

AMÉRICA LATINA ANTE UNA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL

MARIO OJEDA GÓMEZ

INTRODUCCIÓN

LOS GRANDES CAMBIOS internacionales, principalmente los relacionados con el mundo socialista (la perestroika soviética y sus similares en otros países, la desintegración del bloque socialista y la de varios estados multinacionales), han conducido a muchos analistas a adelantar conclusiones que con el tiempo pueden resultar prematuras o apresuradas. Por ejemplo, se lee y se escucha con frecuencia que tanto la bipolaridad como la Guerra Fría han terminado. Algunos han llegado a aseverar que estamos asistiendo al fin de la historia, queriendo significar con ello que los enfrentamientos político-ideológicos no existirán en el futuro.

Habría que aclarar, en primer lugar, que bipolaridad y guerra fría son dos cosas distintas; en segundo, que la bipolaridad tiene su fundamento en distintos factores y, por lo tanto, es un fenómeno que ocurrió en varias esferas: la económica, la política y la militar. En consecuencia, prescindiendo de lo que haya sucedido en relación con las dos primeras esferas, el mundo sigue siendo bipolar en cuestiones militares de tipo nuclear, pues el arsenal ruso sigue intacto. Finalmente, habría que matizar la afirmación de que la Guerra Fría ha terminado. Es cierto que el enfrentamiento ideológico se ha desvanecido en gran medida porque los países socialistas han dado marcha atrás en su antigua ortodoxia económica y política. Es cierto también que la Unión Soviética ha perdido la voluntad política para oponerse a Estados Unidos en todos los frentes internacionales. Sin embargo, no puede desconocerse el hecho de que aquélla sigue siendo una gran potencia con intereses estratégicos que tienen límites bien definidos, como acaba de demostrarse en la guerra del golfo Pérsico. En otras palabras, la política es algo más que mera ideología.

Otra conclusión que parece apresurada —sobre todo en el corto plazo— es la que asevera que, una vez terminadas la bipolaridad y la

Guerra Fría, el mundo transitará alegremente hacia un concierto multipolar en el que cada país podrá actuar según su libre albedrío. A juzgar por lo que se vio durante la guerra del golfo Pérsico y en su conclusión, la bipolaridad ha cedido el paso, al menos por ahora, no al concierto multipolar, sino a la supremacía estadounidense, que bien puede convertirse en hegemonía.

Sin embargo, antes de seguir especulando sobre los sucesos actuales y sus consecuencias, es necesario retroceder en el tiempo para analizar en sus orígenes la bipolaridad y la Guerra Fría, con el fin de entender mejor los cambios internacionales que ocurren hoy día.

EL SURGIMIENTO DE LA BIPOLARIDAD Y LA GUERRA FRÍA

La Segunda Guerra Mundial trajo como consecuencia cambios radicales en el orden internacional, muchos de los cuales no pudieron ser advertidos al iniciarse la conflagración. Antes que otra cosa, la guerra trajo consigo cambios en la distribución del poder, ya que redujo drásticamente el número de países con capacidad de iniciativa propia en la competencia de la política internacional. En realidad, la guerra no hizo en este caso sino acelerar una tendencia que ya estaba en la historia: elevar a Estados Unidos y la Unión Soviética a la categoría de superpotencias. Sea cual fuere la causa, la consecuencia neta de la reducción del número de contendientes de primera magnitud en el teatro internacional fue la aparición de una estructura de poder que los observadores políticos dieron en llamar "bipolar" debido a la concentración de la fuerza político-militar en sólo dos grandes potencias.

Antes de la guerra había un número amplio de países que podían considerarse potencias de primer orden. Alemania, Francia, Inglaterra, la Unión Soviética y aun Italia llenaban los requisitos económicos y militares para ser consideradas grandes potencias. Por su parte, Estados Unidos, en América, y Japón, en Asia, cumplían también con esos requisitos. Pero para 1945, derrotadas Alemania, Italia y Japón, quedaron fuera del cuadro de las grandes potencias. Alemania había derrotado antes a Francia, la cual, habiendo sufrido además la ocupación militar y el desmantelamiento parcial de su industria, afrontaba por entonces un problema de reconstrucción. De los tres restantes, los victoriosos, solamente Estados Unidos y la Unión Soviética quedaron de pie en la competencia internacional. Las bases económicas de Inglaterra fueron minadas por la larga resistencia a las potencias del eje y el desmembramiento de su imperio.

