

El desafío de la Integración Continental

Santiago Mariani

“Nada más difícil ni de éxito más precario ni más peligroso que instaurar un nuevo orden. El reformador encuentra enemigos en todos los favorecidos por el viejo orden, y solo tibios partidarios en los que se benefician por el nuevo”.

Maquiavelo

El historiador inglés Arnold Toynbee sostiene en su obra «Estudio de la Historia» que el éxito de los pueblos depende de la magnitud del desafío que enfrentan.

A finales del siglo XIX el continente americano, a través de una iniciativa de los Estados Unidos, intentó sin éxito encarar el desafío de conformar una unión comercial continental plasmada en la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas. Sólo un siglo más tarde, y luego de varias iniciativas continentales frustradas, los Estados Unidos vuelven a mirar hacia el Hemisferio a través de una nueva y ambiciosa iniciativa de carácter comercial denominada “Asociación para el Desarrollo y la Prosperidad” ideada y propuesta por el presidente Bill Clinton en la Cumbre Hemisférica de Miami, de 1994, sucesora de la Iniciativa para las Américas, de George Bush, de 1990.

¿Por qué se han frustrado las iniciativas integradoras en el continente americano? ¿Es posible construir una asociación exitosa entre países tan desarrollados como los Estados Unidos y Canadá con la América Latina, la región más desigual del mundo en cuanto a su distribución de riqueza y en la conformación de sus estructuras sociales? ¿Puede el continente americano afrontar exitosamente el desafío de construir una nación americana o una comunidad de naciones democráticas estable y fuerte en el siglo XXI?

Europa a la vanguardia

Si bien el programa fijado por los jefes de Estado y de Gobierno Europeo para la creación de un mercado único que asegurara la libre y plena circulación de las personas, los bienes, los servicios y los capitales figuraba en la agenda del Tratado de Roma, de 1957, sólo pudo comenzar a ser implementado a partir de 1993.

Las ideas, según Hegel, tienen piernas; son las que mueven la historia, y la historia de la Unión Europea ha sido en primer lugar una historia de ideas, iniciativas y fuertes debates. Como ejemplo de esto último, podemos citar la fundación en la ciudad de Viena en el año 1923 de la Unión Paneuropea, cuyo lema era: “Unificación o ruina Europea”. Entre sus objetivos estaba el de crear una federación político-

económica del continente.

Los obstáculos para generar una nación europea han sido enormes, pero antes de figurar en la agenda de un Tratado, el sueño de la nación europea estaba en la mente de muchos pensadores, aquello que Walter Guardini denomina "la galería de precursores de la Unidad Europea"¹. Guardini nos recuerda el pensamiento de Giuseppe Mazzini, quien, dirigiéndose a los italianos en su obra maestra "Dei doveri dell' uomo", los exhortaba a recordar que, "cuando fuesen libres y unidos, la misión de Italia es la de unir a Europa". La Comunidad Europea, entonces, fue antes que nada una sucesión intensa de ideas, ideales e iniciativas que durante varios siglos alimentaron y dieron forma a la unidad. Esta galería de pensadores puede ser rastreada varios siglos en el tiempo, pasando por Kant y Hegel, hasta llegar a pensadores del siglo XX como José Ortega y Gasset, quien nos decía: "El problema es España, la solución es Europa".

La galería americana

¿Existe o existió en la mente de los hombres de América una idea de nación americana? ¿Existió una galería de precursores al estilo europeo?

Cuando las colonias españolas se independizaron de la Madre Patria, existía y se reconocía una suerte de identidad común o proto-nacionalidad hispánica que agrupaba o ligaba a los hombres que habían elegido independizarse por propia voluntad de España². Así lo entendieron, fundamentalmente, San Martín, Bolívar y tantos otros hombres cuyo accionar y trabajo estuvieron destinados, en gran medida, a tratar de salvar y defender esa proto-nacionalidad de la América que comenzaba a independizarse en ese entonces. Un claro ejemplo de esa identidad común y de como algunos de los hombres de aquella época actuaron en consecuencia, lo demuestra la actitud de San Martín, al desobedecer las instrucciones del gobierno de Buenos Aires. En lugar de volver al Río de la Plata para luchar contra las invasiones de los caudillos federales del Litoral, como se le había ordenado, inició la segunda etapa de su campaña libertadora al Perú con el grado de brigadier general de Chile con el apoyo económico y bajo la bandera de este país.

En una de las cartas a Tomás Guido, con referencia al bloqueo Anglo-Francés al puerto de Buenos Aires, el general Don José de San Martín exclama: "...Usted sabe que yo no pertenezco a ningún partido; me equivoco, yo soy del partido Americano; así que no puedo mirar sin el menor sentimiento los insultos que se hacen a la América".²

Más aun, en el documento conocido como "Carta de Jamaica, de 1815", Bolívar insistió en la necesidad de que Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá se mantuvieran unidas en una confederación cuya capital debía ser Maracaibo. Su objetivo era mantener esa identidad para adelantarse a las funestas consecuencias que la destrucción de la misma traería para Sudamérica. En su ambiciosa agenda

política, Simón Bolívar invitó en 1826 a todas las naciones americanas, incluidos los Estados Unidos, a la Conferencia de Panamá con el fin último de lograr la unión tan anhelada.

