

TRANSICION DEMOCRATICA Y LA TRANSICION MUNDIAL: APRECIACIONES SOBRE LOS CAMBIOS DE SISTEMA

LIC. MARIA SOLEDAD MENDEZ PARNES

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Los cambios internacionales y sus implicancias en las perspectivas Norte-Sur; 3. Transición desde regímenes autoritarios en América Latina; 3.1. América Latina y la redefinición de su política exterior en situaciones de cambio; 3.2. Relaciones entre EE.UU. y América Latina en Tiempos de Cambio; 4. Conclusiones.

1. Introducción:

“El capitalismo democrático ha demostrado en los Estados Unidos y en todas partes una habilidad incomparable para alcanzar derechos políticos y civiles y prosperidad de largo plazo para un número de personas siempre creciente. Tenemos confianza en que la democracia y la libre empresa pueden éxito en todas partes”.

[Plataforma del Partido Republicano, EE.UU., 1984¹]

El estudio sobre América Latina y su inserción mundial en los últimos años del siglo XX, nos conduce al estudio de dos fenómenos interrelacionados: por un lado, los cambios que a nivel planetario se suceden a partir de la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, símbolos visibles de la desintegración del viejo orden internacional y de transformaciones más profundas relacionadas con el hundimiento (aparente) del marxismo como ideología y del comunismo como sistema; y por el otro, los procesos de transición democrática.

En un sistema internacional con niveles de interdependencia creciente, el estudio de las relaciones internacionales y de la política exterior no puede ser ignorado. Su relevancia está dada por la creciente

¹ Plataforma del Partido Republicano de Estados Unidos, Congressional Quarterly inc; 25 de agosto de 1984, pp. 211-215.

complejidad mundial que condiciona cada día más el desarrollo de las sociedades nacionales. Hoy en día, es imperativo comprender adecuadamente la naturaleza y cambios del sistema internacional, así como las causas y efectos de la creciente multiplicidad de actores y vínculos internacionales que influyen en la realidad nacional, regional e internacional. Esta necesidad se ve reforzada si comprendemos que el rol de un país o región en el sistema internacional depende en gran medida de su capacidad de comprender y manejar con efectividad sus relaciones internacionales.

En consecuencia, el presente artículo representa un esfuerzo para introducir un conjunto de aportes acerca de la naturaleza y relación entre dos procesos sincrónicos de transición. El primero se centra en los cambios que conducen a la constitución de un nuevo escenario internacional, cuyas características sobresalientes se relacionan con el fin de la Guerra Fría; y por consiguiente con la conformación de un mundo unipolar, militarmente hablando; la globalización²; el temor al aislamiento conjuntamente con la consolidación del paradigma integracionista y los problemas económicos, que abarcan un amplio espectro de temas como el de las migraciones, las tensiones de carácter social, laborales y de clases, la problemática del subdesarrollo, el tráfico de drogas, el terrorismo, los gastos en política ambiental, entre otros. El segundo, lo circunscribimos al área latinoamericana relacionado con los procesos de transición desde regímenes autoritarios a formas democráticas de organización de las instituciones y de relaciones de mediación entre sociedad civil y poder político;

Partimos del presupuesto que el denominador común entre estos dos grandes procesos de cambio, gira en torno precisamente, al carácter de "transición", que le hemos asignado. Lo que nos sitúa en la problemática del "cambio no del todo determinado". Es decir, de las transformaciones en gran escala que se producen cuando no existen

² Véase: Raúl Bernal-Meza, "La globalización ¿un proceso y una ideología?". Ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza 1 al 4 de noviembre de 1995.

suficientes parámetros estructurales o de comportamiento que orienten y permitan vaticinar el desenlace del proceso de cambio. Esto nos obliga a enfocar el estudio del objeto de análisis con cierta flexibilidad, para poder dar cuenta de lo imprevisto como de lo posible. En palabras de Schmitter y Guillermo O'Donnell, debemos elaborar una teoría de la "anormalidad" que pueda abordar situaciones de rápido cambio, donde todos los parámetros de acción política, social y económica se encuentran en transformación permanente³.

Estos procesos de transición también se expresan en términos de inseguridad y confusión que afectan diversas estructuras tanto en el plano internacional como latinoamericano.

En primer lugar, el mundo bipolar que se genera tras la Segunda Guerra Mundial se encuentra en un período de transición hacia formas más multipolares, con la conformación de nuevos centros de poder mundial. Esta nueva situación es debatida constantemente en todos los centros de estudios de RRII y condujo a analistas como Lester C. Thurow a preguntarse a quién pertenecerá el siglo XXI⁴. Como consecuencia de ello, las viejas definiciones de amenaza elaboradas durante la Guerra Fría también están en transición, lo que se expresa en cambios significativos sobre la identificación y definición de las nuevas amenazas a la seguridad, tanto a nivel mundial, regional como nacional. En virtud de ello, las estructuras internacionales originariamente concebidas para la seguridad colectiva también atraviesan un período de transición. Esto nos sitúa en un tema no resuelto por los analistas sobre la relación entre los esquemas institucionales y los problemas como desafíos a resolver.

En segundo lugar, el capitalismo se encuentra en pleno proceso de redefinición. Según Michel Albert está entrando en su Tercera Edad: "El mercado en el puesto del Estado", tras su triple victoria sobre el comunismo, el intervencionismo estatal y el Tercer Mundo⁵.

³ G.O. 'Donnell & P. Schmitter, "Transiciones desde un gobierno autoritario" Vol. 4., conclusiones.

⁴ Comentario sobre el libro de Lester C. Thurow, "Head to Head", realizado por el Diario La Prensa del 9 de abril de 1992.

⁵ Michel Albert, "Capitalismo contra capitalismo", editorial Paidós, Buenos Aires 1993.

Tercero, la concepción del Estado-Nación, sus objetivos y características se hallan en permanente evolución en el mundo entero, producto de los cambios que se dan a partir del auge y aparente consolidación del paradigma integracionista combinado con el advenimiento de un nuevo patrón tecnológico productivo que se traduce en el empleo de nuevas tecnologías para diversas aplicaciones (militar, comercial, energética, en comunicaciones, etc.).

Paralelamente a estos cambios que se producen a gran velocidad en el sistema internacional, el sistema político latinoamericano se encuentra en transición desde autoritarismos o formas no democráticas: modelo autoritario burocrático (Chile, Argentina, Brasil, Uruguay y en menor medida Perú), autoritarismo caudillista (Paraguay) o sistemas políticos como el mejicano caracterizado por la hegemonía de un partido -PRI-. Esto nos obliga a pensar sobre el tipo de democracia que se está institucionalizando y cuales pueden ser sus efectos sobre la política exterior e intentar medir en qué medida la instauración de regímenes democráticos ayuda a la inserción de América Latina en el sistema internacional.

El análisis de estas transiciones, su impacto sobre América Latina, la forma y caminos ideados por los actores relevantes de la región para adaptarse a ellas, constituyen nuestro objeto de estudio ⁶.

2. Los cambios internacionales y sus implicancias en las perspectivas Norte-Sur

Los cambios internacionales que se analizarán a continuación impactan en diferente grado y modo tanto en el Norte (sociedades postmodernas) como en el Sur (sociedades en vías de desarrollo). Dentro de este último grupo ubicamos a los países latinoamericanos. Resulta interesante analizar previamente algunos condicionamientos históricos y modificaciones o aspectos novedosos, que se dan en el

⁶ El presente trabajo va a centrarse en el análisis de características generales, más que en el análisis de casos. Esto obliga a forzar algunos de los aspectos analíticos tratados. El análisis de casos particulares, para ver en qué medida se reproducen las generalidades requeriría de otro trabajo dedicado a tal efecto.

contexto latinoamericano y que constituyen el "background", sobre el cual se estructurará su política exterior y su adaptación a los cambios que se producen en el contexto internacional.

En primer lugar, es posible identificar un conjunto de rasgos que permanecen a lo largo del tiempo vinculadas a las relaciones externas latinoamericanas. Su situación de dependencia: desde el descubrimiento de América en 1492 hasta la actualidad, América Latina vivió bajo alguna forma de dominación o hegemonía extracontinental. Por lo que siempre fue vulnerable a las fluctuaciones de los centros de poder imperial externo. Si tomamos en cuenta el estado actual de la cuestión, la situación latinoamericana podría ser definida como de neocolonial bajo la órbita de los Estados Unidos. Su tendencia histórica (aparentemente contradictoria) hacia la fragmentación y la integración o unión latinoamericana. Los procesos de fragmentación se suceden desde la época colonial, durante la cual el continente fue dividido administrativa y políticamente; y posteriormente a la época de la independencia y a las luchas por la delimitación de las fronteras. El segundo eje, constituye un viejo anhelo, que reconoce como antecedente más lejano las ideas bolivarianas y que se materializó en forma concreta y exitosa en momentos históricos en los que el continente se ha enfrentado a un enemigo externo común (por ejemplo: las amenazas españolas contra Ecuador y Perú a mediados del siglo XIX, intervención francesa en México, bloqueo europeo a Venezuela en 1902). La presencia de ambiciones y rivalidades subhegemónicas, que ha contribuido a crear relaciones entre países basadas, en muchos casos (por ejemplo entre Brasil y Argentina), en lazos de desconfianza como de recelo, y que se tradujeron en la preferencia de comportamientos *free rider* por parte de los Estados en el momento de diseñar sus políticas exteriores.

