

Diciembre de 2007

Entrevista a Andrés Malamud, investigador del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa

LAS PALABRAS Y LAS COSAS:

EL MERCOSUR EN PERSPECTIVA COMPARADA

El MERCOSUR, a pesar de los vaivenes vividos desde su constitución, ha sido la más importante línea de continuidad en la política regional en las últimas dos décadas. Sin embargo, para Andrés MALAMUD, se trata de “una buena idea mal implementada”. A lo largo de la entrevista realizada por Rodrigo Conde Garrido, una y otra vez, el politólogo argentino llama la atención sobre la brecha que separa las palabras de las cosas.

Andrés MALAMUD se licenció en la Universidad de Buenos Aires y se doctoró en el Instituto Interuniversitario Europeo. En la actualidad se desempeña como Investigador Adjunto del Instituto de Ciencias Sociales (ICS) de la Universidad de Lisboa, donde la investigación sobre integración regional se encuentra entre sus principales líneas de trabajo. Entonces, la primera pregunta surge con naturalidad, a los pocos minutos de comenzado el diálogo.

¿Cuál es su opinión sobre el MERCOSUR a la luz de estos casi veinte años de vida?

El MERCOSUR es una buena idea mal implementada. Por un lado cumple funciones que no están al alcance de los Estados individuales pero es una idea mal implementada por la manera como se instrumentó.

El MERCOSUR comenzó bien, sin expectativas irrealizables, con instrumentos concretos sobre todo para permitir el aumento del libre comercio y las

inversiones regionales. Hay que tener en cuenta que cuando el MERCOSUR se inventó había dos modelos en vista: uno positivo, la Unión Europea; y otro negativo, la Comunidad Andina. En ese entonces lo que trataron de hacer los padres fundadores del MERCOSUR fue generar un proceso de integración similar al de la Unión Europea, intentando evitar los errores en que incurrió la Comunidad Andina, que fracasó por tener una institucionalización precoz.

Los defectos de implementación en el MERCOSUR se ven ahora en una serie de indicadores notables. Por ejemplo, hay una gran cantidad de normas regionales aprobadas que no se aplican. Aproximadamente el 50% de las normas del MERCOSUR no tienen validez porque no fueron internalizadas por los Estados Miembros. Otras, fueron aprobadas pero no han sido implementadas; es decir que están formalmente vigentes y las empresas pueden remitirse a ellas ante la justicia, pero en los hechos la justicia del MERCOSUR no funciona.

¿Por qué cree que la justicia del MERCOSUR no funciona?

Observemos el funcionamiento de la justicia del MERCOSUR a la luz de otros procesos de integración. El Tribunal Europeo emite alrededor de quinientas sentencias al año, mientras que el



INSTITUTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR

Enrique AGUILAR

COORDINADOR DE ESTUDIOS

Marcelo CAMUSSO

CONSEJO DIRECTIVO

Marcelo CAMUSSO

Joaquín MIGLIORE

Victor TELLERÍA

Asunción ZUMÁRAGA

Javier LÓPEZ LLOVET

Graciela RAMOS

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

DIRECTOR

Andrés FINK

ESCENARIOS INTERNACIONALES

ISSN: 1850-4523

DIRECTOR

Andrés FINK

EDITORES

María Paz ANDRADA KRAUSE

Santiago Manuel ALLES

COLABORADORES

Rodrigo CONDE GARRIDO

Samanta CURTI

Escenarios Internacionales es una publicación bimestral del Centro de Estudios Internacionales, dependiente del Instituto.

Las contribuciones de artículos de análisis sobre temas coyunturales internacionales y fotografías son bienvenidas.

Las notas firmadas reflejan la opinión de los autores y son responsabilidad de ellos.

Av. Moreau de Justo 1300, 3° (C1107AAZ)

e-mail: ceint@uca.edu.ar

Teléfono: (+54-11) 4338-0868

Fax: (+54-11) 4349-0210

SUMARIO

51 Editorial

Entrevista

52 **Las Palabras y las Cosas:
el MERCOSUR en Perspectiva Comparada**
Entrevista a Andrés MALAMUD,
Investigador de la Universidad de Lisboa

Análisis

56 **Las Relaciones entre los Estados Unidos e Irán
y la Hegemonía Regional**
por Tahir SHAD

62 **El Año del Dragón:
Participación Económica China en África**
por Eduardo BUSTAMANTE

EDITORIAL

Las Relaciones Internacionales están profundamente imbricadas con la economía internacional, así como la política local se relaciona con el desempeño y el nivel de vida económico de la población. La economía internacional ha desempeñado un papel importante en la recuperación económica de la Argentina desde la crisis 2001-02. Los altos precios internacionales de las materias primas y productos agrícolas que producimos han posibilitado el ingreso de divisas y de ingresos fiscales importantes para la recuperación de las finanzas del país.

Este contexto internacional favorable, para nuestro país y para otros países con economías similares, como nuestros vecinos de América Latina, se desprende de un escenario que probablemente se mantenga en el mediano y quizás el largo plazo. Los rasgos centrales de este escenario están dados por el proceso de industrialización y de incorporación al mercado internacional de grandes sectores de la población de China, India y los países del Sudeste de Asia. En estos países la migración del campo a la ciudad y la industrialización implican una demanda importante de alimentos y de materias primas.

Sin embargo este proceso, con sus resultados económicos benéficos, distará mucho de ser lineal. Todo proceso económico está sujeto a 'ciclos', es decir de períodos alternados de auge y recesión.