No se hablaba en ese entonces de bolivianos, peruanos o argentinos, pero los proyectos para formar estados nacionales y cohesionar internamente a las sociedades llevó a la afirmación de las propias virtudes y defectos de los vecinos, que en última instancia originaron y utilizaron las hipótesis de conflicto y los recelos que, presentes durante tanto tiempo en el continente, frustraron las iniciativas integradoras, principalmente a nivel subregional.

Se podría aventurar, entonces, que en la extensa galería de pensadores de la unidad americana, el hilo conductor del pensamiento que los unía era el mantenimiento y la defensa de esta proto-nacionalidad para evitar la destrucción de la misma por parte de los proyectos nacionales. En este sentido, uno de los primeros hombres en hacer un valioso aporte con el planteo de la unidad y en advertir los problemas que generaría la destrucción de esa identidad hispánica con miras a generar unidades nacionales fue el venezolano Francisco Miranda en el siglo XVIII.

Entonces, el desafío de la reconstrucción de esa proto-nacionalidad o identidad común podría ser el motor generador de una integración de alcance continental. Por lo tanto, y a modo de hipótesis, sugerimos que *el desafío que enfrentara nuestro continente en el siglo XXI es el de reconstruir la identidad común previamente destruida tratando de transformar la lógica de confrontación potencial que caracterizó las relaciones entre los países de América Latina durante los últimos dos siglos hacia un nuevo imperativo de la cooperación.*

Ahora, resta analizar las circunstancias actuales para enfrentar el ambicioso desafío de la construcción de una comunidad democrática de naciones desde Alaska hasta Tierra del Fuego en el siglo XXI.

Estados Unidos y América Latina: ¿rivales o socios?

Desde sus inicios como país, los Estados Unidos diseñaron una política exterior aislacionista y determinada a mantener a Europa fuera de las Américas. A través del movimiento panamericano intentaron hacer disminuir la influencia europea y asociarse con los países del hemisferio. Eran conscientes de que, por destino común, fruto de los ideales democráticos e instituciones políticas comunes basados en la experiencia histórica de independencia, su mejor socio en el mundo sería la América Latina.

Y aunque sus intentos frustrados de integración continental se extendieron a lo largo del siglo XX, la reciente iniciativa lanzada por Clinton responde a esta suerte de continuidad integradora fallida y a factores de tipo comercial-estratégico, que se pueden ejemplificar con algunas cifras, y a proyecciones del comercio intrarregional, así como también a factores internos y externos de la agenda bilateral entre los Estados Unidos y América Latina, que tienen gran importancia en las relaciones

hemisféricas:

- El comercio de Estados Unidos con el resto de las Américas está creciendo mucho más rápidamente que con el resto de los bloques comerciales.
- Un 44 por ciento de las exportaciones totales norteamericanas fueron dirigidas al resto del hemisferio, incluido Canadá, su principal socio comercial y político en el mundo.
- Según proyecciones del mismo gobierno de los Estados Unidos, en 10 años, el comercio con América Latina superará ampliamente el intercambio conjunto de Estados Unidos con los otros bloques.
- Venezuela y Méjico representan los principales exportadores de petróleo a Estados Unidos. Su dependencia de petróleo latinoamericano ha crecido enormemente en los últimos 10 años, y seguirá creciendo.
- El cierre del mercado europeo para los americanos y la fuerte competencia de los países asiáticos.
- Importancia del desarrollo de los países latinoamericanos para evitar la inmigración ilegal, controlar la afluencia de drogas hacia su mercado y generar una balanza comercial superavitaria que le permita a los Estados Unidos compensar sus corrientes déficits con los otros bloques.

Esta nueva iniciativa hemisférica tiene, al igual que la de 1890, un carácter comercial debido principalmente a las asimetrías en el desarrollo de los sistemas democráticos de la región que, por el momento, imposibilitarían la creación de una comunidad político-democrática en el hemisferio. Entonces, esta vuelta a mirar hacia el continente sería nuevamente de tipo comercial y muy difícil de lograr desde el punto de vista político y social en el corto plazo.

“La adopción general por Latinoamérica de formas republicanas de gobierno (con constituciones inspiradas principalmente en la de los Estados Unidos) dio la impresión de que tenían sistemas políticos comunes. Muy extendida está en las Américas la tendencia a identificar la forma republicana de gobierno con la libertad y la democracia; a esta libertad se la contrasta con la tiranía de sistemas extracontinentales como monarquía, fascismo y comunismo internacional. Pero la brecha entre lo ideal y lo real en el terreno de la democracia representativa (a la cual, en principio, se adhieren todos los Estados Americanos) sigue siendo amplia y muestra en la primera mitad de los años setenta tendencia a ensancharse, no a reducirse.”³

¿Rivales o socios estratégicos?

