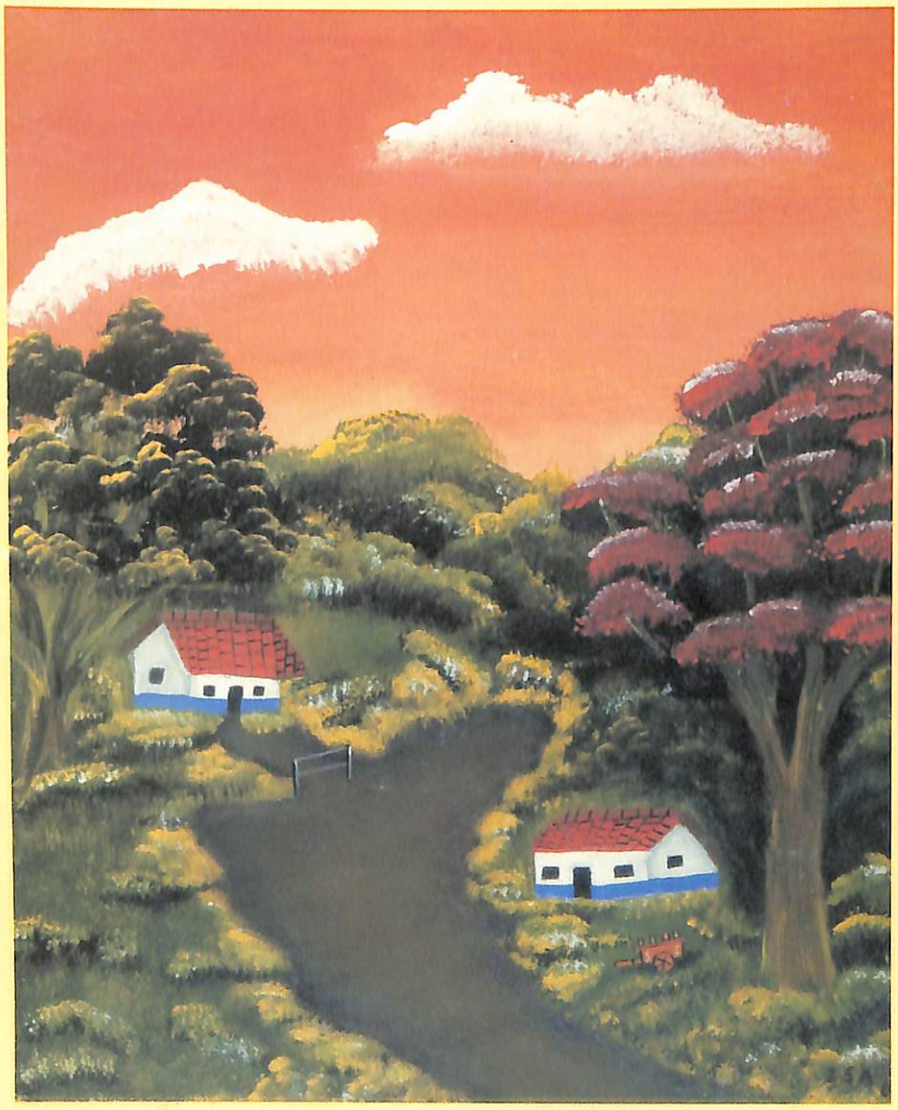
ISSN: 1018-0583

RELACIONES INTERNACIONALES 62-65

HEREDIA, COSTA RICA, PRIMER SEMESTRE DE 2000 - SEGUNDO SEMESTRE DE 2001
Segunda época



euna

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL
Heredia, Costa Rica

RELACIONES INTERNACIONALES

SEGUNDA ÉPOCA. Nº 62-65. PRIMER SEMESTRE DE 2000 - SEGUNDO SEMESTRE DE 2001

REVISTA DE LA
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL
HEREDIA — COSTA RICA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL

Suscripciones y canje
Escuela de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional
Apartado 437
Heredia — Costa Rica
Tel. (506) 237-3886
Fax (506) 237-0487

euna

Editada por la Editorial
Universidad Nacional e impresa en
el Programa de Publicaciones e
Impresiones de la UNA.

327
R382r Relaciones Internacionales / Escuela de Relaciones Internacionales. — Nº 62-65 (2001)- — Heredia, C. R. : EUNA, 2002
v. ; 27 cm.

Semestral.
ISSN: 1018-0583

1. Relaciones Internacionales — Publicaciones periódicas. I. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Relaciones Inter-

RELACIONES INTERNACIONALES 62-65

UNA
UNIVERSIDAD NACIONAL
COSTA RICA

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL
RELACIONES INTERNACIONALES
HEREDIA

ÍNDICE

ARTÍCULOS

DOCUMENTOS

ARTÍCULOS

Revista RELACIONES INTERNACIONALES. 62-65
Escuela de Relaciones Internacionales.
Universidad Nacional. Heredia. Costa Rica.
Primer semestre de 2000 - Segundo semestre de 2001.
pp. 9-24.

PROCESO DE REFORMA DEL BANCO MUNDIAL: LA PROPUESTA PARA LA REFORMA DEL ESTADO EN EL NUEVO MILENIO

Jeannette Valverde Chaves
Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia
con mención en Negocios Internacionales
Profesora Escuela de Relaciones Internacionales

RESUMEN

A partir de 1994 cuando el Grupo del Banco Mundial celebró su cincuenta aniversario, la institución asumió nuevas responsabilidades producto de una serie de crecientes demandas de ayuda por parte de sus países prestatarios, así como solicitudes de sus miembros para incorporar dentro de sus políticas consideraciones sobre nuevos temas, como derechos humanos, buen gobierno, democracia, cuestiones relacionadas con la diferenciación de sexos, una mayor colaboración con los organismos especializados de Naciones Unidas, nuevas orientaciones en materia de políticas públicas como la salud, educación, planificación familiar, apoyo al sector privado y políticas de medio ambiente y desarrollo sostenible, relación con las organizaciones no gubernamentales entre otros temas, todos ellos con el objetivo de lograr una mejor eficiencia global de los programas de asistencia multilateral y de desarrollo de la competitividad. Considerando lo anterior, este trabajo es el producto de una investigación sobre la reforma del Banco Mundial en la década de los noventa y su propuesta para la reforma del estado en el presente milenio.

A lo largo de los años, el mundo y la comunidad internacional han sido partícipes en la creación de diferentes organizaciones que han desempeñado una importante función en el ámbito de las relaciones económicas internacionales. Entre estas organizaciones, el Banco Mundial no solo ha ejercido un protagonismo y un liderazgo dentro de las organizaciones multilaterales sino que como organización ha desarrollado, a lo interno, una estructura técnica y financiera para desempeñar su labor y brindar cooperación al resto de los países. No obstante, su interés por renovar tanto los órganos que lo conforman como sus funciones y estructura, han estado presentes por más de seis décadas.

El Grupo del Banco Mundial está conformado como una unidad por la Corporación Financiera Internacional, la Asociación de Fomento Internacional, el Organismo Multilateral de Garantía a las inversiones, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a las Inversiones, el Instituto de Desarrollo Económico y el Departamento de Evaluación de Operaciones y en la actualidad se encuentra en un interesante proceso de reforma que nos lleva a realizar un estudio detallado para conocer las orientaciones de este proceso.

Sin duda alguna, todo este fenómeno tiene directa relación con el proceso de globalización que atraviesa el mundo entero, el cual induce al Banco Mundial a tomar medidas en torno a su misión y a su papel preponderante en la agenda mundial actual y a renovar sus esferas de acción en el ámbito interno y externo, influyendo en los diversos escenarios donde son partícipes los Estados, los cuales, como actores fundamentales de la labor del Banco, se ven directamente inmersos en esta reforma de una manera directa y efectiva, con acciones y funciones muy concretas.

Durante el pasado decenio, el Grupo del Banco Mundial tuvo una enorme influencia en temas de carácter estructural ligados a la promoción del desarrollo, para lo cual ha

incorporado entre los actores que participan de la cooperación, a las organizaciones no gubernamentales y a otros actores privados; por cuanto en América Latina, solo para citar un ejemplo, se ha producido un giro ideológico importante con respecto a la política económica y el papel del Estado; la función que cabe a la sociedad civil y al sector privado ha cobrado más relevancia.

1. CAMBIO DE RUMBO

A lo largo de su historia y en particular en la década de los noventa, el Banco Mundial, asumió una mayor preocupación por temas vinculados con diferentes problemáticas que acosan a la comunidad internacional. Particularmente, después de 1994, la institución se propuso nuevos cometidos en materia de desarrollo económico, modificando sus funciones en pro de la satisfacción de las necesidades básicas y el ataque a la pobreza, el desarrollo energético, los ajustes estructurales, las inversiones públicas y privadas, los sectores manufactureros y de exportación, el medio ambiente, el desempleo y la sociedad civil en su conjunto.

Ese replanteamiento de funciones y de áreas receptoras del Banco Mundial, no es del todo nuevo, a través del tiempo, el Banco Mundial ha tenido un cambio en la frecuencia, el enfoque, la gama, la intensidad y la cobertura del apoyo en asistencia financiera y técnicas que facilita a sus miembros. Este proceso de reforma ha sido ampliamente influenciado por factores tanto externos como internos que han llevado a la institución a repensar su mandato y operatividad en función de sus miembros.

Dentro de los factores externos que motivaron las reformas se destaca la expansión y consolidación de las economías europeas y japonesas. En particular Japón, quien en los ochenta tuvo una participación más directa con el Banco, sobretodo con el auge de su economía que lo ha llevado a pasar de deudor internacional a acreedor y prestamista.

Hubo además, una acelerada y vigorosa presencia de países subdesarrollados como miembros del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que exigían una mayor participación. Las luchas de liberación nacional y de descolonización de naciones influyeron también en los cambios de composición del Banco y como lógica consecuencia, de sus funciones.

También es importante señalar que los virajes en la política de Estados Unidos, de ayuda tuvo una elevada influencia en las nuevas modalidades del funcionamiento del Banco Mundial.

La rapidez de los cambios en la economía internacional y sus desafíos obligan al Banco Mundial a establecer estrategias de asistencia regional que aborden las necesidades específicas de sus miembros para encarar el desafío de adaptarse a una economía en constante evolución. Así por ejemplo, "en Asia Oriental, el logro del crecimiento económico causó un gran perjuicio al medio ambiente y problemas ambientales como la contaminación de la atmósfera y el agua, que representan una amenaza para la salud y el desarrollo sostenible, el Banco Mundial asumió con prontitud el apoyo al medio ambiente mediante el otorgamiento de préstamos y asesoramiento conexo para el abastecimiento de agua y el saneamiento". (Informe Anual del Banco Mundial, 1997, p.1).

Con este propósito los países en desarrollo se aliaron con los bancos privados o con donantes públicos ocasionales para obtener financiación externa para los planes de desarrollo. En consecuencia, las restricciones de carácter internacional no parecían ya inhibir el desarrollo y la inversión extranjera se restringía. Como resultado del incremento de las actividades estatales, la deuda empezó a crecer, los presupuestos y las cuentas corrientes aumentaron sus saldos en rojo y la inflación se disparó. Producto de estas políticas, las firmas nacionales empezaron a privatizarse y las barreras tarifarias empezaron a caer y las corporaciones extranjeras perdieron las esperanzas de tener acceso al capital y al mercado. Todos estos elementos hicieron al Banco Mundial reconsiderar sus políticas y establecer una nueva estrategia de desarrollo acorde con las demandas de los países en desarrollo quienes dependen en mayor medida de esta institución.

También, podemos agregar que esta reforma obedece en parte a que los programas de ajuste estructural que propuso el Banco Mundial y que acogieron la mayoría de países latinoamericanos, no surtieron el efecto esperado, al respecto Peter Evans (1992, p. 274) afirma que "los periodistas, los políticos y la opinión pública en muchas naciones deudoras, en conjunto con muchas organizaciones no gubernamentales y algunas organizaciones internacionales y regionales, argumentaban que las devaluaciones, los recortes presupuestarios, el congelamiento de los salarios y las reducciones en los subsidios perjudicaban al público en general y a los pobres en particular, argumentaban que los cambios estructurales a mediano y largo plazo promovidos por las instituciones financieras internacionales socavaban la capacidad del gobierno para proteger los intereses de los pobres y causaban una miseria generalizada en tanto las industrias locales tenían que competir con las industrias internacionales".

Manifiesta Evans que el bienestar es afectado directamente por la educación pública, la salud y otros servicios sociales sobre los cuales se asume declinaron en la década de los ochenta. Situación que llevó a los tomadores de decisiones del Banco Mundial a plantear nuevos mecanismos de ayuda que garantizaran el crecimiento económico y disminuyera los brotes de pobreza que empezaban a crecer. En este sentido, la publicación del Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990, confirmó los efectos del ajuste y la necesidad de tomar

medidas urgentes en torno a solucionar en alguna medida los elevados índices de pobreza reflejados en el citado informe.

A partir de ahí, el Banco Mundial modificó una vez más sus políticas y definió su agenda para el desarrollo de la década de los 90 que incluyó el compromiso de estimular un crecimiento equitativo y sostenible.

Además, se dirigió a localizar los sectores a los cuales debían dirigirse los recursos, considerando especialmente, la lucha contra la pobreza. Para lo cual, de acuerdo con Sanahuja (1994) el entonces Presidente, Lewis T. Prenton, junto con su equipo de gobernadores y directores ejecutivos diseñaron una estrategia que consideraron, basada en dos ejes. Uno dirigido a la promoción del crecimiento económico sostenido, que abarca la protección del ambiente en general, la creación de empleos para incorporar a los más pobres en la actividad productiva y el otro eje encaminado hacia la mejora del acceso de los pobres a los servicios de salud y educación, la planificación familiar, una mejor nutrición que suponía reorientar el gasto público social y reformar las instituciones y las políticas de eficiencia para facilitar el acceso de los más pobres a los servicios de salud y educación, ayudar a los países a reducir sus deudas y a mejorar la eficiencia de sus economías y fortalecer el sector privado.

Es por ello que tal y como lo expresa claramente el Informe Anual del Banco Mundial correspondiente a 1997 (p. 3), "la reforma tiene su origen en el reconocimiento de que el cambio es necesario para que el Banco Mundial sea eficaz en una economía mundial en rápida expansión, una economía en la cual los flujos de capital privado superan en cinco veces a la asistencia oficial, muchos protagonistas distintos (desde bancos multilaterales hasta organizaciones no gubernamentales) desempeñan una función mucho más importante en el desarrollo, y el avance tecnológico ha dado lugar a una revolución en la forma de trabajar. Antes el Banco Mundial respondía con lentitud ante estos cambios: con procesos demasiados burocráticos; escasa capacidad en esferas claves como los sectores sociales, el fortalecimiento institucional y la banca".

Este proceso de renovación tiene conforme a la visión de un organismo que produce resultados en materia de desarrollo, la necesidad de generar mayor selectividad en las actividades, asociaciones más sólidas, poner énfasis en las necesidades reales de los países miembros, orientación de proyectos y evaluación de resultados, eficacia en función de los costos de operación y la preservación de la integridad financiera. (Informe Anual del Banco Mundial, 1997, p. 1).

Al respecto apunta Baer (1986) que el giro en las funciones del Banco Mundial responde a cuestiones que están planteadas en una perspectiva más amplia, la reasignación de recursos y la reinserción productiva a escala internacional en particular, de los países subdesarrollados que tienen cierta base industrial.

Es importante destacar que más de seis décadas de experiencia le han confirmado al Grupo del Banco Mundial su objetivo primordial de ayudar a los prestatarios a mitigar la pobreza y mejorar las condiciones de vida a través del crecimiento sostenido y las inversiones en las personas, sin duda, objetivos que exigen formular una nueva estrategia de asistencia específicamente adaptadas a las circunstancias de cada país. Prueba de ello es la puesta en marcha del plan de reforma, donde cada día se le asigna mayor prioridad a los temas del perfeccionamiento de los recursos humanos, la sostenibilidad ambiental y la promoción del sector privado, que son esenciales para reducir la pobreza.

El Grupo del Banco Mundial actúa hoy en un contexto sumamente diferente al que existía en el momento de su creación. Su enfoque de desarrollo ha evolucionado y ha sido orientado a la luz de las enseñanzas de tantos años de experiencia, las nuevas teorías del desarrollo, el cambio económico mundial y los recientes acontecimientos políticos de los últimos años.

Este período se caracteriza entre muchos aspectos, por la expansión de las operaciones del Banco Mundial en campos tan diversos como el medio ambiente, los grupos de género, los indígenas, establecer relaciones más directas con las organizaciones no gubernamentales, establecer nuevos mecanismos para contribuir a eliminar los enormes cinturones de pobreza que existen a nivel mundial, entre muchos otros, temas todos, que han llevado a la institución a entablar diálogos con sus países miembros en torno a una amplia gama de aspectos concernientes al ejercicio de estos temas en cada país.

A partir de 1993 surgió en el seno del Banco Mundial un nuevo enfoque que debería mejorar la capacidad de la institución para autoevaluar su aporte al desarrollo. Se trata de evaluar y privilegiar un enfoque país por país, fortalecer la capacidad del país prestatario de responsabilizarse de un proyecto en todas sus fases y ampliar la presencia y los contactos del Banco Mundial en el terreno para generar un cambio cultural de los funcionarios de los organismos.

El Banco Mundial ha planteado un nuevo modelo de desarrollo, un modelo que hace hincapié en los enfoques favorables al mercado y en la necesidad de estimular el sector privado, establecer empresas viables y promover mercados nacionales de capital. Este modelo se orienta hacia el reconocimiento cada vez más de que los gobiernos necesitan hacer menos cuando los mercados funcionan bien y más cuando no puede dependerse plenamente de los mercados por sí solos. En muchos países hay una confiada apertura a la economía mundial a través de la liberalización del comercio y la mayor receptividad a la inversión extranjera y se reconoce la necesidad de contar con sectores públicos más eficientes, dirigidos hacia el perfeccionamiento de los recursos humanos, la protección ambiental y otras esferas en las que la participación

gubernamental sigue siendo vital; de ahí la propuesta de reforma del Estado que será analizada más adelante.

Por tales motivos la reforma no es del todo nueva sino desde años atrás se ha venido implementando mediante la renovación de algunas de las políticas del Banco Mundial, principalmente de aquellas que se consideran fundamentales para ajustar los mecanismos del Banco al sistema mundial

2. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE REFORMA DEL GRUPO DEL BANCO Y PLANTEAMIENTOS PARA EL NUEVO MILENIO

Así como el mundo ha cambiado, también el Banco Mundial lo ha hecho, ha cambiado en su estructura orgánica, la composición de sus miembros, sus actividades crediticias y no crediticias, la calidad del trabajo y su enfoque general del desarrollo; además de sus aspectos organizativos mediante su sistema de préstamos, las fuentes de recursos, la estructura de instituciones afiliadas y el proceso de toma de decisiones internas.

a. Sistema de préstamos

En relación con los préstamos durante los primeros años, el Banco Mundial concedía exclusivamente préstamos por proyectos para actividades muy concretas, y se concentró en el perfeccionamiento de las técnicas de evaluación de proyectos que se basaron en conceptos tales como la tasa de retorno interna, los flujos de caja, los costos de oportunidad de factores y los precios sombra. El Banco Mundial adecuó el financiamiento de proyectos a programas de más largo plazo y de orden más concreto.

Hasta 1970 el Banco Mundial otorgó préstamos casi exclusivamente para proyectos de inversión concretos (como carreteras, presas y puertos). A fines de la década de 1980 en respuesta a la crisis de balanza de pagos que enfrentaban muchos países en desarrollo tras el pronunciado deterioro de su relación de intercambio, el BIRF inició un programa de financiamiento para fines de ajuste a fin de apoyar cambios de la política económica. Además, de otorgar préstamos directos, ha desempeñado una importante función como catalizador de recursos de otros y como coordinador de los flujos de fondos.

Más recientemente se introdujo el sistema de préstamos por programa, los cuales se dirigen a atender problemas de corto plazo, como por ejemplo la reconstrucción de una economía después de una guerra o desastre natural, el suministro de insumos industriales que permitan aprovechar más plenamente la capacidad instalada en un país, la atenuación de una escasez de divisas generada por una brusca caída en los ingresos por exportaciones y/o un repentino y significativo aumento de los precios de las importaciones, entre otros factores.

También la Corporación Financiera Internacional ha experimentado un rápido incremento de sus inversiones y una diversificación de sus instrumentos mediante la ampliación de sus actividades para abarcar además, del financiamiento de operaciones industriales, de minería y de mercados de capital nacionales, el establecimiento de fondos de asistencia encaminados a estimular los flujos internacionales de capital accionario, las inversiones en infraestructura y la privatización. En la actualidad la CFI ha pasado a un enfoque más concentrado en la reestructuración financiera y estratégica de empresas privadas que se enfrentan a entornos comerciales más liberales.

b. Origen de los recursos

El origen de los recursos que maneja el Banco Mundial, en principio tenían una alta dosis de influencia estadounidense. Al respecto, apunta Baer (1986) que el control de Estados Unidos en el seno del Banco Mundial se ejerció porque hubo una dependencia clara de los fondos procedentes de este país y porque los préstamos se lograron en el mercado de capital de New York, posteriormente esta influencia se vio un tanto debilitada por la presencia de recursos de Alemania, Japón, Suiza y algunos países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP.

c. Sistema financiero

Otro aspecto analizado por el Banco Mundial, no menos importante es el desarrollo del sistema financiero, en este sector la política sugerida por el Banco Mundial se ha concentrado en incrementar el énfasis relativo en el desarrollo y evolución de todo el sistema financiero, estableciendo estrategias, políticas e instituciones que entre otras cosas ayude (Banco Mundial, Informe Anual 1986, p. 56) a incrementar la movilización de recursos internos al proveer una diversidad de instrumentos, tanto de depósito como no relacionados con los depósitos, que paguen intereses competitivos, estimular la creación de estructuras financieras más resistentes y sólidas, tanto al nivel de las empresas como al de los sistemas financieros, mediante medidas que se traduzcan en una mayor disponibilidad de capital a largo plazo y un mayor equilibrio entre la deuda y el capital social, mejorar la asignación de recursos reduciendo la fragmentación financiera mediante el aumento de la competencia y mayor disciplina en el mercado, mejorar el sistema de auditoría y la infraestructura institucional de la información financiera, de modo que las transacciones financieras sean más transparentes e inspiren mayor confianza en el sistema y, fortalecer el marco jurídico, de supervisión y regulatorio del sistema financiero para fomentar la prudencia y la disciplina financiera y las relaciones competitivas independientes entre las instituciones financieras, los prestamistas y los ahorradores.

d. Definición de las políticas del Banco Mundial orientadas hacia el sector privado

En relación con el sector privado el BIRF sostiene que es importante darle mayor cobertura a fin de que éste pueda contribuir a que las economías adquieran la agilidad y capacidad de reacción suficientes para poder competir en los mercados mundiales, además de que puede desempeñar un papel complementario e importante en la reducción de la pobreza y el logro del crecimiento sostenible.

Al respecto, los países en desarrollo se están percatando cada vez más de la capacidad potencial del sector privado para promover las inversiones, estimular el crecimiento y crear puestos de trabajo. Consideran las políticas del Banco Mundial que estimular al sector privado permitirá que sus economías se vuelvan más activas, más sensibles y más capaces de competir en los mercados mundiales rápidamente cambiantes.

En este sentido, el Banco Mundial ha ayudado a adaptarse a la transformación del sector privado de varias maneras: (Banco Mundial, 1997).

1. Respaldando programas de reformas de la política económica en más de 80 países, reformas dirigidas a conseguir la apertura del comercio, a favorecer precios realistas y a deshacer monopolios estatales que ahogan la iniciativa privada.
2. Invirtiendo en infraestructura (transportes, telecomunicaciones e instituciones) para facilitar la actividad económica.
3. Prestando asistencia y asesoramiento en relación con más de 200 operaciones de privatización que han supuesto cerca de US$25.000 millones en préstamos.
4. Proporcionando, durante los últimos 30 años, financiamiento por un valor superior a US$12.000 millones a través de la Corporación Financiera Internacional a más de mil compañías privadas de países en desarrollo. Por ejemplo, "las inversiones del sector privado en la CFI han aumentado en forma pronunciada, de US$609 millones en el ejercicio de 1985 a alrededor de US$2.400 millones en el ejercicio de 1994" (Banco Mundial, 1994).
5. Ofreciendo garantías a través del Organismo Multilateral de Garantía a las inversiones, contra riesgos no comerciales a fin de fomentar la inversión extranjera en los países en desarrollo. (Informe Anual del Banco Mundial, 1995).

La experiencia del ajuste, sirvió para analizar los problemas emergentes en los países en vías de desarrollo y para añadir nuevos elementos al paradigma del desarrollo del Banco Mundial como lo llama Ohno, tales como medio ambiente, género y otras dimensiones sociales, sin duda la más notable es la incorporación del fortalecimiento del papel del Estado y el énfasis en las instituciones del mercado.

3. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS EN NUEVAS ÁREAS NO TRADICIONALES DEL BANCO MUNDIAL

a. Políticas en relación con el medio ambiente

La experiencia ha demostrado que para que la reducción de la pobreza sea duradera tiene que ser ecológicamente sostenible. Los problemas ambientales más comunes afectan más gravemente a los pobres.

Alrededor de las políticas de medio ambiente, desde 1989, el Banco Mundial ha solicitado a los países prestatarios, "Planes Nacionales Ambientales" con el propósito de garantizar la protección del ambiente y no sólo eso, desde 1990, el Banco realiza una evaluación del impacto ambiental de los programas que financia. Concretamente a partir de 1991, "el Banco junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, a través de un plan experimental destinó 1200 millones de dólares para proyectos relacionados con la biodiversidad, las aguas internacionales, el calentamiento global y la reducción de la capa de ozono" (Sanahuja, 1994). Esta política de conservación y protección del ambiente fue reafirmada en 1992, cuando el Banco Mundial por medio de la Cumbre de Río confirmó el desarrollo sostenible como principio rector de sus políticas.

En 1993 con la acogida que tuvieron estos programas, el BIRF creó la Vicepresidencia para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, encargada del sector medio ambiente, agricultura y recursos naturales, transporte, agua y urbanismo. Es así como la protección del medio ambiente engloba también la preocupación por el bienestar humano en su sentido más amplio como programas de planificación familiar dirigidos a contener el rápido aumento de la población, que mina el crecimiento económico y contribuye a la degradación del medio ambiente en muchos de los países más pobres, mayor participación de los pobres, en especial de las mujeres, en la adopción de decisiones económicas y en el diseño y aplicación de programas de desarrollo; fortalecimiento institucional, a fin de que los países cuenten con la capacidad necesaria para gestionar sus propios programas de desarrollo, formas de gobierno más transparentes y abiertas. (Informe Anual del Banco Mundial, 1993).

En este sentido, manifiesta Hillary French en el libro *La situación del mundo* (1994, p. 266) que "en 1993, el Banco Mundial asignó cerca de 2000 millones de dólares a 23 proyectos específicamente diseñados a la mejora de la calidad ambiental distribuidos así: 1300 millones para el control

de la polución, 500 millones a proyectos encaminados a la protección de recursos naturales y 140 para la creación de instituciones ecológicas".

> "En la actualidad hay más de 10 proyectos ambientales apoyados por el Banco Mundial en 50 países, que representan un volumen de compromisos de US $5.000 millones y un total de inversiones de más de US$13.000 millones" (Banco Mundial, 1998).

El Banco Mundial ha asumido una importante responsabilidad con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en lo que respecta a abordar las cuestiones de medio ambiente mundial debido a que la perspectiva general del Banco Mundial en cuanto a la esfera ambiental es continuar con iniciativas guiadas por una mayor percepción y sensibilidad de los aspectos sociales y ecológicos del desarrollo y de su relación con los factores económicos y técnicos.

b. Áreas nuevas

En julio de 1994, en la celebración del cincuenta aniversario del Banco Mundial el Presidente Preston, presentó un informe donde consagra los esfuerzos que ha realizado el Grupo del Banco Mundial para disminuir el analfabetismo, la pobreza y por ende, aumentar la calidad y la esperanza de vida.

En esta línea de pensamiento, manifiesta Izumi Ohno (1998, p. 89) que "el enfoque en el desarrollo de la agenda se ha desplazado de las políticas macroecónomicas hacia temas más amplios, tales como la protección de los más vulnerables durante los procesos de ajuste y la segunda generación de reformas (por ejemplo, la construcción institucional, el desarrollo del sector privado, y el desarrollo de los sectores humanos, así como el desarrollo ecológicamente sostenible, entre otros)".

El BIRF parte de la premisa que para el crecimiento son esenciales dos amplias categorías de inversiones: una es la relativa a las inversiones en las personas, que significa esforzarse por llegar al punto en que las limitaciones de recursos humanos dejen de obstaculizar el crecimiento o de mantener a las personas en situación de pobreza absoluta y que es fundamental equipar a los pobres para que puedan aprovechar las mayores oportunidades que acompañan el crecimiento; para lo cual es necesario facilitar el acceso de los grupos desfavorecidos a mejorar los servicios de educación, salud, nutrición, servicios de planificación familiar y fomentar el desarrollo de la primera infancia, así como en redes de seguridad encaminadas a proteger a los grupos vulnerables. La otra se refiere a las inversiones en capital físico, especialmente en infraestructura, una esfera en que las necesidades son muy grandes pero también donde se requiere de servicios altamente eficientes.

En términos generales, la estrategia de desarrollo del Banco Mundial en la década de los noventa se centra en las siguientes prioridades (Sanahuja, 1994 e Informe Anual del Banco Mundial, 1996).

a. Profundizar la reforma económica para aumentar el crecimiento económico y disminuir la pobreza.
b. Invertir en la gente a través de programas de salud y educación más eficientes, de modo que el capital humano alcance su potencial por medio de la educación, una mejor nutrición y la planificación familiar.
c. Proteger el ambiente, para que el crecimiento económico y la reducción de la pobreza sean duraderas.
d. Estimular el desarrollo del sector privado, para competir en los cambiantes mercados globales.
e. Reorientar a los gobiernos, para que puedan reducir sus deudas y mejorar la eficiencia de sus economías mediante la propuesta de reforma del Estado.

En este ámbito de nuevas políticas, el Banco Mundial ha intensificado su asistencia para la prestación de servicios de nivel primario como por ejemplo, salud, nutrición, control de la natalidad, planificación familiar y educación en los países en donde su impacto en la reducción de la pobreza es mayor. Se ha incrementado la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo. Casi la mitad de todas las operaciones del Banco Mundial incluyen ahora componentes encaminados a reducir las barreras existentes para la participación de la mujer en la economía, el acceso al crédito y la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

4. LA REFORMA DEL ESTADO PROPUESTA POR EL BANCO MUNDIAL

Los últimos cincuenta años han demostrado tanto las ventajas como las limitaciones de la acción estatal, en particular en lo que se refiere a la promoción del desarrollo. Son muchas las experiencias que se han derivado de la participación del Estado, entre ellas la crisis de la deuda marca en América Latina el inicio de un proceso general de transición hacia una estrategia de desarrollo más orientada hacia el mercado. Esta transición ha implicado cambios no sólo económicos sino políticos y sociales.

En este contexto, los teóricos y hacedores de política han vuelto a centrar la discusión en el Estado, situación que ha llevado al Banco Mundial, desde hace varios años, y con la aceptación de varios de los gobiernos miembros, ha emprender el camino hacia la reforma del Estado en función de las necesidades y circunstancias particulares de cada país.

En este sentido, el Banco Mundial conocedor de la importancia del Estado para el proceso de desarrollo económico y social y como catalizador e impulsor de este proceso establece los lineamientos y las políticas de lo que a su juicio deben modificar los estados para obtener niveles superavitarios en todas sus esferas de acción, en función de sus particulares necesidades y circunstancias. Considerando que los factores que determinan la eficacia del Estado difieren enormemente de un país a otro según las distintas etapas de desarrollo en que se encuentren.

Motivados por esta propuesta, los gobiernos en gran parte del mundo en desarrollo están tratando de reorientarse a fin de realizar más eficazmente sus tareas fundamentales y establecer y aplicar las reglas del juego necesarias para que los mercados puedan funcionar eficientemente y al mismo tiempo asegurar un amplio acceso a servicios claves, tales como la salud, la educación, la seguridad pública y la protección del medio ambiente. El desafío que argumenta el Banco Mundial (Banco Mundial, 1998) es ayudar a reestructurar el sector público de manera de lograr una nueva concertación de esfuerzos entre un gobierno racionalizado y más eficiente y un sector privado revitalizado.

Lo que se denomina reforma del Estado, alude a "un conjunto de medidas de reciente adopción estrechamente vinculadas a las prescripciones de los organismos financieros multilaterales. En los documentos oficiales y en buena parte de los análisis, la noción reforma del Estado, se refiere a las políticas específicamente formuladas para reorganizar el aparato institucional en todas sus dimensiones" (Sojo, 1998, p. 2).

El propósito integral de las políticas de reforma económica se relacionan tan estrechamente con ámbitos de la competencia del Estado, que puede bien considerarse como un paquete integral de la reforma del Estado. La combinación de medidas de estabilización macroeconómica, ajuste estructural y readecuación de actividades del Estado corresponde a un mecanismo general de reforma del Estado (Sojo, 1998).

Una de las causas de la reforma del Estado obedece a los aspectos económicos como por ejemplo la crisis fiscal de los años ochenta vinculada a la crisis de la deuda en la mayoría de los países con tradición industrial, la necesidad de hacer las economías más competitivas que se ajusten a los mercados internacionales, caracterizados por la libertad de comercio, el libre movimiento de capitales y la globalización. El desplome de las economías dirigidas de la antigua Unión Soviética y de Europa central y oriental, el importante papel desempeñado por el Estado en el milagro económico de algunos países de Asia oriental. Además, el incremento de la pobreza, la desigualdad y la violencia social, el desmoronamiento del Estado y la multiplicación de las emergencias humanitarias en varias partes del mundo, las nuevas inquietudes en torno a la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de la democracia, aspectos todos, que llevan a la institución a replantear mecanismos para la solución de estos y otros problemas mundiales que están cada día más presentes en la agenda mundial.

Además, como lo expresa Evan (1992) las organizaciones del Estado pueden ser puntos focales de resistencia tanto para las reformas como para las innovaciones, sobre todo porque cuando un gobierno en particular decide llevar a cabo una reforma en un momento determinado, los factores domésticos, políticos e institucionales son la explicación dominante.

Por otra parte, los cambios reales en la agenda de desarrollo y la evaluación negativa del desempeño del Estado se combinaron con los cambios en el clima ideológico e intelectual que ubicaron en el debate sobre el desarrollo, la idea de si el Estado era o debía ser un agente económico activo (Evans, 1992).

El Banco Mundial basándose en una visión estructuralista ha apoyado el desarrollo de infraestructura y el fortalecimiento de empresas estatales, la construcción de carreteras, clínicas de salud, escuelas nuevas, proyectos de reforestación, estrategias ambientales, etc. acordes con los requerimientos del sistema internacional sobre todo en una época de globalización como la actual.

Manifiesta la Dra. Izumi Ohno (1998, p. 91) que "esta visión neoclásica se hizo más influyente a partir de la segunda mitad de la década de los años 60 y principios de la de los 70, y dominante después de que el Banco Mundial adoptara sus procedimientos de ajuste estructural en 1980. Afirma que en la interpretación clásica del este asiático en esta visión neoclásica, los gobiernos proveen un ambiente macroeconómico relativamente estable, caracterizado por una inflación limitada tasas de cambio reales rara vez apreciadas, los intermedios de una inversión intensiva en la sustitución de la industrialización son breves, y por lo tanto los manufactureros, capaces de concentrarse en mejorar el rendimiento de la productividad en vez de lidiar con los rápidamente cambiantes precios relativos de las entradas y el producto", situación que no ha sido tan visible en América Latina.

En 1991 a través del Informe de Desarrollo Mundial: El Reto del desarrollo, se plantea y se reconoce la efectividad del gobierno, elemento que había sido desplazado en años anteriores por el mercado y se parte de la idea de un mercado amigable, es decir, que se ajuste a sus necesidades propias, pero que también asuma las del gobierno. La integración de las economías a nivel mundial y la propagación de las democracias han ampliado las oportunidades, la normativa para la inversión y las políticas económicas responden ahora a una economía mundial y participativa inserta ampliamente en sociedades globalizadas.

Esta serie de cambios han obligado a los Estados a asumir competencias nuevas y diferentes, ya no como proveedores exclusivos sino como promotores y reguladores. En

general, podría decirse en términos de la teoría de relaciones internacionales que se pasa de los postulados de la teoría realista al enfoque neorrealista.

Apunta Evans (1992, p. 177) que "guste o no el Estado sigue siendo el agente central del proceso de cambio estructural. El reconocimiento del papel central del Estado, inevitablemente lleva a la pregunta de sus capacidades. No se trata solamente de la capacidad de identificar las políticas correctas. La búsqueda coherente de cualquier política, ya sea dirigida o obtener buenos precios o a implantar una industria local, necesita la institucionalización de una maquinaria política compleja, y como lo señaló Samuel Huntintong, dicha institucionalización no se puede dar por sentada. A finales de los ochenta, el Banco Mundial estaba dispuesto a considerar la posibilidad de que los problemas de sus clientes surgían, no solo de políticas malas sino de deficiencias institucionales corregibles solamente a largo plazo. La situación no era desmantelar el Estado sino de reconstruirlo".

