

IIICA



Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

2 9 OCT 1992

IIICA - CIDIA

NUEVO CONTEXTO POLITICO INTERNACIONAL: MODERNIZACION, EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD

Constantino Urcuyo

IIICA

ICA
M-A1/
C-91-
4

Marzo, 1991

PROGRAMA IV: COMERCIO Y AGROINDUSTRIA

¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 32 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 13 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1993, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional. Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco Programas que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercio y Agroindustria; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Fungen como Países Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Árabe de Egipto, República de Corea, República Federal de Alemania y Rumania.



ISSN-0534-5391



Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

2 9 OCT 1992

IICA — CIDIA

**NUEVO CONTEXTO POLITICO
INTERNACIONAL: MODERNIZACION,
EQUIDAD Y SOSTENIBILIDAD**

Constantino Úrcuyo

Marzo, 1991

PROGRAMA IV: COMERCIO Y AGROINDUSTRIA

BU005556

1107

OM A1/SC

91-24

00000731

**SERIE PUBLICACIONES
MISCELANEAS**

**ISSN-0534-5391
A1/SC-91-24**

**Setiembre, 1991
San José, Costa Rica**

Este trabajo fue escrito para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura como documento de referencia para la X Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, Madrid, España, setiembre de 1991.

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

9 OCT 1992

CONTENIDO — BIBLIOTECA — CIDA

I. EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL	5
II. AMERICA LATINA Y LAS NUEVAS CIRCUNSTANCIAS	19
Globalización	19
Fin de la guerra fría	21
Ecología	23
Migraciones	24
Tensiones regionales	24
III. RELACIONES ESTADOS UNIDOS-AMERICA LATINA	29
IV. EL SECTOR AGROALIMENTARIO DE AMERICA LATINA ANTE EL NUEVO CONTEXTO MUNDIAL Y CONTINENTAL: ¿OPORTUNIDADES PARA LA MODERNIZACION, LA EQUIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD?	33
Desarrollo sostenido	35
Revalorización de la democracia	36
Equidad	37
Gobernabilidad	38
Viabilidad	38
Participación	39
Obstáculos	40
Oportunidades	40
V. CONCLUSIONES	43
BIBLIOGRAFIA	45

EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL

Al iniciarse la década de los años noventa, el mundo experimenta cambios fundamentales.

El fin de la guerra fría pareció augurar un nuevo orden internacional. El mundo bipolar parecía ser sustituido por una nueva estructura de las relaciones internacionales, en la cual el papel de la confrontación militar entre los dos grandes bloques político-ideológicos desaparecería en beneficio de la competencia económica entre grandes bloques económicos, liderados por el Japón en Asia, Alemania en Europa y Estados Unidos en América.

La euforia de 1989 ha sido reemplazada por una evaluación más realista del futuro orden internacional.¹ En efecto, los tres grandes bloques comerciales no han resultado tan homogéneos como se esperaba; ciertos aspectos de la estructura bipolar continúan teniendo vigencia; el papel de la competencia política entre los Estados nacionales no ha desaparecido y la aparición de nuevos conflictos en las áreas periféricas de los grandes centros de poder no se puede descartar, como lo demuestra claramente la experiencia de la guerra con Irak.² Por otra parte, el surgimiento de un mundo enteramente abierto al comercio internacional se ha visto obstaculizado por el fracaso de las negociaciones del GATT durante diciembre de 1990 y, a pesar de la reanudación de las pláticas en marzo de 1991 y de la aprobación del llamado *fast track* por el Congreso estadounidense, su futuro continúa

¹ Como ha señalado Henry Kissinger: "(...) el nuevo orden internacional verá muchos centros de poder, tanto al interior de las regiones como entre estas mismas. Estos centros de poder reflejan diferentes historias y percepciones." (*Newsweek*, enero 28, 1991).

² Sólo en Africa se desarrollan actualmente 11 guerras (Angola, Etiopía, Mauritania, Mozambique, Uganda, Ruanda, Sahara Occidental, Senegal, Somalia, Sudán y Chad). (*Le Monde*, octubre 19, 1990).

siendo incierto. La perfecta globalización de la economía mundial no llega todavía.

Durante la guerra fría la humanidad vivió momentos dramáticos (Berlín, crisis de los cohetes en Cuba, guerras en el Medio Oriente). Sin embargo, la estructura bipolar también suministró estabilidad. La confrontación entre los dos supergrandes tuvo al planeta al borde del holocausto, pero contribuyó a moderar los conflictos por temor al "escalamiento" de éstos.

La finalización de la guerra fría trajo muchas esperanzas, aunque también ha provocado nuevos conflictos y tensiones. Los antagonismos nacionales en Europa del Este fueron reprimidos por el control estalinista. Ciertos conflictos regionales como los de Medio Oriente no se extendieron. Las superpotencias buscaron evitar confrontaciones directas y se limitaron a enfrentamientos indirectos por medio de otros actores.

Derrumbada la Cortina de Hierro, los viejos conflictos en Europa han vuelto a aflorar. Los antagonismos regionales han explotado de una nueva manera -Irak- y las tensiones se apoderan de lo que hasta hace poco fuera el imperio soviético.

Hoy no se puede contar más con la moderación introducida por el hecho de que la profundización de los antagonismos regionales conllevaba el riesgo de la confrontación nuclear. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas está demasiado ocupada con su proceso de "implosión". Estados Unidos ha quedado como "supergrande", aunque con limitaciones derivadas de sus problemas internos.

El ansiado dividendo de la paz, consecuencia del relajamiento de las tensiones entre el Este y el Oeste, no se ha producido. Los recursos económicos destinados a la competencia militar no han podido ser dirigidos hacia los países del Sur o hacia la renovación de la infraestructura de transportes y de las *inner cities* estadounidenses.

Quienes se hicieron ilusiones con la posibilidad de una paz universal, con un mundo dedicado a la competencia económica y apartado de la lucha militar, han visto derrumbarse sus sueños. La guerra en el Golfo Pérsico, la desintegración de la URSS, el armamentismo de las potencias medias y el creciente malestar en los países de Europa del Este (Yugoslavia, Albania), permiten presagiar todo lo contrario.

En años pasados era posible imaginar el futuro dominado por la presencia de tres grandes bloques -Europa, Japón y Estados Unidos-, dedicados exclusivamente a la competencia económica tripolar. Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos mundiales pareciera invitar a un análisis más realista, sin caer en el pesimismo "spengleriano".

El futurólogo Alvin Tofler ha señalado la diversidad de percepciones imperantes sobre la futura estructura de las relaciones internacionales:

"Algunos hablan de un mundo organizado en torno a Europa, Japón y Estados Unidos. Otros ven el mundo partido en seis y ocho bloques regionales. Los otros creen que el mundo bipolar se está transformando en una estrella de cinco puntas, con China en una de ellas y la India en otra. ¿La nueva Europa se extenderá del Atlántico a la frontera soviética o más allá?" (Tofler 1990:423).

La bipolaridad ha sido sustituida por la multipolaridad; eso es evidente. Lo que no es tan obvio es la naturaleza de esta última, pues su desarrollo no es uniforme, sino desigual.³ En lo económico pareciera encontrar más sustento la tesis tripolar, pues existe una cierta igualdad entre el poderío económico de Europa, Japón y Estados Unidos, a pesar de desequilibrios en algunas áreas.

En lo político, el peso de Japón no alcanza todavía dimensiones planetarias y la Comunidad Económica Europea no muestra una política exterior homogénea que le permita equipararse con Estados Unidos o con la URSS. La creciente guerra del Golfo demostró la imposibilidad de Japón y Alemania para desempeñar papeles político-militares planetarios; crearon desconfianza hacia ellos y demostraron, en el caso del último país mencionado, que está lejano el día de una política exterior europea uniforme.

En la dimensión militar la bipolaridad es todavía un hecho, a pesar del evidente debilitamiento soviético. Alemania vio limitadas sus posibilidades en este terreno por los acuerdos que permitieron su reunificación, por los recuerdos del pasado y por prohibiciones constitucionales.

³ Al respecto Huntington ha señalado: "Algunas personas etiquetan al nuevo mundo como multipolar. Otros señalan que el fin de la guerra fría ha dejado una sola superpotencia. Ambas observaciones son correctas." (Huntington 1991:6).

Japón no pareciera tener futuro militar, a pesar de recientes modificaciones en las capacidades de su fuerza de defensa. El acceso al arma nuclear y la construcción de un ejército están limitados por los temores que todavía suscitan sus acciones de ayer (Manchuria, Corea, Pearl Harbor), así como por la prohibición del ejército y el rechazo interno del arma nuclear (la sombra de Hiroshima).

En Asia⁴ la guerra fría no ha terminado de igual manera que en Europa. Japón mantiene un contencioso con la URSS en torno a las Islas Kuriles; eso ha provocado que condicione su cooperación con los soviéticos a la devolución de esos territorios.

La presencia de China Popular, ortodoxa en el estalinismo, poseedora del arma nuclear y con un potencial de crecimiento económico importante -en años recientes el Producto Nacional Bruto ha crecido a un promedio de 10% anual y las exportaciones pasaron de US\$30 mil millones en 1978 a US\$45 mil millones en 1988- hace más complejo el panorama, no sólo por los rasgos descritos sino también porque su papel cambia con frecuencia como resultado de los continuos realineamientos en el triángulo Washington-Moscú-Beijing.⁵

A pesar de intensas relaciones económicas, el sentimiento antijaponés no ha desaparecido. Recientemente se ha expresado en manifestaciones estudiantiles contra el imperio del Sol Naciente, en disputas sobre las islas Diaoyu-Senkaku (Kristof 1990) y en discusiones sobre la interpretación de las acciones niponas en la China de los años treinta. Asimismo, al menos en lo que concierne a Taiwán, se han presentado temores de que China Popular renueve sus ambiciones de recuperar el territorio insular.⁶

⁴ Para un resumen de la situación asiática véase: Elegant, 1990, Joyaux 1991, Gravereau 1990, Siezelet 1990, Sautter 1990.

⁵ Samuel Huntington ha precisado el potencial de inestabilidad proveniente de China al señalar: "China, sin embargo, es una fuente probable de inestabilidad en el Este de Asia. La expansión externa de Gran Bretaña, Alemania y Japón, la Unión Soviética y Estados Unidos coincidieron con fases de intensa industrialización y desarrollo". (Huntington, 1991:12).

⁶ En enero de 1991 Taiwán puso en estado de alerta sus tropas, ante el temor que China se aprovechara de la crisis en el Golfo Pérsico para lanzar una invasión. (*New York Times*, febrero 10, 1991).

La presencia de otros Estados estalinistas -Corea del Norte y Vietnam- complica el paisaje regional, no sólo por el apego de esos gobiernos a los dogmas, sino también por la persistencia de la división con Seúl, en el primer caso, y del antagonismo con China en el segundo, particularmente en lo que respecta a Kampuchea.

Los "tigres" asiáticos guardan motivos de conflicto con Japón, no sólo por razones de índole histórica (Corea), sino también por nuevos elementos de confrontación, derivados de la competencia comercial.⁷

Lo anterior muestra que el supuesto bloque liderado por Japón en Asia no es tan homogéneo como se ha postulado; los conflictos siguen presentes y surgen otros nuevos.⁸

En Europa este razonamiento también es válido, a pesar de la existencia de un bloque comercial (Krouse y Schmint 1990:79-92; Riding 1990; Tucher 1990; Vaisse 1990:19-23; Peterman 1990:24-26; Valladao 1990). La atomización de la Europa del Este en luchas nacionalistas, la posible desintegración de la URSS, las diferencias de los países de Europa Occidental en torno a la integración política y las dudas sobre la actitud alemana ante las nuevas realidades, permiten concluir que la heterogeneidad, el conflicto y la seguridad tienen un papel más importante en la configuración del panorama regional que lo que piensan quienes analizan únicamente la dimensión económica.

