

Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas

FLACSO . Biblioteca

Francisco Rojas Aravena
(editor)

Flacso-Chile
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 2000

300

11 11 11

7687

0841

© FLACSO - Chile
© Editorial NUEVA SOCIEDAD, 2000
Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela
Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189
Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve
<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Henry Arrayago

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.
Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-167-4

Hecho el depósito de ley: If 6920003201197

Índice

FLACSO - Biblioteca

Agradecimientos	7
Presentación	9
Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo <i>Francisco Rojas Aravena</i>	13
Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas <i>Sonia de Camargo</i>	55
Pasado reciente y futuro del multilateralismo <i>Carlos Pérez Llana</i>	77
América Latina en el último tercio del siglo xx: proyectos políticos e inserción internacional <i>Luis Maira</i>	97
El multilateralismo en América Latina: retos y posibilidades <i>Olga Pellicer</i>	117
El multilateralismo latinoamericano de la posguerra fría <i>Gabriel Gaspar</i>	127
Difíciles afectos: multilateralismo e interdependencia en la región andina <i>Adrián Bonilla</i>	139
América Central y el multilateralismo <i>Isayana Baldizón Navascués</i> <i>Luis Guillermo Solís Rivera</i>	161
Chile en el escenario multilateral <i>Paz V. Milet</i>	193
Cuba y el multilateralismo <i>Isabel Jaramillo Edwards</i>	205
Autores	227

América Latina en el último tercio del siglo xx: proyectos políticos e inserción internacional

Luis Maira

FLACSO . Biblioteca

El propósito de este trabajo es más testimonial que académico. Busca transmitir las percepciones y vivencias que he tenido, acerca de los cambios experimentados por América Latina en el último tercio del siglo xx, ejerciendo la investigación y docencia en el área de las relaciones internacionales. La mayoría de estas impresiones son directas, puesto que en este periodo he visitado varias veces cada uno de los países de la región. Por ello este texto tiene una inevitable tonalidad subjetiva, no obstante su propósito sea desentrañar y ordenar las grandes tendencias que han caracterizado la racionalidad de los procesos políticos internos y los esfuerzos de inserción internacional que en este tiempo han hecho los gobiernos en los diferentes países del área.

El primer aspecto que sobresale en la parte final del siglo xx es que la historia del continente muestra un ritmo más rápido y los acontecimientos significativos han sido más numerosos que en cualquier etapa de nuestra existencia anterior. Pero esto es algo que ocurre no solo al mirar al acontecer latinoamericano. Este ritmo vertiginoso caracteriza a la historia general de la humanidad, en la misma medida en que la notable aceleración de los cambios tecnológicos ha hecho que el conocimiento humano se duplique en un número cada vez menor de años, lo que lleva a cada uno de nosotros a rehacer la imagen del mundo. Así, la sensación de grandes quiebres y abruptos cortes en la vida de una nación, que son producto del reordenamiento externo y de los cambios interiores, hace parte de la experiencia de cualquier país. Cada cierto número de años, por lo demás, los seres humanos y los pueblos deben ajustar sus visiones y sentido común ante esta percepción de grandes transformaciones que cambian su vida.

Naturalmente, para los efectos de este recuento de más de tres décadas, la misma noción de América Latina sigue siendo una abstracción e incluso es posible reflexionar críticamente acerca de su validez. Ahora más que antes, vemos un ensanchamiento de la distancia que separa a sus países y el siglo xx concluye con una impresionante heterogeneidad productiva y social. Pienso que, pese a ello, la noción de América Latina tiene validez en el plano político cultural y que se pueden distinguir grandes tendencias que predominan en periodos determinados, las que confieren carácter al acontecer regional. Para mirar esta etapa de nuestra vida reciente, resulta interesante combinar el examen de las opciones políticas internas con las estrategias internacionales que intentaron llevar adelante nuestros países. Con este propósito extendemos nuestras observaciones basados en tres momentos distintos en la historia política latinoamericana del tercer tercio del siglo xx:

1. el periodo de los experimentos radicales,
2. la época de las nuevas dictaduras militares,
3. el restablecimiento de las democracias y la compleja agenda de su consolidación.

Los experimentos radicales

Los acontecimientos vividos por los países de nuestra región han tenido muchas veces, desde la Independencia, una secuencia pendular. Los proyectos políticos aplicados se han movido de un extremo a otro del arco ideológico, del mismo modo que las fuerzas políticas que han ejercido posiciones de poder. Dentro de este movimiento es difícil encontrar una época de mayor radicalización que la que caracteriza a los años 60 y a la primera parte de la década siguiente. El punto de partida de este momento histórico es naturalmente el triunfo de la revolución cubana, en enero de 1959, fenómeno que a su vez se inscribió en una enorme oleada de cambios y transformaciones políticas, que también conmocionaron a los países desarrollados, poniendo fin al consenso de los años de prosperidad que siguieron al término de la Segunda Guerra Mundial.

En esos años el péndulo latinoamericano se inclinó marcadamente hacia la izquierda, lo que hizo que, incluso importantes fuerzas políticas más tradicionales, modificaran su discurso y endurecieran sus programas.

El hilo conductor de las cosas pasó por un mayor énfasis en la independencia de la región, asociada a "planes de liberación" respecto del peso impuesto por el poderío imperial norteamericano y por la acción de los grandes países desarrollados. La identidad latinoamericana, como un componente del "sur" del mundo, dentro del ámbito de las naciones subdesarrolladas que buscaban un nuevo esquema de funcionamiento del sistema internacional y espacios mayores de autonomía y no alineamiento, fueron las ideas más características de dicha etapa y a su amparo surgieron diversos proyectos nacionales, todos los cuales tuvieron en común buscar el desalojo del poder de las elites y grupos tradicionales, el ensanchamiento de los espacios para nuevos actores sociales populares y la propuesta —seguida en algunos casos de la implantación de programas— que incluyeron la recuperación de materias primas y recursos básicos en manos de empresas extranjeras, iniciativas de industrialización interna y la modificación de la estructura de tenencia de la tierra, con el propósito de modificar las relaciones sociales de producción en el ámbito rural.

Lo cierto es que en la segunda parte de los años 60 los conflictos sociales se incrementaron en las ciudades; los sectores campesinos plantearon abiertamente la demanda de reformas agrarias y los estudiantes universitarios hicieron sentir en muchos lugares los reclamos de cambio social que caracterizaron a las rebeliones estudiantiles de un extremo al otro del orbe. Por primera vez también se multiplicaron las organizaciones guerrilleras de izquierda que, bajo la influencia legendaria del Che Guevara, muerto precisamente al inicio del periodo que examinamos, introdujeron elementos adicionales de conflictividad al escenario político de muchos países latinoamericanos.

La consigna de que el mundo marchaba hacia la izquierda acabó cobrando realidad y esto hizo que las plataformas políticas de todos los partidos, incluidos los conservadores, se movieran en esa dirección. Como tuvo oportunidad de comprobarlo el enviado especial del presidente de Estados Unidos, Nelson Rockefeller, en una gira efectuada por países latinoamericanos en 1969, incluso instituciones tradicionales como el ejército y la iglesia católica que

habían sido bastiones del orden tradicional, asumieron nuevas visiones y perspectivas bastantes cercanas a los esquemas del cambio social. “La cruz y la espada –le relató Rockefeller a Richard Nixon a su retorno a Washington– que han sido los dos bastiones de la estabilidad latinoamericana, ahora apuestan a la transformación”.

