- Establecer, consolidar y ampliar, según el caso, las estructuras institucionales y los acuerdos de cooperación.

Los objetivos de la AECA están contenidos en su Convenio Constitutivo de 1994: fortalecimiento de la cooperación regional y del proceso de integración, con el propósito de crear un espacio económico ampliado en la región; preservar la integridad medioambiental del Mar Caribe, considerado como patrimonio común de los pueblos de la región; y promover el desarrollo sostenible del Gran Caribe. Sus áreas focales son el comercio, el transporte, el turismo sostenible y los desastres naturales.

El principal órgano de la Asociación es el Consejo de Ministros, para la formulación de políticas y orientación de la Asociación, que tiene como ente operativo una Secretaría General. La sede funcional en Puerto España, Trinidad.

AECA cuenta con cinco Comités Especiales de: Desarrollo del Comercio y las Relaciones Económicas Externas; Turismo Sustentable; Transporte; Desastres Naturales; y Presupuesto y Administración. Tiene también un Consejo de Representantes Nacionales del Fondo Especial, responsable de supervisar los esfuerzos de movilización de recursos y el desarrollo de proyectos.

<sup>10</sup> *Integración Latinoamericana*, n.º 202, julio de 1994, pág. 44.

<sup>11</sup> *Integración Latinoamericana*, n.º 203, agosto-septiembre de 1994, pág. 72.







# ÁFRICA: NACIONALISMOS, COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

Mónica López

Universidad Autónoma de Madrid

## Resumen

La organización económica internacional de África se expresa mediante una auténtica sopa de letras, de decenas de entidades de cooperación e integración más o menos dispersas y poco operativas; todo lo contrario de un verdadero *melting pot*. Son intentos fragmentarios en un continente extenso, hasta hace poco de una baja densidad de población, y ahora en rápido crecimiento demográfico, con la previsión de pasar entre 2010 y 2100 de 1.000 a 3.500 millones de habitantes. Un amplio escenario en el cual el principal obstáculo a la integración radica en que no hubo una fase previa de cooperación de ámbito global, debido a las fronteras artificiales y otros condicionamientos del colonialismo. Con todo, en África Occidental, Central, Oriental y Austral, van configurándose núcleos de integración con avances comparativamente notables; e incluso con uniones monetarias relativamente eficientes en las áreas occidental, central y austral. A lo cual se une actualmente la idea panafricanista de ir a una gran Comunidad Económica Africana, con la que se aspira a emular el modelo de la integración europea. Adicionalmente, cabe destacar que África está recibiendo ahora el impulso del comercio y las inversiones Sur-Sur, sobre todo por parte de países emergentes como China, India y Brasil.

## Abstract

*A mixture of acrostics of cooperation and integration schemes which do not correspond to so much efficient organizations, means that Africa it's not a real melting pot. On the contrary, at present, there is a great number of integration attempts in a continent that, until recent years, was very sparsely populated; but nowadays in a very rapid demo-graphic growth, with the forecast for 2100 that the population will reach the level of 3,500 millions of inhabitants, against one thousand millions at present. A scenario with its main obstacle to integration in the artificial frontiers and other deficiencies that are a relics of the previous colonialism. Anyway, it can be said that Africa has already began a certain economic progress, with a certain degree of cooperation and integration insti-tutions for the western and central countries of the continent, the eastern part, and the austral area. With the pan-Africanise aim of performing a real African Economic Com-munity, following the example of the European Union. Besides all that, it must be un-derlined that Africa is receiving now the push of South-South trade and investments, mainly from emergent powers like China, India and Brazil.*

## 1. Una casuística creciente

El gran número de entidades de cooperación o integración económica existentes en África, llevó a *The Economist* a referirse a el conjunto así formado como *auténtica sopa de letras*<sup>1</sup>; con toda una serie de bloques económicos más o menos laxos, que muchas veces se solapan entre sí y que en ocasiones perviven oficialmente; y algunas veces sin ningún funcionamiento en la práctica. En ese sentido, y como síntesis de lo que luego vendrá con mayor detalle, hacemos referencia a las distintas entidades; citándolas en inglés, y a continuación con su versión española.

- *African Economic Community*, EAC, AEC, o 'Comunidad Económica Africana', CEA, que desde 1999 tiene la pretensión de convertirse en la organización global que abarque a todas las áreas del continente, las que figuran seguidamente, que mencionamos de norte a sur y de este a oeste.
- *Arab Magreb Union*, AMU ('Unión Árabe del Magreb', UAM) que comprende Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia (y que en el futuro podría incluir al Sahara Occidental), con muy pocas realizaciones en su haber<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *The Economist*, «Afrabet soup», 10 de febrero de 2001.

<sup>2</sup> Sobre el tema, Roula Khalaf, «Turbulent North African neighbours look to strengthen trade and investment ties. The region is trying to revive the United Maghreb Arab union to create a common market between Morocco, Algeria, Tunisia, Mauritania and Libya», *Financial Times*, 3 de agosto de 1999.

- *Economic Community of West Africa*, ECOWAS ('Comunidad Económica de África Occidental', CEAO), que abarca prácticamente todo el África del Oeste, y que para la mayoría de sus países cuenta con una agencia monetaria referenciada al euro que rige el Banco Central de África Occidental.
- *West African Economic and Monetary Union* ('Unión Económica y Monetaria de África Occidental', UEMOA), con los mismos países que ECOWAS (excepto Cabo Verde, Sierra Leona, Liberia, Ghana, y Nigeria), que persigue, para sus países, francófonos, una integración más rápida que ECOWAS, con su Banco de los Países de África Occidental.
- *Central African Economic and Monetary Community* ('Comunidad Económica y Monetaria de África Central', CEMAC), que se extiende por Chad, Camerún, República Centroafricana, Guinea Ecuatorial, Gabón, Congo Brazzaville, y Santo Tomé y Príncipe; con una unión monetaria similar a la anterior UEMOA, con su propio Banco de los Estados de África Occidental.
- *Economic Community of Central African States*, ECCAS, o 'Comunidad Económica de los Estados de África Central', CEAC, que incluye a los países ya referenciados para la CEMAC más la República Democrática del Congo (antiguo Zaire), Ruanda, y Burundi.
- *Common Market for Eastern and Southern Africa*, COMESA ('Mercado Común de África del Este y del Sur'), con 21 Estados miembros de África Oriental y Austral (véase la relación de ellos más adelante), que se solapa con la organización siguiente.
- *Southern Africa Development Community*, SADC ('Comunidad de África Meridional para el Desarrollo'), precedente de COMESA, y que nominalmente hoy abarca a Congo, Ruanda, Burundi, Tanzania, Angola, Zambia, Malawi, Mozambique, Namibia, Botswana, Zimbabwe, Sudáfrica, Swazilandia y Lesotho.
- *Southern Africa Customs Union*, SACU ('Unión Aduanera Sudafricana'), que cubre el área de la República de Sudáfrica, Namibia, Botswana, Swazilandia y Lesotho, con su moneda común en el *rand* sudafricano.

Algunas de las organizaciones relacionadas carecen de verdadera estructura funcional, siendo frecuentes los casos en que los Estados miembros de esas entidades entran en conflictos internos o en verdaderas guerras interestatales, que hacen imposible la aplicación de los convenios en teoría vigentes. En cualquier caso, los procesos de pacificación en el Congo (todavía con muchos problemas en su área oriental), Angola, Mozambique y otros países, y los esfuerzos de la OMC y de la UE para coordinar las áreas de integración, podría ayudar a que la *sopa de letras* se simplificase en pro de una organización más creíble y eficiente.

Al margen de las referidas organizaciones hay dos territorios africanos en situación política muy especial: Somalia, dividida actualmente en varias facciones, en parte controladas por *señores de guerra* y *focos de piratería*; y el Sahara Occidental, pretendidamente anexionado por Marruecos, pero reivindicado como territorio propio por la República Árabe Democrática Saharaui cuyo brazo armado es el Frente Polisario<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Sobre algunas cuestiones principales de la economía africana, en el primer decenio del siglo XXI: Dino Mahtani, «The new scramble for Africa's resources», *Africa Oil & Gas, Financial Times special report*, 28 de enero de 2008; René Otayek y otros, «África», *Dossier La Vanguardia*, nº 26, enero/marzo 2008; Javier Blas, «Fear of unrest mounts as hunger spreads in Africa», *Financial Times*, 4 de abril de 2008; John Carlin, «África ya ve luz al final del túnel. El regreso de cerebros, el fin de algunas guerras y cierta democratización empiezan a dar frutos. ¿Puede la region seguir el ejemplo de Asia?», *El País*, 6.X.2008; Carol Matlack y Stanley Reed, «The rise of the Maghreb. North Africa is fast becoming a key supplier of energy and a manufacturing alternative to Eastern Europe», *BusinessWeek*, 16 de marzo de 2009; J.P. Velázquez-Gaztelu, «África paga los platos rotos. La crisis mundial frena en seco las esperanzas de desarrollo en los países más pobres y amenaza con provocar conflictos sociales», *El País Negocios*, 22 de marzo de 2009.

## 2. La Comunidad Económica de África Oriental (CEAOR/ECEA)

Éste fue, en su caso, el ejemplo de integración económica más avanzado de toda África<sup>4</sup>. La CEAOR estuvo formada por tres países: Kenia, Uganda y Tanzania, cuyo proceso de integración no presentó dificultades hasta finales de la década de 1950, entre otras razones porque los tres eran posesiones del Reino Unido (Kenia, una colonia; Uganda, un protectorado, y Tanzania, un mandato de la SDN, conferido en 1920 y prorrogado en 1945 por las Naciones Unidas para la administración de la antigua colonia alemana de Tanganika).

Desde 1922 los servicios aduaneros de los países eran comunes, sin barreras fronterizas entre ellos, y en 1920 ya existía una unión monetaria con el chelín de África Oriental como moneda común, y con el «East African Currency Board» como autoridad monetaria central. También antes de la independencia ya funcionaban en común toda una serie de servicios: transporte aéreo, ferrocarriles, administración de puertos, correos, telecomunicaciones, universidad, aduana y administración de impuestos indirectos, asamblea legislativa central, etc.

Todo fue relativamente bien en el mercado común *de facto* del África Oriental hasta que, hacia 1960 —y después de forma más intensa a partir de la independencia de sus tres Estados miembros—, los desequilibrios comerciales y de inversión especialmente favorable a Kenia se hicieron patentes, con efectos disgregadores. En ese sentido, a pesar del informe de la llamada «Comisión Raisman»<sup>5</sup>, Uganda y Tanzania pusieron

obstáculos al comercio intracomunitario, en forma de contingentes proteccionistas de importación para las mercancías procedentes de Kenia.

Para intentar resolver esos problemas con un enfoque conjunto, en vez de deteriorar más la relación recíproca con medidas unilaterales, que a la postre ponían en grave peligro el mercado común, en abril de 1964 se celebró en Kampala (Uganda) una reunión ministerial de los tres países, que se completó con una entrevista de los tres jefes de Estado en enero de 1965 en Mbale, también en Uganda. Con el propósito de corregir los desequilibrios comerciales en África Oriental, y el objetivo fundamental de conseguir un reparto más equitativo de las inversiones industriales. Para ello se estableció que el aumento de capacidad en cuanto a industrias existentes se reservaría exclusivamente en favor de Kenia y Tanzania, y que las inversiones en industrias nuevas serían en lo sucesivo equitativamente distribuidas entre los tres países.

Sin embargo, por la complejidad de los mecanismos adoptados, los acuerdos no llegaron a ser ratificados por Kenia, y en el primer semestre de 1965 la unión económica siguió degradándose, llegando incluso a anunciarse la ruptura de la unión monetaria. Para evitar el desplome final de la Unión, los jefes de Estado de los tres países (Kenyatta, por Kenia; Nyerere, por Tanzania, y Obote, por Uganda) se reunieron en septiembre de 1965, y siguiendo las recomendaciones del estudio dirigido por el profesor Kjelk Phillip crearon la Comisión de África Oriental, formada por tres ministros de cada país, y que en 1966 se transformó en Comunidad Económica de África Oriental. Elaborado sobre las bases del informe Philip, el 6 de junio de 1967 se firmó en Kampala el Tratado de Cooperación de África Oriental, que entró en vigor el 1 de diciembre de 1967. Así nació formalmente la CEAOR.

La CEAOR tuvo su sede en Arusha (Tanzania), con tres ministros residentes, representantes de los Estados miembros, que funcionaban con autoridad común, en relación con cinco *Consejos de la Comunidad*: Mercado Común, Comunicaciones, Consejo Económico Consultivo de Planificación, Consejo Financiero, y Consejo de Investigación y Asuntos Sociales.