⁷ "Con ese impactante récord Corea del Sur puede contrapesar y amenazar la posición de Japón con el poder industrial que ejerce liderazgo en el mundo. Y su vecino Japón observa con creciente intranquilidad." (Naisbett y Aburdene 1990: 186). Estos mismos autores señalan también cómo la rivalidad con Japón ha llevado a que Taiwán, por causa de su gran déficit comercial con este último "(...) prohíba la importación de automóviles fabricados en el Japón". (Naisbeth y Aburdene 1990:206).

⁸ Jeffrey E. Garten se ha referido a este aspecto al señalar que Japón "(...) empezó a atraer importaciones relativamente baratas de Hong Kong, Corea del Sur y Tailandia. También propulsó una masiva ola de nuevas inversiones japonesas en el Este asiático, donde la fuerza de trabajo y los materiales eran más baratos. De ahí había un corto paso para una división del trabajo en la cual las industrias que utilizaban intensivamente la fuerza de trabajo se desplazaron del Japón a los países vecinos, y aquellos con componentes tecnológicos mayores permanecieron cerca de Tokio y de Osaka para su uso local y para exportar. Esta transformación no está completa, desde luego, pero está siendo orquestada por Tokio". Y afirma luego: "Los tres superbloques no son independientes. Hay mucha evidencia de la interdependencia global (...) Pero hay otras fuerzas igualmente poderosas y fundamentales." (Garten 1989:16).

Los problemas en el Este europeo amenazan con una ola de inmigración sobre Europa Occidental, lo cual ha llevado a cerrar fronteras y a proponer medidas de ayuda a esos países, en un intento de "tajar" esas poblaciones e impedir una marea humana de millones de personas.

Desde el punto de vista de la integración política los miembros de la CEE tienen perspectivas diferentes. Alan Riding los ha precisado al señalar: "En lo referente a la unión política están involucrados temas aún más amplios, específicamente: ¿qué elementos de soberanía deberían ser cedidos y cómo debería ser distribuido este poder entre la comisión ejecutiva de la Comunidad, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros, que representa a los gobiernos? Alemania e Italia quieren más influencia del Parlamento, Gran Bretaña y Francia insisten en que los gobiernos deben decir la última palabra, y los países más pequeños favorecen una Comisión más fuerte" (Riding 1991).

Los desacuerdos sobre la política de seguridad son importantes.⁹ Lo mismo sucede con el tema del ingreso de nuevos miembros de la CEE, la amplitud de los poderes legislativos de las instituciones *communautaires* y los mecanismos de control sobre éstas.

Existen reservas en cuanto a la futura actitud de Alemania ante la integración y a los acontecimientos en Europa del Este, pues se teme que en vez de una Alemania europea se pretenda la formación de una Europa alemana, o que Alemania trate de hacer revivir sus sueños de una *MittelEuropa*, reduciendo su participación en la integración.

Desde una perspectiva económica, la CEE es un bloque. Sin embargo, de la comprobación de esa realidad no se puede pasar a predicar la existencia de un bloque político, pues como ha señalado Miles Kahier: "(...) no debemos ver los cambios en la economía internacional como productores de la inevitable solución a los viejos problemas de los conflictos interestatales, sino más bien íntimamente

⁹ Algunos países buscan desenterrar el viejo mecanismo defensivo de la Unión Europea Occidental, mientras que otros todavía ponen su esperanza en una OTAN reestructurada. Riding ha señalado: "Ningún asunto ha despertado pasiones más grandes que la búsqueda de un papel de seguridad. A Francia le gustaría que la Comunidad adquiriera una capacidad de defensa independiente, al absorberse y fortalecerse la Unión Europea Occidental. Gran Bretaña y los Países Bajos, en contraste, han advertido que esta decisión podría llegar a debilitar a la OTAN, y que al hacerse esto se estaría minando el compromiso norteamericano de defender Europa" (Riding 1991).

ligados a estos conflictos (...) La siempre cambiante suerte económica de los Estados nacionales afecta su posición estratégica, lo mismo que su percepción de la seguridad nacional. Aunque los mercados se encuentren internacionalizados, continuarán enfrentándose con la fragmentación de la autoridad política" (Kahler 1990:149).

Aunque se intensifican los procesos de globalización, el Estado nacional conserva su vigencia, y en Europa, a pesar de los acuerdos en materia económica, los desacuerdos y los potenciales conflictos políticos constituyen una característica importante del escenario regional. Europa no ha cambiado tan rápidamente como se esperaba. La CEE no se ha enfrascado de manera activa en la resolución de los problemas económicos de Europa del Este y de la URSS; todavía mira hacia Estados Unidos en busca de liderazgo para enfrentar temas mundiales difíciles. (Riding 1991).

Ganada la guerra fría por Estados Unidos, algunos creyeron ver surgir un mundo monopolar (*Pax americana*). Sin embargo, el progreso económico de japoneses y alemanes, unido al debilitamiento interno estadounidense, han planteado dudas sobre la validez de esta caracterización.

Tom Wicker señalaba en el *New York Times*: "El déficit no es el único problema económico. Se necesitan miles de millones de dólares para inversión en educación, infraestructura, limpieza del medio ambiente y para restaurar la capacidad de Estados Unidos y sus ciudades para proveer servicios públicos. A esto debe añadirse el vergonzoso escándalo de las cajas de ahorro y préstamo. Un sistema bancario descapitalizado limita la disponibilidad del crédito en el presente y amenaza con el colapso económico en el futuro (...) En investigación y desarrollo, alguna vez fortaleza principal de los Estados Unidos, estamos siendo superados por los esfuerzos del Japón y de Europa Occidental. ¿Dónde se encuentra a la superpotencia en todo esto? ¿Y dónde la vamos a encontrar en otra serie de enfermedades nuestras como el crimen, los sin vivienda, cuidado inadecuado de los niños, servicios médicos limitados y costosos y una creciente clase marginada?" (Wicker 1990)¹⁰

Ese pensamiento pareciera corresponder a la escuela de los *declinists*, para quienes Estados Unidos han comenzado a decaer. Lo cierto es que estos hechos constituyen realidades innegables.

¹⁰ Véase también Fontane (1990) y Moisi (1990).

Pudiese ser, como lo pretenden los *revivalists* que la historia de Estados Unidos se caracterice por una extraordinaria capacidad de salir de la crisis, y que éste sea un episodio más en el cual se demostrará de nuevo esta habilidad. Sin embargo, la realidad es que hay problemas,¹¹ y que la hegemonía americana es imperfecta, no sólo por el resurgimiento, en el terreno económico, de los rivales de ayer, sino también por sus problemas internos.

La Iniciativa de las Américas y los acuerdos de libre comercio con Canadá y con México parecieran augurar un nuevo énfasis estadounidense sobre su zona de influencia. Estados Unidos necesita vender y exportar más, y las relaciones privilegiadas que ha mantenido con América Latina y el Caribe suministran una base importante para compensar algunos de los desequilibrios de su balanza comercial.

No obstante, la situación no es tan fácil como parece. El mercado latinoamericano es difícil de reactivar. La deuda externa ha impedido la reanimación de las economías; el ajuste, necesario pero impopular, ha creado un malestar social que amenaza los frágiles procesos de democratización. Crea crisis de gobernabilidad, fruto de la insatisfacción de los sectores afectados.

Al iniciarse los años noventa, la situación ha cambiado en los países del Tercer Mundo. No es que la asimetría haya desaparecido de las relaciones internacionales. Las desigualdades continúan siendo un rasgo sobresaliente de éstas, pero han ocurrido procesos de redistribución del poder y de la riqueza.

Ciertos países han abandonado las filas de los pobres, mientras otros continúan cabalgando entre el tradicionalismo y la modernidad y algunos se hunden más en el atraso. La supuesta homogeneidad del Sur ha sido sustituida por la heterogeneidad, caracterizada por la existencia de países pobres rurales, países en proceso de industrialización con sectores atrasados (India, Brasil) y otros países con industrialización completa, pero encauzados hacia la producción de alta tecnología (Corea del Sur), lo cual pone en evidencia una nueva estratificación internacional.

¹¹ Huntington los ha resumido al señalar que las debilidades de Estados Unidos son: el déficit fiscal; la baja tasa de ahorro de los ciudadanos; el inadecuado gasto en educación, particularmente en lo que concierne a materias no militares, y las catastróficas diferencias en educación, en la capacitación de la juventud y en la calidad de la fuerza de trabajo. (Huntington 1991).

La beligerancia política que sustentó al movimiento de los No Alineados, así como el esfuerzo por un nuevo orden económico internacional, han desaparecido de la arena política, como resultado de la extinción parcial del enfrentamiento entre los bloques ideológico-políticos.¹²

La inestabilidad de la URSS, donde luego de un aflojamiento de tensiones con Occidente han empezado a oírse de nuevo voces que culpan a la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos de los males internos, hace suponer que el desmantelamiento del "Imperio de la Nomenklatura" no ocurrirá sin conflictos internos y externos.

El viejo reflejo de buscar un culpable externo para evitar enfrentar los problemas no puede descartarse; tampoco la aparición de una nueva dictadura.

La situación interna de la URSS tiende a agravarse por el paso de Gorbachov a la línea dura del ejército y los sectores conservadores del PCUS, como consecuencia de los enfrentamientos con las demandas independentistas y con los sectores reformistas (Yeltsin). Este cambio en la correlación de fuerzas parece haber tenido una influencia sobre la política exterior. La partida del reformista Shevardnadze, quien denunció la posible instalación de una dictadura y el intento de Gorbachov por intervenir a última hora en la Guerra del Golfo, revelan los conflictos con los sectores "duros", quienes le reclaman una política complaciente con Estados Unidos, pero también ha provocado fricciones entre ambas potencias, que no se encontraban presentes al iniciarse la guerra. La inestabilidad de la situación política se ha visto ejemplificada aún más por el más reciente viraje de Gorbachov hacia posiciones "centristas".

Este acontecimiento revela sin embargo, una tendencia muy importante, como es la creciente influencia de las condiciones internas en el surgimiento de conflictos internacionales; como lo ha precisado Stanley Hoffman: "(...) otra lección del enfrentamiento en el Golfo es la creciente importancia de las condiciones internas en la promoción de conflictos internacionales, así como las dificultades de la sociedad internacional

¹² Un analista ha profundizado en el sentido del nuevo no alineamiento en un mundo de superbloques: "En un mundo de superbloques, el no alineamiento no tendría la connotación de no entrometerse con los Estados Unidos o la Unión Soviética. Los polos serían los tres superbloques y el nuevo grupo no alineado podría ser la Unión Soviética, China, Polonia, Brasil e India, lo cual sería el campo de batalla para rebatijas mercantilistas." (Garten 1989:55).

para tratar los problemas internos de sus miembros. Los asuntos mundiales han dejado de ser únicamente el juego de los Estados nacionales y se han transformado en una compleja interacción que comprende este juego, el mercado capitalista global y las voces de los pueblos, quienes tienden más a la afirmación de sus propias demandas y a provocar disturbios en las fronteras establecidas, provocando la intervención externa." (Hoffman 1990-1991).

