

Latinoamérica en el Sistema Internacional

El sistema internacional de la Post-guerra Fría

El mundo es un lugar incierto. La aceleración de la globalización del intercambio económico, financiero y electrónico y el final de la guerra fría han puesto en movimiento fuerzas de cambio y realineamiento que están lejos de ser resueltas

La salud y el bienestar mundial en general se han incrementado, pero se han concentrado aún más.

En muchas naciones y regiones, la grieta entre ricos y pobres se ha ensanchado.

La misión de la OTAN de defender a los albaneses de Kosovo contra su propio gobierno, la escalada nuclear entre la India y Pakistán, y el forcejeo impotente de la comunidad internacional en respuesta al conflicto brutal y a las masacres genocidas en Bosnia y África Central o el colapso del Estado colombiano frente al ataque de narcoguerrillas ilustran este estado de incertidumbre en la política y la seguridad mundiales.

Durante la guerra fría, la existencia de dos potencias dominantes, ideológicamente opuestas, en constante conflicto, resultaban en una estructura rígida, bipolar, para el sistema internacional. Los diseñadores de políticas daban a los asuntos de seguridad –definidos en términos de conflicto militar y nuclear entre Estados- una clara prevalencia sobre las preocupaciones económicas, sociales o de desarrollo. En la era de la Post-guerra Fría, sin embargo las amenazas al estado de bienestar o la subversión por un enemigo declarado ha dado camino a una variedad de peligros menos definidos y la estructura bipolar del poder global ha colapsado y no ha sido remplazada todavía.

Lo que una vez fueron problemas sub-regionales como la crisis económica en Indonesia, la guerra étnica en Yugoslavia o la estabilidad política en Corea del Norte, pueden ahora tener consecuencias inmediatas en el otro extremo del mundo. Los tradicionales conflictos interestatales continúan siendo un problema en ciertas regiones, pero se está dando cada vez más y más atención a amenazas no tradicionales tales como el terrorismo internacional, la proliferación de armamento nuclear y biológico, el tráfico organizado de estupefacientes, las crisis económicas internacionales y la migración de personas. Estos problemas no pueden ser resueltos unilateralmente. Requieren de la cooperación multinacional.

View metadata, citation and similar papers at www.cobec.org servicio de difusión de la creación intelectual y de inversión  **COBE** de la Guerra Fría hacia uno recién nacido, más dinámico y multidimensional. La naturaleza de este sistema emergente, la dirección de su evolución y las implicancias para el poder y el desarrollo de los Estados-nación y de otros actores importantes durante las próximas décadas son fuente de debate no sólo entre diseñadores de políticas sino también en la comunidad académica. Para entender el sistema emergente es importante entender las fuentes de las reglas por las cuales el sistema será juzgado y gobernado. ¿Quiénes son los hacedores de estas reglas y quienes son sus tomadores? Durante la Guerra Fría esta distinción era brutalmente clara. Hoy nada está claro.

Una apreciación del sistema internacional de la Post-guerra Fría debe comenzar con un racconto de los varios acercamientos conceptuales favorecidos por analistas prominentes y por eruditos, dado que la dirección de este debate internacional, como en el pasado, determinará las percepciones y las ideas de los diseñadores de políticas, así como su acercamiento a los varios desafíos de la nueva arena internacional. Una interpretación institucionalista del nuevo sistema internacional enfatiza la creciente interdependencia y la expansión de intereses y principios compartidos, y argumenta que los Estados persiguen cada vez con mayor fuerza lograr sus intereses mediante la participación en instituciones internacionales.

La interdependencia requiere el reconocimiento de reglas, estándares y normas de conducta, incluso formalizadas y aseguradas por instituciones internacionales como las Naciones Unidas o la OMC, e incluso articuladas por redes internacionales de actores no estatales. Para los países que manejan menos poder en el sentido tradicional del mismo, incluyendo los de América Latina, la participación en instituciones internacionales difunde el poder y les provee de oportunidades de jugar un papel en la formación de valores y reglas institucionales. La construcción de reglas ocurre ahora mediante una ancha variedad de mecanismos y ha devenido en menos jerárquica.

Pero no todos los analistas ven la construcción de reglas de esta manera.

No obstante la reciente tendencia de incremento de la cooperación internacional, analistas realista o neo-realistas continúan enfatizando que el conflicto interestatal y la persecución del poder por los Estados nacionales en el propio interés son las características sobresalientes de las Relaciones Internacionales.

Desde una perspectiva realista, los Estados Unidos actualmente disfrutan de un poder inigualado en el centro de un sistema unipolar, pero otras naciones o entidades –la Unión Europea, Japón y China, en principio- están en la cresta como contendientes para reinstaurar el tradicional balance de poderes a escala global, aunque la intervención en Kosovo en 1999 sugiere que las naciones europeas no están seguras aún sobre cómo utilizar su poder. El nacionalismo –o las energías nacionalistas de los grupos étnicos o religiosos- y los conflictos que ellos engendran son menos la excepción y más la regla en la era de la Post-guerra Fría.

Los realistas apuntan a la indecisión y a la debilidad de instituciones como la OTAN y la ONU como evidencia de sus argumentos.

Otro acercamiento, más empírico, para describir el sistema internacional enfatiza las crecientes disparidades entre naciones en términos de salud, estándares de vida y de desarrollo político y económico. El desafío central que están indicando varios de los más disputados asuntos en las relaciones internacionales, incluyendo la migración humana, el crimen internacional y el tráfico ilícito de drogas, los vínculos entre Estado y terrorismo, la conservación del medio ambiente, están señalando esta división. Samuel Huntington marca estas líneas de quiebre entre regiones de diferentes etnias o religiones. Por ejemplo él predice el creciente conflicto entre el África musulmana y el Medio Oriente y la Europa cristiana. Otros análisis sensibles a las diferencias regionales dividen al planeta sobre una base de grados de estabilidad democrática, desarrollo internacional y capacidad del Estado. Las democracias industrializadas forman una "zona de paz", donde los conflictos militares entre Estados acarrearán un costo económico y social tan alto que casi se ha vuelto obsoleto, aún cuando la mayor parte del resto del mundo constituye una "zona de conflicto", en la cual las naciones y comunidades pelean entre sí por una porción que va encogiéndose del pastel económico mundial.

La atención internacional dada a asuntos como los derechos humanos y la protección del medio ambiente, ilustran una importante tendencia en el sistema internacional: la exportación o imposición de los valores liberales de Occidente hacia el resto del mundo. Las acciones basadas en estos valores como el establecimiento de un tribunal internacional para crímenes de guerra en La Haya y el arresto en Inglaterra del ex dictador militar chileno General Augusto Pinochet elevan profundos cuestionamientos con respecto a la capacidad soberana de los Estados de definir y llevar adelante su propia justicia. Muchos analistas son escépticos sobre las demandas idealistas detrás de estos mecanismos, y señalan que los Estados Unidos alcanzaron su predominio actual convenciendo a las demás naciones de los beneficios de la participación en un sistema internacional económico y político dominado por ellos.

El concepto tradicional de soberanía estatal y de un sistema internacional formado por la interacción entre Estados-nación también está siendo desafiado por la creciente influencia de una variedad de actores no gubernamentales. Los Organismos Internacionales no Gubernamentales (ONGs) y otras redes de trabajo sobre intereses especiales han demostrado una creciente capacidad de presionar sobre las políticas nacionales en asuntos como la protección del medio ambiente y los derechos humanos. Estos grupos pueden ser legalmente reconocidos por uno o varios gobiernos, pero prosperan sin la regulación de un único gobierno. Su independencia de los Estados soberanos es tan polémica como su independencia de las corporaciones privadas. Ellos son producto de la globalización y del esparcimiento mundial de las libertades democráticas, y como tales se vincularon para multiplicarse a medida que las democracias alrededor del mundo se consolidaban e integraban cada vez más. En el mundo menos desarrollado, en particular, las decisiones de las corporaciones multinacionales o de los inversores privados pueden afectar dramáticamente la vida de los ciudadanos.

Las soluciones a las crisis en Asia, Rusia y Brasil –o la respuesta, dado que no todas ellas han sido "solucionadas"- fueron aconsejadas e impuestas por agencias multilaterales que están jugando roles cada vez más importante en el nuevo sistema mundial

Latinoamérica en la era de la Post-guerra Fría

Las naciones de América Latina enfrentan el desafío y la oportunidad de actuar dentro de la cada vez más compleja arena internacional.

Durante la Guerra Fría las naciones de esta región tenían básicamente tres opciones estratégicas: Podían aliarse con los EE.UU. y cooperar con las políticas de seguridad de los EE. UU.; oponerse a los EE. UU. y arriesgarse a sufrir las consecuencias; o esconderse. Su espacio para actuar en forma autónoma dentro del sistema internacional estaba severamente limitado. En los 1980's la capacidad de los países de América Latina de tener una visión estratégica se vio aún más entorpecida por la necesidad de tratar con severas crisis económicas. Los modelos económicos basados en el Estado, como el de Importación-Sustitución-Industrialización fueron ampliamente desacreditados, junto con los gobiernos autoritarios o populistas que los habían impulsado. Una ola de apoyo a la democratización y a la liberalización económica recorrió la región. Contrariamente a lo ocurrido en décadas anteriores en las que las sugerencias políticas del exterior fueron atacadas como imperialistas, la mayoría de los países se sintió en línea con el "Consenso de Washington", un conjunto de sugerencias políticas realizadas por agencias internacionales de préstamo y por el gobierno de los Estados Unidos, que eran "amigables" a los intereses de los prestamistas internacionales. Alternativas políticas análogas a la "Tercera Vía"

en Europa, no aparecieron hasta el final de los 1990's, cuando las altas tasas de desempleo, economías estancadas, y nuevas disparidades hicieron más convincentes las soluciones populistas y estatistas.

Con el extenderse del sistema de gobierno democrático y de la economía de libre mercado, el inicio de los 1990's dió testimonio de una convergencia de ideología política y económica sin precedentes a lo largo de América. El espíritu del Pan Americanismo fue revivido.

La renovación de la buena voluntad y de la cooperación hemisférica alcanzó su punto máximo a fines de 1994 con dos eventos significativos: la Cumbre de Miami que lanzó el proyecto del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y el comienzo del North American Free Trade Agreement (NAFTA).

Sin embargo ellos representaron ciertas versiones contradictorias acerca de cómo esas relaciones debieron ser consolidadas. La iniciativa de la Cumbre, que fue guiada por una serie de reuniones hemisféricas en diversos niveles a través de los 1990's, representó un nuevo modelo de relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina. Conforme con el modelo, cada país progresaría individualmente hacia una economía más abierta y hacia una serie de conjuntos de leyes y estándares basados en principios democráticos y de libre mercado, como la protección de los derechos humanos, el mejoramiento del desarrollo social y la responsabilidad medioambiental.

El NAFTA, por otro lado, fue un pacto económico cuidadosamente negociado entre tres compañeros, diseñado para impulsar el crecimiento económico por medio del incremento del comercio y la inversión. El objetivo fue apretar los lazos entre dos de los más importantes socios comerciales de los Estados Unidos y la gigantesca economía de los EE.UU. La creación de esta zona exclusiva de comercio fue rápidamente percibida por otras naciones de Latinoamérica como una amenaza a su acceso al mercado de los EE.UU., del que varias de sus industrias exportadoras dependían. La relativa ventaja de la membresía proveía de un fuerte incentivo para la unión. Esto fue posible, sin embargo, sólo mediante negociaciones individuales con los países del NAFTA, una estrategia que fortaleció la mano de los Estados Unidos —y también las de México y Canadá— en el proceso hacia la integración hemisférica. Brasil, en particular, cuestionó el mandato de los EE.UU. de una integración abierta y multilateral y se posicionó a sí mismo y al acuerdo comercial MERCOSUR como una alternativa a una integración regional dominada por el NAFTA. Desde el inicio, el proyecto de una integración Pan Americana estaba sujeto al desafío de intereses contradictorios.

El resurgir de la inestabilidad en el final de los 1990's

Tarde en los 1990's, sin embargo, el modelo de economías abiertas que generó tal excitación por una década demostró tener sus riesgos. América Latina ha unido a los países en vías de desarrollo alrededor del mundo en la reconsideración de los costos de la desregulación del comercio internacional y del flujo de inversiones, en la crítica a la efectividad del marco internacional que da sustento al libre mercado internacional, y en el cuestionamiento de las virtudes de mercados domésticos desregulados. El costo real y potencial de la globalización ha golpeado no sólo sobre México y Brasil (y por extensión sobre todos los miembros del MERCOSUR, ahora crecientemente dependientes de la salud de la economía de Brasil), sino también sobre economías pequeñas.

En años recientes las crecientes turbulencias en América Latina han conducido a gobiernos y a analistas extranjeros a focalizarse nuevamente en asuntos de seguridad. Las crisis políticas y sociales en Venezuela, Ecuador, Colombia, Paraguay y Brasil, así como las frágiles situaciones políticas en México, Guatemala y Chile –por nombrar algunas- indican que la estabilidad regional está lejos de ser segura. Las amenazas tradicionales a la seguridad regional tales como las disputas fronterizas y otros antagonismos entre Estados han sido relativamente estabilizadas, pero no han desaparecido. Sumándose a estas amenazas tradicionales en materia de seguridad un número de amenazas no tradicionales y transnacionales, como el tráfico ilícito de drogas, los flujos migratorios y la degradación ambiental son cada vez más comunes en América Latina. La inestabilidad política y económica, que históricamente ha servido para legitimar la intervención de los EE.UU. y de otras naciones, ha reaparecido como una amenaza potencial a la seguridad regional. Sin una dramática reforma y un incremento de recursos, las instituciones existentes como la OEA, la Junta Interamericana de Defensa o los componentes de seguridad del proceso de reunión de cumbres se demuestran incapaces en la formulación de una respuesta multilateral a estos asuntos de seguridad. En tiempos de crisis, si estas instituciones multilaterales aparecen débiles o vacilantes, la presión eleva a los Estados Unidos a reafirmar su rol de actor unilateral hegemónico, especialmente en casos como el del tráfico ilícito de drogas en Colombia, donde la política doméstica de los EE.UU. es más sensible. Las preguntas respecto de qué clase de marco institucional es el más apropiado para tratar con estas diferentes clases de amenazas, y qué instrumentos están listos para tratar con fuentes de inestabilidad no tradicionales y transnacionales ; son cada vez más importantes. La arquitectura de las relaciones hemisféricas se presenta como inadecuada para el sistema actual. Sin tal arquitectura las naciones de la región aparecen intimidadas por el espacio a ellas abierto en el sistema internacional.

Los desafíos a la estrategia política latinoamericana en el fin de siglo

La creciente heterogeneidad política y económica latinoamericana

Las tensiones de la Guerra Fría limitaron las dimensiones de las dimensiones estratégicas de las relaciones internacionales de Latinoamérica. Los EE.UU. utilizaron una aproximación unidireccional hacia la región que confundió las diferencias entre las naciones. El grado de oposición gubernamental al comunismo fue la principal consideración en la condición de cada país. Desde el final de la Guerra Fría esta mentalidad se ha abandonado frente a la expansión de los lazos sociales, económicos y políticos entre los países del hemisferio y sus socios mundiales, lo que ha incrementado el grado de complejidad de Latinoamérica.

Las variables fundamentales en la determinación del rol internacional de un país –la naturaleza y grado de la influencia de los EE.UU. en las relaciones regionales, la habilidad para competir en un mercado global y el éxito de los esfuerzos por integrarse subregionalmente con sus vecinos- cambian dramáticamente. Aún más, las fuerzas de la globalización y de la integración regional se muestran incrementando estas diferencias en lugar de reducirlas, lo que complica la solidaridad latinoamericana de cara a las negociaciones con terceras partes externas a ella, como los EE.UU. o la Unión Europea. La competitividad de los mercados globales incrementa el significado de la cooperación y de la integración en el nivel subregional. El futuro crecimiento de estos bloques comerciales y su potencial para profundizar la integración es la cuestión básica en las mentes de muchos diseñadores de políticas Latino Americanos.

En términos estratégicos, no siempre es claro cómo la política exterior puede apoyar la conducción de una

nación hacia el desarrollo sustentable. La Argentina de Carlos Menem tomó una decisión explícita de incluirse dentro de las fuerzas para el mantenimiento de la paz de la ONU como una manera de demostrar su confiabilidad. Del mismo modo, el gobierno de Menem envió barcos al Golfo Pérsico para mostrar su nueva solidaridad con los EE.UU. En contraste, Brasil, Chile y México han sido más lentos y renuentes a participar en las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Brasil, que ha declarado abiertamente su ambición de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad, continúa siendo tímido en la afirmación de su influencia internacional. El Ministro de Relaciones Exteriores Luiz Felipe Lampreia indicó que Brasil, que ha sido por décadas extremadamente sensible a los asuntos relativos a la soberanía nacional, sería un país hegemónico tímido, aunque sus discursos durante la crisis de 1999 en el MERCOSUR indican los límites a la timidez de Brasil.

El legado de asimetría hemisférica y de unilateralismo de EE.UU. es una pesada carga sobre las naciones de Latinoamérica.

Cuando en los 1990's los EE.UU. indicaban una nueva disposición a cooperar, a tratar con el tráfico ilegal de drogas, con la limitación de armamentos o con asuntos medioambientales, la mayoría de las naciones latinoamericanas se replegaron, inseguras de cómo tomar ventajas de la apertura. Con la excepción de la posición extrema de la Argentina, las naciones de Latinoamérica no mostraron confianza o seguridad en su exploración de cómo jugar un rol ampliado en los asuntos globales.