<sup>4</sup> La bibliografía sobre el tema fue relativamente abundante. Citaremos, sin intención exhaustiva, los siguientes autores y obras: S. Dell, *East Africa: Report of the Economic and Fiscal Commission*, Londres; D. Ghai, *Territorial distribution of the benefits and costs of the East African Common Market*, Nairobi, 1965; R. H. Green y K. G. V. Krishna, *Economic Cooperation in Africa*, Nairobi-Londres, 1967; As. Hazlewood, «The East African Common Market: Importance and Effects», *Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics (BOIES)*, vol. 28, nº 1, febrero 1966; B. F. Massell, *East African Economic Union: an evaluation and some implications for Policy*, The Rand Corporation, Londres, 1963; W. T. Newlyn, «Gain and Losses in the East African Common Market», *York-hire Bulletin of Economic and Social Research*, vol. 17, n.º 2, noviembre 1965; J. S. Nye, *Pan-Africanism and East African Integration*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1965; R. E. N. Wood, «The East African Common Market: a Reassessment», *BOIES*, vol. 28, n.º 3, noviembre 1960.

<sup>5</sup> Comisión creada en 1960 y que en 1961 presentó su informe sobre los referidos desequilibrios (*East African, Report of the Economic and Fiscal Commission*, HMSO, Londres, 1961).

La CEAOR contaba, además, con un banco de desarrollo, el «East African Development Bank», con sede en Kampala, y con la misión de financiar proyectos de desarrollo industrial. En definitiva, la creación de la CEAOR supuso la consolidación de todo el previo proceso de integración, con la garantía del libre comercio intracomunitario.

La novedad ulterior más importante fue la llamada «tasa de transferencia», destinada a corregir, de la manera más automática posible, los desequilibrios comerciales: cuando uno de los tres países tenía una situación deficitaria en su comercio frente a los otros dos, podía imponer esa tasa de transferencia. Una innovación interesante para amortiguar las dificultades transitorias en el proceso de integración. En esa misma línea, hay que señalar el hecho de que en 1967 los países de la CEAOR firmaron un acuerdo comercial con la CEE (Tratado de Arusha), y en 1975 (febrero), al igual que otros 42 países, los tres socios de la CEAOR suscribieron la Convención de Lomé con la CEE (recuérdese lo visto en el capítulo 8 para los países ACP). Sin embargo, no todo fueron venturas, y la CEAOR no llegó a consolidarse, pues en 1971 el general Idi Amin Dadá derrocó al presidente Milton Obote de Uganda, para asumir el poder dictatorial. Lo cual creó otra vez una situación de medidas unilaterales; hasta el punto de que los movimientos de bienes, personas y capitales entre los tres países quedaron de nuevo bajo control nacional.

A pesar de todo, la CEAOR se mantuvo, aunque con más retrocesos que avances, y la caída del sanguinario régimen de Amin en Uganda, en abril de 1979 abrió mejores expectativas para la Comunidad. Pero la persistente inestabilidad, y los otros proyectos integratorios colindantes a los que antes hemos aludido, llevaron a la definitiva extinción de la CEAOR en 1979, en un acto en el que los firmantes rompieron en sollozos.

Transcurrieron 17 años, y la cooperación volvió a renacer en 1996, esta vez institucionalizada más informalmente en lo que se llamó la *Comisión para la Cooperación de África Oriental*, que se ocupa de temas muy concretos: conexiones ferroviarias, armonización

de leyes de tráfico, medio ambiente en el Lago Victoria, armonización de algunas fiscalidades, desarrollo de infraestructuras, sobre todo de telecomunicaciones y energía.

De hecho, en los tres países de la antigua África Oriental británica, siempre permaneció la sensación única de haber pertenecido a un mismo sistema federal, y fue con la memoria histórica de esa circunstancia como está recuperándose la cooperación camino de la integración, ahora en el marco africano global mucho más propicio de COMESA<sup>6</sup>, a la que se hace referencia más adelante.

### 3. Integración en África Occidental: UEMOA, CEAO y ECOWAS/CEDEAO<sup>7</sup>

La colonización gala en el continente negro se desarrolló en dos amplias zonas, que recibieron los nombres de África Occidental Francesa (AOF) y África Ecuatorial Francesa (AEF). Ambas áreas, formadas por diversos territorios, funcionaron como auténticas uniones aduaneras. Hasta acceder a la independencia tales territorios a partir de 1958, si bien en el espacio de la antigua AOF se mantuvieron una serie de instituciones de cooperación aunque fuera con nuevos nombres. Entre las más importantes hay que citar la «Unión Económica y Monetaria del Oeste Africano» (UEMOA), de la que pasaron a formar parte Senegal, Burkina Faso (antes Alto Volta), Benin (antes Dohomey), Costa de Marfil, Togo y Níger.

Una parte de los países de la UEMOA constituyeron en 1974 la *Comunidad Económica de África Occidental* (CEAO), con vistas a la creación de un verdadero mercado común formado por Alto Volta, Costa de Marfil, Níger, Senegal, Malí y Mauritania (Tratado de Bamako del 3 de junio de 1972, que entró en vigor el 1 de enero de 1974). Y más adelante, superando anteriores

<sup>6</sup> Entrevista de Michela Wrong al embajador Francis Muthaura, director del Secretariado de la Comisión para la Cooperación de África Oriental, en Financial Times, 5 de noviembre de 1996. Sobre el nacimiento de la CEAC, también Michela Wrong, «East Africa tries to rediscover co-operation», Financial Times, 27 de febrero de 1996.

<sup>7</sup> Gran parte de la información de base para este apartado y los dos siguientes procede del estudio de Eduardo Cuenca «La cooperación económica en el África Subsahariana», *Información Comercial Española*, febrero, 1990, págs. 137 y ss.

recelos lingüísticos y de áreas monetarias –y a la vista del relativo éxito de la CEAO–, el 30 de junio de 1975 se concluyó en Lagos (Nigeria) un acuerdo más amplio, para poner en marcha la denominada ECOWAS, *Economic Community of West African States*, o CEDEAO. De la que son socios los miembros de la primigenia CEAO, más otros ocho países del África Occidental: Gambia, Ghana, Guinea-Conakry, Guinea-Bissau, Liberia, Nigeria, Sierra Leona y Togo<sup>8</sup>.

La ECOWAS persigue, entre sus objetivos, la cooperación en diversidad de áreas: agricultura, industria y energía, transporte, comercio, sistemas de telecomunicaciones, recursos naturales, asuntos monetarios y financieros y aspectos culturales y sociales, superando la situación preexistente de escaso comercio entre sus Estados miembros; y concentrado básicamente en el petróleo nigeriano, productos alimenticios, y textiles. Lo cual se debe a la escasa complementariedad, las deficiencias de transporte y los sistemas de pagos (a pesar de una cámara de compensación de pagos entre países, la creación de la más que nada teórica *West African Clearing House* para toda la ECOWAS).

#### 4. África Central: UDE, UDEAC, CEEAC, CEPGL

Análogamente al África Occidental, a consecuencia de independencia del África antes francesa, en 1959 se creó la *Unión Aduanera Ecuatorial* (UDE), para mantener los mecanismos básicos de la previa AEF. La UDE, integrada originariamente por Congo-Brazzaville, Gabón, la República Centroafricana y Chad, se vio ampliada a partir de 1961 con el ingreso de la República Federal de Camerún.

Más tarde, y tras una serie de *proyectos industriales conjuntos*, los cinco países decidieron dar un paso adelante para formar la *Unión Aduanera y Económica de África Central* (UDEAC), cuyo tratado constitutivo

se firmó el 1 de enero de 1966. La base de la UDEAC era, por tanto, la anterior unión aduanera, completada con una serie de mecanismos, entre ellos una Tarifa Exterior Común (TEC) con libertad de comercio para todos los productos dentro de la Unión.

La UDEAC se transformó y amplió en 1983. Concretamente por el *Tratado de Libreville*, de 18 de octubre de 1983, por el cual se creó la *Comunidad Económica de los Estados de África Central* (CEEAC), fijándose su sede permanente en la capital gabonesa. De la CEEAC forman parte once países, ocho francófonos (Gabón, Camerún, República Centroafricana, Congo, Chad, Zaire, Ruanda y Burundi), una ex colonia portuguesa (Santo Tomé y Príncipe) y una ex española (Guinea Ecuatorial).

El acuerdo de la CEEAC fijó un período de doce años, dividido en tres etapas, para conseguir sus fines. En la primera fase se tomarían medidas para consolidar el régimen fiscal y aduanero; de la segunda surgiría una zona de libre comercio, y, por último, se constituiría la unión aduanera, propósitos que no se han culminado. En el Tratado de la CEEAC se recogieron, también, aspectos relacionados con el derecho a la residencia, libre establecimiento de personas, cooperación en materia de infraestructura, energía, recursos naturales y aspectos sociales. La Comunidad previó la cooperación monetaria y financiera, para lo cual creó una *Cámara de Compensación* destinada a facilitar los pagos, así como ciertos medios e instrumentos de asistencia en el área de las finanzas, todo ello sin mayor efectividad.

Como quedó dicho, de la CEEAC forman parte los pequeños Estados de Ruanda y Burundi (ex colonias belgas) que desde 1976 pasaron a formar, con el entonces Zaire (también ex colonia belga redenominada Congo en 1997, tras la sustitución de Mobutu por Kabila)<sup>9</sup>, la *Comunidad Económica de Países de los Grandes Lagos* (CEPGL), hoy virtualmente inexistente, sin funcionamiento.

<sup>8</sup> Para referencias recientes sobre CEDEA/ECOWAS, el Press Release Communiqué de Presse de 27 de marzo de 2012, «Abidjan-Cote d'Ivoire», también Press Release/Communiqué de Presse sobre «Ecowas steps up preparations for Business forum with China».

<sup>9</sup> Sobre los muchos intereses económicos, y fundamentalmente mineros de la *revolución* de Kabila contra Mobutu, dos artículos de Michela Wrong, «End of an era in Africa's mineral treasure house», en *Financial Times*, 5.V.1997; y «Ripples of a revolution. The rebel victory in the former Zaire has implications for the whole of Africa», en *Financial Times*, 26.V.1997. Por lo demás, la dictadura de Kabila, que pronto cayó en los mismos vicios que Mobutu, fue muy breve.



## 5. LA CFA, agenda monetaria basada en el euro

En abril de 1998, una vez formada la Unión Monetaria Europea con el euro como moneda común, en Libreville, capital de Gabón, se reunieron los ministros de Economía y Finanzas de los países de la antigua *Zona del franco francés*, para dar los últimos toques a la primera gran *agencia monetaria* del euro (*currency board* o también *Junta Monetaria*). La nueva entidad se formó por un total de catorce Estados, que se aglutinan actualmente en torno a las ya referidas Unión Económica y Monetaria del Oeste Africano (UEMOA) y a la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEEAC).

En diciembre de 1996, el presidente de Francia, Chirac, en una visita a Ouagadougou, capital de Burkina Faso, para asistir a la reunión de jefes de Estados del África francófona, prometió ocuparse de la nueva relación de las dos Zonas CFA con la del euro. Lo cual resultó efectivamente posible, merced al artículo 234 del Tratado de Maastricht (1993), en el que se hace la previsión de que «los derechos y obligaciones que resulten de convenios concluidos anteriormente no se verán afectados por las disposiciones del presente Tratado». En otras palabras, en vez del referente del franco francés, las dos zonas CFA de África Occidental y Central, referencian su moneda común al euro. Así, pues, el franco CFA continúa funcionando, desde 2002 con el euro como moneda de referencia a un tipo de cambio fijo.

## 6. La cooperación en África Oriental y Austral: SACU, SADCC, SADC, PTA y COMESA

En 1979 se abrieron negociaciones para crear un área de comercio libre entre países que en gran medida estaban bajo la influencia económica de la República Sudafricana, a cuyo régimen político de entonces se oponían por su política de *apartheid*; esto es, el domi-

nio absoluto de la minoría blanca desde el gobierno de Pretoria. A pesar de lo cual, nunca dejó de funcionar la Unión Aduanera de África del Sur (*Southern African Customs Union*, SACU), la que integran la República de Sudáfrica, sus dos enclaves de Lesotho y Swazilandia, más Namibia y Bostwana, una organización que funciona de manera muy fluida.

Esa unión contra el *apartheid* permitió que en julio de 1979, en Arusha, Tanzania, en la antigua sede de la CEAOR se promoviera una nueva entidad de cooperación: la Conferencia para la Coordinación del Desarrollo del Sur de África (*South Africa Development Coordination Conference*, o SADCC), que un año más tarde se formalizó en la *Conferencia de Lusaka* (la capital de Zambia, y de ahí el nombre de *Grupo de Lusaka* con el que también se conoció a la SADCC).

En la formación de la SADCC, que integraron nueve países (Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Malawi, Angola, Mozambique, Botswana, Lesotho y Swazilandia), pesó grandemente la cuestión de las relaciones ferroviarias y portuarias dentro de la zona, a fin de evitar el tránsito por la red de la República de Sudáfrica. Asimismo, la SADCC se planteó coordinar proyectos energéticos, de autoabastecimiento agroalimentario, de industrialización, y de una circulación más libre de personas, bienes y capitales.