Esta breve revisión de las grandes situaciones regionales permite afirmar que es prematuro concluir que exista una conformación inmediata de un nuevo orden internacional en torno a tres grandes bloques preocupados por la exclusiva competencia económica. Si bien se puede constatar cierta homogeneidad económica, ésta es relativa; por otra parte, la comunidad de intereses económicos no se traduce de manera inmediata en consensos políticos y en materia de seguridad.

La hipótesis de un mundo monopolar también es desmentida por las limitaciones de Estados Unidos, así como por el hecho de que el poderío soviético no se ha desvanecido por completo.

El mundo no parece encaminarse hacia el orden internacional. Por el contrario, en momentos en que el viejo orden bipolar se desintegra, no aparece todavía una nueva estructura. Hay tendencias hacia la conformación de un nuevo tipo de arquitectura, pero esto ocurre lentamente y los elementos novedosos no se materializan todavía por entero.

Por otra parte, el fin de la guerra fría no ha significado el fin de la geopolítica. La crisis del Golfo nos ha hecho recordar que simplemente el hecho de que la política exterior de la URSS no esté guiada más por el deseo de esparcir el evangelio comunista, no significa que los estadounidenses deben esperar que la competencia entre Washington y Moscú cese. Los imperativos económicos, territoriales y de seguridad continúan impulsando a Washington y a Moscú a competir por recursos e influencia, con indiferencia, sin importar quién está en el Kremlin, sea Lenín o Mijail Gorbachov.

Vivimos una etapa de transición inestable, en la cual los procesos de desintegración de los bloques ocurren simultáneamente con la aparición de conglomerados económicos, con la persistencia de cierto grado de

antagonismo entre los bloques de la era bipolar, y con el nacimiento de nuevos conflictos¹³ entre bloques emergentes y antiguos.

En efecto, la rivalidad comercial entre Estados Unidos y Japón se ha limitado a lo económico. Sin embargo, ¿qué efectos podría acarrear una permanencia prolongada de Japón en las listas negras del Departamento de Comercio de Estados Unidos?¹⁴

¿Qué consecuencias podría tener que los inversionistas japoneses retiraran sus inversiones en ese país? ¿Podría llevar esto a conflictos políticos?¹⁵ ¿Y una dictadura militar en la URSS, permitiría la permanencia de los vínculos cordiales con Occidente?

La renuencia de los europeos a dismantelar el proteccionismo agrícola, objetado por Estados Unidos y otros países, ¿no será también fuente de peleas políticas? Las aspiraciones de Alemania por

¹³ El potencial de conflictos interbloques e intrabloques ha sido puntualizado por Garten, quien ha señalado: "El hecho que tomara un cambio de alrededor de 200 000 mil millones de dólares en la balanza comercial de los Estados Unidos para impedir que la deuda externa crezca, tentará a los norteamericanos para que acudan a extremos con la finalidad de incrementar las exportaciones o reducir las importaciones. Esto es aún más preocupante, porque los Estados Unidos tienen ahora una ley de comercio que le da licencia al gobierno para tomar acciones protectoras unilaterales, con menos justificaciones internacionales que nunca antes. Una excusa muy fácil podría encontrarse para dejar afuera a los productores asiáticos y buscar en México un sustituto.

"Si las presiones económicas al Sur de la frontera se incrementan, como puede pasar, o si hay problemas irresolubles para persuadir a Corea del Sur, Taiwán u otro país en el Este Asiático para que reciban más bienes estadounidenses (como pudiera llegar a ser el caso) el escenario estaría montado para una estrategia norteamericana de mirar hacia adentro y que no llevaría al comercio libre con el resto del mundo." Garten, 1989:55).

¹⁴ Durante 1989, Japón fue incluido por Estados Unidos en las listas negras por prácticas comerciales desleales; según una encuesta realizada por el periódico *The Washington Post* y la cadena de televisión ABC (1990), 40% de los entrevistados opinaron que el Japón es una amenaza muy grande para Estados Unidos que el poderío militar soviético.

¹⁵ La seriedad del enfrentamiento es tal que un reputado estudioso ha señalado: "La economía, ha observado Daniel Bell, es la continuación de la guerra por otros medios. En efecto, una guerra fría económica se está desarrollando entre Estados Unidos y Japón (...)" (Huntington 1991:10).

desempeñar un papel de primera línea en Europa del Este, ¿no resucitarán los viejos fantasmas?

La conformación del nuevo mundo que nace no depende de los buenos deseos, sino de factores objetivos, cuya dinámica no ha concluido.

Los procesos internos de cada uno de los bloques, el tratamiento de las contradicciones interbloques,¹⁶ así como la resolución de ciertos *issues* globales (protección del medio ambiente, narcotráfico, migraciones), son elementos que determinarán, en conjunto, la estructuración de un nuevo orden o de un nuevo desorden internacional.

En lo inmediato, y tras el conflicto del Golfo, pareciera que un rasgo muy importante del nuevo panorama será una revalorización del papel de las Naciones Unidas, del derecho internacional y de las negociaciones en la arena mundial. Después de una guerra realizada en nombre de esos principios, la comunidad internacional exigirá que situaciones similares se resuelvan de acuerdo con ellos.

Aunque desde hace ya varios años se preveía el surgimiento de una estructura multipolar de las relaciones internacionales, el año 1989 marcó el fin de la bipolaridad rígida en la arena mundial. El fin de la guerra fría, escenificado por la victoria de las revoluciones democráticas en Europa Central y Oriental y por la aceleración de las fuerzas centrípetas en la URSS como consecuencia del estancamiento económico y el mecanismo

¹⁶ Si bien el potencial de los superbloques es importante para la promoción de la interdependencia y de la cooperación de la comunidad mundial, lo cierto es que algunos ven también en ellos el potencial de desintegración del orden actual. Como señala Garten: "Los superbloques tenderán a poner más énfasis en la organización y en las políticas regionales. Esto asegura esfuerzos fragmentados en lugar de una coordinación más amplia." (Garten 1989:55).

Afirma después: "La evolución de los superbloques regionales, en particular, tiene el potencial de dividir la alianza occidental". (Garten 1989:56). Ese concepto, que no es sino una reafirmación de una proposición primera, señala que: "Esta tendencia puede crear fuerzas centrífugas, en la Alianza Occidental (...) y puede causar serios problemas para la influencia americana en el resto del mundo. El objetivo político para los Estados Unidos debería ser (...) promover bloques orientados hacia afuera en el marco de relaciones aliadas de cooperación. Esto se sitúa entre la política del equilibrio de poder y la hegemonía norteamericana. Los puntos de partida deberían ser un fuerte liderazgo norteamericano que haga énfasis en la diplomacia multilateral y en la integración del proceso de elaboración de políticas en las arenas económicas y de seguridad nacional." (Garten 1989:55).

detonador de la Perestroika, transformó profundamente la vida internacional.

Paralelamente, la tendencia a la conformación de grandes bloques comerciales se ha acelerado durante estos años, con el fortalecimiento de la CEE y con el dinamismo alcanzado por Japón en Asia. Sin embargo, esa tendencia no debe interpretarse como una marcha inexorable hacia la formación de unidades políticas, calcadas sobre la estructura de estos megaspacios económicos. La persistencia de los Estados nacionales es un dato opuesto a esta hipótesis. La inexistencia de acuerdos en materia de seguridad y de políticas exteriores comunes en Europa es un argumento adicional en este sentido; lo mismo que la no cristalización de capacidades planetarias en materia política y de seguridad, en el caso japonés así como ciertas rivalidades en materia comercial en Asia (Corea, Taiwán, Japón).

Si bien la estructura bipolar se desintegra, lo cierto es que desde el punto de vista político-militar uno de los polos, la URSS, guarda todavía un importante peso específico en ese terreno; a pesar de su deterioro económico e ideológico, la desintegración es desigual. Las consideraciones geopolíticas no han desaparecido de la política internacional. Nos encontramos todavía en una época de transición entre la bipolaridad tradicional y un nuevo ordenamiento de las relaciones internacionales.

Ideológica y económicamente la guerra fría ha concluido con el triunfo del liberalismo político y del capitalismo (economía de mercado). Para algunos esto implica la homogeneidad universal y el fin de la Historia. Sin embargo, la realidad política internacional continúa demostrando que el fin de la bipolaridad no conlleva la finalización de los conflictos, sean étnicos (Yugoslavia), nacionales (el Báltico) o interestatales (Irak).

Es evidente que la revalorización de las sociedades abiertas y de los mecanismos de mercado han traído el desprestigio de las formas de planificación centralizada, pero también de la intervención estatal de una manera genérica, lo cual conduce a una reformulación obligada del papel del Estado en la vida económica y social; se plantea así la necesidad de establecer nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Sin embargo, esas nuevas realidades no implican necesariamente la desaparición de los conflictos, pues la libre competencia, la diversidad de ideas e intereses que postula el liberalismo, más que excluir a éstos

los propician, a la vez que ofrecen los mecanismos para resolverlos sin violencia.

El fin de la guerra fría no es sólo el triunfo de una ideología y de un sistema económico, sino también el de una superpotencia: Estados Unidos, con las particularidades propias de su modelo de capitalismo democrático y de liberalismo político. Sin embargo, su victoria es también contradictoria por las dificultades económicas de ese modelo (déficit fiscal, déficit comercial, problemas sociales, baja en la competitividad, recesión). La victoria en la guerra fría no se ha traducido en una hegemonía absoluta de Estados Unidos en el mundo. El mundo no ha adquirido una estructura unipolar, por el contrario, como lo demostró el reciente conflicto del Golfo, la *Pax Americana* requiere la construcción de consensos y coaliciones, así como el financiamiento de otros socios.

Otro gran elemento que caracteriza el momento actual es la velocidad de los cambios. El acelerado proceso de transformación de las comunicaciones mundiales afecta desde los flujos financieros hasta los acontecimientos políticos que cada día se desarrollan, ante los ojos de la aldea global; se profundizan así los lazos de interdependencia entre las naciones.

Esas transformaciones políticas parecieran dejar a los países del Sur sin papeles en el escenario de la política mundial. La desaparición de la estructura bipolar hace obsoleto el juego de asumir la causa de una superpotencia contra la otra, para obtener ventajas en el terreno de la cooperación internacional. La desaparición del mundo bipolar ha restado capacidad de presión política a los países del Tercer Mundo, al desaparecer los espacios para el no alineamiento; sin embargo, la multipolaridad emergente pareciera anunciar nuevas formas de alineamiento que, utilizadas creativamente, podrían ampliar las capacidades de negociación de esos países. Por otra parte, en el nuevo contexto los conceptos de Sur y Tercer Mundo parecen perder su significado analítico tradicional y, probablemente, también su utilidad política, pues surgen nuevas categorías de países; se origina una estratificación internacional diferente y más compleja. La acelerada modernización tecnológica (biotecnología, nuevos materiales, informática), basada ante todo en el desarrollo del conocimiento, ofrece pocas esperanzas para llenar las brechas del pasado y "colgarse" del futuro. La liberalización del comercio internacional, en la cual muchos países agrícolas del Sur han puesto sus esperanzas, parece lejana ante el fracaso de la Ronda Uruguay y las dificultades para su reactivación.