El epicentro de este fenómeno se ubicó en América del Sur, con la importante excepción de Brasil, que en esos mismos años fue endureciendo la orientación del régimen militar establecido en 1964 (dejó de lado a Paraguay, donde la dictadura militar tradicional del general Alfredo Stroesner había logrado el enclaustramiento del país, cumpliendo el viejo sueño que el doctor Francia no pudiera materializar en los inicios de su vida independiente).

En Uruguay, país que desde principios de siglo tenía un esquema muy estable, alrededor de los dos grandes partidos políticos tradicionales, el Nacional o Blanco y el Colorado, emergió una tercera fuerza de izquierda, el Frente Amplio, que alteró la racionalidad de la vida del país y entró a disputar el poder como un nuevo actor en las elecciones presidenciales de 1971.

En Argentina se produjo el agotamiento del régimen militar establecido en 1966 por el general Juan Carlos Onganía y, a partir de la transición impulsada por el general Alfredo Lanusse, se hizo incontenible el retorno del peronismo, que volvió al poder en las elecciones de principios de 1973, bajo el liderazgo de Héctor Cámpora, con un programa de fuerte tono nacionalista y transformador.

En Colombia, la administración del presidente conservador Alfonso López Michelsen se plegó abiertamente a comienzos de los años 70, a la idea de un nuevo diseño de la política latinoamericana, capaz de entablar un diálogo regional con Estados Unidos, en defensa de los intereses propios de la región.

Chile fue, dentro de ese contexto, el país en donde más repercutió el nuevo ambiente continental. En la elección presidencial de 1964 las fuerzas de derecha prácticamente no tuvieron abanderado propio y debieron apoyar al líder de la Democracia Cristiana, Eduardo Frei Montalva, para impedir el triunfo del candidato del Frente de Acción Popular, Salvador Allende, quien encabezaba una amplia coalición liderada por los partidos Socialista y Comunista. Ya en ese momento Frei, tuvo como consigna central la idea de “una Revolución en la Libertad”, lo que determinó que, por primera vez, en toda la historia del continente, la gente fuera a las urnas en un país a elegir entre dos alternativas de revolución. Su gobierno, que duró hasta noviembre de 1970, tuvo un contenido claramente reformador: inició una activa reforma agraria, negoció nuevos estatutos jurídicos con las grandes empresas norteamericanas del cobre que controlaban las grandes minas, ejecutó una reforma educacional que desterró al analfabetismo y democratizó la enseñanza básica y media y mantuvo una activa política internacional, estableciendo relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y varios países de Europa del Este.

El país dio un nuevo paso en la dirección de los cambios sociales en septiembre de 1970 al ser electo Salvador Allende, con un proyecto de “Vía chilena al socialismo”, que intentaba establecer un segundo modelo socialista, diferenciado del soviético, realizado “en democracia, pluralismo y libertad”. Los 1.000 días del gobierno de Allende tensionaron grandemente a la sociedad chilena, que se dividió irreconciliablemente entre partidarios y adversarios de la Unidad Popular. En ese plazo, Allende nacionalizó todas las empresas del

obre, profundizó la reforma agraria expropiando las grandes haciendas, instaló mecanismos de participación para los trabajadores en las unidades productivas y trató de constituir un "área de propiedad social de la economía". No pudo, sin embargo, mantener la unidad y disciplina dentro de la coalición política que lo apoyaba y careció de algunos equipos técnicos indispensables para abordar las tareas tan ambiciosas que se propuso. No obstante, Chile fue un país de amplio ejercicio de las libertades públicas y de un funcionamiento libre del Parlamento y la prensa donde incluso se exageró el tono del debate y el atizamiento de la pasión política.

Simultáneamente tenía lugar en el continente un amplio cambio de orientación en diversas fuerzas armadas que conmovidas por los nuevos proyectos políticos asumieron sus propias propuestas de transformación social. El experimento más emblemático en este campo fue el peruano, encabezado por el general Juan Velasco Alvarado, luego del golpe de octubre de 1968. La vía peruana de Velasco tuvo también connotaciones radicales. Partió por la expropiación de las instalaciones de la *International Petroleum Company (IPC)*, seguida de una reforma de la legislación minera; apoyó un programa de redistribución de la tierra y de fortalecimiento de comunidades indígenas y campesinas; trasladó a la gestión pública varios periódicos y revistas conservadoras y propició un singular programa de acercamiento militar con la URSS, que suministró armamentos y pertrechos al Perú, lo que creó enormes susceptibilidades en Washington. Hasta agosto de 1975, cuando Velasco Alvarado fue depuesto por el general Francisco Morales Bermúdez, Perú representó una experiencia de transformaciones económicas y sociales bastante profundas, bajo la inspiración de una nueva mentalidad militar que se interesaba más por la justicia social que por los valores democráticos tradicionales.

En la misma dirección se situaron los proyectos del general Juan José Torres en Bolivia, y del general Guillermo Rodríguez Lara en Ecuador. Torres intentó recuperar la plataforma radical popular de la revolución boliviana de 1952. Gobernó con técnicos y políticos de franca orientación izquierdista y hasta aceptó la puesta en marcha de una Asamblea del Poder Popular. Cercano a las propuestas de Velasco, fue sin embargo el primero en perder el poder al ser derrocado en julio de 1971.

El núcleo gobernante de los militares ecuatorianos por su parte tuvo un discurso y un programa menos ambicioso, pero optó claramente por un papel estratégico del Estado en el control y desarrollo de sus capacidades energéticas, reforzando considerablemente el quehacer de la Corporación Ecuatoriana de Petróleos (CEPE).

Una mención especial merece el régimen panameño, establecido a partir de 1968 bajo la dirección del coronel Omar Torrijos. Este planteó desde un comienzo una renegociación del estatuto que daba control directo a EEUU sobre el Canal de Panamá y tuvo como objetivo ensanchar la autonomía de su país, por lo que asumió un activo rol al interior del Movimiento de Países No Alineados, donde llegó a ejercer un significativo liderazgo. Entró también en clara confrontación con las fuerzas conservadoras civiles de Panamá, lo que lo llevó a alentar un proceso de organización y participación de entidades populares que le dieron respaldo. El momento culminante de su gestión se alcanzó en 1977 con la suscripción de los acuerdos Torrijos-Carter, que plantearon el retiro de las 14 bases militares norteamericanas que operaban en

suelo panameño y el pleno control de la administración del Canal para el Gobierno de ese país, algo que se ha materializado justamente al concluir el siglo.

En esos mismos años culminó el proceso de constitución de una nueva frontera hemisférica, tras la independencia de los países anglosajones del Caribe, que inició Jamaica en 1962, y luego fue seguida por la configuración estatal de otras 13 pequeñas naciones, que acabaron agrupándose en la "Caribbean Community" (Caricom). Al interior de varios de estos países la tradición colonial y el estilo parlamentario británico, cuya estructura heredaron, originó propuestas sensibles a una mayor independencia nacional y a la transformación social interior. El primer caso impactante en esta área fue la gestión de Cheddi Jagan en Guyana, por seguir una línea radical que lo puso tempranamente en alianzas con el régimen cubano, algo que determinó la activa oposición de Washington y el que su gestión no fuera demasiado prolongada. Con todo, la línea de su sucesor, el primer ministro George Burham, a poco andar planteó propuestas como el control nacional sobre las minas de bauxita y una fuerte participación en el Grupo de los 77 y en los No Alineados.