Aun cuando las cuatro naciones derrotadas durante la guerra se

han recuperado notablemente, 20 años después todavía no podían adquirir la base económica para competir con las dos grandes potencias. En 1965 se necesitaba el poderío económico combinado de Alemania, Francia e Inglaterra para igualar al de la Unión Soviética, cuyo producto nacional era equivalente, en forma aproximada, a la mitad del de Estados Unidos. Además, la población conjunta de Alemania, Francia e Inglaterra era menor que la de Estados Unidos y se necesitaba agregar la de Italia para igualar la de la Unión Soviética.

Pero más importante aún que la brecha económica en sí, fue la ventaja tecnológica inicial que alcanzaron Estados Unidos y la Unión Soviética durante la posguerra. Esta ventaja fue particularmente cierta en campos que, como electrónica, aeronáutica, ciencia espacial y energía nuclear, están sujetos a grandes innovaciones y requieren, por lo tanto, inversiones cuantiosas para desarrollarse. Ocupadas en la recuperación económica básica, las potencias secundarias escasamente podían distraer fondos para este propósito. En 1962, por ejemplo, mientras Estados Unidos y la Unión Soviética pudieron destinar respectivamente 3.1 y 3% del producto nacional bruto para gastos de investigación, Alemania destinó apenas 1.3, Francia 1.5 y el Reino Unido 2.2 por ciento.

Lo más importante para la formación de una nueva estructura de poder internacional fue la aparición de las armas nucleares. El año de 1945, en Hiroshima, Estados Unidos hizo explotar, con fines bélicos, su primera bomba atómica, hecho que precipitó el fin de la Segunda Guerra Mundial. Cuatro años más tarde, la Unión Soviética dio fin al monopolio nuclear de que gozaba Estados Unidos, al hacer estallar su propio artefacto. Para 1952, los estadounidenses aumentaron una vez más su ventaja al ensayar la primera bomba termonuclear. Sin embargo, un año solamente bastó a la Unión Soviética para nivelarse con Estados Unidos, por lo menos en términos cualitativos, mediante el descubrimiento de su propio artefacto termonuclear.

A decir verdad, Inglaterra también se mantuvo en un principio, con cierto éxito, en la carrera nuclear. En 1952 y 1957, respectivamente, hizo explotar sus propios artefactos nuclear y termonuclear. Pero bien pronto tuvo que abandonar la competencia por la tremenda carga financiera que significó y el relativo valor estratégico obtenido con una fuerza nuclear "independiente" de segunda clase. Los otros miembros que forman actualmente el "club nuclear" (Francia, China e India) no han logrado tampoco avances espectaculares.

La mera existencia o posesión de artefactos nucleares no da, naturalmente, superioridad frente al enemigo. El sistema para transportarlos y la proporción del arsenal de que se disponga son esenciales para

ello. En la actualidad, solamente Estados Unidos y la Unión Soviética disponen de un sistema de proyectiles transportadores con alcance intercontinental y, si bien por otra parte los expertos han indicado que el arsenal estadounidense es hoy superior al soviético, la carrera nuclear entre los dos países ha llegado a cierto grado de "saturación". Este grado de saturación se debe a que, a pesar de la superioridad de Estados Unidos, ambos contendientes tienen la capacidad de destrucción total del enemigo en una sola acción, ya sea mediante un ataque inicial, o mediante un contraataque lanzado en represalia *post mortem*.

La ventaja decisiva que las armas nucleares otorgaron a Estados Unidos y la Unión Soviética, aunada al choque de los sistemas ideológicos que sustentaban ambos estados, dio origen a la Guerra Fría. Las dos grandes potencias se apresuraron a reclutar al resto de las naciones para el conflicto, con el pretexto de la cruzada ideológica, logrando extender sus respectivas zonas de influencia. La posguerra asistió así al nacimiento de un orden internacional dividido prácticamente en sólo dos campos: el socialista y el "occidental". Con ello disminuyó notablemente la flexibilidad de acción de las otras naciones. Prácticamente desapareció, en esta etapa de la posguerra, la posibilidad de una política exterior independiente para el resto de los países. En consecuencia, la estructura política internacional, además de ser bipolar, se volvió rígida.

Con el tiempo, sin embargo, la bipolaridad y la Guerra Fría perdieron terreno. Al iniciarse el decenio de los años setenta, los bloques se estaban resquebrajando y hay actualmente una clara tendencia hacia la formación de nuevas alianzas creadas a partir de intereses económicos, más que ideológicos o políticos.

LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Tomando como base el análisis anterior es posible llegar a una primera conclusión: el mundo político en el que actualmente nos movemos es aún provisional; es un mundo en transición hacia un nuevo tipo de estructura política que no sabemos todavía con seguridad cómo será.