En cierto sentido, Méjico y la Argentina lideraron durante el siglo XX la oposición a las iniciativas hemisféricas de los Estados Unidos. Méjico ejemplificaba el tradicional nacionalismo latinoamericano basado en la oposición a los Estados Unidos a través

de la defensa del principio de no-injerencia en los asuntos internos de los estados, la defensa de la soberanía nacional y el principio de autodeterminación de los pueblos. La Argentina también se opuso a las iniciativas hemisféricas de los Estados Unidos intentando asumir durante buena parte del siglo XX el liderazgo latinoamericano. Su oposición a las iniciativas continentales de los Estados Unidos se ejemplifica en la contestación al lema "América para los americanos", del Presidente Monroe, con el lema "América para la Humanidad", de Saénz Peña. Esta posición estaba ligada o respondía, fundamentalmente, al modelo de inserción internacional argentino de complementariedad económica con Gran Bretaña. No existía complementariedad con los Estados Unidos, existía una competencia regional por el liderazgo. Como dijo Connell Smith: "Vimos ya que en la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, Argentina fue el oponente más decidido de un sistema exclusivamente americano. Sus vínculos económicos la ligaban con Europa, en particular con Inglaterra, y su gran progreso económico en la parte final del siglo XIX la hicieron aspirar a la dirección de las naciones hispanoamericanas o cuando menos de toda América del Sur"⁴. Lo mismo sostiene Carlos Escudé: "La prosperidad argentina se había basado en una relación casi simbiótica con Gran Bretaña. La asociación había sido factible y lucrativa por el carácter complementario de ambas economías y por la capacidad mundial del Imperio Británico. En cambio, con los Estados Unidos la Argentina había mantenido relaciones comerciales poco satisfactorias debido al carácter competitivo de ambas economías, y una historia diplomática conflictiva"⁵.

Entonces, en la evolución de las relaciones hemisféricas o interamericanas Argentina y México, tradicionalmente, se presentaron y actuaron como los principales e históricos opositores al liderazgo norteamericano durante el siglo XX. Pero actualmente, y a modo de un giro copernicano, representan, luego de Canadá, los socios más importantes de la región para los Estados Unidos. Uno, México, a nivel económico-político, ya que ha atado literalmente su destino a los Estados Unidos con casi el 90 por ciento de sus exportaciones ligadas al mercado norteamericano. Y el otro, Argentina, en el nivel político. Por lo tanto, ambos países podrían estar ahora ejemplificando el cambio de paradigma «rival a socios estratégicos» que resultaría en un beneficio para el acercamiento entre los países del hemisferio.

Este giro copernicano del tipo «rival a socios estratégicos» con los Estados Unidos redundaría a favor de un posible acercamiento hemisférico que está siendo reforzado, o complementado positivamente, por la política exterior independiente de México. Lo ejemplifica su acercamiento a la Comunidad Europea, con la cual acaba de firmar el tratado de libre comercio siendo el primer país latinoamericano en lograrlo. Este hecho desmentiría totalmente a quienes pronosticaban una subordinación total hacia los Estados Unidos luego de la firma del NAFTA, y *derriba, también el miedo de aquellos países latinoamericanos a ser absorbidos por la esfera norteamericana en una futura asociación mas estrecha.*

Un factor importante que ha posibilitado este giro ha sido la transformación del modo de inserción internacional de los países latinoamericanos. El objetivo de los procesos de integración en los años 90 difiere de los ensayados anteriormente en América Latina. Ahora, se busca insertar a la región en el comercio mundial, mientras que antes los intentos de integración eran de tipo defensivos para generar una autonomía e independencia frente a la hegemonía norteamericana y para superar los límites de la política de sustitución de importaciones.

El interés prioritario de los Estados Unidos en la región es, antes que nada, de tipo comercial avalado y estimulado por el nivel actual y su potencial de intercambio comercial, principalmente con México, así como las inversiones directas en el continente. Pero el cambio de paradigma en el tipo de asociación ejemplificado por la Argentina y México- «rivales a socios estratégicos» -podría arrastrar al resto de los países de la región hacia una asociación con los Estados Unidos que excediera meramente los aspectos comerciales, o fuese de mayor profundidad que lo buscado en el Área de Libre Comercio de las Américas. Para lograr este tipo de asociación mas estrecha, los países de la región deberían presentar, entre otras, una menor asimetría en el desarrollo de sus instituciones con respecto a los Estados Unidos y a Canadá. Resulta también fundamental el liderazgo de los Estados Unidos para acercar al continente, hecho cargado de enormes marchas y contramarchas que ponen en duda el liderazgo de los Estados Unidos en esta nueva iniciativa.