Pero fue precisamente en Jamaica donde se instaló en 1972 el experimento con mayor proyección, bajo la dirección del primer ministro Michael Manley y su partido el People's National Party. Bajo la conducción de Manley, Jamaica estableció activos nexos con América Latina, especialmente con las organizaciones políticas social-demócratas y socialistas. Construyó igualmente un activo eje de coordinación con México y otros gobiernos de la región. En el plano interno puso en marcha un programa de participación popular de recuperación de sus riquezas fundamentales —comenzando también por la bauxita— a la vez que encabezó al numéricamente importante bloque de naciones del Caribe inglés en diversos foros internacionales. El acercamiento con Cuba activó una represalia norteamericana contra Manley y el apoyo de Washington a las fuerzas conservadoras de la isla fue decisivo en el triunfo del opositor Edward George Seaga, en las elecciones de 1980.

Al margen del carácter fugaz de muchas de estas experiencias la primera parte del último tercio del siglo xx vio en América Latina un sorprendente auge de agrupaciones políticas nacionalistas y de izquierda, muchas de ellas con propuestas sumamente transformadoras. Fue un tiempo en que la preocupación por el cambio social excedió largamente a la atención por el crecimiento económico —y la disciplina financiera que esto requiere— e incluso colocó en segundo plano la antigua preocupación por la democracia política. En forma atípica la legitimidad en estos años se fundó más en el contenido de los programas e iniciativas gubernamentales que en el apego a las reglas propias de una democracia plena, lo que ensanchó el espacio para regímenes militares no tradicionales y aun para experiencias populistas, que descuidaron hasta el extremo las preocupaciones por una normalidad económica básica.

Esta etapa coincidió en el escenario internacional con el periodo de mayor auge en la acción de los países en desarrollo dentro de la confrontación Norte-Sur. No hay que olvidar que en 1973, terminada la tercera guerra del Oriente Medio entre Israel y los Países Árabes, éstos tomaron represalia en contra de los aliados del Gobierno de Tel Aviv y establecieron, desde la OPEP, un embargo petrolero para EEUU y las potencias europeas, que llevó a la

cuadruplicación del precio de ese combustible en un año. Entonces, la perspectiva de construir otros carteles de países productores de recursos naturales pareció, por un momento, un camino sumamente eficaz para aumentar los recursos financieros y el poder internacional de las naciones del Sur. El grupo de gobiernos latinoamericanos que aquí hemos reseñado compartió esa esperanza y se inscribió plenamente en esta estrategia internacional. Rápidamente, sin embargo, el drástico reordenamiento provocado por EEUU que llevó a la acción concertada del Grupo de los 7, creado en Ramboulliet, Francia, a finales de 1975, neutralizó las expectativas de los países en desarrollo, mediante una combinación de nuevas estrategias energéticas que diversificaron las fuentes y ahorraron petróleo, con activos programas de investigación para hacer económicamente explotables muchos minerales y yacimientos que todavía no lo eran en las condiciones técnicas prevalecientes en la década de los 70.

En un balance de conjunto no puede dejar de anotarse la singularidad de este periodo y la intensa actividad popular, así como los conflictos que la acción de muchos gobiernos de la época provocó. Igualmente, hay que verla como un tiempo de una eficaz coordinación en la acción internacional de los países latinoamericanos. En el ámbito regional, un evento muy importante fue la Conferencia de Cancilleres de Viña del Mar, en 1969, en donde surgió la idea de presentar en forma conjunta un planteamiento al gobierno republicano de Richard Nixon, que en enero de ese año inició su mandato, recogiendo las visiones y aspiraciones de América Latina. El Consenso de Viña del Mar que plasmó estos criterios y la acción de la Comisión Económica de Coordinación Latinoamericana (Cecla), constituyen un momento muy significativo en la búsqueda de una acción más concertada y eficaz de los países latinoamericanos frente a EEUU y a los demás países desarrollados. Esta fue también una de las etapas más activas de identificación de los gobiernos latinoamericanos con la influyente plataforma que en esos años impulsaban los países pertenecientes al llamado Tercer Mundo. Pocas veces la acción del grupo latinoamericano y del Caribe ha pesado más en la marcha del Grupo de los 77 y en las importantes conferencias que en esos años llevó adelante el Movimiento de Países No-Alineados, cuyo hito culminante se alcanzó en la reunión de Argel, en septiembre de 1973, pocos días antes del derrocamiento y muerte de Salvador Allende en Chile, una fecha que puede ser considerada como el inicio del fin de esta etapa.

Las nuevas dictaduras militares

La mejor demostración del tremendo impacto que el triunfo de la revolución cubana tuvo hasta convertirse en un parteaguas de la historia contemporánea de América Latina reside en el hecho de que condicionó las dos etapas siguientes a su inicio en el desarrollo político de toda la región. En un primer periodo favoreció una "izquierdización" en las posturas y plataformas de una mayoría de las organizaciones políticas y sociales y esto trajo, tanto en el aspecto interno como en el internacional, un ciclo inédito de regímenes avanzados.

En una segunda etapa, sin embargo, se hicieron sentir los efectos de respuesta de los antagonistas al régimen de Fidel Castro y la voluntad de

frenar su posible influencia continental. Estas posturas se estructuraron a partir de la decisión del Gobierno norteamericano de impedir la consolidación de esa experiencia en el Caribe y, sobre todo, de tornar imposible su reproducción en algún otro lugar de América Latina. Tal determinación se afianzó todavía más luego del fracaso de la invasión de Bahía Cochinos en 1961 y de otros intentos para desestabilizar a un régimen revolucionario que, al aliarse con el principal enemigo de EEUU, la URSS, se colocó bajo el paraguas del bipolarismo y la protección del Kremlin.

La primera señal definitiva de que EEUU no toleraría ningún régimen remotamente cercano a las posiciones cubanas se tuvo con ocasión del golpe que desplazó del poder al presidente Juan Bosch de República Dominicana, en 1962. Con todo el surgimiento de una propuesta alternativa solo tuvo lugar en el país más influyente de la región, Brasil, luego del derrocamiento de João Goulart, en marzo de 1964.

A pesar de que tanto Bosch como Goulart eran más bien líderes populistas, pertenecientes a la extensa franja de las izquierdas nacionalistas latinoamericanas, lo cual los colocaba lejos de identidades ideológicas o cercanías programáticas con Cuba, tanto en el Departamento de Estado como en las demás agencias públicas de EEUU prevaleció un criterio preventivo y amplio, muy propio de la Guerra Fría, de considerar "un potencial enemigo" de EEUU a todo aquel que no coincidiera exactamente con sus visiones del mundo o sus intereses estratégicos. Brasil fue entonces el lugar escogido para instalar un régimen militar que diera una respuesta sistemática a cualquier proyecto transformador y autónomo respecto de EEUU en esta área del mundo.

Así surgió un nuevo tipo de dictaduras militares, que se pueden denominar con propiedad "dictaduras con ideología de seguridad nacional". Ello, porque tuvieron un carácter sistemático y un fundamento teórico que partía de los documentos y estrategias preparadas en el Colegio Nacional de Guerra de EEUU para impedir la expansión del comunismo en el mundo.

Una síntesis de estas ideas fue la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) que, masivamente, se difundió tanto a oficiales jóvenes como mayores de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos en la Escuela de las Américas en el Canal de Panamá y en Fort Benning, Georgia. El mayor atractivo de este pensamiento fue su carácter amplio que lo convertía en una teoría alternativa al marxismo, junto a la conceptualización de los ejércitos de la región como el principal bastión de contención del expansionismo soviético, lo que ofreció a estos el apoyo activo de Washington y un reconocimiento a su nuevo papel de aliados estratégicos en la defensa del mundo libre.