Es como si habiendo sido "tomadores de reglas" por tanto tiempo, ellos fueran incapaces de actuar como "hacedores de reglas". Hasta que lo sean, sus opciones estratégicas continuarán siendo limitadas, como lo fueron durante la Guerra Fría. Sólo que ahora ellos estarán tan auto-limitados como limitados por factores y fuerzas exógenas.

La naturaleza indeterminada del sistema internacional y el grado de influencia de los Estados Unidos en los asuntos regionales

Latinoamérica recibe poca atención en los EE.UU. y en Europa. Esto se debe claramente a que no se la percibe como poseedora de ninguna amenaza significativa a la seguridad de los Estados-nacionales que dominan las relaciones internacionales. Una perspectiva realista sugiere que esto seguirá siendo así hasta o a menos que Brasil o México desarrollen economías primermundistas de peso o capacidad militar y logren la estabilidad suficiente para usar ese peso dentro del sistema internacional. Un vistazo amplio, sin embargo, sugiere que las naciones de Latinoamérica están volviéndose cada vez más importantes en los términos de economía y seguridad para quien ejerza la hegemonía global –aún cuando sus líderes demoran en reconocer este hecho- y para el mundo entero. Y, todavía, parece que ambas partes, Latinoamérica y los EE.UU., no están seguros sobre cómo actuar cooperativamente. Quizás el mayor indicador del poder de las relaciones futuras y a largo plazo entre EE.UU. y Latinoamérica sea el hecho de que los Latinos son la minoría Estadounidense de más rápido crecimiento, y están ganando rápidamente un espacio político y cultural en los asuntos domésticos de los EE.UU.

Estas tendencias no garantizan el crecimiento de la influencia Latino Americana en esta relación históricamente asimétrica. En muchos casos lo que garantiza son grandes tensiones. Si las tensiones que acarrea el incremento

de la integración no encuentran en ambos lados una creciente apertura y disposición a la cooperación, los EE.UU. probablemente cometan una vez más el error de pensar en términos unilaterales e intervencionistas. Como los países de Latinoamérica –y especialmente los del Caribe – buscan incrementar su influencia en los asuntos internacionales, sus grandes oportunidades y desafíos estarán en el diseño y gestión de sus estrechas inter-relaciones con los Estados Unidos.

La significancia política a largo plazo de estos lazos, especialmente de la integración regional, es un asunto discutido entre los estudiosos. Robert Keohane duda sobre la significancia política y durabilidad de la integración regional, sugiriendo que la moderna estructura económica de Europa necesita de congruencia política y de un sistema unificado de seguridad, y que la experiencia histórica le proporciona motivos políticos poderosos para la integración, de los que América Latina carece. Todavía, sin integración, Latinoamérica puede ser marginada dentro del sistema global; la influencia de cada país depende de su éxito en sumarse a la globalización.

La necesidad de una aproximación multi-dimensional a las relaciones estratégicas

Las iniciativas de integración son crecientemente multi-dimensionales. En épocas anteriores, los escenarios estratégicos hipotéticos previeron conflictos militares entre Brasil y Argentina, Uruguay o Bolivia. En el actual sistema internacional, sin embargo, los costos que una acción de ese tipo generaría para la comunidad internacional y el daño a la economía brasileña de pérdida de sus más importantes socios comerciales, serían prohibitivamente altos. Mediante el fomento de esta interdependencia, el MERCOSUR ha contribuido a la estabilidad y seguridad sub-regionales, así como a su crecimiento económico. Hoy el MERCOSUR continúa siendo una importante herramienta para el fortalecimiento de la democracia entre sus miembros., como lo evidenció el rol central jugado por sus Estados miembros en su firme respuesta al intento de un golpe militar en Paraguay durante el año 1998. Estrechos lazos económicos entre Chile, Argentina y Brasil también han pavimentado el camino para mejorar la seguridad en el Cono Sur. En años recientes, ejercicios militares conjuntos entre antiguos enemigos se han convertido en rutinarios, y en los comienzos de 1999 los gobiernos de Chile y Argentina finalmente resolvieron su última disputa territorial.

No obstante, la integración regional por sí sola no es suficiente para lograr un rol global de realce, y potencialmente puede tanto generar problemas de seguridad como ayudar a resolverlos. La importancia estratégica de estas iniciativas no debe ser subestimada.

Con el MERCOSUR y la tendencia general de la región hacia la integración y la cooperación, una consideración institucionalista del comportamiento internacional es particularmente apropiada para América Latina. Si el sistema internacional es de hecho crecientemente institucionalizado, entonces América Latina debe gozar de una ventaja relativa en sus esfuerzos por una mayor inserción, debido a su familiaridad con los manejos políticos de la cooperación. En el sistema internacional institucionalizado, el rol de una nación en los asuntos internacionales es determinado por la naturaleza y extensión de su involucramiento en las instituciones que están a su alcance. ¿Es un país un socio responsable y activo o es un socio inactivo y no participante, o un elemento de obstrucción dentro de la institución? Algunas naciones como Canadá o Suecia han formulado roles exitosos y muy activos para sí mismos no obstante su relativamente escaso poder económico o militar. Su influencia, desproporcionada de acuerdo con una valoración puramente realista de sus capacidades económica y militar, es el resultado de la legitimación que han obtenido mediante su participación activa en instituciones e iniciativas internacionales. La

teoría institucionalista sugiere que las instituciones internacionales o "regímenes" benefician a los "seguidores de reglas" o países menos poderosos en dos sentidos. Primero, les ofrece un foro de mayor igualdad para la expresión y persecución de sus intereses; y segundo, los compromisos de los países más poderosos con esos regímenes los refrenan de actuar unilateral y agresivamente, y los incentivan a perseguir sus intereses por el camino de las iniciativas coordinadas y multinacionales.

Esto puede actuar de varias formas, y no siempre en beneficio de los "tomadores de reglas". Por ejemplo, Chile disfrutó de una influencia internacional considerable durante los 1990's como el modelo de cómo seguir la ortodoxia económica del "Consenso de Washington". Cualquier imperfección en la democracia chilena era ignorada o desestimada por aquellos que, en el Norte, cantaban alabanzas a la apertura económica chilena. Tan confiado estaba de la influencia internacional de su país, que la elite gobernante de Chile fue tomada por sorpresa por la reacción internacional al arresto por Gran Bretaña del General Augusto Pinochet a requerimiento de un juez español, bajo el cargo de violación a los derechos humanos de ciudadanos españoles y chilenos durante su dictadura. El entusiasta abrazo de Chile a las reglas de la economía del mercado global no lo absolvió del seguimiento de las reglas de los valores democráticos, incluso cuando esas reglas estaban aún en proceso de debate y reformulación.

Considerando el legado histórico de la intervención en los asuntos regionales de los EE.UU., Inglaterra y de otras potencias, el éxito de las instituciones y regímenes que reducen la probabilidad de acciones similares en el futuro es crucial para los intereses de América Latina. Si las naciones de Latinoamérica buscan incrementar su presencia en la arena internacional, los diseñadores de políticas en Latinoamérica deben mirar más allá de las opciones y mecanismos tradicionales de las relaciones internacionales. Las formulaciones de política exterior de enfoque estrecho son cada vez más anacrónicas en las relaciones internacionales Latino Americanas. Sin la Guerra Fría los gobiernos Latino Americanos no pueden hacer alarde por más tiempo de la paranoia de los Estados Unidos y de los soviéticos por asegurar sus favores. Las políticas de fuerte solidaridad con los países del tercer mundo, basadas en la ideología o la percepción de conflictos estructurales con las potencias industrializadas sólo causan un auto-daño en una época marcada por los beneficios de una creciente y global apertura e interdependencia.

Igualmente desastroso sería el resurgir del concepto tradicional de poder regional basado en la amenaza militar o en la expansión territorial. Hay una creciente separación entre las naciones que actúan dentro del marco institucional definido, las normas del Occidente liberal para el desarrollo internacional; y aquellos que optan en cambio por desafiar al sistema. En el último siglo y medio, en tiempos de conflictos, muchos países de Latinoamérica han mostrado una tendencia socio política a preferir comprometerse en negociaciones formales, políticamente definidas antes que emprender la guerra. Como resultado, al menos en este siglo, las relaciones entre las naciones de Latinoamérica han sido remarcablemente pacíficas. En relación con África, Asia o Europa del Este, Latinoamérica está política e ideológicamente bien dispuesta a tomar parte en los beneficios de la expansión de la estructura formal en el sistema internacional.

Robert Keohane enfatiza que el éxito de un país en el manejo de las fuerzas impuestas por la globalización dependerá de la estabilidad y de la sensibilidad de su sistema democrático. Políticas como la promoción de las industrias de alta tecnología y de bienes de exportación, de mejoramiento de la protección ante la volatilidad de los flujos de capitales, de mejor regulación del sistema bancario, de protección inequívoca a los derechos de propiedad intelectual, de puesta en escena de un nivel de pagos socialmente responsable pero económicamente competitivo y de creciente involucramiento en iniciativas multinacionales, lo que requiere de instituciones públicas eficaces.

Las naciones de América Latina podrían también beneficiarse promoviendo el mayor conocimiento y comprensión en el exterior. Como la difusión del "soft-power", la diseminación de la cultura y de la información Latino Americanas a lo largo del mundo aumenta la atención internacional, y el paso del tiempo construye lazos culturales y legitimación política.

Ernest R. May señala que durante los 1950's y 60's, América Latina fue un lugar cómodo para la empresa intelectual, La escolaridad en Latinoamérica generó los modelos embrionarios y las teorías que se opusieron al pensamiento predominante en asuntos de desarrollo internacional y relaciones económicas. Chile en particular se hizo de una reputación de líder intelectual de los países menos desarrollados, y Brasil se autoproclamó campeón de la unidad política del Tercer Mundo en contra del Norte. Mientras estas iniciativas se daban en gran medida en respuesta a la estructura de la Guerra Fría y condicionadas por ella, representaban una energía política y un espíritu de innovación ausente hoy en la región.

A la luz de la indiferencia recibida por parte de los gobiernos de los Estados Unidos y de otras potencias, Latinoamérica debió buscar otro tipo de relaciones y socios que pudieran ser más útiles. La comunidad política de Washington da a Latinoamérica baja prioridad, pero los intereses de la comunidad empresarial de los Estados Unidos continúan creciendo. Lo mismo puede decirse de las relaciones con la Unión Europea. Las uniones transnacionales entre Organismos No Gubernamentales (ONGs), cuerpos académicos, organizaciones sociales o culturales y otros grupos de interés especial se están multiplicando a través de los beneficios de las tecnologías de las comunicaciones modernas y los crecientes lazos económicos. Las naciones de América Latina deben animarse y fortificar sus uniones menos formales con el objeto de insertar sus comunidades y sus políticas dentro de aquellas del mundo democrático. Estas, además, son arenas en las cuales América Latina puede aspirar a ser un hacedor de reglas y no sólo un seguidor de ellas.

El propósito de estos instrumentos no tradicionales de política exterior es ganar legitimidad dentro del sistema internacional. Una nación aumenta su legitimidad participando activa y responsablemente, expresando una agenda clara y consistente y construyendo fuertes lazos económicos y sociales entre ella y el resto del mundo. Esta legitimidad realizada puede ser aplicada a apoyar aproximaciones ideológicas e institucionales a los asuntos globales más en línea con los intereses y principios de la nación y de sus socios regionales. Los países de América Latina deben entender que está dentro de sus intereses estratégicos nacionales el participar y apoyar la creciente institucionalización del sistema internacional.

El debate sobre la globalización y el orden mundial: un análisis político

Alberto Sepúlveda Almarza*

Abogado, M.A. en Relaciones Internacionales, M.A.L.D. en Derecho y Diplomacia de Fletcher School of Law and Diplomacy, Diplomado de Estudios Internacionales, Escuela Diplomática de España, Diplomado de Ciencia Política y Derecho Constitucional, del Centro de Estudios Constitucionales de España, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid

Introducción

La presente ponencia "El Debate sobre la Globalización y el Orden Mundial: Un Análisis Político" tiene por objeto precisar conceptos como: "globalización", "El Estado y su papel en la economía post Guerra Fría".

Como lo indica su título, en este trabajo se hace un análisis político del fenómeno de la globalización y de sus implicancias, con el propósito de contribuir a la claridad del debate contemporáneo en aspectos tales como las consecuencias económicas de la tecnología de la información, los nuevos centros de poder que están emergiendo y la revisión del papel del Estado como consecuencia del fin de la Guerra Fría y de la emergencia del poder de las empresas privadas en el mundo.

Dentro del propósito señalado, aquí se entrega un proceso de reflexión a partir de datos conocidos por todo lector con un nivel mediano de información, aspirándose a llegar a un público no especializado en Ciencia Política o en Relaciones Internacionales. Por ello se ha buscado facilitar la lectura, eliminado el uso de cuadros, gráficos y citas de numerosos textos, y se ha procurado afanosamente lograr la sencillez del lenguaje. Confiamos en haber cumplido estos objetivos.

El debate

La palabra "globalización" ha dado origen a una serie de polémicas, muchas de ellas cargadas de furia moral, y de ahí la conveniencia de precisar los conceptos.

En la escena mundial contemporánea están madurando grandes tendencias que, en cierta medida, son la prolongación de situaciones que tienen casi tres siglos de duración. La primera es el desarrollo de las tecnologías de la información (T.I.) que aceleran la rapidez de la difusión de los conocimientos, de las noticias y de los flujos financieros; como consecuencia están cambiando drásticamente las condiciones de trabajo de la Humanidad.

La segunda tendencia se deriva del perfeccionamiento de los medios de transporte que, por una parte, han acortado el tiempo para recorrer las distancias y, por otra, permiten el desplazamiento cada vez más barato y, por ende, masivo de personas y mercaderías por todos los rincones del planeta. Hay que recordar que también en este caso nos encontramos con un proceso iniciado hace centurias, de hecho con las innovaciones en la ingeniería naval realizadas en el siglo XV que permitieron la construcción de barcos capaces de cruzar los océanos. De ahí la expansión europea en África, Asia y América, el surgimiento de los fenómenos del imperialismo y el colonialismo tanto en la economía como en la política mundial.

El tercer fenómeno incide con la caída del Muro de Berlín, en 1989, que llevó al fin de la Guerra Fría, a la desaparición de la Unión Soviética (URSS) y a la declinación de Estados Unidos. Estamos en una situación en la cual no existen, por el momento, países hegemónicos capaces o deseosos de imponer un orden mundial con todos los desafíos y peligros que implica una labor de este tipo. Hay, sin embargo, dos características que se profundizan en la actualidad. Por una parte el incremento de los elementos de poder de las grandes potencias como consecuencia del desarrollo científico y económico de las últimas centurias y las posibilidades que surgieron de generar aparatos estatales capaces de administrar unidades cada vez mayores en población y territorio. En el siglo XV comienza el proceso de creación y consolidación de los Estados Nacionales que

dominan a los señoríos feudales y se van proyectando por el planeta generando imperios coloniales que unificaron a todo el mundo bajo la hegemonía de Europa. Al final de la Segunda Guerra Mundial aparecen los Estados-Continentes, las superpotencias -EEUU y la URSS- que cuentan con una extensión de millones de kilómetros cuadrados y poblaciones enormes. El fin de la guerra fría ha visto la continuación del proceso mediante las asociaciones de Estados, como la Unión Europea, el desarrollo de la República Popular China, que supera los mil millones de habitantes, y la búsqueda de acuerdos económicos por parte de EEUU con los países americanos. El mundo marcha a la concentración en unidades políticas menos numerosas y más potentes. Sin embargo, como ya lo señalamos, en la actualidad no existe un centro hegemónico tal como se diera con las superpotencias durante la guerra fría.

La segunda característica, que tampoco es novedosa dice relación con la pugna, en el interior de los Estados y en plano internacional, entre aquellos grupos o instituciones que estiman que el poder se expresa básicamente en términos militares y que, por ende, la primera preocupación de una comunidad debe ser la elaboración y perfeccionamiento de estrategias y alianzas de seguridad para lograr la expansión de la influencia de una país. La alternativa contraria señala que los móviles meramente económicos son los dominantes y, en estas condiciones, los empresarios y comerciantes deben constituir la elite hegemónica. La pugna conceptual tiene siglos y es así que la expansión inglesa en Asia y África fue realizada en primer lugar por compañías privadas y luego fue consolidada por el poder militar y del Estado. El Imperio Británico fue, en gran medida, la obra de la empresa privada más que de designios expansionistas de la burocracia londinense. De ahí que Napoleón llamara a Inglaterra una nación de tenderos.

Los desarrollos en la informática, en los medios de comunicación y el fin de la Guerra Fría han generado una situación, que debería ser momentánea, a menos que la naturaleza humana hubiera cambiado y abandonado sus características de agresividad y codicia, en la cual no aparecen rivalidades profundas entre las grandes potencias y ello genera la sensación que la política y las estrategias de seguridad son cosas del pasado, temas irrelevantes en el mundo globalizado. De ahí que muchos señalan que los conceptos y procesos vinculados con la economía deberían ser la única preocupación de los gobiernos tanto en el plano interno como en el externo.

En este panorama de vacío político las grandes compañías transnacionales se han expandido por el planeta, sin mayor control por parte de los Estados, y están surgiendo empresas globales con agencias y empleados en varios países. De hecho, en la actualidad, la mayor parte de las transacciones comerciales internacionales se efectúan entre las diversas sucursales de las transnacionales. El fin de la Guerra Fría ha llevado, también, a la declinación de las ideologías que enfatizaban la Revolución. Hoy florecen conceptos que señalan que la única posibilidad de desarrollo de un país pasa por el desmantelamiento de su aparato público, la privatización de las empresas estatales, la disminución de los impuestos a las rentas de las personas y empresas y la idea que la función más importante de un gobierno es el apoyo a la labor de las grandes empresas nacionales o externas.