Manifiesta Sojo (1998) que en términos generales, las medidas de reforma del Estado inducidas por el sesgo economicista del consenso de Estados Unidos, se refieren a cuatro ámbitos fundamentales, aunque también abarca otras medidas:

a. Medidas de atención al problema fiscal, que impulsa la adopción simultánea de iniciativas de recorte de gasto público y aumento de ingresos.
b. Medidas de liberalización destinadas a eliminar los controles directos del Estado sobre ciertas actividades públicas y los controles indirectos del Estado sobre ciertas actividades privadas reguladas. Los programas orientados a la ruptura de monopolios públicos forman parte de estas políticas.
c. La desregulación se define como el proceso de eliminación de trabas a la operación de negocios privados.
d. Las medidas de privatización completan el conjunto de variables.

El centro de las reformas económicas se coloca en la modificación de las funciones y el carácter de la intervención del Estado, por eso se trata de una reforma económica del Estado, orientadas a la estabilización y se sintetizan en un programa de cambio funcional del Estado (Sojo, 1998).

Apunta Brunner (1995) que el Estado y con el gobierno se convierte en un agente que busca ampliar las esferas de autorregulación de la sociedad, limitando sus intervenciones en tres esferas principales:

a. La coordinación estratégica de los subsistemas autorregulados.
b. La inversión destinada a expandir las capacidades humanas y materiales de la sociedad que el mercado no provee.
c. Las políticas centradas en la extensión de la equidad.

En el marco de esta reforma, el Estado se organiza en torno a dos principios fundamentales: hacia la sociedad aparece como un agente de innovación que busca expandir capacidades esenciales para el desarrollo, invierte en ellas y estimula a los privados en el mismo sentido; y hacia dentro de sí mismo, aparece como un agente que gestiona sus políticas evaluando costos, rendimientos y resultados (Brunner, 1995).

En este sentido, el Informe de Desarrollo Mundial de 1991, sugiere algunas de las tareas que el gobierno debería asumir y algunas en las cuales no debería intervenir:

a. El gobierno debería implementar como parte de sus políticas básicas, la apertura, la competencia, el capital humano y la estabilidad macroeconómica. Señala el informe que en particular los gobiernos deberían tener un papel más activo en aquellas áreas donde los mecanismos de mercado tiendan a fallar, por ejemplo, educación, salud, nutrición, planificación familiar, e inversión dirigida a aliviar los índices de pobreza; desarrollo de una economía social, infraestructura administrativa y legal; protección del medio ambiente; al igual que el mantenimiento de una economía estable.
b. Los gobiernos no deberían sustituir o controlar las actividades del sector privado; más bien, los gobiernos deberían abstenerse de intervenir en aquellas áreas donde el mercado funciona con más propiedad, como es el sector productivo.

En este nuevo esquema, el Estado asume nuevas modalidades de funcionamiento, sus medios básicos de acción no son ya las tradicionales formas de operación burocrática, la producción estatal de bienes y servicios y la multiplicación de actos administrativos. Ahora, en cambio el Estado asume un cambio trascendental en un número mayor y más sofisticado de instrumentos de política, de información, de gasto y de regulación, tales como la asignación de misiones, la definición de metas, la suscripción de convenios de rendimiento, el establecimiento de marcos regulatorios para diversos mercados, la utilización de concesiones, la generación de incentivos y estímulos y en general, el empleo de patrones evaluativos relacionados con cobertura, eficiencia y calidad de los servicios que prestan.

Sobre este particular, afirma Brunner que "la descentralización del Estado favorece el desarrollo de la sociedad civil, particularmente de las asociaciones voluntarias de la comunidad y de las empresas e instituciones que operan en el mercado. Con ese objeto, las instituciones del sector público deben traspasar competencias y dotar de autonomía a los agentes que operan en los niveles de base e intermedio, especialmente en el ámbito local y regional" (Brunner, 1995, p. 7).

Atendiendo a estas intenciones el Banco Mundial desde hace varias décadas viene asumiendo con plena conciencia de la importancia de la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y financiera, la inversión en capital humano y la necesidad de reglamentar los procesos de desarrollo del sector privado y del sistema financiero.

5. POSICIÓN DEL BANCO MUNDIAL CON RESPECTO A LO QUE LOS ESTADOS DEBEN HACER PARA SER EFICIENTES

5.1 Políticas sanas y creíbles

En lo que respecta a políticas sanas y creíbles, la experiencia demuestra que el Estado desempeña un papel central. Señala el Banco Mundial (Informe Anual del Banco Mundial, 1997), que se requiere para consolidar la estabilidad macroeconómica no solo políticas sanas, sino creíbles y estables por parte de los inversionistas nacionales e internacionales, que la apertura comercial unilateral y las negociaciones multilaterales estén amparadas bajo la Organización Mundial del Comercio, y que la integración económica esté dentro de lo que se ha llamado regionalismo abierto. Además, manifiesta que para superar el atraso en la cobertura de infraestructura y en el capital humano, y mantener los equilibrios fiscales, para reducir el costo de las transacciones, para fortalecer los derechos de propiedad y la vigencia de contratos y para agilizar las disputas comerciales, se requiere la participación activa del sector privado bajo la dirección del Estado. El Estado debe regular y supervisar el sistema financiero y vigilar la rápida integración y el desarrollo tecnológico.

5.2 Credibilidad del gobierno

Dentro de este marco de reforma, "el Banco propone a los Estados ante todo recuperar la credibilidad de sus instituciones que formulan y aplican su política macroeconómica, creando nuevas instituciones o cambiando la naturaleza de las instituciones existentes cuando sea necesario y mejorar la capacidad técnica. La credibilidad también exige modernizar la gestión financiera del Estado, alejándola de las prácticas clientelistas y de corto plazo que han caracterizado el manejo del Estado en Latinoamérica. La integración de la gestión financiera, la modernización del manejo de la deuda pública y de las instituciones que administran el presupuesto y el sistema impositivo, son reformas del Estado necesarias para garantizar la estabilidad y la credibilidad de la política fiscal (Informe Anual del Banco Mundial, 1997, p. 4). El gobierno tiene la responsabilidad indispensable de generar apoyo político y social para la toma de decisiones, incluyendo el necesario respaldo parlamentario; entregar a un número reducido de funcionarios claves su gestión y seleccionar los medios para su eficiente instrumentación.

5.3 Una doble estrategia

Tal y como lo argumenta el Informe de Desarrollo Mundial de 1997, a fin de elevar el bienestar de la población, el Estado debe ampliar su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente, lo cual se traduce en una doble estrategia para lograr que el Estado participe en forma más creíble y eficaz en el proceso de desarrollo de cada país; y sobre todo alcance la complementariedad del Estado y el mercado, donde el primero es esencial para sentar las bases institucionales que requiere el segundo; y la previsibilidad de sus normas y políticas y la coherencia con que se aplican puede ser tan importante para atraer la inversión privada como el contenido de esas mismas normas y políticas.

En este sentido, el Banco Mundial apunta a que las políticas y programas públicos deben orientarse no sólo a fomentar el crecimiento estimulado por el mercado sino también a asegurar la distribución de sus beneficios, particularmente mediante inversiones en servicios básicos de educación y salud.

5.3.1 Acomodar la función del Estado a su capacidad

Cuando la capacidad del Estado es pequeña, éste debe sopesar cuidadosamente cómo y dónde intervenir. Muchos estados tratan de hacer demasiado con pocos recursos y escasa capacidad, y con frecuencia los perjuicios son mayores que los benefecios. La adopción de un criterio más selectivo centrado en los aspectos fundamentales incrementaría la eficacia de la acción estatal.

Además, para mantener una gestión eficaz, el gobierno tiene la obligación de gestionar sus asuntos en todos los ámbitos con el máximo de eficiencia y eficacia, de modo que garantice niveles crecientes de calidad en los servicios que presta, sujeto a un estricto control de costos.

5.3.2 Aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas

En los últimos años, la participación del Banco Mundial en la esfera del desarrollo institucional ha sido la relativa a la gestión del sector público. El Banco ha ayudado a los prestatarios a fortalecer la gestión de las finanzas públicas y la administración tributaria y ha apoyado la descentralización.

La política del Banco Mundial en esta materia implica establecer normas y controles eficaces para poner coto a las medidas estatales arbitrarias y luchar con la corrupción

arraigada, exponer a las instituciones estatales a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia; mejorar el desempeño de las instituciones estatales mediante el aumento de remuneraciones e incentivos, y hacer que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización.

"Las instituciones públicas deben estar al servicio de la gente y ser fiscalizadas por ellas. Su cometido tiene que ser evaluado en función de la oportunidad, accesibilidad y calidad del servicio que prestan. Para eso deben informar al público, sujetarse a escrutinio y rendir cuenta de sus costos y eficiencia" (Brunner, 1995, p. 7).

El Banco Mundial manifiesta que la sostenibilidad de las reformas económicas depende de la existencia de sólidas instituciones públicas bien administradas y, de modo más general, del buen ejercicio del poder.

6. FUNCIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO

En el marco de este proceso de reforma, el Banco Mundial considera que la misión de los Estados está basada en tareas fundamentales, sin las cuales es imposible alcanzar un desarrollo sostenible y compartido, que resulte de la reducción de la pobreza:

- Establecimiento de un ordenamiento jurídico básico.
- Mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica.
- Inversión en servicios sociales básicos e infraestructura.
- Protección de los grupos vulnerables y,
- defensa del medio ambiente.

7. TAREAS DEL ESTADO

Dentro de este proceso de reforma, el Banco Mundial argumenta que los países deben orientarse hacia la búsqueda de los siguientes objetivos:

7.1. Encausar la fuerza de la opinión pública

El Estado no tiene la exclusividad, es un hecho que en muchos países los monopolios públicos de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tiene pocas probabilidades de ser eficaces. Las nuevas tecnologías y sistemas de organización han creado nuevas oportunidades para que proveedores privados competitivos participen en actividades hasta ahora reservadas al sector público. Para aprovechar estas nuevas oportunidades y lograr una asignación más eficiente de la escasa capacidad pública, los gobiernos están empezando a hacer una distinción entre el financiamiento de las obras de infraestructura y servicios por un lado, y su suministro por el otro. Sobre este particular, los países inmersos en la reforma también están tomando medidas para distinguir entre los programas de seguro social, encaminados a atender la salud y los problemas de inseguridad en el empleo de la población.

7.2 Establecer una reglamentación más flexible

"Una normativa debidamente formulada puede ayudar a la sociedad a aprovechar las fuerzas del mercado en beneficio de los fines públicos".(Informe de Desarrollo Mundial, 1997, p. 6.) Es evidente que una reglamentación efectiva puede contribuir a proteger a los consumidores, a los trabajadores y al medio ambiente. Puede estimular la competencia y la innovación.

Es importante tener muy claro que los Estados difieren notablemente tanto por su capacidad institucional como por la estructura de sus economías. Y los métodos de reglamentación deberán reflejar esas diferencias. El Banco Mundial muestra algunos escenarios que contienen distintas opciones de reglamentación del sector bancario, servicios públicos y medio ambiente, que sólo dan resultado si las instituciones son fuertes. Esas estrategias están basadas en un fuerte dispositivo institucional y constan de tres elementos principales:

a. Utilización de los administradores públicos para resolver los problemas técnicos complejos,
b. flexibilidad suficiente de los organismos reguladores para adaptarse a las nuevas circunstancias,
c. empleo de una variedad de contrapesos y salvaguardias para restringir el comportamiento arbitrario de los organismos reguladores y reforzar su credibilidad.

7.3 Aplicar mecanismos autorreguladores

Cuando los mercados están subdesarrollados, el Estado puede a veces aliviar los problemas de coordinación y las deficiencias de información y promover el desarrollo del mercado. No obstante para poder aplicar una buena política industrial se requiere de una sólida capacidad institucional.

7.4 Elegir instrumentos eficaces y basado en el mercado

Una normativa cuidadosamente estructurada y otras iniciativas gubernamentales pueden impulsar el crecimiento del mercado. "Las empresas estatales improductivas a

menudo constituyen una pesada carga para las finanzas estatales. Una solución obvia es la privatización. Lo que ocurre es que, en general es más fácil vender los activos del Estado cuando se dan condiciones propicias para el desarrollo del sector privado, donde los factores claves son la transparencia del proceso, la aceptación por parte de los empleados, la generación de una amplia base de propiedad y la implantación de reformas normativas apropiadas. Un proceso de privatización bien administrado produce grandes beneficios económicos y fiscales" (Informe de Desarrollo Mundial, 1997, p. 7).

7.5 Determinación de los límites de la acción estatal

Según se argumenta a lo interno del Banco Mundial "la clave para la aplicación de las políticas en forma previsible y coherente es la armonía entre la capacidad de las instituciones estatales y su actuación" (Informe de Desarrollo Mundial, 1997, p. 7).

Manifiesta el Banco Mundial (Informe de Desarrollo Mundial, 1997) que los Estados con un nivel suficiente de desarrollo suelen tener una considerable capacidad administrativa y sistemas institucionales acordes con las necesidades de sus usuarios, al mismo tiempo que brindan a las organizaciones estatales la flexibilidad necesaria para realizar su cometido. En cambio, los Estados con instituciones más débiles quizás prefieran pecar de falta de flexibilidad y exceso de control.

7.6 Revitalización de las instituciones estatales

Una de las prioridades propuestas por el Banco Mundial dentro de este proceso es la revitalización de la capacidad institucional ofreciendo a los funcionarios públicos incentivos para mejorar su rendimiento.

Para establecer instituciones que aseguren la eficacia del sector público es preciso resolver toda una serie de problemas básicos de comportamiento que distorsionan los incentivos. Según el Banco Mundial (Informe de Desarrollo Mundial, 1997, p. 8), son tres tipos de incentivos básicos que se pueden utilizar para luchar contra esos problemas y mejorar la capacidad.

7.7 Normas y controles eficaces

Para crear un clima general de responsabilidad se necesitan mecanismos formales de control, sujetos a las instituciones estatales básicas. Añade el Banco Mundial (1997) que el poder puede dividirse entre los órganos judiciales, legislativos y ejecutivos del Estado, o entre las autoridades centrales, provinciales y locales. Un poder judicial independiente es vital para asegurar que los poderes legislativo y ejecutivo asumen su plena responsabilidad ante la ley, y para interpretar y hacer cumplir las disposiciones de la constitución nacional. Todas las medidas de política orientadas a reducir los controles al comercio internacional, eliminar las barreras que obstaculizan el acceso de la industria privada y privatizar empresas estatales en una forma que asegure la competencia son beneficiosas en la lucha contra la corrupción.

7.8 Más competencia

Los gobiernos pueden incrementar su capacidad y eficacia alentando una competencia mucho mayor en diversas esferas. Apunta el Banco Mundial (IDM, 1997) que un factor fundamental para la eficacia del Estado es la existencia de un cuerpo de funcionarios capaces y motivados, tanto si se dedican a la formulación de políticas como a la prestación de servicios o la administración de contratos.

Propone el Banco Mundial, una mayor competencia en la provisión de bienes y servicios públicos, manifiesta que "para el establecimiento de un sector público eficaz en estas circunstancias se requiere la apertura de las principales instituciones gubernamentales, a fin de mejorar los incentivos en esferas que durante mucho tiempo han estado monopolizadas por el sector estatal" (Informe de Desarrollo Mundial, 1997, p. 11).

7.9 Consulta y participación ciudadana

La eficacia del Estado es mayor cuando se escuchan las opiniones del sector empresarial y de la ciudadanía en general y se propicia la participación de ambos grupos en la determinación y aplicación de políticas. Considera el Banco Mundial (IDM, 1997) que para que haya participación, hay que hacer llegar el sentir de los grupos pobres y marginados al centro mismo del proceso de formulación de políticas. Esto debido a que la disponibilidad de más información y una mayor transparencia son elementos vitales para entablar un debate público bien orientado y para incrementar la confianza del pueblo en el Estado, cuando se establecen las políticas en todas las áreas de interés. Un ejemplo, claro lo constituye el proceso de concertación que se lleva a cabo en Costa Rica, donde la participación de todos los sectores es fundamental.

A nivel de las políticas del Banco Mundial para este proceso de reforma (IDM, 1997), la representación de organizaciones intermedias en los círculos encargados de la formulación de políticas es un primer paso importante para reflejar en ellas los intereses de la ciudadanía. Los beneficios de este enfoque para los organismos gubernamentales se manifiestan en una ejecución más eficiente, una mayor sostenibilidad y un mejor intercambio de información.

8. ORIENTACIONES Y ESTRATEGIAS PARA LA REFORMA

Para que el Estado responda mejor a los intereses de la población, es preciso desarrollar mecanismos que hagan posible una mejor apertura y transparencia, incrementen los incentivos para la participación en los asuntos públicos y, si procede, reduzcan la distancia entre los individuos y el gobierno. A fin de satisfacer las demandas de este cometido, el Banco Mundial señala que las autoridades gubernamentales deben tener presentes al menos los siguientes imperativos generales (IDM, 1997, p. 13):

a. Entablar, cuando sea oportuno, un amplio debate público acerca de la orientación y prioridades básicas de las políticas. Lo cual supone una apertura informativa a la opinión pública y el establecimiento de mecanismos de consulta, como consejos deliberativos y comités populares, para recoger los puntos de vista de los grupos afectados y dar a conocer sus preferencias.

b. Estimular, cuando sea posible, la participación directa de los usuarios y otros beneficiarios en el diseño, ejecución y seguimiento de las actividades locales relacionadas con los bienes y servicios públicos.

c. Proceder siempre en forma escalonada y sectorial. Deben también introducirse mecanismos eficaces de seguimiento y adoptarse sólidas normas intergubernamentales para frenar la arbitrariedad en los niveles central y local.

d. A escala local, poner atención en los mecanismos e incentivos horizontales en las relaciones del gobierno con el resto de la comunidad, que contribuyan a fomentar la responsabilidad y la competencia.

9. ACCIÓN COLECTIVA DEL ESTADO, ESCALA MUNDIAL

La globalización de las economías representa una excelente oportunidad para que los Estados eficientes y disciplinados consigan niveles más altos de desarrollo y bienestar económico y acentúa la necesidad de cooperación internacional eficaz en la búsqueda de una actuación colectiva de alcance mundial. Inserto en este proceso de globalización, el Banco Mundial da sólo algunas de las alternativas en las cuales los Estados pueden participar e incrementar la participación y el desarrollo común:

a. Apertura a la competencia externa

Si bien es cierto que el Estado todavía puede definir las políticas y normas aplicables a quienes están dentro de su jurisdicción, sus decisiones se ven cada vez más influidas por los acontecimientos mundiales y los acuerdos internacionales. El sistema actual permite una mayor movilidad de personas, un grado más alto de instrucción y una mejor información sobre lo que ocurre en cualquier lugar del mundo.

b. Promover una actuación colectiva mundial

La integración internacional ha hecho también que se demande de mayor cooperación de los Estados para luchar contra los problemas comunes como la destrucción del medio ambiente, la inseguridad ciudadana a escala mundial, las diferencias económicas, políticas, sociales, culturales y de otra índole requieren de un elevado nivel de cooperación para hacerles frente y encontrar soluciones acertadas.

c. Solución de crisis regionales

La amenaza de un conflicto nuclear entre las superpotencias ha cedido el paso a una proliferación de conflictos de menor envergadura, que también requieren de procesos de rehabilitación y apoyo. Es por este motivo que el Banco Mundial recomienda (IDM. 1997) realizar, dentro de la formulación de las políticas económicas y sociales, un análisis más integrado de la forma en que las políticas estatales y la asistencia internacional ayudan a abordar los conflictos incipientes.

d. Promoción de la estabilidad económica mundial

Existe en el ámbito internacional una creciente preocupación por los posibles efectos desestabilizadores de los cuantiosos y rápidos movimientos de capital, en particular en los casos en que una crisis en un país puede afectar el mercado de otro. En este sentido, el Fondo Monetario Internacional ha creado un nuevo servicio para ayudar a sus países miembros a hacer frente a las crisis financieras. No obstante, la política del Banco Mundial se orienta a la aplicación de políticas económicas prudentes y flexibles.

e. Protección del medio ambiente

Para solucionar en alguna medida los problemas ambientales de alcance mundial tales como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la protección de las aguas internacionales, la acción del Estado puede "ayudar haciendo posible una mejor coordinación, una mayor sensibilización de la opinión pública, una transparencia más eficaz de tecnología y prácticas nacionales y locales más eficientes" (Informe de Desarrollo Mundial, 1997, p. 14).

f. **Mayor eficacia de la asistencia internacional para el desarrollo**

"Para que sea eficaz, la ayuda exterior debe estar más estrechamente vinculada con las políticas de los países receptores. Los organismos de asistencia deben atribuir gran prioridad a la canalización sistemática de recursos a los países pobres que aplican políticas acertadas y han mostrado su firme compromiso con el fortalecimiento institucional" (Informe de Desarrollo Mundial, 1997, p. 14).

g. **Reforma de la administración pública**

Los países desarrollados están experimentando con nuevas ideas para reformar el sector público, introduciendo los mercados y la competencia en los campos tradicionales de la administración pública y creando mecanismos basados en el mercado que incrementan la libertad de acción de los administradores. A partir de esta idea, gran cantidad de países de América Latina están construyendo un puente en estos términos, a partir de la teoría y la práctica de los países avanzados.

Este modelo utiliza un sistema de equilibrios para asegurar que los políticos y los funcionarios públicos actúen en el interés de la comunidad. Y utilizan un sistema jerarquizado y centralizado de administración para asegurar que los empleados respondan a un esquema profesional, honesto y competente.

h. **Reforma judicial**

En la actualidad los sistemas judiciales no responden a las necesidades de los ciudadanos y no cabe duda que el proceso de reforma del Estado debe abarcar este importante sector. Un sistema judicial que funcione adecuadamente es esencial para el desarrollo económico, dado que su fin es ordenar las relaciones sociales y resolver conflictos.

Aduce el Banco Mundial que "la administración de la justicia depende siempre de la calidad de los jueces, y por lo tanto, la independencia judicial es un imperativo de cualquier reforma" (Itinerario del Banco Mundial, 1996, p. 23).

La administración de la justicia de acuerdo con la propuesta elaborada por el Banco Mundial tiene dos aspectos:

a. **Administración de los tribunales:** Esta administración involucra la función administrativa de los tribunales, incluidas las oficinas administrativas, el personal, el presupuesto, los sistemas de información estadística, la planificación y el mantenimiento de los edificios.

b. **Administración de los casos:** Se relaciona con el procesamiento de los juicios. En muchos países de América Latina y el Caribe se observan grandes atrasos judiciales, bajos salarios y falta de personal capacitado y de tecnología, todo lo cual impide que los jueces puedan desempeñar eficazmente sus funciones de forma imparcial y objetiva. En este aspecto, los códigos procesales proporcionan el marco para el procesamiento de los casos y constituyen un elemento importante en la reforma judicial.

Así mismo, se trata de que los tribunales de justicia estén disponibles para quienes necesitan servicios para propósitos legítimos. "Mejorar el acceso a la justicia es esencial para proveer servicios básicos a la sociedad y poder responder a los fines de la democratización entre la sociedad y el Estado" (Itinerario del Banco Mundial, 1996, p. 24).

10. ELEMENTOS INDISPENSABLES PARA EL ÉXITO DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

A modo de síntesis de todo lo expuesto anteriormente, es evidente que sin voluntad política es imposible llevar a cabo la reforma del Estado, la cual requiere de la participación de todos lo sectores que conforman la sociedad para poder tomar decisiones positivas que permitan a todos los ciudadanos ser partícipes de un mundo mejor. Al respecto manifiesta Carlos Murillo Rodríguez (1998) que para aplicar un nuevo modelo de desarrollo; en este caso lo aplicamos a estas reformas y llevarlas a un final eficiente es necesario tener muy claros los siguientes aspectos:

1. Entender que en la realidad el problema no se trata de ajuste versus intervención, sino que el asunto es mucho más complejo. Un conjunto de políticas acordes con las realidades de las economías latinoamericanas llevaría elementos de ambas posiciones, por lo que se debe buscar una posición que trascienda esa dicotomía.
2. Realizar los cambios institucionales de corto y mediano plazo que se requieren para hacer la economía capaz de responder a los retos del desarrollo. Eso involucra el sector empresarial, a los trabajadores y al Estado.
3. Tener una dirección hacia dónde enrumbar la economía y la sociedad como un todo. Esto, por supuesto, requerirá un consenso mínimo a nivel de los actores sociales y, por lo tanto, la voluntad para crear condiciones de desarrollo y aprovechar las ventajas comparativas del caso.

Tal y como lo argumenta Murillo Rodríguez (1998, p. 43) en su artículo, todo este fenómeno implica que el proceso

de modernización de las economías latinoamericanas requiere modificaciones en diferentes niveles de acción social. Tales modificaciones involucran aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales.

Así por ejemplo, en el campo económico se necesita fomentar la inversión en infraestructura física, promover la inversión extranjera, fomentar el libre comercio, adquirir tecnologías y conquistar nuevos mercados. En el campo social, se requiere una mejor distribución de la riqueza y las rentas, el desarrollo y fortalecimiento de programas sociales en salud, educación, lucha contra la pobreza extrema y sobre todo, inversión en capital humano. En el aspecto político se requiere un fortalecimiento de las garantías individuales, y de la credibilidad de los ciudadanos, especialmente de los funcionarios públicos y políticos. En el campo ambiental es necesario compatibilizar las formas productivas con la protección del medio, congeniando el crecimiento económico con la capacidad de carga de los ecosistemas, y con criterios para la utilización de capital natural, tanto renovable como no renovable, de tal manera que sea posible garantizar una capacidad de asimilación por parte de los ecosistemas, de derechos de consumo y producción.

A modo de conclusión podemos señalar que la década de los noventa en general fue una década de importantes cambios para el Grupo del Banco Mundial en su conjunto y obviamente para sus países miembros quienes son directamente los interesados e involucrados en esta serie de cambios y de coordinación de políticas producto no de hechos aislados sino respuestas a diversos acontecimientos mundiales, tanto económicos, como políticos, sociales, culturales, ambientales, entre muchos otros.

Desde 1994 el Banco Mundial viene asumiendo una serie de demandas crecientes de ayuda técnica por parte de los prestatarios, así como solicitudes de sus miembros para incorporar dentro de sus políticas una serie de consideraciones sobre nuevos temas, tales como derechos humanos, buen gobierno, democracia, cuestiones relacionadas con la diferenciación de sexos, una mayor colaboración con los organismos especializados de Naciones Unidas, para lograr una mejor eficiencia global de los programas de asistencia multilateral y de desarrollo de la competitividad, las organizaciones no gubernamentales entre otros temas.

Sobre este particular algunos críticos y observadores se han pronunciado en favor de que el Banco Mundial participe en forma más activa en pro del buen gobierno, argumentando que los derechos humanos, la democracia y los asuntos afines deben incorporarse como condiciones formales para tener acceso a los préstamos y proyectos del organismo, sobre todo en un mundo donde las fronteras naturales son cada día menores y la economía, la política y la cultura trascienden más allá de las fronteras nacionales.

Es importante recalcar que el Grupo del Banco Mundial como un todo, en una era como la actual de cambios constantes, debe continuar encaminándose hacia la transparencia en la toma de decisiones del gobierno, la reducción del gasto militar, la erradicación de la corrupción y el mejoramiento de la impartición de la justicia y a establecer criterios sobre la relación entre desarrollo y derechos humanos, libertades democráticas, igualdad de sexos y asuntos similares.

A lo largo de la investigación y a través del material bibliográfico analizado es evidente que el Banco Mundial está en condiciones de movilizar recursos concesionarios en gran escala. Sobre todo tomando en consideración la función del organismo de coordinar la asistencia en forma global e independiente, la cual, bien aprovechada, podría generar un equilibrio saludable en las nuevas tendencias de concentración regional de la ayuda oficial al desarrollo y de armonización más estrecha con los intereses políticos.

El Grupo del Banco Mundial como tal, con todos sus organismos en calidad de institución de fomento y desarrollo, debe continuar brindando apoyo para el desarrollo de los países más pobres, que son quienes tienen menores capacidades para ajustarse a los mercados internacionales.

Es necesario que el Banco continúe con el apoyo al financiamiento del desarrollo de recursos humanos, infraestructura social como salud pública, seguridad, educación y otras inversiones sociales, específicamente que creen beneficios para toda la población.

En términos generales, las reformas inducidas en el Grupo del Banco Mundial en esta década han coincidido con muchas de las propuestas recientes sobre la eficacia de los préstamos y de la cooperación del Organismo. En lo referente al sector privado, entre los retos que enfrenta el Grupo del Banco Mundial se destaca su adaptación a un mundo que ha dejado atrás el dominio del sector público y ahora se orienta a la empresa privada y a los mercados libres. Este es el nuevo enfoque en materia de ayuda al desarrollo y el Grupo del Banco Mundial debe encabezar esa tendencia.

Durante los últimos años el Banco Mundial adoptó sus actividades y políticas financieras para impulsar la privatización, el desarrollo del sector privado, y cada vez más, las reformas del sector financiero. Tal es el caso de la Corporación Financiera Internacional, que ha agregado mayor dinamismo a las actividades que fortalecen la inversión privada y el desarrollo del mercado de capital. Lo mismo ha ocurrido con el MIGA, que cada día toma mayor importancia.

Hace diez años en América Latina y el Caribe existía una corriente de pensamiento que afirmaba que el papel del Estado era obstructivo y negativo para el desarrollo. Todo lo que se necesitaba era achicar el Estado, sacarlo del mercado, quitarle funciones y reducirlo a su aspecto esencial: proveer la defensa común y cuidar el orden. En la actualidad el Estado

tiene un papel especial e innovador en la forma en que se relaciona con los mercados para la provisión de bienes y servicios públicos, asegurando la estabilidad macroeconómica y la credibilidad, garantizando la equidad y la protección ambiental.

El nuevo Estado es un Estado más fuerte y calificado, aunque no tan grande como su antecesor. Es un Estado orientado más hacia el diseño y la ejecución de políticas, reglamentaciones, la supervisión de los mercados y desarrollo de alianzas con las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales, que a la directa o exclusiva provisión de bienes y servicios. En todas sus acciones está más orientada a la eficacia, la competitividad y el crecimiento económico y es menos intervencionista en el sentido tradicional latinoamericano. Es un Estado comprometido con el problema de la desigualdad, la reducción de la pobreza y los problemas de los grupos vulnerables. Es un Estado que tiene un papel en la construcción de espacios económicos más amplios, como la participación en los acuerdos de libre comercio, los mercados comunes, y en particular en la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

Finalmente, quisiera manifestar que en la última reunión mundial del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, desarrollada durante la segunda semana del mes de octubre de 1998, teniendo presentes las difíciles crisis financieras mundiales que se vivían en este momento, hubo dos posiciones concretas sobre la existencia de los organismos financieros internacionales, un grupo de líderes europeos que abogaron por la liquidación de los organismos financieros internacionales y por la creación de un nuevo nivel de mando, "un mega banco" como le llamó Tony Blair, el Primer Ministro Británico, capaz de resolver a tiempo las crisis del capitalismo, y otro grupo que considera que la crisis financiera y económica que sacude los mercados de mundo no es suficientemente grave como para comenzar a cantar un réquiem a los fundamentos de Bretton Woods, Sin embargo, el tiempo ha transcurrido y aún no se ha definido el rumbo que tomará la institución en el presente milenio.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Assamann, Hugo. *El Banco Mundial: un caso de progresismo conservador.* Departamento de Investigaciones Ecuménicas. San José, Costa Rica, 1980.

Dunn, Frederick. "El ámbito de las relaciones internacionales". En Hoffmann, *Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales.* Editorial Tecnos, Madrid, España, 1979.

Evans, Peter. "El Estado como problema y solución: Rapacidad, autonomía contextualizada y cambio estructural". En *La Política de Ajuste Económico: Las Restricciones Internacionales, los conflictos distributivos y el Estado.* Princeton University Press, 1992.

Feinberg, Richard E. and contributors. *Between two world: The World Bank´s next decade.* Transaction Books, U.S.A 1994.

González, Claudio. *Temor al Ajuste: Los costos sociales de las políticas Económicas en Costa Rica durante la década de los 70.* Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica. 1984.

Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R. Compiladores. *La política de ajuste económico: Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el estado.* Princeton University Press, 1992.

Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R. *Las instituciones y el ajuste económico.* En *La política de ajuste económico: Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el estado.* Princeton, University Press, 1992.

Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R. "El ajuste económico y los prospectos para la democracia". En *La política de ajuste económico: Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el estado.* Princeton, University Press, 1992.

Kahler, Miles. "Influencia externa, condicionalidad y política de ajuste". En Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R. *Las instituciones y el ajuste económico. La política de ajuste económico: Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el estado.* Princeton, University Press, 1992.

Keohane, Robert. *Instituciones Internacionales y Poder estatal. Ensayos sobre la teoría de las Relaciones Internacionales.* Grupo Editor Latinoamericano. Argentina. 1989.

Krasner, Stephen D. *Conflicto Estructural: El Tercer mundo contra el liberalismo global.* Grupo Editor Latinoamericano. Argentina 1989.

L´Huillier, Jacques A. *Cooperación Económica Internacional.* Editorial Luis Miracle, Barcelona, España, 1962

Lichtensztejn, Samuel y Baer, Mónica. *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: Estrategias y Políticas del poder financiero.* Editorial Nueva Sociedad. Primera Edición, Buenos Aires, Argentina, 1986.

Lizano Fait, Eduardo y Solís, Luis Paulino. *Crisis Económica y ajuste estructural.* Editorial UNED, San José, Costa Rica. 1992

Lizano Fait, Eduardo. "Programa de Ajuste Estructural". Serie *Comentarios sobre asuntos económicos.* Nº 76 Banco Central de Costa Rica. 1988.

Marshall, Jorge. *La ayuda externa de los países desarrollados: Un estudio comparativo.* Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina. 1989.

Ministerio de Planificación Nacional. *Costa Rica: Balance del Ajuste Estructural 1985-1991.* Dirección de Política Económica y Social. San José, Costa Rica. Enero de 1993.

Mosley, Paul. *Conditionality as Bargaining Process: Structural adjustment lending, 1980-1986.* Princeton, N.J. Princeton University, 1987.

Sanahuja, José Antonio. "Cambio de rumbo: Propuestas para la transformación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional". *Informe del Centro de Investigación para la Paz y del Seminario de Investigaciones para la Paz.* Madrid, España, 1994.

Stallings, Barbara. "La influencia internacional en las políticas económicas: Deuda, estabilización y reforma estructural". En Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R. *Las instituciones y el ajuste económico. La política de ajuste económico: Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el estado.* Princeton, University Press, 1992.

Vásquez, John. *El poder de la política del poder.* Ediciones Gernika, México, 1992.

Waterbury, John. "¿El meollo del asunto?. La empresa pública y el proceso de ajuste". En Haggard, Stephan y Kaufman, Robert R. *Las instituciones y el ajuste económico. La política de ajuste económico: Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el estado.* Princeton, University Press, 1992.

Informes

Banco Mundial. *Informe Anual.* 1990.

Banco Mundial. *Informe Anual.* 1995.

Banco Mundial. *Informe Anual.* 1996.

Banco Mundial. *Informe Anual.* 1997.

Banco Mundial. *Itinerarios para el Banco Mundial en América Latina y El Caribe: ¿Qué significa para el Banco Mundial la reforma del Estado?* 1996.

Banco Mundial. "El estado en un mundo en transformación". *Informe sobre el desarrollo mundial.* 1997.

French, Hilary F. "La reconstrucción del Banco Mundial". *Informe de la situación del mundo: 1994.* Worldwatch Institute. Editorial EMECE España.

MIGA, Annual Report. *Multilateral Investment Guarantee Agency.* 1997.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe de Desarrollo Humano.* 1992.

World Development Report. *The State in a Changind world.* World Bank. Oxford University Press, 1997.

Revistas

Baró Herrera, Silvio. "Las Relaciones Norte-Sur a cincuenta años de la Conferencia de Bretton Woods". En: *Revista de Estudios Europeos* Vol. VIII, Nº. 31, Julio a Setiembre, Centro de Estudios Europeos. La Habana, Cuba, 1994.

Brunner R. José Joaquín. "La modernización del Estado". En: *Revista Perfiles Liberales* Nº. 44, Diciembre, Bogotá, Colombia, 1995.

Devlin R, y Guerguil M. "América Latina y las corrientes financieras internacionales". En: Revista *CEPAL* Nº. 43 Abril de 1991.

Murillo Rodríguez, Carlos. "Globalización y las nuevas estrategias de desarrollo". En: Revista *ABRA*, Nº. 25-26, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional.

Sanahuja, José Antonio. "Transformar el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial: Una agenda para la acción". En: Revista *Relaciones Internacionales* Nº 54. Primer. Semestre de 1996. Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. 1997.

Urquidi L., Víctor y otros. "Bretton Woods: Un recorrido por el primer cincuentenario". Edición Especial de la *Revista de Comercio Exterior.* Octubre de 1994. México.

Documentos

Banco Mundial. *El desafío de la inclusión.* Discurso del Presidente del Grupo del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, ante la Junta de Gobernadores Hong Kong, China. 23 de setiembre de 1997.

Banco Mundial. *¿Qué hace el Banco Mundial?* 1997.

Bretton Woods: de cara al futuro. Documento de la Comisión convocada por Paul Volcker para examinar la situación actual del FMI y el BM. El documento se presentó los días 21 y 22 de julio de 1994 en las reuniones conmemorativas del quincuagésimo aniversario de la Conferencia de Bretton Woods.

Documento oficial. *Carta de política de Desarrollo del gobierno de Costa Rica al Banco Mundial.* 26 de febrero de 1988.

