

## Iberoamérica ante la agenda internacional de fin de siglo\*

Gilberto A. Cardoso Vargas•

Al discutir la agenda internacional de América Latina para esta década, los expositores del I Seminario de la Academia Iberoamericana de Estudios Diplomáticos, convocado por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, ubicaron la temática en un contexto más amplio. Las preocupaciones y propuestas de los nueve conferencistas pusieron en la mesa de discusión asuntos multilaterales de gran complejidad (la integración y el narcotráfico), y otros aspectos más concretos, como el tema del Estado-nación latinoamericano (no sólo en tanto actor de las relaciones internacionales, sino también sus desafíos internos y alternativas).

Así, con diferencias de matiz, los ejes más generales de la discusión giraron en torno al contexto internacional, los escenarios y las alternativas de América Latina para la década de los noventa.

---

\* Título del Primer Seminario de la Academia Iberoamericana de Estudios Diplomáticos, organizado por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y efectuado los días 15 y 16 de abril de 1993.

• Técnico Académico. Seminario de Teoría del Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

## Contexto internacional

En general, el contexto internacional que enfrenta América Latina se caracteriza por la recomposición de las relaciones internacionales y la creciente integración económica internacional.

José Thiago Cintra, del Colegio de México, señaló que lo que está en cuestión hoy es la propia base del poder y su redefinición. Durante la segunda posguerra, América Latina formó parte de la Alianza occidental, por lo que la geopolítica dominó sobre la integración y la base económica sobre la tecnológica; en cambio, ahora se asiste al fenómeno del multilateralismo, que diluye fronteras (pero Estados Unidos recupera su política de *big stick* y América Latina su tradición antiimperialista). Con la difusión del poder, la interdependencia se sitúa en la frontera de la soberanía; además, como modernizar es igual a crecimiento, plantea otro dilema, ya que el crecimiento supone la acumulación y la democracia la distribución.

Según Carlos Augusto Loureiro de Carvalho, de Brasil, como la formación de bloques comerciales significa disciplina económica internacional, se tiende hacia un "gobierno global". La caída del "socialismo real" parece fortalecer a la derecha xenofóbica, que no logra entender que la migración sólo puede ser resuelta combatiendo la pobreza en los países donde se originan esas grandes corrientes.

Para Héctor Manuel Ezeta, de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la recomposición internacional se realiza con base en la homogeneización de los valores occidentales respecto a la democracia, los derechos humanos y la legitimidad de los gobiernos (incluso definidos internacionalmente). También se presenta la tendencia a considerar la obsolescencia de los Estados y el resurgimiento del derecho de injerencia. La corriente de homogeneización ha causado fracturas en América Latina en cuestiones como la visión sobre el desarrollo, la democracia, los derechos humanos y Cuba.

Roberto González, de Cuba, señaló que la transición del sistema internacional está definida por la reestructuración de la configuración de fuerzas y por la tendencia económica y política a la multipolaridad. El derrumbe del campo socialista y el fin de la Guerra Fría son elementos de carácter inmediato que inciden en la recomposición del sistema internacional; en cambio, la tercera

revolución tecnológica, la globalización de la economía y la formación de bloques son tendencias de fondo y largo plazo.

## Disyuntivas

En lo que se refiere a las disyuntivas, para Thiago Cintra los Estados nacionales de América Latina enfrentan graves problemas endógenos, fruto de una agenda no resuelta. La crisis se caracteriza por una reversión del interés nacional tanto en las élites como en el conjunto de los grupos sociales. Reestructurar el Estado nacional puede implicar la pérdida de la discrecionalidad interna; se le puede quitar al Estado la obesidad empresarial, pero no se puede prescindir de su capacidad de ordenación en la económica política.

Cuando predominó la geopolítica, las relaciones regionales se dieron por medio del Estado-nación (teniendo como consenso entre las élites de América Latina la Guerra Fría); ahora que domina la geoconomía, para la globalización el Estado-nación representa un obstáculo, por lo que la tendencia es desaparecerlo y formar un "Estado hemisférico" (en donde el consenso entre las élites es el neoliberalismo); esto conduce a atomizar los intereses de la sociedad civil, e implica la pérdida de valor del ciudadano frente al consumidor.