Por ejemplo, si bien la bipolaridad económica ha terminado, cabe preguntar qué la sustituirá: ¿una verdadera globalización de la economía o el surgimiento de bloques regionales? Lo que parece cierto y seguro es que una multipolaridad económica basada en países casi autárquicos y aislados ya no es realista. También es cierto que las tendencias del momento apuntan hacia la creación de bloques comerciales, en detrimento del libre comercio mundial, como lo predica el

Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT). Sin embargo, habrá que aguardar los resultados de la Ronda Uruguay para ver si esas tendencias se confirman.

Por otra parte, tampoco se puede tener seguridad plena acerca de lo que va a ocurrir a mediano plazo en el terreno político. La Unión Soviética parece haber perdido voluntad de mantenerse en la competencia política a escala global a pesar de su poderío militar. Japón es hoy el líder mundial en materia económica, pero no está preparado aún, ni mental ni moralmente, para asumir un liderazgo político global. La Comunidad Europea empieza apenas, a pesar de su enorme potencial económico, a desarrollar un mínimo consenso en materia política. De ahí que su fuerza como comunidad integrada o, en otras palabras, su peso específico real en política internacional, con una sola voz, esté todavía por verse.

En virtud de lo anterior, parece que en el corto plazo sólo queda Estados Unidos como único candidato viable al liderazgo mundial. Esto es aún más realista a la luz de dos fenómenos recientes: la retirada de la Unión Soviética de la competencia política mundial y la rápida victoria de Estados Unidos en la guerra del golfo Pérsico. Ante estos hechos ciertos observadores han llegado a la conclusión de que asistimos a una nueva y más contundente hegemonía mundial de Estados Unidos, puesto que se trata de una hegemonía de carácter global.

Este fenómeno, que algunos observadores han dado en llamar "unipolaridad", parece ser, por ahora, totalmente cierto. Es probable, sin embargo, que esta situación no perdure. Estados Unidos no cuenta con el respaldo económico suficiente que le permita mantener en el futuro el mismo grado de liderazgo que pudo ejercer durante la mayor parte de la posguerra. En consecuencia, es posible concluir que estamos entrando a un periodo durante el cual la política internacional se habrá de guiar, no de manera exclusiva, pero sí principalmente por los criterios estadounidenses. Ésta vendría a ser una especie de "Pax Americana" ampliada y renovada; es difícil discernir por ahora cuán largo será este nuevo periodo.

Otra tendencia que parece clara en cuanto a redistribución del poder, es la que apunta hacia la configuración de nuevos bloques de países. Pero hay que advertir algo importante. Estos nuevos bloques están basados más bien en asociaciones de tipo económico y regional, no en alianzas de tipo político-ideológico como fue el caso de la Guerra Fría.

Ahora bien, paralelamente a este proceso de reestructuración del poder en el mundo, se observa otra tendencia hacia el cambio, algo que ya está en marcha y que seguramente habrá de tener gran influencia en la conformación del sistema internacional del futuro. Este fenómeno

es el de la desaparición gradual del Estado autárquico en lo económico y cerrado en lo político en favor de la interdependencia y de la internacionalización de los problemas. Actualmente, y con diferentes grados de intensidad dependiendo de las regiones, lo que sucede en un país tiene efectos extraterritoriales debido a la globalización cada vez mayor de las relaciones internacionales, fenómeno que conduce a una creciente interdependencia. Ésta, al conjuntarse con el fin de la Guerra Fría, ha dado lugar a una tendencia revisionista de la agenda internacional. Este afán revisionista, que analizaremos más adelante, puede atestiguar hoy fácilmente al observar lo que está ocurriendo en las Naciones Unidas.

Por otra parte, la interdependencia ha contribuido a erosionar el concepto tradicional de soberanía y a fortalecer el surgimiento de una variante de ella. Por lo menos está claro que el viejo concepto de soberanía absoluta, derivado del Estado autárquico y cerrado, está cediendo paso a otro más dinámico, que se ajusta a la intensificación del comercio y de las relaciones internacionales de hoy. Este nuevo concepto es producto de la gran participación de los países en cuestiones internacionales. Hoy día ningún país puede darse el lujo de estar al margen de la economía mundial y de las relaciones internacionales, so pena de quedar aislado y rezagado. En efecto, el aislamiento puede significar para todos los países un alto grado de estancamiento y, para los del llamado Tercer Mundo, la condena al atraso, al subdesarrollo e incluso, quizá, a la descomposición social.