Knotter, Paul. *Reforma Institucional: ¿Un nuevo rol del Banco Mundial?* Instituto Centroamericano de Administración Pública. Formación Gerencial y Fortalecimiento Institucional en Cooperación Internacional. Módulo II, Tomo V. San José, Costa Rica 1992-1993.

Lizano Fait, Eduardo. *El sistema financiero y el programa de Ajuste Estructural.* Ponencia presentada en la XLVII Reunión de gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos y de España. Madrid, España. 20 y 21 de setiembre de 1988.

Sojo, Carlos. *Estado y Ajuste Estructural en Centroamérica.* Serie de Encuentros con Centroamérica. Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia. San José, Costa Rica, setiembre de 1998.

World Bank. *Roadmaps to the World Bank in Latin America and Caribbean. The Burden of Poverty.* 1997

World Bank. *Renewalatthe World Bank. Working better for a better world.* 1997.

Periódicos

Stiglitz, Joseph. "Las duras lecciones de la crisis". Diario nacional, *La Nación*, 4 de diciembre de 1998, p. 15A San José, Costa Rica.

Tuculet, Eduardo. "¿Adiós a Bretton Woods?" Periódico internacional, *Tiempos del mundo*, jueves 8 de octubre de 1998, p. B2, San José, Costa Rica.

Revista RELACIONES INTERNACIONALES. 62-65.
Escuela de Relaciones Internacionales.
Universidad Nacional. Heredia. Costa Rica.
Primer semestre de 2000 - Segundo semestre de 2001.
pp. 25-33.

ENTORNO EMPRESARIAL Y ESTRATEGIAS GERENCIALES

Adrián Moya Córdoba
Licenciado en Relaciones Internacionales
Director Escuela de Relaciones Internacionales

1. EL GERENTE FRENTE A LOS CAMBIOS AMBIENTALES

El Gerente está sujeto a las condiciones internas de la organización, pero también está expuesto a las variables externas de un entorno cada vez más dinámico y a veces impredecible.

Se distinguen dos niveles o "círculos ambientales" que afectan la gestión de toda empresa, a saber:

1) Ambiente transaccional.
2) Ambiente contextual.

En el primer caso, se está frente a lo inmediato (clientes, proveedores, socios, empleados, gobierno, firmas asesoras, entre otros); en el segundo, se define el entorno en un contexto más amplio que incluye además a la competencia local e internacional, leyes, tendencias, tecnología, etc.

En ambos casos el ambiente está caracterizado por ser:

- Dinámico.
- Complejo.
- Diversificado.
- Hostil (competitivo).

Para un buen desempeño gerencial, es necesario que la organización moderna actúe como un "sistema abierto", donde los aspectos internos son tan importantes como los externos. En el proceso de gerencia organizacional, es imprescindible entender que el ambiente posee muchas variables incontrolables, de lo cual se derivan dos condiciones importantes:

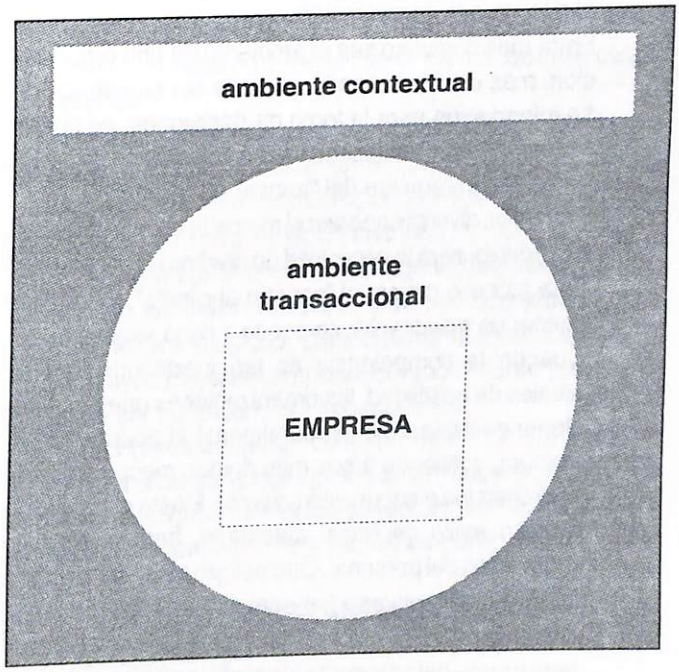


Figura Nº 1

a) Mientras más se conozca y se entienda el ambiente, la organización tendrá mayores posibilidades para desarrollarse, y capacidad para percibir los problemas y

desafíos que la afectan, así como para aprovechar las oportunidades.

b) Dada la imposibilidad de controlar totalmente el entorno, toda organización debe ser capaz de adaptarse y de aprender, para sobrevivir en su medio. Una organización se adapta cuando reacciona o responde la dinámica de su entorno. La adaptación es la habilidad que tiene una organización para modificarse a sí misma o para modificar su medio ambiente.

De acuerdo con *Mintzberg*, el ambiente exige al Gerente de una organización, orientar sus esfuerzos de modificación y adaptación en las siguientes direcciones:

a) Entre más dinámico sea el medio ambiente de una organización, más orgánica debe ser su estructura. Cuando la necesidad de cambios es frecuente, la organización no puede estandarizar, debe permanecer flexible y con una estructura orgánica. En un ambiente estable, la organización puede predecir sus condiciones futuras, lo que le facilita depender de la estandarización para la coordinación.

b) Entre más complejo sea el ambiente de una organización, más descentralizada necesita ser su estructura. La información para la toma de decisiones, no puede ser comprendida o depositada en una sola persona. La complejidad requiere del "trabajo en equipo".

c) Entre más diversificado sea el mercado de una organización, mayor será la necesidad de dividirlo en segmentos. Este proceso mejora el "servicio al cliente", y posibilita ofrecer un mayor valor agregado a cada segmento.

d) Cuando la competencia es tan fuerte que llega a niveles de hostilidad, las organizaciones pueden reaccionar centralizando temporalmente el poder y su estructura, volviendo a sus más rígidos mecanismos de coordinación y supervisión directa. Existe el peligro de que un estilo gerencial autoritario, baje el nivel de motivación del personal. Otro peligro es la tendencia de las Juntas Directivas a "co-administrar" con el Gerente, complicando aún más el clima organizacional. El resultado es una baja productividad (eficiencia) y un deterioro en el servicio al cliente (efectividad).

En un diagnóstico organizacional o en una auditoría de entorno que haga el Gerente, es posible distinguir cuatro fuerzas de cambios que afectan la organización moderna:

- Cambios en las empresas.
- Cambios en el Estado.
- Cambios en la sociedad.
- Cambios en las relaciones "hacia fuera".

1.1 Cambios en las empresas

A nivel de empresas, los cambios son inducidos por factores asociados al deseo de lograr un incremento en los niveles de competitividad.

Esto ocurre, según la propuesta teórica de *Michael Porter*, de acuerdo con tres estrategias genéricas que utilizan las empresas para ser más competitivas:

- Liderazgo general en costos.
- Diferenciación.
- Segmentación.

Esta presión competitiva exige una mejor planificación, no solo operativa (corto plazo), sino estratégica (largo plazo).

En la gestión operativa el Gerente debe ser capaz de advertir la existencia de "círculos viciosos" que repiten incrementalmente lo mismo todos los años, que logra legitimar la asignación de recursos y justifica una estructura de gastos al final de cada ejercicio, que garantiza "estabilidad pero sin crecimiento".

En la planificación estratégica se deben señalar claramente los objetivos futuros y el camino para alcanzarlos desde la posición actual. La planificación no es un intento de eliminar riesgos, sino de desarrollar mayores probabilidades de éxito a través de la generación de datos, información y planes, que reduzcan el nivel de incertidumbre.

La planificación estratégica no concibe el futuro deseado como una simple extensión del presente, sino como la consecuencia de las decisiones actuales.

Otro aspecto que afecta a la empresa es su relación con el mercado, o para ser más específico, con los segmentos a los cuales se dirige. Pueden existir diferencias que determinan una "*brecha de mercado*". La brecha de mercado es la distancia que separa la empresa de su mercado meta, la cual –de existir– debe ser lo más corta posible. El caso contrario implicaría que la empresa está quedando fuera de mercado, al ofrecer un producto o servicio que dista mucho de las necesidades y deseos de sus usuarios.

Para evitar esa situación, el Gerente debe poseer suficiente información sobre el mercado, que le permita diseñar y ejecutar las estrategias más adecuadas para que la empresa permanezca con éxito en el mercado.

1.2 Cambios en el Estado

El Gerente debe tener claro que el Estado, y más concretamente su expresión ejecutiva el "gobierno", se enfrenta al reto de reorientar sus funciones, modificar su estructura y redefinir sus alcances. En los dos primeros casos, se habla de un proceso de recogimiento y de redimensionamiento,

con mayor preocupación por el tamaño y el costo, que por los resultados o la efectividad.

En cuanto a los alcances, el nuevo "juego" se centra en una "agenda de grandes problemas", en la que prevalece la macro-visión a los problemas cotidianos de la sociedad civil, los cuales deben resolverse con su propia iniciativa y recursos.

El otro papel del Estado es su rol como facilitador, tanto de los procesos de cambio, como de una mejor distribución social de los beneficios económicos. Este rol incluye el fortalecimiento de la denominada "iniciativa de la sociedad civil", para crear nuevas formas de cooperación y organización para enfrentar los cambios. La sociedad civil ya no debe discutir lo que el Estado debe hacer, sino lo que puede hacer.

Por último, surge el Estado con un renovado y fortalecido papel de negociador, para lograr la inserción del país dentro del comercio internacional, la defensa de los intereses comerciales del país y la definición de alianzas estratégicas regionales o por áreas de interés conjunto.

1.3 Cambios en la sociedad

Los gerentes y las empresas se enfrentan, cada vez con mayor dramatismo, a cambios tan acelerados e imprevisibles, que a menudo su capacidad de reacción y adaptación se ve sobrepasada por la realidad.

La sociedad actual, ha sido transformada en una figura de cuatro lados:

- Sociedad del conocimiento.
- Sociedad porosa.
- Sociedad civil.
- Sociedad consumista.

Los cambios que ocurren en cada una de éstas áreas, transforman al hombre ya no solo como individuo, sino como ente social. Los gerentes y sus organizaciones, deben desarrollar su capacidad de análisis y de aprendizaje, para adaptarse a un entorno social basado en el conocimiento.

Como explica *Peter Drucker*, el conocimiento se ha convertido en el capital de las economías desarrolladas. Los trabajadores del conocimiento son quienes ponen en pie los valores y las normas de la sociedad, determinan qué se entiende por conocimiento y la forma en que se aprende y se enseña.

La sociedad es porosa y abierta. La información se ha transformado en una "fuente de poder" que todos quieren, porque significa la diferencia entre quedar fuera o seguir, en un mundo donde competir no solo significa comer sino evitar ser comido, donde la sociedad se ve forzada por la realidad misma a plantear sus propias soluciones.

Por último, en la "sociedad consumista" las personas desean poseer los bienes y servicios que tienen los sectores más avanzados. Lo que poseen ya no les satisface, quieren la más avanzada funcionalidad, mayor calidad, confiabilidad, mejor servicio y competitividad en el precio.

1.4 Cambios en las relaciones "hacia fuera"

El análisis de entorno incluye las tendencias macro-ambientales, que forman parte del ambiente contextual, las cuales se pueden agrupar en seis niveles:

- Globalización de mercados.
- Formación de megamercados.
- Apertura comercial y liberalización económica.
- Multilateralismo e interdependencia (simétrica y asimétrica).
- Institucionalización de los controles internacionales.
- Relación entre producción, comercio y medio ambiente.

Hay que diferenciar las tendencias macro-ambientales de las modas intelectuales del momento. Las modas, son instrumentos o medios diseñados para enfrentar los retos que plantean las tendencias macro-ambientales a las empresas. Se debe tener cuidado de no convertir las modas intelectuales en dogmas.

Para el gerente esta diferencia es de vital importancia, pues es peligroso ubicarse en el extremo de un profundo conocimiento "teórico-metodológico" con total ignorancia de la realidad, o caer en la situación inversa.

Administrar con eficiencia requiere un trabajo duro y consciente. No existen técnicas todo uso que produzcan el éxito, ni "polvos mágicos" para eliminar la incertidumbre, ni atajos para un mejor desempeño. El conocimiento y la destreza deben ser templados por la experiencia.

Los gerentes deben descubrir qué enfoque funciona bien en una situación y qué ajustes deben hacerse en otra. No se pueden prescribir métodos o conductas específicas, sin un entendimiento amplio de la situación en particular.

2. EL GERENTE Y EL PLANTEAMIENTO ESTRATÉGICO GENERAL

Una estrategia es un plan coherente que integra los objetivos y políticas de una empresa con las acciones a realizar. Su formulación permite asignar los recursos para lograr una situación viable y original; facilita la identificación de cambios en el entorno y descubre las acciones y reacciones de los competidores.

En un proceso de reorganización y desarrollo empresarial, el gerente puede actuar sobre cinco grandes áreas estratégicas:

- Estrategia de Competitividad.
- Estrategia de Mercadeo.
- Estrategia de Sostenibilidad Financiera.
- Estrategia de Alianzas.
- Estrategia de Reconversión y Capacitación.

2.1 Estrategia de Competitividad

Toda empresa debe desarrollar sostenidamente su máxima capacidad de competir, para incrementar las posibilidades de éxito en el mercado. La ventaja competitiva, se deriva de la forma en que la empresa ejecuta las políticas que llevan al cumplimiento de la misión.

Cualquier empresa puede dividirse en una serie de actividades interrelacionadas que agregan valor en cada etapa, hasta que el producto llega a los clientes. Las actividades pueden dividirse en dos grupos: primarias y de apoyo. Las primarias se refieren al proceso de diseño, comercialización, entrega y servicio posventa. Las actividades de apoyo son los aspectos logísticos que proporcionan los recursos humanos, la tecnología, los insumos y la infraestructura. Este proceso es denominado por *M. Porter* como la "cadena del valor".

La *cadena del valor* es un sistema interdependiente, conectado por enlaces, donde la forma de realizar una actividad afecta el costo o la eficiencia de otras actividades. La base de efectividad de la *cadena del valor*, está en la coordinación para reducir tiempos, costos de transacción y costos de oportunidad, sin descuidar la calidad de los productos o servicios que se ofrecen.

Para adquirir ventaja competitiva de la *cadena del valor*, la empresa debe concebirse como un sistema integrado, no como una colección de partes separadas. Reconfigurar la *cadena del valor*, es volver a asignar, ordenar, agrupar o eliminar actividades, con el propósito de lograr una mejora sustancial en la posición competitiva. Sin embargo, el Gerente debe saber que una mejora integral de la *cadena del valor*, debe basarse en el desarrollo de proyectos detallados, que actúen sobre cada uno de los siguientes aspectos:

- Diferenciación.
- Especialización.
- Posicionamiento.
- Innovación.

La *diferenciación* tiene como objetivo dar al producto o servicio cualidades distintivas importantes para el cliente, que la diferencien de la oferta de otras empresas.

La *especialización* concentra los esfuerzos en la satisfacción de las necesidades de segmentos específicos del mercado. La base de esta estrategia es el monitoreo del mercado, para obtener información sobre la evolución de la oferta y demanda en los segmentos escogidos. Una ventaja de la segmentación es que evita la dispersión y obliga a la empresa a concentrarse en su misión y objetivos.

La *dispersión* es sin duda arriesgada y compleja, sin embargo la especialización y la amenaza de la dispersión, no deben anular las posibilidades de diversificación, cuyo objetivo es agregar nuevos centros de beneficios o complementar los existentes, con lo cual se rejuvenece la cartera de productos y se fortalece el influjo de ingresos. Una condición de éxito para la diversificación, es la existencia de un punto común entre la actividad nueva y la actividad de base.

El *posicionamiento* de un producto o servicio es el lugar que ocupa en la mente de los clientes, según sus propias percepciones acerca de ciertos atributos, en relación con sus competidores. El posicionamiento se da en tres etapas: la identificación de ventajas competitivas relevantes, la selección estratégica de las ventajas más viables, y la comunicación eficaz con los segmentos del mercado meta.

La *innovación* es una estrategia competitiva basada en la mejora continua, armonizada con el mercado, cuyo componente más importante es la creatividad.

El punto inicial para el diseño y la implementación de una estrategia competitiva exitosa, es una adecuada segmentación. La segmentación fija las prioridades y permite el diseño de productos "ajustados" a la necesidad de cada segmento. Un caso particular es la segmentación geográfica, que permite el ahorro y el uso intensivo de los recursos para evitar la duplicidad al atender idénticas necesidades en la misma área.

2.2 Estrategia de Mercadeo

Los *mercados cautivos* se están extinguiendo, se han abierto y la competencia se ha intensificado. El resultado es la nueva realidad comercial: las empresas deben estar al servicio del cliente. Algunos gerentes y empresas no han tomado en serio esta sentencia; se ocupan de asuntos de muy corto plazo, frecuentemente alejados de la misión.

El mercadeo ha acentuado su importancia, por la rapidez con que suceden los cambios ahora y porque "está en la línea de fuego", donde el cliente-rey decide la suerte de una empresa.

Sobre este particular, *T. Levitt* dice: "*Una organización que sea floja, lenta o pesada en sus operaciones de comercialización, especialmente si el director general carece de una comprensión de los negocios desde el punto de vista del mercadeo, se encamina hacia el desastre. No significa que se trate de un hombre con experiencia básica en mercadeo, sino que su cualidad esencial sea que piense en términos de mercadeo*".

El desarrollo de algunas empresas es muy pobre en el área de mercadeo, porque sus gerentes no se han percatado

que la administración evolucionó de una etapa de orientación al producto, a un enfoque hacia las ventas y finalmente hacia la total satisfacción del cliente, en un contexto de amplia responsabilidad social.

Hay empresas que no han pasado de la primera etapa, favorecidas quizás por su condición monopólica, pero próximas a su extinción. Al analizar sus actividades, se observa una gran preocupación por los productos o servicios, aunque no satisfagan las necesidades de los clientes ni las suyas propias como empresa. Para superar ese desfase, la empresa debe reencontrarse con sus clientes y no enfocarse a derrotar a sus competidores frontalmente.

La competencia es importante, pero el primer lugar es reclamado por los clientes y sus necesidades específicas. El reto para la empresa es satisfacerlas mejor que la competencia.

Dice *K. Ohmae*: "*Volver a la estrategia y centrar la atención en ofrecer valor a los clientes, son las dos actividades que conforman el núcleo del desafío competitivo que enfrentan los directivos de hoy. Es imprescindible establecer sistemas que midan el desempeño de un ejecutivo a lo largo de varios años y no año con año. La creación de valor para los clientes es un proceso a largo plazo y hasta la muy añeja noción de una revisión anual, a veces puede convertirse en un obstáculo*".

Desde la perspectiva del mercadeo, si la empresa no identifica correctamente su "negocio", se puede formar un juicio equivocado sobre el mercado en que opera, entonces adopta estrategias naturales para el sector en el que cree estar, pero ineficaces para el negocio en que realmente está.

La mezcla de mercadeo debe estructurarse bajo los siguientes lineamientos:

a) Definir los "productos o servicios" que requiere cada uno de los segmentos definidos.
b) Distribuir los "puntos de entrega" del producto o servicio, ubicación, coordinación y logística.
c) Establecer los "márgenes financieros de operación", integrados: (mercado meta-costo-recuperación-precio).
d) Diseñar una "mezcla de comunicaciones" que integre publicidad, relaciones públicas, venta personal, y la promoción de los productos o servicios.

El éxito de la mezcla estratégica de mercadeo dependerá de la claridad que tenga la empresa sobre sus objetivos y políticas en relación con esas importantes variables: Producto, Plaza, Precio, Comunicación. Pero además, debe considerar otras cinco condiciones:

a) Disponer de información permanente, suficiente y veraz, para un adecuado diseño de la estrategia de mercadeo.
b) Ejercer liderazgo y capacidad de ejecutoria para la estrategia propuesta, en la alta dirección y a nivel operativo.
c) Comprometerse con una cultura de servicio al cliente interno y externo. Es diseñar una *escala de procedimientos, sistemas y métodos*, para ofrecer productos y servicios, para implementarla mediante una *escala personal de servicio,* que es la manera en que el personal haciendo uso de sus actitudes y aptitudes, se relaciona con los clientes.
d) Establecer un sistema de control de calidad que integre en un solo proceso la "cadena del valor", para asegurarse de que el producto/servicio, además de satisfacer las necesidades del cliente, supere sus expectativas iniciales.
e) Dar seguimiento y evaluar los clientes internos y externos, para mejorar la toma de decisiones y corregir posibles deficiencias. Las bases de datos sobre el mercado, son valiosos recursos para la innovación y el crecimiento de la empresa.

2.3 Estrategias de sostenibilidad financiera

La sostenibilidad de la empresa se enfoca desde una perspectiva financiera que garantice su autosuficiencia y continuidad. Esta estrategia se basa en seis grandes áreas:

a) Un estructurado control de ingresos (sistema de cobro y manejo de inversiones), que garantice el flujo de efectivo.
b) Un control de egresos que tenga la racionalidad como principio: máximo rendimiento por unidad económica al menor costo. Reducir los costos no es suficiente, hay que prevenirlos y evitar excesos recurrentes. La prevención de costos exige el mejoramiento de la productividad en todas las operaciones, cuestionando si ¿realmente se necesita hacer esto?
c) Una recuperación de costos cuyo objetivo sea la sostenibilidad o autosuficiencia, mediante la definición de acuerdos de cooperación en proyectos que diluyan costos.
d) Propiciar la canalización de recursos a través de un plan de acceso a fuentes de fondos, aprovechando acuerdos de cooperación con entidades nacionales e internacionales, para el financiamiento de proyectos específicos.
e) Definir una política de inversión. La palabra inversión se refiere a la decisión en sí y al capital invertido. Implica el sacrificio de una satisfacción presente a cambio de un rendimiento futuro, y en tal sentido conlleva un riesgo. Al considerar la inversión en un

presupuesto, se deben analizar cuatro aspectos importantes:

- La empresa que hace la inversión.
- El capital a invertir.
- El costo del desembolso para hacer la inversión.
- El valor esperado de la inversión.

También es importante comprender la motivación que da origen a los movimientos de inversión:

- Inversiones para reemplazo y modernización, para sustituir los activos obsoletos por otros nuevos.
- Inversiones para expansión, conocidas como decisiones de ampliación de capital, cuyo objetivo es garantizar el crecimiento dinámico de la empresa.
- Inversiones transitorias, cuyo carácter especulativo busca el máximo rendimiento monetario. El manejo de este tipo de inversiones es importante si se presenta una actitud conservadora en lo que respecta a decisiones de reemplazo y expansión.

f) Vigilar la estructura financiera de la empresa, principalmente sus cargas financieras, para evitar el riesgo de que en una fecha futura no se puedan cumplir todos los compromisos. Este riesgo puede ser considerable o pequeño, dependiendo de la variabilidad de los ingresos y la magnitud de los gastos fijos. Además se debe revisar el sistema contable y el cumplimiento de las normas tributarias, para cuidar la ética y la responsabilidad social.

2.4 Estrategia de alianzas de negocios

Una "estrategia de alianzas" con otras organizaciones públicas, privadas o internacionales, expande los límites para alcanzar un mejor desempeño organizacional. La dinámica del entorno favorece el cambio de una "estrategia reactora" hacia una "estrategia cooperativa" basada en alianzas.

Los motivos para formar alianzas se pueden esquematizar en los siguientes niveles:

1. Usos Internos

   1.1 Costos y riesgos compartidos.
   1.2 Obtención de recursos en general.
   1.3 Evitar duplicidad en el uso de recursos, mediante la coordinación y la transferencia.
   1.4 Intercambio de información e interacción de personal.
   1.5 Prácticas administrativas innovadoras.

2. Usos Competitivos:

   2.1 Influenciar la evolución del sector productivo.
   2.2 Fortalecimiento frente a competidores privados.
   2.3 Posibilidad de competir fuera del país (expansión).
   2.4 Mejoramiento de la capacidad de aprendizaje.

3. Usos Estratégicos para mejorar la posición:

   3.1 Aumentar campo de acción (nuevos segmentos).
   3.2 Transferencia de tecnología (modernización).
   3.3 Racionalización de la inversión.
   3.4 Descentralización (ejecutividad y flexibilidad).
   3.5 Desarrollo de la capacidad de adaptación.

La base para formar alianzas está constituida por las llamadas "cuatro C´s de las alianzas estratégicas":

a) **Complementariedad**: Factor asociado con la experiencia o habilidad adquirida por las empresas para hacer un esfuerzo conjunto, basado más en aspectos complementarios que en situaciones de rivalidad y competencia.

b) **Cooperación**: La cultura organizacional ocupa un lugar preponderante para el éxito de toda alianza, mediante una sólida actitud de cooperación, basada en la confianza mutua.

c) **Compatibilidad**: Relacionada con los proyectos en donde la participación conjunta mejora la potencialidad individual de los "socios", manteniendo las fortalezas, revirtiendo las debilidades, aprovechando las oportunidades, y enfrentando con mayores posibilidades de éxito las amenazas.

d) **Conmensurabilidad**: Vinculada con el nivel cuantitativo de riesgos que cada empresa asume cuando realiza una alianza estratégica. Tiene que ver con la simetría o asimetría de los participantes, pues mucho del riesgo deriva de este factor. Establecer una alianza estratégica es un proceso que debe ser producto de un profundo estudio que incluya como mínimo un diagnóstico cualitativo y un análisis FODA. Solo así, la empresa tendrá un perfil idóneo del "socio" que convenga para mejorar sus habilidades o desempeño global.

En conclusión, las alianzas estratégicas incrementan la potencialidad de los "socios", por medio de un mayor *valor agregado* a la *cadena del valor* de sus productos y servicios.

Las alianzas no son una panacea. En algunos casos, se convierten en mecanismos de simple transición. El riesgo más grave es que pueden frenar los esfuerzos propios para el mejoramiento.

Las mejores alianzas son muy selectivas, relacionadas con actividades concretas de la cadena del valor, como mercadeo y producción. Los "socios" las consideran como alianzas temporales y sujetas a evaluación. Al respecto, *M. Porter* concluye: "Si para conseguir las ventajas necesarias para tener éxito competitivo se necesita una alianza más amplia, la organización enfrenta un problema mayor. Deberá considerar lo acertado de su elección del segmento o de la estrategia".

La globalización exige alianzas, que dependen de los negociadores, de la negociación y de las estrategias. La negociación de alianzas debe considerar varios aspectos:

a) Una evaluación general de todas las relaciones con base en su *margen de contribución* y al *rendimiento del desempeño organizacional.* La alianza que no contribuya o no agregue valor, ¿para qué mantenerla?

b) Las alianzas no deben crear una *relación de dependencia*, conducentes a la pérdida de identidad y autonomía. Si esto sucediera, ¿a quién obedecería la organización?

c) Limitar la transferencia de recursos a otras empresas que solo *usufructúan*, sin otorgar un *beneficio incremental.* De ser este el caso, ¿quiénes se benefician más?

d) Los criterios de *selectividad* y *valor agregado* deben orientar el proceso de reordenamiento, renegociación y cancelación de alianzas. Si no se ha actuado bajo esos criterios, ¿por qué se hicieron esas alianzas?.

Es útil repasar los consejos de *K. Ohmae*, para que un gerente o quien designe la organización, pueda arrancar sobre una "base estratégica" al negociar alianzas:

- Haga de la colaboración un compromiso personal. Son las personas las que hacen que las sociedades funcionen.
- Prevea que va a tomar mucho tiempo de sus directivos. Si no pueden dedicarle ese tiempo, mejor no inicie.
- El respeto y la confianza mutuos son esenciales; si no confía, olvide el asunto.
- Los dos socios deben obtener algo a cambio y es posible que deban renunciar a algo.
- Asegúrese de concertar un contrato legal estricto. No posponga la negociación de aspectos desagradables y contenciosos. Una vez firmado el contrato debe archivarse, si tiene que hacer referencia a él es que algo no funciona.
- Durante el transcurso de una colaboración, las circunstancias y los mercados cambian. Reconozca los problemas de su socio y sea flexible.
- Asegúrese de que usted y su socio tengan expectativas similares sobre la colaboración y su duración. Un socio descontento, es una fórmula segura para fracasar.
- Propóngase conocer a todos los miembros de todos los niveles de la otra parte. Toma tiempo hacer amistades.
- Las culturas son diferentes, no espere que un socio actúe o responda igual que usted. Encuentre la verdadera razón de una respuesta particular.
- Reconozca los intereses y la independencia de su socio.
- Aún cuando el arreglo sea táctico para usted, asegúrese de contar con la aceptación de la organización.
- Celebren juntos los logros. Es una relación compartida y ambos habrán ganado.

2.5 Estrategia de innovación y capacitación

La definición de una adecuada estrategia de innovación y capacitación, es necesaria para facilitar el éxito de todo el proceso de desarrollo empresarial. La pregunta para reorientar la estrategia de la empresa no es ¿qué hacer?, sino ¿qué hay que evitar?

Como afirma *P. Drucker*, cuando las empresas notan que ciertas actividades parecen tener éxito, formalizan esas actividades como programas estandarizados, edificados sobre funciones que hacen permanentes las actividades, aún con personas distintas y en momentos históricos diferentes. Los programas generan actividades que se parecen a aquellas que condujeron a buenos resultados en el pasado. La Gerencia responde a gran parte de los eventos ambientales, practicando programas aprendidos con anterioridad. Sin embargo, como el medio ambiente es cambiante y turbulento, la vieja respuesta tiene altas probabilidades de resultar insuficiente.

Esa situación hace difícil la observación de amenazas y oportunidades no anticipadas. La mayoría de los eventos no anticipados nunca son percibidos completamente por el Gerente; otros son percibidos después de desarrollados, por lo que la reacción de la empresa carece de oportunidad.

Al respecto, *P. Drucker* profundiza aún más: el problema de la mayoría de las empresas incapaces de innovar y renovar, es que no pueden desembarazarse de lo antiguo y gastado, de lo que ya no es productivo. Todo organismo incapaz de eliminar los productos residuales, finalmente se envenena así mismo. Para que una empresa se torne innovadora, debe abandonar todo lo que no produce o no contribuye,

y evaluar periódicamente cada producto, cada proceso, cada actividad.

Todo gerente debe revisar frecuentemente el modelo administrativo, pues dentro de su "ciclo de vida", a veces se necesita una profunda reforma que armonice las estrategias, con lo que los socios y los empleados necesitan, y con los requerimientos del mercado. En este proceso de formulación de estrategias, no se puede conformar con el nivel satisfaciente de "hacer algo bien", sino "lo mejor que se pueda". La empresa acostumbrada a este nivel de exigencia, identifica las deficiencias pasadas y corrige las políticas vigentes, para aprovechar las nuevas oportunidades e innovar.

No hay que caer en la trampa de "que es mejor elaborar un plan factible, aunque no sea óptimo, que un plan óptimo que no sea factible". Bajo un enfoque de reconversión, es mejor la realización inexacta de un plan óptimo.

Es necesario promover procesos de cambio en la empresa, a través de la enseñanza y el aprendizaje de los empleados. Durante muchos años la preocupación central fueron los controles; es hora de trabajar en el mercado, en el aprendizaje y en la calidad de quienes participan en la empresa.

El conocimiento ha llegado a ser el primer recurso productor de riqueza, el verdadero capital. El conocimiento que la empresa origine y trasmita a través de su estrategia de capacitación, es el que impulsará los procesos de cambio en los empleados. Es urgente pasar de la enseñanza al aprendizaje, donde todos: socios y empleados, "aprendan a aprender".

Aunque el aprendizaje depende de factores metodológicos e individuales, el conocimiento y la utilización de algunos de los siguientes principios ayudarán a acelerar el proceso:

a) **Participación**: La participación de productores y técnicos debe alentarse sistemáticamente, pues refuerza el proceso de aprendizaje y aumenta el "nivel de recordación".

b) **Repetición**: Es importante porque fija los conocimientos en la memoria, por lo tanto, siempre se debe insistir en los conceptos claves del contenido.

c) **Relevancia**: El aprendizaje tiene mayor impacto cuando el tema tiene sentido e importancia para quien va a recibir la capacitación. Debe existir una relación directa entre el contenido y las necesidades del "auditorio". El ambiente del lugar es un factor importante para el éxito de la actividad.

d) **Transferencia**: De la relevancia del tema se deriva la transferencia, pues a mayor concordancia del programa con las demandas y necesidades del auditorio, es posible un proceso más ágil y enriquecedor hacia "el aprendiz". Sólo cuando ocurre la transferencia y ésta se pone en práctica, se puede decir que la actividad tiene impacto.

e) **Retroalimentación**: La elección de temas, los contenidos, el facilitador, el tipo y estilo de material didáctico, la metodología, la evaluación y el seguimiento, son factores relevantes que deben estar sujetos a un proceso de evaluación que permita mejorar e innovar en la "calidad" y en "impacto".

Los elementos de la retroalimentación a considerar, son:

- Información sobre **necesidades** de educación, capacitación e investigación.
- **Viabilidad** en la empresa para responder a esas necesidades.
- **Evaluación** tanto de la actividad de capacitación global (proceso de enseñanza), como de los participantes (proceso de aprendizaje).
- **Seguimiento continuo**, para validar en el tiempo los resultados de la evaluación y medir su impacto.

Si la empresa no se retroalimenta, se tiene que enfrentar a la pérdida de la oportunidad de aprender y a la repetición de conductas erróneas. La retroalimentación incorporada a la estrategia de capacitación, permite actuar frente al problema de la obsolescencia, que es el proceso que sufre una persona o un grupo, al dejar de poseer el conocimiento necesario para desempeñarse con éxito. La velocidad de la obsolescencia varía de una área de conocimiento a otra, y está relacionada con las personas más antiguas de una empresa, salvo ciertas excepciones, debido a la falta de respuesta y de adaptación a las nuevas condiciones del entorno.

Si el gerente sigue la política de promover procesos de cambio por medio de programas de capacitación, debe considerar el fenómeno de la obsolescencia del conocimiento y el peligro del rezago.

En esta tarea renovadora se presentan cuatro factores clave, que determinan la capacidad de una empresa para desarrollar y ejecutar una estrategia de aprendizaje:

- **La estructura organizacional**, que determina las relaciones de poder interno y las de carácter comercial a nivel externo.
- **Los procesos administrativos**, como la planificación, el presupuesto, el control y los sistemas de información que "hacen funcionar el negocio".
- **El personal**, que como "activo sensible de una empresa", desarrolla la capacidad de sintonizar la organización con el ambiente.
- **La cultura**, que comprende los valores y las reglas que gobiernan el comportamiento en la empresa.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ackoff, Russell. *Un Concepto de Planeación de Empresas.* México D.F.: Edit. Limusa S.A.,1990.
2. Bower, Joseph (Compilador). *Oficio y Arte de la Gerencia.* Vol. I-II. Bogotá : Edit. Norma S.A., 1997.
3. Carranza, Antonio. *Administración: Un Enfoque Integral.* México D.F.: Edit. Limusa S.A., 1986.
4. Covey, Stephem. *Los 7 Hábitos de la Gente Altamente Efectiva.* Barcelona: Edit. Paidós S.A., 1997.
5. Dessler, Gary. *Organización y Administración.* México D.F.: Edit. Prentice - Hall, 1994.
6. Doryan, Eduardo. *Entendiendo la Reconversión Industrial.* Alajuela : INCAE, Mimeo. SDA.
7. Drucker, Peter. *Administración y Futuro.* Buenos Aires: Edit. Sudamericana, 1993.
8. Drucker, Peter. *La Gerencia en Tiempos Difíciles.* Buenos Aires: El Ateneo, 1991.
9. Drucker, Peter. *Las Nuevas Realidades.* Buenos Aires: Edit. Sudamericana, 1991.
10. Elorduy, Juan. *Estrategia de Empresas y Recursos Humanos.* México D.F.: Mc Graw-Hill, 1993.
11. Guzmán, Isaac. *Problemas de la Administración de Empresas.* México D.F.: Edit. Limusa S.A., 1980.
12. Hall, Richard. *Organizaciones: Estructura y Procesos.* México D.F.: Prentice-Hall, 1994.
13. Hamel G. y C.K. Prahalad. *Compitiendo por el Futuro.* México D.F.: Ariel Sociedad Económica, 1996.
14. Hax, Arnold. *Estrategia Empresarial.* Buenos Aires: El Ateneo, 1992.
15. Kast F. y Rosenzweig J. *Administración de las Organizaciones.* México D.F.: Mc Graw-Hill, 1988.
16. Levitt, Theodore. *Comercialización Creativa.* México D.F.: CECSA, 1986.
17. Mintzberg, H. y Quinn J. B. *El Proceso Estratégico.* México D.F. Prentice-Hall, 1993.
18. Ohmae, Kenichi. *Un Mundo sin Fronteras.* México D.F.: Mc Graw-Hill, 1991.
19. Peters T. y Waterman R. *En Busca de la Excelencia.* Bogotá: Edit. Norma S.A., 1995.
20. Porter, Michael. *La Ventaja Competitiva de las Naciones.* Buenos Aires: Edit. Vergara, 1991.
21. Robbins, Stephen. *Comportamiento Organizacional.* México D.F.: Prentice-Hall, 1987.
22. Terry, George. *Principios de la Administración.* Buenos Aires: El Ateneo, 1987.

Revista RELACIONES INTERNACIONALES. 62-65.
Escuela de Relaciones Internacionales.
Universidad Nacional. Heredia. Costa Rica.
Primer semestre de 2000 - Segundo semestre de 2001.
pp. 35-43.