Asimismo los procesos económicos no ocurren en el vacío sino que están relacionados con todo un contexto político y geopolítico signado por múltiples focos de tensión. Por ejemplo citemos el conflicto de Medio Oriente con sus consecuencias directas sobre los precios internacionales del petróleo. Otro ejemplo puede ser el conflicto latente sobre el estatus político de Taiwán, que para la República Popular China forma parte de su territorio, mientras que el gobierno existente en la isla plantea la continuidad de su autonomía.

Estas circunstancias pueden tener un mensaje pedagógico: el escenario internacional positivo para nuestra economía requiere una serie de elementos para poder afrontar en las mejores condiciones los ciclos que inevitablemente tiene todo proceso económico.

Por un lado se requiere una concepción de la competitividad desde una visión integral que no sólo descansa en instrumentos de política económica, sino que comprenda la calidad organizativa de los sectores productivos, la infraestructura y la calidad de las instituciones. Por otro lado se requiere de una serie de tareas de política económica para ahorrar en los momentos favorables y tener un resguardo frente a coyunturas menos auspiciosas.

De este modo la inserción internacional de nuestra economía debe estar basada en sólidos fundamentos de política económica, no sólo para aprovechar la oportunidad inmejorable que se presenta, sino también para mantener un crecimiento sustentable en el tiempo.

&

MERCOSUR EN PERSPECTIVA COMPARADA

...viene de página 49

MERCOSUR emitió sólo diez en 15 años. Así, cuando surge algún conflicto, ellos tienden a ser resueltos a través de mecanismos informales, ligados a la diplomacia presidencial.

En uno de sus artículos Usted sostiene que el MERCOSUR posee una característica que lo dota de originalidad y ésta es justamente la diplomacia presidencial. ¿No cree que en los últimos tiempos haya surgido una tendencia hacia una mayor institucionalización, que se manifiesta, por ejemplo, a través del Parlamento del MERCOSUR?

Bueno, ¿cuál es la diferencia entre diplomacia e institucionalización? La institucionalización lo que crea es un tercero jurídico, una tríada jurídica. Como cuando se juega al fútbol, hay un árbitro que es independiente de las dos partes. El mismo rol cumple la justicia en un sistema institucionalizado. Pero la diplomacia no consta de un tercero interpartes. La diplomacia consiste en la negociación entre las partes, ya sean dos o más. En la Unión Europea lo que tenemos es múltiples terceros, que son creados para arbitrar en los conflictos de las partes. En este rol de tercero interpartes se encuentra, por ejemplo, el Parlamento Europeo.

En el caso del MERCOSUR, el primer problema es que no hay normas regionales, no hay un derecho comunitario en el sentido que hay en la Unión Europea porque falta obligatoriedad. El MERCOSUR crea leyes que no valen hasta que todos los países la aprueben, así que es cada país el que decide si quiere sujetarse o no a las leyes que se deciden a nivel regional. Pero, después, los países también tienen una potestad más que es el poder no implementar esas leyes. Formalmente pueden decir “estoy de acuerdo” con una ley pero después

simplemente sus funciones ejecutivas, su burocracia, su justicia no necesariamente la aplica.

¿Qué hacen los otros países? Recurren a distintos mecanismos, primero de diplomacias, de conciliación y en algunos casos de arbitraje por un tercero. Pero estos arbitrajes son lentos, poco funcionales y además necesitan ser implementados por burocracias nacionales. Y en última instancia no existe capacidad regional para tomar decisiones y obligar a cumplirlas. Esta es la gran diferencia con la Unión Europea.

De la misma manera, la incorporación de un nuevo miembro implica un proceso interno de aceptación de cada país. ¿Qué reflexiones le merece la incorporación de Venezuela al MERCOSUR?

En este punto hay otra comparación interesante. La Unión Europea es el resultado de la unión de 27 países. Originalmente eran seis países; y se fueron ampliando en etapas sucesivas: primero pasaron a ser nueve, luego diez, a los pocos años llegaron a doce y así hasta llegar a los actuales 27 miembros. El proceso de negociación de cada uno de los países que se incorporaron más tarde se demoró unos cuatro años de promedio y el protocolo de adhesión tenía entre 600 y 700 páginas.

Por el contrario, la adhesión de Venezuela se negoció en cuatro meses y el protocolo de adhesión tiene sólo tres páginas. El ingreso de este país, sin embargo, todavía no fue ratificado por los congresos de Brasil y Paraguay por una mezcla de razones. En algunos casos desidia, simplemente demora en la toma de decisiones; y en otros decisión política, tal como sucedió durante el primer perio-



Una imagen de la XXX Reunión del Consejo del Mercado Común. En el centro, los jefes de Estado del MERCOSUR: Tabaré, Lula, Kirchner y Duarte Frutos

do de la Administración Lula, cuyos opositores quisieron complicar su escenario político.

Por lo tanto Venezuela no es miembro del MERCOSUR en este momento.

Vale aclarar que la expresión “no es miembro pleno” es falsa. No existen miembros incompletos. Se es miembro o no se es miembro. Lo que sí existen son Estados Asociados, como lo son Chile y Bolivia.

En lo que hace a los Estados Asociados, ¿cómo fue su acercamiento al MERCOSUR y cuál es su situación hoy?