Por ejemplo, algunos observadores han detectado cambios de interpretación del concepto de soberanía en distintos países. David Ronfeldt, refiriéndose al caso de México comenta que

En los años setenta, las dos condiciones —interdependencia e independencia— se interpretaban como mutuamente excluyentes; más de la una significaba menos de la otra [pero] como resultado [de la liberalización de su economía], las opciones de México y su capacidad de independencia están aumentando rápidamente en la medida en que se convierte en un socio más atractivo en materia de comercio y de inversión para un número mayor de naciones, incluyendo Estados Unidos.¹

Este nuevo concepto, claro está, considera la soberanía en términos relativos más que absolutos, como también se viene haciendo, desde hace años, con el concepto de desarrollo. Ya desde los años sesenta

¹ David Ronfeldt, "A New Mexico in the Making", Paper P-7714, The Rand Corporation, Santa Monica, California, marzo de 1990, pp. 4 y 5.

era aceptado en los organismos internacionales referirse al “mayor o menor desarrollo relativo” de los países. Pero para completar la nueva visión de soberanía relativa habría que confrontarla con la estructura política unipolar.

“La Guerra Fría ha terminado: la ganó Japón.”² Esta frase, que ha dado la vuelta al mundo porque es muy ocurrente, es, sin embargo, una verdad a medias. Quien realmente siente, y con razón, haber ganado la Guerra Fría es Estados Unidos, no Japón. Esto, aunado a la rápida y contundente victoria en la guerra del golfo Pérsico ha llevado —como ya se dijo— a generar un liderazgo hegemónico de Estados Unidos en el mundo, aun cuando pueda ser transitorio. Debido a ello Estados Unidos está imponiendo —con cierto grado de participación de Europa y Japón— una nueva agenda política internacional con base en sus propios criterios. Este proyecto de agenda llegó ya a la ONU envuelto en el ropaje de un “Nuevo Orden Internacional”.

Este último juicio no significa desconocer que, en efecto, haya necesidad de establecer un nuevo orden internacional que se ajuste al mundo cambiante de hoy y a las transformaciones de la estructura política internacional. Sin embargo, esa agenda que se está preparando parece estar influida por lo que Estados Unidos piensa de los llamados problemas globales y, en consecuencia, el peligro de que la imponga debido a su poder “unipolar” es muy alto. Por ejemplo, el presidente George Bush, en el último mensaje a su nación, declaró:

Estados Unidos sobrelleva la mayor parte del liderazgo en el esfuerzo [por construir un nuevo orden internacional]. Entre las naciones del mundo solamente Estados Unidos ha tenido la legitimidad moral y los medios para respaldarlo. Somos la única nación en el mundo con capacidad de poder ensamblar las fuerzas para la paz [...]. Nuestra causa es justa. Nuestra causa es moral. Nuestra causa es buena.³

Al ganar la Guerra Fría, Estados Unidos liberó una gran fuerza de carácter material e ideológico. Esta fuerza sigue intacta y lista para emprender nuevas cruzadas. En otras palabras, gran parte del esfuerzo que Estados Unidos empleaba en enfrentar a la Unión Soviética en términos económicos, militares, ideológicos y políticos, ha perdido senti-

² Chalmers Johnson, citado por Peter H. Smith en su ponencia “Japan, Latin America, and the New International Order”, presentada en la reunión organizada por el Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, noviembre de 1990.

³ “State of the Union Message”, publicado en *The New York Times* el 30 de enero de 1991, sección A, p. 12.

do al quedar Estados Unidos sin enemigo después de la retirada soviética. Por lo tanto, no tiene ya razón de ser. Casi repentinamente, todo un aparato de tipo militar, de espionaje, de propaganda, de cooperación económica —un gran andamiaje diseñado para una política exterior de enfrentamiento con otra gran potencia— se ha vuelto obsoleto. Es natural que ante esta situación los responsables de todo ese aparato no se resignen fácilmente a admitir la inutilidad de su existencia y, por lo tanto, que estén dispuestos a influir en el ejecutivo estadounidense con el fin de apoyar nuevas cruzadas.

Ahora bien, muchos de los problemas de la nueva agenda ya existían. Sucede que, ante un mundo preocupado por la seguridad internacional, definida ésta en términos casi estrictamente militares, estos asuntos habían quedado relegados a segundo plano. Hoy, con el fin de la Guerra Fría, otras preocupaciones han saltado a la palestra.