EL CASO CHILENO COMO UN MODELO PARA COSTA RICA

Alejandro Barahona Krüger
Estudiante de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia.
Énfasis en Negocios Internacionales

"Contamos con estabilidad política sobre la base de un gran consenso en torno a los valores de la democracia y el respeto a los derechos humanos; contamos con la estabilidad económica, sobre la base de un modelo que se ha traducido en más de diez años de crecimiento económico sostenido; y contamos con estabilidad social, porque ese modelo ha incorporado, con los gobiernos de la Concertación, las modificaciones necesarias para hacerlo compatible con la búsqueda de la equidad".

Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Chile se encontraba en 1990 frente a un proceso de transición y democratización del sistema político, el crecimiento económico constante y el avance en materia de desarrollo social, hoy en día Chile es un ejemplo a seguir para el resto del Continente ...

"Yo no sé porqué, tanta atención a lo que hacemos en Chile... si lo único que hemos hecho es abocarnos a resolver nuestros problemas..."

Eduardo Frei Ruiz-Tagle

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, mucho se ha dicho acerca de la situación que enfrentan los países latinoamericanos, frente al proceso de globalización y la necesidad de abrir sus economías al mundo, para mejorar los índices económicos y así reducir los niveles de pobreza que aquejan a estos países.

Se hace necesario, entonces, estudiar a las economías latinoamericanas que han llevado adelante el proceso de apertura económica, con el fin de analizar los aspectos positivos y negativos de esta corriente política.

Un claro ejemplo de esto es el Modelo Chileno que ha mantenido altos índices de crecimiento económico en los últimos años y con el cual Costa Rica suscribió recientemente un Tratado de Libre Comercio que fue ratificado por el Poder Legislativo de Chile, en agosto de este año.

Es fundamental, ante la velocidad de los cambios y la búsqueda de soluciones a nuestros problemas, detenernos y preguntarnos: ¿Hacia dónde se quiere ir?, ¿Qué es lo que se quiere llegar a ser?, ¿Qué posibilidades hay para lograrlo?, ¿Cuál sería el costo de oportunidad para lograrlo? Y tal vez lo más importante sería ¿cómo hacerlo?.

Las respuestas a estas interrogantes son fundamentales en momentos de gran incertidumbre social, caracterizados por multitudinarias protestas en contra de las políticas "globalizadoras" a las que se les responsabiliza del aumento en la concentración de la riqueza y con ello el deterioro de los índices de pobreza y desarrollo a nivel mundial.

Este artículo pretende realizar a la luz del estudio de la pobreza y desarrollo, algunas reflexiones sobre el tema de la idoneidad del modelo económico chileno como un ejemplo a seguir por otros países latinoamericanos, especialmente Costa Rica que ha mostrado un gran interés por él.

CONCEPTUALIZACIÓN

La pobreza y el desarrollo son conceptos básicos y amplios en cualquier sociedad; estos constituyen hoy en día las bases fundamentales para alcanzar un nivel de vida que le permita al individuo, desarrollarse como ser humano a partir

de principios como: libertad, igualdad, equidad, justicia, condiciones que conjugadas deben buscar el Desarrollo Humano Sostenible.

Cuando hablamos de pobreza y desarrollo debemos tener al menos una aproximación a ambos conceptos estos podrían entenderse así: pobreza, se refiere a la carencia de condiciones mínimas para satisfacer las necesidades humanas, tales como infraconsumo, desnutrición, malas condiciones de vivienda, bajos niveles educacionales y sanitarios, y la poca participación en los mecanismos de integración social. Estas condiciones son relativas, ya que dependen del medio y las costumbres locales y éstas en la mayoría de los casos son también relativas, ya que van cambiando a lo largo del tiempo, de manera que se puede afirmar que el problema de la pobreza es un problema en la organización social.

Por desarrollo podríamos entender aquella condición de crecimiento económico que impulsa una mejoría en las condiciones y la calidad de vida de toda una sociedad.

La persistencia de la pobreza en el Tercer Mundo, en especial en América Latina, ha llevado a reconocer en el plano internacional la asociación de carencias críticas de capital y de servicios básicos que limita la superación de la pobreza.

Concluimos diciendo que el concepto de pobreza, ilustra una condición social de desigualdad y de desequilibrio en la distribución del ingreso, pero se debe diferenciar ambos conceptos.

SITUACIÓN MUNDIAL

En los últimos años, en un planeta donde conviven poco más de 6000 millones de personas, la tendencia del mercado se orienta a concentrar el ingreso y a marginar o excluir a los sectores más necesitados sean éstos: personas, grupos sociales o regiones enteras.

Hoy en día que el 20% más rico del planeta es dueño del 82.7% del Producto Bruto Mundial, del 81.2 % del comercio mundial, del 94.6% de los préstamos comerciales y del 80.6 % del ahorro interno. A la vez el 20% más pobre del mundo le corresponde el 1.4 % del ingreso, lo que explica que uno de cada tres niños está subalimentado, 1220 millones de personas carece de agua potable, 3 millones de infantes mueren cada año por enfermedades prevenibles, 1 millón de mujeres muere cada año por problemas relativos a reproducción y 1000 millones de adultos no sabe leer ni escribir.

Estos datos son escalofriantes y nos revelan una realidad que muestra la pésima situación en la distribución de la riqueza y las repercusiones en el desarrollo social, lo más preocupante es que esta realidad tiende a agravarse.

La globalización ha obligado a crear bloques comerciales que no han hecho otra cosa que acentuar las ventajas comparativas de las potencias que se rigen bajo un orden económico que favorece el conocimiento y la información y ya no, la mano de obra barata y la explotación de materias primas lo que provoca una situación de desigualdad en los mercados internacionales. Un claro ejemplo, consiste en la relación paradójica según la cual entre más mejoran los procesos productivos, más decrece la tasa de crecimiento promedio mundial, pasando del 4% en el periodo 1965-80, a 3% en 1980-95.

Sin embargo, la situación de la desigualdad del ingreso no se presenta solo entre países, sino también al interior de ellos. La brecha del ingreso y la calidad de vida se ha ensanchado, entre 1960-1990. En efecto en 1960 el 20% más favorecido de la humanidad tenía un nivel 30 veces superior al del 20% más pobre, concentraba un 70% del producto bruto mundial mientras que en 1990, el 20% más rico tenía como ya se mencionó, el 82.7% del PBM.

Es importante recalcar que a pesar del comercio, los flujos de capital y de tecnología, éstos, no se han logrado aprovechar, en favor de la mayoría.

El mundo exporta, en promedio, aunque hay diferencias entre los países, entre un 15% y un 20% de lo que produce anualmente. El resultado es que entre un 80% y un 85% del PIB que se genera actualmente en el mundo, no se comercia internacionalmente. En consecuencia, alrededor del 90% de la inversión mundial corresponde a fuentes nacionales.

Desde alrededor de 1945 hasta finales de la década pasada, el comercio exterior aumentó entre 1.5 y 2 veces la tasa anual de crecimiento del PBI mundial.

Esta tendencia, fue favorecida primero por el Acuerdo General Sobre Aranceles (GATT), y luego por las negociaciones de la Ronda de Uruguay que finalizaron con la constitución de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Hoy en día Estados Unidos y Japón exportan alrededor del 10 % de su PIB, Alemania 22%, Suecia 33%, Corea y Chile 28%. En promedio el mundo exporta el 20% de lo que produce anualmente (si se descuenta el componente importado que tienen las exportaciones, la cifra en términos de valor agregado, que es la manera en que se calcula correctamente el PBI, sería cercana al 15%). Hay entonces un 85% de la producción que como se dijo antes, no se comercia internacionalmente. En cuanto al 15% que sí cruza las fronteras, el intercambio es muy intenso en el ámbito intrarregional, por ejemplo, en el caso del comercio internacional entre Estados Unidos, Canadá y México, representa alrededor del 48% de sus exportaciones totales, mientras que para América Latina, el comercio intrarregional representa alrededor del 25%.

En general, podríamos señalar, que el fenómeno de la pobreza, en el mundo hoy es desolador y de difícil solución en el corto plazo, por lo que los países desarrollados deben tomar conciencia del drama que sufren los países subdesarrollados. La pobreza en Latinoamérica es un fenómeno que resulta

estremecedor, ya que la carencia de recursos materiales está unido a conflictos políticos y sociales, muchas veces previsibles. Se vuelve fundamental elevar por un lado los ingresos pero a la vez buscar que tanto éstos como los ya existentes se logren distribuir de la mejor manera, bajo principios de equidad e igualdad.

Se cree, según la CEPAL que ya es una quinta parte de la población la que vive bajo el nivel de pobreza extrema en el mundo lo que nos permite imaginar la proporción del problema.

DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

El problema de la pobreza no es solo que está creciendo, sino que conforme decrece el ingreso de los más desposeídos, así aumenta la riqueza de los más ricos, demostrándose así una pésima distribución de la riqueza en el ámbito mundial. Este problema evidencia no solo un problema económico sino también político en cuanto a las decisiones que se toman, así como social por los desequilibrios que acarrea, pero principalmente éticos y morales debido a los valores de las personas encargadas de la toma de decisiones en materia de política económica.

El desarrollo humano sostenible, se refiere según lo define el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como: "aquel que no sólo suscita un crecimiento económico, sino que también distribuye equitativamente los beneficios, que regenera el medio ambiente en lugar de destruirlo, que fomenta la autonomía de las personas en lugar de marginarlas. Es un desarrollo que otorga prioridad a los pobres, que amplía sus opciones y oportunidades y que prevé su participación en las decisiones que afectan sus vidas. Es un desarrollo que favorece a los seres humanos, a la naturaleza, a la creación de empleos y favorece a la mujer".

El desarrollo humano sostenible, parte del criterio que para participar en la repartición de la riqueza, basta con el hecho de ser humano, en otras palabras universalizar el concepto de ser humano, es poner el desarrollo a disposición de la persona y por tanto de la sociedad.

Podríamos llamar a esa característica del desarrollo humano: "universalismo de las reivindicaciones vitales", se refiere a exigir que sean los niveles de expectativa de vida al nacer, de salud, educación, empleo, participación de la mujer, espacios de participación, los que determinen nuestro nivel de desarrollo y no las cifras sobre exportaciones, inversión en infraestructura y las cifras en general de inversión económica.

La institucionalidad del sistema político, así como las políticas estatales para tratar el problema de la pobreza requiere de un acuerdo social entre el gobierno, la sociedad civil y la empresa privada, los trabajadores, los partidos políticos.

EL CASO CHILENO

Chile ha presentado en las últimas dos administraciones, niveles económicos sumamente positivos en cuanto a sus índices macroeconómicos, ejemplo de esto es la tasa de crecimiento económico que oscila alrededor del 7%, un aumento en el ingreso per cápita de 1.420 dólares en 1978, a 4.700 dólares en 1995 y a 6.050 dólares en el 2000. La tasa de desempleo en Chile pasó del 17.3% en el periodo 1974-1989 a 5.5% en 1995 y con índices de ahorro e inversión de alrededor del 27%, además de presentar un crecimiento de entre 6 y 7% anual, no obstante cuando nos referimos a la distribución de los recursos, que es la que genera al fin de cuentas la riqueza de un país por medio de sus índices humanos de desarrollo, nos damos cuenta de que esta no se ha distribuido equitativamente en términos de crecimiento económico con respecto a los salarios de los más desposeídos, aunque si han mejorado notablemente[1].

En Chile hay una distribución de la riqueza bastante desigual. Mientras que el 20% más pobre tiene un 5% del ingreso del país, el 20% más rico posee el 55% del ingreso nacional.

La diferencia principal en las comparaciones internacionales tiene que ver con la participación del 20% más rico

Evolución de las principales variables macroeconómicas 1984-1995

Año	PIB	Inversión	Desocupación	Inflación	Remuneraciones Reales
1984	6.1%	17.7%	15.5%	23.0%	0.2%
1985	3.5%	18.1%	13.0%	26.4%	-4.5%
1986	5.6%	18.9%	10.8%	17.4%	2.0%
1987	6.6%	22.5%	9.3%	21.5%	0.0%
1988	7.3%	23.4%	8.3%	12.7%	6.5%
1989	9.9%	26.0%	6.3%	21.4%	1.9%
1990	3.3%	26.2%	6.0%	27.3%	1.8%
1991	7.3%	24.8%	6.5%	18.7%	4.9%
1992	11.0%	28.2%	4.9%	12.7%	4.5%
1993	6.3%	29.8%	4.6%	12.2%	3.5%
1994	4.2%	28.8%	5.9%	8.9%	4.5%
1995	8.5%	31.7%	5.5%	8.2%	4.1%

Fuente: Adaptado de la Exposición del Ministro de Economía, en el Taller Libro de la defensa, en julio de 1996.

programática: "eliminar la extrema pobreza", a través de la Comisión Nacional para la Superación de la Pobreza. El gobierno indicó tres posibles caminos en los cuales trabajar en busca de la superación de la pobreza: primero, optimizó y mejoró la inversión social, segundo, propició la organización y participación de la sociedad civil, tercero, descentralizó la toma de decisiones.

La política del gobierno se expresa inicialmente en dos líneas de acción. La primera es mantener absolutamente su compromiso con la erradicación de la pobreza, con los chilenos que viven en indigencia. La segunda, es que la clave del desarrollo social del país, está en la creación de oportunidades y en la construcción de la equidad. En otras palabras, el gran desafío es cómo compatibilizar el crecimiento económico alto y sostenido con la construcción de la equidad social, cómo convertir el crecimiento económico en desarrollo de una Nación cada vez más justa y más integrada.

Es bien sabido que en Chile la distribución social de las oportunidades es inequitativa y concentrada. Hay problemas severos en la distribución de oportunidades de educación, en la calidad y equidad en los servicios de salud, en el acceso a la justicia, la distribución de oportunidades de empleo y capacitación laboral y en la equidad en las relaciones laborales.

El tan recurrido indicador de la distribución del ingreso, no es el único que señala la inequidad que se vive en Chile, entre otros, existe el de la "distribución del conocimiento"... Esto arroja una preocupante relación inversa entre pobreza y conocimiento en donde la matrícula total en la educación superior se distribuye de la siguiente manera el 20% más rico de la población ocupa el 37.2% de la matrícula universitaria; mientras que el 20% más pobre ocupa tan solo el 7%. La incidencia del gasto en la educación según el nivel de ingreso revela que se favorece a los sectores más acomodados, en efecto más de la mitad de los recursos destinados por el Estado a la educación superior son captados por el 20% más rico de la población.

Un enfoque económico de la educación está basado en que a mayor educación existirán mayores incrementos en la productividad de las personas y, por tanto del desarrollo.

EDUCACIÓN SUPERIOR

País	40% más pobre	40% medio	20% más rico
Argentina	17	45	38
Brasil	—	—	48
Chile	17	31	52
Costa Rica	15	42	43
Rep. Dominicana	32	35	33
Venezuela	23	43	34

Fuente: Cepal, 1990.

Frei-Tagle ha dicho que sin crecimiento económico no es posible derrotar las formas extremas de pobreza y que "el crecimiento estable y sostenido y las altas tasas de inversión y ahorro, baja inflación, bajas tasas de desempleo, constituyen la mejor garantía para enfrentar con éxito la lucha contra la pobreza".

FACTORES DECISIVOS

La pobreza y la distribución misma del ingreso se definen en el proceso productivo mismo. De allí la gran importancia de la transformación con equidad. Es esencial tener crecimiento; lo difícil es lograrlo y de manera sostenida.

La generación de empleos productivos, este es un importante factor para lograr el progreso económico y social. Esto depende de la oferta y la demanda, nos guste o no. Para que haya demanda es imprescindible que se invierta; principalmente en el recurso humano. La inversión en la gente implica la salud, la educación, que en Chile significan una redistribución del ingreso, ya que el 82% del gasto en salud, así como del 61% de la educación llegan al 40% más pobre de la sociedad, sector que generalmente reciben el 12.5% del ingreso. Lo más importante de esto es que ambos (gastos o inversiones) significan la inversión en la gente de escasos recursos que pueden lograr a través de esto la inserción en el mercado y contribuye a disminuir la reproducción de la pobreza.

Sin crecimiento económico no hay nuevas oportunidades. Pero el sólo crecimiento económico no garantiza una distribución social equitativa de la misma. En este sentido el gobierno chileno ha desestimado la tesis del chorreo como fundamento de la política social, por cuanto ella no conduce a la alteración de la distribución social de las oportunidades. Se requiere una política social activa, fuerte, clara y precisa.

Las formas de extrema pobreza afectaba en 1996 al 6% de la población y para el año 2000 se estimó que este porcentaje se redujo al 3%. La meta del gobierno del Presidente Frei-Tagle era erradicar la pobreza extrema para el año 2001.

CHILE, PROYECCIONES FUTURAS

Hablar de futuro es muy difícil pero según algunas estimaciones se cree que el factor crecimiento de la economía definirá en buena parte la posibilidad real de erradicar la pobreza. En el tanto la tasa de crecimiento sea superior al 6% se verá según lo plantea José Pablo Arellano, una caída sistemática de la pobreza en Chile.

A diferencia de lo ocurrido después de 1990, el factor principal que explicó la reducción de la pobreza, lo constituyó la reducción en el nivel de desempleo, dados los actuales

Participación de Hogares en la distribución del Ingreso

Año	40% Bajo	40% Medio	20% Alto	Equidad 40 Bajo/ 10% más Alto
1968	13.7	35.4	50.9	0.40
1978	14.5	34.5	54.0	0.42
1988	13.4	30.8	56.1	0.32
1990	13.6	28.6	57.8	0.31
1993	13.9	30.1	56.0	0.33

Fuente: Guardia, 1994.

que en los países latinoamericanos obtiene un porcentaje mayor que en el resto de los países. Esto afecta también a la clase media, la que obtiene una participación más baja en el ingreso, lo que significa que en Chile los porcentajes de la población que vive en estratos medios es inferior al de los países desarrollados[2].

Es evidente entonces la percepción de que grandes sectores de la población están en peores condiciones, mientras una minoría exhibe mejoras sustanciales, así como el creciente desfase entre expectativas y realidades, provoca día tras día tensiones políticas y sociales, criterio que comparte Eugenio Ortega.

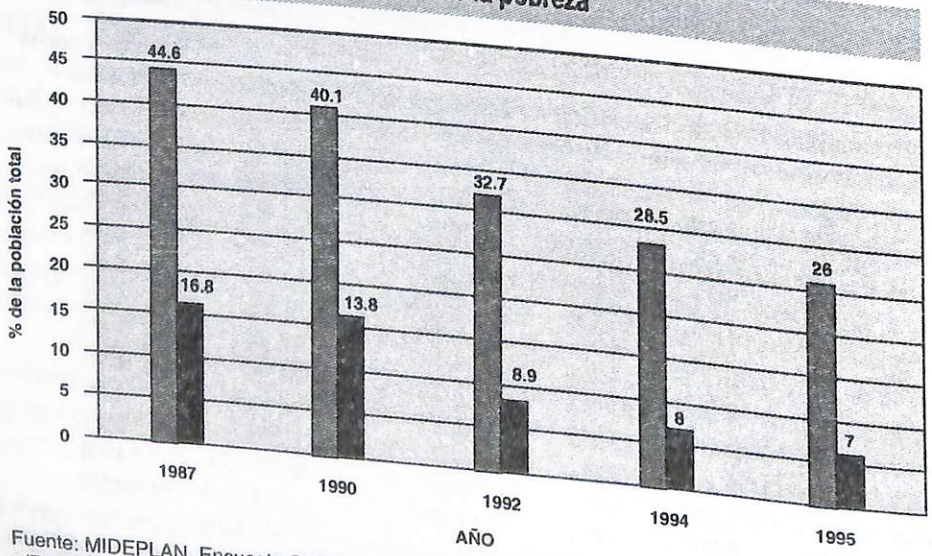
Según los datos revelados en el último Informe sobre el Desarrollo Humano en Chile que se publicó en el año de 1998, la lógica del mercado apunta a que los ricos en Chile se han hecho más ricos con el modelo de mercado y los pobres son cada día más pobres, creándose así una sociedad dual con una alta concentración de la riqueza y una gran marginalidad, aunque cabe destacar que en proporciones significativamente menores que en el pasado, casi un 50% menos que hace 8 años, situándose en niveles del orden del 24%, del cual 6.6% es indigente.

El cuadro adjunto ilustra la reducción de la pobreza durante los últimos años, donde cabe destacar que en 1987 la pobreza constituía un 45% de la población, mientras que en 1995 bajó al 26%. En cuanto a los salarios reales cabe destacar que en 1992 se logró recuperar el nivel alcanzado en 1970 y en 1995 superaba en 6%. Por otra parte, el salario mínimo en 1997 se recuperó en un 35% el nivel alcanzado en 1989.

Las cifras de crecimiento de los índices macroeconómicos en Chile son sumamente positivos pero si a la par de estos colocamos los sociales nos damos cuenta que la gestión del Estado es sumamente deficiente, ya que aunque se ha preocupado por reducir la pobreza no ha logrado una equidad entre el crecimiento económico y el social.

Desde el inicio del gobierno del Presidente Patricio Aylwin hasta inicios de la Presidencia de Ricardo Lagos, el modelo de desarrollo para enfrentar la pobreza ha sido el del crecimiento económico, aumentando pues el ahorro, la inversión con equidad social, en el que se propugna por crecimiento que pone énfasis en la distribución de la riqueza, la equidad, y en la justicia social, este modelo propugna por ser una alternativa entre el populismo y el neoliberalismo, algunos lo han bautizado: la tercera vía, que muchos países latinoamericanos hoy en día se plantean adoptar, entre ellos Costa Rica, sin que antes realicen un profundo estudio sobre la idoneidad, ventajas, desventajas y repercusiones que esto puede provocar en el país.

Evolución de la pobreza



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN.
a/Estimaciones de Cowan y De Gregorio (1996)

Por otra parte, según datos suministrados por Alejandro Foxley, durante la Presidencia de Patricio Aylwin, se redujeron 1.350.000 los chilenos pobres. Los índices de indigencia se redujeron del 16% al 8% en un periodo de cuatro años. Se crearon 650.000 nuevos empleos, los salarios crecieron en el orden del 15% y el salario mínimo real en un 30%. Se invirtió en capacitación, alrededor de 190.000 personas en 1990 mientras que en 1992 aumento a 500.000. Al final de la administración el costo de vida de los chilenos bajo del 30% al 12% anual y en la canasta básica este aumento fue menor.

En el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, se planteó como base

niveles de ocupación, este factor no va a jugar un papel relevante como el que jugó en el pasado; en cambio, va a ser fundamental el aumento en las remuneraciones del jefe de hogar y como éstos pueden verse complementados por los ingresos de la mujer, en el caso que se incorpore al mundo del trabajo remunerado, así como el ingreso de los jóvenes donde se registra todavía un nivel importante de desempleo.

Por lo tanto, en los próximos años, el elemento de crecimiento en los ingresos de las familias más pobres y, por lo tanto, la reducción de la pobreza, va a estar asociada a un mejoramiento en las remuneraciones y en la calidad de las mismas y en la calidad de los empleos. Se espera que si la economía crece alrededor del 6%, se registre un aumento de remuneraciones reales promedio del orden de un 4% por año, lo que permitirá que un grupo creciente de hogares vaya superando los ingresos mínimos que determinan la situación de la pobreza.

En cuanto a las transferencias que realiza el Estado chileno no debería de esperarse ningún incremento excepto en el área de educación.

En síntesis, Chile tiene una distribución desigual de los ingresos monetarios. Las actuales políticas buscan mejorar la distribución del ingreso a través de la mejora de oportunidades, las que se obtienen mejorando el acceso y calidad de la educación para quienes menos tienen.

EL CASO COSTARRICENSE

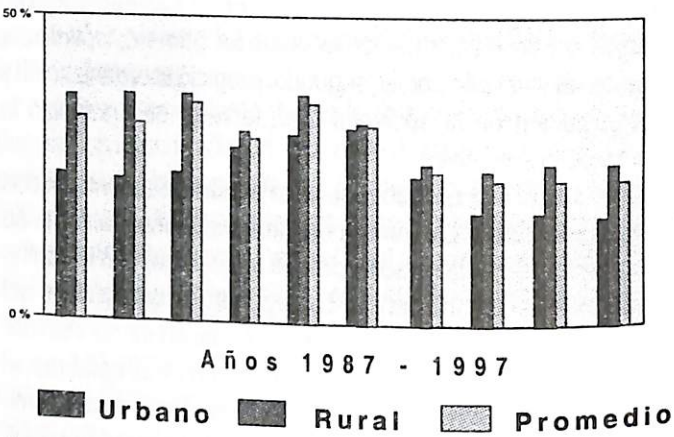
Antes de analizar la situación de Costa Rica debemos tener claro que este país no ha tenido que invertir en milicia ya que desde hace 50 años, abolió el Ejército como institución permanente, lo que le ha permitido vivir en paz y democracia e invertir en su gente de manera constante, llegando al 22% del PIB la inversión social en 1997 (1.3% menos que en 1980). Ejemplo claro de esto es la participación de la educación en el total de la inversión social se ubicó en el 25.5% y la salud en el orden del 32.4%. Esta inversión en el área social se debe principalmente a un incremento según el porcentaje de crecimiento del PIB, el cual permite un equilibrio en los índices macroeconómicos.

Gracias a una robusta institucionalidad y a una política social orientada a desarrollar las capacidades de las personas, Costa Rica ha logrado alcanzar niveles de desarrollo social más semejantes a la de los países desarrollados que en vías de desarrollo. Este hecho ha sido destacado en los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD.

Desde que se publicó el primer informe de Desarrollo Humano, Costa Rica ha sido clasificado entre el puesto número 28 en 1990 y el 42 en el 1993, en 1997 se sitúo en el puesto 34, superado en América por Barbados (24), Antigua y Barbuda (29), Chile (31) y Bahamas(32).

La pobreza total, según el método de cálculo de la CEPAL, disminuyó lentamente al pasar de un 21.6% en 1996

Hogares pobres por zona



Fuente: DGEC. Encuesta de Hogares de Propósito Múltiple.

a un 20.7% en 1997, lo que representa al menos 140.000 familias, sin embargo, lo más significativo lo constituye, el porcentaje de hogares en pobreza extrema que se redujo en casi un 16%, llegando a 5.7% el más bajo desde 1987, esta reducción fue más acentuada en la zona urbana. Por su parte la pobreza básica (ingresos superiores al costo de la canasta básica pero insuficiente para satisfacer necesidades no alimentarias como el vestido, se ubicó en el orden del 15%.

Posterior a la crisis económica de 1980 que afectó dramáticamente, el área social, principalmente en lo que se refiere a la inversión social, los programas de política social, y el incremento de la pobreza.

Después de la crisis, el país se abocó a un dinamismo económico mediante programas ortodoxos de ajuste estructural y estrategias de estabilización y reactivación, buscando diversificar y promover las exportaciones que hoy se orientan a una gran gama de bienes que van desde los insumos hasta bienes finales de alto valor agregado como los microcomponentes electrónicos.

Durante los últimos 4 años se había vivido una situación de incertidumbre e inseguridad económica, debido a una recesión económica que había afectado la tranquilidad y progreso sostenido durante tres años y es hasta 1997 que esta se logró superar, principalmente por el ingreso al país de Intel.

En 1997 los ajustes salariales superaron la inflación, con lo que el salario mínimo aumentó en términos reales. El ingreso promedio mensual real de los trabajadores mejoró sensiblemente durante 1997 pero sin lograr índices tan positivos como los del período de 1990 a 1994, cuando incrementaron en un 4.27%, según lo señala el Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano. A pesar de esto, casi la mitad de las personas consideran según datos de PNUD, que el sueldo familiar y el total del ingreso familiar, no les alcanza y por ello les era difícil cubrir sus necesidades. Por otra parte según datos del IDESPO en 1998 el 27% de las personas de

clase media y alta y el 41% de las personas de clase baja señalaron que habían tenido una crisis laboral que puso en riesgo sus ingresos en los últimos 2 años, razón que obligó a las personas a restringir sus gastos en vestuario, recreación educación, empleo y transporte.

Se evidencia entonces que una de las principales preocupaciones de los costarricenses, es la gran incertidumbre laboral, razón por la que los ticos demandan una mayor estabilidad en la situación económica para que se dé una estabilidad que traiga consigo mayor tranquilidad y confianza al país, mayor inversión, empleo, productividad, en general aumentando así el porcentaje en la inversión social según crece el PIB. Asegurando la justicia social, la equidad y con ello también las posibilidades reales de mejoras que implican la reducción de la pobreza.

En general durante 1997 se logró mantener los índices de reducción del desempleo abierto y la subutilización laboral, y aumentaron los ingresos promedio.

Según se indica en el cuarto informe sobre el Estado de la Nación, el sector empresarial consideró mejor la evolución de la economía en 1997, además que los principales problemas que limitaron un aumento en la actividad económica en los últimos años fueron, en primer lugar las distorsiones (causadas principalmente por el mal estado de la infraestructura, las elevadas tarifas eléctricas, el exceso de regulaciones y falta de acceso al crédito, el servicio de la deuda interna, la inseguridad ciudadana, el poco desarrollo del mercado de capitales, la deficiente reforma del Estado.

Parece ser que las empresas aprovecharon el crecimiento económico para mejorar los niveles de rentabilidad y eficiencia productiva, pero no consideraron aumentar el empleo.

El desempeño social de las políticas públicas se considera, en general regular o malo por los diversos sectores, debido a la mala política tributaria, deficientes servicios públicos, aumentos en los precios de bienes y servicios que afectan el consumo, inseguridad, falta de trabajo, drogas, la contaminación en general, los salarios de los funcionarios públicos desmejoraron y se afectó drásticamente al sector agrícola. En general, los ticos percibieron que, aunque los indicadores económicos mejoraron, la población no recibió beneficios de la mejoría del país, claro ejemplo fue la instalación de Intel y otras industrias foráneas.

Otro de los problemas que enfrentan los costarricenses es el desequilibrio en la tenencia de la tierra, ya que el 83.8% de los propietarios poseen cerca del 1.2% del área total inscrita. Inversamente el 16.2% de los propietarios posee el 98.8% del área total, esto es un claro ejemplo de la desigualdad de la distribución del ingreso o de la riqueza entre las personas y en este caso, poco por no decir nada se realiza en Costa Rica, y esto atenta contra las posibilidades de desarrollo de los hombres y mujeres ya que limita las potencialidades de las personas, porque excluye del proceso productivo a una gran parte de la sociedad, el campesinado, la pequeña industria, en general la clase trabajadora.

En una encuesta realizada a principios de 1997, 68.8% de los hombres y 73.8% de las mujeres expresaron insatisfacción por la forma de ser de la sociedad costarricense, mientras que solo 28.9% y 22.4% respectivamente opinaron lo contrario.

No obstante, tal como se señaló en el Informe (Estado de la Nación, 1997) hay aspectos del entorno y la idiosincrasia nacional que son valorados positivamente, principalmente el ambiente y los recursos naturales; la democracia; la paz; la cultura y los valores morales, estos aspectos son los que en retrospectiva se considera han hecho grande a Costa Rica.

En una encuesta de UNIMER (1997), 92.2% de los hombres y 91,8% de las mujeres consideraron que en la sociedad se han perdido valores esenciales, principalmente la honestidad, la moral, la honradez, la confianza, los valores familiares y los espirituales.

Las instituciones públicas tienen índices de credibilidad y confianza bastante bajos, mientras que las organizaciones de base y la Iglesia, aparece con altos niveles de respaldo, por lo que las organizaciones toman una importancia estratégica para incentivar la participación de la sociedad civil en la discusión, toma de decisiones y ejecución de estas, máxime si tomamos en cuenta que el 91% de los costarricenses dice estar dispuesto a participar en actividades comunales para por ejemplo recuperar el medio ambiente, de forma voluntaria.

Por otra parte cabe destacar el índice de desarrollo relativo al género, que capta las desigualdades entre Género, Costa Rica se encuentra en el puesto 39, esto principalmente por desigualdades en el ingreso, ya que estas reciben un 26.9% menos que los hombres, a pesar de su similitud educacional y en cuanto a la potencialidad de género se coloca en el puesto 28.

ESCENARIOS Y EXPECTATIVAS FUTURAS

El proceso de Globalización ha provocado mayores opciones de integración: la eficiencia y bajo costo de las telecomunicaciones, ampliación de mercados, la homogeneización e intercambio cultural.

Aprovechar este proceso requiere alcanzar un alto crecimiento económico pero con una equidad y justicia social y la incorporación de las personas no solo en la toma de decisiones sino también en la ejecución de las mismas, si esto no se logra la polarización y la exclusión social. Este último camino no es el que ha caracterizado históricamente al pueblo costarricense pero los procesos de apertura y Globalización han provocado un distanciamiento entre las clases media y baja con respecto a la alta.

en lo que corresponde a materia constitucional según lo señala la ministra de justicia, Soledad Alvear.

Las principales demandas y críticas que los costarricenses le hacen a su país son más que de una reducción del aparato del Estado una mayor eficiencia y eficacia en el papel que este hace con las actuales instituciones, claro ejemplo de esto es en lo que se refiere a mejorar y mantener la estabilidad de la situación económica para que se dé una estabilidad que traiga consigo mayor tranquilidad y confianza al país, mayor inversión, empleo, aumento de la productividad, en general aumentar la inversión social según crece el PIB, asegurando la justicia social, la equidad y con ello también las posibilidades reales de mejoras que implican la reducción de la pobreza y con ello se logra el desarrollo de todos y cada una de las personas, esto no es otra cosa que el reflejo y aplicación de los valores humanos en la solución de los problemas de un país.

Esta reflexión busca describir e ilustrar la situación de ambas naciones, quedando claro que aunque hay diferencias, éstas en la mayoría de los casos no son drásticas pero el proceso histórico en cada nación es absolutamente diferente, aunque sus realidades poseen algunos grados de similitud es difícil utilizar el caso chileno, por sus orígenes históricos, pero sí creo en que en lo que se refiere a los principios que lo rigen, con respecto a la pobreza y el desarrollo social son absolutamente compatibles, es más, creo que hasta son tan parecidos que resulta difícil decir que copiando el modelo chileno logremos claras diferencias, creo más bien que lo que ha sucedido en Costa Rica es que los principios en el caso o modelo costarricense (si así se quiere llamar) es que se ha desteñido o perdido su pureza, así lo demuestra las principales demandas de los ciudadanos, que son muy similares a las del pasado, es por ello que debemos buscar a través de la sociedad comunitaria que se estimulen y agrupen intereses comunitarios, así es como se logra la participación de la gente, en un modelo social de mercado que permita una distribución más equitativa de la riqueza, así es como se puede lograr erradicar la pobreza y encontrar el crecimiento económico que es necesario pero no suficiente para el desarrollo humano puesto que este estado, se logra a través de mejor calidad de vida logrado a través del desarrollo económico con rostro humano, buscando...

"...Conciliar el crecimiento económico con la justicia social, recordando que lo que se puede no siempre es lo que se quiere."

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Adaptado de la Exposición del Ministro de Economía en el Taller, Libro de la defensa, en julio de 1996.
2. Guardia, 1994.

BIBLIOGRAFÍA

Primer Seminario Regional sobre Pobreza y Mundo Evangélico, Valparaíso, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Diciembre 1994.

"Nuevos espacios, cristianismo, política y cultura". *Pobreza y Sociedad Nº 3.* Instituto Chileno de Estudios Humanísticos 1996.

Cuarto Informe del Estado de la Nación, PNUD, Miguel Gutiérrez. 1998.

Social Panorama of Latin America, ECLAC, ONU, 1998.

Anexo
COMPARACIÓN DE VARIABLES MACROECONÓMICAS CLAVE, 1959-95
(Variación porcentual, a menos que se indique otro)

Variable	Alessandri 1959-64	Frei M. 1965-70	Allende 1971-73	Pinochet 1974-89	Aylwin 1990-93	Frei R 1994-95
Crecimiento PIB	3.9	4.1	1.1	2.9	6.3	6.4
Tasa de Inflación	26.6	26.3	285.7	79.9	17.7	8.6
Tasa de Desempleo	5.2	5.9	4.7	17.3	5.5	5.7
Salario Real (1970=100)	62.2	84.2	90.0	82.2	100.1	109.2
Tasa de inversión fija (% del PIB)				17.9	23.7	26.8
Déficit sector público (% del PIB)	4.7	2.1	16.1	0.5	-1.5	n.d.

Fuente: French-Davis y Labán (1995), y Banco Central de Chile.

Esta situación llama a la reflexión de todos ya que solo a través del trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil organizada se pueden obtener políticas sociales que permitan aumentar mayores niveles de integración social.

Este contexto hace imperativa la necesidad de ver en la educación la herramienta principal para incorporarse con éxito al tan citado proceso de Globalización, logrando así mayores niveles de equidad, justicia e igualdad en las oportunidades y recursos producidos por todos en una sociedad, eso es integración social.

Para quienes viven en condiciones más difíciles que los de la mayoría, es necesario entender que su capacidad de superar la pobreza depende de: la significativa mejora de los servicios así como de los programas sociales, el fortalecimiento de las redes de protección social y de la calificación de estos en áreas productivas.

Ni el crecimiento, ni la distribución nos llevarán a superar definitivamente los problemas de la pobreza, según podemos comprobarlo en los países desarrollados, en cambio lo que si podemos hacer es reducir de manera sistemática y permanente en el tiempo, del número de familias que viven en esta difícil situación.