Una lectura actual de la DSN sorprende por su simpleza y primitivismo, algo que no se percibía tan claramente en la apasionada confrontación bipolar de los años 60 y 70. La primera idea de fondo en esta visión del mundo que dentro de EEUU compartieron líderes tan influyentes como Richard Nixon y Barry Goldwater era que "la tercera guerra mundial ya había comenzado" y que su núcleo central era la confrontación, país por país, de dos proyectos antagónicos e incompatibles: el del mundo occidental cristiano y el del mundo comunista. Por lo mismo, para asegurar la victoria del primero era indispensable identificar y derrotar aquellos sectores políticos y sociales que dentro de los países latinoamericanos querían aliarse a los intereses soviéticos e instalar "una nueva Cuba".

Para actuar eficazmente la primera exigencia era entonces identificar al "enemigo interno". En esta tarea se debía actuar con criterio amplio, pues formaban parte de este segmento no solo los militantes de los partidos comunistas que podrían tener como objetivo explícito instalar en sus países un régimen inspirado en la Revolución de Octubre, sino también todas las demás fuerzas de izquierda o progresistas que compartieran las banderas del cambio social, por más que tuvieran diferencias y hasta conflictos con los comunistas. El aspecto más complejo de la DSN era la convicción a que habían llegado sus formuladores de que la democracia liberal presentaba complicaciones para la aplicación de una efectiva estrategia de contención del avance soviético, en la medida en que a través de sus parlamentos proporcionaba espacios para la difusión amplia de las ideas de muchos enemigos internos. Pero los regímenes democráticos resultaban peligrosos y débiles, sobre todo, por las garantías constitucionales y derechos básicos que daban protección a estos para realizar su labor de zapa y avanzar mejor en la ejecución de sus planes. De aquí surgió la convicción de que era inevitable sacrificar los sistemas políticos y procedimientos democráticos, cada vez que se percibiera una amenaza efectiva a los intereses estratégicos de Occidente, liderado por EEUU.

Para la tarea de relevo servían las dictaduras militares tradicionales que habíamos conocido en América Latina desde el origen de los Estados nacionales luego de la independencia de España y Portugal. Ahora era necesario buscar no un caudillo militar sino una participación sistemática del conjunto de las Fuerzas Armadas que, como representación y símbolo de la defensa de la nación, debían preparar la captura del poder, a través de sus Estados Mayores Conjuntos, y luego ejercer el poder en alianza estable con técnicos y expertos que compartieran sus visiones. Esto originó lo que aguda y tempranamente L.A. Costa Pinto conceptualizó en el modelo brasileño como "una interacción permanente entre una tecnoburocracia civil y una militar que compartían los mismos propósitos".

En la dirección del Estado los altos oficiales debían comprometerse en forma activa, al punto que en todas las experiencias de este tipo un buen número de ellos tuvieron altas responsabilidades políticas como presidentes de la República, ministros, subsecretarios o gobernadores. Como el poder radicaba ahora en los mandos regulares de las Fuerzas Armadas, y principalmente del Ejército, que actuó como la rama hegemónica, no era inusual que sus miembros se comportaran —para los efectos de la acción en el Estado— como integrantes de un "partido militar", cuya dirección correspondía al cuerpo de generales de la institución.

En cuanto a las tareas del Gobierno, éstas eran las propias de la administración de un país, con énfasis en políticas económicas y sociales ordenadas y conservadoras a las que se agregaba una tarea de depuración, encaminada a extirpar a los enemigos de la patria por todos los medios conducentes al logro de ese propósito. Así fue como surgieron los organismos de seguridad nacional, al modo de la DINA chilena o el CIDE argentino, poderosa combinación de entes de inteligencia y policía secreta, que incurrieron en masivas violaciones de los derechos humanos y en la eliminación física de muchos de sus adversarios a través de un nuevo método que se aplicó en casi todos los casos: los presos políticos desaparecidos.

Estas dictaduras de seguridad nacional (DSNs) se expandieron rápidamente por el escenario latinoamericano. Luego de su instauración en Brasil, el

modelo se extendió en 1966 al segundo país más importante de América del Sur, Argentina, en donde el régimen encabezado por el general Onganía, instaló un primer ciclo de DSNs hasta 1973. En 1971 siguió Bolivia, con el gobierno del general Hugo Banzer, que tomó el poder tras derrocar al general Juan José Torres. En 1973 este "dominio político" continuó con golpes de Estado en dos de los países que tenían la más larga tradición democrática en el continente: Uruguay en junio y Chile en septiembre de ese año, bajo el mando de quien se constituiría, ante la opinión pública universal, en el más simbólico de los dictadores de este tipo, Augusto Pinochet. Tras el precario gobierno de la presidente Estela Perón, luego de la muerte de su marido, el general Juan Domingo Perón, Argentina inauguró una nueva tapa, todavía más dura que la primera, de dictaduras de seguridad nacional, esta vez bajo la conducción del general Jorge Rafael Videla.

Aunque en un sentido riguroso los regímenes militares de seguridad nacional fueron algo característico de los países sudamericanos, no cabe duda que influenciaron parcialmente con algunos de sus núcleos de pensamiento o con sus prácticas a otros gobiernos militares de fuerza que coexistían con ellos en la región. En Perú y Ecuador el desplazamiento de los militares nacionalistas trajo al poder a generales conservadores que aplicaron algunos contenidos de la DSN. Lo mismo ocurrió en América Central, donde hubo terribles dictaduras militares como las de Guatemala, en tiempo de los generales Laugerud, Mejía Vítores y Ríos Montt y la de Anastasio Somoza Debayle, que excedieron en intensidad represiva a sus congéneres del Sur. O las del general López Arellano en Honduras o los generales Molina y Romero en El Salvador, que también ejercieron el poder con una firme orientación anticomunista. ¡Y qué decir del gobierno haitiano encabezado por Jean Claude Duvalier! Todos ellos se encontraban gobernando –para situar el momento culminante de la militarización de los regímenes políticos en América Latina– en 1977.

Las visiones y estrategias internacionales de esta oleada de dictaduras militares fueron muy semejantes y cercanas. Para empezar, el marco obligado de referencia de todas sus decisiones era la Guerra Fría y, dentro de ella, el conflicto constante de civilizaciones que la bipolaridad conllevaba. Por lo mismo, el primer criterio de su acción internacional fue la confrontación con la Unión Soviética y los demás regímenes de inspiración comunista en el mundo, con la frecuente excepción de la República Popular China, que todavía en ese tiempo mantenía una fuerte rivalidad con la URSS. Desde un principio mantuvieron distancia y hostilidad con casi todos los gobiernos europeos, al punto que la Comunidad Económica Europea (CEE) los excluyó rápida y totalmente de sus programas de cooperación internacional. Con Japón, que no suspendió los programas de cooperación técnica, tuvieron vínculos tibios, lo mismo que con los demás NICs del Sudeste asiático.