Asimismo se vislumbran aspectos novedosos relacionados principalmente con la transición democrática, base sobre la cual, se crea un nuevo marco de coincidencias en torno a valores y formas de entender la política en América Latina. Actualmente existe una homologación de valores e intereses latinoamericanos. El

fortalecimiento de la democracia persigue dos objetivos en materia externa: por un lado lograr reaseguros externos al proceso de consolidación democrática regional; por el otro avanzar hacia la integración regional. La política exterior de la transición ha operado como un instrumento esencial de fortalecimiento del sistema democrático. Asimismo la restauración de la democracia ha tenido una incidencia positiva en la intensidad de comunicación y diálogo entre los gobernantes de la región. No menos importante es la revalorización del valor político y económico de la región para los países que la componen debido a: el conflicto del Atlántico Sur ocurrido en 1982 y su impacto en el desarrollo de un sentimiento de solidaridad regional; la crisis del endeudamiento externo y su impacto en el ritmo y condiciones del desarrollo económico de la región y de su viabilidad; y la restauración de la democracia. Los tres factores señalados inciden en el desarrollo de una identidad regional.

En relación con los dos ítems señalados, se abre claramente la posibilidad de crear instituciones tendientes a la integración regional, poniéndose fin a la formación de alianzas económicas o políticas exclusivas o visiones aisladas de la inserción internacional. La integración regional es pensada como alternativa y estrategia de acción conjunta hacia adentro para desarrollarnos y hacia afuera para redimensionarnos. Durante los años de la transición democrática se multiplican los canales de relación y diálogo bilaterales y multilaterales entre los países de la región, en la búsqueda por concretar posiciones comunes para enfrentar problemas regionales políticos como económicos. Ejemplo de ello son el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo, el Grupo de los Ocho, el Grupo de los Tres y el Mercosur⁷.

⁷ Si bien el fortalecimiento de los lazos cooperativos es una realidad incuestionable y cuyos indicadores son: a- la institucionalización de bloques subregionales, b- la pérdida de gravitación de las hipótesis de conflicto, c- la búsqueda de consenso en distintos acuerdos regionales y mundiales sobre armas nucleares, bacteriológicas y misilísticas y d- la creación de foros de discusión en áreas tan espinosas como la de seguridad, como por ejemplo el Simposio de Estudios Estratégicos de los estados Mayores Conjuntos de Brasil y Argentina; ésto no significa la culminación de acciones y comportamientos free rider por parte de los Estados latinoamericanos, especialmente los más poderosos. A modo de ejemplo podemos citar las gestiones de México para ingresar a la OCDE, las negociaciones de Argentina para establecer un mecanismo de cooperación con la OTAN y el deseo de Brasil de ocupar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

No podemos perder de vista que las relaciones con EE.UU. constituyen un tema clave en la definición de la política externa latinoamericana. Durante los primeros años de transición, éstas han experimentado un "giro realista", con el objeto de recomponer una relación madura, equidistante del alineamiento automático como de posiciones de ruptura. Dicha recomposición se edifica a partir de la aceptación, por parte de los actores latinoamericanos, de la clara identificación de los países de la región con el sistema de valores occidental. También resulta concomitante con la composición de las alianzas gobernantes que excluyen toda posibilidad de confrontación con los países más desarrollados, los diseños de política exterior que debieron enmarcarse en un escenario marcado por el triunfalismo norteamericano. Por lo tanto, el "giro realista" constituye no sólo una adecuación a las reglas de juego del sistema internacional, sino que resulta de la combinación de la situación externa con causas de carácter interno que muestran la gravedad de la situación económica y la necesidad de establecer reglas de acción claras⁸.

En relación con lo anterior, los analistas coinciden en la apreciación que América Latina se está adecuando a los cambios internacionales porque tuvieron "mejores" gobiernos, que "hicieron lo que tenían que hacer" para adecuarse a las mutaciones: bajar el déficit fiscal, abrirse a la economía y competencia internacional, reformar el Estado, formar acuerdos económicos regionales, tomar los modelos diseñados por el Banco Mundial y el FMI y diseñar una política de no confrontación con EE.UU.⁹

Tomando en cuenta estas líneas de acción sugeridas de continuidad y cambios en América Latina en relación a la definición de su política exterior y regional, estamos en condiciones de centrarnos en la identificación de los cambios internacionales, (tomados como

⁸ R.M. Perina & R. Russell, "1973-1987: Argentina en el mundo", editado por GEL, Buenos Aires, 1988.

⁹ Entrevista realizada a René Cortazar (economista chileno, profesor e investigador de la MIT) por la Revista TIME en marzo de 1995, tras la finalización de una ronda de conferencias sobre "Global Agenda" en Davos.

procesos de transición) y sus posibles repercusiones e influencias en el plano regional.

Lo primero a considerar es que el mundo bipolar que se genera al finalizar la Segunda Guerra Mundial se encuentra en un período de transición hacia formas más multipolares de características aún no claramente previsibles. La formación de megabloques económicos es un hecho, pero persiste cierta incertidumbre a cerca de cuáles van a ser sus repercusiones y qué nuevos conflictos van a emerger y donde¹⁰. Se prefiguran tres grandes escenarios mundiales y áreas de influencia, los cuales incluye a un tercio de la población mundial: NAFTA (conformado por EE.UU., Canadá y México), La Comunidad Europea y la zona de Japón, los Nic's y el Pacific Rim. Las tres grandes regiones económicas nombradas comercian entre ellas el 75% del comercio mundial. Los dos tercios restantes quedan, en principio marginados de este esquema de organización del sistema internacional.

Existe un gran debate dentro del mundo académico sobre si el avance hacia la conformación de un mundo multipolar es garante de paz internacional y de desarrollo¹¹. Considero importante dejar asentado algunas conclusiones al respecto. Por un lado, la mayoría de los analistas advierten que, debido al nuevo patrón productivo de ventajas competitivas y a la nueva constitución de los espacios geográficos relevantes, la lógica esencial del sistema internacional ya no se va a dar entre este/oeste, norte/sur, sino entre norte/norte; quedando en un plano de aislamiento aún mayor las zonas en vías de desarrollo, dentro de las cuales se encuentra América Latina. Esto se traduciría en una profundización aún mayor de las asimetrías entre centros y periferias.

¹⁰ Posibles escenarios de conflicto en la presente década según el Pentágono: 1- región del Golfo; 2- Corea; 3- los dos anteriores en forma simultánea; 4- Rusia; 5- América Latina: Panamá y Colombia (peligros por el cierre del canal de Panamá y el recrudecimiento de los conflictos por el narcotráfico); 6- Filipinas y 7- aparición de un nuevo enemigo común (no identificado aún con precisión). Fuente: United States Department of State, Abril, 1992.

¹¹ Véase: Lowenthal & Treverton, obra cit; Stephen Krasner, *"El conflicto estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global"*, editado por GEL, Buenos Aires, 1989, Michel Albert, obra citada.

Por el otro, coinciden en afirmar que el fin de la Guerra Fría no supone el fin de hipótesis de conflicto a nivel planetario. Estos van a girar en torno a la articulación de modelos diferentes de economía capitalista: el modelo americano/Atlántico (basado en el goce individual, la fortuna, y el consumo), el modelo renano (basado también en el consumo pero dentro de una lógica colectiva) y el modelo asiático (cuyos ejes son el trabajo, el ahorro y la inversión). En palabras de Michel Albert, el siglo XXI coloca al sistema internacional en una nueva encrucijada: capitalismo contra capitalismo. Según la percepción del ex Primer Ministro del Japón Noboru Takeshika, se vislumbran dos escenarios posibles: "el de la mega-cooperación o el de la mega -confrontación"¹².