Por otra parte el desarrollo genera una gama de nuevos problemas y nuevos tipos de pobreza y marginación. El Estado hoy en día es incapaz de solucionar problemas tan complejos como este, por ello se hace necesario la confluencia de todos los sectores sociales (Gobierno, Sociedad civil organizada, empresas y ONG) coordinados.

CONCLUSIONES

El Índice de Desarrollo Humano tanto de Chile como de Costa Rica son muy parecidos, aunque recientemente es mejor el del primero, pero este resultado es inverso en cuanto a los niveles de pobreza e indigencia, pese a que Chile realiza esfuerzos significativos en los últimos años.

Es de gran importancia señalar que en ambos países hay una deficiente distribución de la riqueza pero que aún así Costa Rica se encuentra en mejores condiciones, ya que sus instituciones le permiten mantener un mejor nivel de equidad y de acceso a oportunidades principalmente caracterizado por una educación pública con mayor cobertura y calidad, reflejado también en los índices de ingreso a la educación superior, así como de las posibilidades de acceso a la salud pública aunque en este caso vale la pena destacar que se debe gracias a los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBAIS) que son equipos de educación preventiva.

Ambos países muestran altos niveles de apertura a la inversión económica externa, en el caso de Costa Rica este presenta niveles superiores al 76% (según el Cuarto Estado de la Nación del PNUD), aunque ha quedado claro que esta no supera el 15% del total de las inversiones que se realizan en estos países, ya que el 85% es inversión nacional, estos mismos datos se reflejan cuando hablamos de la Producción Bruta Mundial. En el caso de Chile este exporta alrededor del 28% de su producción, mientras que el promedio mundial oscila en el 15-20 %.

A nivel político vale la pena destacar la pérdida de la credibilidad en los políticos, principalmente en el caso de Costa Rica, aunque cabe destacar la confianza en el sistema democrático y en las organizaciones sociales a nivel comunal, lo cual implica una anuencia a participar en la solución de muchos de los problemas que enfrentan hoy en día ambos países.

Otra de las coincidencias en ambas naciones se refiere a la clara visión de que la educación así como la salud son los medios de progreso, es por ello que poseen altas proporciones de presupuesto que dedican a la inversión social, como principal medio para insertarse en el mercado internacional.

Es necesario en ambos países instrumentar la descentralización gubernamental, del gobierno central al municipal y comunal, para poder delegar buena parte de las funciones que de todas maneras son responsabilidad directa de los segundos ya que el primero es incapaz de asumirla por la complejidad de las demandas sociales.

Cabe destacar que aunque Costa Rica posee un IDH parecido al de Chile, Costa Rica ha sido capaz de mantenerlos sin que haya tenido todavía que privatizar sus instituciones públicas lo que le ha permitido mantener los instrumentos gubernamentales estratégicos como son las telecomunicaciones, la generación de electricidad, los principales Bancos del sistema financiero. La Caja Costarricense del Seguro Social, el monopolio de los seguros, la refinería de petróleo, y todo el sistema de educación pública incluyendo el superior, se encuentra financiado y manejado casi en su totalidad por el Estado lo que le permite la posibilidad de incidir de manera directa en la universalidad del acceso de estos bienes todavía sociales. Además la gran mayoría de los costarricenses respalda y defiende a estas instituciones porque las considera no solo suyas sino que cree en el papel que estas juegan en la sociedad.

El Modelo Chileno o tercera vía se basa en las medidas implantadas bajo el Régimen de Augusto Pinochet, con un muy alto costo social que implicó una violación sistemática de los Derechos Humanos, imposible de aplicar en Costa Rica bajo cualquier situación, en 1990 con la llegada de la democracia a Chile y la obtención de la Presidencia de la Democracia Cristiana en concertación con los socialistas, que ha buscado a lo largo una importante reducción de la pobreza y una erradicación de la pobreza extrema.

En la actualidad aunque mucho se ha avanzado en materia de transición política, existen todavía claros rezagos

Revista RELACIONES INTERNACIONALES. 62-65.
Escuela de Relaciones Internacionales.
Universidad Nacional. Heredia. Costa Rica.
Primer semestre de 2000 - Segundo semestre de 2001.
pp. 45-56.

EL NUEVO DERECHO DEL MAR, LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR, OTROS INSTRUMENTOS LEGALES AFINES Y ACCIONES A REALIZAR

Mayrand Ríos Barboza
Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales
Miembro del Consejo Director del International Ocean Institute
Universidad Nacional, Costa Rica

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

Para entender el por qué hoy en día hablamos de "un nuevo derecho del mar", haremos una breve referencia histórica del Derecho del Mar, dividiendo su historia en tres fases:

a) Antes de 1958, hasta donde podríamos hablar de un derecho del mar "tradicional", que se había conformado fundamentalmente por la normativa que las grandes potencias navales habían venido desarrollando en los mares o en sus dominios navales.

b) De 1958 a 1973, período en el cual las Naciones Unidas convocan y realizan las Conferencias Internacionales sobre el Derecho del Mar. La Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar se realizó en Ginebra en 1958, en la que se adoptaron cuatro convenciones: la de Alta Mar; la del Mar Territorial y la Zona Contigua; la de la Plataforma Continental; y la de Pesca y Conservación de Recursos Vivos en Alta Mar[1]. Estas convenciones se basaron en borradores preparados por la Comisión de Derecho Internacional. La Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar también se realizó en Ginebra en 1960, la cual no logró alcanzar acuerdos sobre la anchura del mar territorial y zonas pesqueras.
En este período es importante resaltar el discurso del Embajador de Malta en el Seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Doctor Arvid Pardo, el 1º de noviembre de 1967, en donde resaltaba la existente rivalidad de las superpotencias sobre los océanos, la constante y permanente contaminación que estaba envenenando el mar, las conflictivas demandas legales existentes entre estados y las posibles implicaciones para un orden estable. Pero fundamentalmente mostraba la riqueza potencial sobre los fondos marinos que constituía todo un "patrimonio común de la humanidad".
En respuesta a la creciente preocupación sobre la posible militarización de los fondos marinos así como las llamadas a declarar los mismos como *herencia común de la humanidad*, la Asamblea General de Naciones Unidas estableció en 1967 un Comité Ad-Hoc. Ya en 1968, por el informe de este comité, la misma Asamblea estableció el Comité para Usos Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos más allá de los límites de la Jurisdicción Nacional.
En 1970 la Asamblea General adoptó en forma unánime la Declaración de Principios preparada por el Comité, la cual declaraba *"Los fondos marinos y oceánicos así como el subsuelo, más allá de los límites de la jurisdicción nacional, así como los recursos de dicha área como herencia común de la humanidad"* y reservada para propósitos pacíficos, no sujeta a apropiación nacional alguna ni ser explorada ni explotada, sino de

acuerdo con un régimen internacional que se establecerá.

La Asamblea, reconociendo que los problemas del espacio oceánico estaban interrelacionados y necesitaban ser considerados como un todo, decidió convocar a una nueva conferencia[2] para preparar un tratado que comprendiera todo sobre el derecho del mar en 1973, e instruye a la Comisión ampliada para que se hiciera cargo de los trabajos preparatorios de dicha Conferencia. La Conferencia se encargaría del establecimiento de un régimen internacional equitativo para la zona y los recursos de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, fuera de los límites de la jurisdicción nacional; una definición precisa de esa zona, y un elevado número de temas conexos relacionados con los regímenes de alta mar, la plataforma continental, el mar territorial, la preservación del medio marino y la investigación científica.

c) Una última fase la podemos señalar después de 1973, donde de manera continua y persistente se desarrolla en forma más detallada y con una participación de la mayoría de los Estados del planeta, lo que podríamos llamar el *Derecho del Mar Contemporáneo*, mediante la celebración de la **Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar**[3], que inició sus sesiones en 1973 en Nueva York, y con sesiones en otros lugares durante siete años[4]. El texto final de la nueva Convención se aprobó el 30 de abril de 1982, por una votación de 130 a 4, con 17 abstenciones[5]. De los Estados que se abstuvieron en ese entonces, al presente, agosto del 2001, 13 de ellos han ratificado, y por consiguiente son parte de la misma[6]. Cuando fue abierta para su firma en Bahía Montego, Jamaica, el 10 de diciembre de 1982, la nueva Convención sobre el Derecho del Mar, fue firmada por 117 Estados, representando el mayor número de firmas jamás estampadas en un tratado el primer día. Entró en vigencia el 16 de diciembre de 1994 (68 Estados se habían obligado conforme al artículo 308).

La Asamblea General ha insistido en la importancia de aumentar el número de las partes de los estados de la Convención y del Acuerdo referente a la puesta en práctica de la parte XI de la Convención para alcanzar la meta de la participación universal. La parte XI ha sido el corazón de la controversia de CNUDM, que crea un régimen internacional para la explotación minera más allá de la jurisdicción nacional en las profundidades del fondo del mar, un área que la CNUDM declara "patrimonio común de la humanidad" (Artículo 136). La Parte XI crea un nuevo cuerpo de la ONU la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, y obligaciones de compartir tecnología y las ventajas financieras derivadas de la explotación minera de las profundidades del fondo del mar. Las objeciones de países industrializados se han referido a estas provisiones.

La Asamblea General también reiteró el invitar a todos los Estados que no lo habían hecho, para convertirse en partes de estos instrumentos[7]. Al 3 de agosto del 2001, ciento treinta y cinco (135) Estados habían ratificado, adherido o sucedido la Convención[8]. Entre los estados costeros, los 32 siguientes no son todavía partes de la convención: 6 estados en la región africana (Congo, Eritrea, Liberia, Jamahiriya Arabe de Libia, Madagascar y Marruecos); 13 estados en la región asiática y pacífica (Bangladesh, Camboya, República Popular Democrática de Corea, Irán (República Islámica de), Israel, Kiribati, Niue, Qatar, República Arabe Siria, Tailandia, Turquía, Tuvalu, y Emiratos Arabes Unidos); 7 estados en Europa y Norteamérica (Albania, Canadá, Dinamarca, Estonia, Latvia, Lituania y Estados Unidos de América) y 6 estados en la región latinoamericana y del Caribe (Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Perú y Venezuela).

Entre los Estados sin salida al mar, 27 estados deben también considerar el responder a la llamada de la Asamblea General, vista la importancia de las provisiones de la parte X de la Convención para ellas. Estos Estados son: Afganistán, Andorra, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Bhután, Burkina Faso, Burundi, República Central Africana, Sábalo, Etiopía, Santa Sede, Hungría, Kazakhstán, Kyrgyzstán, Lesotho, Liechtenstein, Malawi, Niger, República de Moldova, Rwanda, San Marino, Swazilandia, Suiza, Tajikistán, Turkmenistán y Uzbekistán[9].

Dentro de este proceso de Codificación del Derecho del Mar en el seno de las Naciones Unidas, con el fin de adaptar las normas jurídicas a las nuevas exigencias, según Scovazzi[10], han aparecido zonas *sui generis* adyacentes al mar territorial, en las que el Estado ribereño disfruta de derechos específicos en relación con materias concretas, aunque no dispone de una soberanía plena. Con la aparición de estas zonas, surge la necesidad de normas adecuadas para contemperar las actividades potencialmente confluyentes que se desarrollan en un mismo espacio por obra de diferentes Estados, como la extracción de carburos y la navegación, y de normas que se aseguren un régimen lo más coherente posible para aquellas exigencias que no se prestan a rígidas demarcaciones espaciales, como la protección del medio ambiente o la gestión racional de los recursos biológicos.

Para Scovazzi, la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar "constituye un instrumento que de un lado refleja el derecho del mar consuetudinario y, de otro, contribuye a su desarrollo progresivo, influenciando de diversas maneras la práctica posterior de los Estados[11].

¿QUÉ REGULA LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS DE DERECHO DEL MAR?

Los tratados (o convenciones, que significan lo mismo) son una de las maneras más importantes de crear derecho internacional. Los tratados son acuerdos entre los Estados que los atan legalmente. La CNUDM es un equilibrio de compromisos. Una de sus características más importantes es el hecho de que la CNUDM es un todo integral. Con la única excepción de la renegociación de la Parte XI, hay una comprensión clara que el paquete de CNUDM es un todo integral. A los Estados no se les permite hacer ninguna reserva al aceptar por firma o adhesión la Convención. La CNUDM es considerada por muchos la "constitución para los océanos". Es uno de los tratados más importantes del mundo.

La CNUDM cubre virtualmente todas las áreas de la administración y del uso de los océanos en un paquete enorme. La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar incluye casi todos los espacios marítimos y sus usos, incluyendo la navegación y sobrevuelos, exploración y explotación de recursos, conservación y contaminación, pesca y embarcaciones.

Sus trescientos veinte artículos y sus nueve anexos constituyen una guía para los Estados en el mundo de los océanos, definiendo zonas marítimas, estableciendo reglas para delimitar fronteras marítimas, asignando derechos, deberes y responsabilidades a los Estados, y proporcionando la maquinaria para el arreglo de las disputas.
En forma esquemática podemos visualizar las principales disposiciones de la CNUDM, de la siguiente manera:

- ✓ ***Fijación de límites:***
  - *Mar territorial.*
  - *Zona contigua.*
  - *Estados archipielágicos (régimen de las islas).*
  - *Plataforma Continental.*
  - *Zona Económica Exclusiva.*
  - *Derechos de Navegación.*
  - *Paso a través de Estrechos Internacionales.*
  - *Paso Inocente.*
  - *Paso en Tránsito.*
- ✓ ***Alta Mar.***
- ✓ ***Conservación y Administración de los Recursos Vivos.***
- ✓ ***Derecho de acceso al mar y desde el mar de los Estados sin litoral.***
- ✓ ***La "Zona"***
  - Explotación minera de los Fondos Marinos.
- ✓ **Protección del Medio Ambiente Marino.**
- ✓ **Investigación Científica Marina.**
- ✓ ***Arreglo de Diferencias.***

También en forma esquemática podemos indicar así las partes reguladas en la Convención:

- ❒ ***Zonas marítimas bajo jurisdicción nacional*** *(partes I - X: Artículos 1-132).*
- ❒ ***Zonas marítimas bajo jurisdicción internacional*** *(Parte XI: Artículo 133 -191).*
- ❒ ***Medio ambiente marino, investigación científica, desarrollo y transferencia de tecnología marina*** *(partes XII, XIII y XIV: Artículos 192-278).*
- ❒ ***Arreglo de disputas*** *(Parte XV: Arts. 279-299).*
- ❒ ***Anexos*** *V (Conciliación), VI (Estatuto del TIM), VII (Arbitraje), y VIII (Arbitrajes especiales).*

Entre los puntos que es necesario resaltar de la Convención encontramos:

- Los Estados Costeros ejercitarán su soberanía en su mar territorial hasta las doce millas náuticas de anchura[12], pero a las embarcaciones extranjeras se les permitirá el "paso inocente[13]" a través de estas aguas. Adyacente a esta los Estados tendrán una "Zona Contigua"[14] con fines específicos en materia de fiscalización de asuntos aduaneros, fiscales y sanitarios de su territorio.
- A las embarcaciones y aeronaves de todos los países se les permitirá el "paso en tránsito"[15] rápido e ininterrumpido a través de los estrechos utilizados para la navegación internacional; los Estados a lo largo de los estrechos podrán regular aspectos relacionados con ese paso[16].
- Los Estados Archipielágicos[17], constituidos por un grupo o grupos de islas relativamente cercanas y por aguas interconectadas, tendrán soberanía sobre el área marítima encerrada por las líneas rectas trazadas entre los puntos más sobresalientes de las islas[18]; todos los otros estados disfrutarán del derecho de paso a través de líneas marítimas designadas[19].
- Los Estados Costeros tendrán derechos soberanos en la llamada zona económica exclusiva[20] de doscientas millas náuticas[21], con respecto a sus recursos naturales u ciertas actividades económicas, y también ejercerán su jurisdicción sobre la investigación marítimo-científica y su protección ambiental. El resto de los Estados tendrán en la zona económica exclusiva libertad de navegación y sobrevuelo así como la libertad de descansar en su fondo marino cables y tuberías.
- Estados sin litoral[22] y geográficamente en desventaja[23] tendrán la oportunidad de participar en la explotación de parte de la zona de pesca sobre bases de equidad cuando un estado costero no lo haga por sí mismo;

para especies altamente migratorias de peces y de mamíferos se acordarán protecciones especiales.

- Los Estados Costeros tendrán derechos soberanos[24] sobre la plataforma continental[25] para su exploración y explotación; la plataforma se extenderá al menos hasta las doscientas millas náuticas desde la costa, y a veces a una mayor distancia, bajo específicas circunstancias.
- Los Estados Costeros compartirán con la comunidad internacional parte de sus ganancias derivadas de la explotación de recursos de cualquier parte de la plataforma más allá de las doscientas millas[26]. Una Comisión de Límites de la Plataforma Continental recomendará a los Estados sus límites exteriores cuando esta se extienda más allá de las doscientas millas[27].
- Todos los Estados[28] disfrutarán de las tradicionales libertades de navegación, sobrevuelo, investigación científica y pesca en alta mar. Asimismo, estarán obligados a adoptar y cooperar con otros estados en la adopción de medidas para manejar y conservar los recursos vivos.
- El mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de las islas[29] serán determinadas de acuerdo con las reglas aplicables a los territorios, pero en rocas en las cuales no pueda darse vida humana habitable o vida económica propia no tendrá zona económica exclusiva ni plataforma continental, aunque sí mar territorial.
- De los Estados que bordean mares cerrados o semicerrados[30] se espera la cooperación en el manejo de los recursos vivos así como en las políticas y actividades ambientales de investigación.
- Los Estados sin costas tendrán derecho de acceso y desde el mar y disfrutarán de las libertades de tránsito a través del territorio del Estado de Tránsito[31].
- Los Estados estarán obligados a prevenir y controlar la contaminación marina[32] y serán responsables por daños causados por violación de sus obligaciones internacionales para combatir tal contaminación[33].
- Toda investigación científica marina en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental será sujeta al consentimiento del Estado Costero[34], que en muchos de los casos estará obligado a otorgar el consenso de otros Estados cuando la investigación conduzca a propósitos pacíficos según determinados criterios.
- Los Estados se comprometen a promover el desarrollo y transferencia de la tecnología marina bajo términos y condiciones razonables[35], considerando todos los legítimos intereses[36].
- Los Estados estarán obligados a resolver por medios pacíficos[37] sus disputas relacionadas con la interpretación u aplicación de la Convención.
- Las disputas serán presentadas ante el Tribunal Internacional de Derecho del Mar, que se establece en la Convención, ante la Corte Internacional de Justicia o ante un arbitraje[38]. La Conciliación estará también disponible y, ante ciertas circunstancias, dicha presentación será obligatoria. El Tribunal tendrá jurisdicción exclusiva sobre las disputas relativas a la actividad minera de los fondos marinos.

LA NUEVA CONVENCIÓN EN LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS

La Convención ha proporcionado a los Estados las bases fundamentales para conducir sus aspectos relacionados con el espacio oceanográfico, sus usos y recursos, incluso antes de que entrara en vigencia el 16 de noviembre de 1994, pues ha sido utilizado como un derecho consuetudinario, para aquellos Estados que, si bien la habían ratificado, no la podían aplicar a nivel internacional hasta tanto la misma no entrara en vigencia. En efecto, los Estados, a través de su legislación nacional, han considerado la autoridad de la Convención como un instrumento legal internacional importante en todos los asuntos que la misma persigue. Hoy día muchos Estados costeros han incorporado en su legislación constitucional muchas de las normas estipuladas en la Convención.

Otra área de gran impacto positivo es el de paso de barcos en el mar territorial o a través de estrechos utilizados para la navegación internacional sin entorpecimiento del paso inocente o el paso en tránsito.

Es importante resaltar que la entrada en vigencia de la Convención no solo ha sido por la voluntad e interés en un orden estable por parte de los Estados. La participación decidida de quienes han ocupado la Secretaría General ha sido importante desde 1990. Como es conocido, la Convención es aceptada sin reservas; es decir, su aprobación era por consenso, y no admite excepciones.

Por la importancia de la Convención para la protección y preservación del medio marino, así como la creciente preocupación por el mantenimiento de la paz, la justicia y el progreso de todos los pueblos, el Secretario General Pérez de C. 1990 a 1994 realizó una serie de consultas con los Estados sobre asuntos relacionados con la Parte XI de la Convención, que era la que estaba impidiendo el acuerdo entre los Estados para que entrara en vigencia la Constitución.

Es por tal motivo que, aparte de la Convención, existe un "acuerdo especial" de julio de 1994 entre los Estados, en donde se considera dicho Acuerdo como parte integrante de la Convención (Acuerdo Relativo a la puesta en ejecución de la parte XI de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982, artículo 2)[39]. El Acuerdo debe ser interpretado y ser aplicado junto con la Convención como un solo instrumento, y en el caso de que se

diera una inconsistencia entre el Acuerdo y la Parte XI de la Convención, las provisiones del Acuerdo prevalecerán. Después del 28 de julio de 1994, cualquier ratificación o accesión a la Convención representa igualmente la manifestación de obligarse por el Acuerdo. Además, ningún Estado o entidad puede establecer que su consentimiento se limitará al Acuerdo a menos que haya establecido previamente que se obligará por la Convención o al menos que establezca que tal consentimiento lo es tanto para con el Acuerdo y la Convención al mismo tiempo.

Dicho Acuerdo, según el artículo 6, entraría en vigencia una vez que cuarenta estados establecieran su consenso, lo cual se cumplió el 28 de julio de 1996. Al 10 de agosto del 2001[40], 100 Estados lo habían ratificado o adherido el Acuerdo.

No todas las partes de los Estados de la Convención son partes del acuerdo referentes a la puesta en práctica de la parte XI. Un número de estados que se convirtieron en partes de los Estados de la Convención antes de la adopción del Acuerdo en la parte XI tienen todavía que expresar su consentimiento de que se obligarán por el Acuerdo. Tales Estados, que no son limitados legalmente por el Acuerdo pero se consideran aplicar el Acuerdo de hecho, son: Angola, Antigua Barbados, Bahrein, Bosnia y el Herzegovina, Botswana, Brasil, Camerún, Cabo Verde, Comoro, **Costa Rica**, Cuba, República Democrática del Congo, Djibouti, Dominica, Egipto, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Iraq, Kuwait, Malí, Islas Marshall, México, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Santo Tomás y Príncipe, Somalia, Sudán, Túnez, Uruguay, Vietnam y Yemen[41].

LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR COMO REGLAS MARCO Y SU RELACIÓN CON OTRAS CONVENCIONES

Mientras que CNUDM proporciona el detalle considerable en algunos tópicos (por ejemplo cómo medir zonas marítimas tales como el mar territorial, la explotación minera del fondo del mar), en otras áreas proporciona reglas marco en las que se asume que las regulaciones detalladas tienen o serán resueltas a través de otros acuerdos o foros internacionales.

Por ejemplo, el Artículo 211 sobre contaminación causada por buques, requiere en efecto, los Estados parte de las CNUDM "actuando a través de la organización internacional competente establecerán reglas y estándares de carácter internacional para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por buques". Esto indica necesariamente una referencia a la Organización Marítima Internacional I (IMO) y a las convenciones convenidas bajo sus auspicios, tales como MARPOL 73/78.

Como otro ejemplo, una relación similar existe entre CNUDM y la Comisión Internacional de la Pesca de ballenas (IWC) por cuanto el Artículo 65 de CNUDM que requiere de los Estados cooperar "con objeto de la conservación de mamíferos marinos y en el caso especial de los cetáceos, realizarán, por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, actividades encaminadas a su conservación, administración y estudio".

En otras áreas, tales como la de contaminación procedente de fuentes terrestres (Artículo 207) y administración de las industrias pesqueras de alta mar, CNUDM también fija las provisiones marco, pero donde IMO y los IWC mediante sus respectivas convenciones, proporcionan las regulaciones detalladas al respecto.

Por supuesto, estos vacíos necesitarán ser completados con la conclusión de otros acuerdos.

En el conjunto, muchas de las reglas en CNUDM son de una naturaleza general y necesitarán ser traducidas en la práctica con la acción por los Estados, antes de que el contenido de estas reglas llegue a estar totalmente claro.

LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR (CNUDM) Y LA CONFERENCIA SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (CNUMA)

En Río, 172 gobiernos, incluidos 108 Jefes de Estado y de Gobierno, aprobaron tres grandes acuerdos que habrían de regir la labor futura:

a) el **Programa 21** (o Agenda 21), un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible;
b) la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo**, un conjunto de principios en los que se definían los derechos civiles y obligaciones de los Estados; y
c) una **Declaración de Principios Relativos a los Bosques**, serie de directrices para la ordenación más sostenible de los bosques en el mundo.

Se abrieron a la firma además dos instrumentos con fuerza jurídica obligatoria: la **Convención Marco sobre el Cambio Climático** (no se puede poner en práctica sin que se analice la relación océano/atmósfera, lo cual en gran medida determina el clima), y el **Convenio sobre la Diversidad Biológica**. Al mismo tiempo se iniciaron negociaciones con miras a una Convención de lucha contra la desertificación, que quedó abierta a la firma en octubre de 1994 y entró en vigor en diciembre de 1996[42].

En el Programa 21, que contiene más de 2.500 recomendaciones prácticas, se abordan los problemas urgentes de hoy en día. El mismo tiene por objeto preparar al mundo para los retos del próximo siglo e incluye propuestas concretas en cuestiones sociales y económicas, como la lucha contra la

pobreza, la evolución de las modalidades de producción y de consumo, la dinámica demográfica, la conservación y ordenación de nuestros recursos naturales, la protección de la atmósfera, los océanos y la diversidad biológica, la prevención de la deforestación y el fomento de la agricultura sostenible.

Todo el proceso de ratificación y puesta en práctica de la **Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)**, y su desarrollo institucional, se ha manifestado en los niveles nacional, regional y global, y se ha sobrellevado con la **Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD)**, incluso hasta en su preparación, las convenciones, acuerdos y programas que se adoptaron.

Estos dos procesos, el de CNUMAD y el de CNUDM son como dos corrientes que se unen en un gran río: entre ellos se fortalecen y juntos podríamos decir, ya han comenzado a transformar el Sistema de Naciones Unidas en esta materia.

Dentro del texto de la **Agenda 21**, o **Programa 21**, es necesario considerar en particular el Capítulo 17, que desarrolla los temas sobre los mares y los océanos, y el mismo se basa completamente en la Convención de Derecho del Mar.

En otras palabras, la CNUDM provee el esquema legal, sus mecanismos de refuerzo y el sistema de arreglo de disputas. Por otro lado, CNUMAD, provee los medios financieros, aunque no los suficientes, para la puesta en práctica de sus convenciones, acuerdos y programas, algo que la Convención de Derecho del Mar no tiene. Para poner en práctica el Capítulo 17 significa poner también en práctica la CNUDM. Ambos procesos requieren del desarrollo de recursos humanos, en la que el proceso de CNUMAD lo facilita.

CNUMAD ha afectado a CNUDM en otra forma. La Agenda 21 es comprensiva. Ella tiene que ver con los océanos, la tierra, y la atmósfera. Tiene que ver con las actividades humanas y sus efectos en la biosfera como un todo. De esa manera resalta el hecho que los problemas del espacio oceánico están muy cercanos e interrelacionados con la necesidad de que sea considerado el ambiente como un todo; de que los problemas del mundo en que vivimos están muy interconectados y necesitan ser considerados como un todo.

En otras palabras, CNUMAD nos conduce a pensar acerca de la CNUDM de otra manera: no solo afecta nuestras actividades en los océanos pero sus conceptos revolucionarios e innovadores podrían afectar el sistema en su totalidad.

LA CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR Y LA CONVENCIÓN SOBRE BIODIVERSIDAD

La Convención sobre Biodiversidad tiene un componente muy importante: la mayor parte de las especies viven en el mar no en tierra.

El artículo 25 del Convenio sobre la Diversidad Biológica dispone el establecimiento del "Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico" (**OSACTT**) para que preste a la Conferencia de las Partes y, cuando proceda, a sus otros órganos subsidiarios, asesoramiento oportuno sobre la aplicación del Convenio. Cuatro elementos del programa de trabajo aprobado por la Conferencia de las Partes que guardan relación con el mandato específico en materia de biodiversidad costera y marina dado al OSACTT[43]. Uno de estos es precisamente la "Cooperación con otros convenios: Considerar la relación del Convenio con la Convención sobre el Derecho del Mar, haciendo referencia concreta a las medidas de conservación y utilización sostenible de los recursos biológicos marinos" (UNEP/CBD/COP/1/13, párr. 16 c).

Hay actualmente una gran cantidad de acuerdos e instrumentos en vigor que guardan relación con la diversidad biológica marina y costera[44]. Entre los convenios y otros instrumentos que deberían ser objeto de atención prioritaria según OSACTT[45], figuran:

a) Convenios sobre mares regionales y sus protocolos conexos, tales como:
   a. Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación;
   b. Convenio regional para la conservación del medio ambiente del Mar Rojo y el Golfo de Adén; y
   c. Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe;
b) La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982;
c) La Convención internacional para la reglamentación de la caza de la ballena;
d) La Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres;
e) El Convenio sobre las marismas de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar);
f) La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES);
g) La Convención Marco sobre el Cambio Climático;
h) El Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimientos de desechos y otras materias; y
i) La Estrategia de gestión y aprovechamiento de pesquerías, de la FAO, y el Código de Prácticas sobre Pesquerías de la FAO.

Pero no solo es necesario el conocer la existencia de este tipo de tratados internacionales sobre la materia, sino que es indispensable el realizar los respectivos acuerdos de coordinación, no solo para no duplicar esfuerzos sino para un mayor provecho de la normativa nacida en el debate y el consenso de las naciones. Y así lo ha reconocido OSACTT al

indicar que teniendo en cuenta que hay diversos convenios regionales y mundiales relativos a diferentes componentes de la biodiversidad marina y costera, el OSACTT quizá desee concertar arreglos de colaboración con algunos de ellos a fin de cumplir la tarea de evaluar la eficacia de las medidas [46].

Entre estos convenios deberían figurar, por lo menos:

a) Los convenios sobre mares regionales;
b) La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982;
c) La Convención sobre especies migratorias;
d) La Convención internacional sobre las ballenas;
e) La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES);
f) El Convenio sobre las marismas de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convenio de Ramsar);
g) La Convención Marco sobre el Cambio Climático;
h) El Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL); y
i) Diversos acuerdos sobre pesquerías (en particular los relacionados con los cardúmenes altamente migratorios y transfronterizos).

¿Qué debemos hacer en el contexto oceánico y costero?

Considerando las distintas Convenciones relacionadas con los océanos, sus usos y recursos, es necesario tomar acciones puntuales, tanto por los tomadores de decisión, así como por todos aquellos que de una u otra manera tienen que ver con los océanos: todos.
Entre las distintas acciones a realizar, podemos indicar:

La búsqueda de la integración

- entre naciones en el contexto internacional y de los ecosistemas;
- entre los niveles de decisión gubernamental (nacional, subnacional y local);
- entre los sectores (turismo, petróleo y gas, pesquerías, minería, etc.);
- entre los lados de tierra y oceánicos de la zona costera; y
- entre disciplinas (ciencias naturales, ciencias sociales, ingenierías).

Integración entre sectores

Las consecuencias del manejo de la Convención de Derecho del Mar y el Capítulo 17 del Programa 21 son numerosas y complejas. Un buen manejo oceánico puede resumirse en el concepto de "MANEJO DE LOS USOS SOSTENIBLES DE LOS ESPACIOS OCEÁNICOS Y SUS RECURSOS".

Manejo se requiere en las siguientes áreas:

- Pesquerías y acuacultura (Parte V, VII y IX Convención; Programa C y D del Cap. 17).
- Minerales y metales (Parte V y XI).
- Embarcaciones, puertos y muelles (Partes II, III, IV. V. VII. X. XI, y XII; Programas A, 17.5, a (i); 17.30).
- Desarrollo costero e ingeniería (Parte XII, Programa B).
- Turismo (Parte XII, Programa A).
- Investigación Científica (Parte XIII, a través de todo el Capítulo 17).
- Tecnología (Parte XIV, a través del Capítulo 17).
- Defensa (barcos, monitoreo y vigilancia, Parte II, V, VI, VII, y XII).
- Desarrollo de Recursos Humanos (Partes XI, XII, XIII, XIV; a través del Cap. 17).
- Interacción de Usos (Preámbulo, Programa A)
- funcionalmente, entre diferentes usos; y
- espacialmente, entre diferentes áreas (costa, ZEE, alta mar).

Como puede observarse, el "medio ambiente" no aparece como una categoría separada. De hecho, cada una de estas áreas tiene una dimensión ambiental como parte integral de sí misma. Cada área debe ampliar su eficiencia en el sistema económico, salvaguardar la integridad del ecosistema, y promover la equidad. Esa es la esencia del nuevo paradigma en relación con los océanos y su protección y sostenibilidad para el futuro de las generaciones.

Aunque algunas áreas tienen una preocupación común, hay muchas otras que difieren en su naturaleza. Sus bases científicas y disciplinas, por ejemplo, varían —biología para las pesquerías; la geología para los minerales, arquitectura naval e ingeniería para la construcción de barcos, puertos y muelles; geografía y urbanización para el desarrollo costero—. Cada disciplina tiene en los años por venir no solo el especializarse cada vez más, sino desarrollarse.

Para poner en práctica las recomendaciones del Capítulo 17, que constituye lo que podríamos decir la actualización del nuevo derecho del mar, Elizabeth Mann[47] recomienda tres categorías de Zonas con el propósito de promover el uso sostenible de la tierra y el mar:

I. ***Áreas de Conservación***: Estas áreas ricas en biodiversidad deberán preservarse en óptimas condiciones.

II. ***Áreas Eco-redesarrolladas***: Estos ecosistemas degradados, colares y ecosistemas dañados deberán estar bajo un régimen de recuperación.

III. ***Áreas de Utilización Sostenible***: Estas áreas pueden ser dedicadas para acuacultura costera, industrias, y otras actividades de desarrollo. Este procedimiento ayudará a una conservación integrada y programas de desarrollo en áreas costeras.

En síntesis, los estilos de manejo, el sistema económico, el legal y el político e institucional tendrán que evolucionar y cambiar juntos, en un nuevo régimen de los océanos, mediante planes de manejo marítimo costero. Es en este sentido que la CNUDN y la CNUMAD han venido transformando el Sistema de las Naciones Unidas.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua *(del 29 de abril de 1958 y vigente desde el 10 de setiembre de 1964)*. Convención sobre Alta Mar *(del 29 de abril de 1958 y vigente desde el 30 de setiembre de 1962)*. Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos en Alta Mar *(del 29 de abril de 1958 y vigente desde el 20 de marzo de 1966)*. Convención sobre la Plataforma Continental *(del 29 de abril de 1958 y vigente desde el 30 de setiembre de 1962). Como un instrumento adicional a estas Convenciones se aprobó el* Protocolo Opcional sobre la Obligatoriedad de Arreglo Pacífico de Disputas.
2. El 17 de diciembre de 1970, la Asamblea General adoptó la Resolución 2750 A, B y C (XXV).
3. Para conocer la posición de los países latinoamericanos ante los diferentes temas tratados durante la conferencia, puede verse a Jorge A. Vargas y Edmundo Vargas C. *Derecho del Mar. Una Visión Latinoamericana*. México D.F.: Editorial JUS, 1976.
4. Sesiones de la Tercera Conferencia de Derecho del Mar: 1ª) Nueva York (de 13/15 de diciembre 1973). 2ª) Caracas (de 20 de junio al 28 de agosto 1974). 3ª) Ginebra (17 de marzo al 9 de mayo 1975). 4ª) Nueva York (15 de marzo al 9 de mayo 1976). 5ª) Nueva York (2 de agosto al 17 de setiembre 1976). 6ª) Nueva York (23 de mayo al 15 de julio de 1977). 7ª) Ginebra: 28 de marzo al 19 de mayo de 1978 y Nueva York (21 de agosto al 15 de setiembre de 1978). 8ª) Ginebra (18 de marzo al 27 de abril 1979) y Nueva York (16 de julio a 24 de agosto de 1979). 9ª) Nueva York: (3 de marzo al 4 de abril 1980) y Ginebra (28 de julio a 29 de agosto 1980). 10ª) Nueva York: (9 de marzo al 17 de abril 1981) y Ginebra (3 al 28 de agosto de 1981). 11ª) Nueva York (8 de marzo a 30 de abril y 22 y 24 de setiembre de 1982.)
5. Votaron en contra Estados Unidos, Israel, Turquía y Venezuela. Se abstuvieron Bélgica, Bielorrusia, Bulgaria, Checoslovaquia, España, república Democrática Alemana, República Federal de Alemania, Italia, Luxemburgo, Mongolia, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Tailandia, Ucrania, Hungría y Unión Soviética.
6. Alemania, Italia, Eslovaquia, Bulgaria, Países Bajos, España, Federación Rusa, Reino Unido, Bélgica, Polonia, Ucrania, y Luxemburgo. En: United Nations. General Assembly, 56 Session, Ocean an Law of the Sea, March, 2001, págs. 108-110.
7. Resolución 55/7 del 30 de octubre 2000 (Ver ANEXO)
8. Naciones Unidas. División de Asuntos Oceánicos y de Derecho del Mar (DOALOS). Status of the United nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 and of the Agreement relating to the implementation of Part XI of the Convention adopted by the General Assembly on 28 July 1994. New York, Actualizado: 3 de agosto del 2001.
9. United Nations. http://un.org/Depts/los/LEGISLATIONAND-TREATIES/PDFILES/STATUS2001, Agosto 10, 2001.
10. Scovazzi, Tullio. Elementos de Derecho Internacional del Mar. Madrid: Tecnos, 1995, Pág. 18
11. IBID. Pág. 21.
12. "La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores y, en caso del Estado archipielágico, de sus aguas archipielágicas, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial" (Art. 2º). "Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención" (Art. 3º).
13. "Con sujeción a esta Convención, los buques de todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial" (Art. 17).
14. "En una zona contigua a su mar territorial, designada con el nombre de zona contigua, el Estado ribereño podrá tomar las medidas de fiscalización necesarias para: Prevenir las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que se cometan en su territorio o mar territorial". (Art. 33).
15. "Se entenderá por paso en tránsito el ejercicio ...de la libertad de navegación y sobrevuelo exclusivamente para los fines de tránsito rápido e ininterrumpido por el estrecho entre una parte de la alta mar o de una zona económica exclusiva y otra parte de la alta mar o de una zona económica exclusiva". (Artículo 38, inciso 2).
16. "Los Estados ribereños de estrechos podrán designar vías marítimas y establecer dispositivos de separación de tráfico para la navegación por los estrechos, cuando sea necesario para el paso seguro de los buques". (Artículo 41, inciso 1).
17. "Por 'Estado archipielágico' se entiende un Estado constituido totalmente por uno o varios archipiélagos y podrá incluir otras islas. Por 'archipiélago' se entiende un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que la conectan y otros elementos naturales, que estén estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal" (Artículo 46).
18. "La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores y, en caso del Estado archipielágico, de sus aguas archipielágicas, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial" (Art. 2º). "1. En los lugares en que la costa tenga profundas aberturas y escotaduras o en los que haya una franja de islas a lo largo de la costa situada en su proximidad inmediata, puede adoptarse, como método para trazar la línea de base desde la que ha de medirse el mar territorial, el de líneas de base rectas que unan los puntos apropiados". (Art. 7º).
19. "... los buques de todos los Estados gozan del derecho de paso inocente a través de las aguas archipielágicas, ..." (Artículo 52, inciso 1).
20. La Zona Económica Exclusiva, "es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a este...." (Art. 55). "En la Zona Económica Exclusiva, el Estado ribereño tiene: derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y del subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua de las corrientes de los vientos" (Art. 56).
21. "La zona económica exclusiva no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial" (Art. 57).
22. "Estado sin Litoral" un Estado que no tiene costa marítima" (Art. 124.a).
23. "Los Estados sin litoral *(y los Estados en situación geográfica desventajosa)* tendrán derecho a participar, sobre una base

equitativa, en la explotación de una parte apropiada del excedente de recursos vivos de las zonas económicas exclusivas de los Estados ribereños de la misma subregión o región, teniendo en cuenta las características económicas y geográficas pertinentes de todos los Estados interesados y de conformidad con lo dispuesto en este artículo y en los artículos 61 (*Conservación de recursos vivos*) y 62" *(Utilización de los recursos vivos)* (Art. 69.1 y 70.1).