Mercado Común del Sur y Organización de los Estados Americanos: punta de lanza para la integración hemisférica

Lo que ocurra en el Mercado Común del Sur-Mercosur, así como también lo que ocurra con la OEA podría llegar a determinar también en gran parte el éxito o fracaso de la formación de una comunidad americana de naciones democráticas en el siglo XXI.

Mercosur

El Mercosur representa la más ambiciosa tentativa integracionista en el mundo, luego de la Comunidad Europea, y su conformación podría ser la punta de lanza de un proceso integrador político-social-económico mayor que abarque todo el hemisferio, no sólo un intento de derribar barreras al comercio, como pretende ser la Asociación de Libre Comercio para las Américas, sino la formación de una nación americana de países democráticos.

Ahora bien, para analizar brevemente la situación actual del Mercosur, y como la misma puede aparecer como negativa o positiva para el objetivo posterior de una unión americana, partiremos de la siguiente premisa: "En todo proceso integrativo, resulta importante la compatibilización de las variables macroeconómicas para alcanzar un equilibrio en su funcionamiento, pero también es necesaria una mayor

coordinación de las políticas exteriores, ya que la constitución de subsistemas regionales y el éxito de su funcionamiento dependen de: a) la percepción conjunta de lo que ocurre en el contexto internacional y cómo la región y/o sus miembros, individualmente, se insertan en ese contexto; b) la coherencia interna e interregional -en las grandes políticas-, y -dándose un mínimo de coherencia- coordinación entre las políticas exteriores de los países de la región; c) que las variables de cooperación superen a las de conflicto”⁶.

En el sentido de «cómo la región y sus miembros se insertan en ese contexto», es interesante, por lo tanto, destacar para el análisis que el presidente Cardoso ha convocado a sus vecinos a la Primera Conferencia de Presidentes de América del Sur para este año. ¿A qué se debe esta iniciativa? Principalmente, a los efectos de la política doméstica norteamericana hacia el hemisferio en los últimos años, que se traduce en la región como falta de liderazgo. El Congreso de los Estados Unidos le denegó al presidente Clinton la autoridad de la vía rápida o fast track para negociar acuerdos comerciales con los países de la región. Asimismo, en la reciente Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo llevada a cabo en Nueva Orleans, el hecho de que, en su discurso, la Secretaria de Estado Madeleine Albright haya omitido mencionar al Área de Libre Comercio de las Américas no ha sido un dato menor para los líderes de la región, principalmente para los de Brasil. Tampoco escapa al análisis el hecho de que los dos contendientes en la carrera presidencial para ocupar la Casa Blanca hayan presentado una plataforma de política exterior con muy poca mención en lo que se refiere a los temas hemisféricos. La lectura de estos datos por parte de Brasil podría ser que la “Asociación para el Bienestar y el Desarrollo” lanzada por el presidente Clinton en la cumbre hemisférica de Miami, en 1994, caerá también tarde o temprano en la enorme bolsa de fracasos en que cayeron las demás iniciativas hemisféricas patrocinadas por los Estados Unidos desde fines del siglo XIX. Por lo tanto, el intento del presidente Cardoso de conformar un bloque sudamericano respondería no sólo a su visión y lectura de los hechos internacionales distintas a las de la Argentina, o a una percepción conjunta diferente de lo que ocurre en el contexto internacional, sino también a su grado de desarrollo industrial y social, por cierto también muy diferente al de la Argentina. Brasil tiene como objetivo insertar sus exportaciones en los mercados de los países de Sudamérica donde los productos brasileños serían más competitivos. En el caso de nuestro país, la defensa y acceso a mercados externos de la producción, principalmente primaria y agroindustrial, parecería representar lo prioritario en la agenda externa.

Otro inconveniente a destacar en los tiempos fijados del Mercosur y que, por ende, indirectamente afectaría la conformación de una unidad americana, estaría dado en la estrategia conjunta de negociaciones del Mercosur con otros países latinoamericanos, que Brasil prioriza, pero no hasta el punto de perjudicar sus

intereses. Esto demuestra a las claras la estrategia de promoción de Brasil del comercio exterior y sus iniciativas unilaterales con sus vecinos por sobre las multilaterales. El reciente acuerdo bilateral firmado entre Brasil y Méjico habla en este sentido, y se demuestra en las declaraciones del Jefe de Integración Regional de la Cancillería Brasileña, Bruno Bath: "No podemos comprometernos a que nuestro acuerdo con Méjico no produzca nuevas perforaciones al arancel externo común. Claro que no queremos producirlas, pero tampoco pensamos quedarnos sin un acuerdo con Méjico"⁷. El establecimiento de la unión aduanera en 1995 suponía la caducidad de las preferencias bilaterales negociadas con otros países y su reemplazo por preferencias plurilaterales, pero lo acordado por Brasil con Méjico muestra que la preferencia bilateral ha sido prorrogada.

