

La desconcertación sudamericana

JUAN GABRIEL TOKATLIAN

El presente artículo analiza el actual estado de crisis de la concertación regional en América Latina. Mientras el decenio de los 70 representó para el área la década perdida en materia de desarrollo democrático y los años 80 significaron la década perdida en términos de crecimiento económico, la década de los 90 mostró un decenio perdido en cuanto a concertación política. El Grupo de Río ha dejado de ser un organismo útil para mejorar la influencia de América Latina en los asuntos hemisféricos y mundiales, reflejo de las tareas económicas y políticas pendientes con el fin de lograr afianzar el bienestar y la institucionalidad en los países de la región.

Recientemente, Torcuato Di Tella publicó un muy interesante ensayo¹. El artículo apunta a señalar las urgencias y las bondades de un esfuerzo unificador continental y tiene, a su vez, una inclinación normativa a favor de un ambicioso proyecto de unidad en Sudamérica. Comparto su sentimiento y su convicción, pero dudo profundamente de la concreción de una unión sudamericana en los próximos años. Más aún, no solo no hay avances en el sentido de una mayor unidad regional, sino que se perciben francos retrocesos en términos de la concertación en el área. Lo que prima hoy en América del Sur es una deceptiva y desalentadora «desconcertación»².

JUAN GABRIEL TOKATLIAN: director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

1. V. Torcuato S. Di Tella: «¿Qué se gana con una unión sudamericana?» en *Desarrollo Económico* vol. 40 N° 159, 10-12/2000.

2. En un reciente artículo expresé la importancia de usar términos precisos al definir el estado de la convergencia y el compromiso regional. Allí afirmé que la concertación es el mecanismo mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general en el ámbito diplomático y con fines de preferencia políticos, frente a otros actores individuales o colectivos. La cooperación es un esquema que implica que desde el Estado y con el concurso activo de algunos segmentos de la sociedad civil (en especial, el sector empre-

Palabras clave: relaciones internacionales, concertación política, Grupo de Río, América Latina.

La agonía del Grupo de Río: una mirada internacional

El 17 y 18 de agosto de 2001 se reunieron en Chile los jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río (GR). La ocasión era trascendental pues se cumplía el XV aniversario del más importante mecanismo de concertación política de la región. Sin embargo, el resultado fue penoso. La Declaración de Santiago, rubricada por el Grupo, es una nueva larga letanía de lugares comunes, pronunciamientos vagos y compromisos vacuos.

El primer aspecto que debe destacarse es el total mutismo frente a Washington. En los 44 puntos de la proclama ni siquiera se menciona una vez a Estados Unidos en momentos en que la administración del presidente George W. Bush ha optado por ahondar el unilateralismo que venía caracterizando, en parte, la conducta internacional de EEUU desde finales de la Guerra Fría en los principales foros multilaterales³.

sarial) se produzcan proyectos y acuerdos selectivos, puntuales y realizables de tipo económico y comercial particularmente y con un trasfondo político, entre dos o más partes entre sí y, eventualmente, entre aquellos países y otras contrapartes. La integración es un proceso más amplio, intenso, complejo y hondo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpenetración social, política, económica, cultural, científica, diplomática e incluso militar de enormes proporciones y con un papel dinámico y protagónico de diversos agentes de las sociedades involucradas. Y la unión es una estructura institucional y territorial que, a modo de confederación o federación, constituye una entidad política organizada (*polity*) y reconocida internacionalmente; v. J.G. Tokatlian: «Colombia, el Plan Colombia y la región andina: ¿Implosión o concertación?» en *Nueva Sociedad* N° 173, 5-6/2001, pp. 126-143.