En todo caso, para Thiago Cintra, es necesario entender la rapidez de los procesos económicos y políticos internacionales (la nueva relación capital-trabajo, o interpretaciones —como la de Samuel Huntington— donde la democracia es una cuestión de procedimientos) y la lentitud con que se desarrollan en América Latina.

Para Héctor Manuel Ezeta, el peso de los cambios internacionales influye en la búsqueda de concertaciones latinoamericanas y alianzas con otros actores, ya que significa generar espacios independientes frente a las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos.

Para México el desafío es centrar el esfuerzo de América Latina en las causas de fondo que puedan amenazar la seguridad colectiva. La globalización puede alentar o frenar el proceso de concertación, pero la retórica hasta hace poco dominante, agravada por el modelo de industrialización hacia adentro, habían impedido avances concretos. La apertura y el reajuste, por el con-

trario, han permitido avanzar hacia esquemas concretos de concertación.

América Latina podría trabajar en un mayor entendimiento de las preocupaciones de cada país y de la región, actuar con un carácter más realista de los desafíos y las perspectivas. Además, promover la reforma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como concertaciones respecto al desarrollo, la cooperación Norte-Sur, el medio ambiente, las migraciones, el narcotráfico, etcétera.

Al analizar la formación de mecanismos de concertación política y consulta en América Latina, Boris Yopo, de Chile, señaló que con la formación del Grupo Contadora, en 1983, empiezan a emerger esos mecanismos de forma clara en la región. Pese a sus limitaciones, los logros de Contadora permitieron avanzar hacia la constitución de otro mecanismo de carácter permanente, con objetivos más amplios: el Grupo de Río. La naturaleza de este Grupo es radicalmente distinta no sólo en términos de la ampliación de la agenda, sino por el tipo de régimen político necesario para participar.

Los desafíos para el Grupo son el dilema entre representatividad y operatividad, el impacto de los cambios de gobierno, su capacidad de analizar y establecer una estrategia para América Latina, y la vinculación con los distintos proyectos de integración regionales. El peligro es que el Grupo llegue a un ritualismo y una retórica sin un accionar real y efectivo.

René Villarreal, de México, señaló que hoy la política está cambiando de una relación de enfrentamiento, hacia un reconocimiento de las diferencias, pero también de las coincidencias en los objetivos. El dilema Estado *versus* mercado es falso, ya que se necesita un Estado social y regulador. También es falso el dilema eficiencia *versus* equidad. En este sentido, el Estado solidario es una propuesta propia ante la crisis y desaparición de paradigmas.

Al analizar el caso del narcotráfico, Ricardo Méndez Silva, de México, señaló que frente a la amplia red de producción, distribución y consumo, de alcances casi globales, los organismos del sistema de Naciones Unidas han ampliado también sus actividades. Sin embargo, el acoso al Estado, la "narcocultura" y la "narcocconomía" significan que la guerra se está perdiendo, con efectos muy diversos: distorsión de la economía (inflación, destrucción de infraestructura, etc.), crecimiento de la violencia, cambio cualita-

tivo en las funciones de los ejércitos latinoamericanos, aparición de grupos paramilitares, tráfico de armas, violaciones a los derechos humanos, etc. Además, en algunos casos, la lucha contra el narcotráfico ha significado soluciones inaceptables: intervención, secuestros, reorientación de las actividades de diversos organismos de Estados Unidos. Frente a esto, América Latina debe continuar basando su acción en el Derecho Internacional Público.

## Integración

Para Cerrutti la integración es un fin instrumental que quiere un desarrollo adecuado para la región y una participación respetada en la comunidad internacional. Por eso, entre sus "condiciones" debe señalarse la democracia (que implica redistribución al ingreso y el ejercicio del poder), el respeto a los derechos humanos (las tres generaciones de derechos hoy codificados) y el medio ambiente (que actualmente enfrenta la paradoja de poner a la naturaleza al centro, para que el ser humano continúe en el centro).

La unidad no puede significar homogeneidad, pero puede ser pensada como la capacidad de unificar la diversidad (es el caso de la integración europea, pensada en "chico" y hoy enfrentada a la "otra" Europa), porque aún en la diversidad puede haber orientaciones comunes. Una parte de la incógnita sobre la integración reside en quién habrá de realizarla: las élites o los pueblos. Cerrutti, José Martí y Alfonso Reyes ya daban las claves de la problemática actual ("universales sí, pero no desarraigados").