AMERICA LATINA Y LAS NUEVAS CIRCUNSTANCIAS

Para América Latina el nuevo escenario internacional presenta oportunidades y peligros. Existe una dialéctica compleja que los latinoamericanos deberán evaluar, para comprender y aprovechar el impacto de los nuevos cambios sobre la dinámica interna de sus países, a la vez que aprender las dimensiones específicas de ésta, y los resultados de la interacción que se dará entre factores externos e internos.

Globalización

Desde el punto de vista de los factores externos, la globalización de la economía mundial ofrece espacios para la producción latinoamericana. En efecto, el fin de los subsidios agrícolas por parte de los países europeos podría abrir importantes espacios para las exportaciones latinoamericanas.¹⁷ Sin embargo, a pesar de lo prometedor de los posibles resultados de la Ronda Uruguay, lo cierto es que en el corto plazo el panorama no es alentador. Si bien a inicios de marzo se reanudaron las conversaciones en Ginebra, justo a tiempo para que la administración Bush solicitara al Congreso la extensión de su capacidad

¹⁷ Para los países del Tercer Mundo, el éxito de los acuerdos para la liberalización del comercio internacional resulta esencial, pues éste se puede transformar en el motor de su crecimiento, tras una década perdida. Esto es particularmente importante para América Latina, que debe "(...) como totalidad, para salir de la crisis de la deuda, alcanzar una expansión económica promedio de 5 a 6% por año hasta finales de la década de los años noventa, en vez de la tasa actual, inferior al 2% (Movar 1990/91:87). Este mismo autor señala la importancia global de las negociaciones: "El éxito de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales será favorable para diversos temas; un resultado favorable no mejorará únicamente la eficiencia comercial y ampliará el ámbito de las ventajas comparativas (...) sino que jugará un papel central en la promoción de la estabilidad política para aquellos países que continúan luchando con la crisis de la deuda"

negociadora, lo cierto es que se piensa que la ronda no podría concluir sino hasta 1993 (*Financial Times* 1991).

La aprobación de la "vía rápida" tomó algún tiempo en el congreso estadounidense; y a pesar de que ya ha sido autorizada, los negociadores de Estados Unidos verán ahora su acción catapultada en el medio de la futura campaña presidencial de ese país, como ha dicho el *Financial Times*: "Sería la época equivocada someter al Congreso una legislación que desbarate gravemente a la poderosa industria textil" (*Financial Times* 1991). Ante éste y otros desarrollos, algunos analistas ven extenderse demasiado la Ronda del GATT, lo cual podría acarrear consecuencias desfavorables para América Latina, como lo ha precisado el Diálogo Interamericano:

"La conclusión exitosa de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT podría elevar significativamente las posibilidades comerciales de la región, particularmente si el resultado incluyera una reducción importante de los subsidios agrícolas en los países industriales y un recorte de las restricciones de importación sobre productos tropicales. (...) Una ruptura o una suspensión de las conversaciones podría desautorizar la vía de los acuerdos comerciales multilaterales e incrementar las presiones proteccionistas en Estados Unidos y otros países industriales, con consecuencias potencialmente dañinas para virtualmente todas las economías de América Latina, así como para Estados Unidos y Canadá" (Diálogo Interamericano 1991:28).

Una apertura de las economías asiáticas desarrolladas, ante las demandas de sus consumidores y las exigencias de Estados Unidos ofrecería también oportunidades para la producción latinoamericana.¹⁸

¹⁸ Pareciera que "(...) los cambios en la conducta de los consumidores japoneses, combinados con la cambiante demografía de la población de ese país terminarán por reequilibrar la relación económica Japón-Estados Unidos, sin que haya necesidad de alteraciones radicales en las políticas de ambos. En el largo plazo, la gran proporción de pensionados japoneses (quienes consumen más) en relación a los trabajadores más jóvenes (quienes ahorran más), acompañados de cambios en los hábitos de gasto de parte de todos los individuos, llevarán a la economía japonesa de una manera natural hacia un mayor consumo, lejos del ahorro y de la inversión (...) El cambio demográfico en el Japón tendrá su mayor impacto después del año 2 000. (Diálogo Interamericano 1991:79). En el corto plazo, Estados Unidos continuará procurando y logrará una mayor apertura de la economía del Japón, como ha venido ocurriendo en el marco de las llamadas conversaciones estructurales. América Latina debe aprovechar esas aperturas para promover los puntos de su propia agenda.

Fin de la guerra fría

Desde la perspectiva exógena, la finalización de la polarización ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética tiene como consecuencia que la preocupación del primero, potencia dominante en la región, se dirigirá menos a la prevención del comunismo soviético y más hacia la adopción de una política basada en sus intereses económicos concretos, dejando atrás las preocupaciones exclusivas de seguridad (Carothers 1990). Esto abre caminos para una nueva era de cooperación entre los países latinoamericanos y Estados Unidos, pero también para que necesarias reformas internas de las sociedades latinoamericanas puedan efectuarse sin recibir el estigma de "subversivas".

La caída del estalinismo en la Unión Soviética y el declive subsiguiente del marxismo-leninismo en la política y en la vida intelectual de las sociedades latinoamericanas tienen importantes consecuencias sobre los valores que forman parte del proceso político latinoamericano.¹⁹ Es evidente que el fracaso de las economías centralmente planificadas ha llevado al descrédito de doctrinas e ideologías que colocan el motor del desarrollo socioeconómico y político en la iniciativa del Estado. Para algunos, eso significaría el fin de la historia, con el triunfo absoluto del liberalismo a nivel mundial y la creación de un mundo monopolar liderado por Estados Unidos como encarnación última del modelo liberal.²⁰ El problema no es tan simple. Evidentemente, la derrota del marxismo como práctica ha conllevado también su derrota como teoría y, en consecuencia, el triunfo o universalización de valores tales como la utilidad del mercado para lograr la eficiencia económica, el pluralismo político, la división de poderes y el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, el triunfo de estos valores no es una victoria uniforme por toda la geografía del planeta. En muchas regiones del mundo subdesarrollado

¹⁹ El poder de las ideas y de la información constituye un elemento más importante que en el pasado, como lo ha apuntado un estudioso: "Los acontecimientos de los dos últimos años deberían llevar a que todo el mundo, en el campo de las relaciones internacionales, reevaluará la importancia relativa de las palabras enfrentadas con las armas. Siempre se ha supuesto que estas última serán todopoderosas. Sin embargo, las primeras han demostrado una fuerza extraordinaria en una era de alfabetización creciente y de comunicaciones de masas más poderosas. El campo de la diplomacia pública pareciera adquirir una importancia creciente (...) en el sentido de que el torrente de información que le está llegando a la gente está cambiando la política del planeta." (Maynes 1990:11).

²⁰ Véase, para un desarrollo sistemático de esta tesis, Krauthammer (1991).

queda todavía mucho camino que recorrer para que estos principios tengan vigencia permanente. No es conveniente confundir este consenso emergente en cuanto a valores básicos del proceso político, con un consenso definitivo. No parecería correcto interpretar este consenso como la desaparición del conflicto sociopolítico, pues la vida social no transcurre guiada únicamente por las discrepancias ideológicas, sino que existe una gran cantidad de variables (étnicas, culturales, económicas) que generan enfrentamientos. Esto es particularmente importante en el contexto latinoamericano, donde el declinar de las utopías revolucionarias no significa que hayan desaparecido las condiciones económicas y sociopolíticas que impulsan cambios radicales.

En Perú existe una guerrilla que se desarrolló y aún se desarrolla al margen de la guerra fría. En El Salvador, desaparecido el enfrentamiento Este-Oeste, la guerrilla continúa; lo mismo sucede en Colombia. En Venezuela, Argentina y República Dominicana las medidas de austeridad provocaron violencia popular espontánea. Todo ello ocurre porque los problemas de desigualdad económica y de pobreza persisten y han empeorado en la década de los ochenta, signada por la crisis y la recesión. No debe confundirse el fin de la guerra fría²¹ con el fin de la historia y con la llegada de una uniformidad universal no conflictiva. La objeción en contra de la teoría del fin de la historia tiene validez no sólo desde la perspectiva de confrontar el mundo de las ideas con la historia concreta de conflictos que continúan y no desaparecen con la paz universal, sino también en el plano meramente conceptual.

¿Cuál es el liberalismo que ha triunfado? ¿El de Locke, que se inclina más por la democracia representativa, o el de Rousseau, de la democracia radical, que se inclina más por la democracia directa?²² Si admitimos esa distinción, es probable que en el nivel de las ideas continúe también la discusión y la confrontación, pues la concepción de la participación ciudadana en la vida de la polis no es una elaboración marxista, sino que se engarza también en la realidad de la tradición liberal y en necesidades profundas de la condición humana. Por ello, las demandas de inclusión en los sistemas políticos excluyentes continuarán produciéndose, y esta dimensión de la acción política continuará teniendo

²¹ Para una discusión sobre la cambiante estructura del sistema internacional y la influencia de las ideas, en la conformación de las estructuras institucionales, ver Hoffman (1990-91:18-19).

²² Sobre estas dos tradiciones, ver Boudon y Bourricaud 1982:147-152.

particular importancia en las naciones del Tercer Mundo. Toda la temática de la democracia participativa adquiere una nueva importancia en este contexto; no resultará posible hablar de desarrollo sin tenerla en cuenta en la discusión.

América Latina vive una nueva fase. El mercado intenta reconciliarse con el pluralismo, luego de décadas de dictaduras de seguridad nacional y de una pesada herencia mercantilista. La democratización se ha generalizado en el subcontinente; sin embargo, aún está inconclusa y persisten enclaves autoritarios en las sociedades y en los sistemas políticos. El pluralismo recién nacido ha dinamizado los sistemas políticos, pero puede acarrear también crisis de gobernabilidad en un contexto de crisis económica. Los procesos de ajuste y la deuda externa han provocado exportación de capitales y recesión, pero la reactivación de las economías todavía no llega. En algunas sociedades, los conflictos heredados de la década pasada todavía persisten.

La democratización del subcontinente latinoamericano es un elemento clave para la existencia de un proceso político ordenado, pero su fragilidad es evidente mientras persista la crisis económica. Los sectores populares no ven la democracia en términos abstractos (división de poderes, alternabilidad, respeto a los derechos humanos), sino concretos (mejora de las condiciones inmediatas de existencia). Si las nuevas democracias no son capaces de satisfacer las demandas populares con una mejoría en las condiciones de vida de las grandes masas, es probable que la intensidad de las demandas genere nuevas crisis de gobernabilidad que podrían traer un nuevo ciclo de intervenciones militares. Por otra parte, la democracia como práctica solo puede reposar sobre *una cultura política democrática* que no es posible construir de la noche a la mañana en sociedades que salen de largos años de autoritarismo. La construcción de una sociedad civil fuerte va paralela al esfuerzo por construir instituciones políticas vigorosas. Estas tareas no se completarán de la noche a la mañana y mientras no se finalicen, persistirá la fragilidad del proceso de democratización. Un nuevo ciclo de intervenciones militares pondría también a prueba el compromiso estadounidense con los valores democráticos en el hemisferio.

Ecología

La tensión interna, originada por las necesidades de *preservación del ambiente y los imperativos del desarrollo económico* ha creado debate doméstico pero también confrontaciones internacionales, como bien lo

testimonia el caso brasileño. La vinculación de la problemática de la deuda con la de la conservación atestigua no sólo la profundidad de la articulación exógena-endógena, sino también la imbricación entre los mismos puntos de la agenda latinoamericana.

