

Temas de Actualidad

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA INSEGURIDAD JURÍDICA EN AMÉRICA LATINA

Por Dr. Rafael CALDUCH CERVERA

FUNDACIÓN
IBEROAMÉRICA
EUROPA

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA INSEGURIDAD JURÍDICA EN AMÉRICA LATINA

Dr. Rafael Calduch, Catedrático de Relaciones Internacionales, UCM.

I. INTRODUCCIÓN

Afirmar que América Latina constituye un área prioritaria para la política exterior y las relaciones económicas de España, después de la Unión Europea, sería un lugar común si no fuera porque en la práctica tanto los dirigentes políticos como los empresarios españoles han dado pruebas de una manifiesta ignorancia y consecuente incompreensión de la realidad latinoamericana y, lo que es peor todavía, no existen indicios que hagan pensar que esta situación vaya a cambiar a corto plazo.

En efecto, durante la década de los ochenta y los noventa América Latina realizó un cambio de sus estructuras política y económica en paralelo con el proceso de transición política y de internacionalización realizado por España. Al final de ese período, parecían darse las condiciones idóneas para que se consolidasen unas relaciones políticas, económicas, sociales y culturales entre la Unión Europea y América Latina, canalizadas a través del marco institucional cuyo epicentro se situaba en la Comunidad Iberoamericana de Naciones y las periódicas cumbres celebradas a su amparo.

En efecto, en tan sólo cuatro años (1997 y 2000) las inversiones españolas en América Latina se quintuplicaron alcanzando los 51.734 millones de €. Paralelamente se potenció el flujo comercial alcanzando un volumen (importaciones + exportaciones) en 2000 de 14.331 millones de €. En ese mismo año, el número de residentes latinoamericanos en España alcanzaba la cifra de 186.000.

Sin embargo, la realidad de nuestros días evidencia una profunda quiebra de estas relaciones transatlánticas desencadenada mucho antes de que eclosionara la crisis

económica mundial pero que, sin lugar a dudas, se verá agudizada por los efectos que durante el presente y los próximos años tendrá sobre las sociedades latinoamericanas.

En tan sólo una década, España ha pasado de ser el modelo de democracia y desarrollo económico que debían imitar los gobiernos latinoamericanos a ser el prototipo económico del capitalismo de rapiña, sus empresas son acusadas de provocar las miserias que aquejan a las sociedades iberoamericanas y, consiguientemente, son expropiadas y, finalmente, su Presidente de Gobierno es cuestionado públicamente en el mismo foro iberoamericano que se mantiene gracias a la Ayuda Oficial al Desarrollo española.

Cabe, por tanto, interrogarse sobre las causas que han provocado ese deterioro en las relaciones hispanoamericanas pero, sobre todo, debemos plantearnos las medidas que deberían adoptarse para corregir esta peligrosa deriva que amenaza con arruinar de un modo irreversible uno de los ejes esenciales de la proyección internacional española.

II. LAS CAUSAS DE LA INSEGURIDAD POLÍTICA ESTRUCTURAL EN AMÉRICA LATINA

Durante el período que media entre los 70 y los comienzos del siglo XXI, América Latina ha experimentado importantes procesos de cambio político, desde dictaduras y regímenes autoritarios de partido o de Fuerzas Armadas a democracias frágiles y de escasa legitimación social. Ello ha supuesto un avance espectacular, aunque todavía insuficiente, para garantizar el desarrollo sostenido y sostenible que requiere esta región. Los datos ponen de manifiesto que actualmente la inseguridad política que aqueja a los principales países latinoamericanos dista mucho de haberse reducido o limitado.

En efecto, los siete principales países en la región (Argentina; Brasil; Chile; Colombia; Cuba, México y Venezuela) más el caso español, muestran una inseguridad política nacional que oscila entre el 8,25, sobre 25 puntos, de Cuba y el 4,88 de España. (Véase Tabla estadística nº 1). Ello significa que la inseguridad política incidió de un modo variable en la dinámica general de estos países, afectando en más de un 25 % el funcionamiento social, económico y cultural de Argentina; Brasil; Colombia; Cuba y México, mientras que en Chile; España y Venezuela tan sólo afectó en un 20 % su evolución. Naturalmente, estos porcentajes medios experimentaron variaciones a lo largo de las tres décadas analizadas (1973-2002).