El mal manejo de las finanzas públicas por EEUU y la URSS, que derrocharon recursos en la confrontación estratégica-militar de las superpotencias durante la Guerra Fría, llevó al descrédito de los planificadores políticos y su reemplazo por los estrategas de las empresas transnacionales como los encargados de definir los intereses reales y las metas a obtener por los Estados en la escena mundial.

El problema que surge con el término "globalización" es que confunde una realidad histórica -el fin de la hegemonía EE.UU.-URSS- con una concepción ideológica por la cual los intereses de las empresas transnacionales y del gran capital privado pasan a ocupar el lugar que tenían antes los objetivos del Estado.

Afinando los conceptos

En nuestros días asistimos a un debate en el cual se confunden las acepciones de la palabra "Estado", especialmente en castellano. Estado puede significar "la Nación jurídicamente organizada" y así podemos hablar del Estado de Chile o el Estado de Polonia. La vida internacional sigue dominada por los Estados y son ellos quienes establecen el Derecho Internacional que regula incluso las acciones de las empresas transnacionales, ya sea mediante acuerdos bilaterales, o multilaterales o por medio de organismos internacionales como las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos.

Si bien han surgido diversos actores en las relaciones internacionales contemporáneas como los partidos políticos, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) o las empresas transnacionales, son los Estados quienes conservan el monopolio de la dictación de la ley internacional. Los demás actores juegan el papel de grupos de opinión o de influencia que hacen lobby o "cabildeo" sea ante un Estado, grupo de ellos, o ante los organismos internacionales, que están constituidos por Estados.

La segunda acepción de la palabra "Estado" se refiere a la idea de Administración Pública y, a veces se confunde, con el concepto del Gobierno. En los últimos siglos la Administración Pública ha crecido en todos los países del mundo ya sea para generar empleos para la clase media o para asumir tareas que se estiman de relevancia estratégica, económica o social. Aquí se plantean los siguientes problemas. En primer lugar existe consenso en que la Administración Pública se ha ampliado en forma desmesurada y que su labor es ineficaz en comparación con la gestión del sector privado. Ello implica dos tipos de definiciones que aún no están claras. La primera tiene que ver con las funciones que pueden pasar del ámbito público al privado y aquí surge el debate sobre las "privatizaciones". Existe un consenso en que varias de las empresas públicas o estatales deben pasar al área particular pero ello no implica, por se, un desmantelamiento de la capacidad empresarial del sector público. En muchas sociedades ha sido el aparato público quien ha llevado a cabo una tarea modernizadora desarrollando directamente actividades que requieren de enormes capitales y que no pueden ser asumidas por su sector privado nacional, debido a la ausencia de una burguesía poderosa. En otras situaciones el sector público ha favorecido la creación de empresas privadas nacionales capaces de competir en el mercado mundial. Podemos señalar como primer caso a Francia, desde la época de Colbert, y hasta EEUU en el desarrollo de la actividad espacial que colocó en manos de la NASA. En el segundo modelo están Japón, Corea, Indonesia y la Unión Europea en casos como la industria espacial y la aeronáutica.

De ahí que las "privatizaciones" tienen su límite ya que pueden implicar la entrega de empresas consideradas claves para el desarrollo nacional a manos de inversionistas extranjeros que, incluso, pueden ser del sector público de otros países. La venta de activos no siempre pasa a capitales privados extranjeros, pueden ser también comprados por empresas de otros gobiernos y ello origina un problema relativo a la seguridad nacional ya que un país puede terminar bajo el control económico de otro. Estamos, entonces, ante un tema complejo. De ahí que existan "privatizaciones" fáciles y otras que no lo son.

La segunda zona de debate incide con las funciones sociales del sector público que pueden ser asumidas por el privado y sobre cuales deben ser los mecanismos de control para asegurar el debido cumplimiento de las labores en beneficio de los usuarios. Los casos más claros son los relacionados con salud, educación y vivienda que pueden ser desempeñados por el sector privado en forma más eficiente que el sector público. No es necesario o indispensable que las casas sean construidas por empresas públicas o que existan servicios estatales de salud o que la educación quede radicada en escuelas administradas directamente por el Ministerio de

Educación. El problema de fondo se encuentra en la determinación de los mecanismos administrativos que impidan la concentración del poder en monopolios privados y que existan recursos para permitir que los sectores más pobres no queden carentes de educación, salud y vivienda. Es obvio que la situación varía de país en país y, en algunos casos, los servicios públicos se han ganado el respaldo de la población por su calidad, capacidad de gestión y espíritu de servicio. En otros países se encuentran absolutamente desprestigiados por su corrupción e incompetencia. De ahí que el proceso de transferencia tiene que ser analizado de acuerdo con la realidad de cada sociedad y no se pueden establecer normas inflexibles o dogmáticas.

La tercera área de polémica incide con la definición del ámbito de las atribuciones exclusivas del sector público. Tradicionalmente se ha considerado que la defensa, la administración de justicia, la diplomacia, la policía y la conducción monetaria y económica deben quedar en el ámbito del gobierno. Es más, se consideran funciones propias de todo Estado y que deben ser desempeñadas con criterios de bien común y no en beneficio de intereses privados. Las actividades reseñadas son las que permiten que una sociedad tenga el suficiente grado de cohesión como para permitir la existencia de un gobierno y que pueda actuar, como Estado, en la vida internacional. Incluso Adam Smith, el creador de la economía capitalista, estima que son funciones exclusivas del sector público.

Otra materia de debate se refiere a los distintos enfoques acerca de los criterios de gestión y hasta que punto pueden ser ampliados al sector público los métodos aplicados en la empresa privada. Se menciona la conveniencia de hacer primar conceptos como la eficacia y se señala que el sector público es demasiado "burocrático", entendiéndose por tal el abuso en trámites que dilatan las decisiones o, simplemente, el desinterés de los funcionarios para desempeñar sus tareas en forma expedita. Es obvio que, en este sentido, hay mucho que innovar y que las transformaciones en la informática, en las técnicas gerenciales y en los medios de comunicación pueden y deben extenderse al sector público. Pero hay que recordar, empero, que existe una diferencia fundamental entre las empresas comerciales y los servicios del Estado; las primeras tienen por fin el lucro, ganar dinero con sus operaciones, los segundos están para gobernar a una sociedad y defender sus intereses en el plano internacional.

Un gobierno no es eficaz si simplemente hace las cosas más rápido, tiene que lograr que las medidas tengan respaldo en la comunidad y ello implica negociar y, muchas veces, dilatar su aplicación cuando las resistencias son muy grandes. La función de gobernar está estrechamente ligada a la política, con "el arte de lo posible" y en ocasiones una solución que aparece racionalmente perfecta no puede ser aplicada bruscamente sin causar enormes alteraciones en la convivencia social. Hay tradiciones, estilos de vida y emociones que respetar. En toda comunidad humana la mejor vía para lograr la aceptación de las reformas es mediante la persuasión y ello implica el transcurso del tiempo. De ahí, entonces, que la adopción de métodos que son eficaces en la gestión de las empresas privadas requieren de un proceso de adaptación cuando tratan de aplicarse al sector público. Más aún cuando se refieren a temas de gran repercusión emocional.

Otra de las materias de discusión se refiere a la idea que en la actualidad habrían desaparecido las rivalidades entre los Estados y que las funciones de los gobiernos radican meramente en la promoción del comercio, el fomento a las exportaciones y el apoyo a las empresas transnacionales.

Aquí, de nuevo, nos encontramos con la confusión de conceptos. Para que exista una actividad económica o comercial es previa la existencia de un sistema político que garantice el cumplimiento de las reglas del juego entre los diversos actores de la sociedad, incluidos los económicos, que regule los conflictos y garantice la paz interna y externa. Toda guerra implica el fin del desarrollo económico centrado en la ampliación del consumo y su

reemplazo por la concentración de los recursos en la adquisición de materiales bélicos, con las matanzas desaparece la racionalidad comercial y la primera prioridad se centra en salvar la vida, en la mera supervivencia física. Para que la actividad económica se realice en forma sostenida es previo la existencia de un sistema político, de un orden que garantice la convivencia pacífica y el respeto al Derecho.

En la actualidad estamos ante un remanso internacional. La guerra fría entre dos superpotencias, EEUU y la URSS, ha terminado y, por el momento, no se vislumbran nubes de tormenta que amenacen con una Tercera Guerra Mundial. Hay, eso sí, fenómenos inquietantes como las matanzas africanas, la fuerza del fundamentalismo islámico en los países árabes o Irán que rechaza a la cultura occidental, o la posibilidad de una desmembración mayor de Rusia que genere un enorme vacío de poder en gigantescas zonas del Asia. Pero, aparentemente, ninguno de estos fenómenos pareciera generar tensiones tales que den origen a la Tercera Guerra Mundial.

Sin embargo estamos viviendo un cambio histórico.

Por primera vez, desde el siglo XV, la balanza del poder planetario se desplaza de los pueblos cristianos y occidentales de Europa y América del Norte al Asia. Otra vez emerge China tal como lo hiciera durante los siglos del Imperio Romano o en los momentos de la Edad Media en Europa y comienza a proyectarse como la principal potencia del mundo, de aquí a unas décadas más. Y con ello entra en crisis todo el sistema internacional tal como lo conocemos cuyos fundamentos económicos, políticos y jurídicos fueran desarrollados por los occidentales en los últimos quinientos años. Estamos viendo la aparición de nuevos poderes que tienen conceptos culturales distintos y que guardan recuerdos de humillaciones y expoliaciones por parte de los países cristianos.

La gran tarea de los próximos años es la de crear un sistema político mundial que integre a los centros de poder actuales y a los emergentes y así garantizar la paz y permitir el desarrollo económico de toda la Humanidad. Una de las enseñanzas elementales que nos da la Historia es que cuando no existe un orden internacional e interno que de satisfacción a los diversos actores la situación desemboca en la violencia, en la búsqueda de solucionar las diferencias por medio de la matanza, como decía Clausewitz la "guerra es la continuación de la política por otros medios". El siglo XX vió dos grandes carnicerías en las cuales se utilizaron armas cada vez más mortíferas. Las Guerras Mundiales mataron a decenas de millones de seres humanos, expandió la miseria por vastos sectores del planeta y rompió Imperios y Estados Nacionales sembrando el caos político. La lección fue aprendida por EEUU y la URSS que evitaron un combate frontal, más aún cuando las armas nucleares habrían destruido todo o gran parte del planeta.

El desafío actual es tomar las medidas para impedir una guerra futura entre China y las potencias occidentales como consecuencia de los cambios culturales de todo tipo que trae la declinación del actual Primer Mundo y la emergencia del Asia. La hegemonía del hombre blanco se acaba y hay que prevenir o suavizar las posibles explosiones de resentimientos nacionalistas que durante décadas han mantenido los pueblos que fueron colonia, en el pasado, de Europa o que estuvieron sometidos a la hegemonía de Estados Unidos, al "imperialismo yanqui". Hay humillaciones históricas que pueden provocar la tentación de tomarse el desquite o revancha en la medida en que las relaciones de poder van cambiando, en beneficio del Asia.

Para que la economía siga funcionando es menester abordar la gran tarea política de adecuar los sistemas mundiales a las realidades que se asoman.

Globalización y sociedad

En líneas generales podemos reseñar las siguientes características de la economía postguerra fría y sus efectos en la vida social y política.

En primer lugar la rapidez de las transformaciones científicas y tecnológicas implica un cambio brusco en los métodos de producción y de los artículos que se fabrican. En pocos años los componentes de un producto son reemplazados por otros. Es así, por ejemplo, que si bien la forma externa de los automóviles se mantiene, gran parte de los materiales con los cuales se construyen son distintos a los usados décadas atrás. En el caso de los computadores los cambios son casi anuales.

En segundo lugar se está produciendo el fenómeno de la robotización de la economía, es decir, que los robots están desplazando a la mano de obra humana en la producción de bienes y, a su vez, las nuevas técnicas implican que también en el área de los servicios hay enormes incrementos en la productividad y, por ende, menor necesidad de empleados. Este panorama implica el fin o una disminución considerable de la clase obrera y campesina y la necesidad de contar con niveles cada vez más altos de educación y una capacitación permanente para que una persona pueda acceder, mantenerse o ascender en el plano laboral.

En tercer lugar la movilidad del capital y la existencia de empresas transnacionales implican que las inversiones se trasladan a aquellos países o regiones en las cuales la mano de obra es más barata, la legislación financiera más flexible y las exigencias de respeto al medio ambiente, menores. De ahí la desindustrialización del Primer Mundo, Japón, EE.UU. y la Unión Europea, con la secuela de desempleo y estancamiento del crecimiento del PNB. Y, por otra parte, el rápido progreso de regiones como Asia y eventualmente de algunos países de Europa Oriental y la aparición del modelo de las ¡"maquiladoras"! o regiones fronterizas o cercanas a un país desarrollado en las cuales se realizan partes del proceso industrial, aprovechando los bajos costos de mano de obra y la flexibilidad ecológica, para después re-exportarlos al país próspero. El modelo nació en la frontera entre México y EE.UU, se está reproduciendo en Asia, partes de Centroamérica y en Europa Oriental.

El panorama reseñado es inquietante, ya que el mercado que consume los nuevos artículos siguen siendo los países del Primer Mundo, pero en una situación de estancamiento y desempleo que limita seriamente la posibilidad de mantener el modelo ad infinitum. En Europa y EE.UU ya están surgiendo protestas al libre comercio que beneficia la labor de las transnacionales y permite el desarrollo de nuevas regiones, pero a costa de los empleos o de la mantención de salarios altos de las clases medias y bajas del Primer Mundo.

En cuarto lugar los avances en la biotecnología están llevando a la aparición, mejora y mutación de especies agrícolas y pecuarias con mayor rendimiento productivo. Los países exportadores de materias primas que no sean capaces de adecuarse a esta revolución tecnológica simplemente serán desplazados del mercado mundial. En estas condiciones los países carentes de capacidad científica, tecnológica o gerencial tienen ante sí duras perspectivas, el empobrecimiento y una suerte de colonización por las empresas transnacionales o los países que son capaces de competir. La mera existencia de recursos naturales en bruto ya no es un factor de riqueza como en el pasado.

Algo semejante está ocurriendo con los minerales. Hoy la ciencia crea nuevos elementos para cumplir funciones

que en el pasado realizaban los metales. Es el caso de la fibra de vidrio, por ejemplo, que reemplaza al cobre en los instrumentos de comunicación, de plásticos que se usan en la fabricación de automóviles, de chips de silicio, cada vez más pequeños que se utilizan en la informática.

La consecuencia es que los productores de materias primas sin procesar van quedando atrás mientras que los innovadores se enriquecen. Esta situación explica casos como los de Singapur, Luxemburgo o Suiza, que son países diminutos o muy pequeños, sin riquezas naturales con escasa población y que cuentan con ingresos per cápita elevadísimos. Ejemplos contrarios son los de África Subsahariana y gran parte de América Latina que tienen ingresos bajos y alta dotación de materias primas.

En quinto lugar durante el siglo XIX coincidieron tres fenómenos que hoy no se repiten y que permitieron el desarrollo del capitalismo sin mayores problemas, la unificación política y económica del mundo y la expansión de la cultura occidental. Nos referimos a la existencia de áreas geográficas vacías, mano de obra sobrante en Europa y capital excedente también en el viejo continente. Esta trilogía de fenómenos permitió la colonización de América, Australia y Nueva Zelanda, el desarrollo de estas regiones mediante la producción de materias primas para el mercado europeo y desarrolladas con capital proveniente en especial de Gran Bretaña y luego Alemania. En el caso de África y Asia la tónica fue la expansión colonialista o imperialista ya fuera por Gran Bretaña, Francia, Rusia y potencias menores como Bélgica, Portugal y España. En 1898 Estados Unidos conquistó los remanentes del Imperio Español en Asia y El Caribe. La conclusión final de todos estos procesos fue la integración de las zonas periféricas de la Tierra a un sistema económico dominado por los occidentales.

El panorama actual es distinto. Hemos señalado que las empresas del Primer Mundo exportan capitales a los países emergentes con lo cual se produce estancamiento económico y desempleo en EEUU y Europa Occidental al mismo tiempo que alzas espectaculares del PIB en Asia. Simultáneamente se está produciendo una invasión de inmigrantes provenientes de América Latina en EEUU y de Europa Oriental y África en los países de Europa Occidental. Las situaciones reseñadas hacen muy difícil lograr la reducción del desempleo, ya que aumenta la oferta de mano de obra en economías de bajo crecimiento, y por otra parte está comenzando a cambiar la composición étnica y cultural en el Primer Mundo. Más aún las tasas declinantes de fertilidad demográfica en las parejas de raza blanca implica que las nuevas generaciones tienen distinto color de la piel y raíces culturales diversas.

Este cuadro acentúa la sensación que el centro tradicional del poder mundial de los últimos cinco siglos se encuentra en declinación. Nos referimos al Occidente blanco y cristiano. Hoy está en jaque en el plano internacional por su estancamiento económico y demográfico mientras emerge Asia. Y simultáneamente se produce un paulatino cambio en la composición étnica en el mismo seno de Europa Occidental y EE.UU. donde los grupos blancos van siendo desplazados por africanos, asiáticos y mestizos latinoamericanos. En Europa avanza el Islam y en EEUU el idioma inglés pierde terreno frente al castellano.

En sexto lugar, también en el marco de los Estados Nacionales se acentúa el proceso de concentración del poder económico en empresas cada vez mayores. Los cambios tecnológicos llevan a la emergencia y desaparición rápida de puestos de trabajo en la medida en que surgen o desaparecen actividades de producción como consecuencia de las transformaciones en los gustos de los consumidores o de las técnicas de fabricación.