3. Desde el comienzo de la nueva administración republicana, se ha hecho evidente el intento de afirmar la primacía de Washington en los asuntos internacionales. A solo 100 días de comenzar su mandato, el presidente George Bush anunció la construcción de un escudo contra misiles de largo alcance (NMD). Este hecho sin duda tiene una repercusión trascendental: se trata de ahondar la unipolaridad de EEUU en la política mundial. La definitiva puesta en marcha de un sistema de defensa contra misiles balísticos es mucho más que una determinación tecnológica, una cuestión militar o una opción diplomática. Washington está haciendo pública su decisión estratégica de asegurar la primacía en las relaciones internacionales. Se ha hecho explícito el ideal contemplado por el gobierno de Bush padre. En efecto, después de la guerra contra Irak, su administración inició el estudio de una nueva gran estrategia. La versión preliminar –elaborada cuando Colin Powell era comandante del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Dick Cheney era secretario de Defensa y Paul Wolfowitz era subsecretario de Defensa para Política–, estaba orientada a postular y garantizar el unipolarismo estadounidense. La preeminencia solitaria de Washington exigía prevenir la aparición de cualquier rival, hostil o amigo. La difusión de este documento derivó en una fuerte reacción en Europa, China y Rusia, lo cual motivó que el Pentágono lo retirara. Los sectores civiles y militares más duros y asertivos no abandonaron la búsqueda de la supremacía estadounidense. En 1995, el Congreso aprobó una legislación obligando al Ejecutivo a activar un NMD para 2003. Si bien el presidente Bill Clinton vetó la ley, en 1996 anunció un programa para desarrollar y eventualmente desplegar un NMD. Sin embargo la presión, en particular de los republicanos, continuó. El debate se modificó sensiblemente en 1998 cuando la Comisión para Evaluar la Amenaza de Misiles Balísticos contra EEUU, presidida por Donald Rumsfeld –actual secretario de Defensa– concluyó que Corea del Norte o Irán podrían desarrollar sistemas misilísticos de largo alcance contra territorio estadounidense. Se generó entonces un pánico suficiente para reinstalar la exigencia de los «halcones» de un escudo defensivo antimisiles. Claro que el objetivo principal de este sistema no era –ni es– un país pequeño o medio con capacidad de proliferación nuclear, sino el emergente poder bélico y geopolítico de China y la potencial recuperación del poderío militar y político de Rusia. Sin embargo, la elocuente debilidad de Rusia, el silencio inquieto de una

En efecto, en el tema de los compromisos internacionales Washington no solo no respalda, sino que incluso se opone a los acuerdos de Roma en favor de un tribunal penal para juzgar genocidas, los de Ottawa en contra de las minas antipersonales y los de Kioto en defensa del medio ambiente. Además, no parece interesarle el combate categórico contra los paraísos fiscales (recordar las palabras del secretario del Tesoro ante la OCDE en mayo de 2001), el control efectivo de las armas livianas (ver la postura del Departamento de Estado en la conferencia de la ONU en julio siguiente) ni el reconocimiento de la esclavitud como un crimen contra la humanidad (recordar la posición estadounidense antes de la Cumbre Mundial de agosto del mismo año en Sudáfrica contra el racismo). Finalmente, la decisión a favor del despliegue de un escudo antimisiles, en contra de lo expresamente prohibido en el Tratado ABM de 1972 entre EEUU y la Unión Soviética, representa no solo un preocupante desinterés por los pactos firmados, sino también un asombroso desdén ante la eventual carrera armamentista que su determinación genere. Todas estas señales y hechos alarmantes vienen produciendo una justa crítica mundial hacia EEUU. A pesar de ello, el GR no parece tener nada que opinar respecto de Washington.

Un segundo aspecto para señalar es la lamentable inconsistencia del documento de la Cumbre en relación con los propios miembros del GR y sus acciones concretas; en especial al analizar el comportamiento específico de los países de Sudamérica y México. Por ejemplo, en el punto 8 de la Declaración de Santiago se reafirma el compromiso de fortalecer el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos⁴. Sin embargo, la Convención

Europa concentrada en su proceso de unidad y ampliación, el mutismo de un Japón que vivió una década completa de estancamiento y la reticencia de una China cuyo poder militar es creciente pero aún limitado, permitieron que las quejas recurrentes contra el NMD no se transformaran entonces en desafío abierto. El hecho de que durante la década de los 90, y de acuerdo con el International Institute for Strategic Studies, EEUU gastara 80% del total mundial dedicado a la investigación y el desarrollo militar, aseguró que el poderío de Washington no fuese cuestionado de modo decisivo. Con la llegada al poder de Bush hijo (con Richard Cheney como vicepresidente, Donald Rumsfeld como secretario de Defensa, Paul Wolfowitz como subsecretario de Defensa y Colin Powell como secretario de Estado) se hizo evidente que la posguerra fría –ese hiato de apenas una década que se esperaba contribuiría a un mundo más estable y plural– ha llegado a su fin. Ni EEUU parece dispuesto a propiciar un sistema multipolar ni sus principales adversarios buscan disimular su disgusto con el monopolio de poder de Washington. Tanto sus contrincantes como sus aliados no pretenden retarlo, pero sí colocar límites más notorios a la fuertemente inequitativa distribución internacional de poder e influencia. En ese sentido, la decisión a favor del despliegue operativo de un NMD para 2004, aunque fuese rudimentario, con un costo de miles de millones de dólares y en contra de lo previsto en el Tratado sobre Misiles Anti-balísticos de 1972 representa, en términos simbólicos, el comienzo de una nueva era en la política mundial, que en sus comienzos, despunta como menos hegemónica y más imperial, que parece más signada por una rivalidad tórrida que por un enfrentamiento contenido y que se apoya menos en el consenso multilateral que en la imposición unilateral.