Una desagregación de estos valores de inseguridad política en las cuatro categorías de variables que lo componen: inseguridad por régimen político; inseguridad por movilización política; inseguridad jurídica e inseguridad por conflicto y violencia políticas, muestran que las causas de la inseguridad política de estos países es también muy diversa.

En todos los países, salvo en Cuba, la principal causa de inseguridad política fueron los cambios de régimen desde las dictaduras a sistemas democráticos, más o menos estables. En cambio en el caso cubano la principal causa fue la inseguridad jurídica derivada de los cambios legales realizados por el régimen castrista para adecuarse a las condiciones internacionales reinantes en cada momento, en especial las derivadas de la presión norteamericana y la dependencia de la URSS antes de su disolución.

La segunda causa de inseguridad política en Argentina y Colombia fue el conflicto social y político, acompañado de una importante violencia. En cambio para España, Brasil, México y Venezuela, fue la movilización política de partidos y grupos sociales, al margen de los cauces institucionales, la que causó incertidumbres y riesgos en la evolución de estos países. En Chile fue la incidencia de la inseguridad jurídica, al tiempo que en Cuba fueron los cambios internos acaecidos en el

régimen, en buena medida inducidos por la perestroika soviética primero y la disolución de la URSS más tarde, los que provocaron su inseguridad.

Como puede apreciarse, la evolución de la realidad política latinoamericana durante las décadas precedentes no ha sido homogénea sencillamente porque las condiciones históricas, la configuración social y la problemática económica de los países que la componen tampoco ha sido idéntica. Ello nos permite comprender por qué el auge reciente de los modelos políticos populistas en Venezuela; Bolivia; Ecuador y Argentina fue precedido por el caso peruano bajo el mandato del Presidente Fujimori, pero también las razones que explican el fracaso de este modelo en ese país y los motivos de que Brasil; Chile; Colombia y México hayan seguido trayectorias políticas netamente distintas al populismo.

III. LAS CAUSAS DE LA INSEGURIDAD POLÍTICA COYUNTURAL DE AMÉRICA LATINA

El análisis histórico y cuantitativo nos ha permitido desentrañar algunas de las claves políticas estructurales que marcan las diferencias entre los principales países latinoamericanos, ofreciéndonos así el marco general de interpretación en el que situar la evolución coyuntural que están experimentando estos países en los últimos años.

Si tomamos los datos ofrecidos por el índice de gobernabilidad elaborado por el Banco Mundial durante el período quinquenal 2003-2007, podemos observar que, en términos generales, las condiciones políticas y jurídicas de los principales países latinoamericanos lejos de mejorar han empeorado. Existe un proceso lento pero apreciable de degradación de los sistemas estatales que, sin lugar a dudas, se agudizará con las secuelas de la crisis económica mundial.

En segundo término, se puede fácilmente apreciar que salvo los casos de Chile y de España, la mayoría de los países poseen unos índices negativos en la totalidad de las variables (Bolivia; Colombia; Cuba; Ecuador y Venezuela) o en algunas de ellas (Argentina; Brasil; México y Perú).

Tercero, Cuba es el país que presenta una peor situación de gobernabilidad, seguida de Venezuela; Argentina; Colombia, Perú y Bolivia. En cambio, Brasil y México presentan desajustes en su gobernabilidad característicos de países en fase de transición democrática.

Si analizamos las principales deficiencias de la gobernabilidad coyuntural latinoamericana, observamos que Cuba está experimentando un agravamiento en cuanto a la Voz y rendición de cuentas, así como en la calidad reguladora. Ello significa que el régimen cubano se está aislando cada vez más de la sociedad, provocando una quiebra creciente en la legitimidad política que será decisiva en el momento de la inevitable transición que se desencadenará tras la muerte de Fidel castro.

En el caso de Venezuela, el deterioro de la gobernabilidad es consecuencia de la destrucción sistemática y progresiva que el régimen de Chávez está llevando a cabo en la dimensión jurídica del Estado. En efecto, tanto en la rendición de cuentas como en la calidad regulatoria y el estado de derecho, se está generando un sistema jurídico acorde a las exigencias del presidencialismo populista de Chávez con una marcada tendencia hacia la consolidación de un régimen autoritario.