El nombre oficial de la organización, desde 1994, pasó a ser el de *Southern African Development Community* (SADC), tras incorporarse a ella Namibia y la propia República de Sudáfrica, después de cancelado el régimen, del *apartheid*; situación que se consagró con las elecciones generales y multirraciales de abril de 1994<sup>10</sup>. Todo pareció mejorar con el *efecto Mandela*<sup>11</sup>.

Destaquemos además que el Consejo de Ministros de la Unión Europea, en su reunión del 19 de junio de 1995, autorizó a la Comisión a abrir negociaciones de

<sup>10</sup> Como enviado especial de la Cadena COPE de radio, el Prof. Tamames tuvo ocasión de asistir a esas elecciones generales, «una de las más altas ocasiones que vieron los siglos», que habría dicho Cervantes.

<sup>11</sup> Sobre el tema, el «Financial Times Survey: Investing in South Africa», 2 de mayo de 1995. También, *The Economist* (12 de noviembre de 1994 pág. 16 y sigs), «Southern Africa's opportunity». Asimismo, R. Mathew y M. Suzman, «Mandela promises crackdown on crimes», en *Financial Times*, 19 de enero de 1995, pág. 3; de los mismos autores (*FT*, 18 de marzo de 1995, pág. 8), «Hard life after apartheid».



cara a dos posibles acuerdos con la SADC, para la consolidación del *Programa de Reconstrucción y Desarrollo de Sudáfrica*: la adhesión del renovado país africano bajo la presidencia de Mandela a la Convención de Lomé (de los Países ACP), así como de un tratado comercial bilateral<sup>12</sup>.

Posteriormente, de la SADC surgió una nueva organización para la cooperación e integración comercial, que abarca toda la zona de la SADC así como el resto de la orilla africana del Índico: un agregado de 21 países que sucesivamente fueron adhiriéndose al convenio fundacional de la *Preferential Trade Area* (Área Comercial Preferencial), PTA, que cubre toda África Oriental y Austral. Entidad que en 1995, se transformó en el *Common Market of East and South Africa*, COMESA, integrado por veintinueve Estados miembros: Angola, Burundi, Comoras, R. D. Congo, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauricio, Namibia, Ruanda, Seychelles, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Yibuti, Zambia, y Zimbabwe<sup>13</sup>.

Aunque muy lejos de haberse perfeccionado, puede decirse que junto con las organizaciones económicas de África Occidental, Central y Austral (que se estudian en otras secciones de este artículo), COMESA constituye un elemento de vertebración, para ir así a un verdadero mercado común como el proyectado por la *Comunidad Económica Africana* para la globalidad del continente negro<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Sobre los problemas de Sudáfrica –desempleo, crimen, emigración de blancos, etc.– y también sobre sus esperanzas, tres artículos de interés: Roger Matthews, «Shadow over Mandela's smile. High unemployment and crime are among the many challenges still facing post-apartheid South Africa», *Financial Times*, 3 de marzo de 1996; Roger Matthews, «After the miracle, the impossible», *Financial Times*, 28 de marzo de 1996; y Victor Mallet, «Case for an African renaissance. Can there be real hope for the continent's future, given the turmoil?», *Financial Times*, 5 de abril de 1998. En cuanto a los proyectos en curso en la SADC y sus perspectivas razonablemente optimistas, puede verse «An African success story», *The Economist*, 14 de junio 1997.

<sup>13</sup> <http://www.comesa.int>. Sobre el significado más profundo de COMESA en la integración africana, Tony Hawkins, «Africa puts aside war to tear down barriers to trade. Twenty nations are launching a common market with ambitious plans to achieve full economic integration», *Financial Times*, 31.X.2000. También sobre COMESA, William Hall, «Banks agree money laundering rules», *Financial Times*, 31 de octubre de 2000.

<sup>14</sup> Para una visión reciente de las actividades de Comesa, COMESA Strategy, en <http://about.comesa.int>.

## 7. La Unión Africana y otras organizaciones de cooperación e integración

La Organización para la Unión Africana (OUA), cambió su nombre en 1991 por simplemente *Unión Africana* (UA). Y como resulta (dicho con todo respeto) que soñar despiertos no cuesta dinero, la UA tiene diseñado un proyecto de banco central único para toda África, con una moneda común. Asimismo, la UA tiene prevista una tarifa exterior que sería la misma para la totalidad de sus 55 Estados miembros<sup>15</sup>.

Dentro de la UA hay toda una serie de organizaciones que han formado o forman parte de los esfuerzos de cooperación en África Occidental. Y además de las ya mencionadas, citaremos algunas que en varios casos tienen el carácter de intentos históricos con apenas virtualidad actualmente.

### 7.1. Unión del Magreb Árabe

Es otro sueño que data de mucho tiempo atrás. En 1964, bajo los auspicios de la Comisión Económica para África (CEPA) de las Naciones Unidas, con sede en Addis-Abeba y con subsele en Tánger, se configuró un «Consejo de Ministros Económicos del Magreb», que esbozó una serie de proyectos de cooperación en los que habían de participar Mauritania, Marruecos, Argelia y Túnez. Después, las relaciones políticas entre estos cuatro países se deterioraron a causa de la descolonización del Sahara Occidental, pendiente todavía de un referéndum decidido por la ONU en abril de 1991 pero aún no celebrado por las renuencias de Marruecos.

<sup>15</sup> <http://www.africanfront.com>

## 7.2. Comunidad del Sabel y del Sahara

Es una organización africana, siendo muy escasas las referencias a la misma. Como idea más que como realidad, la forman países de esas dos grandes regiones contiguas (Burkina Faso, República Centroafricana, Chad, Yibuti, Egipto, Eritrea, Libia, Malí, Marruecos, Níger, Nigeria, Senegal, Somalia, Sudán y Túnez). Su objetivo es «asegurar el desarrollo y la estabilidad de los estados miembros, fomentando las infraestructuras en la zona». Fue un propósito del coronel Gaddafi de Libia (muerto durante la *primavera árabe* de 2011), en sus permanentes sueños de grandeza y en sus volátiles esfuerzos en pro de la unión africana. Como coloquialmente se dice «de ella nada más se supo», sobre todo después de que la *primavera árabe de 2011* acabara con el régimen despótico de Gadafi.

## 7.3. Senegambia

Es la Confederación de Senegal y Gambia, que teóricamente agrupa desde 1982 a ambos países o que, más bien, subsume a Gambia (10.347 km<sup>2</sup> de superficie en la estrecha franja de ambas orillas del río del mismo nombre) dentro de Senegal (196.722 km<sup>2</sup>). La Confederación sirve como entidad con objetivos diplomáticos y de relaciones económicas exteriores, para resolver las penurias de la representatividad internacional de Gambia, que es uno de los países más pobres de África y que, geográficamente, está rodeado por Senegal.

## 7.4. El Consejo de la Entente

Se creó en 1959, con la participación de Costa de Marfil, Níger, Alto Volta (después Burkina Faso), Dahomey (ulteriormente Benin) y Togo; cuatro países contiguos y francófonos, que rodean por entero a la anglófona Ghana. El propósito de la Entente fue hacer posible una agrupación regional más homogénea,

con no poco hegemonismo por parte del entonces presidente de Costa de Marfil, Hophouet Boigny. La Entente se planteó un esquema favorecedor de la cooperación e integración, pero en el fondo lo que perseguía era contraponer la francofonía de la zona a las aspiraciones panafricanistas radicales de Sekú Turé en Guinea-Conakry y de Nkrumah en Ghana. Sin embargo, tales previsiones quedaron debilitadas, para luego esfumarse, por los episodios políticos de los países integrantes, subsumiéndose los aspectos económicos de la Entente en otros proyectos más vastos ya estudiados: UEMOA, ECOWAS, etc.

## 7.5. La Unión del Río Mano

También conocido por MRU, por su sigla en inglés. Se creó en 1973 por acuerdo de Liberia y Sierra Leona, dos pequeños países costeros de África Occidental, que precisamente tienen por frontera el Río Mano. En 1980, se incorporó a esa Unión Guinea-Conakry, contigua a las dos primeras, con lo que más duplicó la extensión del proyecto.

En principio, la MUR se planteó como unión aduanera, pero las diferencias políticas entre los dos primeros socios fundadores (incluso con cierre de fronteras en varias ocasiones), las agitaciones y las guerras civiles dentro de Liberia y de Sierra Leona, así como las diferencias idiomáticas (las dos fundadoras oficialmente anglófonas y Guinea francófona) impidieron cualquier progreso realmente sustantivo. Por lo demás, al participar los tres países del MRU en la ECOWAS, la Unión perdió todo su sentido y se diluyó en la intrincada historia de la *sopa de letras* africana.

## 7.6. Entidades financieras

Deben reseñarse tres, que tienen alguna relevancia en cuanto a ciertas financiaciones:

- *Banco Africano de Desarrollo* (BAfD), con sede en Abidjan, Costa de Marfil, que facilita préstamos y realiza inversiones directas en empresas del área. Creado en 1962, cuenta con 55 Estados socios de pleno derecho (todos los de África). Desde 1982 admite socios de fuera del territorio; entre los cuales se encuentran todos los países de la OCDE.
- *Banco de África Occidental para el Desarrollo* (BOAD, por su sigla inglesa), establecido por acuerdo entre los Estados miembros de la UMOA en 1973. Otorga créditos en favor de proyectos de interés para la integración de la zona.
- *Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África* (BADEA), creado por la Liga Árabe en 1973 para promover la cooperación económica, financiera y técnica entre los Estados africanos y la *Nación Árabe (sic)*. Su sede está en Jartum, Sudán, y lo forman todos los países de la Liga Árabe; incluida la Autoridad Nacional de Palestina.

### 7.7. La Comunidad Económica Africana (CEA)

Oficialmente, se creó el 5 de junio de 1991, con ocasión del 27 encuentro de la OUA en la capital de Nigeria, precisamente el mismo lugar donde dos lustros antes se había acordado, en 1980, el «Plan de Lagos», por el cual ya se preconizó una entidad de integración económica para todo el continente.

La CEA se concibe como marco de cooperación general de los 55 Estados africanos, a fin de superar los problemas de los proyectos nacidos hasta 1991, fraccionados en las ya mencionadas ECOWAS, CEEAC, COMESA, Unión del Magreb Árabe, etc.

El propósito de la CEA es irse constituyendo, gradualmente, a lo largo de treinta años, en *unión económica*, con un *desarme* arancelario y contingentario total,

y la construcción de la correspondiente *tarifa exterior común*. Sus instituciones son: Asamblea de jefes de Estado y de Gobierno, Consejo de ministros, Parlamento Panafricano, Comisión Económica y Social, Tribunal de Justicia, Secretaría General y Comités especializados. Pero no obstante esas pretensiones globales, la *sopa de letras* africana continúa, y la CEA está aún más lejos de ser una realidad<sup>16</sup>.

## 8. ¿Un nuevo despertar?

En el ambiente de desesperanza anterior a las nuevas perspectivas que acabamos de apreciar, en la cumbre de la OUA celebrada en Argel en julio de 1999, se adquirió el *firme compromiso* de sentar las bases para la recuperación africana. A los presidentes Obasanjo, Buteflika, y Mbeki (de Nigeria, Argelia y Sudáfrica, respectivamente) se les encomendó la formulación de un plan con el título de *Nueva Asociación para el Desarrollo de África* (NEPAD)<sup>17</sup>, con las siguientes prioridades clave:

### A. Condiciones necesarias para el desarrollo

- Paz, seguridad, democracia y gobernabilidad política
- Gobernanza económica y de las empresas, enfocada a la mejor gestión de las finanzas públicas
- Cooperación e integración regionales dentro de cada país

### B. Sectores prioritarios

- Infraestructuras
- Tecnología de la información y de las comunicaciones

<sup>16</sup> Sobre la Comunidad Económica Africana, el informe de la CEA de 12 de febrero de 2012, *History and Present Status*, con detalle de su organización.

<sup>17</sup> Sudáfrica informa, «La nueva asociación para el desarrollo de África *new partnership for africa's development* (NEPAD)», enero de 2002.