Cuando se inventa el Mercosur la intención de los creadores es que Chile entre, pero no consiguen hacerlo porque Chile ya había bajado unila-

teralmente sus aranceles y le implicaba un gran costo volver a subirlos. Así es que dijo “cuando ustedes los reduzcan a nuestro nivel, nos juntamos”. Eso nunca ocurrió. Pero la cuestión del arancel en parte también es una excusa que permite a los chilenos no decir que hay otras cosas que le molestan del MERCOSUR, como por ejemplo las brechas institucionales y de implementación. Es decir, llamar la atención sobre los problemas de un proceso que declama mucho e implementa poco.

En el caso de Bolivia, se firmó más tarde un acuerdo de asociación en el marco de la ALADI. Hay que recordar que el MERCOSUR es un acuerdo de cooperación económica en el marco de la ALADI y, por ello, se pueden incorporar todos los países de América del Sur, Cuba y México, pero más no. Si se incorpora a otros países, estamos hablando de otra cosa, ya no del MERCOSUR.

¿Y cómo ve la relación entre Chile y Bolivia, considerando su histórico conflicto referente a la salida al Pacífico? ¿Qué implicancias tendría esto dentro del MERCOSUR?

La dificultad en ello reside en que nadie quiere hacerse cargo del conflicto. Ése es un tema bilateral; y probablemente va a seguir limitado a las relaciones bilaterales de Bolivia con Chile. Ahora, ¿cómo se podría trasladar eso al MERCOSUR si ambos países ingresaran como miembros? Es difícil decir, porque, por ejemplo, el reciente desentendimiento entre Argentina y Uruguay demuestra que no importa que haya una amistad histórica para hacer un desastre de un conflicto pequeño.

¿Qué lugar ocupa este conflicto entre Argentina y Uruguay dentro del MERCOSUR?

El conflicto no se está tratando en el bloque. La cuestión es que el MERCOSUR no tiene última jurisdicción. Todos sus organismos son optativos, o sea, el que quiere recurre a ellos y el que no va a otros. La corte de apelaciones que se creó recientemente con sede en Asunción, justamente es optativa. El que quiere va a ahí; y el que no, va a la Organización Mundial del Comercio.

Argentina y Uruguay directamente optaron por la Corte Internacional de La Haya, cumplieron los mecanismos previos excepto los bilaterales, pero nunca llevaron el conflicto al MERCOSUR. Para resolver ese conflicto bilateral, el MERCOSUR fue obviado. No digo que sea ni bueno ni malo, sólo estoy describiendo el hecho de que el MERCOSUR fue saltado olímpicamente a la hora de encarar este problema.

En la actualidad la cuestión energética aparece como un desafío global. ¿Cómo entra en la dinámica del MERCOSUR? En especial, de cara al eventual ingreso de Venezuela en el bloque.

Este tema es muy interesante porque no afecta sólo al MERCOSUR, sino que afecta también a la teoría de la integración regional, que en el caso de Europa tuvo que ver con la energía ya que buscó construir disimuladamente la paz mediante el compartir el carbón y el acero.

La Unión Europea se constituye a partir de tres tratados. En 1951 comparte el carbón y el acero, en el '57 se crea, por un lado, la Comunidad Económica Europea y, por el otro, el EURATOM, acuerdo sobre energía atómica que nunca funcionó. Pero después la que avanza positivamente es la Comunidad Económica Europea, mientras que las otras quedan subsumidas o relegadas; por lo tanto, la integración trataba de comercio e inversiones.

Hoy cuando se habla de integración en cambio se habla de energía e infraestructura y esto tiene un cariz más físico que de mercado. La cuestión es si eso es integración, porque justamente tender puentes que unan dos países y que permitan saltar las fronteras es integración física, pero no necesariamente es integración económica-regional como las entendíamos antes. Y eso lo que hace es plantear nuevos problemas para la teoría.

Desde mi punto de vista los procesos de delegación de soberanía y soberanía compartida, lo que definimos como integración regional, está relacionado con las cuestiones energéticas. Pero es difícil decir que el MERCOSUR va a dar señales de integración o muestras de integración más efectivas ahí donde la Unión Europea menos éxito tuvo.

En los lineamientos de la política exterior argentina se define al MERCOSUR como una de sus prioridades. ¿Usted cree que esto tiene su reflejo en la realidad, o es meramente declarativo?

Ambas cosas. Se refleja en la realidad porque la realidad de la política exterior de la Argentina es declarativa. No creo que haya en la Cancillería

argentina, ni tampoco en el gobierno, gente que entienda íntegramente de qué se trata la integración regional. Hay escasísimas excepciones. Brasil, en cambio, lo tiene más claro y por eso son menos fervientes al respecto. Ellos no están dispuestos a delegar soberanía.

¿Cómo percibe la actuación en la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití? ¿Ves una actuación como bloque o con intereses puramente individuales?

Muy buena pregunta, sobre todo en el caso de Brasil. En lo que respecta al MERCOSUR como bloque, demuestra coordinación y en el área militar es donde mejor se ha movido. Eso está afuera de los tratados. Los tratados del MERCOSUR no hablan de eso. Sin embargo los países miembros vienen colaborando muy efectivamente y generando lazos de confianza entre ellos en esta área.

En el caso de Haití lo que tenemos es una novedad. Argentina históricamente participa en misiones de “peace-keeping”, en mantenimiento y creación de la paz en el mundo. Brasil no. Brasil fue siempre una potencia aislacionista. Simplemente esperaba que por peso el mundo le reconociera un rol. Ahora decidió ganar ese peso con hechos concretos. Y actuar significa mandar soldados afuera y liderar misiones. No es menor, lo que ellos pretenden justamente es que este liderazgo se transfiera después a otras áreas.