Semejante proceso de transición política hacia fórmulas autoritarias y populistas también se puede observar en los casos de Bolivia y de Ecuador. Sin embargo, a diferencia de Venezuela, en estos dos países el cambio político que experimentan posee un marcado carácter indigenista que se está traduciendo en una mayor ineficacia de la actividad gubernamental y un incremento de la violencia en Bolivia, que puede resultar el desencadenante de un conflicto armado entre los

departamentos más ricos (Beni; El Pando; Sta. Cruz de la Sierra y Tarija) y el poder central del Estado, si no se corrige a tiempo mediante una negociación que evite las tendencias secesionistas.

El caso colombiano resulta singular debido a la existencia de la narcoguerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y del ELN (Ejército de Liberación Nacional), claramente debilitado, que ha distorsionado la vida política, económica y social del país durante las últimas cinco décadas. No obstante y desde el acceso a la Presidencia de Álvaro Uribe, se está experimentando un avance en el proceso de consolidación de la democracia y el Estado de derecho que es directamente proporcional a los éxitos alcanzados por el Ejército en la lucha contra la guerrilla y la desarticulación de los grupos paramilitares. Sin embargo, es evidente el riesgo de que la frágil democracia colombiana degenera en un sistema autocrático en la medida que el Presidente Uribe pretenda perpetuarse en el poder, como ya ha ocurrido con su reelección que exigió una reforma constitucional, en un proceso similar por sus características al que se experimenta en Venezuela.

Los indicadores demuestran que Argentina está sumida en un peligroso estancamiento en el proceso hacia la democracia, que se manifiesta fundamentalmente por la degeneración de la rendición de cuentas, de la calidad reguladora y de la corrupción. El populismo utilizado por el Presidente Kirchner y por su esposa, Cristina Fernández, nada tiene que ver con el de los otros países latinoamericanos. Se trata de un populismo anclado profundamente en las estructuras sociales y estatales desde la época de Perón y perpetuado a través del Partido Justicialista pero que ha adquirido unas connotaciones netamente nepotistas dando origen al denominado kirchnerismo político.

Los casos de Brasil y México resultan muy similares aunque sus antecedentes políticos son claramente distintos. En Brasil, las reformas institucionales y sociales puestas en marcha por el Presidente Lula aunque han permitido algunos avances en la rendición de cuentas y la calidad reguladora no están logrando consolidar un

Estado de Derecho, una mayor eficacia gubernamental y una reducción de la corrupción.

La división entre los diferentes partidos políticos y la estructura federal del Estado, confieren amplios poderes a las élites locales abiertamente contrarias en muchos estados federados a las reforma agraria y social promovida por el Gobierno federal. Al mismo tiempo, la apuesta decidida del Presidente Lula por llevar a cabo un proceso reformista, en lugar de una transformación radical y revolucionaria, le ha granjeado la enemistad de sectores políticos y sociales muy radicalizados como el Partido Socialismo y Libertad, el Partido Comunista Brasileño, el Partido Socialista Unificado de los Trabajadores o el Movimiento de los sin tierra.

En semejantes circunstancias resulta muy complicado conjugar el proceso de democratización política y el desarrollo social y económico en un país con una superficie de 8,5 millones de km² y una población de 190 millones de personas. El impacto de la crisis económica va a provocar mayores dificultades en los próximos años, complicando así el proceso de sucesión del Presidente Lula en las próximas elecciones.

Por su parte México se encuentra también en el proceso de construcción de una verdadera democracia multipartidista a partir de la transformación de un régimen autocrático de partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se ha mantenido en el poder controlando un sistema democrático puramente formal desde que se llevó a cabo el proceso revolucionario entre 1910 y 1920.

Al igual que Brasil, posee una estructura federal y unas poderosas oligarquías locales que dificultan seriamente la transición democrática al oponerse a las reformas legales e institucionales que son necesarias para hacer efectivo el estado de derecho y la división de poderes. A ello habría que agregarle el enraizamiento del crimen organizado y el narcotráfico, en algunos de los estados federados, y la constante influencia, cuando no abierta injerencia, política y económica de Estados

Unidos. El resultado es el apreciable incremento de la violencia y la corrupción que sumados a la creciente ineficacia gubernamental y la erosión legal del Estado, perfilan un horizonte de inestabilidad política del país en los próximos años.

Finalmente, el caso peruano también muestra un proceso de transición política marcadamente descompensado y frágil. El populismo de Fujimori, continuado por el de Alejandro Toledo, aunque logró avances definitivos en la lucha contra la guerrilla de Sendero Luminoso, no logró superar la quiebra económica en que se hallaba sumido el país y propició una corrupción rampante que terminó desacreditándolo y previniendo el contagio del populismo indigenista de sus vecinos Bolivia y Ecuador.