4. En el tema de los derechos humanos el caso de Cuba, en especial, ha suscitado la mayor atención de la región en el ámbito de Naciones Unidas. En el marco de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, los miembros sudamericanos, más México, del GR en dicha comisión no han logrado un consenso. Por ejemplo, en 1999 Argentina, Chile y Ecuador votaron favorablemente una resolución que censuraba el estado de los derechos humanos en la

Interamericana sobre Desaparición Forzada fue ratificada solo por Argentina, Bolivia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (no lo hicieron Brasil, Chile y Colombia). El Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte ha sido ratificado solo por Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos fue ratificada solo por Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura aún no ha sido ratificada por Bolivia.

En el punto 10 se subraya el apoyo al nuevo tribunal penal internacional. No obstante, únicamente Argentina, Paraguay y Venezuela han ratificado el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En el punto 11 se remarca el respaldo a la Convención Interamericana contra la Corrupción que, sin embargo, todavía no ha sido ratificada por Brasil. En el punto 24 se destaca el impulso al Protocolo de Kioto sobre el medio ambiente que ha sido ratificado por Bolivia, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay; firmado por Argentina, Brasil, Chile y Perú; y no ha sido suscrito ni por Colombia ni por Venezuela.

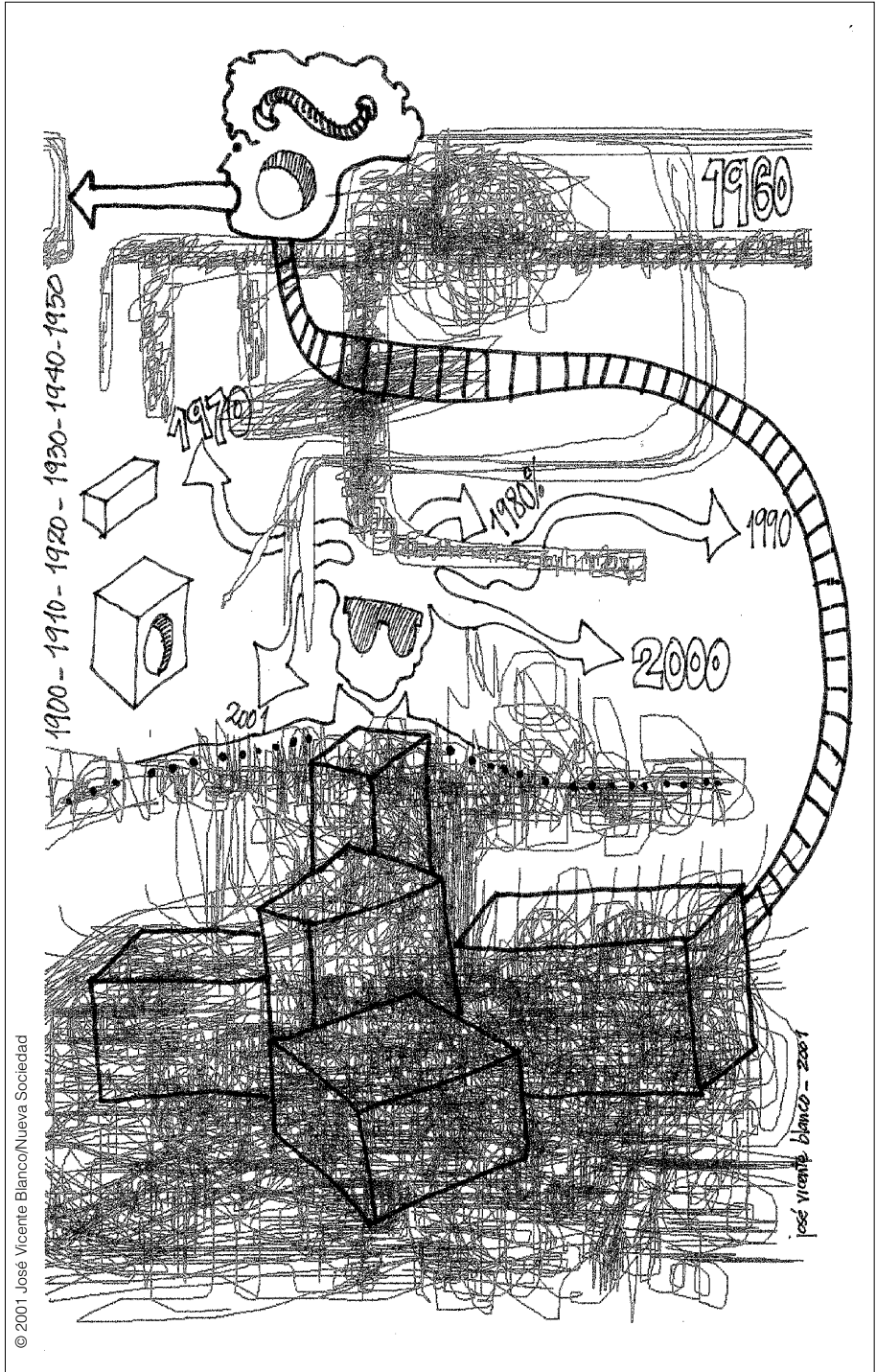
En el punto 29 se resalta el respaldo a la transparencia en materia de defensa, al control de las armas ligeras y a la limitación de los gastos militares «con la finalidad de disponer mayores recursos para el desarrollo económico y social de nuestros pueblos». Sin embargo, la Convención Interamericana sobre Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales ha sido ratificada solamente por Ecuador, al tiempo que la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados tiene solo la ratificación de Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Perú y Uruguay. Hay que agregar que en términos de gasto militar, un detallado estudio de la Cepal muestra su crecimiento en la región durante los años 90, así como el hecho de que por cada dólar erogado en el área militar se destinara 1,1 en salud y 0,90 en educación⁵.