- Desarrollo humano enfocado a la salud, la enseñanza y la capacitación
- Desarrollo agrario para garantizar el autoabastecimiento
- Diversificación de las producciones y exportaciones, con mejor acceso a los países más avanzados

### C. Movilización de los recursos

- Aumento del ahorro, mayores entradas de capital foráneo, y alivio de la deuda
- Mayores flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)
- Mejora de la gestión de los ingresos y gastos públicos

Al tiempo que se hizo ese encargo a los tres presidentes mencionados, la referida Cumbre de la OUA adoptó la decisión –ya avanzada páginas atrás– de transformar su organización en una *Unión Africana* con las siguientes instituciones:

- Asamblea de jefes de Estado y de Gobierno
- Comisión (Secretaría) de la Unión
- Parlamento Panafricano
- Tribunal de Justicia Panafricano
- Consejo Económico, Social y Cultural, con toda una serie de dispositivos de mecanismo para la prevención, la gestión y la resolución de conflictos; y con toda una serie de comités técnicos especializados

Se supone que la iniciativa NEPAD, en caso de mantenerse el propósito, irá construyéndose sobre los cimientos de las agrupaciones subregionales preexistentes: COMESA, ECOWAS, etc. En cualquier caso, en su primer informe, la NEPAD presentó un desolador panorama sobre el estado de África, que en sus conclusiones, Kwesi Botchwey, ex ministro de Finanzas de Ghana, resumió en cinco cuestiones aún plenamente válidas:

- La *primera lección*: conflicto y progreso son incompatibles, las guerras y otras confrontaciones en el continente han frenado el crecimiento e incluso han precipitado a una serie de países a la ruina y la miseria en las décadas de 1980 y 1990 (Angola, Mozambique, Etiopía, Sudán, Congo, etc.).
- La *segunda*: es necesario ser cautos con las políticas liberalizadoras, sobre todo en los países financieramente más débiles.
- La *tercera*: los compromisos (del Sur con el Norte, del Norte con el Sur, y los Sur-Sur, y de los países consigo mismos) deben ser cumplidos; frente a lo que sucede casi siempre con los bellos programas que nadie respeta ni se empeña en aplicar efectivamente.
- La *cuarta*: resulta imprescindible *romper el ciclo de egoísmo y el miedo*, que lleva a poner todo en manos del mercado, cuando «la globalización solamente ha beneficiado al 20 por 100 de la población mundial».
- Por último, quinta verdad, la ONU y todos sus organismos deben hacer más visible su presencia en África, y operar con mayores medios, más transparencia y con la adecuada evaluación de su actividad para garantizar una mayor eficiencia<sup>18</sup>.

Las señaladas pautas siguen siendo válidas en 2012, a lo cual debe unirse la conciencia parafricana de una nueva relación económica con los grandes países emergentes, los BRICS, que deben sustentarse en criterios de ayuda efectiva y no en un nuevo modo de explotación de recursos en las PVD. Como también es preciso subrayar que el nuevo crecimiento de África puede ser un tanto engañoso: favorable para las empresas multinacionales, pero todavía con pocos frutos

<sup>18</sup> Dos cuestiones fundamentales para el progreso de África es el buen gobierno, y la apertura de los mercados exteriores. Sobre esos dos temas, sendos artículos de interés: Robert Rotberg, «A yardstick for the best and worst of Africa», *Financial Times*, 25 de noviembre de 2002; y Xavier Sala i Martin, «La esperanza de África», *La Vanguardia*, 7 de febrero de 2001.

efectivos para una población en rápida expansión, en lo que puede ser una nueva bomba demográfica para el continente a lo largo del siglo XXI. Con todo, hoy (2012) la esperanza renace en África como nunca lo había hecho desde la oleada de independencias en la década de 1960.

## 9. Algunas consideraciones globales sobre África<sup>19</sup>

Como colofón del presente artículo sobre los problemas de cooperación en integración económica en el continente africano –demasiadas organizaciones y muy poca incidencia de ellas en general–, debemos recordar que África se enfrenta al crecimiento demográfico más rápido de su historia así como a problemas de atraso económico y de fuerte penetración china, y de conflictos bélicos; con alguna expectativa de nuevo despertar. Temas, todos ellos, que pasamos a considerar con no pocos problemas económicos y de medio ambiente.

### 9.1. Previsiones demográficas

Se ha calculado que *circa* 1750, la población africana era de cien millones de habitantes, cifra que apenas se había remontado un siglo después, hacia 1850, debido al brutal drenaje de población por el esclavismo, hacia el continente americano. Después hubo de transcurrir otro siglo para que la población se duplicara, llegándose a doscientos millones de habitantes en 1950, con la subsiguiente explosión demográfica, para alcanzar los 650 millones de personas en 1990 y 900 en 2010, previéndose 1.500 en el 2030, y 3.700 millones en 2100; cuando los africanos serían el 40 por 100 de la total población mundial prevista para entonces.

<sup>19</sup> Tres artículos significativos sobre la realidad africana: Jimmy Carter, «There is Hope of Africa», *Time*, 5 de octubre de 1992; Stanley Meisler, «Africa At the Bottom and Still Sinking», *IHT*, 20 de octubre de 1992; Steve H. Hanke, «El capitalismo, la única esperanza para Sudáfrica», en *Gaceta de los Negocios*, 30 de octubre de 1992.

En el debate sobre tales perspectivas, con frecuencia se argumenta que África cuenta con suficientes riquezas naturales como para alimentar y mejorar el nivel de vida de su población. Con el corolario de que el verdadero problema radica en los modelos productivos al uso, que se hallan mediatizados por las antiguas potencias coloniales, en función de sus propios intereses; incluyendo China como nueva protagonista según veremos más adelante.

La cuestión es ardua, pero en todo caso es una carrera contra reloj. ¿Resultará posible crear las condiciones de empleo, alimentación, vivienda, educación y sanidad para una población equivalente a casi dos veces y media la de 1990 en menos de una generación, cuando las dificultades del presente ya son más que abrumadoras? Una respuesta positiva resulta problemática.

Por lo demás, el argumento de las riquezas naturales sin explotar se maneja especialmente para los países menos densamente poblados: Congo, Gabón, incluso Angola. Pero, en cambio, las densidades son comparativamente fuertes en Nigeria y África Oriental, y muy elevadas –si se considera la superficie de desiertos y en vías de desertificación– en el Magreb (Mauritania, Marruecos, Argelia y Túnez) y en el Mashrek (Libia, Egipto y los países de la península arábiga). Y la pregunta, en ese contexto, a los panafricanistas de los países con más baja densidad demográfica, es si aceptarían inmigraciones masivas de sus paisanos continentales más próximos, y cuya respuesta no sería precisamente positiva.

Aparte, queda otra gran cuestión: ¿dónde están los empresarios para el futuro desarrollo? No es el todo, pero sí es una gran parte del problema. Si los empresarios faltan, acabarán prosperando sobre todo las multinacionales, y por mucho rostro humano que vayan pretendiendo mostrar, los nuevos modelos de crecimiento, resultarán claramente exógenos. A diferencia de lo sucedido en China en su espectacular apertura económica desde 1978, en el caso que nos ocupa no hay *africanos de ultramar* que vayan a invertir en ninguna *madre patria* común. Lo cual tampoco debe servir para caer en los más negros pesimismo.



## 9.2. ¿Un continente en retroceso o en avance?

En su informe «El desarrollo económico en África: balance, perspectivas y elección de políticas económicas» (2002), la UNCTAD afirmó que para reabsorber su déficit económico estructural, y alcanzar niveles de crecimiento más favorables, la comunidad internacional tendría que inyectar en África por lo menos 8.900 millones de dólares al año como AOD; con un mejor aprovechamiento de tales recursos a base de honestidad y eficiencia, dos palabras míticas pero casi inverosímiles, al hacer referencia a los gobiernos de todo el área.

Pero incluso con las cantidades citadas como AOD —que no se confirmaron entre 2008 y 2012 a consecuencia de la Gran Recesión—, es dudoso que fuera a haber grandes soluciones. Entre otras cosas, porque incluso si entre 2010 y hasta el 2030 se conseguirá una tasa de crecimiento económico medio del 3 por 100 anual, ese guarismo sólo representaría un porcentaje levemente superior a la expansión demográfica en los países del continente; como en el informe citado puso de relieve el Secretario General de la UNCTAD, Rubens Ricupero<sup>20</sup>.

Sin embargo, desde 2005<sup>21</sup>, África está creciendo y la razón de ello es en gran parte el comercio Sur-Sur, y sobre todo China, según pasamos a ver.

## 9.3. África: una provincia económica de China

Con todas, las previsiones de crecimiento económico de África están cambiando rápidamente no por la fallida AOD, siempre mezquina y mal enfocada, sino por la activación del Comercio Sur-Sur; sobre el cual Paul Prebisch hizo en 1964, en la sesión fundadora de la OTAN, una auténtica profecía, en relación con

<sup>20</sup> María Teresa Benítez de Lugo, «África duplica los índices de pobreza de hace 20 años, debido a la caída del precio de las materias primas», *El Mundo*, 12 de septiembre de 2001.

<sup>21</sup> William Wallis, Andrew England y Katrina Manson, «Ripe for reappraisal», *Financial Times*, 19 de mayo de 2011; Alex Perry, «Africa Blossoms», *Time*, 31.X.2011; «Africa rising», *The Economist*, 3 de diciembre de 2011.

sus beneficiosos efectos para las PVD de entonces, algunos de los cuales son hoy verdaderas potencias emergentes. Más concretamente, se trata de las grandes posibilidades de África en términos de exportación de energía y materias primas, sobre todo a los BRIC, especialmente China; para la cual África ofrece un gran atractivo: un continente tres veces su tamaño en superficie, con una población (900 millones) menor que la República Popular, y con las materias primas que necesita de manera creciente: crudo y gas de Angola, Sudán y Nigeria, cobre del Congo, maderas tropicales del Congo-Brazzaville, Gabón, etc., carbón, mineral de hierro y oro de Sudáfrica, platino de Zimbawe, recursos pesqueros de Namibia y Sudáfrica, etc.<sup>22</sup>

A cambio de esas ingentes necesidades, los chinos ofrecen no pocas ventajas a los gobiernos africanos: experiencia de desarrollo adaptado a las condiciones de los países pobres, y políticamente hablando, carencia de prejuicios sobre las pautas políticas autoritarias, o incluso dictatoriales que no cubren los mínimos en el área de los derechos humanos. Además, y a diferencia de la competición ideológica que se libraba en África durante la guerra fría, China está emergiendo como un interlocutor nuevo para los gobiernos africanos, acostumbrados como estaban a negociar solamente con poderes ex-coloniales de Europa y con EEUU.

Sería ignaro y temerario, pues, no tener en cuenta la presencia china en África ya como primer consumidor mundial de energía, y que importa más del 25 por 100 del petróleo y del gas que necesita del África Subsahariana. En tanto que EEUU sólo obtiene de ese área el 15 por 100 de su importación de hidro-carburos, cierto que con aspiraciones de ampliarla; en la idea de reducir su dependencia del Golfo Pérsico y asegurar su influencia en el continente negro. Y está claro también que en ese contexto, podría haber tensiones entre Washington y Pekín, al expandir las compañías petroleras chinas su actividad a áreas donde Chevron, Shell y Exxon Mobil eran la presencia dominante<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Ramón Tamames, «El siglo de China. De Mao a primera potencia mundial», Planeta, Barcelona, 2008, 4ª edición, página 323.

<sup>23</sup> Viviente Walt, «China's African Safari», *Fortune*, 20 de febrero de 2006.



Con su ofensiva política y sobre todo económica en África la República Popular ya se ha convertido en el primer socio comercial del continente negro, por delante de EEUU y Francia, al expandirse los intercambios comerciales para superar los 100.000 millones de dólares en 2010; crecimiento espectacular a la vista del cual se ha vaticinado que las transacciones alcanzarán los 200.000 millones en 2015<sup>24</sup>.

Políticamente, en el caso de Zimbabwe, el Gobierno chino llenó el hueco dejado por EEUU y el Reino Unido, que en 2003 decretaron sanciones contra el régimen de Mugabe por la política de confiscación de las propiedades agrícolas de la comunidad blanca, así como por las persecución de la oposición política.

Por otra parte, China es la principal proveedora de Sudán, donde la empresa estatal China National Petroleum Corporation tiene derechos en campos petroleros desde 1995. Para el Gobierno que preside el dictador islamista Omar Bashir, la alianza con China es fundamental en el largo conflicto de Darfur, pues la República Popular, con su derecho de veto en el Consejo de Seguridad, ha parado una amplia intervención militar internacional en la zona. Lo cual no es óbice para que los chinos también se hayan situado en el Sudán del Sur, independizado en 2011.

Otra de las piezas fundamentales de China en África es Angola, país dotado de cuantiosos recursos naturales que se recupera de una guerra incivil de más de 30 años. Paradójicamente, los dos gobiernos fueron enemigos durante la guerra fría, pues China apoyaba a la guerrilla de la *Unita* (dirigida por el guerrillero prooccidental Savimbi), que con el respaldo de EEUU y el régimen sudafricano del *apartheid* combatía al Gobierno angoleño por entonces, de cariz marxista y auxiliado por soviéticos y cubanos. Pero después, todo cambió y en Luanda, Benguela, Lobito, y demás principales ciudades, los obreros chinos se cuentan por centenares y las mercancías chinas inundan los

mercadillos, en tanto que el 25 por 100 del petróleo angoleño se exporta hacia China<sup>25</sup>.

Nigeria, con 150 millones de habitantes (2012) es el país más poblado de África, también es cortejada por China, y en ese sentido, son frecuentes las vicisitudes al país de los máximos dirigentes chinos. En ese populoso país, China se ha hecho un hueco en los hidrocarburos de Nigeria, al comprar, la CNOC, el 45 por 100 de las concesiones de la compañía estatal nigeriana; que también *deseembarcó* en Guinea Ecuatorial, la ex colonia española, con un acuerdo firmado con la empresa estatal Gepetrol.