Esta situación trae dos consecuencias. La primera es el fin de la estabilidad del trabajo, de por vida, ahora la tónica es que una persona desempeñará diversas actividades, a lo largo de los años, y que posiblemente estará desempleado en algunas oportunidades. Esto lleva al individualismo, al menos por el momento, ya que cada trabajador debe estar constantemente en proceso de cambio, ya sea pasando a otro empleo, capacitándose o

preocupado por dejar de ser cesante. La situación reseñada favorece la atomización de los movimientos sociales. La segunda consecuencia, entonces, es la crisis de las organizaciones sindicales y también de las políticas. Mientras, por otra parte y tal como hemos visto, las condiciones negociadoras del gran capital aumentan.

Estamos en una situación parecida a la de fines del siglo XVIII y primera mitad del XIX cuando confluyeron la Revolución Industrial, en el campo de la producción, y los principios políticos de la Ilustración y de la Revolución Francesa. Ambas situaciones, la política y la económica, llevaron al fin de las monarquías absolutas, al término de la hegemonía de la aristocracia, a la emergencia de la burguesía capitalista, de los centros urbanos y del trabajo en las fábricas. El colapso de la antigua economía generó el proletariado y el reemplazo paulatino de las mayorías campesinas por las obreras. Hasta 1989, año de la caída del Muro de Berlín, el debate político y económico estuvo dominado por las ideologías provenientes de estos hechos históricos, el liberalismo, el socialismo, el social cristianismo, el fascismo y el comunismo, por la opción entre sistemas democráticos o totalitarios, pero todos coincidiendo en que el desarrollo o el "progreso" implicaba el fin de monarquías, aristocracias y de un modelo de vida sustentado en la subsistencia, en la mera explotación de los recursos naturales para comer, obtener abrigo o techo. El "progreso" implicaba la hegemonía de las ciudades, de la industria y del maquinismo.

Todo indica que ahora nos encontramos en otra vuelta de la Historia, en una nueva era provocada por las grandes innovaciones tecnológicas que han hecho del planeta una "Aldea Global". De ahí que las concepciones políticas y económicas que daban claridad al debate en el siglo XX hoy aparezcan súbitamente obsoletas. La caída del Muro de Berlín fue algo más que la constatación del derrumbe del modelo comunista. Todo está apuntando a que fue el momento que selló el paso de una época histórica a otra. Y todavía no han surgido los pensadores, los Adam Smith, Lenin, Tocqueville o Marx que contribuyan a poner orden en el caos intelectual. Todavía estamos en la etapa del derrumbe, ahogados por el polvo y escapando de las piedras que caen y no sabemos como lucirá el paisaje cuando el cataclismo finalmente se calme. La avalancha aún nos nubla la vista.

En el plano político sí está claro que el modelo de partido mesiánico, el comunismo a la Lenin, que presumía de una verdad "científica" para interpretar los hechos sociales, ya no tiene vigencia. Hay una crisis en todos los partidos ideológicos que, en el fondo, correspondían a los debates surgidos en la Ilustración y en la Revolución Francesa, cuando el capitalismo estaba dando sus primeros pasos. De ahí la crisis de los partidos ideológicos, se han quedado sin mensajes y sin ellos no hay seguidores. La política aparece desprovista de ideales y se muestra en su fase menos atractiva, como la simple pugna por el poder entre hombres ambiciosos.

Hay, entonces, un enorme desafío intelectual por delante. Cómo crear sistemas políticos estables en sociedades sometidas a súbitos virajes, como suavizar las desigualdades sociales cuando coexiste una mano de obra atomizada y la gigantesca organización de las transnacionales, como construir un Orden Mundial cuando el poder cambia aceleradamente, cuando el Primer Mundo entra en decadencia y ha sido esta comunidad humana, con todos sus defectos, la que ha generado el Derecho Internacional, la economía global y los conceptos políticos que dan racionalidad a la vida de relación en el planeta.

Al terminar estas líneas algo aparece claro y es que, paradójicamente, todo está confuso. La confusión radica en el intento de aplicar soluciones probadas y, por ende, viejas a problemas nuevos. Tenemos que aprender a pensar en forma distinta. Ya no hay exactitud ni siquiera en las Ciencias Naturales. Estamos entrando en una época en la cual las certezas han desaparecido, apenas hay aproximaciones a las soluciones y volvemos a pensar como Sócrates, mientras más sabemos sólo conocemos lo que nos falta por saber.

A integração continental pelo narcotráfico

Argemiro Procópio*

** Doutor em Sociologia pela Universidade de Berlim, Professor Titular da Universidade de Brasília*

O narcotráfico no mercosul

A contaminação da sociedade pelo narcotráfico nos centros urbanos de médio e pequeno porte em quase todos os países do Mercosul prova que as drogas não estão concentradas, como nos anos 1970 e 1980, nas capitais ou exclusivamente em cidades fronteiriças da Bolívia, do Paraguai, do Peru e da Colômbia. Nas cidades do interior, na maior parte dos casos, o preço dos narcóticos é substantivamente inferior e de melhor qualidade. Sabe-se que o grau de pureza da cocaína distribuída em espaços sociais transfronteiriços é maior do que daquela consumida em Buenos Aires, Rio de Janeiro ou Montevidéu. Tanto isso é verdade que, hoje, levas de dependentes residentes nos grandes centros abastecem-se nas cidades do interior, aproveitando-se de festividades religiosas, como Natal e Páscoa, entre outros.

No Mercosul as drogas transitam pelos rios, por terra, ar e mar. No caso do transporte marítimo, por exemplo, os armadores nacionais respondem por apenas pequena parte do movimento de carga do país. Essa reduzidíssima participação leva a crer que a quase totalidade do transporte intercontinental por mar, de drogas e produtos químicos empregados na fabricação de substâncias alucinógenas, entram e saem pela costa brasileira, chilena, uruguaia e argentina, quase que exclusivamente em embarcações estrangeiras. Por proposta da diplomacia dos governos da Argentina e Brasil, apresentada em Buenos Aires no mês de julho de 1998, navios de bandeira estrangeira navegarão livremente no Mercosul, o que tornará extremamente difícil a vigilância policial no combate ao narcotráfico nesse setor.

O Uruguai, que por aproximadamente duas décadas serviu de principal caminho de contrabando para saída do ouro brasileiro, é ponte de trânsito para os precursores químicos. Muitos de seus conceituados banqueiros, homens de negócios e políticos com discrição invejável, ajudam a camuflar a rota da entrada de químicos. A Suíça latino-americana é referência no processo de lavagem de dinheiro e, em passado recente, ponto de distribuição das disputadas anfetaminas européias para Argentina e Brasil.

É expressiva a passagem de traficantes por Punta del Este e Montevidéu. Da mesma forma que o narcotráfico beneficiou-se e beneficia-se com o fim do controle de cidadãos e mercadorias nas fronteiras dos quinze países membros da União Européia, também os traficantes lucraram com o processo de integração fomentado pelo Mercosul entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

O Paraguai durante aproximadamente vinte anos foi notório ponto de contrabando. Todavia, lá não se lava tanto dinheiro como no Uruguai. Ciudad del Este é centro abastecedor e de revenda de armas *made in Brazil* para os próprios traficantes brasileiros. Segundo levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisas de Estudos da Religião, a maior parte do mercado brasileiro de armas curtas é provido pela Forjas Taurus sediada no estado do Rio Grande do Sul. Exportadas as armas voltam ilegalmente para o Brasil. Isto joga por terra o mito de que o narcotraficante se abastece sobretudo com armas estrangeiras. Ainda segundo o trabalho do ISER, menos de

30% das armas apreendidas com o banditismo no Rio de Janeiro chegam do exterior.² No Paraguai, a venda de pistolas automáticas a fuzis AR-15, M-16 e outros

igualmente sofisticados – é permitida. Por esta razão, não há impedimentos formais para que traficantes brasileiros possam comprá-las e enviá-las, utilizando aviões pequenos, ônibus de sacoleiros, ônibus de linha ou carros de passeio, que saem do Paraguai com destino ao Brasil.

A ressonância da crise asiática, russa, brasileira e argentina chegou e entrou portas adentro no Chile, membro orgulhoso do Fórum de Cooperação Ásia-Pacífico. A boa infra-estrutura comercial chilena, principalmente no comércio de frutas e peixe, tem sido excelente espaço para o narcotráfico. O fato da imagem do Chile, com a prisão do general Pinochet em Londres ter acabado tão arranhada como a do Brasil, da Colômbia, do Peru, da Bolívia e do Paraguai, entre outros, não alterou nem para melhor, nem para pior sua posição no comércio das drogas. Apenas a crise econômica mundial relativizou a decantada vantagem do Chile de fazer parte do mencionado Fórum de Cooperação arrefecendo o calor do seu namoro com os países asiáticos, onde o calado narcotráfico com antiga tradição é mais poderoso e dinâmico que na própria América Latina. Daí a razão do Chile ter silenciosamente abastecido Peru, Bolívia e Colômbia com produtos químicos controlados, de proveniência asiática, por anos a fio.

A hidrovia Paraguai-Paraná, de 1998 em diante, transformou-se em seguro escoadouro de produtos químicos destinados à transformação da coca boliviana. Enquanto a vigilância da DEA concentrou-se no espaço amazônico, o narcotráfico, espertamente, saltou para o sul do continente estabelecendo conexões no Norte e Centro-Oeste, com maleáveis e modernas bases no Mercosul. A seu serviço, para citar apenas as estradas mais conhecidas, estão a BR-364, BR-262 e BR-163.³

As centenas de barcaças graneleiras, a serviço do complexo agroalimentar mundial, cada uma delas transportando o equivalente a 50 caminhões semi-reboque, cheios de soja, milho, trigo ou café transubstanciaram-se em esconderijos ideais da contravenção.

Graças à hidrovia Paraguai-Paraná, com aproximadamente três mil quilômetros, o famoso porto de Buenos Aires e também Punta del Este, no Uruguai, passaram a ter novo destaque no narcotráfico, "aliviando" a carga de outros portos no subcontinente, até mesmo os de Santos e do Rio de Janeiro. Em matéria de transporte de produtos químicos controlados, essa hidrovia transfere para os países do Mercosul responsabilidades anteriormente exclusivas de países amazônicos como Colômbia, Venezuela, Peru, Equador e Bolívia.

O Paraguai, alma *mater* dessa hidrovia, escoar por aí um quarto dos seus grãos exportados, com predominância da soja, grande parte dela produzida pelos "brasilguaianos" e outro tanto oriunda e contrabandeada do Brasil. Mais uma vez fica comprovada a tese da ligação do contrabando e evasão de riquezas com o comércio ilegal de drogas.

Brasil: o segundo maior consumidor de drogas

O contrabando de gemas é um dos braços mais fortes do narcotráfico no Brasil. Com a decadência das minas auríferas e dos garimpos de ouro, a evasão ilegal das pedras preciosas tomou o lugar ocupado pelo ouro no

mundo dos negócios ilícitos. Não que o ouro tenha acabado: existem ainda centenas de garimpos. Apenas o país não detém a posição de ponta do passado. Na América do Sul, somos agora o segundo produtor, depois do Peru. O Brasil, de 1978 a 1988, ocupou o primeiro lugar mundial na produção de ouro para o contrabando. Transformou o Uruguai, que não tem nenhuma mina em seu território, no maior exportador da América Latina. Hoje, o Brasil perde para a África do Sul, para os Estados Unidos da América, para a Austrália, para a China, para a Rússia, para o Uzbequistão e para o Peru. As reservas são estimadas em 2.800 toneladas; 54% delas estão em Minas Gerais; 27% no Pará; 6% no Mato Grosso; 5% em Goiás; 4% na Bahia e 2% no Maranhão.⁴ As estatísticas oficiais aqui mencionadas, traduzindo o descaso das autoridades governamentais para com estas riquezas do país, sequer referem-se aos Estados do Tocantins, Amazonas, Roraima, Rondônia e Rio Grande do Sul onde o contrabando do ouro e de gemas caminha camufladamente com as drogas e químicos controlados.

A falta de rigor das leis e a ausência de vigor no combate à receptação transformaram o Brasil, na segunda metade dos anos 1990, também em um expressivo fabricante de drogas sintéticas. Envenena-se não só sua própria juventude, mas também a dos parceiros do Mercosul e dos vizinhos amazônicos, com anfetaminas *made in Brazil*.

Quem pensa que o Brasil é só país de trânsito e importador de drogas ilícitas está enganado.

Segundo maior consumidor mundial de drogas, perdendo apenas para os Estados Unidos da América, esta nação tão ultrajada pela corrupção é um pouco de tudo no mundo das drogas..⁵

O Chile ocupa o primeiro lugar mundial no consumo de anoréxicos, drogas do tipo das anfetaminas inibidoras do apetite, seguido pela Argentina. Em terceiro lugar os Estados Unidos da América e em quarto, o Brasil.

O sistema de distribuição de anfetaminas pelas máfias e cartéis tem pontes diretas entre Nova York, Amsterdã, Frankfurt, Paris, Madri e cidades no Mercosul. É pelo Paraguai que chegou ao Brasil a maior novidade do final do ano de 1998 no campo das drogas. Trata-se do *Liquid Ecstasy*, o néctar do diabo, disputadíssimo no ambiente da música tecno. Na Alemanha, esse novo produto veio dos Estados Unidos da América, passando antes pela Suécia, Reino Unido e Itália.⁶

A teia do narcotráfico nos Estados Unidos da América e na Rússia e suas ramificações externas são seguramente as mais sofisticadas. Discretas, as cabeças dos cartéis nos Estados Unidos da América comandam com grande profissionalismo a contravenção no Mercosul. Possuem alto nível de escolaridade, constituem empresas, sobretudo em atividades de exportação nos grandes centros urbanos. Internamente, a inteligência das máfias russas ocupadas com tráfico de armas e drogas no Brasil está ramificada, mas age com destaque em Buenos Aires, São Paulo e Manaus, onde localizam-se importantes troncos de conexão com as máfias américo-colombianas, estabelecidas notadamente na Palermo continental que é a cidade de Miami. Nesta cidade a presença do dinheiro angariado pelo narcotráfico e pela corrupção no Brasil é tão monumental que a crise cambial brasileira de janeiro de 1999 refletiu violentamente no setor de construção e de vendas de apartamentos de Miami. Um detalhe: caíram enormemente apenas as vendas de imóveis de um ou dois quartos. O comércio imobiliário de alto luxo não foi afetado. Como é sabido, o entra e sai dos capitais especulativos deixa a nação a mercê da agiotagem organizada, na maioria das vezes, perpetrada por brasileiros. Tal realidade obriga a conclusão do atrelamento da generalizada corrupção nacional também aos negócios do narcotráfico.

A tecnologia na área química para fabricação de drogas sintéticas em países do Mercosul pode ter sido repassada por máfias russas com apoio de técnicos desempregados da Polônia, Hungria e da antiga República Democrática da Alemanha. Estima-se que, pelas mãos das máfias das drogas sintéticas seja igualmente contínuo

o fluxo de cocaína e heroína. Com ele atuam as máfias da Europa, do Oriente Médio e da Ásia, cujos representantes, como no passado, concentraram-se particularmente na cidade de São Paulo, de Lima e Ciudad del Este no Paraguai. Aí estabelecem-se os fundamentais elos com os grandes grupos de contrabando localizados na província argentina de Missões, em Mar del Plata, Montevideú, e nas cidades fronteiriças com o Paraguai, Bolívia e Peru.⁷

A polícia conhece os nomes de grupos e bandos organizados de contrabandistas-trafficantes que atuam no Mercosul, mas tem dificuldades de atuar, principalmente se pretender agir conforme mandam as leis em vigor. A facilidade com que bandidos cruzam as fronteiras é inversamente proporcional à dificuldades antepostas às forças policiais e militares, proibidas de agir fora das fronteiras dos seus respectivos países. A polícia, tanto de um como de outro país, está rigorosamente proibida de agir fora de seu território.

Os resultados e efeitos da atual política de combate ao narcotráfico no Mercosul, quando comparados ao incremento da violência que trazem consigo os entorpecentes, podem ser avaliados senão como nulos, extremamente modestos. Nos últimos anos, os níveis de apreensão de drogas não acompanham o ritmo de aumento do consumo. O que assusta é a facilidade da obtenção no mercado varejista de drogas, seja no Brasil, na Argentina ou no Uruguai. Isso significa, como mencionado anteriormente, que, em grande medida, os esforços da repressão não estão produzindo seus frutos na contenção da oferta. A fartura de drogas é tanta e tamanha, o narcotráfico anda tão onipresente entre a gente que até parece ser o Brasil o país da total legalização e descriminalização das drogas. Face a tamanho descontrole, com muita ironia é hora da sociedade exigir do Estado a tão sonhada criminalização das drogas, excluindo o cigarro e o álcool. Do jeito que está é que as coisas não podem ficar.

A desarmonização das legislações

O tráfico aumenta rapidamente e o volume da droga confiscada corresponde a aproximadamente 1% do volume traficado, ao contrário das estatísticas oficiais que elevam tal valor a cerca de 10%.

Apesar da gritante falta da aplicação das leis nacionais e das medidas propostas nos tratados internacionais de combate às drogas, os acordos ratificados pelos países do Mercosul na luta contra as substâncias entorpecentes, de maneira direta ou indireta, mostram brechas abertas nos modelos dos processos decisórios, ao não conseguir entrar a fundo na questão da harmonização de políticas internas de combate à produção e ao tráfico ilícito. A dinâmica dos modelos interativos é falha porque reflete demasiadamente vaidades políticas e egoísmos domésticos. No Mercosul não existe nem mesmo políticas públicas comuns de prevenção e reabilitação de farmacodependentes. As questões da desarmonização das legislações e da jurisprudência são ainda insuficientemente estudadas no âmbito do Mercosul. Tenta-se padronizar rotinas e comportamentos jurídicos, porém tudo anda devagar demais.