Para analizar al Mercosur y observar como su evolución puede afectar a la integración continental, es importante señalar que integración implica declinación de determinados atributos de soberanía. El desafío integrador en Europa ha demostrado un enorme éxito, hasta el momento, dado que el objetivo de formar una nación europea estuvo acompañado de una actitud reciente más benévola de parte de los países miembros para declinar parte de su soberanía que la demostrada por los países del Mercosur, así como una reticencia, a las políticas de construcción de instancias supranacionales. El politólogo-sociólogo Torcuato Di Tella advierte que estamos construyendo en el Mercosur instancias supranacionales, y para que el estado supranacional funcione bien deben darse instituciones. Propone, entonces, un Parlamento del Mercosur, Poder Judicial y órganos de administración central como en la Unión Europea.

Pero en el Mercosur se observa, principalmente por parte del socio más importante de la asociación, una actitud e intenciones meramente declaratorias de alcanzar un mercado común, lo que se advierte en el rechazo de instancias supranacionales y de un regionalismo abierto que pueda derivar en una expansión y profundización del proceso integrador, como así también en una fuerte postura defensora de la no-intervención o no-injerencia en los asuntos internos de los estados.

El concepto de soberanía nacional todavía es muy fuerte en la región y dificulta el avance hacia una integración que vaya mas allá de algunos aspectos comerciales. Las razones que explican esta actitud a medio camino hacia la integración tienen raíces muy profundas. Abordaremos los casos de Fujimori, en Perú, y cómo reaccionaron los países del hemisferio, y el de Haider, en Europa, con la reacción de la Comunidad Europea, para tratar de graficar la cuestión soberana y de no-intervención presente en la región. Asimismo, abordaremos la conducta o el voto de los países americanos frente a la resolución condenatoria de la situación de los derechos humanos en Cuba presentada por el gobierno de los Estados Unidos en la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra para analizar esta cuestión.

La "sagrada" soberanía nacional

En 1965, Arnold Toynbee, en una visita a América Latina y frente a las iniciativas en curso, se preguntaba si los países que la conformaban estaban dispuestos a hacer los necesarios sacrificios de soberanía para llegar a integrarse. Aunque estas palabras fueron expresadas en 1965, parecería que todavía este criterio rige fuertemente a la mayoría de los países que componen el hemisferio. Tanto la llegada al poder en Austria del partido filonazi de Joerg Haider como la segunda reelección de Alberto Fujimori en Perú causaron gran conmoción en la opinión pública internacional, pero las reacciones fueron muy diversas. En Europa, la Unión Europea actuó con medidas de repudio y aislamiento contra el gobierno de la coalición conservadora liderado por el Partido de la Libertad, de Haider. El nocivo efecto que podría traer para la Unión el ascenso de un partido defensor de las políticas laborales de los nazis justificó la decisión de Europa de intervenir en los asuntos internos de un país soberano e independiente. En cambio, en el continente americano, el manipuleo de un mecanismo legítimo para instaurarse ilegítimamente en el poder por parte de Fujimori generó el leve repudio de algunos países de la región. Estados Unidos propuso aplicar la resolución 1080 (cláusula colectiva de la democracia) de la OEA. Hubo oposición de Brasil, Venezuela y México a aplicarla. Pero el antecedente interesante en la región, que iría a contrapelo de esta tendencia, sería el camino marcado por el Mercosur con su cláusula democrática acordada en Ushuaia en 1998, la cual expulsa a cualquier socio que interrumpiera la democracia en su país, pero la reacción de algunos países de la región, basada en la defensa del tradicional principio de no-injerencia estaría indicando un largo camino por recorrer. Nuevamente, la pregunta de Toynbee acerca de la soberanía estaría vigente aún hoy con mucha fuerza. "Haider y Fujimori son lo mismo: son un lastimoso desafío a la democracia. Pero Europa y Latinoamérica son continentes bien distintos. El primero se evidencia por su capacidad de ser mucho más que un proyecto de integración económica. La Unión Europea demostró ser un mecanismo de unificación política que comparte una convicción y una práctica democrática. A tal punto fue esto cierto que el canciller de Austria, Wolfgang Schussel, aceptó la "injerencia en nuestros asuntos... (porque) somos (en la UE) una familia en la que unos tienen derecho a ocuparse de los problemas de otros. América latina, al contrario, no sólo carece de un gran proyecto económico integrador, sino que adolece cada vez mas de unidad política"⁸.