En el caso de Sudáfrica, China importa diamantes, oro, platino, y acero, y entre 2005 y 2010 se establecieron allí más de un centenar de empresas chinas. Entre otras cosas, porque Sudáfrica dispone de una estructura industrial ya presente en la propia China: la cervecera SAB Miller y la papelera Sappi, que tienen fábricas en la República Popular. Y a nivel diplomático, el Gobierno chino apoyó las iniciativas del Presidente Mbeki, en especial su ambicioso *Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África* (Nepad), con la pretensión de ser algún día miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, idea que China apoyó decididamente, a diferencia de lo que sucede con la candidatura de India y Japón.

En cuanto a Marruecos –frecuentemente visitado por los gobernantes chinos– observa con preocupación la caída de sus exportaciones textiles a Europa, debida a la *competencia amarilla*, con la pérdida de decenas de miles de empleos. Por lo cual, intenta rehacer su economía a base de firmar acuerdos con Pekín para fomentar el turismo chino y con la venta de una participación, no cuantificada, de la Oficina Cherifana de Fosfatos (OCP, la empresa pública que gestiona los yacimientos de ese mineral, indispensable en la fabricación de fertilizantes) por la compañía china Sinochem. También aquí, las cuentas comportan una mayor sintonía política: Hu Jintao, presidente de la República Popular hasta octubre de 2012, declaró que «apreciaba los esfuerzos de

<sup>24</sup> Antoni Castel, «La expansión ‘amarilla’ en África», *La Clave*, 3 de agosto de 2006.

<sup>25</sup> Serge Michel y Michel Beuret, «China en África. Pekín a la conquista del continente».

Rabat en solucionar la cuestión del Sahara Occidental», postura muy poco favorable a una nación sin Estado a la que apoyan unos 50 Estados de la ONU<sup>26</sup>.

#### 9.4. Guerras teledirigidas y esperanza Mandela

Para explicar el estado de cosas en África a que nos hemos venido refiriendo, Mark Huband, en su libro *El cráneo debajo de la piel: África después de la guerra fría*<sup>27</sup>, sostiene la tesis de que los países de ese continente son simples peones de las superpotencias; subrayando lo fácil que es apreciar cómo las rivalidades de los superpoderes tienen consecuencias trágicas para los africanos.

Así sucedió con el asesinato de Patricio Lubumba por agentes norteamericanos y belgas, que pugnaban contra las pretensiones de la URSS de implantarse en el Congo. En tanto que los terroríficos conflictos de Eritrea con Etiopía fueron resultado de la devastadora política del dictador de Addis Abeba, Megistu; apoyado por Moscú y cuyos proyectos de *socialismo africano* fueron el origen de trágicas hambrunas.

Lo propio ocurrió en Ruanda con el genocidio, imputable al enfrentamiento subyacente entre EEUU y Francia por la prevalencia política en el continente. Sin olvidar las guerras civiles en el Congo (alentadas por los saqueadores de sus materias primas) y de Angola frente al MPLA; o los casos de las brutales guerras civiles en Liberia y Sierra Leona promovidas por la voracidad diamantífera con efectos depredadores en sus poblaciones.

En esa misma línea de buscar responsables hay que mencionar personajes como Bokassa –auténtico caníbal de niños– que se autoerigió como emperador en África Central; con el beneplácito del presidente de Francia, Giscard d’Estaing, quien no dudó en aceptar sus regalos de diamantes. Sin olvidar al enloquecido Idi Amín Dada, que destruyó política y socialmente Uganda. O el caso de Robert Mugabe entre 1995 y 2012, que en Zimbabue no vaciló en poner a siete millones de sus súbditos, que no ciudadanos, al borde de la muerte por hambre, sólo por mantenerse en el poder. La lista podría seguir<sup>28</sup>.

A todo ese escenario de guerras y corrupciones, tampoco fueron ajenos el FMI ni el BM, que apoyaron por años, sin vacilar, a los sucesivos déspotas al frente de los gobiernos; de unas repúblicas donde la desgracia de los pueblos ha sido y sigue siendo casi total<sup>29</sup>. En tales condiciones, resulta difícil pensar que la solución de África pueda venir de los países *más avanzados* sino del comercio Sur-Sur, con todos sus problemas pero también grandes posibilidades. Como también la primavera árabe contribuirá a un futuro progreso, por el cambio de los regímenes despóticos de Túnez, Libia y Egipto; cuando en esos países pueda hablarse de una normalidad democrática.

<sup>26</sup> Mure Dickie, «Egypt says China will be its biggest trading partner in eight years», *Financial Times*, 7 de septiembre de 2006.

<sup>27</sup> *The Skull Beneath the Skin: Africa after the Cold War*, Westview Press, Londres, 2002.

<sup>28</sup> Sobre las «hazañas» de Mugabe, *The Economist*, «Plunder in Zimbabwe. The great terrain robbery» (17 de agosto de 2002).

<sup>29</sup> John Githongo, «Pawn of the superpowers», *Financial Times*, 31 de enero de 2002.



# ASIA/PACÍFICO: EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL

Felipe Debas Navalpotro  
Universidad Rey Juan Carlos

## Resumen

Asia/Pacífico es en la actualidad la región económicamente más activa del mundo, realidad que comenzó a vislumbrarse en el último tercio del siglo XX, cuando los países asiáticos se propusieron superar el gran atraso en que estaban sumidos desde mucho tiempo atrás; con la excepción de Japón que entró en fuerte crecimiento merced a su apertura al comercio internacional en 1853 y la revolución Meiji de 1868. Y siglo y medio después, Asia está convirtiéndose en el continente del futuro, por el rápido crecimiento de las dos mayores potencias emergentes del mundo: India y China. Además, hay experimentos interesantes de cooperación/integración como son el Consejo del Golfo y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); así como otros convenios de cooperación e integración que van avanzando a escala regional. Con todo, la gran promesa futura radica en la Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) de alcance bicontinental; al abarcar a gran número de países del Océano Pacífico, de sus orillas asiática y americana. Ya con una zona de libre comercio en formación, la Trans-Pacific Economic Partnership (TPP, 2005), en rápida ampliación y que un día podría incluir a EEUU y China.

## Abstract

*Asia/Pacific (APAC) is currently the most active region of the world in terms of economic growth, as it started to develop rapidly during the last three decades of the 20th century. That permitted to overcome the economic stagnation that secularly persisted; with the exception of Japan, that opened to international trade in 1853, to later progress through the Meiji Revolution (1868). A century and half later, Asia becomes the continent of the future, with two most important emergent countries, China and India; and also the scenario of some successful common projects, like de Gulf Cooperation Council and the Association of South-Eastern Asian Nations (ASEAN). Nevertheless, the most interesting scheme facing the future it is APEC (Asian Pacific Economic Cooperation) that includes a great number of the Asian and American countries of both rims of the Pacific Ocean. With a free commercial zone in formation, the Free Trade Area of Asia Pacific (FTAAP), that in the future could include USA and China.*

## 1. El gran espacio Asia/Pacífico

Durante mucho tiempo, la inmensidad de Asia fue una referencia de atraso y de escasa presencia en la trama general de la economía del mundo. La expresión *modo de producción asiático* del marxismo, venía a ser sinónima de despotismo en lo político; y en lo económico, de gran intensidad de mano de obra ineficiente en casi todos los aspectos. En esa dirección, el denominado *drama asiático* –por el título del famoso libro de Gunnar Myrdal– era significativo de un círculo vicioso de estancamiento, de un dogal de la pobreza muy difícil de romper<sup>1</sup>. Esos rasgos fueron definitivos de una realidad en la que sólo Japón fue una

excepción importante a partir de 1853, con su reapertura a la economía internacional y, sobre todo desde 1865 merced a la Revolución Meiji, por su demostrada capacidad de adaptación a las pautas productivas de Occidente.

La situación del gran atraso asiático hasta el último tercio del siglo XX podemos explicarla con razones históricas, desde el punto y hora en que la mayoría de sus países no entraron en el siglo XIX (siempre los nipones aparte) en el proceso típico de la revolución industrial. En gran medida, porque eran Estados autoritarios y burocratizados, en los que no resultaba fácil que surgiera el espíritu de empresa: casos de Turquía, Irán y China, fundamentalmente. Y en otros supuestos, por haberse convertido en dependencias coloniales de Europa:

<sup>1</sup> Ramón Tamames y Begoña González Huerta, *Estructura Económica Internacional*, 21ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2010.

Imperio británico de las Indias, Indias Orientales Neerlandesas, Indochina francesa, Filipinas españolas, etc.

El cuadro así concretado empezó a cambiar en la primera mitad del siglo XX con el fraccionamiento del Imperio Otomano –generándose grandes cambios en el Próximo Oriente–, pero sobre todo después de la segunda guerra mundial con la independencia del Imperio británico de India y de la actual Indonesia, y la extensión de la influencia de EEUU en el Pacífico desde Filipinas, que en 1898 había pasado de la soberanía española a la estadounidense. Además, la segunda guerra mundial, significó un verdadero revulsivo, que comportó la pérdida de la influencia política de Japón en toda la anteriormente pretendida *área de coprosperidad* (Asia Oriental).

La situación también se vio alterada al instaurarse el comunismo en una serie de países –China, Corea del Norte y en menor medida Laos–, motivo esencial de la inquietud y de la reforzada presencia de EEUU, con bases en Japón, Okinawa, Guam y Filipinas, con intervenciones militares directas, primero en Corea y luego en Vietnam y Camboya, con lo que se traumatizó el sudeste asiático y de hecho toda la orilla asiática del Pacífico. Ya nada volvería a ser igual, y si la guerra de Corea significó la recuperación económica de Japón, la de Vietnam derivó en la puesta en marcha a los nuevos *tigres asiáticos* (Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Singapur).

A lo anterior, ha de agregarse, en el Oriente Medio y Próximo, la emergencia de nuevos conflictos: no sólo la hostilidad entre India y Pakistán, sino también por el terremoto político que para los países árabes significó la emergencia del Estado de Israel en 1947. Y lo mucho que para el Islam en general representaron el derrocamiento del Sha de Irán (1979) y las turbulencias consiguientes a la intervención soviética en Afganistán (1980/1985).

Con todas esas incidencias, Asia despertó definitivamente, y de una u otra forma, por las acciones exógenas mencionadas, se incorporó al escenario mundial<sup>2</sup>. De tal modo que en nuestros días ha devenido en parte fundamental de la geopolítica y de las relaciones económicas del planeta incluso con la aportación de países antes totalmente ignorados como Kasakstán y Mongolia<sup>3</sup>. De lo cual se ha derivado, también, la fuerte relevancia del área del Pacífico, por haberse reforzado las relaciones económicas en el vasto océano; con la incorporación, al Sur, de Australia y Nueva Zelanda, a un escenario económico muy distinto al que vivían desde sus previas y casi exclusivas relaciones con la Commonwealth y EEUU: hoy se han convertido en fundamentales suministradores de China en lo que se refiere a energía (carbón y uranio), así como a toda clase de materias primas y alimentos<sup>4</sup>.

Asia/Pacífico es actualmente la región económicamente más activa del mundo, sobre todo en el subárea que conocemos como *Orilla Asiática del Pacífico* (OAP, *Asia/Pacific Rim* en inglés), donde desde la década de 1980 se promovió un nuevo modelo de crecimiento acelerado.

En este artículo veremos la vasta y compleja realidad de cooperación e integración en Asia, para lo cual *viajaremos* de Oeste a Este: el próximo y medio Oriente, Asia meridional, y ASEAN en el sudeste; para al final apreciar los planteamientos dentro de la APEC.

<sup>2</sup> Sobre los problemas del conjunto de Asia es de interés el libro de Pablo Bustelo, y Fernando Delage, *El nuevo orden internacional en Asia-Pacífico*. Madrid, Pirámide, 2002. Con artículos de los editores y también de algunos otros asiatólogos españoles, como Enrique Fanjul, Dolors Folch, Florentino Rodao, Taciana Fisac, Sergio Plaza, Camilo Barcia, y Trinidad Jiménez.

<sup>3</sup> «Kazakhstan's benevolent father. Long live the khan», *The Economist*, 8.I.2011 y «Charlie Rose talks to Mongolia's Prime Minister», *Bloomberg Businessweek*, 4.X.2010.

<sup>4</sup> «Australia special report: No worries?», *The Economist*, 28.V.2011.

## 2. Próximo y Medio Oriente

Es el área que las Naciones Unidas cubre con la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESAO). Se trata de un verdadero mosaico de situaciones, pudiéndose describir por sus diferentes subzonas:

Ante todo, *Turquía*, que bascula hacia la UE y que constituye un modelo de desarrollo político económico para la mayoría de los países islámicos; lo que ha puesto de relieve muy especialmente con la *primavera* árabe de 2011 y 2012.