¿Un ejemplo de esas “otras cosas” podría ser el acceso a un asiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad?

Exactamente. Aunque ese objetivo, y en esto hay tanto análisis como opinión, es una ilusión irrealizable. Desde ya que hablar de futuro no es ciencia, lo que hago es una proyección de ideas a partir de probabilidades.

Y, por último, ¿qué aspectos que caracterizan los procesos de integración pueden considerarse comparativamente entre Unión Europea y MERCOSUR?

La primera, los países están condenados por su geografía. Pueden o no integrarse económicamente, pueden o no integrarse físicamente, pero están condenados a vivir los unos al lado de los otros. Por lo tanto existe un determinante estructural que obliga a tomar decisiones. Estas decisiones no necesariamente implican integración, pero es una de las posibilidades.

En ese sentido, Argentina no se puede integrar regionalmente con Uganda, no tiene que decidir si lo hace o no. Con Brasil, sí. Por lo tanto pasa a ser un tema en la agenda que no se tiene con países que no son regionales.

Segunda cuestión, “frecuentación cultural”. Se dice en América Latina (y ese es el mito) que hablando la misma lengua o dos lenguas mutuamente inteligibles, que poseyendo la misma historia y teniendo la misma religión no hay sentido para que los países sigan separados. La experiencia de la Unión Europea enseña que eso no es necesariamente verdad. No hace falta tener una cultura común para integrarse ni mucho menos para agruparse políticamente.

El contraste se percibe entre los países árabes. Es difícil encontrar una región más homogénea en el mundo a partir del compartir una misma religión, lengua y costumbres similares. Sin embargo, es difícil encontrar algo más desintegrado como lo son los países árabes.

Por lo tanto yo llegaría al punto de decir que la unidad lingüística, religiosa y cultural en América Latina es más una maldición para la integración, que un curativo.

LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS E IRÁN Y LA HEGEMONÍA REGIONAL

por Tahir Shad

Los tambores de guerra han estado batiendo desde hace tanto tiempo en Washington que las predicciones sensacionalistas de los “neocons” -los así denominados neoconservadores- acerca de los proyectos iraníes se han convertido en parte del ruido de fondo.

Ya pocos se sorprenden cuando se enteran de las maniobras entre bambalinas del vicepresidente Cheney para obtener la aprobación para acciones militares, o la reiteración, por parte del senador Lieberman, de las estimaciones israelíes del acercamiento hacia el mítico punto de no retorno nuclear, pasado el cual los ayatolás iraníes alcanzarán el nivel de capacidad atómica crítica.

No obstante, a pesar de la continua incitación a la guerra, la sociedad estadounidense se ha tornado cada vez más reacia al riesgo permanente de confrontación militar.

El efecto de la falsa alarma -“viene el lobo”- ha creado una sensación también falsa de seguridad en la que la posibilidad de la acción militar es juzgada, equivocadamente, como en disminución, debido a la disminuida influencia americana en Irak y al éxodo de los neoconservadores más prominentes de la administración.

Según el criterio generalmente aceptado, por cada “neocon” echado de la Casa Blanca -el último de ellos, David Wurmser- la influencia de la facción a favor de la guerra se debilita y el riesgo de guerra disminuye.

Si los neoconservadores fracasan en arrastrar a los Estados Unidos a la guerra con Irán en el resto del tiempo que resta de la presidencia de George W. Bush, según éste criterio, el próximo presidente, sea republicano o demócrata, será capaz de afrontar el desafío iraní por medios más constructivos, no militares.

Si bien la guerra con Irán, de seguro, hará parecer a la guerra con Irak una nimiedad, según pretendían quienes abogaban por ella, la creencia que el riesgo disminuye por el sólo paso del tiempo se apoya en la precaria presunción que los impulsores principales son personas específicas dentro del círculo neoconservador en torno al actual vicepresidente.

Ciertamente los Estados Unidos no estarían confrontando la debacle actual en el Medio Oriente, de no ser por las políticas incorrectas de los halcones. Pero aunque ellos sean tan responsables como son por la situación actual, y aunque también sea peligroso subestimar su influencia; lo real es que es equivocada la pretensión de que las posibilidades de confrontación con Irán disminuirán automáticamente una vez que finalice la presidencia Bush.

En primer lugar, aunque los candidatos presidenciales demócratas y republicanos no estén por necesidad constreñidos a seguir los cálculos estratégicos de la política sobre Irak de Bush, los principales contendientes de ambas partes ven a Irán sólo dentro de un paradigma de enemistad. Si bien pueden reconocer que el interés de los Estados Unidos no será preservado enfrentando militarmente a Irán, aún así favo-



Frente a frente: Bush y Ahmadinejad, rostros de la tensión entre los Estados Unidos e Irán.

rece otras políticas de confrontación que incrementan el riesgo de guerra. Sus retóricas indican que todos ellos suscriben el discurso que pretende que la estabilidad en Medio Oriente puede ser lograda sólo por medio de la contención y la derrota de Irán. El diálogo y la negociación no son percibidos como herramientas para lograr una situación en la que ambas partes obtengan beneficios, lo que se suele denominar una solución *win-win*. Más bien, la diplomacia es vista simplemente como una alternativa a la guerra, con el objetivo de obtener el mismo fin: la derrota de Teherán.