En el punto 30 se manifiesta el soporte a la Convención de Ottawa sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonales, que aún no ha sido firmada por Chile⁶ –país que a su vez, mediante la próxima compra a EEUU de 10 aviones F-16 por un valor

isla; México, Perú y Venezuela se opusieron; Brasil y Colombia se abstuvieron. En 2000, Argentina y Chile votaron a favor de censurar a Cuba; Perú y Venezuela se opusieron; Brasil, Colombia, Ecuador y México se abstuvieron. En 2001, Argentina, Chile y Uruguay votaron a favor de la censura; Venezuela se opuso; Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú se abstuvieron.

5. V. Eugenio Lahera y Marcelo Ortúzar: «Aspectos económicos del gasto militar en América Latina y el Caribe», Cepal, documento LC/R. 1932, Santiago, 2000; y E. Lahera y M. Ortúzar: «Gasto militar y desarrollo económico en América Latina» en *Revista de la Cepal* N° 65, 8/1998.

6. Los datos sobre el estado de ratificación de todos los instrumentos mencionados en este escrito provienen de las bases de datos, actualizadas a julio de 2001, de la OEA y la ONU.



superior a los 600 millones de dólares, abre las compuertas a una potencial y desestabilizadora carrera armamentista en la zona.

En relación con la pobreza (punto 13), la deuda externa (punto 14), y las drogas ilícitas (punto 28) –donde los avances regionales han sido prácticamente nulos– el documento reitera las habituales buenas intenciones del GR. Finalmente, el texto dedica 10 puntos a la «Sociedad de la Información» –un asunto en el que el retraso científico y tecnológico regional por falta de Estados vigorosos y responsables es dramático.

Sin duda, es hora de hacer un balance realista del Grupo de Río y evaluar sus logros y fracasos⁷. Es hora de exigirle al principal mecanismo de concertación regional que abandone la retórica de pronunciamientos grandilocuentes y compromisos ficticios. Nuestros gobiernos deben rendir cuentas, en fin, de sus políticas exteriores. Ello resulta imprescindible pues las relaciones internacionales no pueden seguir siendo en el siglo XXI el dominio de unos pocos que presuntamente defienden, de manera hermética y por fuera del escrutinio público, los intereses nacionales.