Al argumento de los economistas de que nuestras economías no son complementarias, Cerrutti señaló que debe oponerse el ejemplo de la Comunidad Europea y la integración del área del Mediterráneo, que implicó, fundamentalmente, voluntad política.

Para Carvalho es necesario considerar las diferencias existentes entre las integraciones europea y latinoamericana. Para él, las organizaciones regionales, como una red de acuerdos de complementariedad económica, reunidos en un primer gran acuerdo regional, pueden significar un primer paso hacia la integración. Pero ésta también debe implicar aspectos como la transferencia de tecnologías, la formación de personal y la creación de tecnologías propias no contaminantes.

En todo caso, para caminar hacia la integración debemos abrirnos unos a los otros, eliminando cuestiones nimias, y continuar con los mecanismos regionales de consulta y acuerdos multilaterales. La agenda de América Latina debe ser un elemento articulador que permita prever los elementos sustanciales de los nuevos escenarios. Finalmente, el Tratado Trilateral de Libre Comercio no es sólo una necesidad para México.

Para Boris Yopo, entre los factores sistémicos que han conducido a una retórica integracionista y de esfuerzos inconclusos, hay que considerar la hegemonía de Estados Unidos (que ha impedido la concertación al interior de la propia América Latina), los pocos intentos de implementar políticas exteriores autónomas, la escasa o nula relevancia de América Latina en la política exterior de los propios países de la región y el predominio del multilateralismo.

Para Villarreal, con el Tratado de Libre Comercio (TLC), la integración va a continuar; sólo que la integración antes silenciosa hoy se negocia. La estrategia inmediata de Estados Unidos es comercial y de flujos, pero México debe proponerse avanzar hacia la integración de la base productiva.

### Perspectivas

Para Thiago Cintra, el nuevo perfil (geoeconómico) del poder implica un modelo de cooperación, que plantea la cuestión de cómo instrumentar una integración entre Estados nacionales con desarrollo diferenciado.

Para Roberto González, la diplomacia estratégica es sustituida por la economía, el narcotráfico y la ecología, entre otras, y el dilema de la seguridad ha quedado a nivel de conflictos regionales. Además, por las tendencias contradictorias y pese a las apreciaciones de George Bush al término del conflicto del Golfo Pérsico respecto al surgimiento de un Nuevo Orden, el sistema internacional es bastante impredecible.

Hoy los paradigmas de las relaciones internacionales se encuentran en debate; y es necesario elaborar uno nuevo porque de ello dependerá cómo se actuará sobre el sistema internacional. En ese nuevo paradigma no se puede dejar de reconocer la importancia del Estado, la interdependencia y la globalización, pero también los elementos asimétricos, retomar la dimensión normativa del viejo

idealismo, y finalmente, debe contribuir a la formación de un Nuevo Orden Internacional.

Según Cerrutti, las "condiciones" para la integración (la democracia y el respeto a los derechos humanos) hacen evidente la necesidad de una cuidadosa reforma del Estado, ya que en América Latina se inventa al ciudadano desde arriba. Sin embargo, debilitando al Estado, muy probablemente se debilite a la sociedad civil.

La problemática que enfrenta el Estado-nación abarca la redefinición de las distintas "fronteras" (nacionales, entre "integrados" y marginados, la definida por la revolución científico-técnica, la de la legalidad y las disciplinarias —esto especialmente en lo que se refiere a la desestructuración del paradigma del Estado-nación, a la redefinición de la soberanía y de la identidad). Una limitación muy grande es que la coyuntura tiene ocupado a América Latina, y no se piensa en términos de mediano plazo.

En suma, frente a un contexto internacional impredecible (caracterizado por una reestructuración basada en la universalización de los valores políticos occidentales, la globalización de la economía y la formación de bloques), la aspiración latinoamericana de unidad fluctúa entre dos posiciones: la expuesta por José Thiago Cintra, para quien la ciudadanía latinoamericana es viable, pero no puede ser supranacional por la falta de lealtades, y la sugerida por Héctor Manuel Ezeta, para la cual puede decirse que los latinoamericanos tenemos una doble identidad: nacional y latinoamericana. Las dos Cumbres Iberoamericanas realizadas hasta ahora aspirarían a realizar esa comunidad.