24. Los derechos son soberanos en tanto que "son exclusivos en el sentido de que si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de esta, nadie podrá emprender estas actividades sin expreso consentimiento de dicho Estado " (Art. 77.2).

25. La plataforma continental "...comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia" (Art. 76, p.1).

26. "El Estado ribereño efectuará pagos o contribuciones en especie respecto de la explotación de los recursos no vivos de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas contadas a partir de las líneas de base desde las cuales se mide la anchura del mar territorial" (Art. 82.1).

27. "...La Comisión (de Límites de la Plataforma Continental) hará recomendaciones a los Estados ribereños sobre las cuestiones relacionadas con la determinación de los límites exteriores de su plataforma continental. Los límites de la plataforma continental que determine un Estado ribereño tomando como base tales recomendaciones serán definitivos y obligatorios" (Art. 76.8).

28. La Alta mar está abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral. La libertad de la alta mar se ejercerá en las condiciones fijadas por esta Convención y por las otras normas del derecho internacional. ..." (Art. 87.1).

29. "Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de esta en pleamar" (Art. 121.1).

30. Por "mar cerrado o semi-cerrado" se entiende un golfo, cuenca marítima o mar rodeado por dos o más Estados y comunicado con otro mar o el océano por una salida estrecha, o compuesto entera o fundamentalmente de los mares territoriales y las zonas económicas exclusivas de dos o más Estados ribereños". (Art. 122).

31. "Estado de Tránsito" un Estado con o sin costa marítima, situado entre un Estado sin litoral y el mar, a través de cuyo territorio pase el tráfico en tránsito" (Art. 124.b). "Tráfico en tránsito" el tránsito de personas, equipaje, mercancías y medios de transporte a través del ter·itorio de uno o varios Estados de tránsito, cuando el paso a través de dicho territorio, con o sin transbordo, almacenamiento, ruptura de carga o cambio de modo de transporte, sea solo una parte del viaje completo que empiece o termine dentro del territorio del Estado sin litoral" (Art. 124.c).

32 "Los Estados tomarán, individual o conjuntamente según proceda, todas las medidas compatibles con esta Convención que sean necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino procedente de cualquier fuente, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades, y se esforzarán por armonizar sus políticas al respecto" (Art. 194.1).

33. "Los Estados serán responsables de los daños y perjuicios que le sean imputables..." (Art. 232). "Los Estados son responsables del cumplimiento de sus obligaciones internacionales relativas a la protección y preservación del medio marino. Serán responsables de conformidad con el derecho internacional" (Art. 235.1.9).

34. "Todos los Estados, cualquiera que sea su situación geográfica, y las organizaciones internacionales competentes tienen derecho a realizar investigaciones científicas marinas con sujeción a los derechos y deberes de otros Estados ..." (Art. 238).

35. "Los Estados fomentarán, en la esfera de la ciencia y tecnología marinas, el desarrollo de la capacidad de los Estados que necesiten y soliciten asistencia técnica en esa esfera, particularmente de los Estados en desarrollo, incluidos los Estados sin litoral y los Estados en situación geográfica desventajosa, en lo referente a la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos marinos, la protección y preservación del medio marino, la investigación científica marina, y otras actividades en el medio marino compatibles con esta Convención, con miras a acelerar el desarrollo económico y social de los Estados en desarrollo" (Art. 266.2).

36 "...incluidos, entre otros, los derechos y deberes de los poseedores, los proveedores y los receptores de tecnología marina" (Art. 267).

37. "Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia." (Art. 2.3, Carta de las Naciones Unidas. "Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscar la solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección." (Art. 33.1. Carta de las Naciones Unidas).

38. "Al firmar o ratificar esta Convención o al adherirse a ella, o en cualquier momento ulterior, los Estados podrán elegir libremente, mediante una declaración escrita, uno o varios de los medios siguientes para la solución de las controversias relativas a la interpretación o la aplicación de la Convención: a) El Tribunal Internacional del Derecho del Mar constituido de conformidad con el Anexo VI; b) La Corte Internacional de Justicia; c) Un tribunal arbitral constituido de conformidad con el Anexo VII; d) Un tribunal arbitral especial, constituido de conformidad con el Anexo VIII para una o varias de las categorías de controversias que en él se especifican." (Art. 287.1).

39. Resolución de 48/263 de la Asamblea General.

40. Naciones Unidas. División de Asuntos Oceánicos y de Derecho del Mar (DOALOS). Status of the United nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 and of the Agreement relating to the implementation of Part XI of the Convention adopted by the General Assembly on 28 July 1994. New York, updated: 10 de agosto del 2001.

41. United Nations. http://un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFILES/STATUS2001, Agosto 10, 2001.

42. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, DPI/1868/SD — Febrero 1997.

43. Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico Tecnológico. *Aspectos Científicos, Técnicos y Tecnológicos de la Conservación Y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica Costera y Marina.* Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Primera reunión, París, 4 a 8 de septiembre de 1995, Tema 5.5.3 del programa provisional. UNEP/CBD/SBSTTA/1/8; 4 de agosto de 1995.

44. Por ejemplo, un compendio publicado recientemente sobre tratados, acuerdos internacionales y otros instrumentos seleccionados que se refieren a los recursos marinos, la vida silvestre y el medio ambiente tiene más de 3.500 páginas y contiene más de 500 de esos instrumentos (Marine Mammal Commission, 1994). En un examen reciente de las prioridades y responsabilidades emanadas de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se hace referencia a un número similar de instrumentos, muchas de cuyas disposiciones tienen que ver con la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica marina y costera (Kimball, 1995).

45. Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico Tecnológico. *Op, cit.* Pág. 7.

46. *Ibídem.* Pág. 15.

47. Presidenta Honoraria del Instituto Internacional del Océano, Malta.

ANEXO
Estado de UNCLOS y los acuerdos que ponen en ejecución por orden cronológico 1982 UNCLOS - ratificaciones, accesión, sucesiones

1. Fiji (10 de diciembre de 1982)
2. Zambia (7 de marzo de 1983)
3. México (18 de marcha 1983)
4. Jamaica (21 de marcha 1983)
5. Namibia (18 de abril 1983)
6. Ghana (7 de junio de 1983)
7. Bahamas (29 de julio de 1983)
8. Belice (13 de agosto 1983)
9. Egipto (26 de agosto 1983)
10. Costa de Ivory (26 de marcha 1984)
11. Filipinas (8 de mayo de 1984)
12. Gambia (22 de mayo 1984)
13. Cuba (15 de agosto 1984)
14. Senegal (25 de octubre 1984)
15. Sudán (23 de enero 1985)
16. Santa Lucía (27 de marzo 1985)
17. Togo (16 de abril 1985)
18. Túnez (24 de abril 1985)
19. Bahrein (30 de mayo 1985)
20. Islandia (21 de junio de 1985)
21. Malí (16 de julio 1985)
22. Irak (30 de julio 1985)
23. Guinea (6 de septiembre 1985)
24. República Unida de Tanzania (30 de septiembre 1985)
25. Camerún (19 de noviembre 1985)
26. Indonesia (3 de febrero 1986)
27. Trinidad y Trinidad y Tobago (25 de abril 1986)
28. Kuwait (2 de mayo 1986)
29. Yugoslavia (5 de mayo 1986)
30. Nigeria (14 de agosto 1986)
31. Guinea-Bissau (25 de agosto 1986)
32. Paraguay (26 de septiembre 1986)
33. Yemen (21 de julio 1987)
34. Cabo Verde (10 de agosto 1987)
35. San Tomás y Príncipe (3 de noviembre 1987)
36. Chipre (12 de diciembre 1988)
37. Brasil (22 de diciembre 1988)
38. Antigua y Barbados (2 de febrero 1989)
39. República Democrática del Congo (17 de febrero 1989)
40. Kenia (2 de marzo 1989)
41. Somalia (24 de julio 1989)
42. Omán (17 de agosto 1989)
43. Botswana (2 de mayo 1990)
44. Uganda (9 de noviembre 1990)
45. Angola (5 de diciembre 1990)
46. Granada (25 de abril 1991)
47. Micronesia (Estados Federados de) (29 de abril de 1991)
48. Islas Marshalls (9 de agosto 1991)
49. Seychelles (16 de septiembre de 1991)
50. Djibouti (8 de octubre 1991)
51. Dominica (24 de octubre 1991)
52. Costa Rica (21 de septiembre 1992)
53. Uruguay (10 de diciembre 1992)
54. San Kitts y Nevis (7 de enero 1993)
55. Zimbabwe (24 de febrero 1993)
56. Malta (20 de mayo 1993)
57. San Vicente y Granadinas (1 de octubre 1993)
58. Honduras (5 de octubre 1993)
59. Barbados (12 de octubre de 1993)
60. Guyana (16 de noviembre 1993)
61. Bosnia y Herzegovina (12 de enero 1994)
62. Comoro, (21 de junio de 1994)
63. Sri Lanka (19 de julio 1994)
64. Vietnam (25 de julio 1994)
65. República Yugoslava anterior de Macedonia (19 de agosto 1994)
66. Australia (5 de octubre 1994)
67. Alemania (4 de octubre 1994)
68. Isla Mauricio (4 de noviembre 1994)
69. Singapur (17 de noviembre 1994)
70. Sierra Leona (12 de diciembre 1994)
71. Líbano (5 de enero 1995)
72. Italia (13 de enero 1995)
73. Islas Cook (15 de febrero de 1995)
74. Croatia (5 de abril 1995)
75. Bolivia (28 de abril 1995)
76. Eslovenia (16 de junio de 1995)
77. India (29 de junio de 1995)
78. Austria (14 de julio 1995)
79. Grecia (21 de julio 1995)
80. Tonga (2 de agosto 1995)
81. Samoa (14 de agosto 1995)
82. Jordania (27 de noviembre 1995)
83. Argentina (1 de diciembre 1995)
84. Nauru (23 de enero 1996)
85. República de Corea (29 de enero 1996)
86. Mónaco (20 de marzo 1996)
87. Georgia (21 de marzo 1996)
88. Francia (11 de abril 1996)
89. Arabia Saudita (24 de abril 1996)
90. Eslovaquia (8 de mayo 1996)
91. Bulgaria (15 de mayo 1996)

92. Myanmar (21 de mayo 1996)
93. China (7 de junio de 1996)
94. Argelia (11 de junio de 1996)
95. Japón (20 de junio de 1996)
96. República Checa (21 de junio de 1996)
97. Finlandia (21 de junio de 1996)
98. Irlanda (21 de junio de 1996)
99. Noruega (24 de junio de 1996)
100. Suecia (25 de junio de 1996)
101. Países Bajos (28 de junio 1996)
102. Panamá (1 de julio 1996)
103. Mauritania (17 de julio 1996)
104. Nueva Zelanda (19 de Julio 1996)
105. Haití (31 de julio 1996)
106. Mongolia (13 de agosto 1996)
107. Palau (30 de septiembre 1996)
108. Malasia (14 de octubre 1996)
109. Brunei Darussalam (5 de noviembre 1996)
110. Rumania (17 de diciembre 1996)
111. Papua Nueva Guinea (14 de enero 1997)
112. España (15 de enero 1997)
113. Guatemala (11 de febrero 1997)
114. Pakistán (26 de febrero 1997)
115. Federación Rusa (12 de marzo 1997)
116. Mozambique (13 de marzo 1997)
117. Islas Salomón (23 de junio de 1997)
118. Guinea Ecuatorial (21 de julio 1997)
119. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (25 de julio 1997)
120. Chile (25 de agosto 1997)
121. Benin (16 de octubre 1997)
122. Portugal (3 de noviembre 1997)
123. África del Sur (23 de diciembre 1997)
124. Gabón (11 de marzo 1998)
125. Comunidad Europea (1 De abril De 1998)
126. República Democrática de Laos (5 de junio de 1998)
127. Surinam (9 de julio 1998)
128. Nepal (2 de noviembre 1998)
129. Bélgica (13 de noviembre 1998)
130. Polonia (13 de noviembre 1998)
131. Ucrania (26 de julio 1999)
132. Vanuatu (10 de agosto 1999)
133. Nicaragua (3 de mayo 2000)
134. Maldivas (7 de septiembre 2000)
135. Luxemburgo (5 de octubre 2000)

Acuerdo 1994 referente a la puesta en práctica de la Parte XI de la Convención - ratificaciones, accesiones

1. Kenia (29 de julio 1994)
2. República Yugoslava anterior de Macedonia (19 de agosto 1994)
3. Australia (5 de octubre 1994)
4. Alemania (14 de octubre de 1994)
5. Belice (21 de octubre de 1994)
6. Mauricio(4 de noviembre de 1994)
7. Singapur (17 de noviembre de 1994)
8. Sierra Leona (12 de diciembre de 1994)
9. Seychelles (15 de diciembre de 1994)
10. Líbano (5 de enero 1995)
11. Italia (13 de enero 1995)
12. Islas Cook (15 de febrero 1995)
13. Croatia (5 de abril 1995)
14. Bolivia (28 de abril 1995)
15. Eslovenia (16 de junio de 1995)
16. India (29 de junio de 1995)
17. Paraguay (10 de julio 1995
18. Austria (14 de julio 1995)
19. Grecia (21 de julio 1995)
20. Senegal (25 de julio 1995)
21. Chipre (27 de julio 1995)
22. Bahamas (28 de julio De 1995)
23. Barbados (28 de julio 1995)
24. Costa de Ivory (28 de julio 1995
25. Fiji (28 de julio 1995)
26. Granada (28 de julio 1995)
27. Guinea (28 de julio 1995)
28. Islandia (28 de julio 1995)
29. Jamaica (28 de julio 1995)
30. Namibia (28 de julio 1995)
31. Nigeria (28 de julio 1995)
32. Sri Lanka (28 de julio 1995)
33. Togo (28 de julio 1995)
34. Trinidad y Trinidad y Tobago (28 de julio 1995)
35. Uganda (28 de julio 1995)
36. Yugoslavia (28 de julio 1995)
37. Zambia (28 de julio 1995)
38. Zimbabwe (28 de julio 1995)
39. Tonga (2 de agosto 1995)
40. Samoa (14 de agosto 1995)
41. Micronesia (Estados Federados de) (6 de septiembre de 1995)
42. Jordania (27 de noviembre 1995)
43. Argentina (1 de diciembre 1995)
44. Nauru (23 de enero 1996)
45. República de Corea (29 de enero 1996)
46. Mónaco (20 de marzo 1996)
47. Georgia (21 de marzo 1996)
48. Francia (11 de abril 1996)
49. Arabia Saudita (24 de abril 1996)
50. Eslovaquia (8 de mayo 1996)
51. Bulgaria (15 de mayo 1996)
52. Myanmar (21 de Mayo 1996)
53. China (7 de junio de 1996)
54. Argelia (11 de junio de 1996)
55. Japón (20 de junio de 1996)
56. República Checa (21 de junio de 1996)
57. Finlandia (21 de junio de 1996)
58. Irlanda (21 de junio de 1996) 5
59. Noruega (24 de junio de 1996)
60. Suecia (25 de junio de 1996)
61. Malta (26 de junio de 1996)

Revista RELACIONES INTERNACIONALES. 62-65.
Escuela de Relaciones Internacionales.
Universidad Nacional. Heredia. Costa Rica.
Primer semestre de 2000 - Segundo semestre de 2001.
pp. 57-64.

THE RELATIONSHIP BETWEEN NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICIES, NATIONAL SOVEREIGNTY AND INTERNATIONAL FORCES IN DEALING WITH ENVIRONMENTAL PROBLEMS IN LATIN AMERICA

Alexánder López
Profesor e Investigador
Escuela de Relaciones Internacionales
Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica

I. THE ARGUMENT

In Latin America as in most parts of the world, environmental and resource management have traditionally been the responsibility of national governments. Crucial environmental issues such as the use of rivers and watersheds remain largely within the regulatory ambit of states. However, nowadays it can be argued that the internationalization of environmental problems and its impacts on national structures are having a profound effect on how such resources are managed, and therefore how national sovereignty is understood and operationalized. In Latin America this internationalization in most cases is the product of four factors: first, there is a new understanding of the international effect of the process of environmental change; second, environmental problems have become more international because the internationalization of the Latin American economy has intensified pressures on national ecological systems; third the internationalization of environmental politics also reflects the effort of international actors such as the World Bank, Greenpeace etc, to reach down into the state to influence domestic policy agendas; fourth the existence of natural ecosystems shared by two or more states, and the transborder externalities produced by the exploitation of such resources have contributed to the internationalization of problems.

The above internationalization of environmental and resource management have important implications for national environmental policies. Therefore, it is argued that domestic structures and international forces currently interact in such a way that they bring about important national policy changes, among them changes in the operationalization of national sovereignty. Two cases from Latin America (they are the Mesoamerican Biological Corridor and the Plata Basin Treaty) are presented here in order to demonstrate how the more environmental matters are regulated by international norms of cooperation, the more permeable state boundaries become for transnational activities. It is argued that international environmental commitments such as the Plata Basin Treaty and the Mesoamerican Corridor are reshaping a crucial element of sovereignty, which is the idea of territoriality. In fact, if territory is a crucial element for state sovereignty, then transnational environmental problems and efforts to address them seem to be reshaping that crucial element. Both the Mesoamerican Biological Corridor and the Plata Basin Treaty appear to support Keohane's (1995) thesis which states that sovereignty, rather than connoting the exercise of supremacy within a given territory, provides the state with a legal grip on an aspect of a transnational process.

II. THE INTERNATIONALIZATION OF ENVIRONMENTAL PROBLEMS IN LATIN AMERICA AND THEIR RELATION TO DOMESTIC STRUCTURES

It has been said that the internationalization of environmental problems in Latin America can be understood as the result of four factors, so I will try to give a brief description of how such processes work in Latin America. In the first case, Latin American countries are directly involved both as source and as recipient in what is considered the international effect of the process of environmental change. Good examples in the issue of climate change are the cases of el Niño and la Niña as well as the often quoted contribution of Amazonian deforestation as the largest source of carbon emission in some of the Amazon countries.

In the second case the internationalization of the economy has intensified pressures on local ecological systems. The ongoing globalization of economic activities has led to an awareness about the challenges it poses to the international environment. Indeed, economic globalization affects environmental protection in two ways. On the one hand there is a direct relationship between the two phenomena: this is the increase of economic activity linked to economic globalization (the increase in the volume of trade and production), directly produces environmental problems such as pollution, waste production, and the depletion of non-renewable natural resources.

On the other hand the relationship is also indirect. Globalization and the subsequent adoption of the neoliberal model have narrowed the range of policy choice available, with clear implications for environmental protection. A good example is structural adjustment policies, which have been imposed in Central America by multilateral institutions, with important effects on the situation of the environment. In fact, in Central America such adjustment programs have promoted an export-oriented model and reduced aggregate demand with implication on the environment.

Two good examples of globalization activities and the internationalization of problems in Latin America are found in the Amazon countries. The first example is provided by the Soybean expansion in the Amazon that has been encouraged due to high international prices. The second example is logging activities in the Amazon. There, Asian logging companies are now moving into the Peruvian and Brazilian Amazon in search of new timber resources after the exhaustion of raw material in countries like Malaysia.

What are the impacts of the globalization process? The globalization and internationalization of problems have exercised a considerable influence on what can be called the re-definition of sovereignty. This is because both the globalization and internationalization of problems have been major factors in decreasing the autonomy and control over environmental issues by developing countries. In addition, the increased globalization of environmental problems has made even more important for nations to act collectively to address environmental problems.

The third aspect of the internationalization process is the effort by international actors and institutions to reach down into the state to influence domestic policy agendas. This situation has to do with the role that international forces are playing in the formulation and implementation of environmental policies. Indeed, the fact that many environmental problems are considered international in nature has precipitated the participation of several actors that in many cases operate from outside the national border, but that are able to influence the domestic structures. For example in Costa Rica the programs debt-for nature swaps allowed several international NGOs to influence domestic environmental policies.

Finally, in Latin America the transborder environmental activities have been greatly influenced by border disputes in which natural resources have been involved. The complex processes by which some Latin American states were shaped and the long history of armed and political conflicts that produced their present political boundaries took no account of conservation and environmental management considerations. Paradoxically, natural resources have frequently been used by states to draw the lines that separate them. This has typically been the case with rivers, which have historically been used for demarcating frontiers, the case of Costa Rica and Nicaragua and the dispute for the navigation in the San Juan River is a good example (MacArthur proposal, 2000). The transborder issues make necessary the adoption of new regulatory frameworks that in most cases reduce the internal territorial power of the sovereign state, but at the same time guarantee to the state an important role in the management of such shared ecosystem at regional level.

In sum, most Latin American countries have increasingly recognized this environmental interdependency and have responded by developing a wide range of international environmental agreements such as the ones assessed here, they are the Mesoamerican Biological Corridor and the Plata basin agreement. In entering them, these countries have made international commitments, that in both cases have meant that these countries must translate these obligations into action at home.

This section can be concluded by arguing that the links between domestic and international level do not operate in only one way, this is only from the international level to the national one, but they do operate in a reciprocal way. I have argued how the international system influence and to a certain extent shapes the domestic environment. However, in not few cases the domestic structure exercise a powerful influence in

how the state behaves in the international sphere. Here for example, national governments may represent their countries in international environmental negotiations, however, they are unlikely to take positions as they please. Thus, in most cases national governments need majorities in the parlament to ratify international agreements. Furthermore, ratification of international environmental agreements (IEAs) is not an assurance of their successful implementation, since industries, and interest groups often delay and potentially, avoid implementation of international obligations.

Thus, domestic structures are likely to determine both the availability of channels for transnational actors into the political system and the requirement for winning coalitions to change policies. Domestic structures and international institutionalization are likely to interact in determining the ability of transnational actors to bring about policy changes. The more the respective issue-area is regulated by international norms of cooperation, the more permeable should state boundaries become for transnational activities.

Brazil constitutes a good example on the above situation. Since the beginning of the 1990s, Brazil has changed its policy substantially towards the Amazon partly as a response to international pressure. Indeed, as pointed out by Hurrell (1992), the discrimination that Brazil was facing for the Amazon issue was starting to have an impact on Brazil's broader foreign policy goals, but also reflected new political demands for environmental protection expressed at the domestic level since the return of the country to democracy in 1984. With the return to democracy, the ecological movement established itself as a permanent political actor and environmental issues became a locus for the exercise of citizen rights. The new Constitution in 1988 dedicates a whole chapter to environment, creating specific laws for public action in the case of environmental damage. It also declares the Amazon forest as part of the national heritage.

III. TRANSBORDER ENVIRONMENTAL PROBLEMS AND NATIONAL SOVEREIGNTY

Considering that the two case studies presented here are basically related to transborder environmental issues I will discuss in some detail the implications of the management of transborder natural resources on the notion of national sovereignty. The starting point is that transboundary problems often contain the seed for both conflict and cooperation, at the same time such problems can be perceived as threatening the well-being, the security, and even the sovereignty of a nation.

Within the field of international environmental politics, sovereignty, which is taken to denote the state's exclusive authority within its territorial boundaries, is often assumed to be "eroded" by efforts to address transboundary environmental problems. At a general level sovereignty can be understood at two levels. Internal sovereignty which implies the supreme control of an identifiable geographical space by the state. Internationally, formal sovereignty can be defined as Hans J. Morgenthau did, as "the supreme legal authority of the nation to give and enforce the law within a certain territory and, in consequence, independence from the authority of any other nation and equality within it international law. This doctrine is traditionally seen as an outcome of the Peace of Westphalia.

The relationships between national-international environmental policies and national sovereignty have been understood from two different perspectives. The most well-known thesis argues that since sovereignty, the constitutive principle of the nation-state system, is premised upon territorial exclusivity, it is assumed that transboundary environmental problems necessarily undermine state sovereignty. While states may claim sovereignty over the resources and activities within their territories, they have come under mounting pressure to manage their resources according to international norms. As Litfin (1998) argues the state is unlikely to be placed on the endangered species list anytime soon; yet sovereignty nonetheless seems to be undergoing a transformation in response to a host of functional problems and interdependencies, including ecological ones. In sum, national sovereignty, or at least the claiming of it, is therefore interpreted as a barrier to global environmental cooperation and the achievement of the kinds of agreements that are required to address environmental degradation successfully.

However, other thesis hold that sovereignty does confer on states under conditions of complex interdependence is legal authority that can either be exercised to the detriment of other state's interests or be bargained away in return for influence over others' policies and therefore obtain greater gains from exchange. This is Keohane (1995) thesis which argues that rather than connoting the exercise of supremacy within a given territory, sovereignty provides the state with a legal grip on an aspect of a transnational process, whether involving multinational investment, or the world's ecology. Thus, sovereignty is less a territorially defined barrier than a bargaining resources for a politic characterized by complex transnational networks (Keohane, 1995: pp. 176-177).

In summary, as argue by Litfin (1989) the relationship is not unidirectional, on one hand the scope of state autonomy may be narrowed by pressures from above and below, as the erosion-of-sovereignty thesis claim, even as the problem-solving capacity of states increased. However, on the other hand the opposite can be argued. This is that the state's control and authority can be enhanced at home, even as its autonomy to act in the global common is constrained. Thus, according to liberal institutionalists, states cooperate to cope with environmental problems by creating new international regimes

and organizations. These new institutions may decrease state's autonomy of action, buy they always reinforce their legal sovereignty and very often enhance their problem-solving capacity as well.

IV. INTERNATIONAL FORCES AND THEIR INFLUENCE ON NATIONAL POLITICS AND NATIONAL SOVEREIGNTY

This section attempts to present briefly how behaviors of the main international forces represented by actors can influence the formulation and implementation of national environmental policies as well as the notion of national sovereignty.

The state. The state as an actor provides the first clear link between national environmental policies and international forces. A state's definition of interest and choice of role on global environmental issues turn largely on domestic economic and political interest and domestic ideological currents. Whether a state actor opposes, supports, or leads an issue depends first on the relative strength and influence of powerful economic and bureaucratic forces and of domestic environmental constituencies (Porter & Brown, 1996: p. 34). For instance as the case of Costa Rica shows, the existence of a strong environmental movement can be a decisive factor in a state's definition of its interest on one given issue.

A second group of variable related to the state that shapes the definition of national interest in the international politics of the environment is the cost and risk that the environmental threat poses to a country as well as the costs and opportunities associated with a proposed regime or agreement. Exceptional vulnerabilities to the consequences of environmental problems have driven countries to support or even take the lead on strong global action (Porter & Brown, 1996: p. 37). As Porter & Brown (1996) point out a state's definition of its interest is sometime influenced as well by anticipated benefits or costs to the state's international relations. A state may hope to gain international prestige by assuming a lead role. Or it may decide against a veto role in order to avoid international opprobrium or damage to its relations with other countries for whom the issue is of significant greater concern.

International organizations. A second type of international force with great influence on national environmental policies is International Organization. They can influence in the following ways: As the case of the World Bank has demonstrated in Latin America, they provide financing for development projects, as well as advice and technical assistance that help to shape the country's development strategy. Second, as the Mesoamerican biological corridor shows they undertake research aimed at persuading state officials to adopt certain policies.

Even though state and international organizations play a core role, one of the hallmarks of the global politics of the environment has been the growth in number, scope and activity of a range of non-state actors with great influence on the formulation, implementation and to a certain extent compliance of national environmental policies.

In the issue-area of the environment, non-governmental organizations are key players. The growth in the number and influence of non-governmental organizations have been one of the notable features of international and global environmental politics since the Stockholm conference in 1972. Most environmental NGOs are local or national organizations, there are few truly international. One of the hallmarks of contemporary NGO activity is the extent of coalition activity not just within the country but at a transnational level. These coalitions help to strengthen national grassroots movements. Princen (1994) suggests that the potential influence of NGOs is strengthened because of their ability to position themselves within both top-down and bottom-up approaches to international environmental policy, linking the global and the local.

Developing-country NGOs often form national-level coalitions, such as the Brazilian NGO Forum, which had over 1,000 organizations affiliated at the moment of the United Nations Conference on Environment and Development. Another good example is that indigenous groups in the Amazon have started to organize national-level coalition in the Amazon countries, which in turn have formed COICA to lobby for a voice in all Amazon development project that affect them (Porter & Brown, 1996: p. 55).

The scientific community could be considered as an international force that has become increasingly important to environmental politics as the climate change issue has demonstrated. The influence is basically due to the fact that science and scientists have helped to mobilize debate and action by governments on environmental problems. On many environmental issues scientific expertise is necessary to assist policy-makers in the elaboration of environmental agreements. Haas (1997) has pointed to the importance in environmental politics of scientist as epistemic communities. This transnational networks of knowledge based communities that are both politically empowered through their claims to exercise authorities knowledge and motivated by shared causal and principled beliefs. Epistemic communities are most crucial in the initial stages of negotiation when agendas are being established, which has been the case in Central America where the environmental competitiveness discourse have been shaped by two groups of scientists working together. This is the Program on Sustainable Development for Central American Competitiveness at the Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) and the Center for International Development of the Harvard University.

Finally, the importance of international corporations as an international force has to be considered. In fact, international corporations have been and continue to be a major direct and indirect cause of environmental decline both through their substantial control and decisions over resource use, and through their control over global wealth. Hence their influential role in the world economy. The relationship between this international force and national environmental policies can be perceived in the fact that multinational corporations have lobbied domestically to influence governments' negotiating positions and have often had representatives on national delegations.

V. LATIN AMERICAN REGIONS AND THE NATIONAL-INTERNATIONAL POLITICS OF THE ENVIRONMENT: TWO CASE STUDIES

A region in ecological terms normally includes several states nation as defined by a common sea, watershed, forest, etc. Therefore, nowadays it is accepted that the governance of these regional resources require the participation of those who use it. Here I will use the Plata River basin and the Mesoamerican Corridor as regional examples that allow to discuss some of the implications of what has been pointed out.

The peace of Westphalia in 1648 marked an important chapter in world history; it formally institutionalized the notion of sovereignty over territory. In the modern-day context, numerous bilateral and multilateral treaties have been signed regarding transborder environmental problems such as pollution. The 1987 Montreal Protocol for the protection of the Ozone Layer is a successful example of a multilateral treaty involving transboundary air pollution. However, transborder cooperation regarding terrestrial resources has always been much complicated, primarily due to issues related to sovereignty. That is why the cases of the Mesoamerican biological Corridor and the Plata basin are intriguing examples.

In Latin America as pointed out by Schrijver (1993) the notion of permanent sovereignty over natural resources has developed as a new principle of international economic law that has its roots in two main concerns of the United Nations: 1) economic development of underdeveloped countries and 2) self-determination of people and human-rights. In the 1950s and 1960s the United Nations General Assembly at the initiative of the Latin American countries asserted that developing nations should be able to dispose freely of their natural resources. A number of resolution to this effect were passed dealing with sovereignty, and among them resolution No. 1803 from December 14th, 1962 on permanent sovereignty over natural resources.

5.1 The internationalization of the protected areas in Central America: The Mesoamerican Biological Corridor

The background

In 1989 the Central American governments created the Central American Commission on Environment and Development, designed initially to lead the preparation of a unified regional presentation for the 1992 United Nations Conference on Environment and Development. In August 1994 the Central American presidents, gathered at Guácimo in Costa Rica, issued a joint declaration calling for the creation of an "Alliance for Sustainable Development," as a "comprehensive Central American initiative that addresses political, economic, social, and environmental issues" which they hoped would become a model for other regions.

On October 12, 1994, the region's presidents (and a representative of Belize's Prime Minister) met in Nicaragua to sign the fundamental document of the Alliance for Sustainable Development (ALIDES). Former U.S vice President Al Gore witnessed the signing and promised wide-ranging US support for the effort. In December 1994 the ALIDES became the focal point for a public agreement between the US and the Central American governments. The Agreement pledged the United States to partnership with Central America in the pursuit of sustainable development in the region.

Then, the question is what do the Central American countries gain from signing the ALIDES? The signing of the agreement, has created a modest amount of international political space for the development of social and economic policy alternatives that may be other than those required by stabilization and adjustment packages, just as the peace agreements of 1987 created domestic political space for closing down the contra camps in Honduras and Costa Rica, over the objections of the US administration at that time. Thus, ALIDES has to be understood in light of the internationalization of environmental problems, basically related to natural resources shared by several states and the negative externalities originated by their exploitation. Moreover, ALIDES is seen as providing potential bases for strengthening environmental protection, which international support over the continued objections of the domestic business sector. This is particularly relevant in term of the discussion of the role of the domestic structure.

One of the most important outcomes of ALIDES is the Mesoamerican Biological Corridor. The Corridor was endorsed by all seven Central American presidents at a 1997 Summit.

As conceived, the Mesoamerican Biological Corridor will stretch from the southeast of Mexico along the Atlantic coast of Belize and Guatemala. It will continue down the

Atlantic Coast of the isthmus and spread into the interiors of Honduras, Nicaragua and El Salvador. The Corridor will wind down the Atlantic coast of Panama and finish (for now) in the Choco region of Panama and Colombia. Despite its name, the Mesoamerican Biological Corridor is not just a conservation project.

The important element of the Mesoamerican Biological Corridor is that it is composed of several national parks located most of them in border areas linking these country-level efforts together. In fact, the construction of such Corridor means the integration of such areas as one unit. In this case, the identifiable ecosystem cuts across the boundary of all the Central American states, then the issue is whether either party is willing to engage in joint or compatible management. The answer has been already positive, however the most important thing that seems to remain is whether the agreed regime will limit sovereignty.

ALIDES and the Mesoamerican Biological Corridor show the interplay between international forces and national environmental policies. In the initial stage, the institutional framework of ALIDES has been the main conditioning factor of success for this project, by creating an adequate space to strengthen the relationships of cooperation between national and international forces. Besides the national commitments to the Corridor, there are also regional actors involved in the implementation. In fact, a core role is played by Central American Environmental Commission, but more important the Corridor has been benefited by the great world interest in the conservation and sustainable use of biodiversity in Central America, which has permitted access to resources from the World Bank, the United Nations Development Program (UNDP), the United Nations Environmental Program (UNEP), and the U.S AID agency. Finally, part of the recommendation presented by the national coordinators with respect to the protected areas and biological corridors, correspond to the ideas elaborated by the Wildlife Conservation Society, which shows the great influence of the so-called transnational forces into national structures.

5.2 La Plata basin: bridging domestic and regional environmental policy-making

Disputes over shared water resources have contributed to several conflicts in the past and may catalyze others in the near future. Mechanisms are needed to prevent and mediate disputes, foster cooperation in the sustainable management of the resources of river basins, and to resolve transboundary resources issues.

In this context, cooperation taking place between riparian states of the Plata basin constitutes a good example. The Plata River basin comprises the Parana-Paraguay Rivers system and the Uruguay River system; it is shared by Argentina, Bolivia, Brazil, Paraguay and Uruguay and is the second largest waterway in South America and the fifth of the world.