Organización de Estados Americanos

"Las Américas, significativamente, son también el lugar donde nació la organización regional más antigua y permanente: La Organización de Estados Americanos. La presente reencarnación de ese "continuum" político comenzó como el "Bureau Comercial de las Repúblicas Americanas, en 1890, fue denominado "La

Unión Panamericana" después, en 1910, y pasó a ser reciclado, finalmente, como la OEA, en 1948. La paulatina emergencia de un sistema político interamericano, nacido de marchas y contramarchas, de victorias legales y concesiones estratégicas, expresa la diplomacia de un sistema regional que ya cuenta con mas de un siglo de existencia".⁹

Los ideales y principios democráticos estuvieron siempre presentes en el sistema Interamericano. Aunque en 1948 los Estados miembros proclamaron que « la solidaridad de los Estados Americanos y los altos objetivos que son perseguidos a través de ella requieren de la organización política de esos estados sobre las bases del ejercicio de la democracia representativa», solo en 1988 los Estados miembros deciden incluir entre los propósitos esenciales de la Organización la promoción y consolidación de la democracia representativa. Su papel como foro político adaptado a las necesidades estratégicas de los Estados Unidos en el hemisferio durante la guerra fría podría ahora estar girando hacia una organización promotora de la democracia en el continente.

Esta evolución hacia la defensa y promoción colectiva de la democracia se refleja en la resolución 1080 adoptada en 1991 en la Asamblea General de Santiago de Chile. La misma instruye al Secretario General que, en caso de que se produzca una «interrupción abrupta o irregular» del proceso democrático en cualesquiera de los Estados miembros, solicite inmediatamente la convocatoria de una reunión del Consejo Permanente para que éste estudie la situación y tome las decisiones apropiadas. Un año más tarde, se aprueba el Protocolo de Washington que contempla la posibilidad de suspender, con dos tercios de los votos, el derecho de un estado miembro, cuyo gobierno haya sido derrocado por la fuerza, a participar en los cuerpos gobernantes de la Organización.

Bajo el liderazgo de César Gaviria, denominado "La Nueva Visión", la OEA estaría evolucionando desde su rol defensivo contra el comunismo hacia un rol con una agenda de promoción de la democracia, que representa, en última instancia, la razón de ser de la organización.

Pero las distintas reacciones de los Estados miembro en la OEA frente al problema del Perú estarían generando una gran incertidumbre con respecto a esta evolución en las relaciones hemisféricas. La ofensiva para aplicar sanciones a Perú, liderada por los Estados Unidos en virtud de la resolución 1080, sólo derivó en una dudosa misión del Secretario General para emitir recomendaciones tendientes a fortalecer la democracia.

Lo mismo se aplica para el voto dado a la resolución condenatoria en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la Naciones Unidas frente a la situación de los derechos humanos en Cuba. Esta cuestión ha seguido en el hemisferio dos tradicionales criterios: uno es el de no-intervención en los asuntos internos de un país latinoamericano -pauta que reconoce una excepción en el Mercosur, dado que

los países miembros se comprometieron a defender el sistema democrático dentro de la asociación-, y el otro principio fue el que, durante la guerra fría, suponía defender los intereses estratégicos de los Estados Unidos en su conflicto con el bloque socialista liderado por la ex Unión Soviética.

Superado el conflicto de la guerra fría, se observa que algunos países en la región defienden todavía fuertemente la soberanía nacional y la no-intervención en los asuntos internos de los estados, ejemplificado en el voto de abstención de Méjico, Brasil y Venezuela frente a la resolución condenatoria con respecto a la situación de los derechos humanos en Cuba, así como también en la actitud tomada frente a la situación de Perú.

Aparición de los grandes simplificadores en la región. El falso optimismo y el falso pesimismo.

¿Es irreversible la ola democrática en América Latina surgida en la década del 80'? ¿Un retroceso en las incipientes democracias de los países de América Latina en cuánto afectaría a la integración en el hemisferio? ¿Es posible integrar al hemisferio sin una verdadera comunidad democrática de naciones?

El hecho de que en la región actualmente exista solamente un país que no haya iniciado una transición democrática, Cuba, puede generar dos tipos de visiones o análisis que denominamos una de falso optimismo y la otra de falso pesimismo. "La ola de democratización que se extendió a buena parte de la región parecería haber puesto final a una larga historia de inestabilidad institucional. El movimiento pendular entre democracia y autoritarismo que caracterizó la vida de muchos países parecería haberse detenido. En buena parte de la región no se atisban nubarrones autoritarios. A pesar de este importante logro, persisten problemas y obstáculos políticos que motivan el escepticismo de ciudadanos y analistas por igual".¹⁰

El resultado de aquella visión o análisis dual que vaya a prevalecer caracterizado como de falso optimismo por un lado y de falso pesimismo por el otro, será de vital importancia para determinar el futuro de la integración continental ya que contempla la posibilidad de eliminar las asimetrías actuales con respecto a los sistemas democráticos de la región.

Falso optimismo

En su informe anual, el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) destaca que el neopopulismo se está imponiendo en la región. Aunque en su informe elogia a la Argentina a Chile y a Méjico por sus esfuerzos para consolidar la democracia, alerta sobre una compleja transición del autoritarismo hacia la democracia en la región debido, fundamentalmente, a las dificultades sociales, políticas y económicas que atraviesa la población.