Ninguno de los contendientes mayores en la carrera para ser nominados candidatos ha dado a conocer una nueva visión respecto del involucramiento de los Estados Unidos en Medio Oriente, una visión que cree una arquitectura de seguridad inclusiva, en lugar de seguir involucrados en un juego de balance de poder para justificar la presencia militar de los Estados Unidos en el Golfo Pérsico, en base al criterio

que el “gigante” regional debe ser contrabalanceado.

En el lado republicano, los principales candidatos copian la manera de pensar de la política exterior de la Administración Bush con respecto a Irán. En lugar de haberse quedado sin trabajo, muchos de los neoconservadores que influenciaron a la Administración Bush han sido reclutados por otros pretendientes republicanos en carácter de asesores en política exterior.

Los tecnócratas que más posibilidades tienen de acompañar a cualquiera de los candidatos de ese partido en una próxima Administración y en la burocracia del Estado podrán usar una retórica mucho más sofisticada, pero no por ello son menos confrontativos. Muchos de ellos fueron entusiastas defensores de la guerra de Irak y algunos desempeñaron un rol decisivo en el diseño de la política exterior de Bill Clinton, que intentó sancionar, contener y confrontar a Irán.

Esto nos lleva a considerar el segundo error básico. Irán y los Estados Unidos no quedaron repentinamente enredados en una confrontación luego del 11 de septiembre, o luego que el Presidente Bush incluyera a Irán en su “Eje del mal”. Más bien, fueron de a poco acercándose hacia un conflicto, desde el fin de la Guerra Fría, debido a una rivalidad creciente por la preeminencia en el Golfo Pérsico que existía ya desde la época del Shah. Cuando los británicos se retiraron del Golfo Pérsico en 1971, el monarca iraní, que era un firme aliado de los Estados Unidos, intentó convencer a Washington que la seguridad de la región debía ser confiada a los poderes regionales que compartían un interés común en mantener la estabilidad. Esta forma de ver las cosas, sostenía el Shah, dejaría a los poderes de la región más satisfechos con el liderazgo global americano, mientras a la vez crearía un fundamento más sostenible para la seguridad regional. En esa época, ya sobre-extendido en Vietnam, a Washington no le quedó más alternativa que aceptar el criterio del Shah.

Una vez que el Golfo Pérsico quedó bajo su dominio, el objetivo primario del Shah fue mantener una *Pax Iránica*, impidiendo que los grandes poderes encuentren un pretexto para regresar a las aguas del Golfo. Durante la década de los 1970 la influencia iraní creció, a la par con la ambición del Shah. Su “megalomanía” era percibida con gran irritación en Washington, pero el disgusto nunca derivó en un abierto y frontal desacuerdo. Al fin y al cabo, Irán era un obstáculo fundamental contra la penetración soviética en el Medio Oriente. En el contexto de la Guerra Fría, la utilidad estratégica de Irán contra los soviéticos superaba ampliamente la irritación que pudiera provocar en Washington las maniobras de poder regionales del Shah.

No obstante, al concluir la Guerra Fría, las ambiciones iraníes en el Golfo Pérsico dejaron de estar obnubiladas por la más amplia confrontación estratégica. La Revolución Iraní no modificó las ambiciones o intereses de Irán en el Golfo. Teherán interpretó la Primera Guerra del Golfo como un medio de los Estados Unidos para reinstalarse en la región permanentemente. Durante los años ‘90, Irán reiteradamente solicitó el retiro de los Estados Unidos usando el mismo argumento ya adelantado por el Shah: que la seguridad de la región debe estar garantizada por los poderes regionales y no por presencia militar extranjera.

En la actualidad la lucha entre los Estados Unidos e Irán gira, cada vez más, alrededor de la preeminencia en el Medio Oriente, más que sobre elevadas ideas relativas a la libertad, la democracia, o incluso la estabilidad.

Irónicamente, ambos países comparten numerosos intereses en la región. Ambos apoyan el Gobierno Maliki en Bagdad y a Hamid Karzai en Afganistán, por ejemplo; en tanto que los aliados de Estados Unidos en la región, Arabia Saudita por caso, se refieren al gobierno iraquí como un “títere” y han ofrecido muy poca ayuda a los afganos para la reconstrucción de su país. Sin embargo, los Estados Unidos e Irán disienten sobre una cuestión crucial, que no es un simple capricho de los neoconservadores en Washington, o de los radicales, en Teherán: ¿Quién conduce, en realidad, el Medio Oriente?

Luego de más de una década de insistir con intensidad en aislar a Irán, empezando ya desde la Administración Clinton y su política de “contención dual”, que buscaba crear un “nuevo orden” en el Medio Oriente, basado en la exclusión de Irán y de Irak, la confrontación geopolítica por el primado, o la supremacía en la región, hoy, está inhibiendo significativamente la capaci-



“Ninguno de los contendientes mayores en la carrera para ser nominados candidatos ha dado a conocer una nueva visión respecto del involucramiento de Estados Unidos en Medio Oriente”, dice Tahir Shad.

dad de maniobra de los que deben asumir decisiones y convirtiendo sus inclinaciones ideológicas en menos consecuentes, o menos relevantes.

Esta competencia puede alcanzar su pináculo, su *climax*, en la medida en que la posición de los Estados Unidos continúe declinando; y que Irán continúe presentándose a sí mismo como el principal contendiente de Washington.