Las mejoras en la rendición de cuentas, la estabilidad política y la eficacia gubernamental, son neutralizadas por el deterioro de la calidad reguladora, el Estado de derecho y la corrupción. Se trata, por tanto, de un país que verá afectada la estabilidad de su democracia con el impacto social y económico que desencadenará la crisis en estos próximos años.

IV. CONSECUENCIAS PARA LAS RELACIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS CON ESPAÑA

Tanto la política exterior como la economía española experimentaron una decisiva e irreversible apertura tras el ingreso en la Comunidad Europea en 1986. Naturalmente sus consecuencias para las relaciones con América Latina se pudieron apreciar de forma inmediata.

En efecto, en el terreno político el proceso de negociación para la pacificación de Centroamérica, iniciado por el Grupo Contadora en 1983 (Nicaragua; Costa Rica; El Salvador; Honduras y Guatemala) y reforzado con el Grupo de Apoyo (Argentina; Brasil; Uruguay y Perú), lograron que se hiciese definitivo tras la firma de los Acuerdos de Esquipulas I (Mayo de 1986) y Esquipulas II (Agosto 1987). El papel

de España en las tres misiones de paz que se desarrollaron a partir de estos acuerdos (ONUCA; ONUSAL y MINUGUA) fue esencial ya que asumió el mando militar en las tres misiones.

Reforzado por su pertenencia a la Europa comunitaria y por su activa implicación en la paz centroamericana, el gobierno español en concertación con el Presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari reactivaron el proyecto de una Comunidad Iberoamericana de Naciones mediante la celebración con carácter anual de las Conferencias de Jefes de Estado y de Gobierno (Cumbres Iberoamericanas) iniciadas por la de Guadalajara (México, 1991) y siguiendo por la de Madrid (1992) en coincidencia con el Quinto Centenario del descubrimiento de América.

El impacto de las iniciativas políticas iberoamericanas durante la primera mitad de los 90, contribuyó a estimular el proceso de implantación de las grandes empresas españolas en América Latina a través de una inversión masiva que alcanzó su punto álgido en 1999 con una cuantía de 27.700 millones de €, equivalente al 50 % del total de las inversiones realizadas ese año. (Véase gráfico nº 4)

Menos de dos décadas más tarde, la Comunidad Iberoamericana de Naciones está experimentando una profunda crisis debido a las discrepancias entre sus miembros y a pesar del esfuerzo por garantizar su continuidad mediante la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), financiada mayoritariamente por España.

Paralelamente, durante los últimos años las empresas españolas han realizado una reducción sustancial de sus inversiones en las economías latinoamericanas como consecuencia de los procesos de nacionalización, expropiaciones forzosas, cláusulas abusivas o precios políticos que les están imponiendo los gobiernos de Venezuela; Argentina; Bolivia, Ecuador y Brasil a sus actividades. Los casos de ENDESA en Chile; el BBVA, Telefónica o Marsans con Aerolíneas Argentinas en Argentina; de Repsol YPF en Bolivia y del BSCH en Venezuela, son sólo algunos de los ejemplos más importantes, que demuestran de forma contundente que los principales riesgos

asumidos por las empresas que invierten en los países de América Latina no son de naturaleza económica sino política.

Al escaso apoyo diplomático y político de las autoridades españolas a las inversiones realizadas por nuestras empresas en el exterior viene a sumarse la falta de conocimiento de las sociedades latinoamericanas que demuestran los directivos empresariales españoles para generar un pasado azaroso en las relaciones económicas bilaterales y un horizonte muy poco tranquilizador en medio de una crisis económica mundial que, todavía, no ha alcanzado plenamente al Cono Sur.

En consecuencia, cabe esperar que a lo largo de este año y el próximo, las entidades financieras y las empresas de servicios españolas (transportes; telecomunicaciones; etc.) que operan en América Latina sufran el impacto que la crisis ocasionará en las economías de esta región al que se sumarán la inestabilidad política y la conflictividad social que de aquella se derivarán. Ha llegado pues el momento de que tanto las autoridades gubernamentales como los dirigentes empresariales articulen una verdadera estrategia de acción para Latinoamérica que tenga muy en cuenta las diferencias existentes en cada uno de los países y que aborde, con medidas políticas y económicas, la respuesta a los cambios que se avecinan.