El renacimiento democrático de América Latina de los años 80 parecería estar

jaqueado y muy vapuleado por los acontecimientos recientes en la región. Por un lado, pareceríamos estar frente a una sociedad internacional un tanto reacia a criticar y combatir a las dictaduras encubiertas con un velo democrático que se están gestando en algunos países de la región. Y peor aún, pareciera ser que los electores estarían otorgando poderes fuertes a líderes que prometen solucionar aquello que la democracia no puede hacer posible en la región, encarnados como los grandes simplificadores que utilizan métodos democráticos para llegar al poder y luego manipularían las instituciones a su favor para instalarse *ad-infinitum* ilegítimamente.

El desafío de hoy para los dirigentes políticos es demostrar que la democracia sirve para resolver los problemas de la gente, que es también eficaz para resolver los temas cotidianos con el objetivo de evitar que la misma se vacíe de contenido y de legitimidad como sistema viable. Los casos de Perú, Venezuela, Ecuador y Colombia estarían representando entonces el paradigma de falso optimismo en la región, ya que frente al desencanto de la ciudadanía hacia el sistema democrático por no poder resolver los temas cotidianos, los "simplificadores" utilizan los mecanismos democráticos del voto para acceder y perpetuarse en el poder. Principalmente en Perú y Venezuela, observamos la aparición de los "grandes simplificadores" que se presentan como aquellos que pueden resolver lo que la democracia no puede resolver. Responden a esta corriente de líderes populares ex golpistas, autoritarios con llegada a las clases humildes.

En este sentido, Chávez ha lanzado en Venezuela una revolución moralizadora en contra de los tradicionales partidos o sistema bipartidista que, a su parecer, son corruptos. Este ataque incluye a la iglesia y a los medios de comunicación. Suele afirmar que Dios apoya a la revolución, y esto provocó la reacción de la Conferencia Episcopal. A través de una carta abierta, los obispos señalaron que, en la Edad Media, los cruzados también invocaban la aprobación divina para cometer crueldades por las cuales el Papa tuvo que pedir perdón recientemente. El objetivo, por lo tanto, es acallar o eliminar todo disenso, característico de un sistema autoritario.

Falso pesimismo

Si una definición mínima de lo que es una democracia supone que existe una oposición que pueda ser una alternativa de gobierno y que llegue a formar un gobierno mediante una elección pacífica y transparente y que ese gobierno sea fruto de la voluntad popular, entonces México se ha acercado notablemente a esta definición. Esto podría, entonces, determinar que el falso optimismo en la región sufra un golpe certero y que pase a ser un verdadero optimismo.

Desde el año 1988 el sistema político mejicano había experimentado enormes sacudidas, pero a pesar de las mismas, la estructura de poder, esto es su vertical y excluyente constitución piramidal, no había variado demasiado. Hasta la reciente elección de Vicente Fox, la estructura de poder de ese Estado autoritario y paternalista

llamado por Octavio Paz "Ogro filantrópico" no había sido penetrada.

El sistema político, es decir, el conjunto articulado de las prácticas y relaciones de poder efectivamente vigentes en una sociedad, era de tipo autoritario siendo su característica distintiva el carácter centralizador y presidencialista. La presidencia era el centro de la iniciativa política, el eje superior del sistema. Las sucesivas crisis económicas socavaron lentamente la legitimidad de esta institución cuya centralización generaba la estabilidad en el sistema.

Bajo este esquema la oposición nunca había sido una verdadera alternativa de gobierno. Había competencia pero no había competitividad para desplazar al Partido Revolucionario Institucional del poder, es decir, la realidad autoritaria se imponía a la formalidad democrática.

Todos los analistas predecían que la carrera presidencial de este año iba a ser la más limpia y abierta de la historia política de México. Por lo tanto, para estas elecciones presidenciales, la número 15 desde que el PRI está en el poder, diríamos que se niveló el campo de juego. Paradójicamente el gran protagonista para los cambios que permitieron a Fox llegar al gobierno fue el presidente Zedillo. Gracias a su iniciativa, por primera vez, el procedimiento electoral estuvo a cargo de una agencia autónoma, el Instituto Electoral Federal, ya que hasta 1996 las elecciones habían sido controladas por el Ministerio del Interior, brazo político del presidente.

El promedio de crecimiento anual de México desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1981 había sido del 6% anual en promedio. En el año 1982 se rompió esta tendencia histórica, produciendo una crisis de legitimidad del poder político, ya que la misma había descansado siempre en la capacidad para distribuir recursos materiales. Pero a pesar de la crisis de legitimidad, el PRI utilizó todos los recursos del gobierno federal para lograr la victoria en cada elección presidencial con un costo político basado en el desprestigio nacional e internacional en los comicios presidenciales que hicieron llegar al sistema político a su límite.