La vulnerabilidad del Grupo de Río: una mirada interna

Un recorrido interno por los países de la región muestra la enorme dificultad de concretar una concertación efectiva. Es improbable alcanzar una mayor concertación regional si en el marco doméstico no existe prácticamente ninguna casa en orden. Los déficits democráticos y de bienestar son evidentes, hecho que produce una notable vulnerabilidad en el GR.

En medio de una serie de desafíos comunes, entre los cuales sobresalen la consolidación democrática; el desarrollo con empleo y distribución más equitativa del ingreso; la reconstrucción de los lazos de solidaridad en la sociedad; la seguridad ciudadana; la transparencia institucional y el combate a la corrupción estatal y privada, todos los gobiernos del área por igual necesitan tejer una gobernabilidad creíble y eficaz.

7. En el ámbito de las Naciones Unidas, las coincidencias entre los miembros del GR han oscilado sin alcanzar niveles significativos de concurrencia (se entiende por significativo un nivel de concurrencia igual o superior a los dos tercios de las resoluciones que requieren votación nominal). Como se sabe, anualmente el Departamento de Estado de EEUU publica un informe sobre las votaciones de todos los países en la ONU. El propósito de este informe no es calificar o certificar el comportamiento de un país, sino ofrecer al Legislativo un indicador de la actitud diplomática de las naciones para que, a la hora de aprobar el paquete de asistencia externa, los congresistas sepan cuán cerca o lejos de Washington en materia de política exterior están los potenciales receptores de ayuda. El documento analiza las votaciones totales, así como los votos sobre los temas prioritarios –de 10 a 13 según el año– para EEUU. Tomando como base de evaluación estos últimos votos, las coincidencias entre los países sudamericanos y México en esos casos han sido las siguientes: 46,2% (6 coincidencias sobre 13) en 1997; 40% (4 sobre 10) en 1998; 30,8% (4 sobre 13) en 1999; y 54,5% (6 sobre 11) en 2000; v. U.S. Department of State: *Report to Congress on Voting Practices in the United Nations*, US Government Printing Office, Washington, D.C., 1998-2001.

No obstante, para lograr dicha gobernabilidad es preciso, primero, que las actuales democracias no liberales de América del Sur se transformen, al menos, en genuinas democracias liberales⁸. Una democracia iliberal, siguiendo a Zakaria⁹, se caracteriza por tener elecciones periódicas, competitivas y pluripartidistas no obstante carezca de los pilares esenciales del Estado de derecho, es decir, el real imperio de la ley, la efectiva salvaguardia de libertades y derechos fundamentales y la estricta separación de poderes. Las democracias del Cono Sur y del área andina, con matices y grados diferentes, no son aún auténticas democracias liberales ya que si bien los países tienen regímenes con legitimidad electoral, están sometidos a fuertes intereses creados, carecen de una sólida ética pública y padecen una alta concentración del poder. De igual forma, estas democracias requieren todavía la consolidación de un auténtico republicanismo político, necesitan de un mayor compromiso ciudadano con la ley y precisan la participación activa de la ciudadanía en el escrutinio de los funcionarios públicos.

El segundo elemento exigible para una nueva gobernabilidad en el área es la transformación del esquema económico: la rectificación del modelo imperante de corte neoliberal ortodoxo y el paso a un modelo de crecimiento productivo