The Plata basin is an important economic artery in the region. Potential impacts arising in the Plata basin extend throughout the Plata System from the Andes to the coastal zone, and these impacts affect many other developmental activities throughout the Mercosur and Plata Systems, including impacts on the proposed Paraguay-Parana Waterway and the Plata estuary. Transborder problems such as erosion is linked to land degradation connected to excessive soil losses from the slopes of the Andes that lead to sedimentation and loss of beneficial uses downstream.

It is important to say that about 70% of the total GNP of the five countries combined is produced within the basin, which is also inhabited by about 50% of their combined population. Some of the main development having environmental impacts that influence the basin have been the following: (i) development of many hydro-power reservoir in the upper Paraná river, in Brazil; (ii) deforestation in the Paraná, Uruguay and Paraguay basin; (iii) introduction of intensive agricultural practice after 1970; (iv) and urban development, which changed the flood regimes. Due to the importance of the basin for South American countries a treaty known as the Plata Basin was signed in Brasilia in 1969, which served as the main reference for the signing of the ambitious Parana-Paraguay Waterway Project in 1992.

What can be learnt from the Plata Basin Treaty and the Paraná-Paraguay Waterway project? The Plata basin shows the important implications of regional transboundary natural resources agreements both for the national development of the countries involved as well as for the operationalization of the principle of sovereignty. It should be remembered that the Plata dams have modified rivers and environmental conditions both upstream and downstream. The main areas with hydropower potential are on the upper Paraná river and on the River Uruguay. Today some hydropower plants are planned. In the international reach, Corpus is the dam which remains to be built by Argentina and Paraguay, which means that parts of the Brazilian territory will be flooded. A good example to see the regional transboundary dimension is the Bermejo River. This river is shared by Argentina and Bolivia, and is a regionally important part of the Plata Basin. Erosion and sedimentation are serious issues: it has been estimated recently that the Bermejo Basin produces about 80% of sediments in the Plata River, which makes the management of the basin a clearly transboundary issue.

Secondly, the assessing of the Plata Basin Treaty and the Paraguay-Paraná Waterway agreement introduce the discussion on the limitation of national sovereignty. It is interesting to point out the fact that the notion of sovereignty is not introduced in the text. In fact, the word sovereignty is not mentioned at all. Instead, the notion of community of interests

is stated and developed in the treaty. The above, in a way, could be the understanding of the actors that sovereignty is less a territorially defined barrier than bargaining resources for a politics characterized by complex transnational networks (Keohane, 1995).

Thirdly, of great relevance in the Plata waterway agreement is its article 7, which states that the five countries should harmonize the national legislation in order to create conditions of equity. This is an example of how international commitments are translated into actions at home that modify domestic structures.

Finally, it is important to understand that the waterway is linked to the internationalization of the economy. As it was stated in the introduction environmental problems have become more international because the internationalization of the economy has intensified pressures on local ecological systems. This is exemplified in the fact that the upper Paraná River, the national matter of concern is the change of land use from natural forest to arable cropping system based on soybean production. This change is based on the demand of the international market for soybean, and projects such as the waterway are though to increase the competitiveness of such agricultural good.

In short, The Plata Basin Treaty seems to support Douglas Johnston reports stating that international river law has developed away from the principle of unrestricted territorial sovereignty to the emerging principle of limited territorial sovereignty. In this case, ownership and control have been limited in order to foster trade and regional integration.

VI. FINAL REMARKS

A summary of my argument will start by asking first: What could these governments accomplish through joint action at a regional level that they could not accomplish by acting unilaterally or in global concert? At a general level it is clear that they can increase the governance of transboundary regional resources such as the Plata basin and the Central American coral reef. Without effective regional governance, these regional resources can generate a "prisoner's dilemma" paradox, in which "individual actors" rational strategies lead to regional irrational outcomes.

Second the case studies show that the state remains a powerful actor in international politics and continues to play a central role in the establishment and enforcement of domestic environmental laws and international environmental agreements. Thus, one can subscribe to the proposition that national governments are extremely significant in international relations and still claim that transnational actors crucially affect state interest, policies, and inter-state relations (Risse-Kappen, 1995: p. 15).

As a third concluding remark the following question is asked: What are the main effects of the linkages between national environmental policies and international forces in Latin America? Several of the implications have already been mentioned, in order to avoid repeating them I will concentrate on some specific elements: First, such linkages between national environmental policies and international forces in the cases studies are making the Latin American states richer in shared knowledge and more aware of the need for cooperation in environmental protection efforts. Second, through these linkages important economic resources can be transferred from the international to the domestic level as the Mesoamerican corridor shows. These international-national linkages can influence the cost-benefits analyses by introducing significant gains among actors, altering actors' interests or perceptions, which is what has happened in Central America with the creation of the Ruta Maya, a regional tourism project that attempts to use regional attractions as a way to maximize economic profits among participants. Fourth, such links have also altered more fundamental elements of states through the creation of new institutions such as ALIDES and the Comité Intergubernamental Coordinador which is the permanent institution of the Plata Basin Treaty. Fifth, these interactions have also produced the support of traditionally weak societal groups such as the Misquitos Indians in Central America. Sixth, these links have been a channel for Central American states to bring their demands and concerns to the international negotiating table. As the case of ALIDES has illustrated, Central American countries have effectively introduced their concerns about socio-economic development into broader environmental policy debates.

Finally, what about the sovereignty discussion? The situation described in Central America and South America demonstrate the need to accommodate the new requirements for management and conservation of shared natural resources and border ecosystems within a new framework. These new frameworks such as the Plata Basin Treaty and the Mesoamerican Corridor in most cases reduce the internal territorial power of the sovereign state, but at the same time guarantees for the state an important role in the management of shared ecosystem at regional level. This means that ecological interdependencies and state sovereignty do not necessarily stand in opposition to one another. As I have shown in the case of the Plata Basin Treaty, its negotiation and implementation is largely in the hands of five South American States.

To conclude, as we all know, national boundaries do not correspond to natural ones. Historically, the solutions offered to this problem have been either conflict or trade, clearly Latin American has moved from the first option to the second one.

BIBLIOGRAFÍA

Cabrera, Jorge; Carlos Granados; Alexánder López & Luis Guillermo Solís (2000). *Conflict and cooperation in Central America international river basins.* A research proposal to the MacArthur foundation.

Haas, Peter (1997). "Epistemic communities and the dynamics of international environmental cooperation". In Rittberger, Volker & Peter Mayer. *Regime theory and international relations.* Clarendon Press. Oxford.

Hurrel, Andrew (1992). "Brazil and the international politics of environment: Actors, interests, and institutions". In Hurrel, Andrew & Bendedicte Kingsbury (eds.). *The international politics of the environment.* Clarendon Press, 1992.

Keohane, Robert (1995). "Hobbes´s dilemma and institutional change in world politics: Sovereignty in international society". In Hans-Henrik & George Sorensen (eds). *Whose world order?* Westview press.1995.

Litfin, Karen ed. (1998). *The greening of sovereignty in world politics.* International Affairs, Indiana University. U.S.A.

Porter, Gareth & Janet Brown (1996) *Global environmental politics.* Westview Press. U.S.A.

Princen, Thomas & Mattias Finger (1994). *Environmental NGOs in world politics: Linking the local and the global.* Routledge Publications.

Risse-kapen (1995). *Bringing transnational relations back in: Non-state actors, domestic structures and internation al institutions.* Cambridge studies in international relations.

Schrijver, Nico (1993). *Sovereignty over natural resources: Balancing rights and duties.* Cambridge studies in international relations and comparative law.

Revista RELACIONES INTERNACIONALES. 62-65.
Escuela de Relaciones Internacionales.
Universidad Nacional. Heredia. Costa Rica.
Primer semestre de 2000 - Segundo semestre de 2001.
pp. 65-72.

¿INFORMACIÓN O PROPAGANDA? LA PRENSA ESTADOUNIDENSE ANTE LA CRISIS DE HAITÍ (1991-1994)

Ramón Trujillo Morales
Universidad de La Laguna

RESUMEN

El primer gobierno democrático de la historia de Haití sólo pudo gobernar durante siete meses hasta que fue depuesto tras el golpe de estado de septiembre de 1991, que inició una etapa de dictadura a la que puso fin una intervención militar estadounidense tres años más tarde. Washington hizo posible el retorno del presidente legítimo de Haití, pero también debilitó sustancialmente el poder de los demócratas haitianos. La Casa Blanca se había apoyado en los sectores autoritarios del país caribeño para desarrollar una política que perjudicaba la viabilidad de la democracia en Haití y que, simultáneamente, permitía a los gobernantes estadounidenses presentarse como promotores internacionales de la democracia.

En este artículo se explica cómo la prensa estadounidense hizo posible que Washington apoyara políticas de carácter autoritario en Haití y pudiera presentarlas públicamente como políticas de carácter democrático.

INTRODUCCIÓN

Los grandes medios de comunicación escrita estadounidenses –diarios como el *New York Times* y el *Washington Post*, o semanarios como *Time* y *Newsweek*– gozan de un gran prestigio debido a que sus informaciones deben rendir tributo a unas normas de calidad basadas tanto en la exactitud como en la veracidad de los datos y en la adopción de una postura más o menos neutral a la hora de dar cuenta de las situaciones conflictivas. Puesto que estos grandes medios informativos utilizan la democracia y los derechos humanos como varas de medir con las que evalúan las realidades políticas del mundo, es lógico suponer que difícilmente encontraríamos en ellos una perspectiva informativa hostil a la democracia o a los derechos humanos. Sin embargo, el análisis del enfoque informativo que estos grandes medios de comunicación escrita estadounidenses dedicaron a la crisis política padecida por Haití, entre 1991 y 1994, revela que tal enfoque contribuyó a socavar la democracia y el respeto a los derechos humanos en esa república caribeña. Así pues, al confrontar los acontecimientos con su versión mediática esbozaremos la distancia que media entre la teoría y la práctica del quehacer periodístico, y, asimismo, veremos en qué grado la labor informativa estuvo subordinada o no a la difusión de propaganda política.

Para empezar, es preciso tener presente la realidad sociopolítica que constituye el trasfondo de la crisis haitiana. Haití era, y es, el país más pobre de América: para 1989 la renta *per cápita* era de 394 dólares, si bien menos del uno por ciento de la población acaparaba más de la mitad del ingreso nacional. Durante la segunda mitad del decenio de los ochenta, la esperanza de vida oscilaba en torno a los 54 años; el 75% de los niños menores de cinco años que residía en áreas urbanas se hallaba desnutrido; sólo el 36% de la población tenía acceso al agua potable y el consumo diario promedio de calorías únicamente alcanzaba el 85% del nivel mínimo necesario.

Entre 1980 y 1991, el producto nacional bruto por habitante había caído alrededor del 2% anual (Dupuy 1997, 24; Cepal 1993, 15; USAID 1989, 7-8; Grant 1992, 76 y 74; Inter-American Development Bank 1995, 3). Son datos que muestran la magnitud de la creciente miseria que soportaba la

de estado, Aristide había sido descrito por el *New York Times* como un "acérrimo defensor de los derechos humanos" (D'adesky 1992, 18), pero inmediatamente después del golpe era convertido en un violador de esos mismos derechos.

Según el diario neoyorquino, los funcionarios estadounidenses se habían distanciado del presidente haitiano "citando preocupaciones sobre su historial de derechos humanos" (*New York Times*, 7, 10, 1991).

En cuanto los redactores de los medios más influyentes comprendieron que a la Casa Blanca no le gustaba el gobierno de Aristide, se identificaron con la propaganda de la Administración Bush y la reprodujeron como si se tratara de información. El *New York Times* llegó a afirmar que el líder golpista, el teniente general Raoul Cédras, cumplía órdenes de sus subordinados y que en "el momento en que los soldados empiecen a pensar que Cédras está negociando el retorno de Aristide, simplemente pueden matarlo". El diario otorgaba credibilidad a unas declaraciones del dirigente golpista en las que negaba haber planeado el golpe de estado o querer mantenerse en el poder, y, asimismo, recogía la hipótesis de que el golpe militar se había producido debido a la indignación experimentada por los "soldados rasos" ante un presidente "que parecía condonar repetidamente el uso de la violencia para lograr sus fines" (*New York Times*, 4, 10, 1991).

Es absurdo plantear que los integrantes de un ejército responsable de la muerte de unas cinco mil personas, a lo largo de los cinco años previos (*Haití Info*, 23, 4, 1994), se hallaban indignados por la violencia que supuestamente toleraba el que, en cualquier caso, era el gobierno menos violento de los últimos decenios. Aristide había gobernado "con la ayuda del miedo y de un estrecho círculo de amigos", según informaba el principal periódico de Estados Unidos, el cual, asimismo, añadía que "en la Asamblea Nacional, que se convirtió en el centro de la vida política haitiana tan pronto como el ejército dejó claro que no tenía el deseo de mantenerse en el poder, un suspiro de alivio se pudo escuchar entre los senadores y los diputados, que habían llegado a aborrecer a un presidente autoritario al que habían festejado recientemente" (*New York Times*, 22, 10, 1991).

Ese "centro de la vida política" a que alude el *New York Times* se refiere a menos de la tercera parte de los legisladores que, de forma ilegal, nombraron a un nuevo presidente después de que el ejército rodeara el Parlamento y disparara sobre el edificio (Organization of American States. Inter-American Commission on Human Rights 1994, 43; *Los Angeles Times*, 13, 10, 1991).

Este tipo de información se atribuía a diplomáticos no identificados y también se sustentaba en la descontextualización de los problemas reales de violencia política que había vivido Haití. La cobertura fue tan sesgada que provocó una manifestación de protesta, a las tres semanas del golpe, de unos dos mil haitianos ante la sede del periódico en Nueva York (*New York Times*, 23, 10, 1991). Un año y medio después, el principal corresponsal para Haití del *New York Times* era recibido por el portavoz de los golpistas en las negociaciones auspiciadas por la ONU con las siguientes palabras: "¡Nuestro señor ministro de Exteriores! ¡Bienvenido!" (Farmer 1994, 237).

Debe tenerse presente que, mientras que los medios informativos criticaban las faltas reales y ficticias del gobierno de Aristide, el régimen de Cédras estaba llevando a cabo una gran campaña de terrorismo de estado contra los partidarios del presidente exiliado.

En los días que siguieron al golpe militar, los soldados abrieron fuego indiscriminadamente contra la población y causaron la muerte a cientos de personas. A partir de entonces, quienes vivían en áreas consideradas favorables al regreso de Aristide quedaron expuestos a todo tipo de agresiones por parte de los militares: desde destrucción de viviendas, extorsiones o robos, hasta palizas, torturas y asesinatos.

El régimen se implicó en lo que fue descrito por Naciones Unidas como una política de "represión preventiva", que obligó a 300.000 personas a huir de sus hogares (Amnesty International 1992b, 9; Amnesty International 1994, 3; United Nations. Commission on Human Rights 1993, parágrafo 14). Cuando concluyó la crisis, después de tres años en el poder, los militares habían hecho descender el producto interior bruto un 30%; habían provocado un aumento del 50% en la tasa de desempleo; se habían duplicado la desnutrición infantil y el número de niños abandonados en la calle, al mismo tiempo en que la tasa de mortalidad materna aumentaba en un 29% (Inter-American Development Bank 1995, 3; Gibbons 1999, 95). Todo esto muestra que el régimen de Cédras fue un completo desastre para la economía y para los derechos humanos. Exactamente lo contrario que la etapa de Aristide[6].

La crisis concluyó cuando la Casa Blanca invadió Haití, en septiembre de 1994, y, a continuación, permitió el regreso del gobierno democrático. Así logró su objetivo publicitario de presentarse como promotora internacional de la democracia. Pero, en realidad, los tres años de régimen golpista le habían permitido obtener toda clase de concesiones de la administración democrática exiliada que, en lo sucesivo, dependería por completo de Washington. Los medios de comunicación ocultaron esta realidad mediante el descrédito del gobierno haitiano en el exilio y a través de la divulgación de la propaganda de las administraciones Bush y Clinton.

Mientras se desarrollaban las negociaciones para resolver la crisis haitiana, el diario *Los Angeles Times* explicaba que la Casa Blanca se enfrentaba al dilema de querer "favorecer el principio de que el derrocamiento de un gobierno constitucional no puede ser tolerado" y, al mismo tiempo, tener que apoyar a un dirigente "antidemócrata" y "antiamericano" (*Los Angeles Times*, 6, 7, 1992).

población haitiana a lo largo de los años ochenta. Esa situación de miseria se consolidó durante el decenio de los noventa: Haití cada vez producía menos alimentos; el gasto en salud por persona era inferior al del África subsahariana y, según el Fondo Monetario Internacional, los salarios reales haitianos de 1997 representaban la quinta parte de su valor de 1981[1].

Esta desastrosa situación socioeconómica es un legado de los gobiernos dictatoriales haitianos. Un dato resume el daño económico causado por los veintinueve años de dictadura de los Duvalier: en 1986, inmediatamente después de que Jean-Claude Duvalier huyera de Haití, la comisión investigadora de las finanzas públicas estableció que el dictador, su esposa y sus colaboradores habían sustraído al Estado una cantidad de dinero semejante al total de la deuda externa nacional (Hooper 1987, 36)[2].

El régimen que había sido calificado de "cleptocracia" (Prince 1985, 8) por un comité parlamentario canadiense dejó buenos discípulos: los nuevos gobiernos militares, que llegaban prometiendo democracia y se iban cuando el país se hacía ingobernable a causa de los abusos que cometían, perpetuaron las prácticas corruptas y represivas que habían socavado el bienestar de la población y el respeto a sus derechos fundamentales[3].

Pero, por último, ese ciclo de violencia y corrupción pareció llegar a su fin cuando Jean-Bertrand Aristide, un sacerdote católico muy comprometido con los sectores democráticos, ganó las primeras elecciones libres de Haití, celebradas en diciembre de 1990. Sin embargo, a pesar de que obtuvo el 67% de los votos, su gobierno duró sólo siete meses hasta que fue derrocado por el golpe militar del 30 de septiembre de 1991.

¿PROMOVER LA DEMOCRACIA?

Inmediatamente después del golpe militar, James Baker, el secretario de Estado del gobierno estadounidense, declaró que el "golpe no debe tener y no tendrá éxito" y, dos días más tarde, el presidente Bush afirmaba que desearía ver "al presidente Aristide devuelto al poder" (Ives 1994, 16).

La Organización de Estados Americanos condenó el golpe y recomendó el aislamiento diplomático, económico y financiero de las nuevas autoridades ilegítimas de Haití. Sin embargo, mientras que, por una parte, la Administración Bush se comprometía públicamente con la restauración de la democracia haitiana, por otra, adoptaba algunas medidas que hacían viable el régimen golpista: el embajador de Estados Unidos pedía que Aristide regresara en un plazo de seis meses, la dimisión de su primer ministro y la elección de uno nuevo.

Es más, la Casa Blanca pronto se desentendería de las notorias violaciones que iba a sufrir el embargo económico impuesto al país caribeño (United Nations. Department of Public Information 1995, 1-2; Haitian Information Bureau 1994, 209, 210 y 212). Pero, sobre todo, serían los grandes medios de comunicación estadounidenses los que neutralizarían la presión pública para que se restableciera rápidamente la democracia en Haití. Los principales periódicos adoptaron un marco explicativo de la crisis haitiana que igualaba a los demócratas y a los golpistas sugiriendo que ambos violaban los derechos humanos más o menos de la misma manera.

Un estudio sobre el espacio dedicado a la violencia política en Haití, durante los tres meses posteriores al golpe militar, en las páginas del *New York Times*, el *Washington Post* y el *Miami Herald*, determinó que el 43% del espacio correspondía al gobierno democrático y el 57% a la violencia que a la sazón ejercía el régimen militar[4].

Es decir, los principales periódicos de Estados Unidos estaban dedicando un espacio similar a la violencia *pasada* del régimen democrático que a la violencia *coetánea* del régimen dictatorial. El mensaje implícito era obvio: el régimen militar no es mucho peor que el gobierno democrático de Aristide. Y, sin embargo, sí que lo era: de febrero de 1991 a diciembre de 1992, el total de muertes violentas ocurridas bajo el gobierno democrático, excluidos los crímenes comunes, ascendía a 43 fallecidos y, bajo el régimen golpista, se habían documentado 1.867 ejecuciones extrajudiciales[5].

Estos datos muestran que, durante el período señalado, el 2.3% del total de las muertes provocadas por la violencia política se produjo bajo el gobierno de Aristide y el 97.7% bajo el régimen golpista, el cual, además, fue responsable directo de las ejecuciones llevadas a cabo por su aparato represivo. Las primeras veinticuatro horas de gobierno de los militares provocaron más muertes que siete meses de democracia (Amnesty International 1992a, 4).

De hecho, el gobierno democrático había logrado una reducción espectacular de la violencia política en comparación con los que le precedieron y con los que le sucedieron. Un informe de *Americas Watch* y de otras organizaciones de derechos humanos mostraba que la violencia política se había cobrado alrededor de veinte vidas mensuales bajo la presidencia de la antecesora de Aristide y unas ocho al mes bajo la administración de este último. De modo que la prensa de Estados Unidos estaba criticando con dureza precisamente el historial de derechos humanos del gobierno haitiano que más los había respetado durante el siglo XX.

FUENTES DIPLOMÁTICAS ANÓNIMAS...

Ni el *New York Times* ni el *Washington Post*, habían publicado una sola información sobre abusos contra los derechos humanos en Haití a lo largo de los siete meses de gobierno democrático en 1991. Es más, un día antes del golpe

El *Washington Post* afirmaba que la reacción de la Organización de Estados Americanos al derrocamiento de Aristide "estuvo guiada en parte por malentendidos sobre la naturaleza de su gobierno", pues pensaron que se trataba de un líder genuinamente demócrata, pero sus "credenciales democráticas" no eran "completamente puras ni él era un líder particularmente eficaz" (*Washington Post*, 31, 5, 1992).

Este tipo de enfoques se generalizó en las fechas cercanas a la invasión estadounidense de septiembre de 1994. En las páginas de *Newsweek* se leía que "algunos americanos pueden concluir que Aristide no es mucho mejor que los generales" haitianos puesto que, aunque gozaba del apoyo y el afecto de la mayoría pobre, "el inconstante sacerdote católico romano es un demagogo marxista antiamericano cuyo compromiso con la democracia y los derechos humanos" (*Newsweek*, 19, 9, 1994) está lejos de ser sólido. En su siguiente edición, el semanario completaba la imagen de Aristide afirmando que era "un demagogo antiamericano, un populista de izquierdas inestable que amenazó a la empresa privada y condonó la violencia contra sus oponentes políticos" (*Newsweek*, 26, 9, 1994).

Por su parte, *Time* informaba de "una serie de alegaciones no confirmadas, pero sensacionales, de que Jean-Bertrand Aristide, el antiguo presidente de Haití, se llevó cientos de miles de dólares, al hacerse la vista gorda, en dinero de los cárteles de la droga colombianos, mientras estaba en el cargo". *Time* reconocía que las fuentes no eran fiables: "ninguna de las afirmaciones ha sido fundamentada y las fuentes pueden tener motivaciones sospechosas"[7].

En realidad, los medios informativos ya habían estado presentando la cuestión haitiana dentro del marco facilitado por fuentes con "motivaciones sospechosas". En octubre de 1993, Brian Latell, el principal analista de la CIA para América Latina, se reunió con varios senadores estadounidenses para contarles que Aristide padecía desórdenes psicológicos y mostró una carta de un médico canadiense que avalaba sus afirmaciones y que, posteriormente, se supo que era una falsificación (Danner 1993, 44-45; Rampton 1994, 9-10).

La CNN informó que "el perfil psicológico [de la CIA] sugiere firmemente que Jean-Bertrand Aristide puede estar mentalmente trastornado" (Danner 1993, 44) y el *Washington Post* refirió el apoyo dado por el director de la CIA a las afirmaciones de Latell y las explicó con detalle (*Washington Post*, 24, 10, 1993). *Newsweek* citó al senador Jesse Helms declarando que el presidente Aristide "es un psicópata" (*Newsweek*, 1, 11, 1993), pero reflejó además la opinión de algunos funcionarios del Senado para los que el asunto se reducía a una campaña de desinformación. *Time* también se refería a la cuestión de la salud mental del presidente haitiano exiliado y reconocía que "incluso si [Aristide] no fue un demócrata a tiempo completo, el historial de derechos humanos global de Haití mejoró durante su breve presidencia" (*Time*, 1, 11, 1993).

Es evidente que para los simpatizantes de los golpistas haitianos era un éxito haber logrado que los principales medios de comunicación emplearan buena parte de su espacio dedicado a Haití en discutir sobre la salud mental del presidente exiliado, tanto si concluían que se trataba de una campaña desinformativa como si diagnosticaban una enfermedad mental.

PROBLEMAS "CULTURALES"

Para los grandes medios de comunicación la inferioridad de Haití resultaba tan evidente que les impedía percibir el racismo que destilaban sus crónicas informativas. Uno puede pensar que ha habido un gran progreso ético desde la época en que la revista *National Geographic* describía a los campesinos haitianos como "irreflexivos animales negros del interior" (Lawless 1992, 37), o en que el futuro presidente Franklin Roosevelt recordaba divertido la reflexión de un amigo suyo cuando conoció al ministro de Agricultura haitiano: "no pude evitar decirme que ese hombre habría dado 1.500 dólares en una subasta en Nueva Orleans como semental" (Mintz 1995, 84-5).

Pero la prensa anglosajona de nuestros días no está muy por encima del racismo antihaitiano de comienzos de siglo. El *New York Times* cita a un experto en Haití que afirma que los obstáculos para construir una democracia en el país caribeño "no son materiales, son psicológicos y culturales" (*New York Times*, 14, 8, 1994). El semanario británico *The Economist* indicaba que la reconciliación nacional llevaría tiempo porque "el instinto haitiano es golpear a los enemigos de uno, no abrazarlos" (*The Economist*, 22, 10, 1994). "La venganza", afirmaba *Newsweek*, "no las votaciones, ha sido el camino haitiano" (*Newsweek*, 22, 10, 1994).

Para los medios informativos es obvio que la cultura haitiana es particularmente violenta o que, como explicaba el embajador de Estados Unidos en 1988, "las violaciones de los derechos humanos son endémicas a la tradición haitiana" (Wilentz 1990, 358). Cuando fue enviado por Clinton a Haití para negociar la retirada de los golpistas, el mismísimo expresidente Carter afirmaría desconocer "quién es responsable de las atrocidades en Haití.

Esta es una sociedad violenta y las divisiones son extremas" (*Time*, 3, 10 1994). Estas dudas eran expresadas a los pocos días de la emisión de un mensaje televisado en el que Clinton había dejado claro que "sólo el general Cédras y sus cómplices son responsables de este sufrimiento y de esta terrible tragedia humana. Son sus acciones las que han aislado a Haití" (*Haití Info*, 23, 9, 1994). Sin embargo, Carter quedó tan favorablemente impresionado por la calidad humana

de Cédras que elogió su patriotismo, lo invitó a visitar su iglesia, declaró que el líder golpista y su esposa eran "encantadores" y comentó a la CNN que no le había pedido a Cédras que abandonara Haití, como exigía la ONU, porque era "una seria violación de los derechos humanos inherentes a un ciudadano ser obligado al exilio" (*Haití Info*, 23, 9, 1994).

La conducta del expresidente conmovió al *New York Times* que elogió a ese "abogado de los sin techo" que encuentra "tiempo para escribir poesía" y "posee el particular encanto del hombre bueno que no ha codiciado o solicitado laureles" (*New York Times*, 19, 9, 1994). Según *The Times*, la actuación de Carter en Haití hacía que debiera "ahora ser considerado un claro favorito" (*The Times*, 20, 9, 1994) para recibir el Premio Nobel de la Paz y, por su parte, *Newsweek* se refería admirativamente al Centro Carter de Atlanta como a "una especie de Departamento de Estado alternativo" (*Newsweek*, 3, 10, 1994).

The Times publicó un artículo de opinión dedicado a la invasión de Haití en el que se explicaba sin tapujos el problema de fondo: "hay ciertos países, entre los que se encuentra Haití, que se han mostrado incapaces de un autogobierno decente durante muy largos períodos". De modo que, sólo si los estadounidenses estuvieran dispuestos a quedarse en el país caribeño, "tratando a Aristide como una marioneta, habría alguna oportunidad de crear un Haití independiente viable, quizá después del trabajo de una generación".

Esto llevaría mucho esfuerzo y costaría mucho dinero, pero podría lograrse. "Los americanos entonces estarían haciendo el trabajo del Imperio Romano, o del Británico, transfiriendo la tecnología social de una civilización avanzada a una sociedad problemática. Al fin y al cabo, ese fue su regalo al Japón después de la Segunda Guerra Mundial" (Rees-Mogg 1994, 19).

En suma, se trataba del problema que explicaba un experto a la revista *Time* cuando afirmaba que Washington podía adiestrar al ejército y a la policía haitiana pero que, "mientras la cultura dominante conceda un premio al autoritarismo, la deshonestidad y el uso de la fuerza, los nuevos militares y la policía finalmente volverán a las pautas de antaño" (*Time*, 10, 10, 1994).

Sin embargo, volviendo al mundo real, si queremos entender verdaderamente hasta qué punto es "violenta" la cultura haitiana, podemos comparar la tasa de asesinatos de Haití, durante los meses del gobierno de Aristide, con la tasa de asesinatos de Estados Unidos: la tasa haitiana fue unas nueve veces *inferior* a la estadounidense (Naureckas 1994, 7).

Por lo demás, la suposición de que el adiestramiento militar y policial estadounidense puede solucionar el problema de los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad haitianas es, en el mejor de los casos, ingenua. Raoul Cédras, el líder golpista que había sido informante de los servicios de espionaje estadounidenses, declaró que el "75% de nuestro personal es entrenado en Estados Unidos" (Hitchens 1993, 522). Michel François, el jefe de policía y una de las figuras clave de la dictadura, había sido entrenado por militares estadounidenses en Fort Benning y, además, según un informe del Senado de los Estados Unidos, durante los años del régimen golpista, los narcotraficantes colombianos le habían estado pagando unos 100 millones de dólares anuales por su ayuda para introducir drogas ilegales en Estados Unidos (Jallot 1994, 30).

La prensa no se preguntó por qué la Casa Blanca nunca había intentado extraditarlo por su involucración en el narcotráfico, al igual que había hecho con el general panameño Manuel Antonio Noriega. Por último, Emmanuel Constant, el líder del grupo paramilitar haitiano más temido, fue un agente pagado por la CIA entre 1991 y 1994[8]. Son tres muestras significativas del carácter cosmopolita de la "cultura violenta" haitiana.

El racismo de la prensa fue superado por el de la embajada de Estados Unidos en abril de 1994. En aquella época la violencia del régimen de Cédras se hizo particularmente intensa: un informe de la Organización de Estados Americanos daba cuenta del fuerte aumento que se había producido en la práctica consistente en abandonar cadáveres mutilados en lugares públicos de la capital con el fin de acrecentar el clima de terror.

También se produjo un espectacular aumento de las violaciones sexuales políticamente motivadas (Organization of American States. Inter-American Commission on Human Rights 1994, 34 y 51[9]).

Pues bien, la embajada envió un informe al secretario de Estado que restaba importancia a las violaciones de los derechos humanos y se refería a las violaciones sexuales afirmando que "por una variedad de razones culturales (no agradables de contemplar), la violación nunca ha sido considerada como un delito serio aquí". El problema consistía en que se intentaba hacer una comparación con Bosnia: "Sospechamos, francamente, del repentino alto número de violaciones denunciadas, particularmente en esta cultura, que ocurren al mismo tiempo en que los activistas de Aristide buscan trazar una comparación entre Haití y Bosnia" (Embajada de EE.UU. en Haití 1994, 186-7). Cuando *Time* comentó este asunto, se limitó a criticar a los partidarios de Aristide que habían pedido la destitución de varios diplomáticos estadounidenses, a raíz de la difusión del informe, porque era una postura "difícilmente favorable a la asociación" (*Time*, 23, 5, 1994) entre Aristide y la Casa Blanca.

Para entender hasta qué punto era difícil "la asociación" entre Aristide y la Casa Blanca podemos referirnos a la ocasión en la que un grupo de parlamentarios haitianos viajó a Washington, en febrero de 1994, y propuso un plan para

restaurar la democracia en Haití que no estipulaba fecha alguna para el retorno del presidente exiliado, ni la supervisión de la ONU para garantizar el proceso, ni sanciones en caso de incumplimiento por parte de los militares.

En suma, se trataba de un plan que preservaría la influencia política de los sectores golpistas detrás de una fachada democrática difícilmente creíble y que resultaba mucho más perjudicial para los sectores democráticos que lo acordado en las negociaciones auspiciadas por la ONU ocho meses atrás[10].

No obstante, el plan de los parlamentarios haitianos recibió el apoyo del secretario de Estado estadounidense y fue remitido por el secretario general de la ONU al Consejo de Seguridad, indicando que se trataba de un "desarrollo significativo" (United Nations 1994, parágrafo 3) para salir de la crisis. Sin embargo, a pesar de estos apoyos, el plan "haitiano" quedó en evidencia muy pronto: cuando el enviado especial de Clinton para Haití, Lawrence Pezzullo, comparecía ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el 8 de marzo, afirmaba que el plan parlamentario "haitiano" había sido elaborado por el Departamento de Estado, y añadía que se habían canalizado fondos con el propósito de costear los gastos de la delegación haitiana que viajó a Washington y que esa delegación había sido escogida por el embajador de Estados Unidos en Haití, pues "pensamos que sería un grupo representativo para venir aquí" (Morley, McGillion 1997, 373).

Pero estos hechos serían considerados irrelevantes: el que la Administración Clinton se ocultara detrás de la financiación de un grupo parlamentario haitiano con el objeto de socavar las posiciones de los sectores democráticos del país caribeño, no suscitaría cuestionamiento alguno de las metas políticas defendidas en público por la Casa Blanca. Para los grandes medios informativos el compromiso de Washington con la democracia haitiana era un dogma de fe que no podían cuestionar ni los hechos.

Los grandes medios de ccmunicación escrita socavaron la credibilidad de los demócratas haitianos e impidieron a sus lectores conocer la realidad del notable experimento democrático llevado a cabo en Haití. Puesto que para esos medios lo importante era insistir en que la Casa Blanca iba a restaurar la democracia en el país caribeño, no se preguntaron por el significado de los acontecimientos que ponían en evidencia los esfuerzos de Washington para debilitar al movimiento democrático haitiano y para prestar un cierto apoyo a los golpistas. Hay un ejemplo que ilustra muy bien esto último.

Durante casi todo el tiempo de la crisis estuvo en vigor algún tipo de embargo comercial contra Haití que, *en teoría*, se proponía hacer caer al régimen golpista. Esos embargos fueron muy defectuosos porque, *en la práctica*, la Casa Blanca no quería que provocaran la caída del régimen militar. Pues bien, justo cuando empezaba la invasión de Haití, la *Associated Press* informó que la Administración Bush había presionado a la agencia gubernamental estadounidense encargada de la aplicación de los embargos económicos para que no sancionara a Texaco por haber violado ciento sesenta veces el embargo impuesto a la república caribeña[11].

Es decir, esta información mostraba que la Casa Blanca había saboteado sus propias sanciones y eso era algo que no encajaba con la afirmación de que el objetivo prioritario de Washington era restablecer la democracia en Haití. La información fue difundida por la *Associated Press* y la *Agence France Press* precisamente cuando la atención informativa internacional estaba centrada en la invasión de Haití. ¿Cómo trataron estas revelaciones los medios informativos? La respuesta es muy simple: los medios informativos no trataron el asunto debido a que no encajaba con su versión de los acontecimientos. Simplemente, lo ocultaron. Es difícil imaginar un régimen totalitario con un Ministerio de Propaganda capaz de un éxito tan notable.

CONCLUSIÓN

Los grandes medios de comunicación escrita estadounidenses elaboraron un marco interpretativo de la crisis haitiana hostil a Aristide y a los sectores democráticos que representaba. Ese marco interpretativo se derivó de un alineamiento de los informadores con la Casa Blanca que les llevó a ocultar algunos hechos que cuestionaban la explicación dada por Washington a su política haitiana y que dio cabida a informaciones de carácter racista y al falseamiento de importantes aspectos de la crisis haitiana.

Si consideramos que en la *información* prevalecen todos los datos veraces relevantes para la interpretación de los acontecimientos que se ofrece, tanto si la corroboran como si la contradicen, y que en la *propaganda* prevalece el objetivo de producir ciertos efectos en sus destinatarios sobre el carácter veraz de sus datos, entonces debiéramos concluir que los grandes medios de comunicación escrita estadounidenses se dedicaron, más que a informar, a divulgar la propaganda de la Casa Blanca.