Ante todo, el derrumbe del socialismo como modelo de desarrollo ha dado lugar a que el liberalismo económico y el libre comercio se hayan establecido como los únicos parámetros para evaluar la gestión de los distintos gobiernos en el aspecto económico. En el futuro, los países que no se ajusten a la ortodoxia del liberalismo económico y del libre-cambismo pueden estar seguros de que no gozarán del apoyo de las grandes potencias ni de los organismos económicos internacionales. En consecuencia, tratándose de países en desarrollo, su aislamiento o falta de ortodoxia los hundirá más rápidamente en el atraso y la pobreza.

Por otra parte, la agenda internacional está cambiando también de los problemas estratégicos de la Guerra Fría hacia los llamados nuevos asuntos globales. Entre éstos se cuentan los problemas del medio ambiente (el calentamiento de la tierra, la conservación de selvas y bosques, la protección de flora y fauna); los de salud pública (las drogas y el sida), y los de derechos humanos y políticos (la protección a minorías, reos y disidentes, y la limpieza de los procesos electorales).

Dada la estructura política internacional de hoy, basada en la afirmación del poder de un solo contendiente, el problema principal para los países en desarrollo —y, en el caso que nos ocupa, para los de América Latina— es cómo influir en la conformación de la nueva agenda; es bien sabido que quien la define gana la negociación.

Pero aquí es necesario abrir un paréntesis para introducir un caso de excepción. México es en cierto sentido diferente del resto de América Latina. Esto se debe por lo menos a dos razones importantes. Primero, México es el único país de la región que tiene frontera con Estados Unidos, razón por la cual la relación tiene más peso en lo bilateral que en lo regional o lo global. Las relaciones de México con Estados Unidos pasan por Washington, pero también —y casi con la misma

fuerza— por California y Texas. Éste es también el caso de Canadá en relación con otros estados de la Unión Americana.

Por otra parte, México negocia actualmente un tratado de libre comercio con Estados Unidos. En tal virtud, la agenda de la relación bilateral tiene que ser, por fuerza, cualitativamente distinta de la regional americana o de la internacional de carácter global.

Ahora bien, en cuanto a la necesidad de los países pobres de influir en los temas de la nueva agenda, podría decirse, por ejemplo, que se tiende a culpar a los países pobres por el calentamiento de nuestro planeta. La asociación entre pobreza y daños a la ecología es casi automática. Se dice con frecuencia que la economía de subsistencia emplea estrategias de producción que crean problemas en el ambiente y que, además de generar más pobreza, producen daños globales, como el efecto invernadero. Sin duda esto es verdad, pero también es cierto que los países industriales, con su enorme planta vehicular y sus grandes fábricas, han dañado más el medio ambiente. Por otra parte, la guerra del golfo Pérsico y el incendio de los pozos petroleros produjeron en unas cuantas semanas más daños ecológicos de los que todos los países en desarrollo pudieron producir en muchos años.

Debido a que se culpa a los países pobres por daños ecológicos mundiales o por el problema de las drogas, y a que el aparato de la Guerra Fría estadounidense está intacto, algunos observadores internacionales temen que en el futuro haya intervenciones militares de las grandes potencias en países subdesarrollados, en nombre de nuevas cruzadas con el apoyo legitimador de las Naciones Unidas.

Para establecer un verdadero orden internacional, es necesario que se acepte el principio de la corresponsabilidad de los países. Sólo así se podrá obtener la legitimidad que da el consenso. De otra suerte, debemos hablar más bien de un sistema internacional hegemónico que de un nuevo orden internacional.

Sin embargo, es posible advertir que se empieza a generar un consenso, en cuanto a problemas ecológicos, en el sentido de que el futuro de la humanidad depende de que se pueda encontrar una fórmula práctica para aplicar el nuevo concepto de desarrollo sustentable. En otras palabras, encontrar la fórmula para una estrategia de crecimiento económico que, además de satisfacer nuestras necesidades, no comprometa, para las futuras generaciones, los recursos naturales y la calidad del medio ambiente.

Aplicar mundialmente un proyecto de tal naturaleza sólo sería posible con la cooperación de los principales países industrializados. Si Estados Unidos cuenta con los requisitos para el liderazgo político y Japón para el liderazgo económico y si, por otra parte, no existe, al

menos por ahora, ninguna rivalidad profunda que los separe, lo lógico sería esperar que esos dos países unieran sus fuerzas para poner en práctica este proyecto de gran magnitud.⁴

Esta asociación entre el poder político y el económico daría reconocimiento formal a una realidad presente y, sin duda, sentaría la base para un nuevo y verdadero orden internacional.

⁴ Saburo Okita y John Sewell, "The United States and Japan: Sharing Responsibility for Global Development", U.S.-Japan Development Cooperation Papers, núm. 3. Washington, D.C., Overseas Development Council, s. f., p. 7.