Os acordos de cooperação mútua para a redução de demanda, prevenção do uso indevido e combate à produção e ao tráfico ilícito de drogas, se não dão certo, pode-se culpar tudo, menos a falta de dinheiro. Como tudo no subcontinente, o maior problema é o uso que se faz das verbas e não necessariamente a quantidade delas. Por exemplo, atividades burocráticas consomem enorme número de funcionários com pouca produtividade e bons salários, ao mesmo tempo que faltam professores dando aulas, médicos em hospitais e

policiais nas ruas. Idem para as áreas de fronteira. Brasília, por exemplo, está abarrotada de generais, delegados federais, ao mesmo tempo em que vastas áreas de nossas fronteiras encontram-se em mãos de poucos agentes recém-contratados, ou de tenentes recém-formados.

O narcotráfico prospera velozmente nos países do Mercosul, onde a cocaína agora é consumida com outras drogas. Evidências sobre tratamento de viciados em drogas sugerem a presença de heroína no Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai. O comércio dessa droga, apenas em 1998 começou a ser objeto de específica análise por parte da Polícia Federal no Brasil. Naquele ano foram apreendidos 950 gramas de heroína.⁸ O que chama a atenção é o crescimento dos viciados. O aumento do seu número sugere tendência do incremento do seu tráfico, ainda que em pequenas quantidades, isto é, a varejo. Ao contrário do que geralmente se supõe, a heroína consumida no Mercosul não chega exclusivamente da Ásia. Guatemala, México e Colômbia são fornecedores dessa droga para todos os países do referido bloco econômico.

Hoje, muitos portos das Américas são vistoriados pela DEA, o que dificulta a entrada e saída de precursores químicos para fabricação da pasta base. Lamentavelmente esta vigilância não tem diminuído o contrabando de armas, ouro, pedras preciosas, café e soja. Os sacoleiros brasileiros pouco a pouco substituem Ciudad del Este por Miami, hoje o grande centro da contravenção continental.

Aqui na América do Sul, por exemplo, a remuneração do transporte da droga que chega da Bolívia passando pelo Mato Grosso do Sul, ou pelo estado de Rondônia, é acertada por quantidades de droga, sem a moderna sofisticação do narcotráfico e das máfias com base de comando em Miami.

Apenas pelo ar, os serviços de informação da DEA observaram, em 1999, que entre Paraguai, Brasil e Argentina, a média era de aproximadamente quase uma centena de vôos irregulares por dia, ou seja mais que o dobro dos vôos irregulares detectados pela FAB em 1995. Semi-abandonados, dezenas de postos de fronteira são escolas de prática do suborno. Os altos salários pagos no Brasil aos funcionários da Receita Federal não tem impedido tal prática.

Os bons exemplos de integração no Mercosul precisam ainda ser multiplicados. Só assim o cidadão comum sentirá os benefícios da integração regional. Enquanto isso não acontece, novas bases do narcotráfico erguem-se entre Argentina e Chile e entre Paraguai e Bolívia. Elas reeditarão ali, em maior magnitude, as estratégias de importação e exportação de drogas e produtos químicos controlados, porque, em termos geopolíticos, a nova localização dessas bases é consideravelmente melhor e mais segura para o crime organizado do que as existentes em Ciudad del Este no Paraguai, expostas demais ao público.

Dos países do Mercosul, o Brasil tem sido o preferido pelos africanos que não atuam apenas como "mulas" no narcotráfico internacional. Gabão, Togo, Senegal, Benin, Congo, Nigéria e Quênia são exportadores da cannabis. Nos dois últimos países, plantações de papoula para produção da heroína são realidade. A cannabis africana não penetrou no Brasil por causa da concorrência das plantações nordestinas no vale do Rio São Francisco que velozmente adentram-se pelos sertões com até três colheitas anuais. No Sul, a maconha paraguaia tampouco admite concorrência: sua qualidade satisfaz e seus usuários tem a garantia da fatura do produto.

Os latifúndios nas fronteiras do Brasil com o Paraguai e Uruguai são usados ocasionalmente como ponto de estocagem, com ou sem a aquiescência dos seus donos ou moradores. Se houver resistência por parte de alguém, o fim quase sempre é a morte.

O contrabando formiga: a origem dos sacoleiros

A trilogia contrabando de armas, de produtos químicos controlados e de drogas beneficia-se mais da indolência dos serviços de segurança do que da globalização e do processo de integração propriamente ditos. A tolerância do governo brasileiro em relação aos "sacoleiros" e contrabandistas de produtos eletrônicos que chegam de Miami ou do Paraguai é mais antiga do que se pensa.

A tradição da contravenção nas fronteiras com o Brasil está completando quase meio século de existência. Na época de Natal e na Semana Santa, o volume de "turistas" costuma ser tão intenso que impede qualquer controle efetivo.

A região do Salto de Guaíra, nas beiras do grande lago da hidroelétrica de Itaipu, abriga portos fluviais e campos de pouso que abastecem laboratórios clandestinos, alguns móveis. Acredita-se que, nesses locais, a pasta base proveniente da Bolívia seja transformado em cocaína. O comércio de carros e de caminhões roubados, assim como o contrabando de soja e café, quando não usados para esconder a cocaína, ajudam o narcotráfico com sua infra-estrutura logística e humana no quadrilátero formado por Paraguai, Brasil, Argentina e Uruguai. Nesse espaço do Mercosul, o sucesso da contravenção é quase total.

Desde 1960, o Encarregado de Negócios da Embaixada do Brasil em Assunção, alertava profeticamente a Secretaria de Estado das Relações Exteriores para a "existência de um ponto de fricção na fronteira paraguaio-brasileira que se transformaria com o tempo em um sério problema para os dois países".⁹

O alerta referia-se às atividades que a "Foreign Markets Trading Corporation" desenvolvia na área de Puerto Presidente Stroessner - Foz do Iguaçu, com base na zona franca que lhe foi concedida pelo governo paraguaio, por meio de um convênio firmado em 26 de fevereiro de 1960. O mesmo texto denuncia ligações da "Foreign Markets" com o grupo brasileiro da "Tupi-Guarani S.A." e sua alegada influência sobre certos funcionários estaduais de Foz do Iguaçu.

Com base nos depoimentos colhidos em Assunção e no alto Paraná, a Embaixada não hesitava, e com razão, em afirmar que a zona franca de Puerto Stroessner já era, em 1961, "um centro de contrabando em larga escala para o Brasil. Que esse comércio ilegal se processava com o conhecimento das autoridades fronteiriças paraguaias e conta, de outra parte, com a cumplicidade de indivíduos residentes no território nacional".¹⁰

Drogas atraem drogas: no início, como acabou-se de mencionar, foram "inocentes" substâncias como álcool e nicotina despejadas dos Estados Unidos sobre nossas cabeças. Hoje, é de lá que saem e entram grandes quantidades de químicos para refinar drogas como a cocaína e heroína, que são contrabandeadas, do Brasil para a Europa.

A proximidade da região com a maravilha das Sete Quedas, agora submersa no grande lago da hidroelétrica de Itaipu, mais o esplendor da natureza das Cataratas do Iguaçu, transformaram esta área de fronteira entre a Argentina, Brasil e Paraguai em um importantíssimo pólo de atração turística de prestígio internacional.

Disso soube aproveitar-se com maestria a "Foreign Markets Trading Corporation". Turistas pouco a pouco envolveram-se em contrabando formiga de bebidas alcoólicas, cigarros e roupas, transformando-se

posteriormente em ondas humanas conhecidas como "sacoleiros". Depois, o contrabando trouxe eletrodomésticos, produtos eletrônicos, armas, químicos controlados, sintéticos e finalmente as drogas pesadas, com incalculáveis perdas humanas e vultosos prejuízos para a indústria e para o comércio nacionais.

Igualmente, o Paraguai nada lucrou, pagando caríssimo por sua conivência com o crime. Em vez de industrializar-se, transformou-se em empório subdesenvolvido de quinquilharias descartáveis. Seus cidadãos normalmente são balconistas, "laranjas" e carregadores de malas dos comerciantes chineses, libaneses e coreanos lá instalados como patrões. Até os Estados Unidos da América perderam. É indesmentível o envenenamento de sua juventude com drogas em seu território, procedentes também dessa região, onde o contrabando nipônico, coreano e chinês soube destronar o monopólio dos produtos *made in USA*.

A falta de vontade política

Um ilícito abre caminho para outro. O contrabando nessa região passou rasteira em todas as autoridades dos Estados Nacionais envolvidas, abriu caminho para o narcotráfico e, finalmente, o feitiço virou contra o feiticeiro! Eis aí, a gênese dos sacoleiros no Brasil.

O processo de integração fomentado pelo Mercosul, promovendo a intensificação da circulação livre de bens através das fronteiras entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, facilitou, sem dúvida, a expansão do narcotráfico. Todavia, não se pode esquecer que os narcodólares têm mais idade que o Mercosul. É essencial recordar que o tráfico de drogas sempre fez parte do processo das relações econômicas internacionais. Daí ser impossível a narcogeografia regional deixar de beneficiar-se das vantagens das crises que esporadicamente assolam o subcontinente e também do processo de globalização.

O narcotráfico no Mercosul tem seu arsenal bélico procedente, em sua maior parte, do Brasil, dos Estados Unidos, de Israel e da Alemanha. Seu fim depende de vontade política dos fabricantes de armas brasileiros, norte-americanos e europeus. Seus pontos de embarque estão na Flórida, na Califórnia, em Rostock, em Hamburgo, em Roterdã, em Santos e em Marselha, entre outros. A entrada mais conhecida é pela fronteira Brasil-Paraguai, todavia existem outras como a de Ushuaia na Argentina e também no Uruguai. Entendimentos oficiais entre Brasil e Estados Unidos restringindo a exportação de armas não diminuiu até agora esse mercado da morte. Armas em abundância continuam chegando como sempre. Relatório sigiloso enviado pelo governo brasileiro ao governo dos Estados Unidos da América lista 1.29611 armas *made in USA* apreendidas no Brasil. A CIA, a DEA e a Polícia Federal do Brasil têm como chegar aos contrabandistas de armas brasileiras e norte-americanas despejadas no Mercosul a partir dos números de série das armas e de seus compradores. E por que não o fazem?

O comércio legal de munições entre o Brasil e os Estados Unidos, pondo de lado as transações militares para o abastecimento das Forças Armadas, nunca foi expressivo. A cidade paraguaia de Pedro Juan Caballero, situada ao lado da pequena cidade brasileira de Ponta Porã, além do comércio de armas, tem o das drogas e o dos produtos químicos. Salto de Guaíra, a poucos quilômetros de Guaíra e Novo Mundo, transformou-se em centro de distribuição e depósito de cocaína. Apesar disso, ínfimo contingente de policiais lá trabalham.

Na cidade paraguaia de Pedro Juan Caballero, lojas vendem armas sofisticadas a quem quer que seja. Recebem

encomendas por telefone e entregam os pedidos do lado brasileiro. Grande parte chega dos Estados Unidos da América e Rio Grande do Sul no próprio Brasil, mas, tanto as autoridades norte-americanas quanto as brasileiras, não prendem os compradores de armas, mesmo sabendo que a maior parte das armas vendidas termina a serviço da violência do narcotráfico.

Na região da fronteira Brasil-Paraguai-Argentina, atua a máfia libanesa, formada em sua grande maioria por cristãos maronitas residentes em São Paulo, Buenos Aires, Curitiba e Foz do Iguaçu.

Os produtos químicos controlados chegam até mesmo da Ásia, camuflados com artigos destinados a lojas de produtos chineses, oriundos de Formosa geralmente para o Paraguai, único país do subcontinente que não mantém relações diplomáticas com a República Popular da China.

De acordo com o censo de 1991, vivem 4.882 chineses no Brasil. No Estado de São Paulo, membros da máfia japonesa Yakuza misturam-se com brasileiros de origem nipônica. Segundo o mesmo censo, 65.142 japoneses estão no país. Em São Paulo está a maior concentração de japoneses no mundo depois do Japão. Somados os 9.780 libaneses legalmente registrados aos descendentes dos que aqui aportaram no começo do século, o Brasil conta com cidadãos de sangue libanês em número maior que o existente no próprio Líbano. Os coreanos oficialmente somam 4.365 almas.¹² A causa da visível presença de estrangeiros não latinos nas cidades de fronteira com Argentina, Brasil e Paraguai precisa ser cuidadosamente estudada.

As armas vendidas no Paraguai com destino ao Brasil, aproximadamente 70% delas são fabricadas no Rio Grande do Sul. Não são apenas "Mossberg" norte-americanos ou metralhadoras "Ingram" que transitam no comércio em mãos de negociantes de várias nacionalidades. A Taurus fabrica armas exportadas que depois entram de novo aqui, provando que este comércio sempre anda de mãos dadas com o narcotráfico. Assim, não é só o Paraguai a Miami pobre do subcontinente: em muitos lugares da Argentina, do Uruguai e do Brasil encontram-se autênticos supermercados de armas misturadas com produtos químicos controlados e de produtos ilícitos à disposição de quem conhece o assunto e tem dinheiro para pagar.

Suspeita-se de que as sofisticadas máfias russas atuem com máfias judias, existentes principalmente em Nova York e Berlim, promovendo o contrabando de pedras preciosas, drogas e armas entre as três Américas e Europa, com ponto de apoio em Buenos Aires e em Montevideú.

A crise econômica na ex-União Soviética fez com que 140 mil russos de origem alemã migrassem para Berlim nos últimos anos. Quarenta mil deles são de origem judaica. A ação da máfia russa, infiltrada em ambos os grupos pode explicar o aumento de armas *made in Israel* e o destino das pedras preciosas que vão parar nas mãos de comerciantes judeus, seja em Amsterdã, em Frankfurt ou em Nova York. Armas alemãs contrabandeadas têm sido vendidas aos narcotraficantes principalmente em áreas de fronteira. Interagindo na economia, nas finanças e na política ele promove por meio da corrupção um monumental processo de integração.

O mundo dos ilícitos desconhece fronteiras: aproveita e acompanha a vitalidade e a agilidade do processo de globalização neoliberal, menospreza barreiras étnicas e nunca professa credo por ideologias ou religiões. Ridiculariza conceitos de segurança nacional e faz do princípio da soberania página definitivamente virada da história.

Bibliografia

1. CANO, Ignacio. Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER). Rio de Janeiro, 1999.
2. Der Tagesspiegel, Nr. 16372/Sonntag, Berlin, 21.06.98.
3. Estatísticas da Divisão de Repressão a Entorpecentes. Departamento de Polícia Federal. Brasília.
4. Gazeta Mercantil Latino-Americana, 19 a 25 de outubro de 1998, p.8.
5. GEFFRAY, Christian. " Efeitos Sociais, Econômicos e políticos da Penetração do Narcotráfico na Amazônia Brasileira". Relatório de Atividades nº 2. Fevereiro de 1996, ORSTOM/CNPq.
6. Globo. 03.02.99
7. IBGE: Censo 1991
8. Pereira, Carlos S. Gomes e Franco, Afonso Arinos de Mello. Ofício Secreto, Assunção, 7 de fevereiro de 1961, Arquivo Histórico Diplomático de Brasília, Caixa 04 Carlos S. Gomes Pereira e Afonso Arinos de Mello Franco. Ofício Secreto, Assunção, 7 de fevereiro de 1961, Arquivo Histórico Diplomático de Brasília, Caixa 04.
9. PROCÓPIO, Argemiro. O Brasil no mundo das drogas. Petrópolis, Vozes, 1999.
10. Sumário Mineral. Departamento Nacional de Produção Mineral. Ministério das Minas e Energia. Brasília, 1994, p. 73.
11. Texto informativo da 1ª Reunião do Sistema Nacional Antidrogas. Presidência da República, Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas.

-

-

- 1 Gazeta Mercantil Latino-Americana, 19 a 25 de outubro de 1998, p.8.*
- 2 CANO, Ignacio. Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER). Rio de Janeiro, 1999.*
- 3 Texto informativo da 1ª Reunião do Sistema Nacional Antidrogas. Presidência da República, Casa Militar. Secretaria Nacional Antidrogas.*
- 4 Sumário Mineral. Departamento Nacional de Produção Mineral. Ministério das Minas e Energia. Brasília, 1994, p. 73.*
- 5 PROCÓPIO, Argemiro. O Brasil no mundo das drogas. Petrópolis, Vozes, 1999.*
- 6 Der Tagesspiegel, Nr. 16372/Sonntag, Berlin, 21.06.98.*

7 Ver: *GEFFRAY, Christian. " Efeitos Sociais, Econômicos e políticos da Penetração do Narcotráfico na Amazônia Brasileira". Relatório de Atividades nº 2. Fevereiro de 1996, ORSTOM/CNPq.*

8 *Estatísticas da Divisão de Repressão a Entorpecentes. Departamento de Polícia Federal. Brasília.*

9 *Carlos S. Gomes Pereira e Afonso Arinos de Mello Franco. Ofício Secreto, Assunção, 7 de fevereiro de 1961, Arquivo Histórico Diplomático de Brasília, Caixa 04.*

10 *Idem, ibid.*

11 *O Globo. 03.02.99.*

12 *IBGE: Censo 1991.*

El Estado Nacional en América Latina ... ¿Construcción o destrucción?

César Caamaño*

** Licenciado en Ciencia Política*

En el fin del milenio, no es mi intención realizar un balance global de estos últimos mil años -como corresponde cuando se concluye un ciclo (en este caso, de tiempo)-, ni siquiera de alguna cuestión en particular. Esta tarea se la dejo a otros mucho más capacitados que yo para poder emprenderla. Simplemente, me conformo con esbozar algunas reflexiones personales acerca de la coyuntura de los últimos años y trazar, quizás provocativamente, ciertos escenarios posibles que pueden llegar a plantearse en los albores del tercer milenio, respecto a la problemática de los Estados nacionales en esta etapa del desarrollo social a nivel mundial, en cuanto a su propia existencia y sentido, centrando mi atención en el caso latinoamericano y, más específicamente, en la Argentina.

En épocas de **globalización**, y cuando todo hace suponer que vamos camino a la construcción de estructuras supranacionales que se vislumbran como superadoras del Estado nacional, es dable preguntarse si este último merece una "nueva oportunidad" o, por el contrario, pasaría a un segundo o tercer plano acabando por desaparecer. Sobre esta cuestión basaré mi ponencia, tratando de no caer en falsas apologías en pro o en contra del Estado, ni dejarme vencer por nefastas tendencias pesimistas ni por alocadas posturas demasiado optimistas; sencillamente, tratando la cuestión con mesura y equilibrio, precaución y expectativa. Como corresponde a un buen balance...

En primer lugar, haré una breve reseña de la evolución del Estado moderno para pasar luego a trazar un somero panorama de los últimos veinte años, tanto a nivel internacional como nacional, centrándome en un tercer momento en la coexistencia harto difícil de los Estados nacionales con las estructuras supranacionales para, a modo de conclusión, plantear ciertas coyunturas que podrían llegar a producirse en el escenario mundial para los próximos años. A ciencia cierta, no me he propuesto ninguna hipótesis de trabajo que pueda ser demostrada o refutada, sólo pretendo con estas líneas contribuir al debate sobre el futuro del Estado nacional, tanto en América Latina como en el mundo todo.

Acerca del Estado Moderno

Es comúnmente aceptado señalar a la Gloriosa Revolución inglesa de 1.688, como a la independencia de los Estados Unidos en 1.776 y a la Revolución Francesa de 1.789 como íconos fundadores del actual Estado nacional. En concordancia con la transformación de las estructuras económicas, modificando radicalmente las relaciones productivas, y por ende, sociales, el ascenso de la burguesía y de la ideología liberal como cánones hegemónicos de los nuevos tiempos fue instaurándose durante todo el siglo pasado tanto en Europa Occidental como en América, llegando a finales de este siglo a establecerse en prácticamente todo el mundo. Precisamente, cuando el capitalismo ha logrado imponerse como el modo de producción por excelencia en casi todos los rincones del planeta, como nunca antes lo haya hecho modo de producción alguno, algunos fundamentos básicos de su conformación parecerían hoy carecer de sentido, aunque no de lógica. ¿Cómo se entiende esto?. A lo largo del trabajo trataré de desentrañarlo.

Si dejamos de lado el caso inglés, podemos sostener que tanto Europa como América vieron nacer sus Estados nacionales en el transcurso del siglo pasado. En ambos casos se sucedieron dos procesos paralelos que serían vitales para la instauración triunfante del sistema capitalista de producción: *el proceso de conformación de los Estados nacionales* y *el proceso de transición al capitalismo*. Si bien este último tuvo sus inicios mucho tiempo atrás en el caso de los países centrales, es recién en el siglo XIX donde puede desarrollarse y expandirse, viéndose América Latina inserta en este proceso de transformación de las estructuras económicas como consecuencia de su situación novel de ex-colonia.

El Estado moderno nace a la luz de la necesidad de garantizar las libertades individuales con el objeto de crear mercados capaces de propiciar la acumulación de capital de ciertos sectores que se constituyen en los directores del sistema. Separando la religión de la política (correctamente, deberíamos decir del gobierno), otorgando la facultad al individuo de poder decidir "libremente" su destino, protegiendo la propiedad privada del "saqueo" de las hordas marginales, colocando a la economía y al progreso individual como emblemas de los nuevos tiempos, en síntesis, estableciendo las condiciones imprescindibles para que los sectores que lograron vencer a las arcaicas estructuras feudales pudieran perpetuarse en el control y dominio de la situación. Obviamente, esto no se dio sin sobresaltos, es más, los cuestionamientos, revoluciones y contrarrevoluciones, fueron, y son, moneda corriente. Pero las fuerzas capitalistas pudieron una y otra vez sobrellevar este karma adaptándose a las nuevas circunstancias y, como lo demuestra el devenir de los acontecimientos, saliendo airosas. Las distintas formas que fue adquiriendo el Estado moderno a lo largo del presente siglo son prueba palpable de esta afirmación.

Antes de definir esquemáticamente estas formas, podemos aventurar que el Estado moderno no sólo constituyó la pretensión de concentrar funciones políticas dispersas en los innumerables reinos y principados en que estaba fragmentada la sociedad feudal, sino que transformó al artefacto político (léase Estado) como instrumento objetivo al servicio de una colectividad que especializaría a unos hombres e instituciones en el "arte" de lo político.¹ Max Weber sostiene que

"...el Estado moderno es una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos..."²

Tanto en Europa primero, como en América después, la lucha por conseguir el **monopolio de la violencia** y la expansión del **capitalismo** tuvo trágicas consecuencias para los pueblos, produciéndose varias matanzas y verdaderos genocidios que aun hoy son difíciles de aceptar³. El control de la situación interna en sus respectivos Estados como el predominio a nivel internacional se constituyeron en las metas ineludibles para los sectores capitalistas, tanto en términos políticos como económicos.

En la evolución del Estado moderno podemos encontrar, arbitrariamente, cinco grandes momentos coincidentes con cinco especies de contrato social, si abogamos por esta escuela. Estos cinco momentos, o etapas, cumplen el mismo orden tanto en Europa como en América aunque, por cuestiones lógicas, se desarrollan en distintas épocas (en especial, las dos primeras etapas). En cada etapa el Estado cumple con una función o **rol** que caracteriza a la misma y que condice, evidentemente, con el desarrollo que va adquiriendo el modelo capitalista.

La primera función que asume el Estado es la de proveer *paz y seguridad*, es decir, la de conseguir el tan ansiado **orden** necesario para que pueda ponerse en marcha la maquinaria capitalista. Esta etapa es coincidente con el **absolutismo monárquico** y la primera manifestación del capitalismo como lo fue el **mercantilismo**. En ella toma cuerpo la idea de contrato social esbozada por *Thomas Hobbes*, quien figurativamente asocia al Estado con la imagen del *leviatán*, como sinónimo de fuerza para instaurar el orden (un Estado netamente represor).

Con el triunfo de la monarquía parlamentaria en Inglaterra y, posteriormente, con la independencia norteamericana y la Revolución Francesa, el Estado adopta su segunda función que es la de proveer ciertos derechos ciudadanos como el *habeas corpus* y la *propiedad privada*, en una primera instancia (donde sobresale la figura de *John Locke*) y, posteriormente, la adquisición de los **derechos civiles** por parte de todos los individuos. En esta etapa se hace tajante la división entre **ciudadano** y **habitante**, donde lo único que garantiza el Estado es, además del orden, la vigencia de los derechos civiles elementales propicios para la expansión del capitalismo dentro del territorio nacional: no cualquiera es ciudadano, es decir, no cualquiera puede gobernar, pero sí cualquiera es habitante, ya que todo individuo es una potencial arma para el crecimiento y desenvolvimiento del mercado y de las estructuras capitalistas.

En la segunda mitad del siglo XIX, el Estado comienza a arrogarse la función de proveer y promover derechos activos de ciudadanía, o sea, los individuos adquieren los **derechos políticos** -participación y representación- ampliando el concepto de ciudadanía. Esta etapa coincide con lo que podríamos llamar la tradición pluralista, basada en la apertura democrática del Estado liberal⁴.

En la cuarta etapa, el Estado adopta la función *interventora*, participando activamente en la educación, el nivel de salarios, la salud, la vivienda, el bienestar general. Los ciudadanos adquieren los **derechos sociales**, conformando esta etapa lo que dio en mal llamarse el "Estado Benefactor" -y que a mi gusto, prefiero denominarlo **Estado Social**-. Las reformas propagadas por el economista **Keynes** luego de la crisis financiera de 1929, para evitar el colapso del capitalismo y la virtual arremetida del comunismo, terminan configurando un rol polifuncional del Estado.

El último momento que consideramos del Estado moderno es el que tiene cabida en los años ochenta y que conlleva a una situación de retorno a la función originaria del Estado, es decir, a un Estado que sea garante del orden y la propiedad privada. Un **Estado Mínimo** o **Gendarme**, dejando librado a los ciudadanos la preservación y defensa de los derechos adquiridos, y dejando prácticamente sin sentido la concepción de

ciudadanía fundada en los derechos, en especial, en los derechos sociales⁵ .

Si nos abocamos a América Latina en general, y a la Argentina en particular, podemos realizar una tipología propia para señalar las distintas etapas del Estado nacional en nuestro subcontinente, destacando el modelo de Estado, su función, el modelo de acumulación, el sistema político y el rasgo esencial de la coyuntura internacional⁶ . Las etapas propias del Estado nacional en América Latina son tres, pero a los efectos de comparar con lo sucedido en los países centrales, me parece atinado comprenderlas en cinco momentos. El primero, pertenece a la etapa de conformación de los Estados nacionales, en donde lo primordial resulta la organización nacional y el reconocimiento de las potencias europeas -en especial, Gran Bretaña y Francia- de la soberanía latinoamericana, como la transformación de las estructuras económicas bajo la égida de las inversiones británicas y el llamado inmigratorio. El segundo y tercer momento corresponden al Estado liberal propiamente dicho, adquiriendo los derechos civiles en la etapa oligárquica y los derechos políticos en la democrática; la política internacional gira en torno a las relaciones con Gran Bretaña, a la inserción al Mercado mundial como productor de materias primas y alimentos y a un principio de acercamiento a los Estados Unidos, dando forma a una política triangular en los casos argentino y brasileño principalmente, aunque en forma inversa en cuanto a la relación⁷ . La cuarta etapa hace referencia a los movimientos populistas en América (Vargas en Brasil, Cárdenas en México, Perón en la Argentina) y a la peculiar situación creada por la gran crisis económico - financiera nacida del crack de Wall Street, la segunda gran confrontación bélica entre las principales potencias que terminó embarcando a todo el mundo en ella y a la posterior coyuntura de la Guerra Fría que impulsó un realineamiento de todos los países en dos grandes bloques, encabezados por los Estados Unidos y por la Unión Soviética, a pesar del intento de no alineamiento de los países pertenecientes al llamado *Tercer Mundo*, y que tuvo a la Argentina como gran protagonista. Esta etapa se caracteriza por la aplicación de las recetas keynesianas ante el cierre de las economías centrales, apuntándose hacia el mercado interno, lo que conllevó a otorgar la adquisición de los derechos sociales por parte de los ciudadanos y a la intervención del Estado en todo lo referente al bienestar de la población (ante el temor del avance comunista dentro de las simpatías populares, entre otras cosas).

Tabla I.- Etapas del Estado Nacional en América Latina

**Tipo de
Estado**

**Rol del
Estado**

Modelo de Desarrollo

**Sistema
Político**

**Política
Internacional**

Coyuntura Internacional

1er. Etapa

Constitución del Estado Nacional
(1810 / 80)

Transición

al capitalismo periférico

Período de

Organización

Nacional

Reconocimiento de la Independencia. Apoyos

Revoluciones liberales. Unificación Italia/Alem.

2da. Etapa

Estado Liberal – Oligárquico

(1880/1910)

Garante de las libertades civiles –

Estado Gendarme

Modelo

Agroexportador

Democracia

restringida

Inserción en el Mercado mundial.

Rel.c/G.Bret.

Predominio de
Gran Bretaña

3er. Etapa

Estado Liberal -

Democrático

(1910/1930)

Proveedor de los derechos políticos

Modelo

Agroexportador

Democracia

representativa

Acercamiento a los EE.UU./ Pol.
triangular

Guerras Mundiales

4ta. Etapa

Estado Social

(Nac./ Pop.)

(1940/1970)

Garante de

los derechos

sociales –

Estado Interventor

Sustitución de

Importaciones

Democracia

social Tercera Posición Mov. NOAL. – Alianza para el Progreso

Guerra Fría

Enfrentamiento

Este / Oeste

5ta. Etapa

Estado Post - Social

(Neoliberal)

(1980/2000)

Estado de Derecho

Articulación de intereses

Modelo exportador

Período de Transición y Consolidación democrática. Integración

al Mercado Mundial /

Regionalismo.

Predominio de Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia y datos extraídos del seminario "*Estado y Sociedad en América Latina*", cat. García Delgado, UBA, 1991.

Por último, nos encontramos frente al Estado actual que podríamos llamar **Postsocial** y sobre el cual dedicaré el resto del trabajo.

El nuevo Orden Internacional y Nacional

"...Este es un momento histórico, donde podemos forjar un nuevo orden mundial donde prevalecerá el derecho sobre la fuerza bruta [...] el mundo no podrá esperar más."⁸

Con estas palabras, George Bush daba por iniciadas las acciones bélicas en la región del Golfo Pérsico. Durante más de cuarenta y cinco días, la opinión pública internacional se conmocionaba por las noticias provenientes de Medio Oriente. En aras de un nuevo orden internacional en donde prime el Derecho, se desataba una verdadera masacre contra todo un pueblo indefenso, más allá de la legitimidad o no de las acciones emprendidas. Paradojas de este mundo, diría alguien. Algo más de un lustro después, otra administración norteamericana, con otro tinte político, encabezada por Bill Clinton, volvía a descargar su *furia justiciera* contra otra población indefensa, esta vez, en el mismo centro del continente europeo: Yugoslavia.

Autoritarismo contra democracia, como hace más de medio siglo, son las consignas declamadas para tales avasallamientos de las soberanías nacionales. En nombre de la **autodeterminación de los pueblos** se vulnera impunemente este principio básico del Derecho Internacional⁹. Ciertamente es que no pueden aceptarse regímenes que apliquen la política del terror, no se puede ser indiferente ante esto (recordemos lo que nos ha tocado vivir años atrás a los argentinos), pero no es precisamente con más terror como podemos solucionar tal problemática.

A partir de la caída del Muro de Berlín y de la política reformista impulsada por Gorbachov en la ex Unión Soviética, los movimientos nacionalistas luchan para que se les reconozca el derecho que tiene cualquier pueblo de ser dueño de su propio destino. En concordancia con el Derecho Internacional, se establecen dos finalidades: a nivel interno, se lucha para concientizar a los pueblos sobre la necesidad de otorgarle unidad a través de la atribución de los mismos derechos democráticos a todos los individuos, adquiriendo así la capacidad de participar en la toma de decisiones del Estado; en el plano internacional, el reclamo de la autodeterminación de los pueblos permite realizar la independencia nacional, fundamentando la política exterior del Estado en la voluntad popular, sin ningún tipo de injerencias por parte de terceros Estados¹⁰. Empero, estos movimientos, como la mayoría de los Estados nacionales, deben enfrentarse a un nuevo panorama internacional producto de la finalización de la Guerra Fría y el avance arrollador de las leyes del Mercado a escala mundial.

La reunificación alemana, la construcción efectiva de la Unión Europea con ciudadanía y moneda comunes¹¹, la transformación de las estructuras político-económicas de Europa Oriental, el desmembramiento de la ex Unión Soviética y el consiguiente derrumbe del comunismo a escala internacional, son síntomas inequívocos del avance de las ideas liberales y mercantiles. Por otra parte, las pretensiones norteamericanas por construir un orden unidimensional basado en lo que se conoce como la *pax americana*, es decir, el papel de los Estados Unidos como *gendarme* del mundo¹²; más el intento por retornar -al menos, teóricamente- a una especie de neo walfare state como lo es a mi criterio la *tercera vía* proclamada por Tony Blair, y apoyada por Clinton; el reconocimiento a las minorías (sexuales, étnicas, etc.); la regionalización, no sólo económica; el multiculturalismo entremezclado con un resurgir de los nacionalismos; la instrumentación de mecanismos de participación directa del ciudadano en la toma de decisiones; la descentralización de las políticas públicas, revalorizándose el rol de los gobiernos locales; la lucha y declamación por la preservación del medio ambiente; el poder cada vez más creciente de los grandes cárteles narcotraficantes; los sangrientos enfrentamientos religiosos y étnicos que se suceden a diario en África o Asia Menor; la persistencia de Cuba o de movimientos de liberación nacional como las FARC; son otros de los cientos de factores que contribuyen a vislumbrar un panorama no demasiado claro sobre el futuro de la sociedad mundial¹³.

No hay duda que un nuevo orden internacional se está gestando, orden que camina por una etapa de transición buscando su destino. Este es el panorama que recibe al nuevo milenio¹⁴. Un panorama de crisis a todo nivel: político, económico, moral, religioso, etc.. Pero crisis entendida como una necesidad de cambio profundo para modificar una situación determinada, ya sea para mejorarla o para agravarla, y no como una situación caótica de difícil resolución; que quede claro. Y como todo período de crisis llevará su tiempo superarlo, pero, entretanto, todos los actores involucrados -y en este caso, creo que somos todos, tanto entes colectivos como individuos- tratan de ir adaptándose a los nuevos tiempos y de hacer valer sus intereses particulares.

En el caso de nuestro país, y Latinoamérica, las dos últimas décadas del milenio estuvieron marcadas por la restauración democrática, la integración total, y sumisa, a la economía internacional a través de una agresiva política de privatizaciones, la transnacionalización de la economía, una reorientación a una economía basada en la producción de servicios, y la regulación de la misma mediante las reglas del mercado. A tono con la realidad mundial, el acontecimiento más importante del período respecto a las relaciones entre los países de la región lo constituyó la conformación del *Mercosur*. Verdadero bloque regional que impulsa una nueva forma de encarar las negociaciones a nivel mundial y con los organismos multilaterales de crédito y/o también la adaptación de la región a las nuevas condiciones internacionales y evitar, de esta manera, ser marginada en un futuro no muy lejano de las cuestiones trascendentales a dilucidar o, del mismo modo, integrarse firmemente en el nuevo concierto internacional con voz y voto; depende de cómo se mire la cuestión, se obtendrán los resultados más ventajosos para los países de la región¹⁵.

Por consiguiente, podemos sostener que América Latina se vio inmersa durante este período en un doble proceso: **democratización** y **modernización**. Democratización del régimen político que se caracteriza por ser políticamente incluyente y modernización del Estado caracterizada por su exclusión social. Esto deriva en la formación de mercados políticos con predominio de particularismos y la no inclusión de mecanismos de integración en la modernización estatal¹⁶. Esta modernización no es otra cosa que la instauración del **Estado mínimo**, del **mercado libre** y de la concepción del ciudadano como **consumidor**, implicando la necesidad de resocializar a la población a través de la incorporación de una nueva mentalidad opuesta a la de la ciudadanía social. Esta nueva mentalidad, en consecuencia, debe vincularse al mercado, a valores meritocráticos individuales, a la pérdida de solidaridades y de expectativas de distribución o justicia social, y dejando fuera del sistema a todo aquél que no esté capacitado -económica y políticamente- para adecuarse a esta coyuntura.

En el proceso general que se desarrolló desde los ochenta, no sólo en nuestro continente sino en todo el mundo, la consolidación de la democracia significó una total ruptura con el pasado, revalorizando lo político en relación con el régimen político, con la cultura institucional, con el sistema de partidos políticos y con el vínculo existente entre representantes y representados. El sistema de partidos pasa del movimientismo, característico de mediados de siglo, al pluralismo, acompañado por la formación de una cultura institucional bastante apática, con poco grado de ideologización, muy poco dinámica y activa pero muy profesionalizada. Los planos entre representantes y representados se diferencian nítidamente, resaltándose el concepto de democracia schumpeteriana en la cual los representantes compiten por el favor del voto de los representados. En síntesis, el proceso de democratización se caracteriza por un importante componente formal, importando más el concepto de individuo que el de comunidad.¹⁷

Lo difícil es convivir

En los últimos tiempos, cada vez son más los que cuestionan la forma del Estado nacional, sugiriendo incluso su propia desaparición y reemplazo por otras formas de organización, o no. Una doble tendencia se está gestando en torno a esta problemática: por un lado, existe una tendencia *hacia arriba* que favorece la creación y consolidación de unidades supraestatales que, en parte, sustituyen a los Estados nacionales y anuncian una creciente mundialización de la política; por el otro, surge una tendencia *hacia abajo* que invoca la localización de muchos poderes cerca de las personas junto al reclamo por reivindicaciones derivadas de identidades también mucho más localizadas¹⁸. Según Norberto Bobbio, la crisis en la que está sumergido el Estado nacional puede ser considerada desde dos puntos de vista, uno positivo y otro negativo. El juicio positivo minimiza la cuestión, saliendo en defensa del Estado, y aceptando las mutaciones características de su evolución adecuándolo al proceso político y económico general. Por su parte, el juicio negativo puede, a su vez, subdividirse en dos concepciones diferentes: una acepta al Estado como un mal necesario, criticando al Estado capitalista y al Socialista por igual, sosteniendo que el primero es sinónimo de injusticia y el segundo de ilibertad, y proclamando la necesidad de retornar a la idea del contrato social por medio del cual se establezca una nueva forma de Estado totalmente diferente a las anteriores; la otra concepción negativa, en cambio, aclama el fin del Estado, ya que el mismo es un mal no necesario fácticamente sustituible por otro tipo de organización que respete y refleje la libertad y la igualdad de todos los individuos¹⁹.

Sugestivamente, denomino a los tiempos que corren como la *era del "post todo"* debido a lo difícil que resulta establecer nuevas categorías de análisis en períodos de crisis como el actual. Post modernismo, post social, post nacionalidad, post comunismo, etc., reflejan un estado tal de las cosas que no hacen más que determinar la

transición de un modelo de sociedad a otro, aunque todavía no se sepa a cual. Con ésto no quiero significar que estemos en presencia del nacimiento de algo totalmente nuevo, quizás ni siquiera de algo parcialmente nuevo, hablando en términos de la modificación radical de las relaciones sociales y del modo de producción vigentes. Creo que aun estamos demasiado lejos de eso, aunque no debemos descartar la teoría cíclica respecto a la evolución de las relaciones sociales. Pienso que, como en el pasaje del capitalismo mercantilista al industrial, o de éste al financiero, en este período del auge de la cibernética y del hiperespacio, donde lo virtual se confunde con lo real e internet nos transporta hasta los lugares más recónditos, la sociedad mundial en su conjunto y las sociedades nacionales y locales en su particularidad, están tratando de conciliar intereses y expectativas para no equivocarse a la hora de elegir el medio de transporte adecuado para llevarlos hasta el lugar apropiado. Mientras tanto, todo es confusión, pesimismo, descarte, distorsión... El "anarquismo" de las ideas y de los actos, para ponerle algún rótulo más o menos acorde a lo que se vive. Lo lamentable, y no quiero pecar de demasiado pesimista, es que "a río revuelto, ganancia de pescadores" y, a diferencia de veces anteriores, no puede permitirse que, una vez más, la inmensa mayoría de la población mundial quede al margen de las utilidades obtenidas. Al menos, todos aquellos que estamos comprometidos con las ciencias sociales debemos contribuir con nuestro pequeño grano de arena para que ello no suceda...

Retomando el hilo del trabajo, en este punto quiero hacer referencia a la relación existente entre los Estados nacionales y las estructuras supranacionales que han ido gestándose en los últimos años. Como sostenía líneas arriba, una doble tendencia se está imponiendo y está minando los resortes del Estado nacional, haciendo prevalecer, esperemos momentáneamente, las concepciones negativistas sobre la existencia del Estado. Hacia fuera de él o hacia su interior, se está poniendo en duda el sentido del mismo. ¿El Estado mínimo es el paso previo a su certificado de defunción?. ¿La aclamada con "bombos y platillos" tercera vía, es su salvación o solamente un manotazo de ahogado?, ¿o también, quizás, su muerte disfrazada?. Volvemos a lo anterior, todas suposiciones, nada concreto, todo confusión.

Es cierto que, ante el cada vez más descompensado sistema económico mundial, los Estados nacionales tratan de agruparse para hacer frente a la crisis en la que se ven inmersos, pero, ¿atenta ésto contra su soberanía o, por el contrario, resulta una inyección revitalizadora de la misma?. ¿Puede un Estado seguir siendo soberano abrazándose a recetas supranacionales en desmedro de su propia autoridad?, ¿o acaso habrá que redefinir el concepto soberanía?.

Para ir tratando de poner un poco de orden a estos interrogantes, podemos recordar que desde los inicios del Estado moderno, su soberanía se ha visto afectada por un sistema de relaciones transestatales de carácter cultural, económico o militar que se ha ido fortaleciendo a medida que fue avanzando la tecnología y el desarrollo de una economía-mundo cada vez más interdependiente²⁰. Asimismo, tampoco debemos olvidar que en épocas de Guerra Fría, las dos superpotencias impusieron la existencia de sendos bloques militares que, si bien en teoría respetaban la voluntad soberana de los Estados a pertenecer o no a ellos, en la práctica poco menos que imponían su pertenencia recurriendo a toda serie de instrumentos económicos, políticos, e incluso militares, resultando harto difícil sustraerse a ellos por parte del resto de los países. Por otra parte, la evolución del mercado económico internacional y la cada vez mayor incidencia en el mismo de ciertos actores que en innumerables ocasiones hacían caso omiso de las divisiones tradicionales entre Estados, como es el caso de las empresas multinacionales, resultó otro factor influyente en el progresivo debilitamiento de la soberanía estatal²¹.

Sin embargo, y a pesar del debilitamiento de su soberanía, el Estado nacional pudo sobrevivir y mantener una considerable cuota de autonomismo en la toma de decisiones; obviamente, los países centrales mucho más que la periferia. Debemos recordar que uno de los pilares del desarrollo capitalista lo constituyó el Estado

nacional²² , resultando, por cierto, una irónica paradoja que ahora prescindamos de él; aunque, ¿cuántas veces necesitamos de algo o alguien, lo aprovechamos al máximo y, una vez viejo, gastado e inservible, nos desentendemos de él, ora arrojándolo al basurero ora desterrándolo en algún rincón inhóspito de nuestros hogares?, ¿acaso con el Estado nacional suceda lo mismo?. Esperemos que no.

Una de las mayores críticas que se realiza contra el Estado es su ineficacia, producto de su gran burocratización que lo llevó a una suerte de "elefantiasis" totalmente improductiva y propiciadora de todos los males de la sociedad²³ . De igual modo, es común escuchar que al globalizarse la economía y, por ende, todas las relaciones sociales, parecería carecer de sentido la propia existencia del Estado - Nación. Tal es el caso del analista polaco-estadounidense Brzezinski, quien sostiene que

"Las fronteras entre la política interna y la internacional se esfuman cada vez más dentro de una política global que envuelve a ambas. Ello significa que en la actualidad resulta especialmente difícil diseñar una política nacional autónoma en un mundo que se ha tornado interdependiente y que parece avanzar hacia el "período de la posnacionalidad"²⁴

El concepto de economía global ha poco menos que socavado al concepto de empresa nacional y, hasta podría conjeturarse, al de economía nacional. El actual período de la economía capitalista ha eliminado las fronteras, reduciéndolas en forma progresiva a cuestiones políticas y culturales. Empero, ésto, a mi entender, no debe significar un avasallamiento de las soberanías nacionales, por el contrario, deben buscarse los mecanismos necesarios para, no sólo preservarlas, sino fortalecerlas, no dejándose subsumir por los imperativos inescrupulosos del mercado. Aceptado sea el modo capitalista y, por ende, el imperio del mercado, debe "positivizarse" esta situación y readecuar las estructuras estatales a tal efecto. Al hablar de positivización no hago referencia al desarrollo de un *capitalismo humanista* como propone la Doctrina Social de la Iglesia y como se pregonó luego de la crisis del treinta; creo que va contra su propia lógica tal planteamiento; lo que quiero significar es que se debe sacar algún tipo de ventaja que beneficie, en el mayor grado posible, al Estado nacional.

En consecuencia, en este contexto de economía global, en donde las estructuras supranacionales tienen preponderancia por sobre las nacionales y los bloques regionales van conformando mercados comunes para poder competir y acordar en igualdad de condiciones o, al menos, un poco más equitativamente, la política económica clásica y el manejo de las macrovariables resultan ineficaces en un enfoque aislado, debiéndose actuar interconectado con otros Estados. La política económica internacional actual es interactiva y, a diferencia de lo que sucedía años atrás con la expansión del capitalismo más allá de las fronteras nacionales, lo que hoy es bueno para una corporación, ya no lo es para su país de origen²⁵ . Por lo tanto, los Estados nacionales no pueden abrazarse al desarrollo de las empresas nacionales porque, precisamente, son éstas las que han dejado de existir.

Si en los orígenes del capitalismo fue necesario la creación de una estructura que permitiese el desarrollo de las fuerzas productivas, y luego esa misma estructura posibilitara la expansión de dichas fuerzas más allá de sus límites, hoy ya carece de sentido la existencia de esa estructura a tales efectos. Pero ésto no significa, vuelvo a reiterar, la disolución íntegra del Estado nacional. Los "capitanes" del capitalismo han logrado insertarse en prácticamente todos los confines del planeta; no conocen de fronteras y mucho menos de nacionalismos; es más, resultaría perjudicial a sus intereses atrincherarse dentro de un Estado, pero no por ello el Estado debe dejar de existir. Aunque mi posición gire en otro sentido, creo que las fuerzas capitalistas también coinciden en la

necesidad de preservar las estructuras nacionales. Atentaría contra sus propios intereses que los Estados nacionales dejaran de existir. Globalización y regionalización deben ser entendidas como dos categorizaciones que coadyuvan a explicar el actual estadio de la evolución capitalista y no como realidades excluyentes que determinan la trastocación absoluta de entidades, normas y valores.

Si bien se torna difícil la convivencia entre el Estado nacional y las estructuras supranacionales, corriéndose el riesgo, entre otras cosas, de la pérdida del sentido de pertenencia a una comunidad nacional, puede conservarse sin ningún tipo de temor la soberanía en todos sus aspectos, inclusive, el económico. Claro está, redefiniendo lo que entendemos por soberanía económica y aceptando la necesidad de integración en esta etapa de la evolución capitalista para no terminar perdiendo la soberanía integral.

Ya en los años sesenta, en pleno auge de la Guerra Fría, se vislumbraba la necesidad de integrarse económicamente para no dejarse avasallar por el avance de la política imperialista de los Estados Unidos (no sólo política sino económica) y el crecimiento de las empresas multinacionales, y poder defender la soberanía de los Estados²⁶. Ya sea a través de una *zona de libre comercio*, de una *unión aduanera*, de un *mercado común*, de una *unión económica* o de una *integración económica total*, las naciones han ido buscando, una vez concluida la Segunda Gran Guerra, la manera de hacer frente a la evolución de las fuerzas mercantiles. El ALCA, la Unión Europea, el MERCOSUR, son sólo algunas de las iniciativas de este tipo. Incluso el GATT es un instrumento destinado a ello.

Evidentemente, la integración económica total es el camino mirado preferentemente en estos días. La Unión Europea es una muestra de ello: unificación de las políticas monetarias y fiscales e instauración de una autoridad supranacional cuyas decisiones son obligatorias para todos los Estados miembros. La ciudadanía común para todos los integrantes de la Unión no contradice las ciudadanía nacionales, aunque cierto es que pueden llegar a socavarlas. Depende de la evolución de los acontecimientos. En el caso latinoamericano, creo que una integración económica total podría llegar a ser beneficiosa, pero no creo que estemos aun preparados para una integración en todo sentido: en nuestro caso sí se correría un alto grado de sucumbir negativamente a los efectos no deseados de la globalización y terminar por derrumbarse nuestros débiles Estados nacionales.

A modo de conclusión

"El mundo de los finales del Siglo XX constituye un espectáculo curioso. Por una parte, ahora está más unido que nunca, debido a la influencia del mercado. El capital y la mano de obra atraviesan sin obstáculos las fronteras políticas, que cada vez parecen más artificiales y menos influyentes. La cultura popular sigue sus pasos. Por otra parte, pocas veces las lealtades tribales se han promovido tan agresivamente. Las guerras religiosas y étnicas estallan en un país a otro.[...] Lo que subyace a ambos procesos -el de unificación y el aparentemente contradictorio hacia la fragmentación- es el debilitamiento de la Nación-Estado. El Estado ya no puede contener los conflictos étnicos ni, por otra parte, las fuerzas que impulsan hacia la globalización. Ambos bandos atacan el nacionalismo: los defensores del particularismo étnico y racial así como también los que arguyen que la única esperanza para la paz se halla en la internalización de todo.."²⁷

Esta extensa cita sirve de puntapié inicial para poder plantear tres escenarios hipotéticos que pueden llegar a sobrevenir en un futuro no muy mediato. Depende de qué actitud adoptaran los diferentes actores -ya sean grupos económicos, políticos, movimientos sociales, entidades nacionales y supranacionales, etc.- podremos estar en frente de algunas de las siguientes coyunturas:

1. Revalorización del Estado Nacional: a través del fortalecimiento de sus estructuras, adecuándolas al actual período de evolución capitalista. Usufructuando de la integración regional y mundial en provecho de una reafirmación de su carácter soberano. Consensuando con sus pares las políticas a implementar en el interior de sus respectivos territorios y reconociendo como tal la interdependencia económica y no como un avasallamiento a su autonomía.

2. Minimización del Estado Nacional: el Estado nacional pasa a un segundo o tercer nivel, siendo superado por estructuras subestatales y supraestatales. La verdadera toma de decisiones pasa a través de los organismos supra-nacionales, en donde su directorio, para denominarlo de alguna manera, pierde todo sentido de pertenencia a una Nación. Asimismo, se focaliza la atención en los gobiernos localistas como generadores, y garantes, del consenso social hacia las leyes del mercado. Al Estado nacional le cabría la función de ser el nexo coordinador de los gobiernos locales y la estructura supranacional. El Estado nacional, igualmente, se quedaría con algunas funciones atinentes a la defensa territorial y a la contabilidad nacional (ambas como subsidiarias de la estructura supranacional).

3. Desaparición del Estado Nacional: este escenario sería una consecuencia lógica del anterior. Ante el rol totalmente secundario del Estado nacional, con el transcurso de los años perdería totalmente sentido su razón de ser, siendo reemplazado por un organismo mucho menos burocrático y costoso directamente dependiente de la estructura supranacional, cuyo cometido sería el de contralor del funcionamiento de los mercados locales como usinas del mercado regional e internacional. La defensa territorial quedaría en *manos* de los gobiernos locales y de los intereses de los capitanes de la industria armamenticia.

De los tres escenarios posibles, creo demás decir que el tercero suena, al menos por el momento, como el más irrisorio e improbable. Se está sugiriendo un mundo regido pura y exclusivamente por las leyes del mercado y al arbitrio de los poderosos grupos económicos. La seguridad privada y comunal quedaría en manos de los propios individuos, llegando a una situación similar a la planteada por el estado de naturaleza hobbesiano. Ésto, sin duda, terminaría acarreado graves implicancias para el normal funcionamiento del sistema capitalista propiciando, incluso, su propia partida de defunción.