El *entorno Israel/Palestina*, que desde la fundación del Estado israelí en 1947, se mantiene en alta tensión. Y si bien es cierto que los *acuerdos de Camp David* de 1978, bajo presión del presidente Jimmy Carter, parecieron que iban a comportar la paz —al menos con Egipto—, lo cierto es que la involución del integrismo hebreo y el espíritu de revancha árabe (sirios y palestinos) generó toda suerte de dificultades para la continuación del proceso. Como tampoco el reconocimiento de la autonomía palestina, a partir de la Conferencia de Paz en Madrid de 1991 —que promovió George Bush— tras la invasión iraquí de Kuwait en 1990 y los esfuerzos de Clinton, no han comportado una solución definitiva por la acción de las tendencias israelíes más conservadores y el extremismo de las facciones islamistas más violentas. Y ciertamente, el régimen de El Assad en Siria, brutal represión contra cualquier cambio político más sereno. Como también favorecen el clima de tensiones, los problemas generados por la guerra de Afganistán (desde 2001) y de Irak (desde 2002) promovidas por el Presidente Bush II como respuesta de EEUU al golpe terrorista del 11 de septiembre de 2001.

La *Península Arábiga* presenta también circunstancias concretas que retrasan su normalización por la persistencia de marcos políticos claramente autoritario, con no pocas reminiscencias feudales. A pesar del cual se ha generado una cooperación económica interesante vía el Consejo

de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (inicialmente denominado, Consejo de Cooperación del Golfo) al que pasamos a referirnos en varios de sus aspectos y conexiones:

El GCC, por su sigla inglesa del otro nombre por la cual se conoce, *Gulf Cooperation Council*, está trabajando desde 1981 —en plena guerra Irak/Irán—, según el *Acuerdo para una Economía Unificada* firmado ese año. En el cual ya se formuló claramente el propósito de llegar a un mercado común, con una tarifa externa idéntica para sus socios: Arabia Saudí, Kuwait, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Omán. Un conjunto en el que Qatar emerge como país más dinámico<sup>5</sup>.

La estructura del GCC, la integran varios órganos: *Consejo Supremo* de jefes de Estado y de Gobierno, *Comisión Consultiva*, *Consejo de Ministros* y *Secretaría General*. Esta última con varios directores sectoriales: cooperación militar, seguridad, legislación, economía, industria, comercio, petróleo y gas, electricidad y agua, asuntos monetarios, transporte y comunicaciones, planificación del desarrollo, ciencia y tecnología, salud, educación, política social, medio ambiente, y juventud<sup>6</sup>.

En definitiva, los países del Golfo, dándose cuenta de su debilidad política y de la gran apetencia que el mundo industrial del Norte (la URSS en tiempos, y ahora sobre todo EEUU) siente por sus yacimientos de hidrocarburos y otras riquezas mineras, no tendrán más remedio que ir fortaleciendo su cooperación e integración, aunque con algunos retrocesos en sus aspiraciones; como la renuncia a una proyectada unión monetaria a partir de 2007<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Michael Peel y Roula Khalaf, «Wealthy state with a big presence», *Financial Times*, 17 de noviembre de 2011.

<sup>6</sup> <http://www.gcc-sg.org/Economic.html>.

<sup>7</sup> Sobre cuestiones del Golfo y sobre todo del país más importante, Arabia Saudí, son de interés las siguientes lecturas: Rose Brady, «Saudi Arabia: can prince Abdullah, shake the economy awake?», *BusinessWeek*, 22.X.2000; «All go below, all caution above», *The Economist*, 10 de noviembre de 2000; «Can Crown Prince Abdullah lead his desert kingdom into the 21<sup>st</sup> century?», *BusinessWeek*, 24 de julio de 2000; Robin Allen, «Pledge of free open-market economy», *Financial Times*, 20 de noviembre de 2000; Roula KHALAF, «Kingdom faces a tough test of sympathies», *Financial Times*, 29 de octubre de 2001; «King Fahd of Saudi Arabia», *BusinessWeek*, 26 de noviembre de 2001; Ramón Tamames «Arabia: ¿una nueva potencia económica global?», *Estrella Digital*, 11 de enero de 2007.



Pese a que los ciudadanos de los países árabes del Golfo disfrutaran de unas condiciones de vida favorables, los efectos primavera árabe de 2011 han repercutido en alguno de los Estados de la GCC, han cuestionando los regímenes autoritarios que los gobiernan, con el triunfo de una corriente por más democracia en Yemen y la represión en Bahrein, apoyada por el régimen saudí. En cualquier caso, las monarquías árabes del Golfo habrán de poner en marcha nuevas iniciativas más lejos de las estéticas, si no quieren comprometer su legitimidad<sup>8</sup>.

Irán, viene caracterizado hoy por una teocracia en declive, después de los extremismos de Jomeini y sus más agresivos discípulos. No obstante lo cual, Irán no parece que vaya a renunciar a su papel de potencia regional, con sus pretensiones de contar no sólo con centrales nucleares para producción eléctrica, sino también, con un repertorio de misiles de largo alcance, posiblemente como carga atómica en el futuro. Lo cual plantea un enfrentamiento potencial, sobre todo con Israel y EEUU que en algún momento podrían promover una intervención militar que podría tener consecuencias económicas y políticas muy graves. Se trata, pues, de un caso de difícil solución, inserto en la peligrosa proliferación atómica, con países próximos como India y Pakistán que ya poseen el arma nuclear.

Afganistán, se halla en estado de eferescencia, con más de treinta años de guerras desde la intervención soviética de Brézhnev (el Vietnam de la URSS); y después con toda clase de complicadas contiendas intestinas, que culminaron en el dominio político de los superintegrados talibanes. Una historia patética, cuya siguiente entrega fue el ataque dirigido por EEUU en el 2001/2002 y apoyado por la OTAN; teóricamente en busca de Bin Laden (muerto por efectivos de EEUU en 2011), y que causó una destrucción masiva del país; sin que la configuración de un Estado

<sup>8</sup> Marta Saldaña Martín, *El Golfo ante «la revolución árabe»: ¿tiempo para el cambio político?* Ari, Real Instituto Elcano, abril de 2011.

democrático parezca estar próxima.

En ese amplio panorama del Próximo y Medio Oriente que hemos examinado, lo económico está muy afectado por lo político. Área de grandes riquezas en hidrocarburos, la mayor reserva del mundo de petróleo y gas, todo está en función de guerras con difíciles componentes de religión y con enfrentamientos culturales. Inevitablemente, en este marco, resulta difícil cualquier proyecto de cooperación regional.

En el sentido indicado, la reunión de ministros de Asuntos Exteriores celebrada en El Cairo el 8 de febrero de 1995 (Egipto, Jordania, Israel, y la Autonomía Palestina) resultó sorprendente en su propósito de establecer una Zona de Libre Comercio entre los cuatro países, en la idea de que luego se incorporarían Siria y El Líbano, formándose de ese modo la denominada *Middle East and North Africa Region* (MENA). Sin embargo, la representación palestina bloqueó el proyecto, al poner de relieve la flagrante contradicción de que Israel hablara de integración, y que al mismo tiempo mantuviera toda clase de obstáculos a la libre circulación dentro del propio territorio palestino persistiendo al tiempo en recrecer los asentamientos ilegales. De modo que el proyecto MENA ni siquiera llegó a nacer, dando así al traste con las iniciativas anteriores de Casablanca en 1994, y de Ammán 1995, cuando tras la Conferencia de Paz en Madrid de 1991 todo parecía que iba a ser posible. En tales condiciones, nada presagia una pronta solución a los problemas de la zona.

### 3. Asia meridional

Esta región asiática la integran territorios que durante largo tiempo fueron parte del Imperio británico de las Indias; India, Pakistán, Nepal, Bután, Sri Lanka y Maldivas; Birmania/Myanmar basculó definitivamente hacia Asia Oriental, con su incorporación, según veremos, a la ASEAN.



### 3.1. India: el fraccionamiento de un gran imperio

En sus rasgos políticos y económicos, Asia Meridional aún está muy influenciada por su pasado colonial y los conflictos que se derivaron, desde 1947, a consecuencia de la partición del *gran florón* de la corona de la Reina Victoria. Las naciones emergentes fueron India y Pakistán, y un año más tarde ganaría la independencia Ceilán (Sri Lanka), y pasado un tiempo se emanciparía el archipiélago de las Maldivas (1965).

En otras secuencias históricas muy conflictivas, se produjo la secesión del Pakistán Oriental, luego Bangladesh en el delta del Ganges (1972); sin olvidar los particularismos de los principados del Himalaya: Nepal, Bután y Sikkim, en régimen de protectorados británicos durante más de un siglo, y de los cuales los dos primeros son hoy *naciones soberanas* (bajo fuerte influencia india), en tanto que a la tercera la fagocitó la propia Unión India (1975); como previamente había sucedido con los reinos de Hyderabad (1948) y Mysore (1956); y con Goa y los demás enclaves portugueses (1961) eran las *descubiertas* lusas de Vasco de Gama y otros grandes navegantes lusos<sup>9</sup>.

Sin embargo, y aparte de la hiperburocratización del socialismo indio, una sucesión de conflictos, odios raciales, religiosos, y toda suerte de animosidades, separan a los países del gran escenario: India y Pakistán no encontraron solución a sus enfrentamientos por Cachemira. Y al Sur, en Sri Lanka, el separatismo tamil solamente *terminó* tras una guerra de exterminio en mayo de 2009. Sin olvidar las luchas entre minorías (sijs, etc.).

<sup>9</sup> El cincuentenario de la independencia de India (1997), fue saludado de manera muy distinta según las tendencias, desde la admiración por haberse mantenido *la mayor democracia del mundo*, al sentimiento de frustración. Pueden verse al respecto, Ramón Tamames, «India, medio siglo independiente», *ABC*, 25 de agosto de 1997; y Martín Woollacott, «La tiranía de lo que pudo ser. En el aniversario del medio siglo del fin del Imperio británico, un sentimiento de oportunidad perdida obsesiona a la India, Pakistán y Bangladesh», *El Mundo*, 16 de agosto de 1997.

### 3.2. India: demografía galopante y problemas ancestrales<sup>10</sup>

Los trabajos de Angus Maddison señalan que hasta los inicios del siglo XIX, China e India eran líderes indiscutibles en la economía, ya que generaban el 60 por 100 del PIB mundial. Pero desde el siglo XIX, todo cambió por la incidencia de las actuaciones colonialistas en los dos países<sup>11</sup>.

Actualmente, India es un complejo mosaico de desigualdades, como un inmenso paradigma del Tercer Mundo y al mismo tiempo como país emergente de gran potencial, con desarrollos importantes en una serie de enclaves geográficos y tecnológicos de evidente progreso. Un gran país políticamente controlado por el Partido del Congreso, siempre impregnado por el protagonismo de la familia Nehru-Gandhi, que en lo económico propició el gran cambio iniciado en tiempos de Rajiv Gandhi, asesinado en 1984, que tuvo a Manmohan Singh, como primer ministro.

Manmohan Singh, dio un giro total a la política económica, con la liberalización en muchas actividades. De modo que India empezó a crecer rápidamente; hasta situarse en niveles de expansión del tipo del 8 por 100 anual. Aunque a pesar de todo lo cual, su PIB no llega al 50 por 100 de China, con una población de 1.200 millones que ya es el 90 por 100 de la de la República Popular.

El dinamismo de India, con Singh como Primer Ministro desde 2004, que repite mandato desde 2009, permitió augurar que India seguirá creciendo rápidamente. Con interesantes desarrollos en el sector servicios y sobre todo en *software*, en el entorno de Bangalore, un auténtico *Silicon Valley* propio, que progresa en paralelo con Bombay como gran centro financiero. Sin embargo, los últimos mandatos de Singh no han confirmado las

<sup>10</sup> «A special report on India: An elephant, not a tiger», *The Economist*, 13 de diciembre de 2008.

<sup>11</sup> M.A. Moreno, «El desempeño económico de china y el PIB mundial en los últimos 2000 años», *El blog salmón*, <http://www.elblogsalmon.com>, 18 de agosto de 2010.

expectativas de expansión indefinida, por el fraccionamiento político, la persistencia del espíritu de castas, la corrupción generalizada y la falta de políticas para acabar con la pobreza de masas; que en tiempo inspirara al Embajador de Kennedy en la India, John Kenneth Galbraith, un célebre libro sobre la depauperación masiva.

Un problema también sin controlar en India es el crecimiento demográfico. En 1947, en el estricto territorio de la India actual, cuando Lord Mountbatten dejó de ser el virrey de la *Reina Emperatriz* Isabel II, la población era de 350 millones, llegando en 2012 a 1.200 millones, de modo que en una generación y media, la multiplicación ha sido por 5,45, a un ritmo medio acumulativo anual próximo al 3 por 100. En ese sentido, suponiendo que esa tasa de expansión descendiera al 2 por 100 –hasta ahora las medidas de control poblacional han tenido poco impacto, a diferencia de China a lo grande y de Singapur a microescala–, para el 2025 la población podría ser de 1.600 millones, mayor que la prevista para la República Popular.