¿Cuál es el lugar asignado a América Latina dentro de este esquema que en principio se muestra como negativo para las posibilidades de inserción en el sistema internacional?. No se duda de que América Latina seguirá bajo la órbita norteamericana debido a las siguientes razones: a- la proximidad geográfica y la perpetuación del sistema neocolonial imperante; b- el giro realista que en materia de relaciones exteriores con EE.UU. están llevando a cabo la mayoría de los países de la región (incluyendo a los más reticentes y proteccionistas como el caso de Brasil); c- más allá de los acercamientos que en distintos ámbitos (principalmente comerciales) se están dando con la Comunidad Europea y el Japón, éstos dos centros de poder respetan el área de influencia norteamericana; d- la percepción y acción norteamericana frente América Latina (tema que será analizado en el presente trabajo).

Como consecuencia del fin de la Guerra Fría las viejas definiciones de amenaza también están en transición, lo que se expresa en cambios significativos sobre la identificación y definición de las nuevas amenazas a la seguridad, tanto a nivel nacional, regional o mundial. Para Latinoamérica, éstas constituyen los temas centrales de las agendas interamericanas. Lo primero que se percibe es una

¹² Carlos Conrado Helbling artículo escrito para el diario La Prensa, "Posibles escenarios mundiales de esta década", publicado el 9 de abril de 1994.

continuidad: la amenaza principal es y seguirá siendo el problema del desarrollo y en segundo lugar la consolidación democrática. En tercer lugar aparecen las nuevas amenazas que mantiene estrecha relación con los cambios internacionales: el tráfico de drogas, el medio ambiente, la seguridad y la inmigración.

Con respecto al tráfico de drogas, los estudiosos coinciden en afirmar que este tema va a ser una de las causas principales que va a perpetuar el control directo estadounidense en América Latina. El tráfico de drogas constituye el enemigo que reemplaza al viejo enemigo, ya derrotado: el comunismo. De acuerdo con el Washington Post, EE.UU. va a diseñar una política de control de tráfico de drogas extraterritorial con implicancias en todo el continente, asignándole al problema de las drogas una dimensión hemisférica. La invasión a Panamá y el posterior arresto de Noriega en enero de 1990 y el secuestro de Humberto Alvarez Machaín en México un mes después, constituyen antecedentes de este nuevo accionar norteamericano. Según una encuesta realizada por la misma fuente informativa y ABC News, en febrero de 1990 en Colombia y México (países en los cuales actúan los dos carteles que comercializan el 90% de la droga a EE.UU.: el de Cali y el del Golfo) muestran que el 65% de los entrevistados, sospechan que "the drug war" es el nuevo instrumento de control norteamericano sobre los gobiernos nacionales de América Latina.

En relación a las políticas ecológicas, éstas abren un nuevo punto de contacto y negociación para emprender acciones conjuntas intrarregionales. La preocupación ecológica en América Latina se relaciona por un lado con la toma de conciencia del daño directo provocado por problemas tales como la deforestación, el deterioro del ambiente urbano, etc.; y por el otro lado, constituye uno de los pocos campos efectivos, a partir del cual se pueden gestionar acciones conjuntas con los países industrializados.

El tercer tema al cual hicimos mención, la seguridad, requiere de un análisis más detallado. Por un lado, el tema de la seguridad se relaciona con los posibles conflictos intrarregionales, los cuales

aparecen como contenidos durante los años de transición democrática, tras la distensión de algunos de ellos, como ser: las relaciones entre Argentina y Brasil, Argentina y Chile (la excepción a la regla está dada por el conflicto armado que protagonizaron Perú y Ecuador a comienzos del presente año)¹³.

Asimismo, el problema de la seguridad se relaciona con el accionar de grupos guerrilleros. Durante las décadas del 60 y 70 este tipo de grupos armados proliferaron en búsqueda de soluciones radicales al problema de la dependencia latinoamericana. Actualmente estos grupos ya prácticamente no existen. Podemos considerar como excepción los casos de Sendero Luminoso en Perú y el resurgimiento de la guerrilla campesina zapatista en México. Pero sí aparece con más fuerza un nuevo elemento guerrillero relacionado con el accionar de los Carteles encargados del tráfico de drogas. Como resultado de ello, se da una correlación estrecha entre oleadas de crímenes, drogas y seguridad¹⁴. Esto dio lugar a la formación de grupos de vigilancia armados, de acción secreta, para controlar su accionar en las calles. Dentro de estos grupos parapoliciales los más importantes son: Black Shadow (sombra negra) y White Hands (Manos Blancas) en la república de El Salvador y los cuadros de acción brasileños, que se

¹³ La zona en conflicto reclamada tanto por las autoridades peruanas y ecuatorianas tiene una extensión de 78km de selva. No existen demasiadas razones que expliquen por qué el conflicto resurge en 1995 y en forma de lucha armada. El problema no resuelto se remonta al Tratado de Paz firmado tras la culminación de la guerra entre ambos países el 29 de enero de 1942. En virtud de lo acordado casi la mitad de territorio ecuatoriano pasó a manos peruanas. EE.UU., Argentina, Brasil y Chile se erigieron como los países garantes del tratado de paz. Ecuador nunca aceptó la derrota y en 1960 lo repudió por medio de la vía diplomática. En 1981 durante 5 días se repitieron los enfrentamientos armados. Durante los últimos años Perú atacó 9 ciudades ecuatorianas en la región. El último episodio armado se dio a comienzos de 1995. Las relaciones entre Perú y Ecuador constituyen una de las hipótesis de conflicto no resueltas en el área latinoamericana.

¹⁴ Según la percepción norteamericana México se está convirtiendo en una nueva Colombia, debido al accionar del Cartel del Golfo. El tráfico de drogas para México representa cerca de US\$ 30 billones. Existen redes de contacto entre el cartel y ciertas instituciones del poder central, como ser la policía. Se supone que el cartel del Golfo tuvo responsabilidad directa en los asesinatos que se sucedieron en México el año pasado: el precandidato presidencial Colosio (Tijuana, marzo de 1994), José F. Benítez (policía de Tijuana, que cuestionó la lectura oficial del asesinato de Colosio) y José Francisco Ruiz Massieu (jefe partidario del PRI a cargo de la investigación sobre los lazos entre el Cartel y el PRI). Análisis realizado por la Revista Newsweek del 6 de marzo de 1995.

encuentran institucionalizados dentro del sistema de seguridad estatal. No son pocos los que piensan que en América Latina se está creando un nuevo Frankenstein (guerra interna), al abrir las puertas a grupos militares para preservar el orden, gozando esta práctica de legitimidad social. Dentro de este marco explicativo, es posible comprender que en Guatemala, por citar un ejemplo, el ex dictador General Efraín Ríos Montt, lidere las encuestas electorales con vistas a las próximas elecciones presidenciales.

Vinculado con la seguridad aparece un fenómeno reciente en América Latina: la multiplicación de ataques terroristas. Su posible causa explicativa se conecta con la política seguida por EE.UU. en los conflictos de Medio Oriente, que cuenta con beneplácito de gobiernos latinoamericanos. Desde la Guerra del Golfo, se produjeron 224 ataques terroristas de esta naturaleza, en territorio latinoamericano en contra de intereses foráneos, especialmente americanos. En contraposición, los ataques terroristas provocados por el accionar de guerrillas relacionadas con el narcotráfico tienen como destino instituciones domésticas, principalmente su accionar se centra en Perú, Colombia y Chile¹⁵.

Un último aspecto se relaciona con los problemas de la inmigración-emigración. Como es obvio, los países del Norte, especialmente EE.UU. están considerando el problema de la inmigración masiva como una amenaza a su seguridad, ya que ello podría alterar sus niveles de vida; por la misma razón los países del Sur, en este caso América Latina, interpreta el problema de la emigración y particularmente la fuga de cerebros como una amenaza a su seguridad, dado que ello hace peligrar su principal objetivo: el desarrollo

Otro conjunto de cambios que se dan a nivel internacional se refiere a las estructuras internacionales originariamente concebidas para la seguridad colectiva, las cuales también atraviesan un período de transición en el campo regional y mundial. Esto nos sitúa en un

¹⁵ Fuente: United States Department of State, abril, 1992.

tema no resuelto por los analistas a cerca de la relación entre los esquemas institucionales y los problemas y desafíos a resolver. Básicamente en la actualidad se siguen utilizando los mecanismos y organismos institucionales creadas después de la Segunda Guerra Mundial, por parte de los países centrales en la medida que sirvan como garantía, tanto recíproca como respecto del Sur. Asimismo, se las concibe como los foros naturales de comunicación y diálogo entre los Estados.

Como hemos explicitado en párrafos anteriores en América Latina, a partir de la transición democrática se multiplicaron el número y accionar de las organizaciones regionales, como parte de un nuevo patrón de política exterior, tendiente a la cooperación e integración regional. No obstante, es prematuro evaluar los resultados del accionar de las mismas, como para poder apreciar en qué medida son propicias y efectivas para la inserción de América Latina en el mundo y para alcanzar los objetivos que se fijaron.