Si ambos países continúan en su actual trayectoria, en particular en el área nuclear, la confrontación puede ocurrir dentro del lapso del próximo año. La cuestión no es tanto si, y cuándo, va a suceder, sino cómo lo hará. Históricamente, estos cambios en el poder han sido muy raramente pacíficos, al menos cuando la actividad diplomática fue virtualmente inexistente.

A menos que no se ejecute un cambio significativo hacia una diplomacia sólida, en la que

ambos Estados negocien un acuerdo para la coexistencia y un “nuevo orden” para la región, la confrontación será muy posiblemente violenta. En síntesis, en tanto las fuerzas geopolíticas empujen a ambos hacia un *clímax*, ocurrirán sea conversaciones comprensivas, amplias y completas, o una confrontación. Washington se equivocaría si pensara que la mera “contención” y la presión económica pueden servir como un estadio intermedio, evadiendo de tal modo una costosa operación militar y, a la vez, un potencialmente doloroso entendimiento o compromiso con los mullahs.

Estas alternativas ilusorias podrían, potencialmente, ser seguidas si la confrontación entre los Estados Unidos e Irán se centrara, exclusivamente, en la cuestión nuclear, o el involucramiento iraní en Irak. Pero en la batalla estratégica más amplia, acerca de la preeminencia en el Medio Oriente, estas políticas resultan insos-

tenibles, mayormente en razón que el factor tiempo no está a favor de los Estados Unidos. Las sanciones no pueden dañar a la economía iraní de un modo más acelerado que el de la marcha de Irán hacia su capacidad nuclear; y quizás de mayor importancia aún, Washington no puede debilitar a Irán más rápido de lo que él mismo está siendo debilitado en Irak. En tanto el tiempo continúa pasando, la posición de Irán, en relación a la de Estados Unidos, muy posiblemente se fortalecerá.

En realidad, los líderes de Irán se refieren ya a los Estados Unidos como un Estado en su ocaso, y se describen a sí mismos como un

**Washington no puede debilitar
a Irán más rápido de lo que
él mismo está siendo debilitado
en Irak.**

Estado en ascenso, en un estadio metafórico de “aurora”. Tarde o temprano, la política de contención se deteriorará para convertirse en negociaciones o una acción militar. No obstante, el criterio de las sanciones incrementará el riesgo de una confrontación, precisamente, porque hace que una aproximación diplomática sea menos probable.

La reciente iniciativa de los Estados Unidos de definir al Cuerpo de Guardias Revolucionarios Iraní como una organización terrorista global es un caso puntual. La decisión ha sido presentada como un paso más para ejercer presión sobre Irán, a pesar de que los expertos puntualizan que tal clasificación tendrá, al máximo, sólo un efecto marginal sobre la organización. El real impacto de su inclusión en un listado de terroristas (sobre lo que luego será difícil volver atrás) será político, al atrincherar aún más las relaciones

entre los Estados Unidos e Irán en un esquema de antagonismo que influenciará negativamente en las posibilidades de futuros presidentes de los Estados Unidos de intentar una vía diplomática.

Los Estados Unidos e Irán están enfrentando una situación que no difiere demasiado de aquella en que se hallaban los poderes europeos justo antes del inicio de la Primera Guerra Mundial. La diplomacia sólida, consistente ha sido prácticamente descartada, igual que como ocurrió en 1914. Los estrategas de entonces sostenían el criterio que el eventual iniciador del conflicto tendría tal ventaja relativa, debido a la tecnología moderna aplicada, que el mero estadio de movilización de las fuerzas armadas debía ser considerado un acto de guerra. Los historiadores sostuvieron que semejante forma de ver la estrategia creó un mecanismo incito de escalada retroalimentada hacia un conflicto armado. Al adherir a semejantes doctrinas, los decisores simplemente abdicaron de hacer política exterior, para abandonarse a la estrategia militar. Hoy, los Estados Unidos han colocado la idea de prevención en el núcleo o el centro de su Directiva de Seguridad Nacional, para guiar así tanto sus decisiones militares como sus decisiones de Estado.

Si a ello se agrega una atmósfera política ya “envenenada” que pende sobre ambos países, el peligro de deslizarse accidentalmente hacia una guerra resulta palpable. Pero mientras que un simple error -o incluso la mera inacción- puede disparar un conflicto, la diplomacia puede sólo lograrse si ella es deliberada y persistentemente seguida. Lamentablemente, a pesar de tanta retórica en sentido inverso, una real diplomacia entre Estados Unidos e Irán no ha sido aún ni siquiera intentada.

Las conversaciones en Bagdad, aunque en sí importantes, no han logrado producir resulta-

dos de sustancia, en gran medida porque han servido, en lo esencial, como mera plataforma para intercambiar insultos y elevar -negativamente- el nivel de la retórica.

Lo esencial de la cuestión es que la vía de Bagdad -que está confinada al sólo tema de la seguridad iraquí; y ni siquiera hace referencia alguna al tema nuclear, Palestina e Israel, Líbano, los Derechos Humanos en Irán o los cuatros ciudadanos americanos de ascendencia iraní que Teherán arrestó bajo cargos inventados- es una vía demasiado estrecha y demasiado confrontativa para llegar a ser exitosa. Este intento limitado de negociaciones está, no obstante, teniendo lugar dentro del paradigma de enemistad y no alcanza a satisfacer los requerimientos básicos de lo que se denomina una diplomacia genuina. Además, el solo hecho de calificar a la contraparte diplomática como "terroristas globales", justo durante el desarrollo de las conversaciones, no favorece precisamente las posibilidades de éxito.

Una costosa confrontación militar podría ser evitada sólo siguiendo una diplomacia lo más amplia y vigorosa posible. Las negociaciones deben ser completas, comprensivas, no sólo en cuanto a los temas y asuntos tratados, sino también respecto de los actores involucrados. Los aliados de los Estados Unidos, tales como Israel y Arabia Saudita, han demostrado tener una notoria aprensión respecto de un entendimiento o un acuerdo entre los Estados Unidos e Irán y han llegado al punto de negarse ante tales iniciativas. Sus respectivos temores están radicados en la noción de que Washington podría "traicionar" sus intereses particulares, en el marco de un diálogo Estados Unidos-Irán. Israel, en especial, teme que cualquier resultado posible de una negociación sería menos favorable, desde su particular perspectiva, que el mantenimiento del *status quo*, dado que un

acuerdo muy probablemente incluiría un programa nuclear limitado en territorio iraní, el cual, teóricamente, podría permitir que con el tiempo Irán devenga un poder plenamente nuclear.

Es claro que organizar una cumbre semejante sería una tarea extraordinaria. Algunos de los Estados involucrados ni siquiera mantienen diálogo alguno con los Estados Unidos, ni tampoco entre ellos mismos. La mera asistencia a una cumbre requeriría, primero, una significativa modificación de las respectivas políticas oficiales, el cual es un paso que no todos parecen preparados a dar.

No obstante, a pesar de estas dificultades, el asegurarse que el colapso del actual sistema en Medio Oriente no vaya a concluir en una guerra mayúscula depende de adoptar una diplomacia audaz y paciente, no meramente del alejamiento de los "neocons" de Bush y de los radicales de Ahmadinejad. Aún con todo lo difícil y complejo que pueda resultar llevar a cabo una diplomacia multilateral sólida en Medio Oriente, las negociaciones tienen realmente una posibilidad de alcanzar una solución *win-win* para los Estados Unidos y para la región. La confrontación militar, por otra parte, lleva consigo la certeza de crear pérdidas para todos.

&

Traducción: Luis Mendiola.

Tahir SHAD es director de *International Studies* en *Washington College*. Profesor visitante en el Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UCA). email: tshad2@washcoll.edu.

EL AÑO DEL DRAGÓN: PARTICIPACIÓN ECONÓMICA CHINA EN ÁFRICA

por Eduardo Bustamante

Durante el período de descolonización de África, China se mantuvo como un actor secundario, mientras que los Estados Unidos y la Unión Soviética dedicaban sus esfuerzos para captar a los nacientes estados para uno u otro lado de la Cortina de Hierro. Sin embargo, China también apoyó módicamente a algunos grupos de liberación nacional que recibieron armas y entrenamiento, como contrapartida de declararse “maoístas”.

Esa política de prestigio de las décadas del '60 y 70, que podríamos caracterizar de “cooperación discreta”, ha sido reemplazada por un capitalismo agresivo que, con el objetivo de mantener el propio crecimiento económico, se asegura de obtener acceso al petróleo y otras materias primas. El Dragón chino en África inaugura ahora un ciclo de fuerte presencia en un continente que sistemáticamente ha sido expoliado de todos sus recursos.

Los Estados Unidos, China y Japón son los principales consumidores mundiales de petróleo. Debido a la inestabilidad crónica del Golfo Pérsico, los países demandantes de petróleo han intentado diversificar sus fuentes de abastecimiento. En ese contexto, África (y, en especial, el Golfo de Guinea) cobra especial relevancia para una economía china que desde mediados de la década de 1990 se convirtió en importadora neta de petróleo para abastecer el crecimiento de su demanda interna.

Una tercera parte del petróleo consumido por China es comprado en los mercados internacionales, y, en febrero de 2006, Angola se convirtió en el principal proveedor de petróleo, superando a Arabia Saudita.

En Angola, China comenzará la extracción de crudo *off-shore*, frente a la desembocadura del Río Congo. La Sociedad de Industria Petroquímica China (SINOPEC) superó a compañías indias en la licitación de los bloques 17 y 18; y comenzará los trabajos de explotación en sociedad con la estatal Sociedad Nacional Angoleña de Combustibles (SONANGOL).

Algunas fuentes señalan que ha sido la magnitud de las inversiones chinas en otras áreas de la economía y la cercanía política con el gobierno lo que hizo posible el éxito en dicha licitación. Baste mencionar que *Transparency International*, una ONG de reconocida trayectoria contra la corrupción, señala que las prácticas del sector público angoleño en materia de administración y utilización de los recursos provenientes del petróleo son –en el mejor de los casos– opacas.

Además de Angola, China compra petróleo africano proveniente de Nigeria, Sudán, Guinea Ecuatorial y Gabón.

El gobierno de Karthoum ha sido objeto de reiteradas acusaciones de violaciones a los Derechos Humanos de las minorías en la región de Darfur. La campaña internacional contra dichas atrocidades obligó a una empresa canadiense a desistir de participar en la explotación petrolífera. Las empresas chinas no tienen restricciones similares: la *China National Petroleum Corporation* (CNPC) es el socio principal de la *Greater Nile Petroleum Operating Company* (GNPOC), en sociedad con la estatal sudanesa SUDAPET. Algunas fuentes informales señalan que elementos de seguridad chinos (léase “consultores militares”, empresas de



Postales de la Cumbre de Beijing del Foro sobre Cooperación China-Africa; muestras del interés chino en la región. En el centro, Hu Jintao lee la Declaración final del encuentro, realizado en noviembre de 2006.

seguridad privada) protegen inversiones en el sector petrolífero en Sudán (oleoducto al Mar Rojo).

Además en Etiopía, Mauritania, Níger y Mali empresas chinas participan en la exploración de petróleo.

Pero no sólo encontramos presencia china en el sector de hidrocarburos. China tiene hasta el momento proyectos y/o inversiones en 49 países africanos. Ha firmado 26 acuerdos bilaterales para la promoción y la protección de inversiones, y 21 acuerdos de cooperación por un monto de mil millones de dólares.

El Eximbank Chino otorgó a Angola en abril de 2004 un crédito de dos mil millones de dólares a una tasa de interés de Libor + 1,5% anual, garantizado por las exportaciones de petróleo (10.000 barriles de petróleo por día durante 17 años). El Acuerdo que instrumentó este crédito dispone que el 70% de la línea de crédito deberá ser utilizada por empresas chi-

nas, y el 30% restante por empresas angoleñas. A través de esta línea de crédito se encuentran empresas chinas en todo sector de la economía de Angola, que parece renacer de las cenizas luego de 27 años de guerra civil; pero muy especialmente en la construcción civil, en la reconstrucción de red vial y ferroviaria, y en las telecomunicaciones.

En Nigeria, participan de la administración de centrales termo-eléctricas y de la reconstrucción de la red ferroviaria. En Zambia, encontramos participación china en la mina de cobre de Chambezi e inversiones por 180 millones de dólares en la construcción de un parque industrial que incluye fábricas de transformación de cobalto y níquel.

En Kenya la repavimentación y mantenimiento de la ruta Mombasa-Nairobi ha sido concesionada a la *China Road and Bridge Corporation*, que también ganó una licitación en Camerún, hasta ahora dominio tradicional de las empresas francesas.

Asimismo han aumentado los vínculos políticos entre el continente africano y China. La creación del Forum de Cooperación China-África tuvo lugar en el año 2000. Periódicamente una serie de reuniones ministeriales y de alto nivel han convertido a éste en un activo mecanismo entre las partes.

La primera reunión ministerial se realizó en Addis Abeba, Etiopía, en diciembre de 2003. La elección no es casual: Etiopía fue el último Estado en caer en situación colonial, el primero en recuperar su independencia, de activos vínculos con el bloque comunista durante la dictadura de Menghistu y en Addis Abeba se encuentran las embajadas de todos los estados miembros de la Unión Africana por ser su sede. La última Cumbre del Foro de Cooperación tuvo lugar en noviembre de 2006 con la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de China y de los países africanos.

También las visitas de miembros del gobierno chino a África aumentaron desde la creación del Forum. En este marco se destaca la visita oficial realizada a mediados de 2006 por el Primer Ministro, Wen Jiabao, y el Ministro de Relaciones Exteriores, Li Zhaoxing, a Egipto, Ghana, Congo (Brazzaville), Angola, Sudáfrica, Tanzania y Uganda.

Asimismo las visitas de funcionarios de alto nivel del Partido Comunista Chino a sus contrapartes de los partidos políticos gobernantes se han repetido por todo el continente en múltiples oportunidades.

La República Popular China ofrece a sus potenciales socios africanos un importante conjunto de ventajas: amplios créditos e inversiones en infraestructura y en el sector productivo. Frente a este amplio despliegue de bondades, Beijing requiere una sola condición: la adhesión a la política de una sola China. Los lazos de cualquier tipo con el gobierno de Taipei son un *deal-breaker*.

De esta manera, China se convierte en un comprador seguro de sus recursos naturales a precio de mercado, lo que aumenta los ingresos de las economías emergentes. Se trata, además, de un socio estratégico internacional que no realiza preguntas sobre los asuntos internos de cada país. Cuestiones como la transparencia de las acciones de gobierno, los destinos de los fondos públicos y la situación local de los Derechos Humanos no figuran como prioridades en la agenda.

La influencia china en el continente africano en los próximos años se mantendrá en una clave capitalista. Serán las empresas privadas chinas las que obtendrán un acceso privilegiado a recursos naturales provenientes del África, lo que contribuirá a mantener las altas tasas de crecimiento de su economía. Asimismo la producción china logrará un mercado protegido al lograr imponerse en licitaciones estatales para el sector productivo y de construcción, merced a condiciones ventajosas logradas en acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones.

Finalmente queda sólo subrayar la actitud de Beijing hacia la región: el esfuerzo por mantener una presencia activa, profundizando lazos políticos y económicos deja en claro un franco contraste con la presencia errática del mundo occidental que aún no pueden resolver exitosamente su complejo de culpa por el pasado esclavista y colonial. África, para Occidente, es sinónimo de pobreza, guerras civiles, exclusión social y SIDA, y por lo tanto sólo objeto de ayuda humanitaria, ONG's, estrellas del rock y del cine en giras de buena voluntad y beneficencia. Para China, África son negocios.

Eduardo BUSTAMANTE es licenciado en Ciencia Política (UBA) y Abogado (UCA). En la actualidad es funcionario de la embajada argentina en Angola. email: ebu@mrecic.gov.ar.