### 3.3. Pakistán

Pero si graves son los problemas demográficos y económicos que acabamos de ver, peores son los de Pakistán, en permanente conflicto con India por Cachemira y otras cuestiones. En ese sentido, la política pakistaní ha pasado por las mayores convulsiones: por la corrupción masiva de los déspotas militares, el último de ellos el general Musharraf, que en el 2000 dio un golpe de Estado; para autodesignarse presidente y ver la oportunidad histórica de su vida en el apoyo que incondicionalmente le prestó EEUU con ocasión de su intervención militar en Afganistán.

Luego Musharraf, por las complicaciones de esa guerra y de la catastrófica incidencia de la misma en su propio país, hubo de dejar el poder

en 2008. Y el nuevo Presidente, Asif Alí Zardari, viudo de la anterior Primera Ministra, Benazir Bhutto –asesinada tras ganar las primeras elecciones democráticas de la era post-Musharraf–, aún vio complicarse todo más y más; con fuertes infiltraciones de los talibanes y el *input* de la crisis económica en medio de un auténtico caos nacional; que en 2012 está lejos de terminar, en medio de persistentes rumores de otro golpe militar, en un país complejo por sus problemas étnicos y que tiene el arma nuclear.

### 3.4. Cooperación (SAARC) y efecto invernadero

En definitiva, el subcontinente entre el Indo y el Ganges, no acaba de salir de sus incertidumbres, por mucho que haya signos de cambio y aspiraciones de progreso<sup>12</sup>. En semejante escenario, los instrumentos de reagrupamiento han sido hasta ahora poco fructíferos, y el único digno de mención es la *Asociación Meridional para la Cooperación Regional* (o *South Asian Association for Regional Cooperation*, SAARC); constituida en 1985 por India, Pakistán, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Bután y las islas Maldivas. Con un modelo que inicialmente se inspiró en el de ASEAN, que estudiaremos después, pero en el cual, aparte de la gran heterogeneidad del conjunto de los países de la SAARC, está bien claro el inmenso predominio de la India, lo cual apenas permite que la Asociación sea otra cosa que un esquema simbólico de cooperación.

En la SAARC se ha planteado la posible creación de una zona de libre comercio, según se acordó en su cumbre de Nueva Delhi en mayo de 1995; proyecto que incluía la libre circulación de empresarios y ejecutivos, programas especiales de lucha contra la pobreza, y acciones conjuntas respecto al terrorismo. Sin embargo, esos propósitos no pasaron, en la práctica, de un mero enunciado, pues si bien dentro de la organización se suceden

encuentros más o menos regulares, los propósitos de integración en el conflictivo ambiente ya expuesto, apenas tienen virtualidad.

Dentro del Asia meridional, y como un caso muy especial está la República de Maldivas integrada por 1.192 pequeñas islas, de las cuales solamente 200 están habitadas; además de otras 72 que se dedican al turismo internacional, y que a todos los efectos llevan una vida separada de la población local de unos 200.000 habitantes.

El problema de las Maldivas es el calentamiento global, estando ya amenazadas más o menos gravemente el 50 por 100 de sus islas habitadas, desde el punto y hora de la mínima altitud de su territorio media sobre el nivel del mar. A partir de esas constataciones, en noviembre de 2008 el entonces presidente de Maldivas Mohamed Nashedd anunció la creación de un fondo especial debido a la necesidad de trasladar 350 mil habitantes, pues varias islas ya han sido desalojadas. Más aún, en 2009 las autoridades maldivas iniciaron conversaciones con India y Sri Lanka, ante la eventualidad de una evacuación de su población. No es extraño, pues, que los representantes del país se presenten en los foros ecológicos del mundo para denunciar su situación, clamando por que se ponga fin a la emisión de gases de invernadero; de otro modo, al ritmo actual, el país desaparecería en el mar para el 2050<sup>12</sup>.

#### 4. El Sudeste Asiático: ASEAN y EAEG<sup>13</sup>

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) se constituyó formalmente en 1967<sup>14</sup>, en Bangkok, como agrupación fomentada

<sup>12</sup> Harry Maurer, «Tourists flock to a sinking paradise...», *BusinessWeek*, 18 de septiembre de 1995.

<sup>13</sup> Nora B. López, «ASEAN, de la integración económica a la integración política», en *Integración Latinoamericana*, nº 105, agosto de 1985. Asimismo, Ranjit Gill, *ASEAN Coming Age*. Singapur, Sterling, 1987.

<sup>14</sup> Pablo Bustelo (1990): *Economía política de los nuevos países industriales asiáticos*. Siglo XXI, Madrid, 1990. Pablo Bustelo, «Pautas comparadas de industrialización: los NPI de Asia y de América Latina», Boletín Semanal de

por EEUU, para fortalecer económicamente los países que por entonces eran más favorables a su política de contención del avance comunista en Vietnam. Y terminada la guerra en aquel país en 1975, los ministros de la ASEAN firmaron en Kuala Lumpur varios tratados y declaraciones sobre neutralidad de la región y de amistad y solución de litigios. Desde entonces, tanto la UE como EEUU, y sobre todo Japón y China, siguen con atención los trabajos de la ASEAN, que hasta cierto punto se ha convertido en un modelo de esfuerzos cooperativos y de integración ulterior para otras áreas geográficas; como es el caso de la ya mencionada Asociación de Naciones de Asia Meridional (SAARC); y del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo<sup>15</sup>.

La ASEAN estuvo integrada primeramente por Filipinas, Indonesia, Malasia, Brunei y Singapur. Tailandia, entró en 1995. Después se incorporaron Vietnam, Birmania/Myanmar<sup>16</sup>, Laos y Camboya. Es país observador Papúa Nueva Guinea, en tanto que Australia y Nueva Zelanda tienen lazos cada vez más estrechos con la Asociación, según se verá después<sup>17</sup>.

La sede de la ASEAN es itinerante, según el lugar en que se reúna su Consejo, que está formado por los ministros de relaciones exteriores de los Estados miembros. Cuenta con comités especializados: en Bangkok, para la navegación; en Yakarta se sitúa el de alimentación, turismo y ciencia y tecnología; en Kuala Lumpur, los de comunicación, transporte y telecomunicaciones,

Información Comercial Española, 21 de enero de 1991.

<sup>15</sup> Frederik Balfour, «The surprising strength of Southeast Asia. Despite continuing concerns about corruption, red tape, and political instability, it's suffering far less than other parts of the world», *BusinessWeek*, 8 de junio de 2009.

<sup>16</sup> La férrea dictadura militar de Birmania que mantuvo recluida durante más de un decenio a la líder de la oposición demócrata Aung San Suu Kyi, Premio Sajarov del Parlamento Europeo en 1990 y Premio Nobel de la Paz en 1991, finalmente liberada el 13 de noviembre de 2010. El 29 de febrero de 2012, una delegación de 11 Eurodiputados, visitó Rangún, que vieron con buenos ojos los desarrollos políticos en curso. Birmania celebró elecciones libres, aunque sólo parciales, el 1 de abril de 2012 con el triunfo abrumador del partido de Aung San Suu Kyi.

<sup>17</sup> Kevin Brown, «A fragmented forum. Regional leaders hoping to create a trade area to rival China and India must prove the south-east Asian grouping is more than just a talking shop for disparate nations», *Financial Times*, 15 de noviembre de 2011.

medios de comunicación de masas y finanzas; en Manila, el de comercio e industria; en Singapur, el de aviación civil.

Inicialmente, en la ASEAN había dos facetas distintas de cooperación. La primera son los *proyectos industriales conjuntos*, de modo que cada país puede proponer el desarrollo de una industria en concreto. La segunda opción consiste en definir los llamados *proyectos complementarios*, para el montaje de productos en régimen mixto, con elementos producidos en distintos Estados miembros de la Asociación. Para apoyar tales objetivos existe la *Finance Corporation*, que proporciona capital y asistencia técnica a los proyectos más prometedores que operen en más de un país de la ASEAN.

En la línea de un programa de la cooperación a la integración, el 1 de enero del 2003 entró en vigor la zona de libre comercio de la AFTA (*Asian Free Trade Area*) entre los seis países miembros originarios de la ASEAN (Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia<sup>18</sup>), quedando para más adelante la incorporación de los otros Estados miembros con menor nivel de desarrollo (Birmania, Laos, Vietnam y Camboya). Posteriormente en enero de 2010, entró en vigor una zona de libre comercio entre Australia, Nueva Zelanda y la ASEAN.

Debe señalarse, que ante la creciente integración económica de otras áreas (TLCAN, Mercosur, etc., en las Américas en el hemisferio occidental, CEE y Espacio Económico Europeo + ACP, etc.), el primer ministro de Malasia, Dr. Muhammad Mahathir (que lo fue por veintidós años hasta 1999), propuso, en febrero de 1991, la idea de crear la *Agrupación Económica de Asia Oriental* (East Asian Economic Grouping, EAEG), a formar por los seis países de la ASEAN, más Japón, las dos Coreas, China, Taiwan, Hong Kong y, eventualmente, Camboya y Laos<sup>19</sup>.

La respuesta de EEUU a la propuesta de la EAEG fue cautelosa: el país asiático de mayor peso, Japón, y la propia ASEAN ya están en el proyecto APEC —al que nos referimos en la sección siguiente—, por lo cual una EAEG debilitaría la idea APEC, creando innecesariamente tensiones EEUU-Japón. En cualquier caso, la decisión de la ASEAN, adoptada en la primavera de 1992, de iniciar el proceso hacia la ya mencionada AFTA<sup>20</sup>, frenaron los sueños de la EAEG.

Pero serían sobre todo los rápidos avances del APEC los que pusieron el acento en el globalismo versus regionalismo en la gran extensión Asia/Pacífico, lo que finalmente acabarían, con la idea de la EAEG. Adicionalmente la tendencia globalizadora recibió un fuerte impulso con la crisis financiera asiática de 1997, cuando el FMI y EEUU se volcaron en ayudar a los países más afectados de la región, para evitar así el contagio a otras áreas del mundo. Lo cual limitó las turbulencias cambiarias al espacio ASEAN y si acaso a territorios próximos como Hong Kong, Taiwán y Corea del Sur.

## 5. Cooperación económica en el Pacífico: APEC

En la configuración del nuevo mapa de relaciones económicas internacionales, el fuerte crecimiento de las relaciones económicas entre la orilla asiática del Pacífico y el frente de las Américas al mismo Océano, impulsadas inicialmente por EEUU y Japón, y difundidas después a todo el amplio espacio marítimo, era lógico que se alcanzara algún tipo de formalización, precisamente a través de la APEC (*Asia/Pacific Economic Cooperation* o Cooperación Económica de Asia y el Pacífico). Cuyo acta de nacimiento se suscribió

<sup>18</sup> «Every man for himself», *The Economist*, 2 de noviembre de 2002.

<sup>19</sup> Richard Hornik, «Member-Only Fears», *Time*, 25 de febrero de 1991.

<sup>20</sup> Sobre los problemas y fases de creación de la AFTA, a lo largo de quince años, «Asean free trade zone splutters into action», *Financial Times*, 26 de enero de 1993.

en la reunión celebrada en la capital federal de Australia, Camberra, en noviembre de 1989. A la cual asistieron representantes de 26 países de ambas orillas del Pacífico; alentados en sus propósitos por el espectacular progreso del comercio recíproco, que ya había desbordado el intercambio del Atlántico entre América del Norte y Europa<sup>21</sup>.

El conjunto de los 18 países miembros fundadores de la APEC (Australia, Brunei, Canadá, China, Corea del Sur, EEUU, Filipinas, Hong Kong –que ya ha rebasado China–, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Singapur, Tailandia, Vietnam y Taiwán –que ingresó con el nombre de China Taipei–), disponían en 1994 del 37 por 100 de la población mundial, protagonizaban el 40 por 100 del comercio (más que la interregional de la Unión Europea), y suponían algo más de la mitad del producto bruto mundial. En 2012 ingresaron Rusia y Filipinas.

En la cumbre de Manila de 1996, se firmó un *Plan para la Acción* suscrito para la eliminación progresiva de los obstáculos al comercio, empezando por la rebaja de las tarifas arancelarias, para situarlas en un máximo del 15 por 100 *ad valorem* antes del año 2000; con el objetivo final de eliminarlas por entero antes del 2010 para los socios industrializados del grupo, y no más tarde del 2020 para las economías en desarrollo de la zona.

El Plan incluyó otros varios programas de actuación para ámbitos diferentes: normalización de procedimientos de aduanas diferencia de la propiedad intelectual, mayor competencia en los mercados, etc. Además, en el Plan se previó la identificación de una «lista de sectores importantes cuya reducción arancelaria entrañará un crecimiento económico para el área»; y de otra de «sectores básicos en los que la desaparición

<sup>21</sup> Sobre la cumbre de la APEC en Bogor, noviembre de 1994, Michael Hirsh y Steven Strasser, «Unity? What Unity?», *Newsweek*, 21.XI.1994; También «A dream of free trade», *The Economist*, 19 de noviembre de 1994. Acerca de la OAP, Nakarmú, Laxmi y otros, «The New Asia», *BusinessWeek*, 28 de noviembre de 1994.

de barreras no arancelarias tendrían un impacto favorable para la economía y el comercio».