Los otros dos escenarios parecen más probables y efectivos. En realidad, son las dos opciones más viables que pueden llegar a realizarse. En mi caso particular, creo conveniente para América Latina en su conjunto, incluyendo a la Argentina, claro está, el primero de los escenarios planteados. A diferencia del caso europeo, los Estados latinoamericanos recién hacia fines del siglo XX comenzaron a consolidarse institucionalmente y a formarse una cierta cultura política. Además, como pueblo con un arraigado sentimiento de pertenencia, puede decirse que, salvo contadas excepciones en donde las comunidades aborígenes pudieron desarrollarse aunque sea tenuemente -tales los casos de Perú, Bolivia, y en menor medida, México- no existen comunidades que

estén plenamente identificadas con un ideario de nación en el sentido literal de la palabra. Por consiguiente, cualquier instrumentación llevada a cabo proclive al desmembramiento del Estado nacional, llevaría inmediatamente a la total disgregación de esa nación, recayendo en el tercer escenario propuesto con consecuencias muchísimo más trágicas que la que está padeciendo hoy la inmensa mayoría del pueblo latinoamericano.

Luego de comentar muy por encima lo que podría llegar a suceder con los últimos dos escenarios planteados, creo necesario reiterar, una vez más, mi posición favorable al fortalecimiento de las estructuras estatales. Sacando de contexto a lo señalado por García Canclini²⁸, tomo como requisitos necesarios, aunque no suficientes, los cinco procesos señalados por él como modificadores socioculturalmente de las estructuras nacionales, para adecuar al Estado nacional latinoamericano a las nuevas condiciones imperantes, dejando las puertas abiertas para que la discusión sobre el rol del Estado nacional en los años por venir sea una cuestión primordial en la agenda de los gobiernos y demás partícipes de la vida política de nuestros pueblos:

- Un redimensionamiento de las instituciones y los circuitos de ejercicio de lo público, que permita a la población tener una comunicación más fluida con el Estado y que se sienta partícipe de él.
- La reformulación de los patrones de asentamiento y convivencia urbanos, otorgándole más poder de decisión a los ciudadanos y adoptando políticas racionales de planificación urbana que tenga en cuenta factores étnicos, culturales, económicos, ambientales, etc..
- La reelaboración de lo "propio", permitiendo, por ejemplo, que los espacios y monumentos públicos sean verdaderamente públicos, es decir, que sean patrimonio de la comunidad y que ésta así lo sienta.
- La redefinición del sentido de pertenencia e identidad con la nacionalidad, tratando de encontrarle una faceta "nacionalista" a las comunidades transnacionales o desterritorializadas de consumidores como el caso del rock (en la Argentina, se mantiene una corriente nacionalista respecto al rock, producto de haber sido el primer país que cantó esa música en otro idioma que no sea el inglés).
- El pasaje del ciudadano como representante de una opinión pública al ciudadano como consumidor interesado en disfrutar de una cierta calidad de vida. En este punto, le agregaría la necesidad de seguir representando esa opinión pública a través de una removilización política que concite el interés por los asuntos colectivos y no solamente por los individuales.

1 PASTOR, Manuel (coord.); *Fundamentos de Ciencia Política*; McGrawHill; Madrid, 1.994; pp. 4.

2 WEBER, Max; *Economía y Sociedad*; 10ª reimpresión de la 2ª edición en español; Fdo.Cult.Ec.; México, 1.996; pp. 1.060.

3 Basta con repasar las revoluciones burguesas de 1.830 y 1.848, como los distintos enfrentamientos entre las naciones en ciernes y los antiguos imperios en Europa, como la fatídica Guerra de la Triple Alianza o la campaña al desierto de Roca en América, para tener una vaga, pero acertada, idea de lo que esas luchas significaron para la vida de la sociedad de esa época.

4 Al respecto, **Samuel Huntington** identifica tres olas democráticas a lo largo del desarrollo del Estado liberal. La primera la ubica en el período 1828 / 1926, coincidente con nuestra tercer etapa del Estado

moderno, considerándola como extensa y situando como génesis de la misma a la supresión del voto elitista en los Estados Unidos en 1828. La segunda ola abarca entre los años 1.943 y 1.962, de extensión breve, comenzó con el avance de los aliados durante la segunda guerra intercapitalista, luego de lo que Huntington denomina como primera contraola que abarca el período de los totalitarismos iniciado con la marcha contra Roma por parte de Mussolini. En América Latina y en Asia comienza en 1958 una segunda contraola democrática que abarcará hasta 1.974, año que comienza la tercera ola democrática con el golpe de Estado realizado en Portugal el 25 de abril y que se prolonga hasta nuestros días (entre 1974 y 1990, más de treinta países de América Latina y Europa Oriental se democratizaron o redemocratizaron). Las dos últimas olas democráticas coinciden con nuestras dos últimas etapas del Estado moderno. HUNTINGTON, Samuel; La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX; 1ª reimpresión de la 1ª edición en español; Paidós; Bs.As., 1.995.

5 **T. H. Marshall** es un poco el fundador de la concepción de la ciudadanía basada en los derechos sociales, civiles y políticos (el orden es a propósito, ya que Marshall le da singular importancia a los derechos sociales). El autor entiende que el Estado tiene una responsabilidad colectiva, se ve obligado para con los ciudadanos. En las tres dimensiones que elabora sobre la ciudadanía -civil, política y social-, los principios de igualdad ante la ley y de pertenencia nacional son fundamentales, principios que hoy parecen no ser tan relevantes, pero que a fines de los años cuarenta (cuando Marshall elabora su teoría) sí lo eran. MARSHALL, T.H.; "Citizenship and social class" en TURNER y HAMILTON (editores), Citizenship: critical concepts, vol. 2; Routledge; Londres, 1.994.

En un trabajo mío profundizo la cuestión de la ciudadanía en la actualidad, trazando un paralelo entre la concepción marshalliana y las nuevas teorías sobre el tema. Tema que ha comenzado a tener singular interés dentro del campo intelectual. CAAMAÑO, César; "¿El fin del ciudadano? Algunas incursiones sobre la Globalización, el Mercado, el consumo y ... ¿la política?"; trabajo presentado para el Curso de Especialización "El Debate sobre los derechos de Ciudadanía: enfoques más allá del 'demandante - consumidor' y la filantropía", Dra. G. Delamata, UBA; agosto 1.998.

6 Esta tipología, si bien es propia, está basada en parte en los apuntes de las clases teóricas dictadas por el Dr. Daniel García Delgado en el seminario "Estado y Sociedad en América Latina" de la carrera de Ciencia Política de la UBA, agosto / setiembre 1.991.

7 Para una aproximación al desarrollo de las relaciones económicas internacionales de la Argentina, ver FODOR, Jorge / O'CONNEL, Arturo; "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX"; en Desarrollo Económico, N° 49; Bs.As., abril-junio 1973. También, puede recurrirse a MALGESINI, Graciela / ALVAREZ, Norberto; El Estado y la economía, 1930 - 1955, vol. 1; CEAL; Bs.As., 1.983.

8 Fragmento del discurso pronunciado por el entonces Presidente de los Estados Unidos, George Bush, desde la Casa Blanca, el 16 de enero de 1.991 (Página 12, 17 / 01 / 91, pp.3).

9 En el año 1966, en los convenios sobre Derechos Humanos internacionales, la O.N.U. estableció que "todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación. En virtud de este derecho, deciden libremente su status político y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural". En 1970, con la resolución 2625, se afirma que dicho derecho puede ser aplicado mediante "el establecimiento de un Estado soberano

e independiente, la libre asociación con un Estado independiente o la aparición de cualquier otro status político decidido libremente por un pueblo". *La autodeterminación se asocia con dos planos bien diferenciados: el externo y el interno. La autodeterminación externa reconoce el derecho de un pueblo a escoger su propia soberanía, es decir, a ser libre de cualquier coerción exterior o dominación ajena. La interior se refiere al derecho de un pueblo a escoger su propio orden social y su forma de gobierno.* RIBÚ, Rafael / PASTOR, Jaime; "La organización institucional y administrativa del Estado democrático"; en CAMINAL BADIA, M., op. cit.; pp.463.

10 LEVI, Lucio; "Nacionalismo", en BOBBIO, N. / MATTEUCCI, N. / PASQUINO, G.F.; Diccionario de Política (Suplemento); 1ª edición en español; Siglo XXI; México, 1.988.

11 A partir del primer día del corriente año, once países europeos -Alemania, Francia, Italia, España, Portugal, Holanda, Bélgica, Finlandia, Austria, Irlanda y Luxemburgo- adoptaron como moneda de curso legal al **euro**, aunque su verdadera circulación comenzará el primero de enero del 2002, desapareciendo hacia mitad de dicho año las viejas divisas nacionales. La unión de dichos países, autodenominada **Eurolandia**, dejó fuera, por distintas razones, a Gran Bretaña, Dinamarca, Suecia y Grecia. Noruega y Suiza no pertenecen a la Unión Europea, quedando también al margen. Clarín, 29/12/1998, pp.24.

12 Al respecto, Jim LOBE señala en su artículo "La <Pax Americana>" (Revista del Sur; N° 4, publicación de la Red del Tercer Mundo, Montevideo, mayo/junio 1991; pp. 5), la poca claridad de Bush para precisar los objetivos de la política internacional estadounidense, aunque resulta evidente la intención de la gran potencia del Norte de tener la hegemonía en el "Nuevo Orden Mundial".

13 El embajador argentino en Bélgica, el Dr. Mario Cámpora, hace poco menos de un año escribía que "Las autoridades que asuman el año próximo [por 1999] administrarán los intereses nacionales en un mundo cuyas condiciones no son las mismas que [...] en 1989. [El Nuevo Orden Mundial] se fundaba en la no proliferación de armas de destrucción en masa, en la economía de mercado, en la vigencia de la democracia y en la preservación del medio ambiente. Ninguno de estos cuatro grandes valores del nuevo orden mundial se ha consolidado de manera firme en la década de los noventa; por el contrario, enfrentan obstáculos que hacen dudar sobre su observancia y respeto por parte de los actores de la vida internacional, ya sean Estados, grupos económicos, entes y organismos no gubernamentales de objetivos políticos, confesionales, raciales, etc.". CAMFORA, Mario; "Un nuevo gobierno en un mundo que cambió", art. de opinión, Clarín, 01/09/1998, pp. 17.

14 En concordancia con lo que se viene sosteniendo, considero útil citar a Georges Duby, quien nos pinta en muy pocas líneas un panorama bastante acertado de fines de siglo: "El proceso de reformas en

los países de Europa del Este, la desintegración de la URSS, la guerra del Golfo Pérsico, el 'nuevo orden mundial' con los EE.UU. como única potencia hegemónica, la confirmación de la nueva rivalidad Norte - Sur en sustitución de la confrontación Este - Oeste y el resurgir de los nacionalismos, con enfrentamientos armados en los Balcanes y un clima de gran inestabilidad en la antigua URSS, caracterizan los comienzos de la década de 1990". DUBY, Georges; Atlas Histórico Mundial; Debate; Barcelona, 1.997; "El mundo actual" pp.297.

15 En 1995 se afirmaba la formación de un nuevo bloque económico mundial, considerándose al MERCOSUR como la segunda unión aduanera del mundo detrás de la Unión Europea. Con un mercado de aproximadamente 200 millones de habitantes, se estipulaba que los alcances de los acuerdos logrados superaba incluso a los obtenidos por el NAFTA, la zona de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México. Se calculaba que para la Argentina podría llegarse a multiplicar por tres su mercado interno, sacando pasaporte para incorporarse a la nueva economía global de fin de siglo. Clarín / Folha de Sao Paulo, suplemento especial sobre el MERCOSUR, 26 / 01 / 1995.

16 CALDERON, F. / DOS SANTOS, M.; Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis sociopolíticas y un corolario; F.C.E. / CLACSO; Santiago de Chile, 1991; tesis 4ª, pp.20 /21.

17 Un interesante material para consultar sobre el panorama mundial de finales de siglo y la posición de América Latina en el mismo, lo constituye el trabajo de LOWENTHAL, Abraham / TREVERTON, Gregory (comp.); América Latina en un mundo nuevo; 1ª edición en español; F.C.E.; México, 1.996. Especialistas de la talla de Richard Ullman, Helio Jaguaribe, Alberto van Klaveren, Albert Fishlow, entre otros, analizan minuciosamente una serie de cuestiones inherentes a la situación latinoamericana en el nuevo ordenamiento mundial, tales como la seguridad en el continente, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, estrategias para la integración regional, el Mercosur, perspectivas de nuevos socios (Rusia, Japón, China, la Comunidad Europea), el nuevo papel de la O.E.A., etc..

18 RIBÚ, R. / PASTOR, J.; op. cit.; pp. 464.

19 BOBBIO, Norberto; Estado, Gobierno y Sociedad: por una Teoría General de la Política; 5ª reimpresión de la 1ª edición en español; F.C.E. - Brevarios; México, 1997; pp. 177 / 178.

20 RIBÚ, R. / PASTOR, J.; op.cit.; pp.465.

21 PASTOR, Manuel; op.cit.; pp.10 / 11.

22 Para resaltar esta afirmación, considero oportuno citar a un politólogo de tendencia neomarxista como es el caso de Nicos Poulantzas, quien sostiene que "...esta separación del Estado y de la economía y esta presencia - acción del Estado en la economía constituyen una sola y permanente figura de las relaciones entre Estado y economía en el capitalismo, y recorren, aunque transformados, toda la historia del capitalismo, el conjunto de sus estadios y fases: pertenecen al núcleo sólido de la relaciones de producción capitalistas.[...] La teoría del Estado capitalista no puede ser aislada de una historia de su constitución y de su reproducción". POULANTZAS, Nicos; Estado, Poder y Socialismo; 7ª edición; Siglo XXI; México, 1987; pp.15 - 23.

Desde otra óptica, Guy Hermet sostiene que "...el Estado occidental representa el primer poder no despótico en la historia europea, la autoridad racional de derecho abstracto que separa a las personas del poder de las tutelas tradicionales, ya sean señoriales, eclesiásticas, corporativistas o simplemente costumbristas o aldeanas. El Estado moderno es el vector de un estatuto jurídico igualitario, que autoriza nuevas funciones para el ciudadano, en una entidad nacional que trasciende las barreras antiguas y tiende en sus extremos a hacerlas desaparecer...". HERMET, Guy; En las fronteras de la Democracia; 2ª reimpresión de la 1ª edición en español; FCE; México, 1.996; pp. 174.

23 Un exhaustivo trabajo sobre qué medidas adoptar para evitar el crecimiento desmesurado del Estado y su hipertrofia es el realizado por SCHWAB y ETCHEBARNE, Martín; El Estado Eficaz, democracia e iniciativa privada; Fraterna; Bs.As., 1985.

24 BRZEZINSKI, Zbigniew; La era tecnocrática; FCE; Bs.As., 1970. Denomina como era tecnocrática (tecnología más electrónica) a la que sucede a la era industrial, encontrando siete contrastes principales entre ambas. A comienzos de los años noventa, en un reportaje concedido a un medio europeo, Brzezinski sostuvo que la Nación - Estado ,tanto en el presente como en el futuro, ha dejado de tener importancia como tal, transformándose en unidades de un sistema cooperativo más amplio, el cual comenzará a imponer un nuevo tipo de lealtad.

25 El abogado, filósofo y economista Robert Reich, ex ministro de Trabajo de la Administración Clinton, realiza un pormenorizado análisis de la coyuntura económica actual, dando una acabada definición del concepto de economía global y señalando cómo las naciones deben adaptarse a la nueva situación. REICH, Robert; El Trabajo de las Naciones; FCE; México, 1.993. En la misma línea, aunque centrándose más en el funcionamiento, podríamos considerarlo, "técnico" del capitalismo, Michel Albert analiza los dos grandes tipos de capitalismo, a su entender, que coexisten en la actualidad y que tratan de imponerse uno al otro; estos capitalisms son el anglosajón, con su cabecera lógica en los Estados Unidos, y el renano, con su epicentro en Alemania y los países nórdicos, pudiéndose situar al Japón dentro de este último tipo; diez temas son los que examina para la comparación entre ambos capitalisms, abarcando desde el factor inmigratorio hasta el papel desempeñado por el mercado en cada uno de los dos modelos. ALBERT, Michel; Capitalismo contra capitalismo; Paidós; Barcelona, 1.993.

26 Juan Archibaldo Lanús sostenía que había que integrarse a Latinoamérica para poder desarrollarse. Paso previo debía realizarse la integración nacional, necesaria como sostén y base de la integración internacional; históricamente, el principal instrumento de integración nacional ha sido la formación del Estado-Nación, el cual tiende a suprimir todas las barreras sociales y económicas que se oponen a la igualdad de las oportunidades individuales. Con lo cual, y hace ya treinta años atrás, se defendía la necesidad de revalorizar el concepto de soberanía nacional. Lanús realiza un minucioso análisis de distintas teorías en torno a la integración económica para luego adaptarlas a la realidad latinoamericana, basándose en un detallado informe estadístico sobre las variables macroeconómicas de la Argentina y del continente. LANÚS, Juan Archibaldo; La integración económica de América Latina; Juárez Editor; Bs.As., 1.972; pp. 30 y siguientes.

27 LASCH, Christopher; La rebelión de las élites y la traición a la democracia; 1ª edición; Paidós; Barcelona, 1996.

28 GARCIA CANCLINI, Néstor; Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la Globalización; Grijalbo; México, 1995.