La problemática ecológica es particularmente importante en el mundo rural latinoamericano, pues trasciende la mera confrontación conceptual (crecimiento económico/conservación) para proyectarse en el terreno sociopolítico con el conflicto de intereses de grandes masas rurales desposeídas que buscan en la tierra virgen la solución de sus problemas.

Migraciones

Las migraciones, particularmente importantes en la zona de Centroamérica y el Caribe, plantean serios problemas en el marco de las relaciones de los países de esa región con Estados Unidos de América, pues aunque los migrantes significan una fuente de mano de obra barata para la economía norteamericana, lo cierto es que también crean fricciones con los Estados de origen en algunas circunstancias (tal es el caso de México), y obligan a las autoridades estadounidenses a resolver nuevas demandas sobre la estructura de servicios sociales de sus áreas urbanas. La necesidad de regular esos flujos migratorios por medio de medidas de carácter económico, que tratan de fijar a los migrantes en sus sociedades de origen mediante la oferta de oportunidades de empleo con la apertura de nuevas actividades productivas, es un importante tema de cooperación abierto en el marco de las relaciones de Estados Unidos con América Latina; debe considerarse que podría tener importantes repercusiones sobre la política agrícola, dado el origen rural de muchos de estos migrantes.

Tensiones regionales

Los focos de tensión no desaparecerán del panorama regional. En el Caribe, *el problema cubano* tenderá a cobrar mayor relevancia en la medida en que el deterioro en la situación interna de la URSS lleve a Fidel Castro a contar más con sus propias fuerzas y esperar menos de la ayuda externa.²³ Actualmente los escenarios de la futura situación

²³ La URSS empezará a solicitar que Cuba pague todas sus transacciones comerciales, petróleo incluido, en divisas fuertes.

cubana oscilan entre la visión de quienes ven su derrumbe como inmediato, como consecuencia de la retirada soviética, y quienes contemplan una transición que permita a Fidel una retirada honrosa antes que hunda, literalmente, a la isla en el mar Caribe para no renunciar a su dominio.

El otro escenario es que Cuba siga el modelo camboyano: reemplazo de los tractores por bueyes, generalización de la bicicleta y regreso de la población a la vida rural, retrotrayendo al país a su pasado pre-industrial. Lo cierto es que, cualesquiera de estas hipótesis que logre materializarse, el proceso político cubano pasará por caminos tortuosos, iniciados con el proceso y fusilamiento del General Ochoa, en lo interno, y por una pérdida sensible de su influencia en el terreno internacional.

En el Caribe la lucha por la instauración de la democracia en Haití continuará. Un gobierno de izquierda, asediado desde la derecha, tendrá que negociar intensamente con los militares, principal blanco de sus acusaciones de corrupción.

En Centroamérica, a pesar de la pérdida de importancia del conflicto centroamericano en términos internacionales y en el debate interno estadounidense, lo cierto es que ni el conflicto ni sus causas se han extinguido. *En Guatemala*, la marginación de las poblaciones autóctonas, la persistencia de la guerrilla y la autonomización del ejército en el juego político no anuncian un fácil cese de los enfrentamientos. Razones similares permiten pensar en una situación parecida en *El Salvador*, a pesar de que los recientes resultados electorales, en los cuales la izquierda obtuvo un avance importante, podrían provocar un compromiso más serio de esas fuerzas en la vía de la pacificación; ello se ha puesto en evidencia en la caracterización de "irreversibles" que ambas partes han dado al proceso de negociación de paz en esa nación. *En Honduras*, el peso de la institución militar continúa siendo un factor de primer orden en el proceso político, mientras que en *Nicaragua* el entendimiento entre sandinistas y el gobierno de Violeta Chamorro pareciera ser frágil tanto por la persistencia del antagonismo entre éstos como por la misma ruptura de la coalición gubernamental, en la cual elementos de ésta (Virgilio Godoy) crean tensiones adicionales. *El gobierno panameño*, a pesar de encaminarse por las vías de la democratización, continúa resolviendo penosamente el problema de la desmilitarización de ese país, así como también los problemas derivados de la invasión de diciembre de 1989 y del deterioro de las condiciones sociales de importantes sectores de su población; además se ha quebrado la coalición que llevó al poder a Endara, con las consiguientes dificultades para el gobierno de ese país.

En términos generales, puede decirse que en América Central se ha pospuesto la resolución de los conflictos; aunque se han abierto espacios importantes (elecciones) como consecuencia de una década de cuestionamiento interno del orden político en la mayoría de los países de la región, lo cierto es que salir del foco de la atención mundial conlleva peligros para el proceso de democratización. Las viejas elites oligárquicas estarán tentadas a buscar la restauración en asocio con militares a quienes una década de combates y procesos de modernización de sus instituciones les han otorgado un papel aún más prominente en el proceso político de sus sociedades.²⁴

En América del Sur, los procesos de democratización continúan a pesar de evidentes dificultades con la institución militar en los casos chileno y argentino. Sin embargo, el principal enemigo de la democracia pareciera ser el malestar social generado en torno a los procesos de ajuste y que, como ya hemos señalado, amenaza con crisis de gobernabilidad a los gobiernos, particularmente en el caso argentino.

La lucha contra la guerrilla y el narcotráfico sumirá a *Perú* y a *Colombia* en conflictos intensos, aunque en el último caso la diferenciación entre narcotráfico y narcoterrorismo, y los procesos de reforma política, brindan alguna esperanza de que la sociedad podrá vencer las tendencias centrífugas; eso no sucede en Perú, donde Sendero Luminoso, la crisis económica, el desprestigio de la clase política, el cultivo de la coca y las discrepancias entre la policía y el ejército, parecieran colocar al país al borde la disolución.²⁵ Al anterior

²⁴ Este nuevo papel es paradójico, pues va acompañado de un desarrollo político desconocido en la región, pero contradictorio en sus resultados finales. Como bien lo ha señalado un dirigente político salvadoreño, existe "(...) una especie de jesuitismo político militar, porque la guerra de baja intensidad es un instrumento militar que parte de decir que la solución es 85% política y 15% militar (...) ¿Qué consecuencias nos ha traído a nosotros la guerra de baja intensidad en El Salvador? Un desarrollo de las instituciones políticas nuevamente. ¿A costa de qué? De una fractura quizás todavía más profunda, del espacio político (...) Pero las instituciones políticas en El Salvador se lograron desarrollar. No hay duda que el sistema electoral de nuestro país es hoy cien veces más limpio de lo que lo era hace 10 años. No hay duda que en El Salvador hoy tenemos un sistema de partidos políticos mucho más estable que el que teníamos hace 10 ó 12 años, pero no hay duda, que como sistema, está hoy más prisionero del militarismo de lo que estaba antes. Esa es la paradoja del desarrollo político de nuestro país en estos 10 años. Generamos instituciones pero no el espacio, no se generó, no se dio el consenso necesario." (Zamora 1990).

²⁵ Sobre los casos de Perú y Colombia, ver Werlich (1991) y Martz (1991).

panorama trazado deben ajustarse los tradicionales conflictos fronterizos de la región (Colombia- Venezuela; Venezuela-Brasil; Perú-Chile), los cuales podrían reactivarse eventualmente por razones externas, pero también por motivos de índole interno.

México verá aumentadas sus posibilidades de crecimiento económico merced a los acuerdos bilaterales con Estados Unidos; sin embargo, el potencial de conflictos derivados del flujo migratorio hacia Estados Unidos, del narcotráfico y de la rigidez de su sistema político²⁶ no es nada despreciable.

La década que se inicia enfrenta a la región con el gran reto de la apertura y del ajuste económico, para hacer más eficientes sus economías y lograr el crecimiento, así como con la difícil empresa de conservar y/o restaurar la democracia política. Tras décadas de proteccionismo y estatismo, la región debe abocarse a la riesgosa misión de dar mayor importancia a las fuerzas del mercado. No hay seguro contra fracasos en este terreno, pues es totalmente inexplorado; sin embargo, el fracaso de las viejas fórmulas obliga a transitar por nuevas rutas, aun a sabiendas de que el camino puede ser doloroso y que los resultados no serán inmediatos. ¿Cómo conservar la paz social en esta difícil ruta? ¿Será posible impedir que los militares vuelvan a la escena política ante el malestar y protesta social generados por la austeridad? ¿Habrán olvidado los pueblos que los militares no lograron la recuperación? Sólo el transcurso de la historia podrá dar respuesta a estas interrogantes.

Algunos consideran que la pérdida de interés por Latinoamérica en la era de la post-guerra fría lleva también el riesgo de neointervencionismo estadounidense y de la restauración de las fuerzas opuestas a la modernización del subcontinente. En efecto, la retirada de los temas latinoamericanos del foco de la atención mundial podría conducir a una reafirmación de la tradicional hegemonía de Estados Unidos en la región, y a una vigorización de las fuerzas que se oponen a las reformas políticas y económicas, una vez libres del escrutinio de la opinión mundial, preocupada por los acontecimientos en Europa del Este y la situación postbélica en el Golfo Pérsico.

²⁶ Los partidos políticos de oposición libran una dura batalla por el establecimiento de un sistema electoral que garantice la pureza del sufragio. Actualmente este combate se centra en torno a la necesidad de invitar a observadores internacionales a las próximas elecciones (ver Uhlig 1991).

RELACIONES ESTADOS UNIDOS-AMERICA LATINA

La finalización de la guerra fría ha hecho pensar a muchos que una vez desaparecido el principal motivo de la política exterior estadounidense en América Latina (el anticomunismo), ese país tenderá a desinteresarse de la región en beneficio de otras zonas del mundo (Europa del Este, URSS, Asia y Medio Oriente). Sin embargo, esto es poco probable, pues Estados Unidos tiene una serie de incentivos para seguir interesado en el subcontinente.

En efecto, la persistencia de intereses económicos mutuos en los terrenos del comercio y de la inversión, así como la vecindad geográfica, la creciente interpenetración sociocultural entre Estados Unidos y el mundo latinoamericano, la circunstancia de ser América Latina parte de occidente, el creciente activismo de la política exterior estadounidense en términos globales, así como el hecho específico de ser América Latina una de las zonas del mundo en que Estados Unidos conserva mayor influencia, hacen que "Estados Unidos se encuentren con que tenderán a comprometer tiempo y recursos en América Latina, aunque sea solamente porque descubren que ésta es la única región donde una inversión relativamente pequeña trae consigo influencia considerable y a menudo un papel dominante, tanto en la política económica, como en el arreglo de conflictos políticos o simplemente en la conformación de la agenda diplomática."(Carothers: 1990:14).

La gran interrogante no es tanto sobre un supuesto desinterés en la región, como sobre las formas que adquirirá la nueva política.

Es evidente que existen algunas áreas en las cuales el interés y la presencia estadounidense será evidente: promoción de la democracia, lucha contra el narcotráfico, preocupación por la deuda (Plan Brady) y la llamada Iniciativa de las Américas (intento por crear una zona de libre comercio, incentivos para la inversión, medidas de reducción de la deuda, protección del ambiente).