Adicionalmente, la APEC tiene en curso la instrumentación de los *estándares de transparencia*, para su cabal aplicación. Asimismo, hay toda una serie de medidas para facilitar las transacciones, conocidas como *iniciativas pioneras (endorsed pathfinder initiatives)*, al objeto de agilizar los trámites en aduanas, telecertificación, y comercio electrónico<sup>22</sup>.

Por último, señalemos que dentro de APEC surgió la iniciativa para crear la *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership*, TPP. Un acuerdo de zona de libre comercio que se firmó en Singapur el 3 de junio de 2005, y que entró en vigor el 28.V.2006<sup>23</sup>. Originariamente formada por Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, después se han agregado a la TPP otros seis países: Australia, Malasia, Perú, Japón, EEUU, y Vietnam. Con la ausencia todavía de China, la TPP es considerada como una avanzadilla de la gran zona de libre comercio de toda la APEC.

## 6. Australia, Nueva Zelanda y el Pacífico Sur

En el estudio que nos hemos propuesto en el presente artículo queda, por último, el amplio espacio de las islas y archipiélagos del Pacífico, en el que lógicamente tienen el mayor peso Australia, secundada por Nueva Zelanda. Brevemente cabe exponer las tres organizaciones principales.

<sup>22</sup> Sobre la reunión de APEC en Shanghai, algunos artículos recomendables: «Summit of Asia-Pacific leaders faces double test on terrorism», *Financial Times*, 15.X.2001; Philippe Debeusscher, «Estados Unidos y China apartan sus diferencias para combatir el terrorismo», *El Mundo*, 20 de octubre de 2001; «Getting a bit more serious about security», *The Economist*, 27 de octubre de 2001. Sobre el caso de una Nación, dos Estados y dos sistemas, las dos Coreas, pueden citarse los trabajos siguientes: «The case for global finance», *The Economist*, 12 de septiembre de 1998; Martín Wolf, «Korea's hurdle», *Financial Times*, 30 de septiembre de 1998; Andrew Ward, «Tough measures are now paying off», *Financial Times*, 29 de octubre de 2002; Richard Wolfe, «You don't look at this regime that has 60 tons of reprocessed plutonium and assume they're bluffing», *Financial Times*, 1 de noviembre de 2002.

<sup>23</sup> Edwin Heathcote, «Garden state. Giant greenhouses and vast 'Supertrees' are transforming Singapore», *Financial Times*, 19 de noviembre de 2011.



### 6.1. Australia y Nueva Zelanda: de la ANZCERTA a la CER

La Zona de Libre Comercio de Australia y Nueva Zelanda se puso en marcha, 1966, cuando entró en vigor el acuerdo conocido como NAFTA (*New Zealand Australia Free Trade Area* (no confundir con el TLCAN de México, EEUU y Canadá), para un número limitado de productos. Luego, en 1983, la NAFTA se perfeccionó con la puesta en marcha de ANZCERTA (*Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Area*), cuyo logro más destacado fue la mayor penetración de manufacturas australianas en Nueva Zelanda, así como el papel cada vez más relevante de Australia como mercado para los exportadores neocelandeses. Sin embargo, en el acuerdo existían dos importantes deficiencias: la no extensión del mismo a ciertos productos básicos—caso del cereal australiano— y la falta de previsiones sobre movilidad de capitales. Dos circunstancias que fueron resolviéndose merced a los acuerdos globales en el GATT, OMC, etc.

En 1990, ANZCERTA pasó a denominarse, simplemente, *Closer Economic Relations* (CER), continuando con sus principales funciones previas: zona de libre comercio plena (desde 1990); mercado libre para los servicios; área común para todas las actividades laborales; ausencia de barreras técnicas para cuestiones tecnológicas, calidad, alimentación, inspección fitosanitaria, etc.; reglas comunes de competencia; armonización legislativa para los negocios; acuerdo especial entre las comisiones nacionales de mercado de valores; convenio sobre espacio aéreo; no doble imposición y reglas para resolución de conflictos<sup>19</sup>. Toda esa amplia lista de actividades, ha hecho que la OMC considere el CER como una de las estructuras de integración más completas y eficientes y menos burocráticas.

Por lo demás, la CER llegó a un acuerdo, ya aludido antes, con la ASEAN en septiembre de

2001, que ha pasado a denominarse *Closer Economic Partnership* (CEP); cuyo objetivo principal es promover la integración económica de los diez países de la ASEAN con los dos de la CER, sobre la base de una serie de arreglos muy informales. De hecho, sólo hay un órgano común, el *AFTA-CER Business Advisory Council*; en el que sucesivamente van tratándose los asuntos de interés conjunto, sin que haya llegado a plantearse ningún tipo de zona de libre comercio, que de hecho ya tienen en proyecto las partes, a través de su común adscripción a la APEC.

### 6.2. El Pacífico Sur: SPARTECA<sup>24</sup>

Es el Acuerdo Regional de Cooperación Comercial y Económica en el Pacífico Sur (*South Pacific Regional Treaty on Economic and Commercial Cooperation*, SPARTECA); firmado en 1981 entre Australia y Nueva Zelanda, por una parte, y un amplio grupo de pequeños países oceánicos, del llamado *Foro del Pacífico Sur*. Que estaba integrado por una serie de repúblicas insulares y algunas dependencias todavía coloniales del Océano Pacífico Sur: Papúa/Nueva Guinea, Nauru, Salomón, Vanuatu, Kiribati, Tuvalu, Tokelau, Wallis y Futuna, Fiji, Samoa, Tonga, Cook, Polinesia Francesa, y Nueva Caledonia. El acuerdo prescribe un régimen de preferencias arancelarias de Australia y Nueva Zelanda en una sola vía a favor de los otros micropaises, mucho menos avanzados, del resto del Foro.

Con SPARTECA se persigue, entre otros fines, el propósito de prestigiar a Australia y Nueva Zelanda en la pugna que mantienen en los organismos internacionales—OMC y UNCTAD— contra el proteccionismo comercial que frenaba algunas de sus exportaciones. Esa aversión se manifiesta, sobre todo, a través del denominado *Grupo de*

<sup>24</sup> <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/SPARTECA.pdf>



*Cairns* (por la ciudad australiana del mismo nombre en Queensland), formado durante la Ronda Uruguay (terminada en 1995), en el marco del GATT; y cuyo propósito consistió en oponerse al proteccionismo agrícola que afecta a sus países integrantes (trece Estados con el núcleo fundamental en Australia y Nueva Zelanda)<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> José A. Bekinshtein, y Nélica Mairal, «La integración regional en Asia-Pacífico: vías de participación», *Integración Latinoamericana*, n° 197, enero-febrero 1994. También la excelente tesis de Sergio Plaza sobre integración en Asia, leída en la UCM en 1994.





*Felipe Debasa Navalpotro*

*Lorenzo Garrido*

*Begoña González Huerta*

*Gerardo López*

*Mónica López*

*Félix V. López Palomero*

*Pablo Martín Urbano*

*Rogelio Pérez Bustamante*

*David M. Rivas*

*Julimar Da Silva*

*Ramón Tamames*

*Javier Wrana*

## RELACIÓN DE AUTORES

[NÚM. 22]

Universidad Rey Juan Carlos

Universidad Complutense de Madrid

Universidad Complutense de Madrid

Universidad de Sinaloa (México)

Universidad Autónoma de Madrid

Universidad Politécnica de Madrid (ETSIA)

Universidad Autónoma de Madrid

Universidad Rey Juan Carlos

Universidad Autónoma de Madrid

Universidad Autónoma de Madrid

Universidad Autónoma de Madrid

Universidad Rey Juan Carlos



**MEDITERRÁNEO ECONÓMICO** | 2002-2012  
ISSN 1698-3726

- 1. PROCESOS MIGRATORIOS. ECONOMÍA Y PERSONAS** [FEBRERO DE 2002]  
Coordinador: *Manuel Pimentel Siles*  
ISBN-13: 978-84-95531-08-9
- 2. LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA EN SIGLO XXI** [JUNIO DE 2002]  
Coordinador: *José María García Álvarez-Coque*  
ISBN-13: 978-84-95531-10-0
- 3. CIUDADES, ARQUITECTURA Y ESPACIO URBANO** [FEBRERO DE 2003]  
Coordinador: *Horacio Capel Sáez*  
ISBN-13: 978-84-95531-12-7
- 4. MEDITERRÁNEO Y MEDIO AMBIENTE** [OCTUBRE DE 2003]  
Coordinadora: *Cristina García-Orcóyen*  
ISBN-13: 978-84-95531-14-3
- 5. LAS NUEVAS FORMAS DEL TURISMO** [ABRIL DE 2004]  
Coordinador: *Joaquín Aurióles Martín*  
ISBN-13: 978-84-95531-20-8
- 6. ECONOMÍA SOCIAL. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AL SERVICIO DE LAS PERSONAS** [OCTUBRE DE 2004]  
Coordinador: *Juan Francisco Juliá Igual*  
ISBN-13: 978-84-95531-24-0
- 7. MEDITERRÁNEO E HISTORIA ECONÓMICA** [MAYO DE 2005]  
Coordinadores: *Jordi Nadal i Oller y Antonio Parejo Barranco*  
ISBN-13: 978-84-95531-26-7
- 8. LOS RETOS DE LA INDUSTRIA BANCARIA EN ESPAÑA** [OCTUBRE DE 2005]  
Coordinador: *Francisco de Oña Navarro*  
ISBN-13: 978-84-95531-28-3
- 9. VARIACIONES SOBRE LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO MEDITERRÁNEO** [MAYO DE 2006]  
Coordinador: *Pedro Schwartz Girón*  
ISBN-13: 978-84-95531-31-3
- 10. UN BALANCE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS** [OCTUBRE DE 2006]  
Coordinador: *Francisco José Ferraro García*  
ISBN-13: 978-84-95531-35-6



**MEDITERRÁNEO ECONÓMICO** | 2002-2012  
ISSN 1698-3726

- 11. NUEVOS ENFOQUES DEL MARKETING Y LA CREACIÓN DE VALOR** [ABRIL DE 2007]  
Coordinadora: *María Jesús Yagüe Guillén*  
ISBN-13: 978-84-95531-37-7
- 12. EUROPA EN LA ENCRUCIJADA** [DICIEMBRE DE 2007]  
Coordinador: *Josep Borrell Fontelles*  
ISBN-13: 978-84-95531-39-1
- 13. LOS DISTRITOS INDUSTRIALES** [MAYO DE 2008]  
Coordinador: *Vicent Soler i Marco*  
ISBN-13: 978-84-95531-40-7
- 14. MODERNIDAD, CRISIS Y GLOBALIZACIÓN: PROBLEMAS DE POLÍTICA Y CULTURA** [DICIEMBRE DE 2008]  
Coordinador: *Víctor Pérez-Díaz*  
ISBN-13: 978-84-95531-41-4
- 15. EL NUEVO SISTEMA AGROALIMENTARIO EN UNA CRISIS GLOBAL** [MAYO DE 2009]  
Coordinador: Jaime Lamo de Espinosa  
ISBN-13: 978-84-95531-43-8
- 16. EL FUTURO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA** [DICIEMBRE DE 2009]  
Coordinador: Juan Velarde Fuertes  
ISBN-13: 978-84-95531-48-3
- 17. INNOVACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO** [JUNIO DE 2010]  
Coordinador: *Joaquín Moya-Angeler Cabrera*  
ISBN-13: 978-84-937759-5-7
- 18. LA CRISIS DE 2008. DE LA ECONOMÍA A LA POLÍTICA Y MÁS ALLÁ** [DICIEMBRE DE 2010]  
Coordinador: *Antón Costas Comesaña*  
ISBN-13: 978-84-95531-49-0
- 19. EL SISTEMA BANCARIO TRAS LA GRAN RECESIÓN** [JUNIO DE 2011]  
Coordinadores: *José Pérez Fernández y José Carlos Díez Gangas*  
ISBN-13: 978-84-95531-51-3
- 20. BALANCE DE UNA DÉCADA. DIEZ AÑOS DE *MEDITERRÁNEO ECONÓMICO*** [DICIEMBRE DE 2011]  
Coordinadores: *Jordi Nadal i Oller y Juan Velarde*  
ISBN-13: 978-84-95531-52-0



**MEDITERRÁNEO ECONÓMICO** | 2002-2012  
ISSN 1698-3726

**21. EMPRESAS Y EMPRESARIOS EN LA ECONOMÍA GLOBAL [JUNIO DE 2012]**

Coordinador: *José Luis García Delgado*

ISBN-13: 978-84-95531-53-7