A partir de todas las modificaciones señaladas llegamos a la conclusión de que la concepción del Estado-Nación, sus objetivos y características se hallan en permanente evolución en el mundo entero debido a las características de esta fase de desarrollo capitalista, cuya vedette es la globalización, principalmente en lo económico financiero, siendo la globalización una manifestación concreta de la existencia de un sistema capitalista mundial¹⁶; pero también expresada en una globalización política, cuyo principio unificador es la democracia liberal. Por un lado, la globalización significa que el poder internacional reside cada vez menos en un escenario territorial unificado, al igual que tampoco gravita en torno a un sujeto privilegiado único. De este modo, en el nuevo sistema mundial, lo característico es la multiplicidad de actores, especialmente económicos y la formación de bloques económicos regionales, los cuales restan poder al Estado, cuyo efecto inmediato es el relajamiento de las fronteras. Por el otro lado, la globalización conduce

¹⁶ Véase: Raúl Bernal Meza, ob. cit y Raúl Bernal Meza, *América Latina en la economía política mundial*", editado por GEL, Buenos Aires, 1994.

necesariamente a una redefinición del Estado-Nación y del concepto de soberanía irrestricta y paralelamente a la necesidad de constituir una función pública global o transnacional, capaz de brindar solución a los problemas ocasionados por el propio procesos de globalización¹⁷.

Asimismo existen tendencias contradictorias que dificultan la capacidad de predicción a cerca del futuro del Estado-Nación clásico. Con sólo observar el sistema institucional mundial, nos enfrentamos con situaciones como la europea, que por un lado presenta la Comunidad Europea, en la cual los Estados nacionales ya han cedido soberanía a organismos supranacionales; y por el otro, es víctima de reivindicaciones nacionalistas en los territorios de la ex URSS y Yugoslavia. Estas características que aparecen con tanta fuerza en Europa, según Lester Thurow no afectan aún a América Latina, que todavía no sufre mutaciones de Estados en este sentido¹⁸. Las organizaciones intrarregionales creadas en Latinoamérica no suponen, a diferencia del caso europeo, la aparición de entidades supranacionales ni la delegación de soberanía. Más allá de esto, resulta interesante el aporte realizado por Virginia Gamba-Sonahouse en su estudio denominado "*Perspectivas Norte-Sur en el Escenario Internacional Contemporáneo y el Factor "Cambio" en la Determinación de los Postulados de Defensa*" plantea que en América Latina se registran procesos de involución en virtud del cual los grupos fuertes de un estado (narcotraficantes, guerrilleros, élites, servicios de seguridad) socavan el poder y el control central de los gobiernos, por lo que la discusión en torno al concepto del estado se enmarca en cuadro de análisis diferente. También agrega que en Latinoamérica la tendencia a la regionalización conduce al surgimiento de estados dominantes que procuran adquirir la condición de interlocutores regionales, más que a la conformación de un verdadero bloque intrarregional de tipo comunitario¹⁹. Por otra parte, en la periferia, es posible aún identificar Estados en plena etapa de formación.

¹⁷ Véase: Revista Nueva Sociedad, Nro. 132 julio-agosto de 1994, "*Gobernar el globo, el Sur en busca del Norte*".

¹⁸ Lester Thurow, obra citada.

¹⁹ Virginia Gamba-Stonahouse, working paper, "*Perspectivas Norte-Sur en el escenario internacional contemporáneo y el factor "cambio" en la determinación de los postulados de defensa*". Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres, 1992.

Sintetizando, estamos en condiciones de afirmar que si bien el concepto de Estado Nación y sus funciones deben ser redefinidas, el destino de esos cambios no aparece tan claro, como tampoco resulta tarea sencilla imaginar qué nuevas instituciones pueden reemplazar las funciones que tradicionalmente desempeñaron los Estados Nacionales. Por lo tanto, concluimos que más allá de las tendencias hacia la globalización, el "Estado Nacional Territorial" continúa siendo a nuestro entender, la instancia central de legitimación del poder y con ello el destinatario más importante de las demandas políticas por parte de la población.

Todo lo analizado hasta el momento no se entiende sino hacemos mención a la nueva edad del capitalismo, según Michel Albert: la del mercado, no ya acotado por el accionar del Estado (deseoso de corregir los excesos del mercado), sino en el puesto del Estado, se encuentra en transición. Esta etapa del desarrollo del modo de producción capitalista se gestó a partir de tres victorias: 1- Victoria del Estado Mínimo sobre el intervencionismo estatal, a través de políticas conservadoras aplicadas por el Pte. Reagan en EE.UU. y la Primer Ministra Thatcher en Inglaterra, cuya consecuencia directa es la privatización de lo público, la subordinación de la totalidad de las relaciones sociales a las leyes del mercado, la preponderancia del ciudadano consumidor sobre el ciudadano político, la preponderancia de la lógica y eficiencia del mercado sobre la lógica y dinámica democrática. 2- Victoria del capitalismo sobre el comunismo y con ello el fin del mundo bipolar de la posguerra; 3- Victoria del capitalismo sobre el Tercer Mundo, a partir del triunfo de EE.UU. y sus aliados en la Guerra del Golfo, que junto con la caída del Muro de Berlín significó el fin de la trilogía: países capitalistas, países comunistas y países tercermundistas²⁰.

Este triunfalismo capitalista repercute en forma directa sobre los países latinoamericanos, especialmente a partir de la crisis de la deuda externa. Como hemos dicho anteriormente, el giro realista o el

²⁰ Véase: Ulrich Menzel, "Tras el fracaso de las grandes teorías: ¿qué será del Tercer Mundo?", Revista Nueva Sociedad, Nro. 132, Venezuela, julio-agosto de 1994

realismo periférico de la política de la región supone la incorporación lisa y llana de los principios de la economía neoliberal, que cobran cuerpo en los programas de ajuste, la reforma del Estado (achicamiento, privatización de empresas públicas) y las negociaciones para solucionar el problema de la deuda externa latinoamericana.

La nueva fase del capitalismo viene acompañada del empleo de nuevas tecnologías para diversas aplicaciones (militar, comercial de energía, de comunicaciones, etc.). Esto nos sitúa en el terreno de la configuración de un nuevo patrón productivo, caracterizado no ya por las ventajas comparativas, sino por las ventajas competitivas. El insumo clave de esta nueva Revolución Industrial, conocida como Information Revolution es el complejo electrónico y las tendencias básicas del nuevo paradigma tecnológico productivo son: 1- tendencia hacia la intensidad de información en lugar de intensidad de materiales y energía; 2- flexibilidad en los procesos de producción; 3- difusión de un nuevo concepto de eficiencia organizacional inclinándose más por la sistematización que la automatización; 4- la producción just in time; 5- economía de amplitud y no sólo de escala; 6- mejores procesos de control de calidad.

En síntesis, la tecnología es considerada como el principal factor de negociación del futuro entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Por lo tanto, nadie duda que el acceso y el control de la alta tecnología es un área, que crea nuevas diferencias y divisiones de clase entre los países, en lugar de servir para consolidar modalidades de cooperación entre Norte y Sur.

3. Transición desde regímenes autoritarios en América Latina

Desde que en 1979 Ecuador completó su transición a la democracia desde un régimen autoritario militar, los países sudamericanos se vieron envueltos en una oleada democratizadora sin precedente alguno. Si en 1978 sólo dos de los países en Sudamérica poseían regímenes democráticos (Colombia y Venezuela), en 1993

todos habían ya desarrollado su transición a la democracia (aún los dudosos casos de Paraguay y Perú).

Este fenómeno puede inscribirse dentro de lo que Huntington llamó: "La Tercera Ola de Democratización"²¹, iniciada con las transiciones de Portugal y Grecia en 1974, y que continuó con los sucesivos procesos puestos en marcha en América Latina, Europa Oriental y algunos países de Asia y África. Huntington identifica cinco variables explicativas de la democratización relacionadas con la crisis de legitimidad del sistema autoritario, relacionada con las frustraciones sobre las expectativas y la falta de logros, dentro de un mundo en el cual los valores democráticos comenzaban a expandirse y a ser aceptados. Esto se da con gran énfasis en el caso latinoamericano, hoy como nunca antes, en la historia política latinoamericana se ha creado un cuadro de homogeneidad de valores democráticos compartidos entre los países de la región. Esto influye positivamente en el diseño de las políticas exteriores de los países del continente en una doble dimensión: por un lado, la democratización se convierte en una herramienta que modifica positivamente el status internacional de los países de la región, como así también ayuda a la construcción de su nueva imagen; por el otro lado, constituye una de las variables esenciales para concretar posiciones comunes en procesos de negociación externa. Ambas dimensiones se traducen en la concreción de un incipiente sistema institucional de cooperación latinoamericana.