Con EEUU las relaciones de estos regímenes tuvieron un buen comienzo y un mal final. Alguna vez Henry Kissinger comentó gráficamente refiriéndose a las DSNs que su país había tratado de buscar "cirujanos", pues resultaba indispensable una intervención quirúrgica que evitara la consolidación de fuerzas extremistas al sur de sus fronteras, pero que no podía aceptar que los cirujanos se convirtieran en "carniceros", puesto que una acción con excesos represivos contravenía los intereses norteamericanos de mediano y largo

plazo, en la medida que podía originar rebeliones sociales y contextos de desestabilización social en muchos países. De esta manera, ya a fines de la administración Ford, empezó a aplicarse una línea de distanciamiento de Washington con los gobiernos militares latinoamericanos. Esta se hizo mucho más intensa desde enero de 1977, cuando el presidente James Carter aplicó su política de derechos humanos como el nuevo ordenador de las relaciones EEUU-América Latina.

Aunque esa política perdió intensidad en medio de esa administración demócrata, y aun teniendo en cuenta que desde enero de 1981 el presidente Reagan cambió de línea, se debe señalar que nunca las dictaduras militares, especialmente en el Cono Sur, tuvieron el grado de respaldo de los primeros tiempos. Ni siquiera cuando la embajadora ante Naciones Unidas, Jeanne Kirkpatrick, introdujo la especiosa distinción entre "*regímenes totalitarios*" (aquellos como la URSS que mantendrían el poder indefinidamente basándose en un pensamiento único y cerrado y que no podrían ser desalojados sin el uso de una gran fuerza externa) y "*regímenes autoritarios*" (aquellos que, como los gobiernos militares latinoamericanos actuaban en defensa de los valores de Occidente y hacían un uso táctico de la violencia) que la propia historia se encargaría de ridiculizar unos cuantos años después. La administración Reagan no mantuvo por largo tiempo una política de respaldo a los gobiernos militares ante la aparición de fuertes movimientos sociales encaminados a la recuperación de la democracia en sus países, los que recibieron considerable apoyo de la prensa y de influyentes organismos de derechos humanos en la sociedad norteamericana.

Después de 1977 las nuevas dictaduras militares latinoamericanas se consideraron traicionadas por EEUU, a quien reconocían como el líder natural en la defensa de los valores de Occidente. Pero su respuesta fue severa, sin ningún tipo de dudas ni vacilaciones, en su estrategia de confrontación con el comunismo y en el tratamiento duro a quienes consideraban en sus países los aliados interiores del comunismo (un listado que a esas alturas se había extendido a líderes políticos de orientación social-demócrata o demócrata-cristiana, a sectores importantes de la Iglesia Católica y a prácticamente la totalidad de los dirigentes de las organizaciones sociales).

En ese tiempo fueron muy importantes las alianzas que los gobiernos militares pudieron establecer con sectores influyentes del ámbito empresarial y financiero norteamericano. Muchas veces sus ministros de Hacienda y de Relaciones Exteriores comentaron que lo que se les negaba en la Casa Blanca o en el Capitolio lo conseguían con bastante facilidad en Wall Street. Esta fue una tendencia que tuvo una aplicación geográfica más amplia, al punto que conductores de los equipos económicos, como José Martínez de Hoz, de Argentina o Hernán Büchi, de Chile, recibían una cálida acogida en los Encuentros Anuales de los principales hombres de negocios europeos que se reunían en Montreux, Suiza. Algo parecido ocurría con los organismos financieros internacionales surgidos de Bretton Woods; tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial tuvieron una "espléndida interacción técnica" con los especialistas que trabajaban en los gobiernos militares latinoamericanos, con muchos de los cuales habían compartido los años de formación en programas de posgrado de las universidades norteamericanas. Eso ayudó a neutralizar bastante las condenas políticas o los requerimientos que hacían

la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, o el Comité de Derechos Humanos de ONU en Ginebra.

Naturalmente, los mayores enemigos de estos gobiernos militares estuvieron en las entidades asociativas del mundo en desarrollo. Con excepción de Argentina, que mantuvo una participación simbólica en el Movimiento de Países No Alineados, los restantes países con regímenes de seguridad nacional mantuvieron una completa hostilidad hacia este organismo que, a su vez, convirtió en rutinarias las declaraciones condenatorias de las dictaduras latinoamericanas.

Es evidente que por esta razón en el entorno diplomático la segunda mitad de los años 70 y el comienzo de los 80 marcaron el periodo de mayor aislamiento internacional que ha experimentado América Latina desde el término de la Segunda Guerra Mundial. En contrapartida, el activo apoyo que dieron la mayoría de los gobiernos europeos, encabezados para estos efectos por los países nórdicos, y más tarde de Canadá, EEUU y las democracias de Oceanía, a las fuerzas que aspiraban a poner término a la gestión de los militares y buscaban restablecer sistemas políticos democráticos, tuvo alcances cada vez más sistemáticos y ayudó a adelantar el inicio de las transiciones.

Un mecanismo muy efectivo para tratar de neutralizar las presiones internacionales que recibían y que aplicaron, en forma amplia, las DSNs en América del Sur, fue la coordinación de sus aparatos de inteligencia y seguridad. Esto les ayudó a mantener a raya a sus opositores internos, eliminando especialmente a los líderes de las organizaciones más radicales. La creciente información oficial de que hoy se dispone en torno de la llamada "Operación Cóndor" muestra hasta qué punto los gobiernos militares de Chile, Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay concertaron sus acciones y se dieron apoyo mutuo para eliminar a sus más amenazantes adversarios. Los operativos que costaron la vida en Buenos Aires a los líderes uruguayos Héctor Gutiérrez Ruiz y Zelmar Michelini, al ex-presidente Juan José Torres de Bolivia y al ex-comandante en jefe del ejército de Chile, general Carlos Prats, son la parte más impactante de este accionar conjunto de los cuerpos de seguridad que halla su prolongación en el extenso listado de ejecuciones y entrega de prisioneros efectuado en Paraguay, cuyo detalle ha sido conocido luego de la deposición del general Stroessner en 1989.

El ciclo de declinación de estas nuevas dictaduras militares de América del Sur, así como de las más viejas de América Central y del Caribe, tuvo lugar en forma mucho más rápida y fulminante de lo que sus sostenedores habían imaginado. Un nuevo contexto internacional, mucho más favorable a los modelos democráticos en el mundo, más el efecto devastador de los cambios tecnológicos que incluyeron instrumentos y medios que privaron de eficacia a las barreras comunicacionales que levantaban las dictaduras (como la televisión satelital, el fax o la difusión de los computadores personales), así como el resurgimiento de movimientos sociales y políticos que exigían el término de los regímenes militares, provocaron en pocos años, a partir del inicio de la década de los 80, el desgaste y agotamiento de éstos.

Hay que considerar, por lo demás, que con la excepción de Chile en los cinco años finales de la dictadura de Pinochet, los demás regímenes militares tuvieron un balance económico desastroso y terminaron con números rojos, algo que facilitó mucho su salida del poder.

Apenas 10 años después de haber tomado el control del Estado con el anuncio de que "las revoluciones que iniciaban no tenían plazos, sino solo objetivos", los regímenes militares apoyados en las visiones de seguridad nacional fueron desalojados por movimientos democráticos amplios, uno tras otro, dejando muchas menos huellas en la organización política de lo que pretendieron, junto a un dramático legado de problemas de derechos humanos y obstáculos para la reconciliación que tardará varias décadas en ser resuelto.

Las democracias restablecidas: de la esperanza al escepticismo

Los años 80 constituyen uno de esos momentos de restauración democrática que hemos conocido varias veces a lo largo de este siglo en nuestra región. Reproducen algo parecido a lo que ocurrió en el continente tras la derrota de las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial a partir del triunfo de la Revolución Democrática de Juan José Arévalo en Guatemala en 1944, o al desplome de regímenes de fuerza que caracterizó la segunda mitad de los años 50 y que se afianzó con la política de Alianza para el Progreso del presidente Kennedy.

Esta vez el retorno a la democracia en América Latina fue parte de una oleada más amplia, que había empezado en los años 70 en Europa del Sur y concluyó en los 80 con el desplome de los regímenes comunistas en la Europa Central y del Este. En casi todos esos casos la restauración de la libertad estuvo asociada a importantes movimientos sociales y a sus dirigentes. Ni siquiera a un reforzamiento de la sociedad civil de esos países que con una facilidad que nadie imaginó desplomaron a un Estado en descomposición, cuyos dirigentes ni siquiera comprendieron el alcance exacto de la alternativa política que estaba en juego. Un rasgo común a estos procesos, más allá de la distancia geográfica de unos y otros y del muy variado contexto histórico en que se desarrollaron, fue la ausencia de violencia y el bajo costo social del inicio de las transiciones. La idea de una "revolución de terciopelo", acuñada en Checoslovaquia por el presidente Vaclav Havel, podría ser perfectamente extendida como regla general a este enjambre de cambios políticos.

Como casi siempre ocurre, los años que precedieron a la salida de los dictadores en el poder y la etapa que inmediatamente la siguió fueron un tiempo de esperanza democrática. La gente esperó de los nuevos regímenes políticos no solo una ampliación de sus libertades y derechos esenciales sino también un considerable mejoramiento en sus condiciones de vida. La hermosa consigna de los opositores chilenos "Pan, Trabajo, Justicia y Libertad" sintetiza bien esas aspiraciones tan difíciles de lograr.

Lo concreto es que esta vez el "dominó" fue tan rápido como en la etapa de la implantación de las dictaduras pero jugó a favor del restablecimiento democrático. La secuencia es nítida. Derrota de los militares uruguayos en el plebiscito de 1980. Derrota de los militares argentinos en la guerra de las Malvinas en 1982 y vuelta a un gobierno civil en 1983, con el ascenso del presidente Raúl Alfonsín. Instauración de un gobierno elegido por la gente en Uruguay en 1984 y en Brasil en 1985. Derrocamiento y exilio del segundo Duvalier en Haití, a principios de 1986. Acuerdos de Esquipulas II, entre los

jefes de Estado centroamericanos, ese mismo año, que puso fin a la crisis en la subregión y llevó al restablecimiento de gobiernos civiles en Honduras, Guatemala y El Salvador; también a la realización de elecciones limpias –convocadas y perdidas por los sandinistas– a comienzos de 1989. Por primera vez en muchos años los gobernantes de prácticamente toda la región eran el resultado de procesos electorales legítimos que habían sido validados por todos los sectores políticos en cada país.

Esta ola de cambios naturalmente no significó que los graves problemas acumulados en esos mismos años, durante la llamada década perdida, fueron resolviéndose. En muchos casos lo que se probó fue lo contrario: tanto con democracia como sin ella el crecimiento era mediocre, la distribución del ingreso desigual, las políticas sociales insuficientes y la nueva inserción internacional sumamente difícil.

La agenda política de las democracias restauradas debía incluir nuevos fenómenos, difíciles de encarar y más todavía de resolver: aumento del impacto del narcotráfico, deterioro de la seguridad ciudadana, aparición de organizaciones criminales dotadas de gran poder económico y político e incremento de los casos de corrupción en diferentes segmentos de la actividad estatal. Así la ilusión de un mejoramiento de la vida como resultado de nuevos regímenes políticos basados en la soberanía popular fue apenas una fugaz bonanza en medio de una temporada de “clima político riguroso” (lo que los chilenos llaman “un veranito de San Juan”, parangonando la noción americana del “Indian Summer”).

Un factor no despreciable, que se debe tener en cuenta al examinar la trayectoria de las democracias latinoamericanas establecidas en los años 80, es la enorme magnitud de los cambios internacionales que les han servido de telón de fondo.

Se ha dicho con propiedad que lo que hemos vivido en la desintegración de la Guerra Fría ha sido, más que una modificación en la estructura del sistema internacional, un cambio de época en que se han modificado drásticamente los paradigmas para mirar y entender el mundo. Una tercera revolución científico-técnica ha trastocado las pautas de producción a escala global, ha puesto fin a la primacía industrial y al diseño fordista, haciendo emerger nuevos sectores líderes en la economía mundial, como la microelectrónica, las biotecnologías, la industria de nuevos materiales y las nuevas redes de comunicación. A ello se ha agregado el fin del orden bipolar y el surgimiento de un planeta de hegemonías asimétricas. Este nuevo mundo es militarmente unipolar y ofrece un margen discrecional a la conducción norteamericana. En la esfera comunicacional es también unipolar y se halla bajo el control de los grandes consorcios de EEUU. Pero es económicamente multipolar y está estructurado con base en la competencia y los equilibrios de tres macrorregiones: América del Norte, la Unión Europea y el Asia del Pacífico.

En los países latinoamericanos estos enormes cambios provocaron inicialmente perplejidad. Se podría decir que en pocas áreas del mundo se previeron menos las transformaciones globales que se estaban gestando desde la segunda parte de los años 70. Nuestros gobiernos estaban demasiado atareados enfrentando severos problemas internos como los impactos de la crisis de la deuda, la tensión de los conflictos civiles de América Central, la crisis política y los conflictos que acompañaron al deterioro de las dictaduras militares de

seguridad nacional. Cuando los cambios globales finalmente se produjeron, los gobiernos latinoamericanos reaccionaron como si se tratara de un desajuste temporal que debía llevarnos, después de un tiempo, al restablecimiento de la normalidad previa.

No previmos así los desajustes que acompañaron a la prolongada transición internacional en que hemos estado inmersos desde 1989. Naturalmente tampoco pudimos ejercer las oportunidades que siempre se presentan en las etapas tempranas de un periodo de cambio en la estructura de poder y funcionamiento globales. La inserción de América Latina en el mundo fue, de nuevo, un problema traumático. Por eso la globalidad fue vista inicialmente solo en sus dimensiones de un proceso incómodo y amenazante, frente al cual no funcionaban las visiones y respuestas conocidas de las cancillerías y los equipos económicos de nuestros países.

En esta tercera etapa los cambios registrados en la esfera externa del quehacer de nuestra región han sido los más sustantivos del último tercio del siglo xx y han repercutido prácticamente en todas las esferas de la actividad pública.

En primer lugar hay que resaltar los avances en el proceso de integración económica y política. La idea de una mayor unidad y coordinación latinoamericana era tan antigua como nuestros países y partió asociada al proyecto bolivariano y al fallido Congreso Anfictiónico de Panamá. En los años 50 esta cobró nuevo impulso dentro del propósito de emular la integración europea y esto llevó a la propuesta de un "Mercado Común Latinoamericano" formulada por Raúl Prebisch en la Cepal. Nada de esto funcionó a pesar de la creación de la Alalc y el Banco Interamericano de Desarrollo a fines de esa década. Apenas se logró la puesta en marcha del Mercado Común Centroamericano y luego del Pacto Andino, que muy pronto se entrabaron.

Un verdadero impulso a la integración económica latinoamericana solo se produjo en los años 80, acicateado por los problemas y dificultades de la década perdida. En los últimos 15 años los países latinoamericanos han avanzado en sus esfuerzos de coordinación e integración económica y política más que en el siglo y medio precedente. Por primera vez una misma generación de jefes de Estado, junto a sus equipos técnicos, han tenido no solo un diálogo continuado, sino oportunidad de conocerse y construir vínculos de confianza y amistad. La creación del Grupo de Río en 1986, como un mecanismo estable de colaboración y consulta, tras la valiosa experiencia del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, ha constituido un primer engranaje para acercar las estrategias internacionales en nuestros países.

Ello ha sido acompañado de un significativo impulso en la integración subregional, que tiene sus hitos culminantes en la reactivación de los entendimientos centroamericanos y del Grupo de Países Andinos, unido a la creación del Mercosur en 1991. A pesar de las dificultades que estas entidades han enfrentado como consecuencia de la crisis financiera del Sureste asiático y de Rusia, se trata de mecanismos poderosos, fundados en acuerdos de gran significación, que han contado con un importante respaldo interno en sus países.

A este entendimiento hay que agregar una constelación de entendimientos bilaterales y trilaterales destinados a favorecer el libre comercio y a aumentar la cooperación internacional entre países latinoamericanos. La

acción del Grupo de los Tres, que agrupa a México, Colombia y Venezuela, el Mecanismo de Cooperación de Tuxtla Gutiérrez, los acuerdos de la Federación de Estados del Caribe y una serie de acuerdos de Cooperación Económica bilaterales forman en la actualidad un extenso y complejo mosaico que resume el estado y las perspectivas de la integración latinoamericana en las esferas de la economía y la política. Es cierto que la situación actual requiere de un ordenamiento que haga trabajar en forma óptima las esferas panamericana, iberoamericana y la propiamente latinoamericana, decidiendo la suerte de mecanismos como el ALCA. Pero de lo que no cabe duda es que, casi sin percibirlo, hemos llegado a un estadio más avanzado en este terreno.

Este periodo ha coincidido con una etapa de gran consenso –al menos en el plano de los discursos– en torno de las grandes tareas y objetivos nacionales que deben perseguir los países latinoamericanos. Ideas como la búsqueda de un mayor impulso productivo que asegure el crecimiento; el logro de una mayor equidad y la superación de la pobreza; la búsqueda de una consolidación de los procesos democráticos; los esquemas para un desarrollo sustentable y una mayor atención a los problemas del medio ambiente; las iniciativas para una reforma y modernización del Estado latinoamericano, así como la búsqueda de nuevos espacios en el sistema internacional, basada en la doctrina del regionalismo abierto, cuentan con una legitimidad y respaldo horizontales entre las diversas fuerzas políticas y entre los actores más representativos de la sociedad civil de nuestros países. Aunque se podría contrargumentar que en muchos de estos terrenos no se reflejan avances significativos, el simple ordenamiento de las agendas en función de estos consensos ofrece mejores oportunidades al accionar futuro de nuestros países que las apasionadas disputas que hace apenas unas décadas nos desgarraban y dividían en relación con estos asuntos.

El recuento anterior no puede llevarnos a desatender el aumento de las diferencias productivas y sociales que se registra en América Latina en los años recientes, así como las desigualdades que han llegado a tener también un peso importante al interior de los países mayores. Nuestra región tiene niveles mayores de pobreza y desigualdad que en el pasado. Baste decir que el número de pobres ha crecido de 130 millones en 1980 a 210 millones de personas en 1995. Simultáneamente la distribución del ingreso se ha hecho más regresiva, o en el mejor de los casos, ha permanecido igual hasta el punto que países como Brasil concentran el 59% del ingreso nacional en el decil más rico y otorgan apenas un 1% del total del ingreso al 10% más pobre de la población. No hay ninguna duda que estas cifras son inquietantes, tanto para el porvenir político de las naciones latinoamericanas, como para la proyección internacional de la región en su conjunto. En los años venideros será necesario concentrar gran parte de la energía de nuestros gobiernos en cerrar estas brechas con programas efectivos y políticas sociales mejor financiadas y coordinadas.

Al avanzar en este intento se pueden resolver algunos de los problemas que presenta el funcionamiento de las organizaciones sociales en el último tiempo. Con todos los cambios internacionales que nos han impactado se advierte una transformación sustancial en la densidad y contenido de las sociedades civiles de los países latinoamericanos. Las organizaciones sociales tradicionales, como el movimiento sindical, las agrupaciones campesinas y las federaciones estudiantiles van perdiendo peso en el nuevo escenario. Pero

también irrumpen en él, y se configuran como protagonistas, nuevos sujetos populares ligados a las demandas de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, a la defensa del medio ambiente y a los derechos de los pueblos indígenas. Cada día son más fuertes también las entidades que intentan reforzar el protagonismo de las regiones y de los municipios en nuestros países.

El fin de siglo encuentra a las nuevas democracias latinoamericanas sujetas a fuertes demandas para el mejoramiento de su acción que, hasta ahora, no están en condiciones de responder. En particular estas encaran una crisis de representatividad que casi no conoce excepciones en el continente. Hoy se percibe una disparidad entre lo que los ciudadanos esperan de sus representantes políticos en el Ejecutivo y los Parlamentos y lo que estos entienden que debe ser el fundamento y contenido de sus conductas. En este contexto se acumulan varias tendencias negativas: una banalización del debate político, que otorga prioridad a las formas de la comunicación por sobre los contenidos de la propuesta; un riesgoso incremento en la corrupción y falta de probidad de los funcionarios, el debilitamiento de los mecanismos de participación y una peligrosa anemia en el quehacer de los partidos políticos, que han dejado de ser eslabones entre el Estado y la sociedad. Luego de celebrar la recuperación del ejercicio de la soberanía popular y de gobiernos elegidos por los ciudadanos en forma limpia, ahora encaramos la tarea más difícil de lograr "una sustancialización de la democracia", un proceso que incluye desde la revisión de los fundamentos del Pacto Social en las constituciones; la reforma del Estado y una mayor eficacia en el trabajo de la autoridad pública y la generación de espacios para la decisión más legítima de los asuntos que conciernen a las organizaciones representativas de la sociedad.

Al mirar el actual escenario internacional de América Latina, un último entorno en el que se perciben cambios muy importantes, llamados a tener repercusiones, es el comportamiento de las Fuerzas Armadas.

En los años de la Guerra Fría tanto el ejército como las demás ramas tenían tareas muy claras en tres ámbitos preferentes:

a) Una participación en la defensa global de Occidente, actuando junto a EEUU frente a la probabilidad del desencadenamiento de un conflicto con la Unión Soviética y el mundo comunista.

b) La defensa de las fronteras nacionales y una activa intervención en caso de estallar guerras entre dos o más países vecinos.

c) Las actividades de control y aniquilamiento del "enemigo interno", que ya hemos descrito al referirnos a la DSN.

Una buena manera de medir la magnitud de los cambios internacionales experimentados por los países de América Latina en los años recientes se refleja en el hecho de que dos de estas tres "misiones" de las Fuerzas Armadas desaparecieron y la tercera se ha modificado sustancialmente.

En la posguerra fría el mundo dejó de estar guiado por consideraciones ideológicas. La hipótesis de una confrontación nuclear global entre superpotencias con diferentes visiones del mundo ha perdido sentido, lo que ha llevado a la reestructuración de algunas de las entidades regionales de seguridad, como la OTAN, y al virtual agotamiento de otras, como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) que, desde 1947, buscaba organizar el apoyo de los países latinoamericanos en contra del campo comunista.

La desaparición de este primer escenario de conflicto ha supuesto también la extinción del tercero –el de la guerra interna– que era como su “sombra” o reflejo al interior de cada uno de los países. Aquí se debe registrar el fin del apoyo logístico y de armamentos entregados por Cuba (como “Estado satélite de la URSS” en la región, según el discurso político estadounidense) a grupos guerrilleros de Centro y Sur América.

Es cierto que en Colombia siguen teniendo peso grupos guerrilleros de inspiración marxista creados en los años 60, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Pero esta no es la nota dominante. Los años recientes han sido más bien tiempos de negociación y acuerdos entre este tipo de organizaciones armadas y los gobiernos nacionales en países como El Salvador y Guatemala, donde han tenido lugar importantes procesos de paz que han reintegrado a la vida política a los antiguos combatientes.

En otros lugares como Perú se ha producido más bien un aniquilamiento de poderosas organizaciones como fueron Sendero Luminoso y el movimiento Túpac Amaru. Aun gérmenes de acción armada como la del Frente Manuel Rodríguez y el Movimiento Lautaro en Chile han perdido toda capacidad operativa. Como contrapartida, ex-guerrilleros se sientan en los Parlamentos de Uruguay, Venezuela, Colombia, Nicaragua, El Salvador y otros países, reforzando la tendencia al predominio de la acción política por sobre la militar y a la desaparición de la noción de un enemigo interior que era preciso aniquilar.

Por último, han sido notables los avances que los países latinoamericanos han hecho para resolver viejos conflictos que durante largo tiempo amenazaron la paz de la región. Los recientes acuerdos que han puesto término a la vieja confrontación fronteriza entre Ecuador y Perú, así como la resolución de la última disputa que separaba a Chile y Argentina en Campos de Hielo Sur, en la Patagonia, han representado no solo avances significativos para la superación de estos asuntos que difícilmente se podrían haber previsto apenas una década atrás, sino que han creado condiciones más favorables para afianzar la cooperación e integración en el tiempo venidero.

A fin de cuentas América Latina, un continente situado en la esfera de los países subdesarrollados, ha mostrado mucha mayor capacidad para alcanzar soluciones civilizadas a sus diferendos que la vieja Europa que ha cerrado este siglo del mismo modo que lo empezó: con un sangriento y feroz enfrentamiento bélico en los Balcanes, cuyos costos humanos y sociales nos son por fortuna desconocidos en esta parte del mundo en que ninguna guerra prolongada ha tenido lugar en el último tercio del siglo xx.

Una reflexión final

Una mirada de conjunto a los proyectos políticos implementados en América Latina en la parte final del siglo xx y a su proyección internacional, muestra grandes variaciones y zig zags en el rumbo que hemos seguido. Dentro de esta perspectiva, cabe todavía esperar nuevas y mayores transformaciones en la próxima década que da inicio a un nuevo milenio en el desarrollo de la humanidad.

Este será un tiempo en que los fenómenos de la globalización producirán un pleno impacto en nuestros países, agudizando los efectos que sus primeras manifestaciones ya han causado.

Para encarar esta nueva situación resulta indispensable dejar de ver este fenómeno como un proceso monolítico para distinguir entre sus diversos componentes y escudriñar en ellos los aspectos que nos pueden favorecer, ampliando nuestro rango de maniobra en el escenario internacional.

En un pequeño y sustantivo libro sobre el impacto de este fenómeno en América Latina, Aldo Ferrer (*De Cristóbal Colón a internet: América Latina y la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999) ha distinguido acertadamente una esfera "real" de la globalización, vinculada al comercio exterior y a la producción y circulación de bienes y servicios, y otra dimensión "virtual", ligada a las transferencias financieras y a la esfera comunicacional. Mientras, esta última sigue fuera de nuestro control, de tal manera que un retiro masivo de capitales especulativos o una información falsa puede desestabilizar nuestros escenarios políticos en muy corto tiempo. En lo que hace al manejo de los intercambios comerciales y a la búsqueda de nuevos espacios para la colocación de nuestros productos en el mundo, un accionar exitoso sigue dependiendo de la capacidad organizativa y de la creatividad de quienes manejan en nuestros países las políticas económicas internacionales.

Este mismo razonamiento es válido en algunos ámbitos que van más allá de la economía. El reforzamiento de nuestra cultura, a escala nacional y regional, puede hacer de una visión cultural latinoamericana que comparta raíces, historia y valores fundamentales un tremendo activo para reforzar el proceso de integración que ya se encuentra en curso.

El uso de los espacios más amplios para el diseño de proyectos políticos, que ahora no tienen el veto que ejercieron sin restricciones las superpotencias en los años de la Guerra Fría, es otro elemento que puede favorecer nuestro trabajo internacional próximo, puesto que una acción concertada para actuar en esta dirección reforzaría el conocimiento y la amistad de los dirigentes de los gobiernos y las organizaciones sociales de diversos países.

Finalmente, el propio campo jurídico global ofrece enormes posibilidades para la instauración de un mundo más justo. En la medida que, quedó planteado en septiembre de 1998, en la Conferencia Internacional realizada en Roma para tratar de establecer un Tribunal Penal Internacional, junto a códigos y procedimientos del mismo alcance, es posible dar certeza al respeto de los derechos humanos en todo el mundo, asegurando la penalización del genocidio y de otros crímenes contra la humanidad, con el respaldo efectivo de los Estados y a partir de figuras típicas criminales claramente consagradas.

Lo que hoy no podemos evitar es enfrentar los efectos de un drástico cambio de los paradigmas que nos permiten entender la esfera internacional y a partir de esa comprensión influir en ella. Esta última década del siglo xx ha mostrado la punta del *iceberg*, bajo la forma de transformaciones multidimensionales de enorme envergadura que transcurren en el campo tecnológico, en la organización productiva, en el quehacer de la comunidad internacional y en los fundamentos de la cultura. El avance incontenible de estos cambios seguirá conmoviéndonos, incluso en una medida mayor que la que hasta ahora hemos experimentado. Debemos prepararnos no solo para dilucidar esos fenómenos, sino para tener una capacidad de respuesta más efectiva y rápida frente a ellos.

Una mañana de fines de 1990, cuando me dirigía al aeropuerto internacional de Lima me topé bruscamente con una muralla en la que estaba inscrita la siguiente leyenda: “¿Por qué nos cambiaron todas las preguntas si ya nos sabíamos todas las respuestas?”. Pese a que por la gráfica y los firmantes de ese rayado mural era posible colegir que se trataba de angustiados militantes de alguna organización ortodoxa de izquierda, la angustia que se escondía tras esa pregunta podía ser extendida a casi la totalidad de los responsables de las políticas públicas, a los líderes de las organizaciones sociales y a las grandes figuras de la cultura en nuestro continente. Gran parte de los que hoy día nos gobiernan o influyen en la toma de decisiones son personas formadas con la visión del mundo y el sentido común de la Guerra Fría. No es un desafío menor el que en medio de nuestras vidas hayamos sido desafiados por transformaciones que no previmos y que nos obligan a rehacer las formas de la política, nos imponen un nuevo diseño de los proyectos nacionales y condicionan la acción de nuestros países en un mundo sustancialmente transformado. Tener respuesta para las nuevas preguntas que esta realidad nos plantea es algo sumamente complejo. Pero se trata de un ejercicio que no podemos esquivar si de veras nos interesa la suerte de América Latina y de su gente.