Debe tenerse presente que en Estados Unidos existen importantes mecanismos institucionales para que la opinión pública influya sobre la acción de gobierno. Si esa opinión pública hubiera sido correctamente informada del papel que estaba jugando Washington en la crisis haitiana es muy probable que las administraciones Bush y Clinton hubieran tenido que cambiar su política hacia Haití. Por tal motivo, no debemos infravalorar la contribución que hicieron los grandes medios informativos estadounidenses a la viabilidad del régimen militar haitiano.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Si se establece 100 como índice promedio de producción agrícola para el período 1979-81, tenemos que en 1982-84 el índice era 103 y, para 1992-94, había descendido a 86. En términos *per cápita* los índices respectivos fueron 98 y 67 (Instituto de Recursos Mundiales 1997, 265 y 263). En 1995, el gasto total de Haití en salud fue de 21 dólares por persona, en comparación con el promedio de 38 dólares para el África subsahariana, y de 202 dólares para América Latina (World Bank 1998, 33). Los datos sobre los salarios reales se recogen en Economist Intelligence Unit 1999, 50.
2. Según la comisión investigadora se apropiaron de 505 millones de dólares. En 1983, la deuda externa de Haití era de 511 millones de dólares (Instituto de Recursos Mundiales 1997, 185).
3. Durante el período 1986-1990, el Comité de Abogados para los Derechos Humanos de Nueva York elaboró un extenso informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití. El informe mostraba la gran variedad de prácticas represivas que caracterizaba la labor de las fuerzas de seguridad: desde la imposición de impuestos arbitrarios, o la extorsión a los familiares de las personas arrestadas de forma ilegal si querían que su pariente quedara en libertad, hasta los asesinatos políticos, pasando por los malos tratos y el uso de la tortura. La imposibilidad de encontrar protección en los tribunales quedaba puesta de relieve en una de las conclusiones a que llegaron los abogados estadounidenses: "No hay sistema de justicia en Haití. Incluso hablar de un 'sistema haitiano de justicia' dignifica el brutal uso de la fuerza por oficiales y soldados, el caos de los tribunales y las prisiones haitianas y la corrupción de jueces y fiscales" (Lawyers Committee for Human Rights 1990, 1).
4. "Human Rights in Haití", *EXTRA!*, enero-febrero de 1993, p. 22;
5. Orenstein 1993, 15.
Para la violencia política haitiana durante los gobiernos de Aristide y sus predecesores véase Americas Watch, National Coalition for Haitian Refugees, Caribbean Rights 1991, 5, 6, 10, 22 y 23. Para la cifra de ejecuciones ofrecida por la Plataforma de Organizaciones Haitianas de Derechos Humanos véase *Haití Info*, 19, 12, 1992.
6. Los grandes medios de comunicación siempre han considerado de forma gratuita que el gobierno de Aristide fue un fracaso económico. La realidad es muy distinta: el volumen comprometido de financiación externa para la república caribeña se duplicó; la inflación pasó del 26% al 11%; el producto nacional bruto creció el 4.9%; aumentaron los ingresos gubernamentales debido a las mejoras en el cobro de impuestos y a la campaña contra la corrupción, y, asimismo, varias empresas públicas dejaron de ocasionar pérdidas y empezaron a producir beneficios (Center for International Policy 1992, 1-5; National Labor Committee 1993, 36; Economist Intelligence Unit 1999, 41; Dupuy 1997, 119). Posteriormente, Vicky Huddleston, la segunda responsable de la embajada de Estados Unidos en Haití, informaría en un cable al Departamento de Estado, que fue desclasificado en 1994, de "los esfuerzos sorprendentemente exitosos del gobierno de Aristide [...] rápidamente anulados después del golpe" (Chomsky 1994, 56). Básicamente hubo tres objetivos socioeconómicos del gobierno democrático que resultaron inadmisibles para los defensores del *statu quo* haitiano: primero, la propuesta gubernamental de mejorar las condiciones laborales y los salarios se encontró con la oposición de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), que afirmaba que el precio de la mano de obra haitiana debía fijarse "en relación con la productividad y no a preocupaciones sociales –los programas de bienestar debieran estar completamente fuera del sistema de salarios para no distorsionar los costos laborales al alza, creando un incremento en los costos laborales por unidad en las exportaciones y la reducción concomitante en las posiciones competitivas mundiales" (USAID 1991, 36-7). En aquel entonces, según un informe del National Labor Committee, los salarios haitianos no cubrían las necesidades básicas del trabajador promedio y de su familia (National Labor Committee 1992, 18-21). En segundo lugar, la buena gestión de unas empresas públicas que no se deseaba privatizar representaba una política de promoción del sector público incompatible con las privatizaciones que debían llevarse a cabo en una etapa posterior del ajuste estructural impuesto a Haití (Costello, Sanahuja 1996, 12-14). Por último, los propósitos de redistribución de la riqueza y aumento del gasto social que tenía el gobierno de Aristide tampoco encajaban con las prescripciones de los planes de ajuste. Estos objetivos se frustraron con el golpe militar de septiembre de 1991.
7. *Time*, 26, 9, 1994. Las pautas "profesionales" y de "neutralidad" de *Time* se pusieron de manifiesto en un caso similar. En 1987, un redactor de *Time* intentó la publicación de un reportaje, adecuadamente documentado, sobre la implicación, en el tráfico de estupefacientes, de la red de suministro a la Contra nicaragüense, organizada por el coronel Oliver North. El reportaje fue devuelto varias veces a su autor para que lo rehiciera. En 1991, el reportero relataba a una revista dedicada al análisis de los medios de comunicación que un editor de *Time* le había explicado lo sucedido: "*Time* está institucionalmente detrás de los contras. Si este reportaje fuera sobre los sandinistas y las drogas, no tendrías problema en meterlo en la revista" (Naureckas 1994, 6).
8. La organización de Constant, responsable de cientos de asesinatos y torturas, combatió la política que la Casa Blanca defendía públicamente. El secretario de Estado, Warren Christopher, reconoció la relación de la CIA con Constant afirmando que, "durante años, los Estados Unidos han intentado frecuentemente obtener información de algunas personas con las que no desearíamos estar asociados, y creo que está en esa categoría" (CBS News Transcripts 1995, 5).
9. Para la cuestión de las violaciones sexuales véase Human Rights Watch/Americas, National Coalition for Haitian Refugees, 1994.
10. El Acuerdo de la Isla de los Gobernadores, firmado en julio de 1993, establecía una fecha para el regreso del presidente legítimo, la supervisión del proceso de transición a la democracia por parte de la ONU y la imposición de sanciones si era incumplido por alguno de los firmantes.
11. *Associated Press*, 19, 9, 1994; 20, 9, 1994; 29, 9, 1994 y 1, 10, 1994; *Agence France Press*, 20, 9, 1994.

BIBLIOGRAFÍA

Americas Watch, National Coalition for Haitian Refugees, Caribbean Rights (1991). *Haiti. The Aristide Government's Human Rights Record.* Nueva York: AW, NCHR, CR.

Amnesty International (1992a). *Haití. The Human Rights Tragedy. Human Rights Violations since the Coup.* Londres: AI.

_____ (1992b). *Haití. La tragedia.* Madrid: AI.

_____ (1994). *Haití. Entre la espada y la pared: ¿represión militar o invasión extranjera?* Madrid: AI.

CBS News Transcripts (1995). *Toto Constant; FRAPH Leader Toto Constant Worked with the CIA Against President Clinton's Orders When the US Military Was in Haiti.* Nueva York: CBS.

Center for International Policy (1992). *Mobilizing Resources for Development. A Retrospect on President Aristide's Economic Strategy for Haiti and His Administration Record with Aid Donors.* Washington, D. C.: CIP.

Cepal (1993). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1993.* Santiago de Chile: Cepal.

Chomsky, Noam (1994). "Democracy Enhancement, II: Haiti", *Z Magazine*, Vol. 7, Nº. 7/8, pp. 52-65.
Costello, Patrick, José Antonio Sanahuja (1996). *Haití: los desafíos de la reconstrucción*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz.
D'adesky, Anne-Christine (1992) "Haitians Protest One-Sided Coup Coverage", *EXTRA!*, Vol. 5, Nº. 1, p. 18.
Danner, Mark (1993). "The Fall of the Prophet", *The New York Review of Books*, Vol. XL, Nº. 20, pp. 44-53.
Dupuy, A. (1997). *Haití in New World Order. The Limits of the Democratic Revolution*. Boulder (Colorado): Westview Press.
Economist Intelligence Unit (1999). *Dominican Republic, Haiti, Puerto Rico Country Profile 1999-2000*. Londres: EIU.
Embajada de EE.UU. en Haití (1994). "Haiti Human Rights Report", en J. Ridgeway, ed., *The Haiti Files. Decoding the Crisis*. Washington, D. C.: Essential Books, pp. 184-190.
Farmer, Paul (1994). *Haití para qué*. Hondarribia (Guipúzcoa): Argitaletxe HIRU.
Gibbons, Elizabeth D. (1999). *Sanctions in Haití. Human Rights and Democracy Under Assault*. Westport: Praeger Publishers.
Grant, J. P. (1992). *Estado Mundial de la Infancia*. Barcelona: J&J Asociados.
Haitian Information Bureau (1994). "Chronology. Events in Haiti, October 15, 1990-May 11, 1994", en J. Ridgeway, ed., *The Haiti Files. Decoding the Crisis*. Washington, D. C.: Essential Books, pp. 205-240.
Hitchens, Christopher (1993). "Minority Report", *The Nation*, 8 de noviembre, p. 522.
Hooper, Michael S. (1987). "Fingers in the Till", *NACLA Report on the Americas*, Vol. XXI, Nº. 3, p. 36.
Human Rights Watch/Americas, National Coalition for Haitian Refugees, *Rape in Haiti. A Weapon of Terror*. Washington, D. C.: HRW/A, NCHR.
Instituto de Recursos Mundiales (1997). *Recursos mundiales*. Madrid: Ecoespaña Editorial.
Inter-American Development Bank (1995) *Emergency Economic Recovery Program. Haiti*. Washington, D. C.: IDB.
Ives, Kim (1994). "The Unmaking of a President", *NACLA Report on the Americas*, Vol. XXVII, Nº. 4, pp. 16-29.
Jallot, Nicolas (1994). "Haïti: plaque tournante de la drogue", *Le Point*, 28 de mayo, pp. 28-37.
Lawless, Robert (1992). *Haiti's Bad Press*. Rochester (Vermont): Schenkman Books.
Lawyers Committee for Human Rights (1990). *Paper Laws, Steel Bayonets: Breakdown of the Rule of Law in Haití*. Nueva York: LCHR.
Mintz, Sidney (1995). "Can Haiti Change?", *Foreign Affairs*, Vol. 74, Nº. 1, pp. 73-86.
Morley, Morris, Chris McGillion (1997). "'Disobedient' Generals and the Politics of Redemocratization: The Clinton Administration and Haiti", *Political Science Quarterly*, Vol. 112, Nº 3, pp. 363-384.
National Labor Committee (1993). *Haiti After the Coup: Sweatshop or Real Development?* Nueva York: NLC.
Naureckas, Jim (1994). "Enemy Ally: The Demonization of Jean-Bertrand Aristide", *EXTRA!* Vol. 7, Nº. 6, pp. 6-7.
Orenstein, Catherine (1993). "Haiti in the Mainstream Press: Excesses and Omissions", *NACLA Report on the Americas*, Vol. XXVII, Nº. 1, p. 15.
Organization of American States. Inter-American Commission on Human Rights (1994). *Report on the Situation of Human Rights in Haiti*. Washington, D. C.: OAS.
Prince, Rod (1985). *Haiti: Family Business*. Londres: Latin America Bureau.
Rampton, Sheldon (1994). "Hustling for de Junta: PR Fights Democracy in Haiti", *PR Watch*, Vol. 1, Nº. 4, pp. 8-10.
Rees-Mogg, William (1994). "Clinton Risks a Necklace of Fire", *The Times*, 19 de septiembre, p. 19.
United Nations (1994). *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Haiti*, 18 de marzo. Nueva York: UN.
United Nations. Commission on Human Rights (1993). *Report on the Situation of Human Rights in Haiti Submitted by Mr. Marco Tulio Bruni Celli, Special Rapporteur, in Accordance with Commission Resolution 1992/77*. Nueva York: UN Commission on Human Rights.
United Nations. Department of Public Information (1995). *The United Nations and the Situation in Haiti*. Nueva York: UN Department of Public Information.
USAID (1989). *Haiti Project Paper. Expanded Urban Health Services*. Washington, D. C.: USAID.
_____ (1991). *Haiti Project Paper. Promotion of Business and Export Project (PROBE)*. Washington, D. C.: USAID.
Wilentz, Amy (1990). *The Rainy Season. Haiti since Duvalier*. Nueva York: Simon and Schuster.
World Bank (1998). *Haiti. The Challenges of Poverty Reduction*, Vol. 1. Washington, D. C.: WB.

DOCUMENTOS

Revista RELACIONES INTERNACIONALES. 62-65.
Escuela de Relaciones Internacionales.
Universidad Nacional. Heredia. Costa Rica.
Primer semestre de 2000 - Segundo semestre de 2001.
pp. 75-79.

REFLEXIONES EN TORNO AL LIBRO *LA CUESTIÓN DE BELICE*

Jorge Mario García Laguardia
Embajador de Guatemala en Costa Rica

Alberto Herrarte. *La cuestión de Belice*. Ed. Ministerio de Educación Pública. Guatemala, 2000

Tiene razón Mario Rodríguez, el historiador norteamericano que probablemente más ha estudiado nuestro siglo diecinueve, al afirmar que la intervención extranjera ha sido una constante negativa y frustrante en la historia republicana. Transitismo y dependencia se entrelazan en nuestro devenir histórico.

La proyectada comunicación interoceánica que en el centro de Mesoamérica era un hecho casi natural, afectó nuestro accidentado pasado. Al salir de la dominación española, las potencias de entonces volvieron los ojos hacia nosotros y funcionarios con instrucciones especiales, comerciantes aventureros, empresarios y especuladores inescrupulosos, aparecieron por doquier en busca de riqueza fácil o emociones fuertes.

Gran Bretaña fue el país que subrayó su presencia y su influencia durante los primeros años republicanos en la federación y en el estado constituido en república independiente. Los centroamericanos, decía Sarmiento, habíamos hecho de cada aldea un estado soberano. Y es que la división y la pequeñez, hacía más fácil el intervencionismo y los protectorados.

En principio, el interés inglés estaba centrado en lo que era el territorio del estado de Guatemala. Pero este interés después se extendió, no solo a Belice parte de la Verapaz, sino a las islas de la bahía y a la Mosquitia y en general a la costa norte de Centroamérica. Los avatares de los primeros proyectos de reconstruir la unión después del fracaso federal, siempre tuvieron el fantasma del extranjero a sus espaldas y alguna agresión directa o amenaza de ella. Y un diplomático Palmerstoniano representa crudamente esa nefasta política, el Cónsul inglés Federico Chatfield a quien José Francisco Barrundia calificaba como "...una horrenda e incalculable maldición, un azote perenne que corroe las entrañas de Centroamérica".

Pero esa política imperialista y de intervención directa extranjera, contó con la colaboración de muchas e importantes personalidades guatemaltecas de la época, aliados locales que anteponían sus intereses personales o sus fobias políticas, al amor a Centroamérica. Como se ha dicho "no es una historia muy sana aún si solo se le mira retrospectivamente, y además proporciona muchos elementos de reflexión al lector interesado".

Guatemala fue la más perjudicada, porque aquí los intereses eran más importantes en manos de rudos y prepotentes cortadores anglosajones de madera, porque su presencia era más antigua y más cercana, y porque nuestros negociadores no siempre fueron los mejores o nunca tuvieron suerte.

La presencia inglesa en Roatán y la Mosquitia, dio pie a los liberales Francisco Morazán y Mariano Gálvez, para levantar la bandera de la unión regional alrededor de un gobierno central que obtuviera respeto de las potencias imperiales. Pero era el ocaso de la federación. Los intentos inmediatos de reconstruirla, fracasaron ante los intereses foráneos que se le oponían.

Chatfield, con su pragmatismo político innato y persistente, que se había encontrado al llegar, como dicen sus informes, con una naturaleza idílica y un caos político, se tragó

sus reservas contra los conservadores, a quienes consideraba demasiado tradicionalistas, xenófobos y prejuiciados económica y religiosamente, y se alió con ellos en su tarea de legalizar la presencia inglesa y lograr la cesión territorial sin violar los compromisos internacionales; a su favor estaba el ansia de poder de un partido que había sido excluido, y que en el desconcierto del fracaso de la unión federal, estaba en condiciones de negociar su acceso a la dirección.

En esa situación era fácil pensar que aceptaría todas sus condiciones "por severas que pudieran parecer", dada su obsesión por llegar al poder de donde se les había alejado, lo que ya les había hecho aceptar hasta la dirigencia del plebeyo Carrera, tan alejado de su aristocratismo.

En esas condiciones logró que derogaran el artículo 43 del Decreto liberal de 4 de agosto de 1938, por el cual Guatemala declaraba terminantemente su soberanía sobre Belice, y les hizo pedir que Gran Bretaña, garantizase la paz en Centroamérica, que era como justificar su larga intervención. Desde el año 39, el de la crisis general, los conservadores habían aceptado todas las condiciones y reglas del juego que la hábil diplomacia inglesa había fijado. Pedir la garantía de la paz, significaba, en la realidad, solicitar un protectorado británico, como los conservadores de toda la región pedían, no solo los de Guatemala, aunque ellos dirigían la maniobra.

Manuel Francisco Pavón, de los mejores conservadores con Juan José Aycinema, y quien fue secretario del Cónsul inglés, respaldó con entusiasmo la celebración de un tratado con Inglaterra, se suponía para impedir que Belice cayera en manos de Estados Unidos; y esta petición es el antecedente que permitió más tarde a Charles Wyke negociar con sospechosa facilidad y celeridad, el fatídico Tratado de 1859, en relación con los límites y el establecimiento de la frontera.

Las intenciones británicas habían sido expuestas nítidamente y en lenguaje muy expresivo. Desde 1825 George Canning afirmó en cruda sentencia que: "La hazaña ya fue realizada, el clavo metido. Hispanoamérica es libre, y si no administramos tristemente mal nuestros asuntos, ella es inglesa". Y años más tarde, en 1838, Lord Palmerston en carta a Lord Glenelg, le decía, en el mejor estilo inglés de época: Honduras es nuestra por el mejor de los títulos, el de la espada".

La presencia de los Estados Unidos que desemboca en el Tratado Clayton-Bulwer es posterior aunque con antecedentes que la anunciaban. Desde el Tratado de 1783, trató de eliminar el peligro de la presencia de las potencias europeas de entonces: España, Inglaterra y Francia. Y aunque Centroamérica en el proceso de independencia llama mucho menos la atención que otras regiones, México y el Sur, la influencia intelectual e ideológica se hace presente.

Los liberales siempre volvieron los ojos al Norte, como ejemplo y como posible colaborador. En el número 22 del Genio de la Libertad de Pedro Molina, se publicó una proclama que decía: "Provincias de Guatemala: ved en Estados Unidos el modelo de un gobierno libre y la éjida de nuestra independencia absoluta"; en el *Informe preliminar sobre la Constitución Federal de 1824* se dice que "al trazar nuestro plan nosotros hemos adoptado en la mayor parte el de los Estados Unidos", y José Francisco Barrundia en el primer constituyente centroamericano indicaba el "modelo de otras Constituciones", que les habían servido de fuente.

Los conservadores por su parte, desconfiaban de las nuevas instituciones que pudieran poner en peligro el ordenado mundo establecido por la legislación colonial española. Y en 1824, ya John Quincy Adams, entonces Secretario de Estado, instruyó al primer Ministro para Centroamérica Thomas Mann, para que recabara toda la información posible sobre el que llamaba "...nuevo país suramericano central".

Pero desde 1776, puede percibirse el interés en el proyecto de canal y el comercio creciente con la región. Las instrucciones a los primeros diplomáticos son constantes en subrayar la superioridad del potencial de mercado de la región y que se tratara de impedir ventajas por otras naciones.

En 1823 el Presidente Monroe declaró América fuera de la intromisión europea. El profesor Arthur Withaker llama "Idea del hemisferio occidental", a la doctrina que en breve significaba: América pertenece a los americanos y en ella debe realizarse el proyecto político republicano liberal con base en las reformas ilustradas; y en el Congreso de Panamá, donde se insistió en que hubiera presencia norteamericana se discutió una recomendación de oposición a cualquier colonia nueva.

En una tendencia de la política exterior de Estados Unidos, los países de la región sirven de referencia para la confrontación con otras potencias y las ocupaciones inglesas en Guatemala y la Costa Atlántica de lo que fuera Centroamérica, son motivo que conduce a la suscripción del Tratado Clayton-Bulwer. En él se estableció que ninguna de las partes buscaría el control exclusivo de una ruta de tránsito a través de Centroamérica, ni fortificaría, colonizaría o poblaría, para interferir con la ruta proyectada. La ambigüedad de la redacción satisfacía a las dos partes, que podrían eventualmente darle la interpretación conveniente.

En el momento de la ratificación, Inglaterra hizo la reserva de que no se comprendería Belice y sus dependencias, poniendo en duda su adscripción territorial a Centroamérica y recordando los tratados españoles que habían otorgado derecho de usufructo, lo que fue aceptado por Estados Unidos "sin afirmar ni negar los derechos de Gran Bretaña".

El asunto territorial ardía estacionalmente hasta niveles peligrosos, y en octubre de 1856, se firmó un nuevo Tratado, el Dallas-Clarendon, en el que se agregaba un artículo que excluía a Belice del Tratado y señalaba como

límite Sur del territorio, el río Sarstoon *no* fue ratificado, por lo que quedó vigente el Clayton-Bulwer, pero como dice Herrarte "sería de fatales consecuencias para Guatemala... fue como una puñalada". Lord Clarendon, en 1857, en la antesala de la firma del tratado entre Gran Bretaña y Guatemala, informó al Ministro de Estados Unidos George Wallace, en uno de los altibajos de su conflicto, que Inglaterra "...no daría ni tres peniques por retener ninguna de sus posesiones en el territorio centroamericano o en sus costas, siempre y cuando pudiera retirarse honrosamente de ellas".

Pero esta situación seguramente no fue percibida por los poco avisados funcionarios guatemaltecos. Porque con una prisa inusitada se dedican a abrir el paso a la presencia definitiva de Inglaterra. Solo nueve meses después de la firma del Tratado Dallas-Clarendon, Francisco Marín, hondureño que representaba a Guatemala, con instrucciones del gobierno, en julio de 1857, envía una inexplicable e increíble nota al gobierno inglés en la que se proponía, nada menos, que la cesión de Belice, "incluyendo la parte usurpada", mediante la debida compensación.

No resisto la tentación de transcribir textualmente la oferta: "...resta saber a quien la Inglaterra debe responder por el derecho superior, que no le compete, de propiedad y soberanía sobre los terrenos, que ocupa en las costas de la República de Guatemala. De otro modo, Inglaterra entraría en el goce de un derecho al que no tiene título alguno. Sin embargo, el Gobierno de Guatemala renuncia desde ahora a la discusión de principios que estos puntos promueven, se declara convencido de la propia conveniencia en aceptar los hechos consumados...

Desde luego, el Gobierno de Guatemala espera que, teniéndose en cuenta su renuncia y sus vivos deseos de complacer a la gran nación británica, el de S. M. la Reina no se negará a ofrecerle alguna compensación. Por su parte, el de S. M. indemnizará a la República, tanto por su renuncia a la soberanía que le corresponde legítimamente sobre todo el territorio que formó por los avances que han ido haciendo sucesivamente los súbditos de S. M. ocupados en traficar y cortar maderas en dicho establecimiento y especialmente por los avances de mucha consideración que se han hecho posteriormente a la Independencia de Centro América".

En principio la política del gobierno británico "fue la de manifestar la mayor indiferencia", pero al no ratificarse el Tratado Dallas-Clarendon, la actitud se modificó y se inicia una febril carrera para iniciar y concluir negociaciones a su conveniencia. Decidió que éstas se realizaran en Guatemala y envió a Charles Lennox Wyke como su representante. El 7 de abril de 1859, envió nota al Ministro de Relaciones Exteriores Pedro Aycinena, manifestando el deseo de su gobierno de arreglar el asunto de Belice y pidiendo se nombrara un representante guatemalteco con plenos poderes; el 13 –cinco días después– se nombra al propio Ministro Aycinema; el 14 –un día después– se iniciaron las conversaciones; el 30 –dieciséis días después– se firmaba la convención –sin tomar en cuenta la opinión en contra de los consejeros de Estado y la propia posición del Presidente– y un día después era ratificada. Increíblemente, un asunto de tal envergadura era tratado con tanta celeridad.

Las instrucciones para el enviado inglés –que Herrarte reproduce– son clarísimas y no dejan duda de las intenciones inglesas: "Será necesario que vos tengáis sumo cuidado en no aceptar ninguna parte de la propuesta frontera como cesión de la República. El Gobierno de los Estados Unidos ha afirmado que la porción del territorio entre los Ríos Sibún y Sarstún forma parte de Centro América, por haber estado incluido en el antiguo Reino de Guatemala, y ya que el Tratado entre Gran Bretaña y los Estados Unidos de 19 de abril de 1850, comúnmente llamado el Tratado Clayton-Bulwer, se estipula que ninguna de las dos Partes ocupará, fortificará, colonizará o asumirá o ejercerá dominio sobre ninguna parte de Centroamérica, la Gran Bretaña por ese tratado está obligada a retirarse del distrito en cuestión, sin referencia a su Título sobre el mismo, sea bueno o malo... es en breve, absolutamente necesario que la línea limítrofe que ha de establecerse conforme a la proyectada Convención sea descrita en la misma, no como implicando una cesión o nueva adquisición de la República de Guatemala (en cuyo caso los Estados Unidos podrían sostener que la Gran Bretaña había violado la cláusula autonegativa del Tratado de 1850) sino, como es en realidad, simplemente la definición de una frontera largo tiempo existente, pero hasta ahora no establecida... el gobierno de su Majestad secretamente confía en que el Gobierno de Guatemala, en vista de estas consideraciones, y movido por un sentimiento amistoso hacia la Gran Bretaña, estará dispuesto a celebrar el convenio que se os ha instruido propongáis".

La respuesta de Wyke es igualmente ilustrativa: "Tendré cuidado, informa, de no aceptar... como una cesión de la República... ni de aceptar si así lo fuera, título alguno sobre cualquier parte de la ocupación británica... pero en esto habrá de consistir la gran dificultad que habré de vencer, ya que están perfectamente sabidos de las usurpaciones que han venido efectuando gradualmente en su territorio los Madereros y Colonos de Belice y sé que este gobierno reclamará compensación, si se le pide que ceda el territorio así usurpado, antes que reconocer nuestro derecho a los límites del Establecimiento tal como ahora existen..."

Y después hace una dramática afirmación que habrá que analizarla más detenidamente en todas sus implicaciones y que me parece amerita más seguimiento e investigación. Dice Wyke: "Ahora resta saber si podré vencer esta dificultad y si puedo hacerlo así, esto en gran manera provendrá de los amistosos sentimientos de este Gobierno hacia la Gran

Bretaña, así como también de la esperanza de que tales concesiones, si se acuerdan, sean debidamente apreciadas por el Gobierno de Su Majestad, y que serán consideradas como merecedoras de tanta importancia como tendré el honor de explicar verbalmente a Vuestra Señoría a mi llegada a Inglaterra". ¿Qué era lo que merecía tanta reserva que se posponía para una información verbal?.

El mismo día que se firmó el Tratado, Wyke le escribía a Lord Malmesbury en documento que transcribe Herrarte, en el que le dice que "De hecho no tenemos ningún derecho legal salvo aquel de la posesión efectiva a la comarca intermedia entre los ríos Sibún y Sarstún la que anteriormente pertenecía al antiguo Reino de Guatemala; esta oposición fue la más difícil de vencer, sin convenir en darles alguna compensación...." y comenta la dificultad en la suscripción "aún mayor de lo que anticipé debido a la constante oposición del Presidente Carrera, quien no quería oír la rendición incondicional de lo que llamó los derechos de su país a la mayor porción del territorio actualmente ocupado por nuestros madereros en el Establecimiento".

Efectivamente, la oposición había sido importante y no había sido tomada en cuenta. El propio Carrera, como se ve, estaba en contra de semejante entrega. Su evidente inteligencia y especial sentido común, cultivados a pesar de su condición iletrada, después de años de ejercer el poder lidiando con las mejores cabezas –que eran muy buenas– de los liberales y de los conservadores, –Barrundia, Molina, Montúfar, Aycinema, Pavón– le hacían intuitivamente desconfiar de lo que ante sus ojos estaba sucediendo, pero también se pasó sobre ello. Wyke, rebosante informaba que el proyecto inglés había sido aceptado "palabra por palabra". Y Alberto Herrarte comenta así todo este oscuro proceso: "El desplazamiento de las negociaciones a Guatemala; la designación urgente de Lennox Wyke como representante; las instrucciones precisas que traía, y la forma en que las cumplió, demuestran la deliberada intención de obligar a Guatemala a que legalizara en desmedro de sus propios intereses, la desmembración de su territorio sin compensación alguna. Esta fue objeto de discusiones –las únicas discusiones que hubo– y al final Wyke halló la solución, redactando la que se ha llamado cláusula compensatoria, que también, según lo indica, fue aceptada ´palabra por palabra´. Sin embargo y a pesar de la vaguedad que la hizo ineficaz, es clara en cuanto a la intención que llevaba el tratado: legalizar las usurpaciones de Gran Bretaña".

Herrarte concluye que todo el análisis demuestra que el tratado fue impuesto y que Guatemala obró de buena fe. Porque de otra manera el asunto no tiene explicación. "No tiene sentido que el gobierno de Guatemala procediera en esa forma, –dice– a menos que hubiera habido colusión entre los negociadores británicos y guatemaltecos, lo que se columbra. Una lectura atenta de la sibilina documentación diplomática del proceso, podría permitir otra interpretación menos amable.

El autor se propuso, con éxito, realizar un recuento de la cuestión de Belice en todos sus aspectos pero además, debe subrayarse, un excelente estudio jurídico sobre la controversia. En un buen resumen, traza un panorama de las acciones de Guatemala en el largo período de frustraciones, que más bien es un vía-crucis nacional que no termina. Recuerda como "propuso un arbitraje internacional que Gran Bretaña se negó a aceptar. No le quedó otra alternativa que protestar por la ocupación territorial y denunciar el tratado en 1884. Pasaron largos cuarenta años de la denuncia y Gran Bretaña no contestó. La denuncia estaba consumada y nulo el tratado. Tiempo después Gran Bretaña exigió el amojonamiento; y así, el asunto pareció cobrar vigencia; una falsa vigencia. Gran Bretaña sabía que siendo de límites el tratado no podía ser denunciado y de allí su empecinamiento. Guatemala tenía que demostrar que era de cesión territorial. ¿Pero ante quién? Guatemala propuso nuevamente el arbitraje, esta vez del Presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, pero tampoco Gran Bretaña aceptó.

Por fin, después de la II Guerra Mundial, Gran Bretaña aceptó llevar el asunto a la Corte Internacional de Justicia, pero no quiso aceptar el procedimiento *ex aequo et bono* para que el asunto fuera estudiado en todos sus aspectos, sino en una forma restringida y formal. Sabía que la interpretación del tratado tenía que ser literal y con predominancia del texto. Entonces Guatemala buscó un arreglo político, esos arreglos políticos y agotadores que no llevan a ningún resultado cuando las partes contendientes son tan desiguales. El buen deseo guatemalteco se estrellaba ante la negativa británica y posteriormente también beliceña. Porque los tiempos de la descolonización estaban produciendo una verdadera revolución.

Gran Bretaña inició su plan de descolonización dentro del Commonwealth, que resultaba una forma de neocolonialismo... la Asamblea (General de Naciones Unidas) dispuso que Gran Bretaña otorgara la independencia de Belice y que las partes continuaran negociando. No hubo, pues, tampoco en este caso, decisión jurídica que pudiera tener por resuelto el caso... Belice se hizo independiente... y en esa situación... ha querido llevar a Guatemala a una redención incondicional... casi lo había logrado, al producirse el reconocimiento de Belice.

Afortunadamente, se hizo la salvedad de que debería resolverse la disputa territorial pendiente. Como se concibió la resolución de la disputa fue que Guatemala reconociera en un tratado lisa y llanamente los límites del tratado de 1859, otorgándole algunas concesiones de mar territorial en compensación". Así se encuentra el asunto en los actuales momentos. Era obvio –indica el autor– que "el no reconocimiento era o debería ser utilizado para un arreglo posterior, siendo la única arma que le quedaba a Guatemala".

Aquí es pertinente recordar las acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Corte de Constitucionalidad, nuestro Tribunal Constitucional, y su resultado. En una muy discutida y muy discutible sentencia de la Corte Constitucional de tres de noviembre de mil novecientos noventa y dos, se resolvieron las acciones, con voto dividido –4 a 3– y con una importante disidencia de tres Magistrados, encabezada por el Presidente del Tribunal, cargo que en esa época yo desempeñaba.

Se impugnó ante la Corte, la decisión del Presidente de la República de reconocer en forma incondicional a Belice como Estado independiente y como consecuencia de esa determinación haber celebrado un convenio para establecer relaciones diplomáticas plenas con Belice, la emisión de declaración conjunta por los Cancilleres de Guatemala y Belice y el nombramiento de un Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, sin haber sometido esas decisiones al Congreso de la república o a consulta popular.

La Corte resolvió –en una llamada sentencia interpretativa– que los actos impugnados no violaban, "por sí mismos ninguna disposición de la Constitución", "pero por la materia con la cual se relacionan, deben cumplir con el requisito posterior de ser sometidos a la calificación y, en su caso, a la aprobación del Congreso de la República", y que "por no establecer la norma constitucional un plazo para que se cumpla con ese requisito, y porque la interpretación realizada por esta Corte y contenida en el presente considerando es posterior a la realización de dichos actos, la falta del mencionado requisito no implica violación constitucional", y ordenó al Presidente someter al Congreso los actos realizados los que éste aprobó.

En el voto razonado en contra de la sentencia, se asentaron puntos de vista que es pertinente recordar. Se dijo que:

a) el acto de reconocimiento fue una decisión unilateral e incondicional emitida por el Presidente; por no existir condición ni estar lo decidido sujeto a vigencia temporal, obviamente constituyó un acto definitivo que debió ser sometido a la consideración del Congreso para cumplir con lo preceptuado por el artículo 19 de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución;

b) por estar pendiente la intervención del Congreso y del pueblo, el acto de reconocimiento de la independencia de Belice no representaba todavía la decisión del Estado de Guatemala, por lo que aquel acto no podía cumplir ningún efecto jurídico y, por lo tanto, no podía ejecutarse; consecuentemente, el convenio de establecer relaciones diplomáticas y el nombramiento de embajador, que dimanan del reconocimiento, se emitieron sin haber cumplido con el procedimiento establecido por el artículo 19 citado y consecuentemente, los actos y decisiones impugnados eran inconstitucionales.

Guatemala ha sido víctima de muchísimas circunstancias adversas que determinan la pérdida de gran parte de su territorio. "No podemos –dice Herrarte– conformarnos con que, por medio de subterfugios políticos, se pida que se acepte pasivamente una situación que fue impuesta desde el principio". Lo que se exige es que se acepte la solución jurídica del problema, esto es, que se someta el asunto a un tribunal para que decida. Lo que no puede considerarse como un acto enemistoso, de acuerdo con criterio de Naciones Unidas.

Es un llamamiento a la autoestima perdida y lo que Herrarte llama el "patriotismo dormido" de muchos guatemaltecos "afectados por el complejo de frustración después de la independencia de Belice". Se pregunta si vale la pena emprender alguna acción contra Belice ya que aparentemente todo está perdido, porque ahora es un país independiente que fue reconocido por Guatemala y además ha afirmado terminantemente que no cederá una pulgada de su territorio.

Se pregunta como muchos, si el capítulo está completamente cerrado y si empeñarse en lo contrario es estar fuera de la realidad.

Pero su respuesta, ampliamente documentada en el libro, es que la controversia es una reclamación territorial. Reclamamos territorio guatemalteco que "pasó a formar un ´establecimiento para ciertos fines´ en posesión precaria de Gran Bretaña y más tarde, con usurpación de territorio llegó a formar lo que se ha conocido como una posesión británica hasta la independencia de Belice".

Por eso, se considera que toda la estructura del problema es de carácter jurídico y se precisa de una solución jurídica. Porque todas las reclamaciones territoriales son jurídicas y porque lo que se pretende demostrar es a quién corresponde el derecho disputado. "El patriotismo –afirma– impone la necesidad de que la instancia jurídica sea iniciada y resuelta en la forma que corresponda". Siendo desde el inicio un problema jurídico, en "los últimos tiempos" se planteó como un problema no jurídico sino político y las propuestas en este nivel fueron desestimadas y condujeron a desacreditar la reclamación.

Hegel decía que la lechuza de Minerva alza su vuelo solo en el ocaso. Alberto Herrarte nos da el ejemplo de un permanente vuelo en el cual ha tejido y destejido sobre la controversia y hoy nos presenta esta madura reflexión sobre los distintos aspectos de la misma, que debería ser un manual para detentadores y destinatarios del poder, para todos los guatemaltecos a los cuales no se nos debe agotar el patriotismo, el amor a Centroamérica, como quería Morazán.

SOLICITUD DE CANJE

Manifestamos nuestro interés en recibir a la revista **Relaciones Internacionales**, para ello ofrecemos en canje _____, que publica nuestra institución por un período de _____ año (s).

Nombre _____

Institución _____

Ciudad _____ País _____

Apartado postal _____

ORDEN DE SUSCRIPCION

En el exterior: Valor anual (2 números)	US$ 30
En el país: Valor anual (2 números)	¢3.000
Número suelto	¢1.600

Sírvase registrar mi suscripción anual a la revista **Relaciones Internacionales**. Adjunto cheque por la suma de US$ _____, a la orden de Fundación UNA .

Nombre _____

Institución _____

Ciudad _____ País _____

Apartado postal _____

CONTENIDO

ARTÍCULOS

DOCUMENTOS

UNIVERSIDAD NACIONAL
RELACIONES INTERNACIONALES
HEREDIA