La segunda variable destacada por Huntington hace referencia al crecimiento global de la economía²², sumado a un mayor desarrollo educativo y del standard de vida que se traduce por ejemplo en la expansión de las clases medias. Esta precondition se ve relativizada

²¹ S. Huntington, *"The third wave. Democratization in the Late Twentieth Century"*, cap. 1

²² Véase: Amsden, A., *"Asia's next giant"*, Oxford University Press, NY, 1989; Banco Mundial, *"The challenge of development: World development report"*, Washington, 1991; Singh, A., *"The world economy and the comparative economic performance of large semiindustrial countries"*, Arte/Ilo, Bangkok, 1985; Singh, A., *"Third World Competition and De-industrialisation in Advanced Countries"*, Cambridge, Journal of Economics, vol. 13, Nro.1, 1989.

en el caso latinoamericano, ya que los años que precedieron a la transición se caracterizaron por la falta de crecimiento y el aumento de la vulnerabilidad externa de los países latinoamericanos; como se ve claramente reflejado en la crisis de la deuda, la cual actualmente supera los US\$ 145 billones. Asimismo se han profundizado las asimetrías entre países con distinto grado de desarrollo intrarregional. Esta situación se ve agravada por la ubicación de los países latinoamericanos dentro del sistema de estratificación internacional, con muy escaso poder de decisión autónoma, comportándose más que como actores como receptores de influencia proveniente de los centros. En síntesis los nuevos gobiernos democráticos recibieron una pesada herencia y debieron responder a demandas insatisfechas por los gobiernos que los precedieron.

Un tercer factor enfatiza los cambios en la doctrina y actividades de la Iglesia Católica (actualmente se vislumbra una mayor correlación entre el cristianismo occidental, especialmente católico y la democracia), como así también las modificaciones en el pensamiento económico y político regional. A modo de ejemplo podemos citar, la pérdida de influencia del pensamiento estructural y dependientista, mientras se produce un aumento significativo de la influencia intelectual y de los modelos propios de las universidades norteamericanas (específicamente la escuela de Chicago) y del FMI y el Banco Mundial. A partir de lo expresado, se vuelve significativo el símbolo utilizado por Huntington para identificar la Tercera Ola de Democratización: la cruz y el dólar (\$/+).

Huntington también resalta la importancia de los cambios en la política exterior de los actores internacionales relevantes: EE.UU., la Comunidad Europea y la ex URSS. Con respecto al caso estadounidense, es visible el énfasis puesto para extender la democracia en su área de influencia a partir de la administración Carter, al colocar el tema de los derechos humanos en la agenda mundial²³. Diversos fueron los métodos empleados para dicho fin,

²³ El afán democrático quedó claramente expuesto en la última reunión de Ministros de Defensa americanos realizada en Williamsburg, Virginia, donde se consensuó poner al sistema defensivo continental al servicio de la democracia.

que van desde la presión política y diplomática a acciones militares, como ayudas a las fuerzas democráticas. Por su parte la Comunidad Europea, por medio de sus instituciones, ha puesto de manifiesto su compromiso democrático, al punto que para ser miembro de la misma, se debe ser un país democrático, considerando a este régimen político como un paso necesario para el desarrollo económico. Por último, la glasnot y perestroika soviética, al tiempo que favorecieron la liberalización económica, impulsaron reformas políticas tendientes a la apertura de su sistema político. La democratización es presentada, en los tiempos que corren, como complementaria de las relaciones de libre mercado.

La quinta y última variable se refiere al efecto de demostración o dominó de estos cambios en todas las latitudes, enlazados a un nivel significativo de comunicación internacional.

Si bien todas estos factores contribuyeron en la transición democrática en América Latina, debemos aclarar que la clave fundamental del proceso se centra en el accionar de los líderes políticos y las opciones realizadas por éstos, en cada caso particular, en el sentido de que desearon correr el riesgo para que la democracia realmente se institucionalice. Seymour Martin Lipset sostiene que durante el período de fundación y comienzos de un nuevo régimen democrático, se abre un amplio margen de acción para que los líderes políticos den forma a las instituciones²⁴. Esto se ve influenciado por: la modalidad de transición (pactada, como en los casos de Brasil y Chile o por ruptura, como en Argentina) y el estilo de liderazgo político que debe ser lo suficientemente consensual como para crear un sistema de compromiso sobre ciertas reglas básicas de acción política que giran en torno a la creación de un mercado político competitivo y no excluyente. Esto supone en el marco interno el fin de la lógica política latinoamericana amigo-enemigo, como así también la superación de clivajes que entorpecieron históricamente la constitución de la democracia en la región.

²⁴ Seymour Lipset, *The first new nation: The United States in comparative and historical perspective*, editado por W.W. Norton, NY, 1979.

A partir de lo expuesto, podemos concluir que la transición hacia la institucionalización de la democracia es una elección realizada por los actores relevantes, a partir de calcular lo incierto (ésto significa, medir probables costos y beneficios) la transición se relaciona con una crisis de legitimidad no resuelta., que en los casos latinoamericanos se vincula con el fin de los regímenes autoritarios y la constitución de una nueva legitimidad, en este caso democrática. Para realizar esta tarea, los actores deben desarrollar a pleno el arte de la política -"crafting"- para realizar los cálculos estratégicos, tendientes a reconciliar intereses en un sistema de compromiso democrático²⁵.

Un último aspecto vinculado a la transición democrática, nos obliga a preguntarnos cuál es el tipo de democracia que se está consolidando en América Latina. Según Guillermo O'Donnell está surgiendo un nuevo subtipo de democracia, que él denomina "democracia delegativa". Este "nuevo animal político" basado en los criterios utilizados por Robert Dahl para la identificación de la poliarquía, (que se corresponde con la definición mínima de democracia)²⁶ no es, ni parece avanzar, hacia modelos democráticos representativos, que requieren de un progreso institucional, que dinamice la cooperación competitiva entre los actores políticos y sociales y que paralelamente, otorgue efectividad gubernamental en la administración de conflictos.

Por el contrario, las democracias delegativas son ante todo, un tipo de democracia no institucionalizada que se caracteriza por una esfera de acción restringida, por la debilidad y por la casi siempre nula densidad sus instituciones políticas. La misma se relaciona claramente con el régimen presidencial, rasgo distintivo de los sistemas políticos latinoamericanos, por lo cual se desarrollan sobre la base de una premisa: él que gana la mayoría en las elecciones presidenciales está facultado para gobernar el país como lo crea conveniente, y hasta tanto lo permitan las relaciones de poder

²⁵ G. Di Palma, "To craft democracies" Cap 1 y 2.

²⁶ Véase: Robert Dhal "La Poliarquía" primeros.

existente, por el término que ha sido elegido. Es decir, que a través de las democracias delegativas latinoamericanas se perpetúan algunos de los vicios que tan perjudiciales fueron en el desarrollo histórico de la región: el clientelismo, el paternalismo en las relaciones de poder, la percepción de ciertas instituciones como el Congreso y el Poder Judicial como estorbos, entre otros. En síntesis, se refuerza el poder ejecutivo y sobrevive el estilo mágico de hacer política: “el mandato delegativo para gobernar, supuestamente emanado de la fuerte voluntad política mayoritaria, y el conocimiento técnico adecuado deberían bastar para cumplir la misión de salvador”. Corolarios naturales de esta forma de hacer política son los paquetes de medidas tendientes a la solución de problemas y el decretismo como mecanismo rápido de decisión política. Los casos típicos de democracias delegativas en América Latina son: Argentina, Bolivia, Brasil y Perú, quedando fuera de este esquema los casos de Chile y Uruguay que tan pronto como fueron democratizadas, pusieron nuevamente en funcionamiento sus instituciones.

Por su parte, Luis Aznar se refiere al nuevo tipo de democracia latinoamericana como “autoritarismo de mercado”, cuyos rasgos esenciales son: fuertemente jerárquico y decisionista, debilidad institucional, no participativo y tecnocrático, implantado por los poderes ejecutivos nacionales con el apoyo de sectores propietarios pero apoyados también por el voto de sectores medios y bajos. La razón por la cual no se consolidan en América Latina democracias representativas o al menos más participativas, en las cuales se respeten los principios básicos de toda república, especialmente la división de poderes, se asocia directamente con las decisiones y las acciones tendientes al desarrollo de las relaciones de libre mercado. El resultado es que en la mayoría de los países latinoamericanos “...se produce una particular articulación de elementos democráticos y autoritarios. Las instituciones, organizaciones políticas o sectoriales que plantean críticas o se oponen a la implantación del libre mercado, a los planes de ajuste y a las privatizaciones tienden a ser desestructuradas o ignoradas - de ahí el carácter autoritario de ese accionar- sin que se produzca, al menos en una primera instancia, la ruptura o el

abandono de la dinámica electoral”...²⁷.