Tabla nº 1.- INSEGURIDAD POLÍTICA DE PAÍSES LATINOAMERICANOS (1973 - 2002)

	ESPAÑA	BRASIL	MEXICO	ARGENT.	CHILE	VENEZUELA
	COLOMBIA	CUBA				
VARIABLES DE INSEGURIDAD ESTRUCTURAL (1973 - 2003)						
INSEGURIDAD POR RÉGIMEN POLITICO (6 variables)	6,39	8,3	8,56	7,87		
	7,82	8,47	8,12	7,31		
INSEGURIDAD POR MOVILIZACIÓN POLÍTICA (4 variables)	5,76	5,73	6,87			
	5,23	3,95	5,65	6,95	3,11	
INSEGURIDAD POR GRADO DE LEGALIDAD (3 variables)	1,63	3,57	6,24			
	2,97	5,18	3,65	3,68	15,29	
INSEGURIDAD POR CONFLICTO POLÍTICO Y VIOLENCIA POLÍTICA						
(5 variables)	4,32	5,16	3,85	6,38	3,79	3,22
	7,4	7,21				
VALORACIÓN TOTAL DE INSEGURIDAD ESTRUCTURAL						
(18 variables)	4,88	6,1	6,49	6,06	5,4	5,58
	6,53	8,25				

Fuente: Análisis Estratégico Internacional S:L: (www.analisisinternacional.eu)

Tabla nº 2.- GOBERNABILIDAD DE PAISES LATINOAMERICANOS (rango: -2,5 a + 2,5)

	Voz y rendición de cuentas		Estabilidad política		y ausencia de violencia/terrorismo		Efectividad Gubernamental		Calidad reguladora		Estado de Derecho		Control de Corrupción	
Países	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007
ARGENTINA	0,30	0,33	-0,29	0,14	-0,26	-0,14	-0,71	-0,77	-0,65	-0,52	-0,43	-0,45		
BOLIVIA	-0,03	0,02	-0,67	-0,99	-0,36	-0,83	-0,06	-1,18	-0,47	-0,96	-0,81	-0,49		
BRASIL	0,48	0,41	0,01	-0,22	0,11	-0,12	0,31	-0,04	-0,34	-0,44	0,05	-0,24		
CHILE	1,04	0,98	0,87	0,55	1,24	1,22	1,48	1,45	1,15	1,17	1,35	1,21		
COLOMBIA	-0,52	-0,28	-2,21	-1,65	-0,20	0,03	-0,05	0,21	-0,92	-0,57	-0,45	-0,28		
CUBA	-1,68	-1,93	-0,05	0,11	-0,59	-0,61	-1,32	-1,63	-1,17	-0,79	-0,21	-0,30		
ECUADOR	-0,10	-0,23	-0,94	-0,91	-0,75	-1,04	-0,56	-1,09	-0,67	-1,04	-0,79	-0,87		
MEXICO	0,27	-0,02	-0,14	-0,57	0,15	0,13	0,37	0,39	-0,40	-0,58	-0,19	-0,35		
PERU	0,04	0,00	-0,98	-0,83	-0,44	-0,44	0,08	0,20	-0,62	-0,71	-0,38	-0,15		
VENEZUELA	-0,50	-0,58	-1,28	-1,23	-0,93	-0,87	-1,13	-1,56	-1,23	-1,47	-1,08	-1,04		
ESPAÑA	1,24	1,05	0,38	0,04	1,74	1,00	1,29	1,15	1,29	1,12	1,46	1,16		

Fuente: Banco Mundial (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>)

Gráfico nº 1.- Índice de Inseguridad Política Nacional (1973-202)

Gráfico nº 2.- Índice de Gobernabilidad de América Latina (2003)

Gráfico nº 3.- Índice de Gobernabilidad de América Latina (2007)

Gráfico nº 4.- Inversiones de España en América Latina (1993 – 2004)

Fuente: Registro de Inversiones Extranjeras. Ministerio de Economía y Hacienda.

Edita

FUNDACIÓN
IBEROAMÉRICA
EUROPA

Copyright © Fundación Iberoamérica Europa

Fundación Iberoamérica Europa
C/ General Arrando 14, Bajo B - 28010 Madrid
Tel: 91-5322828
fundacionfie@fundacionfie.org
www.fundacionfie.org

FUNDACIÓN
IBEROAMÉRICA
EUROPA