Esas medidas indicarían un deseo de relacionarse con los países latinoamericanos en términos de intereses comunes. Sin embargo, la invasión de Panamá, la demora en la ayuda para la reconstrucción de Nicaragua y Panamá, así como también los intentos de comprometer fuerzas militares estadounidenses en la lucha contra el narcotráfico, parecieran llevar a una lectura contraria a la primera visión de una nueva era de cooperación en el hemisferio, originada en la posibilidad de aprovechar la desaparición de la amenaza externa a los intereses de seguridad de los Estados Unidos en la región, para abrir una nueva etapa en las relaciones entre ambos (Smith 1991:49).

La Iniciativa de las Américas del Presidente Bush²⁷ abre la puerta para una futura zona de libre comercio en este hemisferio sobre el principio de "comercio en vez de ayuda". Es cierto que el éxito de esa propuesta depende de las negociaciones bilaterales subregionales o regionales que se establezcan, o de la apertura real de los otros grandes bloques económicos que existen en el planeta; sin embargo, la idea, a pesar de ser difusa, encierra el germen de la reactivación de esas economías. Estrechamente ligada con esa iniciativa está la creación de una zona de libre comercio entre Canadá-México y Estados Unidos, cuyas formas concretas de intercambio incidirán de manera significativa sobre la apertura del comercio en el continente²⁸.

La apertura²⁹ de las economías latinoamericanas pareciera ser la única alternativa para su reanimación en las circunstancias actuales; sin embargo, las medidas adoptadas no han dado resultados espectaculares (salvo el caso chileno) y en otros casos amenazan con producir *recesión*

²⁷ El señor Bush resumió esa idea en su discurso ante la Cámara de Diputados de Uruguay: "(...) la Iniciativa de las Américas representa un cambio fundamental en nuestra relación con América Latina. Reconoce una simple verdad, una verdad que el Presidente Lacalle reconoció en junio pasado en la Organización de los Estados Americanos. La prosperidad en nuestro hemisferio depende del comercio, no de la ayuda. Para promover el comercio, vamos trabajando en promover un acuerdo estructural con Uruguay, Brasil, Argentina y Paraguay que nos compromete a explorar modos y prácticas de reducir las barreras que se oponen al comercio y la inversión. Un sistema comercial multilateral es la piedra fundamental de una economía mundial sana y en expansión (...)" (Bush 1990).

²⁸ El 26 de marzo de 1991 se firmará el tratado del Mercosur, con la intención de crear una zona de libre comercio en el Cono Sur de América.

²⁹ Existen, sin embargo, temores de que economías frágiles y pequeñas se derrumben ante el embate de las grandes.

y *descontento social* (Argentina, Brasil). (Wynia 1991; Pang y Jarnagin 1991).

Un elemento adicional en las relaciones de América Latina con la potencia del Norte está dado por las circunstancias de la *pérdida relativa de importancia de la temática centroamericana* y por un mayor énfasis en la atención estadounidense hacia los problemas de las naciones de América del Sur.

En el campo de *la seguridad*, Estados Unidos estará interesado en promover:

- a. La no proliferación nuclear.
- b. La no proliferación de misiles balísticos de alcance medio.
- c. La contención del narcotráfico.
- d. La solución de la inestabilidad generada por insurgencias restantes (El Salvador, Guatemala, Perú).
- e. El control de armas químicas.

Los factores endógenos del proceso político interno crean también oportunidades y peligros. La cargada agenda latinoamericana (deuda, medio ambiente, migraciones, comercio, drogas, democratización) enmarca y modifica los efectos de las transformaciones mundiales sobre las estructuras de las sociedades latinoamericanas, las cuales no conforman una mítica unidad, sino que sobresalen por elementos divergentes cuya combinación produce resultados diferentes en cada caso.

Es paradójico constatar que temas como la deuda, las migraciones, el narcotráfico, la democratización y el medio ambiente, a la vez que tienen fuertes componentes endógenos que afectan el proceso político interno de las sociedades latinoamericanas, están profundamente

vinculados con procesos externos a la región, adquiriendo características de "*Intermestic*" (*International/Domestic*).³⁰

El servicio de la deuda externa limita las posibilidades de crecimiento de esas economías, pero también crea situaciones difíciles para los bancos de las metrópolis industriales.

El narcotráfico introduce la corrupción y el terrorismo en los procesos políticos internos, pero su erradicación no sólo está ligada a la desarticulación de los Carteles de la droga, sino también a la reducción de la demanda en los países consumidores y a la búsqueda de cultivos alternativos para los productores latinoamericanos que viven de la coca.³¹

³⁰ Un experimentado latinoamericanista ha precisado este concepto al señalar: "Los temas centrales de las relaciones Estados Unidos-América Latina durante la década de los años 90 serán crecientemente de naturaleza *Intermestic*, basados en el derrame internacional de preocupaciones domésticas e involucrando tanto a aspectos y actores internacionales como domésticos. Comercio, inmigración, control de narcóticos, desarrollo de recursos, protección del medio ambiente y salud pública requerirán un manejo complejo (...) La línea entre la política doméstica y la política hacia América Latina será muy difícil de definir en los años de la década del 90 (...) Los problemas de América Latina serán crecientemente los nuestros." (Lowenthal 1990:38).

³¹ Si bien teóricamente la idea de cultivos alternativos suena bien, lo cierto es que en términos reales su ejecución resulta más que problemática, pues como lo ha señalado un estudioso del caso boliviano: "El típico campesino obtiene entre US\$1000 y US\$2500 por hectárea de coca cultivada, lo que significa un monto cuatro veces superior a lo que obtendría si sembrara naranjas o aguacates, los cultivos más rentables luego de la coca" (Burke 1991:67).

IV

EL SECTOR AGROALIMENTARIO DE AMERICA LATINA ANTE EL NUEVO CONTEXTO MUNDIAL Y CONTINENTAL: ¿OPORTUNIDADES PARA LA MODERNIZACION, LA EQUIDAD Y LA SOSTENIBILIDAD?

Nos limitaremos, por el momento, a reflexionar sobre la viabilidad de los conceptos de desarrollo sostenido con equidad. Más adelante nos referiremos a otras dimensiones. Ahora resulta de importancia examinar la viabilidad de esos conceptos en el nuevo contexto descrito en capítulos anteriores.

Ante un mundo crecientemente multipolar y en continuo proceso de cambio, frente a una región decidida a la apertura de sus economías para lograr el crecimiento, ¿cuál es la viabilidad de las políticas públicas que busquen la modernización del sector agroalimentario y el estímulo de las relaciones intersectoriales, la conservación del medio ambiente y un desarrollo con equidad?

¿En qué medida el nuevo entorno de la post-guerra fría hace posible o imposibilita las probabilidades de supervivencia de las ideas de un desarrollo sostenido con equidad? ¿Es posible, en una fase en que la idea de la intervención estatal en la vida socioeconómica ha caído en descrédito, postular formas de *intervención* sobre las circunstancias de retardo que viven las sociedades latinoamericanas? Si así fuese, ¿cuáles son esos canales de cambio? ¿Cuáles son las oportunidades de intervención y quiénes son los actores de la misma, en momentos en que todas las esperanzas de la transformación de las circunstancias socioeconómicas parecieran residir en la confianza absoluta de las fuerzas del mercado? ¿Es posible promover una lógica complementaria

a la del mercado, sin caer en la tentación constructorista de una ingeniería social, ejecutada por los tecnócratas?³²

De acuerdo con el documento "Hacia una estrategia para un desarrollo agropecuario sostenido" (Trigo 1991), se sugiere que la acción del IICA en tal sentido se oriente hacia la necesidad de cooperación técnica en cinco aspectos o áreas:

1. *La toma de conciencia* sobre la importancia de la sostenibilidad como criterio fundamental del modelo de desarrollo que se pretende realizar. La definición de un nuevo modelo de desarrollo en torno a los valores de equidad, conservación de recursos y del medio ambiente.
2. *Diseño y ejecución de políticas y acciones específicas*, coherentes con los objetivos de modernización con equidad y conservación de recursos.
3. *Creación de nuevas instituciones*, o renovación de las existentes, para promover el modelo de desarrollo sostenido.
4. *Desarrollo de información* relevante para los objetivos anteriores (generación de conocimientos, revisión de sistemas de recolección de estadísticas).
5. *Desarrollo de nuevas tecnologías*, adecuadas para la consecución de los objetivos anteriores.

Resulta claro, al analizar los cinco aspectos reseñados, que el punto fundamental para esta evaluación es el primero. En efecto, el modelo de desarrollo escogido condiciona las políticas, las nuevas instituciones sugeridas, la búsqueda de información y el desarrollo de tecnologías apropiadas. Por ello, y dados los objetivos de este trabajo, resulta muy importante partir de esas consideraciones generales, así como de los conceptos de los documentos del IICA sobre "El papel del sector agropecuario ante la apertura de la economía" (IICA 1990) y "Elementos básicos para una propuesta sobre el tema de la equidad" (Chiriboga 1990).

³² Para una crítica de esta idea, ver Dahl 1989, particularmente el Capítulo 5: *A Critique of Guardianship*.

Desarrollo sostenido

El desarrollo sostenido y sus correlatos de conservación de recursos y del medio ambiente parecieran tener algún apoyo en la circunstancia de que son conceptos que tienen importancia frente a la opinión pública de los países metropolitanos, esa circunstancia permite que las organizaciones de ayuda internacional los incluyan en sus políticas y programas específicos hacia la región.³³ Esto se ha traducido en la vinculación entre el problema de la deuda externa de América Latina y los programas de conservación del medio ambiente, propuesta por la Iniciativa de las Américas del Presidente Bush. Cabe también señalar que eso puede abrir importantes posibilidades para el cabildeo en los países desarrollados, en procura de fondos y apoyo político para los programas y políticas orientados a la consecución del desarrollo sostenido.

Los elementos de estos conceptos relacionados con "(...) la relativa ineficiencia del mercado como instrumento para la asignación intertemporal de recursos (...)", la introducción de temas no económicos en la agenda del desarrollo, la propuesta de esquemas regulatorios para compensar las externalidades negativas, y la creación de nuevas instituciones, acarrearán dificultades para su realización en un contexto internacional y regional en el que el mercado aparece como la única solución a los problemas, donde los otros sectores de la realidad quedan subordinados a la lógica del *spill-over* (Trigo 1991). Igualmente, en este nuevo contexto axiológico el papel del Estado ha perdido valor, como el

³³ Barber Conable, Presidente del Banco Mundial, ha señalado acertadamente: "(...) pensamos que existe una estrecha relación entre las preocupaciones ambientales y el desarrollo, ya que este último proceso no se puede mantener en el largo plazo si no es ambientalmente sano. Todo esto nos lleva a pensar que deberíamos incorporar esta variable en nuestras actividades para lograr un balance entre la necesidad imperiosa de crecer en el corto plazo, con la protección del medio ambiente en el largo plazo (...) Estamos formando un fondo que hasta el momento tiene cerca de US\$1000 millones que fueron donados por distintas naciones. Será administrado para el beneficio de la reducción de los problemas ambientales que escapan a la responsabilidad de un sólo país. Problemas como la lluvia ácida, los cambios de clima, contaminación de las aguas y otros. Todo esto tiene como único objetivo que en los países en desarrollo se eviten los costos que tienen que pagar los que hoy son desarrollados." (*El Mercurio*, Santiago, 10 de marzo de 1991).

mismo documento reconoce;³⁴ y toda propuesta regulatoria y creadora de nuevas instituciones corre el riesgo de ser vista como neointervencionista y creadora de burocracia pública.