Hasta las últimas elecciones presidenciales, el sistema político mejicano demostró una capacidad única para sobrevivir. Pudo flexibilizarse sin quebrarse permitiéndole adaptarse favorablemente a condiciones cambiantes. Pero aunque los hombres del PRI lanzaron una apertura gradual a la oposición política con el objetivo de no perder el control político, el sistema se quebró. Los presidentes Mejicanos de las últimas dos décadas pensaron erróneamente que la modernidad sólo pasaba por una economía diversificada y compleja que le permitiría insertar a México en la globalización sin tener en cuenta un elemento central, la democracia política.

México ha comenzado una transición democrática con consecuencias benéficas para toda la región liderando de esta manera un verdadero optimismo en el camino de fortalecimiento institucional y en la creación posterior de espacios políticos que trasciendan al estado-nación.

Conclusiones

Aunque el giro copernicano en las relaciones interamericanas lo hayan encabezado la Argentina y Méjico, también de parte de los Estados Unidos se observa un cambio caracterizado como el espíritu de Miami que, si bien en sus principios auguraba una nueva era de cooperación más estrecha con América Latina o un cambio de patrón en la naturaleza de las relaciones hemisféricas, todavía deja dudas en el nuevo acercamiento. Las dudas, más allá de las últimas políticas de los Estados Unidos hacia el hemisferio, persisten por el hecho innegable de las asimetrías de poder que han conformado el factor determinante en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. Como bien lo describe Connel Smith: "Por encima de todo, lo que diferencia a los Estados Unidos de la América Latina es la desigualdad de poder que hay entre ambos. Los Estados Unidos siempre han sido incomparablemente más poderosos que cualquiera de las demás naciones de América. En el siglo actual han gozado de un margen de superioridad cada vez mayor en poderío económico, militar y político sobre cualquiera o todas las veinte repúblicas; el resultado es que el actual desequilibrio de poder en el hemisferio occidental sin duda es inmenso. Esta posición dominante de los Estados Unidos, retratada con tanto acierto en la famosa polémica de Juan José Arevalo, Fábula del tiburón y las sardinas: América Latina estrangulada, es el factor determinante de las relaciones interamericanas."¹¹

La asimetría gigantesca de poder entre los Estados Unidos y América Latina, que caracteriza las relaciones interamericanas, no sólo se da en el nivel político, sino fundamentalmente en el nivel de desarrollo tecnológico, o dicho en otros términos, se manifiesta como una enorme asimetría en cualquier aspecto del poder de la relación, y que sigue creciendo por el factor del cambio tecnológico y esto sumado al hecho de que, históricamente, la región más alejada en relación con los Estados Unidos ha sido América Latina a pesar de que esta última "es, a no dudarlo, la región inmediata de interés de los Estados Unidos, y lo ha sido aun desde antes de que se independizaran los países latinoamericanos."¹² Por lo tanto, queda entonces pendiente el siguiente anhelo:

Si el siglo XX fue el siglo de América, esperemos que el siglo XXI sea el siglo de las Américas.

Notas

1 GUARDINI, Walter. *Unidad Europea e Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, Asociación Dante Alighieri, 1990.

**Esta es la idea central, en grandes líneas, planteada en la obra "Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina" dirigida por Carlos Escudé y Andrés Cisneros.

2 *Grandes Protagonistas de la Historia Argentina*. José de San Martín, Buenos

- Aires, Grupo Editorial Planeta, 2000.
- 3 CONNELL SMITH, Gordon. *Los Estados Unidos y América Latina: Un análisis de las relaciones interamericanas*.
 - 4 CONNELL SMITH, Gordon. Op cit.
 - 5 ESCUDE, Carlos. *1942-1949 Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación Argentina*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1996, pág. 13.
*** Esta idea era sostenida, principalmente, por el politólogo norteamericano Samuel Huntington
 - 6 DALLANEGRA PEDRAZA, Luis. "Mercosur: Política exterior de Argentina y Brasil", en *Signos Universitarios: Mercosur II*, año XIV, número 28, julio/diciembre de 1995, página 95.
 - 7 ESNAL, Luis. «Un pacto con México afecta al Mercosur», en *La Nación*, sección Economía, 1999.
 - 8 TOKATLIAN, Juan Gabriel. «Haider y Fujimori: el mismo peligro», en *Clarín*, columna editorial, 19 de Abril de 2000.
 - 9 HOYOS, Rubén J. de. «Las Américas: ¿Regionalización y globalización simultáneas en la búsqueda de un nuevo orden mundial?», en *Geopolítica* N° 64, 1998.
 - 10 PERUZZOTTI, Enrique. «Cómo fiscalizar la Democracia», en *La Nación*, Domingo 21 de Mayo de 2000.
 - 11 CONNELL SMITH, Gordon. Op cit.
 - 12 CONNELL SMITH, Gordon. Op cit.