El tipo de democracia que se consolida está en estrecha relación con otro de los desafíos nunca resuelto en América Latina: la gobernabilidad²⁸ y constituye (más allá de sus falencias) un claro avance respecto de las formas autoritarias de hacer política. Como afirmamos en el párrafo precedente los comunes denominadores de la coyuntura latinoamericana son: la base democrática de funcionamiento de los gobiernos y la adopción de planes de ajuste económico basados en la ortodoxia liberal, de acuerdo a los lineamientos dictados a cada país por el FMI y las reformas establecidas en el Consenso de Washington²⁹. Los niveles de gobernabilidad están en estrecha relación con los efectos no deseados o negativos de la aplicación de dichos planes de ajuste y la capacidad de canalizar las demandas sociales, evitando que éstas se expresen en conflictos no institucionalizados. En tal sentido, el adelanto de la entrega del poder en 1989 en la Argentina; la traumática retirada del gobierno de Collor en Brasil; el intento fallido de golpe militar con connotaciones populistas de derecha en Venezuela a comienzos de 1992, la suspensión del orden constitucional por medio de un autogolpe en el caso peruano, y los confusos sucesos ocurridos en Paraguay en abril de este año, ponen en evidencia el lado oscuro de estas reformas, las cuales constituyen una posible amenaza de “desconsolidación democrática”.

No obstante, observando el mapa político latinoamericano actual, la situación vinculada a la gobernabilidad no parece tan

²⁷ Luis Aznar, “*Democratic societies at the time of market authoritarianism. Notes about some Latin American and Eastern European cases*” Paper presentado en el XVth World Congress of the International Political Science Association, Agosto 21-25, Berlín, 1994.

Véase: N. Botana, “*Las transformaciones institucionales en los años del menemismo*” en Revista Sociedad, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, abril de 1995. J. Malloy, “*Economic and democratization in Latin America in the 1980’s*” en *The Latin American and Caribbean Contemporary Record*, Vol. 8, 1991.

²⁸ Por gobernabilidad entendemos la capacidad del sistema político institucional para canalizar las demandas sociales y evitar su transformación en conflictos sociales y, en caso de producirse el conflicto que éste pueda ser contenido políticamente.

²⁹ Véase: Bresser Pereira, “*La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?*” en Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política Nro. 19, España, enero-junio, 1991.

desalentadora. En los países donde se aplicó con mayor ortodoxia las recetas neoliberales (Bolivia, Chile, Argentina, Perú y en menor medida Brasil) los gobiernos han conseguido una sucesión directa (excepto Bolivia) de los gobiernos que emprendieron las políticas de reforma (si bien no hay que pasar por alto el autogolpe protagonizado por el presidente de Perú, Alberto Fujimori). Asimismo otros gobiernos neoliberales ganaron elecciones proponiendo la continuidad de las reformas tendientes a la liberación de los mercados (Bolivia con Paz Zamora, Uruguay con Lacalle). Incluso en el Brasil, la contienda electoral es ganada por F. H. Cardoso frente a Lula, quien aparecía como el más claramente opositor a las reglas de juego neoliberales. Resumiendo, en los casos nombrados los resultados electorales constituyen un indicador de fortaleza relativa de los gobiernos nacionales y de la aceptación, al menos en las urnas, por parte un sector importante de la población, de las reformas económicas.

La clave para una feliz consolidación del sistema, pasa por entender que la democracia no es más que una forma de gobierno, que no constituye la clave para el progreso ni para el desarrollo. En palabras de Di Palma *"...no hay que exigirle más de lo que ella realmente puede: establecer la dignidad pública y el sentido de comunidad..."*³⁰

Para finalizar no podemos dejar de hacer mención sobre México, el cual constituye un caso paradigmático dentro de América Latina en relación al cambio de sistema político. No atraviesa una transición desde el autoritarismo (como en los países de Sudamérica previamente analizados), sino una redefinición de su sistema político, caracterizado por la estabilidad bajo la fórmula de la hegemonía de un partido o como lo denomina Enrique Krauze del "caudillismo institucionalizado"³¹.

³⁰ G. Di Palma, obra cit.

³¹ Artículo escrito por Enrique Krauze, *"Glasnost a la Zedillo"*, revista TIME del 13 de marzo de 1995.

México vive su propia "glasnost", tendiente a la eliminación de ciertos vicios que caracterizaron desde 1940 el sistema mexicano: fraude, poca tolerancia a la oposición, censura, centralismo ejecutivo. Símbolo de ello constituye la última elección presidencial de la cual resultó electo el candidato oficial Ernesto Zedillo. Asimismo se han abierto nuevos canales de participación a la oposición encabezada por el PAN (Partido de Acción Nacional), lo que implica el fin del monopolio del PRI. Actualmente un quinto de la población mexicana vive en Estados gobernados por la oposición, situación que hubiera sido impensada una década atrás. También podemos considerar como señal de cambio la designación del panista Antonio Lozano en la Procuraduría General de la Nación.

Otras perspectivas de análisis relativizan los cambios producidos en México durante los últimos dos años. Tal es el caso de Jorge Castañeda, quién señala aspectos de continuidad de parámetros gubernamentales tradicionales, más que de ruptura. Interpreta las modificaciones realizadas como una nueva estrategia del PRI para mantener lo esencial del sistema a cambio de hacer concesiones en sus aspectos secundarios. Esta nueva etapa queda así incluida dentro del juego entre continuidad y cambio que planteó el PRI desde su llegada al poder y que resultó ser una de las fórmulas claves para dotar de estabilidad al sistema político³².

3.1. América Latina y la redefinición de su política exterior en situaciones de cambio

Los cambios políticos y estratégicos, los problemas del manejo económico internacional y los nuevos desafíos globales que emergen en la agenda internacional, nos permiten afirmar que el sistema mundial se encuentra en una etapa de transición. Según palabras de Reginal Dale "*...el mundo está entrando en una era de incertidumbre y dislocación, semejante a la provocada por la Revolución Industrial. La actual es una Information Revolution, que crea una nueva división*

³² Artículo escrito por Jorge Castañeda analizando el discurso de conformación de gabinete del Presidente Zedillo, publicado en el diario Página 12 el 3 de diciembre de 1994.

de trabajo. Lo único certero es la velocidad y profundidad de los cambios..."³³.

En tal sentido, más que hablar de un nuevo orden internacional, tendríamos que calificarlo como de desorden. La supremacía de la fuerza y los aspectos estratégicos y políticos, que caracterizaron al sistema de la Guerra Fría, dan paso a un abanico más amplio de opciones. Actualmente se vislumbran nuevas tendencias, pero las transformaciones que efectivamente se consoliden serán el resultado no sólo de las tendencias estructurales de cambio del sistema internacional, sino que dependerán de cómo la constelación de actores que gobiernan o predomina en cada uno de los Estados asumen el desafío de los cambios.

De lo dicho se desprende la importancia de este tipo de estudios que se centran en la interrelación entre el juego político doméstico y el sistema internacional. En un mundo altamente interdependiente, los cambios no pueden ser ignorados por parte de aquellos que son los encargados de determinar los cursos de acción de las políticas exteriores. A su vez, modificaciones de la magnitud como la que actualmente se están dando, abren nuevos espacios de acción, modifican el posicionamiento de los actores y obligan a replantear estrategias. Por ello la trascendencia de preguntarnos a cerca del significado que tiene para América Latina la transición en el sistema internacional; cuál va a ser su nuevo rol; e identificar las herramientas y estrategias más eficaces para reposicionarse en el nuevo contexto mundial.

Partimos del presupuesto que los objetivos que debe fijarse América Latina en esta nueva era, deben tender a la reducción de su vulnerabilidad externa y a su desarrollo estructural. Creemos que la modificación del status de la región y de la percepción que tienen el resto de los actores del sistema internacional sobre la misma, constituye uno de los imperativos ha tomar en cuenta, en la tarea de

³³ Artículo escrito por Reginal dale, "Toward the millenium: Economic revolution has began", publicado en la Revista TIME del 13 de marzo de 1995.

redefinición de la política exterior. Mejorar el posicionamiento regional es de crucial importancia. En 1969 Arthur Lewis (Premio Nobel de Economía) dijo: "...Si África, algunas zonas de Asia y América Latina se hundieran mañana en el mar, este hecho apenas afectaría a la prosperidad actual de los OCDE..." Actualmente analistas como Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton consideran que la apreciación del Lewis puede ser aplicada a los tiempos actuales³⁴. La apertura de la nueva era es un desafío para que dentro de 30 años los estudiosos del tema puedan dar testimonio de los cambios realizados en torno al status de la región.