Revalorización de la democracia

Como ya hemos señalado, un contraargumento para enfrentar estas críticas puede provenir de la misma revalorización del concepto de democracia, que ocurre paralelamente con una nueva apreciación del mercado.

La democracia no puede asimilarse al concepto de un mercado total que absorbería a la vida política. La democracia conlleva también el sentido de participación en la vida del cuerpo político y no se puede reducir de manera exclusiva a la participación episódica en el "mercado electoral". Una sociedad democrática no puede funcionar sin la integración, vía socialización política, y la participación en los asuntos públicos de sus ciudadanos.³⁵ El concepto de democracia participativa, anclado en las tradiciones liberales de la democracia directa, legitima fuertemente todos los intentos por buscar"(...) nuevos esquemas de organización social a nivel local y regional, formas de vinculación entre el sector público y el privado que aseguren una mayor y más directa participación de los actores directos en las decisiones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales." (Taylor 1988:18).

³⁴ "La alternativa de la intervención estatal como el principal, y en muchos casos excluyente, instrumento para la protección del medio ambiente y los recursos naturales se ha probado inefectiva, tanto para la corrección de las imperfecciones en los mecanismos de los mercados como para la implementación de acciones directas" (Trigo 1991).

³⁵ Esta concepción remonta directamente a Rousseau, como lo ha señalado un estudioso: "Frente al conjunto de teorías económicas y, en cierto sentido, en total oposición a ellas, se halla otra familia de teorías que se remonta a Rousseau o, al menos, a una lectura posible de Rousseau. (...) Según una persuasiva interpretación del contrato social, el antagonismo debe concebirse en términos de voluntad. Soy libre y me gobierno a mí mismo, cuando "sólo me obedezco a mí mismo", y soy dirigido por mi propia voluntad. Pero esto puede llegar a ser el fundamento de una sociedad sólo si puede existir algo así como una voluntad común, *une volonté générale*". De no ser así, llevar a cabo la voluntad de uno implicará la esclavización de otro. La posibilidad de la democracia es así coextensiva con la posibilidad de una voluntad general, en cuya elaboración participan todos y con la cual todos se identificarán" (Taylor 1988:26).

Una sociedad civil fuerte, con vigorosas asociaciones intermedias entre el individuo y la sociedad política, es uno de los elementos que Tocqueville y otros teóricos de la democracia han señalado como esenciales para la conformación de sistemas políticos de ese tipo. El incentivo para la participación en organizaciones ciudadanas es perfectamente compatible, no sólo con los ideales de un desarrollo sostenido con equidad, sino también con el proceso histórico-concreto de la revolución democrática mundial por la cual atraviesa el mundo. (Rustow 1990:75-91).

Equidad

La palabra equidad tiene en español un sentido ligeramente diferente al de *equity* en el idioma inglés. Si bien en español equidad tiene relación con el concepto de justicia, se refiere al concepto de justicia natural, más allá del texto de la ley; a la justicia del caso concreto. En el inglés, "equity" se refiere más al juego limpio, a condiciones generales de limpieza (*fairness*) en el juego social, de imparcialidad, de ausencia de obstáculos. Este empleo de un anglicismo pareciera no contribuir a la claridad del debate en nuestra lengua, en la cual la expresión más similar sería la de "justicia social"; sin embargo, esta última está cargada de connotaciones políticas de carácter populista, que no facilitan su promoción en el contexto actual. Parecería conveniente buscar una palabra alternativa que guardase el respeto por la precisión en el uso del lenguaje, a la vez que evitase los escollos antes señalados.

La expresión "igualdad de oportunidades" pareciera ser una alternativa más conveniente, pues evita los obstáculos señalados, conserva el sentido de condiciones generales de justicia y respeta el concepto de responsabilidad de los actores.

El tema de la equidad, la justicia social y la igualdad de oportunidades no surge arbitrariamente en la nueva agenda política de América Latina. En el pasado estuvo asociado al populismo, que buscó asimilar la permanente aspiración de justicia con los esfuerzos estatizantes. La caída del estatismo ha supuesto, de alguna manera, la pérdida de fuerza de las aspiraciones sociales, en la medida en que éstas se identificaron con el proyecto del centralismo estatal, pretendido representante de las masas populares. Sin embargo, el nuevo proyecto de apertura económica, confianza en el mercado y austeridad fiscal, ha abierto nuevos espacios para que se exprese la demanda distributiva. En efecto, la disminución del aparato estatal, la privatización de empresas

públicas, la apertura comercial, han sido acompañados de recesión en la mayoría de los casos, lo cual ha hecho que el nuevo proyecto económico no adquiriera legitimación mediante la producción de resultados positivos inmediatos. Salvo algunos pocos casos (Bolivia) la inflación ha disminuido y, lejos de reactivarse las economías, pareciera que éstas no logran superar sus dificultades.

Gobernabilidad

En el marco de los procesos de democratización por los cuales atraviesa la región, las situaciones anteriores se reflejan en malestar ciudadano, que a su vez se expresa por medio de los incipientes mecanismos democráticos. Se crean así fuertes tensiones para los sistemas políticos. La gente ha visto en la democracia no sólo la superación de la violencia política, sino la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida; si la democracia no es capaz de colmar, en algún grado, esas expectativas y, por el contrario, trae desempleo y recortes en los programas sociales, es probable que el experimento democrático sufra. Esa preocupación se ha reflejado no sólo en la protesta de fuerzas políticas y sociales, sino en la preocupación misma de los promotores de estas nuevas políticas, quienes han buscado que éstas vayan acompañadas de programas de "compensación social" que amortiguen el impacto del ajuste.³⁶

Viabilidad

Una estrategia orientada a implantar un nuevo modelo de desarrollo fundamentado en la equidad, la modernización y la sustentabilidad es una idea que conlleva significativos elementos de viabilidad, pero también genera resistencias que deben llevar a la formulación de estrategias de respuesta, en los casos en que éstas sean posibles.

En efecto, el Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe (PLANALC) ha señalado que, en lo referente al desarrollo del sector agropecuario ampliado, se deben tener en cuenta lineamientos básicos tales como la modernización

³⁶ El Presidente del Banco Mundial ha señalado a este respecto: "Para este año estamos trabajando en la aprobación de varios proyectos que estarán destinados en una proporción importante a los sectores sociales." (*El Mercurio*, Santiago, 10 de marzo de 1991):

productiva e institucional, la equidad en cuanto a las fuentes de ese proceso y la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales.

Ya nos hemos referido a este último aspecto con anterioridad; corresponde ahora examinar los dos primeros.³⁷

La definición de la modernización en torno al eje tecnológico y de racionalidad social conduce al tema de una vinculación entre ésta y la democratización de la región, pues un proceso de modernización debe contar siempre con el apoyo de la población, si se quiere que dé todos sus frutos, y el proceso de modernización del sector agropecuario que se propone ocurre en momentos en que la región opta por revalorizar las instituciones democráticas tradicionales. Esta vinculación lleva directamente al tema de la participación en una triple vía:

- a. La participación política no se puede reducir a la participación electoral.
- b. La participación política requiere una apertura de las instituciones estatales a las demandas sociales.
- c. La participación conlleva organización de la ciudadanía.

Participación

Está claro que la democracia no puede concebirse sin participación y que en el nuevo contexto latinoamericano existe una relación entre ésta y el concepto de equidad/justicia. En efecto, el viejo paradigma de la justicia, centrado en el Estado benefactor que aplica medidas de justicia distributiva, se agotó con la crisis de ese tipo de Estado. Sin embargo, los problemas de pobreza y marginalidad social y política, propios de circunstancias de subdesarrollo, siguen presentes, acompañados de los nuevos problemas derivados del ajuste. Frente a éstos conviene definir nuevamente el concepto de equidad y evaluar su viabilidad en el nuevo contexto. Si definimos la equidad como un derecho al bienestar que comprende tanto la satisfacción de las necesidades básicas como la

³⁷ En lo que al análisis de estos aspectos se refiere, tomamos como punto de referencia el documento de Manuel Chiriboga "Elementos básicos para una propuesta sobre el tema de la equidad" (1990).

participación en el sistema de decisiones, y añadimos que los titulares de ese derecho pueden ser no sólo individuos, sino también grupos (mujeres, jóvenes, indígenas), no estamos atentando contra la lógica de la democracia; sin embargo, la realización de esos conceptos en la práctica social puede suponer algunas dificultades, como sucede también con la idea de la participación.

En América Latina las tradiciones del autoritarismo político no han desaparecido; por tal causa, la lógica de exaltación del mercado y de los valores democráticos implica algunos riesgos y también ofrece oportunidades.

Obstáculos

El nuevo paradigma del desarrollo político y económico conduce a ignorar situaciones de desigualdad real en el terreno económico, lo cual no configura precisamente el ideal de la competencia perfecta. En el plano político, puede llevar a contentarse con procesos electorales democráticos, pero sin que la totalidad del proceso político sea influenciada por este tipo de valores.

La tradición autoritaria no es favorable a la participación, aunque se cobije muchas veces bajo el manto del liberalismo. Las elites tradicionales ven en la apertura para participar en el Estado y en la empresa, el germen de la movilización social y la puerta por donde se pueden introducir demandas crecientes que lleguen a poner en tela de juicio la dominación tradicional. Por ello, resulta importante inscribir de manera permanente estas ideas en el contexto teórico de la democracia liberal, así como también en el contexto histórico de la revolución democrática mundial y de la democratización de América Latina.

Oportunidades

La creación de *instituciones que promuevan la participación* permite situarse en la perspectiva de fortalecimiento de la sociedad civil y, al mismo tiempo, genera la idea de crear nuevas organizaciones públicas y recuperar funciones de política social para el Estado. En el actual contexto de América Latina, ligado a los proyectos de ajuste de los organismos financieros internacionales, no parecerían tener viabilidad propuestas que se identifiquen con restaurar o dar nuevas funciones a una burocracia cuyo desmantelamiento se está exigiendo.

La democratización del Estado, tanto a nivel de apertura hacia la ciudadanía como de creciente participación del personal en la toma de decisiones, es un objetivo teórico correcto desde el punto de vista de la teoría democrática, pero encontrará fuertes resistencias en las cúpulas que están acostumbradas a dirigir autoritariamente el proceso político. Lo mismo cabe decir de las ideas de un papel más dinámico del Estado en el proceso de concertación/negociación. Es evidente que existen sectores empresariales y políticos a los cuales esa alternativa no les asusta; la contemplan como un adecuado mecanismo para el mantenimiento de la estabilidad del sistema político. Sin embargo, pareciera que los sectores opuestos a este tipo de mecanismos continúan siendo mayoritarios en América Latina, razón por la cual diseño de *estrategias encaminadas a forjar coaliciones políticas* en torno a esas ideas debe de ser una de las preocupaciones fundamentales de quienes se encuentran interesados en su promoción.

La descentralización estatal es un elemento importante en el marco de la promoción de la participación. Se trata de una idea acorde con la tradición liberal y, sobre todo, con la concepción anglosajona de desconfianza hacia el gobierno/Estado. Esto brinda oportunidades importantes para su legitimación y para la revalorización de los gobiernos locales, de las comunidades y de las asociaciones de vecinos.

Igual cosa sucede con la idea de promover *la organización de la ciudadanía* por medio de las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, en la medida en que la combinación de ambas puede poner en peligro el poder de las elites locales, pueden esperarse resistencias importantes.