8. El siglo XXI se inicia con un preocupante déficit democrático en Latinoamérica. Después de dos décadas de notables transformaciones nacionales y en el marco de acelerados cambios internacionales, los regímenes democráticos se han extendido en el continente. Sin embargo, la calidad de la democracia en la región es pobre y tiende a degradarse. América Latina no vive el ocaso de la democracia sino el acoso a la democracia por parte de distintos factores internos y diversos fenómenos externos. No al azar la inmensa mayoría de las encuestas en el área muestran una preocupante desconfianza frente a las instituciones, un alarmante descrédito de los políticos y un notorio desdén hacia la política. La perpetuación de estos sentimientos en la opinión pública solo augura peligros para la democracia en la región. En 2001 asistimos a pocos avances democráticos y a evidentes retrocesos de la democracia. Entre los primeros, cabe destacar la derrota del PRI en México y el triunfo del conservador Vicente Fox. Pero aun en este caso habrá que observar con detenimiento la evolución política en un país caracterizado por una fuerte cultura autoritaria. A su vez en Chile triunfó un líder socialista, Ricardo Lagos, en el contexto de una alianza progresista y moderada. Hace cinco lustros la experiencia socialista chilena terminó en un brutal golpe militar; hoy eso es prácticamente improbable. Ahora bien, el poder real de las Fuerzas Armadas sigue mostrando que Chile vive todavía una democracia tutelada. Por último, en Venezuela se consolidó el mandato revolucionario de Hugo Chávez. Sin embargo, la creciente militarización del Ejecutivo y el recurrente uso de mecanismos plebiscitarios de gobierno generan incertidumbre y preocupación sobre el futuro de la democracia venezolana. Entre los segundos, los ejemplos son dramáticos. En muchos casos parece despuntar un nuevo tipo de golpe. En Paraguay, se repitieron los «golpes de facción» que expresan los intereses de diversos segmentos militares ligados a diferentes bandos políticos entrelazados con distintos grupos mafiosos. En Ecuador, se produjo el «golpe camuflado» que depuso a Jamil Mahuad y colocó a Gustavo Noboa en medio de una convulsión social en alza. En Perú, Alberto Fujimori orquestó un «golpe electoral» que finalmente fracasó cuando se conocieron los niveles de corrupción de su cleptocracia, una forma de gobierno con fachada democrática pero manejada por bandidos. Finalmente, en Argentina, se vienen produciendo sucesivos y desestabilizadores «golpes de mercado» que casi doblegan al gobierno de Fernando de la Rúa y que se distinguen por una feroz lucha política-económica entre los sectores que apuestan a la devaluación y los que apuntan a la dolarización. En breve, la democracia no vive su mejor hora en América Latina al comienzo de un siglo que se preannuncia tormentoso.

9. V. Fareed Zakaria: «El surgimiento de las democracias no liberales» en *Política Exterior* vol. XII N° 62, 3-4/1998.

con acento social. Cuestiones pendientes tales como la generación sostenida de empleo calificado, una política industrial de largo plazo, la regulación del capital especulativo, una actualización científica y tecnológica, el mejoramiento sustantivo de la educación, una estrategia de exportación consistente y una inversión social prolongada, entre otras, son hoy imperativos incuestionables.

Finalmente, un tercer elemento ineludible para la gobernabilidad en la región es la transformación de la actitud contemplativa y defensiva de los países frente a la globalización en una postura activa y propositiva. La complacencia absoluta y la adaptabilidad automática frente a las mutaciones de un sistema global en expansión ya no son funcionales al desarrollo integral (político, cultural, económico, tecnológico y social) de las naciones: hoy se impone combinar la asimilación creativa de ciertos fenómenos internacionales positivos con la resistencia coherente frente a asuntos mundiales de indudable impacto negativo sobre los países individualmente y la región como un todo.

A manera de conclusión

La concertación regional está en crisis. Si los años 70 representaron para América Latina la década perdida en materia de desarrollo democrático y los años 80 significaron la década perdida en términos de crecimiento económico, los años 90 mostraron una década perdida en cuanto a la concertación política.

En esa dirección, corresponde hacer una serie de precisiones finales. Primero, a comienzos de un nuevo siglo, el área es cada vez más marginal en relación con los asuntos mundiales, está notablemente fragmentada en cuanto a los países que la conforman y es muy frágil respecto al sustento interno que permite su proyección externa. Segundo, en Sudamérica en particular, no solo estamos lejos de la integración y distantes de la unión, sino que también nos fracturamos en exceso en términos de concertación. Tercero, no es posible seguir esperando que el mercado facilite –la cooperación, la concertación, la integración y la unión– lo que el Estado no provee, la elite no procura y la sociedad no acompaña: un proyecto estratégico de región mancomunada. Cuarto, sin condiciones internas de fortaleza estatal, bienestar material y cohesión social en los países miembros del GR, será difícil profundizar la concertación (y con ello alentar una mayor integración y más unión). Y quinto, el Grupo de Río podrá subsistir por la propia inercia de la frecuencia de las reuniones y de las proclamas, pero como mecanismo de concertación útil para incrementar y mejorar la influencia del área en los asuntos hemisféricos e internacionales languidece de modo dramático.

Probablemente, el reconocimiento de las históricas y actuales diferencias y distancias existentes en América del Sur misma y entre ésta y México, nos permita, hacia el futuro, reconstruir con seriedad y realismo una estructura de concertación indispensable y efectiva. Nada indica, sin embargo, que esa compleja y ardua tarea sea hoy un objetivo de la clase dirigente regional.