3.2. Relaciones entre EE.UU. y América Latina en Tiempos de Cambio

Para comprender las implicancias y determinaciones de los cambios latinoamericanos e internacionales, es imperativo abarcar el tema de las relaciones entre EE.UU. y América Latina. Si bien en este trabajo no se pretende ahondar en profundidad en la cuestión, considero necesario hacer mención a algunos aspectos que considero relevantes.

¿Cuál es el lugar que América Latina ocupó en la agenda exterior de EE.UU. en los últimos tiempos?. ¿Se modifica esa posición con los cambios que ya analizamos? ¿Qué estrategia va a utilizar EE.UU. para mantener su influencia en la región, en caso que considere de importancia mantenerla? Estos son algunos de los interrogantes que surgen al enfrentarnos al estudio del tema. El Salvador, Grenada y Nicaragua.

Los cambios que se producen tras el colapso del comunismo, si bien se traducen en la pérdida de importancia estratégica de la región y la desaparición de la variable esencial de negociación en materia de política exterior entre las Américas, abre el abanico de opciones para las relaciones entre EE.UU. y Latinoamérica. Este

³⁴ A. Lowenthal & G.F. Treverton (compiladores) "Latin America in a New World" editado por Westview Press, Oxford, 1994.

abanico va a estar influenciado por quizás, el único elemento que tienen en común EE.UU. y América Latina: el “rechazo” que reciben por parte de Europa. El derrumbe del comunismo hace innecesaria, según la percepción de los europeos, la presencia norteamericana en la resolución de sus conflictos y disputas regionales. En el caso latinoamericano, el rechazo europeo se relaciona con la lectura pesimista que tienen los europeos sobre la historia latinoamericana, interpretada en términos de fracaso. A esto se suma la percepción norteamericana de que, si bien EE.UU. ganó la batalla ideológica en el conflicto Este/Oeste, ve como otros Estados (europeos y asiáticos) que adoptaron sus valores las aplican en forma más eficiente, por lo que la aspiración a la conformación de un mundo con un sólo polo liderado por EE.UU. se desvanece.

En primer lugar, y haciendo una breve referencia a la historia de las últimas décadas de las relaciones entre EE.UU. y Latinoamérica, podemos concluir que desde que la revolución cubana, abandonó su vocación expansiva, la región perdió importancia estratégica en las relaciones Este/Oeste dentro del marco de la Guerra Fría. El último presidente norteamericano en diseñar un plan dentro de un marco “relaciones especiales” con Latinoamérica fue John F. Kennedy. Con Nixon se hace palpable la pérdida de interés norteamericano en la región y su “New Dialogue” sentó las bases de la política del “benign neglect” seguida por Gerald Ford. En 1970 un informe del Council of Foreign Office afirma que, América Latina y más especialmente Sudamérica carece de importancia estratégica política, económica e ideológica para EE.UU. Luego llegó la época de Kissinger que aplica la teoría de los países claves para reorganizar las relaciones con el resto del continente. Carter intentó revertir esta tendencia, pero sin un plan consistente, por su parte Reagan aplica la teoría del dominó y del containment, a partir de la interpretación de que EE.UU. tenía como rol fundamental proteger a la región del virus del comunismo. En este marco se producen las intervenciones armadas a El Salvador, Grenada y Nicaragua.

A la luz de todos estos condicionantes (a los que habría que

agregar la pérdida relativa del peso económico de EE.UU.) sitúa al país del norte en la necesidad de volcarse hacia Latinoamérica para consolidar su superioridad en el área, para lo cual se requiere del diseño de una política del "buen vecino". Dentro de este contexto el Presidente Bush lanza el 27 de junio de 1990 su *Iniciativa para las Américas*, que consiste en la creación de una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Esta medida reconoce como antecedente inmediato el programa de Iniciativa de la Cuenca del Caribe de 1982, tendiente a la promoción de inversiones y de mecanismos de ayuda externa, como a la eliminación de barreras comerciales.

El actual presidente norteamericano, Bill Clinton, siguiendo con el curso de acción de la administración anterior cerró en enero de 1995 un primer contrato con las naciones del resto de América (menos Cuba) para trabajar en forma conjunta hacia la creación del área de libre comercio americana competitiva³⁵. Según la opinión del columnista de la revista Newsweek, Michael Elliot, Clinton es el primer presidente norteamericano después de Kennedy, que demuestra liderazgo en las relaciones con el resto de América sin apelar ni a la fuerza armada ni a la arrogancia. Los casos de Haití (ayuda americana para la restitución del presidente Aristide tras tres años de exilio y el diseño de un plan de ayuda externa estimado en U\$S 1,2 billones) y México (crisis económica de principios de año) constituyen ejemplos claros de la actitud de la administración norteamericana³⁶.

No obstante las opiniones de Elliot, la mayoría de la bibliografía consultada se inclina en favor de que la tesis que guía la política exterior norteamericana en relación a América Latina es la del "benign neglect", si bien reconocen que los cambios en el sistema internacional, conjuntamente con la institucionalización de la democracia y la adopción de políticas neoliberales, constituyen un ambiente propicio para que en la década del 90 se fortalezca la red de instituciones regionales.

³⁵ Fuente Revista Newsweek del 13 de marzo de 1995.

³⁶ Fuente: revista Newsweek del 6 de marzo de 1995. Análisis realizado por Michael Elliot.

Simultáneamente advierten sobre las contradicciones que se presentan entre las aspiraciones de los grupos dominantes en los Estados latinoamericanos y la nueva lógica mundial (aún no definida) del eje Norte/Norte y el rol que EE.UU. debe desempeñar dentro del mismo. Al respecto, Jorge Castañeda especifica los peligros que encierra para América Latina la consolidación del eje Norte/Norte. El resultado final para el continente será inevitablemente el de la marginación (left out). La posición pesimista sostenida por Castañeda, se basa en su creencia a cerca de que el fin de la Guerra Fría, no implica, en el contexto inter americano, un cambio en los patrones de relación. En tal sentido, afirma que EE.UU. continuará con su práctica intervencionista, la cual será justificada especialmente, en nombre de la promoción y defensa del sistema democrático, la preservación del medio ambiente, el narcotráfico y la teoría del "benign neglect". Sugiere, más aún, que los niveles de autonomía, ya escasos, tenderán a disminuir debido a que América Latina no será capaz de sacar provecho del nuevo juego que se plantea entre los centros de poder mundial, ni de lograr un mejor posicionamiento, por lo que no obtendrá más que desventajas en la competencia externa, viéndose aumentada así su vulnerabilidad externa³⁷.

Una posición menos pesimista es la sostenida por Richard H. Ullman quien argumenta que el colapso del comunismo, influye en las relaciones interamericanas, haciéndolas menos intensas y menos conflictivas. En contraposición a las ideas de Castañeda, sostiene que el intervencionismo militar norteamericano tenderá a disminuir durante la década del 90 y principios del siglo XXI, debido al relajamiento de las preocupaciones geopolíticas y de defensa. Ullman rescata la importancia de nuevos issues en la agenda internacional americana (narcotráfico, inmigración, tecnología, ecología, deuda externa) que requieren de resoluciones conjuntas, debido a las cuales la cooperación intra americana tenderá aumentar traducándose en procesos de integración.

³⁷ Lowenthal & Treverton, obra citada.

Helio Jaguaribe³⁸, Thomas E. Skidmore & Peter Smith³⁹, tienden a coincidir con la postura de Ullman. Otorgan gran importancia al nuevo status norteamericano, en un mundo que es económicamente multipolar y militarmente unipolar, en las opciones que se le presenten a la región latinoamericana. Para estos autores, América Latina debe entender, que EE.UU. es su centro de referencia y que para lograr un nuevo status dentro de la estratificación internacional, la integración y la cooperación con el coloso del norte puede ser la clave. En tal sentido consideran que las manifestaciones de acuerdo y la disposición a aceptar la iniciativa norteamericana para la formación de una zona libre de comercio en la región, constituyen un claro avance en el camino que éstos autores consideran correcto ⁴⁰.

4. Conclusiones

La primera conclusión importante de ser mencionada rescata la necesidad de analizar el "cambio" como factor de las relaciones internacionales actuales. Entendiendo que el mismo se compone de diversos procesos de transición e incertidumbre, que se reflejan en la percepción como en los sentimientos de inseguridad y confusión en todos los actores: los del Norte y los del Sur, los del Este y el Oeste. Hoy en día se vuelve imperativo comprender adecuadamente la naturaleza de los cambios y modificaciones, que se suceden a una velocidad prácticamente imperceptible, en el sistema internacional; el cual por su creciente nivel de interdependencia, potencia los efectos dominó de cada una de sus perturbaciones y desequilibrios. Como anticipamos al comenzar esta disertación, esta necesidad se ve enfatizada si tomamos conciencia que el rol y status de un país o región en el sistema internacional depende en gran medida de su capacidad de comprensión y manejo efectivo de sus relaciones

³⁸ Lowenthal & Treverton, obra citada.

³⁹ Thomas E. Skidmore & Peter Smith, "Modern Latin America" Oxford University Press, 1992.

⁴⁰ La mayoría de los países latinoamericanos especialmente, Venezuela, Chile y los miembros del MERCOSUR demostraron su satisfacción por la propuesta de la administración Bush de Iniciativa para las Américas.

externas, con la finalidad de alcanzar con los menores costos posibles los objetivos que se planteen como prioritarios.

Una segunda conclusión gira en torno a la apreciación de que este estado de confusión no sólo se da en el plano empírico sino también a nivel académico. A lo largo de todo el trabajo se presentan distintas visiones e interpretaciones del nuevo contexto internacional y del rol que América Latina tiene asignado en él, específicamente en el área de influencia norteamericana. El estudio de las relaciones internacionales frente a este nuevo objeto de estudio (en estado de mutación constante) se desenvuelven, hasta el momento, más en el terreno de los interrogantes y desafíos que en el de las respuestas. A partir de analizar cambios cuyas consecuencias no son totalmente previsibles hemos llegado a las siguientes apreciaciones. El conjunto de modificaciones que desbordan el sistema internacional con una fuerza brutal con la caída del Muro de Berlín, se asocian con el fin de una fase del modo de producción capitalista, y su readaptación en torno a la irrupción de nuevas tecnologías que conforman la denominada Information Revolution y que modifican no solo al capitalismo en sí, sino al conjunto de relaciones económicas, políticas y sociales que dominaban al sistema internacional. La globalización, la conformación de megabloques, la aparente consolidación del paradigma integracionista, los cambios que se producen al interior del Estado-Nación, la irrupción de nuevos actores externos y la profundización de las asimetrías entre distintas regiones se convierten en las nuevas unidades de análisis.

En América Latina este estado de la cuestión se combina con el proceso de cambio político (expresado en términos de transición desde el autoritarismo a la democracia) y la necesidad de dar resolución inmediata a problemas relacionados estrictamente con su desarrollo, la reducción de su vulnerabilidad externa y el ascenso en la escala de estratificación mundial. Para ello resulta imprescindible que en la definición de las políticas exteriores por parte de los Estados de la región se tomen en cuenta los cambios señalados en el sistema internacional y se evalúe con criterio cómo afectan los mismos en

términos de costos y ventajas, el reposicionamiento de la región en el sistema mundial. Hasta el momento hemos concluido que los países latinoamericanos a partir de la transición democrática han optado por abandonar ciertos comportamientos tradicionales en materia externa y sumarse a los cambios, mostrando su adhesión a los "valores" que parecen tornarse hegemónicos en el sistema internacional. Para ello, la consolidación de la democracia como sistema político predominante en la región y la formación de esquemas de integración intrarregionales son valorados como dos de los elementos esenciales de su reposicionamiento externo. En el mismo sentido, los lineamientos generales de su política exterior se engloban dentro del denominado "giro realista", por medio del acatamiento por parte de la mayoría de los países de lo determinado por el Consenso de Washington.

Creo pertinente presentar como cierre del trabajo, las conclusiones a las que se arribaron en un ciclo de seminarios realizados en Norte, Centro y Sudamérica organizados por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, titulados "Marco para una política de desarrollo de las Américas". Estas se resumen en la elaboración de cuatro escenarios posibles:

* El primero de ellos combina un buen desempeño gubernativo con un ambiente internacional favorable. En este escenario se avanza hacia la consolidación democrática en un clima de paz social. Se resuelven los clivajes tradicionales de las sociedades de la región, mientras que en el plano económico se experimenta un fuerte crecimiento dentro del marco de una economía abierta y expansiva que renueva la confianza en un modelo neoliberal que reconoce la necesidad de reformas sociales y políticas. La integración latinoamericana se convierte en el elemento excluyente del accionar en materia de política exterior.

* El segundo escenario es el del futuro incierto. El ejercicio de poder es deficiente en un contexto internacional favorable. Se esperan posibles retrocesos en la arena institucional, altos niveles de

corrupción y la profundización de asimetrías sociales que crean el ambiente propicio para que surja la violencia social. A nivel continental, más que la expansión del paradigma integracionista, se expanden las patologías sociales propias de los países más atrasados de la región.

* El tercer escenario y más catastrófico es el que combina mala administración gubernativa en un contexto internacional desfavorable, dado por una lucha de tarifas entre las superpotencias y el cierre de los mercados desarrollados, que amenazan en desembocar en una crisis del sistema semejante a la de los años 30. En el plano continental se produce un repliegue hacia estructuras más antiguas tanto en lo político como en lo económico. Se recrudecen las tensiones regionales. Las hipótesis de conflicto socavan a las de integración.

* El último escenario combina un contexto internacional desfavorable, por la crisis del neoliberalismo, pero gobiernos regionales eficientes, que a la larga permiten regenerar el tejido social. No se producen retrocesos en el camino de la democratización, pero sí se corrigen algunos vicios de las recetas depositadas en el ideario neoliberal. Preocupaciones fundamentales como la educación y la salud desplazan a las políticas monetaristas. Poco a poco surge a nivel regional una "nueva economía" regional, que ensayan esquemas graduales de integración, modestos pero sensibles.

Cada uno de los escenarios descriptos tienen como fin mostrar una amplia gama de posibilidades, sin elegir uno como el más probable. Tarea imposible en la era de la transición.

BIBLIOGRAFÍA

- * Albert, Michel, "*Capitalismo contra capitalismo*", ed. Paidós, 1993., entre otros.
- * Aznar, Luis, "*Democratic Societies at the time of market authoritarianism. Notes about some latin American and Eastern*

- European Cases.*" Ponencia presentada en el XVI World Congress of the International Political Science Association. Agosto 21 al 25 de 1994. Berlín, Alemania.
- * Bernal Meza, R., "*La globalización, ¿un proceso y una ideología*". Ponencia presentada en el Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, Mendoza 1 al 4 de noviembre de 1995.
 - * Di Palma, G., "*To Craft Democracies*".
 - * Gamba Stonehouse, V, working paper, "*Perspectivas Norte- Sur en el escenario internacional contemporáneo y el factor "Cambio" en la determinación de los postulados de defensa*" Universidad de Londres.
 - * Huntington, S. "*The third wave. Democratization in the Late Twentieth Century*"
 - * Krasner, S. "*El conflicto estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global* ed. Gel , Buenos Aires, 1989.
 - * "*Latin America in Perspective*", Oxford Analytica .Editado por Houghton Mifflin Company, 1991
 - * Lowenthal, A. & Treverton, G.F, (compiladores) "*Latin America in a New World*", Westview Press, 1994.
 - * O'Donnell, "*Democracias Delegativas*". Trabajo preparado para el encuentro "La Transformación del sistema del Este y Oeste", Budapest, diciembre de 1990.
 - * O'Donnell & Schmitter, "*Transiciones desde un gobierno autoritario*" Vol 4.
 - * Perina & Russell, "*1973-1983: Argentina en el mundo*". ed. GEL, 1988.
 - * Portales, Carlos (compilador), "*El mundo en transición y América Latina*" ed GEL, 1989.
 - * Rattner, Henrique, "*Tendencias y perspectivas de la economía internacional*" Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos, vol. Nro. XIX, octubre de 1993.
 - * Russell, R. "*La política exterior de Bill Clinton y América Latina: de la concentración a la extensión de la democracia y los mercados*" FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación, mayo 1994.
 - * Singh, Ajit, "*Asia y América Latina comparados: divergencias*

económicas en los '80", en Revista de Ciencias Sociales Desarrollo Económico, Nro. 136, vol. 34, enero-marzo de 1995.

* Skidmore & Smith, "*Modern Latin America*" Oxford University Press, 1992.

Artículos Periodísticos

Fuentes: Revistas: Time y Newsweek (enero, marzo, abril y junio de 1995)

Diarios: Clarín, La Prensa y Pagina 12.