La idea de asignar la titularidad de derechos a grupos sociales puede crear algunas complicaciones, pues va más allá del reconocimiento individual de derechos a que están acostumbrados los sistemas jurídicos en América Latina, centrados en la protección de derechos individuales (obligación de no hacer por parte del Estado). Los derechos de los grupos plantean dos problemas:

- a. La definición de los titulares de estos derechos
- b. La formulación positiva de éstos.

En efecto, si los jóvenes son los titulares de un derecho, ¿cómo definir esa categoría? ¿Cuáles son los criterios de inclusión? ¿No

generan estas nuevas titularidades conflictos con los derechos individuales? En lo que respecta al punto b, los derechos negativos de la tradición liberal implican, fundamentalmente, una abstención del Estado, una renuncia a intervenciones en la órbita individual; los derechos colectivos implican para el Estado, en la mayoría de los casos, una obligación de hacer, lo cual implica postular su intervención. En ambos casos se presentará resistencia, debido a inercia de los sistemas jurídicos y al clima antiintervencionista imperante.

A pesar de la importancia de la participación, resulta prudente mantener una actitud de duda permanente frente a sus evidentes beneficios, pues en el pasado, bajo la retórica favorable a ella, han ocurrido muchos casos de manipulación.

La idea de la organización ciudadana no es tampoco extraña a la tradición democrática; sin embargo, otorgar poder a la gente para que busque por sí misma las condiciones que produzcan su bienestar, causará temor en quienes han detentado hasta ahora el poder tradicional; por tal causa, la elaboración de estrategias de respuestas (teóricas y prácticas) constituye una prioridad adicional. Por otra parte, esa estrategia conlleva la necesidad de aprendizaje en la utilización y obtención del poder en el marco de la vida democrática. De ahí que resulten muy importantes todos los programas de capacitación orientados a la dinamización de estos sectores y a su educación en los valores de la democracia.

V

CONCLUSIONES

En el nuevo contexto internacional, y ante el proceso de reducción del papel del Estado y su consecuente reconceptualización, surgen importantes limitaciones para continuar el proceso de toma de decisiones. En efecto, no parece posible:

- a. Realizar políticas sectoriales específicas en un contexto en el cual el énfasis se pone en la política macroeconómica.
- b. Crear nuevas instituciones públicas vinculadas al sector agroalimentario, cuando se insiste en la reducción del aparato estatal.
- c. Depositar muchas esperanzas en una inmediata liberalización del comercio mundial, si se tienen en cuenta las resistencias de la CEE y Japón.
- d. Pensar que toda negociación internacional (en lo económico y en lo político) tomará las vías de la multilateralidad. Mientras persista la importancia del Estado nacional, el mecanismo de la negociación bilateral continuará vigente.
- e. Considerar que los mercados de los países del Este ofrecen alternativas económicas atractivas para América Latina en el corto plazo.
- f. Esperar que la Cooperación Internacional para el desarrollo continúe por las rutas del apoyo al sector público.

Por el contrario, hay ciertas líneas de acción posibles, cuya exploración resulta obligatoria si se pretende ampliar los márgenes de maniobra del sector agroalimentario:

- a. La concepción de la agricultura como sistema agroalimentario permite trascender el marco de lo sectorial e insertarse en el

contexto macroeconómico y de globalización de la economía mundial.

- b. La incorporación de los valores de la democratización al proceso de desarrollo agroalimentario es posible y deseable. La participación es un valor compatible con los valores del liberalismo político, el cual una vez insertado en la práctica social confiere legitimidad a todo el proceso; también produce la integración y cohesión necesarias para el logro de los objetivos. Lo mismo puede decirse del valor equidad. Esto forma parte de una nueva estrategia de desarrollo centrada en la sociedad civil más que en el Estado. Particular importancia debe recibir el análisis y el estudio de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en este nuevo proceso de reformulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.
- c. Un desarrollo agroalimentario "sostenido" o "sostenible" es posible por las oportunidades que brinda para la cooperación internacional, dada la actitud favorable a ésta en importantes sectores de los países metropolitanos (es uno de los componentes de la Iniciativa de las Américas) y por la importancia para el desarrollo futuro de la región.
- d. La cooperación en los campos de creación, adaptación y difusión de nuevas tecnologías es uno de los imperativos, si se quiere por lo menos mantener la situación actual e impedir que se ensanchen las brechas. Esto pareciera ser particularmente importante en el campo agroalimentario, luego de la Revolución Verde y frente a la "*gene revolution*". Existe la posibilidad de vincular este esfuerzo con los tradicionales programas de extensión agrícola así como de integrar a las ONG al proceso.
- e. En el nuevo contexto regional, signado por el comercio, la exploración de las posibilidades de cooperación subregional es otra de las líneas de acción que se abren (México-Centroamérica).
- f. En un contexto regional, en el cual al menos oficialmente, la postulación de reformas sociales y políticas ha perdido en alguna medida el estigma de subversiva, la postulación de cambios en materia de participación y equidad no pareciera condenada a enfrentar similares obstáculos que en el pasado.

BIBLIOGRAFIA

- BUSH, G. 1990. Discurso ante el Congreso uruguayo, 5 de diciembre de 1990.**
- BOUDON, R.; Bourricaud, F. 1982. Dictionaire Critique de la Sociologie. PUV. París.**
- BURKE, M. 1991. The Politics of Cocaine. Current History. Febrero 1991.**
- CAROTHERS, T. 1990. The United States and Latin America after the Cold War. The Wilson Center. Working Papers No.184, Washington D.C.**
- CHIRIBOGA, M. 1990, Elementos básicos para una propuesta sobre el tema de la equidad. Serie Publicaciones Misceláneas. IICA. San José, Costa Rica.**
- DAHL, R. 1989. Democracy and Its Critics. Yale University Press. Nueva York.**
- Diálogo Interamericano. 1991. Las Américas en un mundo nuevo. The Aspen Institute. Buenos Aires.**
- ELEGANT, R. 1990. Pacific Destiny Inside Asia Today. Crown, Nueva York.**
- FONTAINE, A. 1990. Y-a-t-il encore un "Super-Grand"? *Le Monde*, octubre 27, 1990.**
- GARTEN, J. 1989. Trading blocs and the Evolving World Economy. In Current History. Enero 1989.**
- GRAVEREAU, J. 1990. La Nippophobie aux Etats Unis et en Europe Occidentale. In L'année internationale. Bilan et Analyses. Ed. Hachette. París.**

HOFFMAN, S. 1990-91. The case for Leadership. *Foreign Policy* no. 81.

HUNTINGTON, S.P. 1991. American's Changing Strategic Interests. In *Survival*, Vol XXXIII, no. 1, enero/febrero 1991.

IICA. 1990. El papel del sector agropecuario ante la apertura de la economía. Programa I. Documento interno. San José, Costa Rica.

JOYAUX, F. 1990a. Extreme-Orient développé. Un face-à-face difficile avec les États Socialistes. In *L'année internationale. Bilan et Analyses*. Ed. Hachette. París.

_____. 1990b. Extrême-Orient Socialiste. Le Champ Retranché du Dogmatisme. In *L'année internationale. Bilan et Analyses*. Ed. Hachette. París.

KAHLER, M. 1990. The International Political Economy, *Foreign Affairs*. Verano 1990.

KRAUTHAMMER, C. 1991. The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*. v. 70, no. 1, 1991.

KRISTOF, N. 1990. To Still Critics at Home, China Vents Ire at Japon. *The New York Times*, noviembre 1990.

KROUSE, J.; SCHMIDT, P. 1990. The Evolving New European Architecture. Concepts, Problems and Pitfalls. *The Washington Quaterly*, otoño 1990.

LOWENTHAL, A.F. 1990. Rediscovering Latin America. *Foreign Affairs*, verano 1990.

MARTZ, J. D. 1991. Colombia at the Crossroads. *Current History*. Febrero 1991. v. 90 no. 553.

MAYNES, Ch. W. 1990. The New Decade. *Foreign Policy* no. 80, otoño 1990.

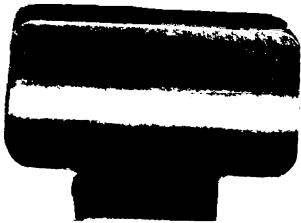
MOISI, D. 1990. Some Well-Wishing Advise for America. *Time*, octubre 29, 1990.

MOVAR, T. 1990-91. International Economics and Security. *Foreign Affairs*. Invierno 1990/91.

- NAISBETT, J.; ABURDENE, P. 1990. Megatrends 2.000. The New Directions for the 1990's. Morrow and Company. Nueva York.
- OTRO OBSTÁCULO EN LA RONDA URUGUAY. 1991, Trad. de un artículo del *Financial Times*, *El Mercurio*, Santiago de Chile, marzo 11, 1991.
- PANG, E.; JARNAGIN, L. 1991. Brazil's Catatonic Lambada. *Current History*. Febrero 1991.
- RIDING, A. 1990. Fog over the New Europe: How to Achieve Aims. *The New York Times*, noviembre 22, 1990.
- RUSTOW, D.A. 1990. Democracy: a Global Revolution?. *Foreign Affairs*. otoño 1990.
- _____. 1991. The New Europe of 1992's closest in economics than in politics. *The New York Times*, junio 16, 1991.
- SAUTTER, C. 1990. Le Japon banquier du globe, n'est pas pour autant devenu la superpuissance mondiale. In *Le Nouvel Etat du Monde. Bilan de la Decennie 1980-1990. La Decouverte*. París.
- SIEZELET, E. 1990. Corée du Sud; démocratie sous surveillance. In *L'année internationale. Bilan et Analyses*. Ed. Hachette. París.
- SMITH, W. S. 1991. The United States and South America: Beyond the Monroe Doctrine. *Current History*. Febrero 1991.
- TAYLOR C. 1988. Algunas condiciones para una democracia viable. In *Democracia y participación*. Alvalay, R.; Ruiz, C. (Eds.) CERC. Santiago de Chile.
- TOFLER, A. 1990. Power Shift. Knowledge, Wealth and Violence at the edge of the 21st Century. Bantam Books, Nueva York, 1990.
- TUCHER, R. 1990. 1989 and All that. *Foreign Affairs*. Verano 1990.
- TRIGO, E. 1991. Hacia una estrategia para un desarrollo agropecuario sostenible. IICA. San José, Costa Rica.
- UHLIGH, M. 1991. México Opposition is urging monitors. *The New York Times*, febrero 15, 1991.

- VAISSE, M. 1990. Europe Occidentale: Tout est remis en cause. In L'année internationale. Bilan et Analyses. Ed. Hachette. Paris.
- VALLADAO, A. 1990. Une nouvelle architecture pour le Vieux Continent. In L'Etat du Monde 1991. Ed. La Decouverte. Paris.
- WERLICH, D.P. 1991. Fujimori and the Disaster in Peru. Current History, febrero 1991, v. 90 no. 553.
- WICKER, T. 1990. The Super Concept. *The New York Times*, noviembre 25, 1990.
- WYNIA, G. 1991. Argentina's Economic Reforms. Current History. Febrero 1991.
- ZAMORA, R. 1990. Intervención en el Seminario sobre El Futuro de la Democracia en América Central. CIAPA. San José, octubre 1990.





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica/Tel: 29-02-22 / Cable: IICASANJOSE / Télex: 2144 IICA CR
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC / FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA