

# **Miradas a la Agenda Latinoamericana**

**PAZ V. MILET, EDITORA**

**FLACSO-Chile**

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de la fundación Ford en Nueva York para el proyecto Multilateralismo del siglo XXI. El desarrollo de FLACSO y su área de Relaciones Internacionales y Militares es posible por significativos auspicios de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford en Santiago.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se incluyen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

320.14 Milet, Paz V., ed.

M643 Miradas a la agenda latinoamericana. Santiago, Chile:  
FLACSO-Chile, 1999.

132p. Serie Libros FLACSO

ISBN 956-205-137-4

GLOBALIZACION / DESARROLLO REGIONAL /  
ESTRATEGIA DEL DESARROLLO / MUJERES / PO-  
LITICA EDUCATIVA / ETNICIDAD / RELACIONES  
CIVICO MILITARES / AMERICA LATINA / AMERICA  
CENTRAL / CARIBE /

1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 110.243. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl) FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas Nueva Serie Flacso: Osvaldo Aguiló

Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM

# INDICE

Presentación: La agenda latinoamericana; reconocerla para diseñar una opción estratégica <i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	5
Rasgos básicos de la economía global <i>Oswaldo Rosales</i> .....	13
Las principales fuerzas motivadoras de la agenda latinoamericana <i>Paz V. Milet</i> .....	31
Aproximación a una agenda latinoamericana <i>Msc. José Bell Lara</i> .....	39
La negociación de la globalización y la Agenda del gran Caribe <i>Edwin Croes</i> .....	51
Las mujeres latinoamericanas en el fin de siglo <i>Teresa Valdés</i> .....	59
La concertación de políticas educativas: una asignatura pendiente en la agenda latinoamericana de fin de siglo <i>Daniel F. Filmus</i> .....	69
De la “revolución india” a la “nación multicultural”. Aproximación a la relación etnicidad y política en América Latina <i>Sergio Villena Fiengo</i> .....	87
Segurança Internacional na América do Sul <i>Mario Cesar Flores</i> .....	111
Seguridad democrática en Centroamérica: aporías de un modelo <i>Bernardo Arévalo de León</i> .....	117
La relación civil militar en América Latina <i>Gabriel Gaspar</i> .....	125

# **PRESENTACIÓN: LA AGENDA LATINOAMERICANA; RECONOCERLA PARA DISEÑAR UNA OPCIÓN ESTRATÉGICA**

**FRANCISCO ROJAS ARAVENA<sup>1</sup>**

La región latinoamericana posee una importancia reducida, e incluso en algunos temas marginal en los asuntos mundiales. Ello se ha debido, en el último medio siglo, esencialmente al rol subordinado de la región en el contexto de la guerra fría. Los procesos de globalización han cambiado los espacios y las oportunidades de incidencia de las distintas regiones del mundo. América Latina posee los recursos naturales, el potencial económico, el peso demográfico, los conocimientos científicos y técnicos, así como la cohesión cultural y de identidad como para participar de manera activa en las definiciones sustantivas del sistema internacional. Sin embargo, su principal carencia es su incapacidad para coordinar sus intereses y vincularlos de manera efectiva a los principales fenómenos que definen el sistema internacional e inciden en el desarrollo regional. América Latina como región encuentra dificultades para concertarse y definir una estrategia común de inserción en el sistema económico global y para producir recomendaciones efectivas en las cuestiones referidas a la institucionalidad global.

---

<sup>1</sup> Director FLACSO-Chile, Codirector Programa Paz y Seguridad en las Américas.

Los países latinoamericanos comparten valores esenciales. Estos también son compartidos por los Estados que conforman el hemisferio occidental. Sin embargo, los países de la región han sido incapaces de ubicar dichos valores en una perspectiva capaz de transformar dicha comunidad esencial en propuestas políticas viables, tendientes a la creación de una comunidad de naciones democráticas, que coopere en el desarrollo de todos y cada uno de sus miembros.

El déficit en la concertación latinoamericana se evidencia tanto a nivel regional como a nivel subregional. Aparece un importante déficit en la capacidad de agregación de intereses, a nivel regional, para interactuar y generar propuestas efectivas con Estados Unidos y Canadá a nivel hemisférico o con otras regiones del mundo, como Europa y Asia Pacífico. En muchas áreas sensibles no existe una posición común frente a temas sustantivos. Mirados desde una perspectiva global tienden a aparecer agendas dobles en distintos países: por un lado señalan la necesidad de constituir una comunidad, pero por el otro lado ubican el esfuerzo central de su política exterior en establecer “una relación especial” con la potencia hegemónica o con alguna región particular. O bien relevar alguna “condición especial”.

En el nivel subregional también se denota una carencia de perspectiva estratégica capaz de superar las dificultades de los procesos de complementación e integración sobre bases institucionalizadas que permitan un salto cualitativo en dichos procesos. Se requiere una multiplicación de instrumentos ad-hoc para superar las carencias. Lo anterior se evidencia en la escasa oferta de propuestas en el ámbito de la política exterior que aparece en los procesos electorales por parte de los distintos candidatos. En un contexto de creciente interdependencia no se desarrolla un pensamiento sustantivo que vincule los proyectos nacionales con los fenómenos planetarios que inciden directamente en dichos procesos.

Los latinoamericanos hemos tenido dificultades para visualizar la dinámica de los cambios globales y aún de los inmensos cambios que se producen en nuestra región. Muchas veces estamos aferrados a conceptos propios de la etapa anterior. No es sólo la inercia de la guerra fría, sino que la forma de percibir al mundo sigue anclada a ese marco. La posguerra fría ha cambiado parámetros básicos que afectan conceptos sustantivos y que están en el origen del actor estatal; en particular, la soberanía. Desarrollar una capacidad de pensamiento estratégico conlleva repensar el tema de la soberanía, la permeabilidad de las fronteras, la vulnerabilidad económica, las coordinaciones binacionales, los instrumentos supranacionales, y más en general, el posicionamiento estratégico de cada país y región en relación con el sistema global.

Establecer una mirada a la agenda latinoamericana significa revisar un proceso en torno al cual se puedan establecer cuáles son las temáticas prioritarias para cada subregión y país, para definir prioridades y la forma en que esas temáticas se superponen, coinciden temporalmente o se separan. Todo ello genera contradicciones entre los actores estatales y entre los múltiples agentes y actores no gubernamentales y de carácter privado. La coincidencia temática no necesariamente asegura que se establezca y se compartan visiones estratégicas.

*Miradas a la agenda latinoamericana* corresponde a un esfuerzo académico realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, desde su Sede en Chile. En este libro se ha buscado establecer una relación de los principales temas que conforman la agenda latinoamericana. Si bien es cierto que el concepto de América Latina no posee un sentido unívoco, con mayor razón aún la perspectiva de conformar una agenda latinoamericana es aún más complejo y difícil. En este sentido, lo que hemos buscado es desarrollar distintas miradas a los temas sustantivos que nos unifican regionalmente y a los temas que nos diferencian.

Desde el punto de vista temático existe una serie de temas, procesos, problemas e iniciativas que unifican a la región, posibilitando una mirada más coherente a la agenda regional. Pero también existe una cantidad significativa de *issues* que diferencian a los países latinoamericanos. Más aún, en muchos casos un mismo tema tiene aspectos que tienden a unificar la visión de una agenda regional y en otros el mismo tema diferencia de manera sustantiva a los países de la región.

Particular importancia en términos de la unificación de una agenda regional poseen tres cuestiones sustantivas: la democracia, el peso de la subregionalización y la importancia de Estados Unidos para cada uno de nuestros países. Nos diferencian temas tales como migraciones, medio ambiente y biodiversidad y las formas de inserción internacional.

En el ámbito de la democracia por ejemplo, la valoración como sistema político, su proyección como sistema de vida y la voluntad política de consolidación unifican a la región. Sin embargo, al mirar los procesos de transición a la democracia, éstos diferencian de manera sustantiva a las distintas subregiones. En este mismo contexto cuando pensamos por ejemplo en el rol de los partidos políticos, si bien aparece un problema de legitimidad de orden general, el rol que les cabe en los sistemas políticos diferencia a los países de la región. Por otra parte, cuando pensamos en el rol de los Parlamentos se visualizan necesidades e intereses comunes que unifican el relevamiento de la función parlamentaria en el conjunto de los países.

Con respecto a cuestiones como las del medio ambiente si bien conforman un tema de carácter planetario y por ende parte sustantiva de la

agenda latinoamericana; su visualización y operacionalización tiende a diferenciar las distintas subregiones en función de los grados distintos de biodiversidad involucrados, las áreas de recursos naturales protegidas, el grado de vulnerabilidad frente a los desastres.

Temas altamente sensibles como el del narcotráfico afectan al conjunto de los países de la región, pero es factible diferenciar la agenda vinculada al narcotráfico para las distintas subregiones y para los distintos países. En este caso se ha señalado que en las relaciones entre Latinoamérica y Estados Unidos se ha producido una “narcotización de la agenda”, lo que ha dado lugar a una “diplomacia de la coca”. No obstante lo anterior, en las percepciones y recomendaciones referidas al narcotráfico y el lugar que cada país ocupa en la cadena: producción, transformación, tráfico, consumo, lavado de dinero, es distinto el grado de prioridad y las consecuencias en la agenda nacional. En este sentido se puede afirmar que el tráfico ilícito de drogas es parte de la agenda latinoamericana, pero que el grado de prioridad varía en cada subregión y país y que a partir de ello los instrumentos y opciones de política se diferencian. De ahí que pensar en una sola opción “regional” desde Estados Unidos para el conjunto de las áreas y países, no sólo es un error de apreciación sino que conlleva a errores de implementación de política sustantivos.

Otro tema que teniendo comunalidades regionales posee efectos y prioridades distintos es el referido a los fenómenos étnicos.

Un aspecto común para el conjunto de los países de la región y que no aparece ubicado en un lugar relevante de la agenda, corresponde a las dificultades y carencias en el diseño de políticas comunes para la construcción de la institucionalidad de posguerra fría. La nueva etapa que se abrió en el sistema internacional pone un acento sustantivo en la cooperación. Esta se expresa de manera simultánea en la inserción global y en iniciativas regionales y en especial subregionales. La carencia de diseños institucionales y de una perspectiva estratégica limita las oportunidades de los países de la región.

La necesidad de redescubrir y agregar lo regional permitiría establecer un proyecto de carácter estratégico, sobre la base de una comunalidad valórica que posibilite diseñar una comunidad de países capaces de abordar de manera cooperativa la construcción de sociedades democráticas que consoliden la paz y la estabilidad y promuevan la equidad por medio de la participación efectiva de sus sociedades en los procesos de toma de decisiones. El sentido de comunidad en el hemisferio occidental reconoce como valores centrales y comunes a la democracia, la solución pacífica de las controversias, el desarrollo del mercado y las oportunidades de construir sociedades equitativas; todo lo cual posibilitará el disfrute de la paz como un valor permanente.

El reconocimiento de las diversas agendas subregionales, de las tensiones y dobles agendas que expresan los distintos actores, el grado de fragmentación que poseen en las visiones de determinados temas, así como la voluntad política de generar una dinámica de asociación, es lo que posibilitará a los decisores construir una *relación temática* que contribuya a aunar esfuerzos para una mejor inserción en el sistema internacional de nuestros países. El libro *Miradas a la agenda latinoamericana* contribuye en esta perspectiva.

## **LAS MIRADAS A LA AGENDA REGIONAL**

El análisis de la realidad latinoamericana ha ocupado gran parte del trabajo de los analistas sociales, en el siglo XX. El alcanzar el entendimiento de una región en permanente transformación, en la que coexisten realidades muy disimiles, ha sido uno de los objetivos centrales de las ciencias sociales de la región y de fuera de ella. En este libro "*Miradas a la agenda latinoamericana*" hemos tratado de rescatar gran parte de estos pensamientos. A través de distintas perspectivas de análisis, como son las relaciones internacionales y la seguridad, la economía, la educación, la etnicidad y el género, buscamos responder a las interrogantes sobre si ¿existe efectivamente una agenda latinoamericana o en la práctica coexisten una serie de agendas subregionales?, ¿cuáles son las principales fuerzas motivadoras de la agenda latinoamericana?, ¿cuál es la realidad actual en América Latina? y ¿cuáles son los principales desafíos de cara al siglo XXI?

Para responder a estas interrogantes se solicitó la colaboración de especialistas de la región, que están adscritos de alguna manera a la red de FLACSO en diferentes países de Latinoamérica y el Caribe. También contamos con la colaboración de destacados investigadores de instituciones con las que desarrollamos programas de colaboración. Esto nos permitió no sólo conocer la realidad desde la mirada de distintas disciplinas, sino también desde distintos países y regiones de América Latina.

En el primer capítulo, Osvaldo Rosales, aborda los rasgos básicos de la economía global. A partir de la mundialización de la economía, que tiene como características centrales la globalización, la nueva competitividad y el cambio tecnológico. El autor analiza los cambios producidos por la cuarta revolución económica, la del conocimiento -que actualmente está desarrollándose- y la diferencia entre los modelos de Estados Unidos y Europa.

Paz V. Milet plantea en su capítulo dos preguntas centrales: existe una sola agenda latinoamericana y cuáles son las fuerzas motivadoras de la agenda actual. Sobre la base de estas interrogantes, la autora analiza el papel

de Estados Unidos en la agenda de la región y el escenario actual, concluyendo que no existe una sola agenda latinoamericana y que a partir de la segunda Cumbre de las Américas, efectuada en Santiago de Chile, se ha planteado un nuevo escenario que posibilita el desarrollo de un posicionamiento propio de los países latinoamericanos.

Por su parte, José Bell aborda desde una perspectiva crítica el proceso de globalización y las adecuaciones que deben efectuar los países latinoamericanos para hacer frente a los nuevos desafíos que éste impone. Desde esta perspectiva el autor analiza específicamente el caso cubano y la relación que tiene esta isla con los nuevos fenómenos a nivel internacionales y los desafíos que enfrentará por el bloqueo estadounidense.

Edwin Croes asume una visión más económica de la globalización y centra su análisis en las relaciones comerciales que deben establecerse en el marco de este proceso, en el Gran Caribe. Partiendo de la premisa que la integración no ha funcionado en esa región. El autor analiza cuáles son las instancias económicas y comerciales que posibilitan una mayor integración en el Gran Caribe.

Teresa Valdés plantea en su artículo que una de las transformaciones culturales y políticas más significativas del siglo XX, está referida a la posición que ocupan las mujeres en todos los ámbitos de la vida social. No obstante, la autora señala que aún falta avanzar en una serie de ámbitos, en la que la mujer experimenta una situación bastante desmejorada en relación a los hombres.

Daniel Filmus señala que la educación y el conocimiento han recuperado un lugar central en el debate acerca de las estrategias de desarrollo económico y social de los países iberoamericanos frente al nuevo milenio. Desde esta perspectiva, el autor profundiza en cuál es el rol de la educación en la creación de igualdad de oportunidades para la concertación.

El capítulo de Sergio Villena profundiza en el tema de la etnicidad. El autor señala que a pesar de las consideraciones que señalaban que ésta era un obstáculo para el desarrollo y la modernidad, hoy América Latina es escenario de movilizaciones "indias" que han logrado coordinar acciones de alcance prácticamente continental, que han generado cambios en los sistemas políticos-jurídicos nacionales e internacionales. El autor concluye que el indianismo ha transcurrido hacia una política de negociación, capaz de dar cabida a la diversidad sociocultural. En este marco el autor plantea la disyuntiva que enfrentan hoy los movimientos indígenas de insertarse en la globalización o asumir una autonomía, que puede significar el aislamiento.

Mario César Flores analiza las dificultades que existen para el delineamiento de un modelo de seguridad internacional en América del Sur, específicamente en el ámbito de las visiones de futuro y la persistencia de diferencias culturales y rivalidades entre Estados.

Por su parte, Bernardo Arévalo aborda el tema de la seguridad democrática en Centroamérica y las discusiones existentes en torno al Tratado de Seguridad en Centroamérica, que entró en vigor en diciembre de 1997. El autor plantea la necesidad de resolver las aporías que el tratado marco presenta en razón de los desequilibrios entre los alcances del concepto general y su operativización en una agenda y mecanismos concretos.

Por último, Gabriel Gaspar analiza la relación civil- militar en América Latina y las condiciones que limitan los vínculos entre los distintos sectores de la sociedad y los uniformados. En este sentido, el autor plantea que la cuestión central es como resolver el pasado y como organizar el futuro, de acuerdo con las nuevas concepciones estratégicas del mundo posguerra fría.

La publicación de este libro así como las actividades de investigación, extensión académica, docencia y otras que realiza FLACSO-Chile, han sido posibles por la valiosa contribución que brindan distintas instituciones de cooperación internacional. En los últimos años la Facultad ha contado con contribuciones muy significativas. Especial mención debemos hacer del apoyo brindado por la Fundación Ford, por la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation y The William and Flora Hewlett Foundation. FLACSO-Chile en el desarrollo de sus actividades ha coordinado y colaborado acciones con la red de FLACSO en América Latina y con diversas instituciones privadas y gubernamentales, con el objetivo de promover el conocimiento de nuestras sociedades, de su inserción externa y el posicionamiento de los países de la región, todo ello como una forma de contribuir al proceso de integración regional y a la consolidación democrática en cada uno de nuestros países y en el conjunto de América Latina.

# RASGOS BÁSICOS DE LA ECONOMÍA GLOBAL

OSVALDO ROSALES<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Globalización, competitividad y cambio tecnológico son los principales vectores que influyen en la mundialización de la economía. El dinamismo y movilidad de los flujos financieros constituyen el vínculo entre ellos y el principal factor de transnacionalización en un marco de liberalización comercial y de gradual desregulación en los movimientos de capitales. Si bien crece destacadamente la inversión directa, el mayor incremento se da en la inversión de cartera. De este modo, son los flujos de corto plazo, con fuertes tendencias desestabilizadoras, los que han terminado asumiendo como factor de dinamismo y de árbitro de última instancia sobre la calidad de la política económica, creciendo drásticamente el peso relativo de inversionistas externos, banca de inversión y calificadoras de riesgo en el escenario internacional y en las decisiones domésticas de política económica.

A consecuencia de una globalización predominantemente financiera - y habida cuenta de las transformaciones que ha enfrentado el sistema financiero internacional - la volatilidad en tasas de cambio y tipos de interés ha crecido y parece que llegó para quedarse por un tiempo largo. Se acentúa el carácter pro-cíclico del financiamiento externo, favoreciendo el desarrollo de "burbujas" financieras, bursátiles e inmobiliarias y con ello, de patrones insostenibles de gasto. Esto conduce inevitablemente a posteriores episodios de ajuste sobre-recesivos, dado el carácter pro-cíclico que debe asumir la

---

<sup>1</sup> Asesor regional, Secretaría Ejecutiva CEPAL.

política económica para restaurar la confianza de los inversionistas externos (contracciones monetarias y fiscales)

El actual sistema financiero internacional es propenso a los booms y a las contracciones en una magnitud que supera ampliamente a momentos previos, transmitiendo entonces desequilibrios hacia las economías en desarrollo. El desafío de éstas es intentar limitar tal transferencia, acudiendo a mecanismos que suavicen tales shocks, permitiendo discriminar entre factores permanentes y transitorios, de modo de transferir a las variables domésticas, de preferencia, sólo el impacto de cambios permanentes en los factores que influyen en ellas. La idea es que la política económica recoja el valor de tendencia de las principales variables macroeconómicas externas, depuradas de efectos transitorios, como podrían ser un precio excepcionalmente favorable del cobre, un ingreso desusadamente alto de recursos externos o una transitoria valorización del dólar que reduce la inflación internacional. Ello se puede expresar en fondos de estabilización del precio del cobre, en encajes al ingreso de recursos externos de corto plazo o en restricciones al plazo de salida de tales recursos, como se ha aplicado en Chile. Pero es necesario complementarlo con mecanismos anti-cíclicos más robustos, en particular, en política fiscal, incluyendo tributos capaces de moderar la expansión excesiva del gasto privado. Como lo ha mostrado la experiencia reciente, en ausencia de estos mecanismos, el ajuste termina siendo tardío, ineficiente y socialmente muy costoso, dado el impacto adverso en producto y empleo.

La globalización financiera no cuenta con una institucionalidad acorde con la sofisticación y profundidad que han adquirido las operaciones financieras. Desde ese punto de vista, bien puede hablarse de ingobernabilidad en el sistema financiero internacional, comprobación delicada que se suma a la percepción de falta de liderazgo internacional en el G-3 para abordar las complejidades de una crisis financiera internacional en ciernes.

## **LA ECONOMÍA GLOBAL**

La cuarta revolución tecnológica (la del conocimiento) profundiza la economía global, definiendo nuevos ganadores y perdedores, con severos impactos sobre el empleo, las características del proceso de trabajo y con fuertes tendencias a la desigualdad salarial. La globalización no ha potenciado el crecimiento económico y admite diferencias en empleo y productividad entre Europa y Estados Unidos.

La nueva competitividad privilegia la calidad del recurso humano, afecta la organización empresarial y acelera la globalización de la economía mundial, modificando la división internacional del trabajo.

El cambio tecnológico favorece el empleo y el ingreso real. El principal impacto ocupacional opera menos sobre el nivel que sobre la estructura ocupacional. Lo decisivo es privilegiar la formación del recurso humano. Más que la revolución tecnológica, lo que parece estar afectando más el empleo es la revolución institucional. Hay un debate cada vez más intenso sobre trabajo y empresa en el mundo industrializado. La elección entre modelos no es fácil y requiere innovación y respeto a la historia.

La edad de oro del capitalismo (1950-1973) dio paso a la crisis del fordismo y al surgimiento del neoliberalismo. A título de hipótesis, es posible plantear que el período neoliberal podría reducirse al lapso 1980 - 1998, iniciándose con la aplicación de las políticas de Reagan y Thatcher para reducir la inflación, alcanzando un máximo con la recuperación del crecimiento en ambas economías, reforzando la hegemonía norteamericana, cooperando al derrumbe de la ex-área socialista e induciendo los programas de ajuste estructural en el Tercer Mundo no asiático. Después de la crisis asiática, luego rusa, de las economías en desarrollo y finalmente de la economía mundial, el escenario económico no podrá seguir siendo el mismo. Por de pronto, el debate sobre controles de capitales - hasta hace poco patrimonio de gasfiteros e ignorantes en economía - hoy está en el centro de la polémica, con ilustres académicos norteamericanos (Krugman) que lo pregonan, de modo transitorio para salir de la crisis. Otros destacados académicos - Bhagwati, de Chicago, bastante ortodoxo, por lo demás y Radrik (Harvard) cuestionan ávidamente la liberalización en las corrientes financieras, argumentando que nada existe en la teoría que avale estas prácticas.

El Fondo Monetario Nacional (FMI) en reciente informe reconoce la utilidad de impuestos temporales sobre la entrada de flujos de capital, ya que pueden reducir la vulnerabilidad externa, sin limitar el ingreso de capitales de largo plazo. Por cierto, la eficacia de ello está ligada a la fortaleza de la supervisión y regulación prudencial sobre la banca. Tony Blair, por su parte, pide reformar la institucionalidad financiera multilateral, a la que define como pensada para una época de tipo de cambio fijos y con control de capitales. Blair sugiere cuatro áreas de reforma: dar mayor transparencia al sistema financiero mundial; mejorar los mecanismos de control y regulación; crear métodos que permitan reaccionar con rapidez ante crisis de liquidez y mayor apertura del FMI. Más allá del carácter críptico de algunas de las recomendaciones, es evidente que el debate está apenas comenzando y promete.

#### 1. La cuarta revolución tecnológica (la del conocimiento)

Las tres revoluciones tecnológicas previas son:

- innovación en industria textil (1770-1830)
- desarrollo de ferrocarriles (1840-1890)
- aplicaciones eléctricas, motor de combustión interna y desarrollo de la industria química (1890-1930).

Estaríamos en la cuarta onda tecnológica, articulada en torno a las tecnologías de información y comunicación, con impactos dramáticos en la organización de la producción, las empresas, la gestión, y con efectos también severos sobre competitividad, calificaciones técnicas, vínculos entre enseñanza y formación profesional.

## 2. profundiza la economía global,

Tres son los rasgos básicos de las tendencias económicas mundiales: globalización, competitividad y cambio tecnológico. Estos tres rasgos insinúan un proceso en gestación con tendencias a veces contradictorias, siempre complejas. Es clara una tendencia fuerte hacia la globalización, sin embargo, ésta coincide con tendencias no menos fuertes a la regionalización de los intercambios y a la construcción de bloques económicos regionales. En efecto, junto al bloque NAFTA, destaca el de Japón-ASEAN, la Unión Europea (UE) y su eventual prolongación hacia Europa Central. La conformación del mercado único europeo, con libre movilidad de mano de obra y unificación monetaria constituyen la principal iniciativa política de construcción deliberada de un bloque de naciones para hacer frente a los desafíos de la globalización. Subsiste la duda respecto de su comportamiento en materia de comercio internacional (fortaleza o palanca de libre comercio).

La globalización impone una tendencia creciente a la internacionalización de la producción, desplazándose hacia zonas de menor costo (materias primas y salarios), debilitando las regulaciones nacionales. Ello se expresa en que el incremento de las exportaciones duplique al de la producción y el de la Inversión Extranjera Directa (IED) triplique a la vez al de las exportaciones. Crece a la vez la presencia de los servicios en el destino de la IED, reflejando un estrecho vínculo entre IED, comercio internacional, tecnología y flujos financieros.

En tal escenario, las Empresas Transnacionales (ET's) asumen como principal agente de globalización y deslocalización territorial de la producción. Destacan las prácticas de subcontratación internacional, comercio intrafirmas (40% del comercio mundial) y las alianzas estratégicas para acceder a recursos naturales, mercados, tecnologías, compartir costos de Investigación más Desarrollo y reducir la competencia.

### 3. definiendo nuevos ganadores y perdedores,

La interacción de las tendencias a la globalización, cambio tecnológico y competitividad ocasiona un cambio muy acentuado en el mapa económico mundial, definiendo nuevos ganadores y perdedores a nivel de zonas geográficas, países, sectores productivos y empresas.

Más allá del impacto de la crisis asiática, asumiendo que en cinco años esta zona pueda recuperar su dinamismo, en quince o veinte años más, el PIB por habitante de Singapur superará al de Reino Unido; el de Hong Kong al de Francia; el de Corea al de Italia y el de Japón al de Alemania.

Buena parte del comercio internacional que hoy se realiza corresponde a productos que no existían hace 10 ó 15 años, y por lo tanto son elaborados a partir de empleos u ocupaciones que tampoco existían entonces. Una constante asociada a tales cambios es la instalación de la incertidumbre económica y ocupacional como rasgo distintivo de fines de siglo.

### 4. con severos impactos sobre el empleo,

Los empleos son más flexibles, menos permanentes, las condiciones de trabajo más precarias, las jornadas, parciales. El continuo *switch* ocupacional pasa a ser la norma, esto es, cada persona cambiará de ocupación varias veces en su vida laboral. El empleo de por vida concluye no sólo porque el ciclo de vida del producto y de la empresa se acortan o porque ésta se encuentra sometida a constantes reorganizaciones sino también porque el ciclo ocupacional se acorta. Se acaba la vida laboral estable y previsible en el interior de una misma empresa.

### 5. las características del proceso de trabajo,

Se desarrollan con fuerza el trabajo por cuenta propia, el empleo en jornada parcial y el trabajo temporal. La tendencia existe en todas las economías industrializadas pero no es radical ni pareja entre estas tres formas de inserción laboral. Lo que sí es común en todas ellas es un fuerte crecimiento en la cúspide en la estructura del empleo (profesionales, técnicos administrativos y de dirección), en tanto el trabajo manual se mantiene constante o se reduce. Se aprecia también una tendencia a mayor desigualdad en los mercados de trabajo, una mayor segmentación del mismo y un aumento del desempleo de larga duración.

## 6. y con fuertes tendencias a la desigualdad salarial,

Aumentó espectacularmente en Estados Unidos y Reino Unido pero también en Australia, Canadá, Francia, Nueva Zelandia y Suecia. La dispersión salarial se mantuvo estable o se redujo en Bélgica, Dinamarca y Alemania. El progreso técnico y el comercio exterior explican poco del incremento en la desigualdad. Los cambios institucionales y la macroeconomía parecen explicar mucho más.

En Estados Unidos, la mayor desigualdad salarial ha venido unida a un crecimiento nulo de la productividad y a una disminución de los salarios reales medios. Desde 1994 parecen crearse mejores puestos de trabajo, mejor pagados, con reducción del desempleo y crecimiento elevado. El período es aún breve como para sacar conclusiones.

## 7. La globalización no ha potenciado el crecimiento económico;

La mundialización se produce en un momento de menor dinamismo económico que antes de la crisis del petróleo. Las condiciones de empleo han empeorado en muchas partes del mundo. Desde 1973 el desempleo ha aumentado en la mayoría de los países industrializados y ha aparecido el desempleo en masa en Europa Oriental; empeoró en América Latina en los 80's y su recuperación es leve en los 90's. Se deteriora drásticamente en Asia a fines de los 90's.

## 8. y admite diferencias en empleo y productividad entre Europa y Estados Unidos

En la Unión Europea, el menor aumento de la producción desde 1973 vino acompañado de elevación ininterrumpida en la productividad del trabajo. Por tanto, el aumento de la ocupación no ha bastado para reducir el desempleo pero los salarios reales han experimentado un alza significativa. En Estados Unidos la productividad tuvo un marcado descenso, permitiendo una creación rápida de puestos de trabajo a costa del estancamiento de los ingresos laborales. La reestructuración productiva y ocupacional coincide con un período en los países industrializados donde el ahorro y la inversión es bastante bajo, con una lenta evolución de la productividad y con una competencia agresiva desde la zona asiática y de otras zonas en desarrollo. Todo esto hace que el crecimiento se desligue del empleo en los países industrializados, particularmente en Europa. Un progreso tecnológico más lento parece haber repercutido en menor crecimiento y mayor desempleo de equilibrio.

## 9. La nueva competitividad

Está asociada a las características del patrón tecnológico emergente, impulsado éste por dos fuerzas que se retroalimentan:

- i) la difusión de las tecnologías de información, basadas en la microelectrónica; y,
- ii) la difusión de un nuevo modelo gerencial y administrativo.

Estas dos grandes fuerzas atraviesan el ciclo productivo-comercial y redefinen las tecnologías de producto, de procesos productivos y de procesos organizativos. Es de esa interacción que emanan las exigencias de la nueva competitividad y su expresión en nuevos modelos administrativos: calidad (calidad total, cero defecto); oportunidad (producción justo a tiempo, producción y demanda sincronizada); adecuación a demanda (máxima flexibilidad, mínimo inventario, producción en lotes pequeños) y mínimo costo (automatización, subcontratación, deslocalización)

La difusión de las tecnologías de información en los ámbitos del diseño, la producción, la distribución y la comercialización acorta los plazos entre diseño y producción, incrementando la velocidad de respuesta frente a las nuevas demandas reales o inducidas. Ello, unido a la integración de mercados estimulada por la reducción de los costos de comunicación y transporte, la incorporación de nuevos competidores, incluyendo los del Sudeste Asiático, y la cada vez más rápida difusión del conocimiento tecnológico a nivel internacional, ha inducido un rápido proceso de alianzas entre empresas provenientes de distintos países y sectores con vistas a estimular los sinergismos tecnológicos y acelerar la capacidad de respuesta en los distintos mercados.

## 10. privilegia la calidad del recurso humano,

Es cada vez más claro que tal tipo de organización de la empresa encuentra su principal soporte en la calidad de los recursos humanos. De allí que se haya planteado que la clave del nuevo paradigma industrial es el "human-ware", la gestión del recurso humano.

Tal gestión moderna del recurso humano descansa en tres tipos de políticas:

- i) calificación permanente, con entrenamiento periódico, dentro y fuera de la empresa;
- ii) flexibilidad, estimulando la calificación múltiple, la rotación y la experiencia en distintos tipos de trabajos; y,
- iii) motivación, con mecanismos de participación de la fuerza de trabajo en el proceso de producción y gestión tecnológica y con mecanismos de

retribución económica y de estímulo, en función de los niveles de productividad y de calidad de la producción.

### 11. afecta la organización empresarial

El paradigma emergente se articula en torno a la información como célula básica. Con ello, los nuevos sectores dinámicos son los más vinculados a la industria de la información, la electrónica y las comunicaciones. Combina la revolución microelectrónica, originada en Estados Unidos, con el modelo flexible de organización y gestión, desarrollado con mayor plenitud en el Japón.

Se gráfica en una organización empresarial flexible, descentralizada; sus ventajas competitivas radican en el conocimiento o valor agregado intelectual y en la explotación de economías de gama o economías de ámbito. La estructura de la empresa es más horizontal, con menos niveles jerárquicos, en tanto el acceso más difundido a la información elimina la necesidad de todos aquellos niveles orientados al mero traspaso de la información.

### 12. y acelera la globalización de la economía mundial, modificando la división internacional del trabajo

El cambio tecnológico permite ahorrar tiempo, recursos financieros, espacio, energía, recursos naturales y mano de obra, por unidad de producto. Reduce el contenido material de la actividad industrial y aumenta el contenido intelectual de la misma (Investigación y Desarrollo, Ciencia y Tecnología); acentúa el entrelazamiento entre la industria y servicios, al terciarizarse la industria e "industrializarse" los servicios y se torna difusa la frontera entre bienes transables y no transables. Al reducirse los usos de energía, materias primas y mano de obra de baja calificación por unidad de producto, erosionando las bases de aquellas estrategias de especialización intensivas en estos factores.

### 13. El cambio tecnológico favorece el empleo y el ingreso real

En las economías industrializadas, durante siglos, el empleo y los salarios reales han aumentado por el cambio técnico y no pese a él. Es posible que, en la actualidad, el desempleo friccional aumente en virtud de la intensidad del cambio tecnológico, particularmente si el escenario macroeconómico en que se insertan tales innovaciones no sea uno de crecimiento elevado.

En el futuro, tal como en el pasado, muchos empleos serán destruidos por el cambio técnico. Pero serán más que compensados por la generación

de empleos. El volumen de empleo seguirá aumentando, si bien habrá cambios drásticos en su estructura.

14. El principal impacto ocupacional del cambio tecnológico opera menos sobre el nivel que sobre la estructura ocupacional

La tecnología aumenta el producto y crea nueva demanda, sea incrementando productividad e ingresos o creando nuevos productos. Video Cassette Recording (VCR'S), Compact Disc (CD), Compact Disc Recording (CDR), walkman's y celulares no existían hace veinte años. Al surgir han creado nuevas demandas y nuevos empleos. El argumento anterior no cambia con las tecnologías de información, las que:

- tendrían un impacto mayor sobre el empleo
- se estarían introduciendo a mayor rapidez
- harían el trabajo más móvil, permitiendo la contratación a distancia, con menores salarios.

La misma argumentación sirve para destacar el impacto favorable de tales tecnologías sobre el empleo, de haber políticas e instituciones adecuadas. El problema es que:

- hay rezagos entre destrucción y creación de empleos
- hay desencuentros entre las habilidades de los desempleados y las que exigen los nuevos empleos

15. Lo decisivo es privilegiar la formación del recurso humano

La gran dificultad está en la debilidad de las instituciones públicas y privadas para cerrar la brecha entre destrucción y creación de empleos y los desencuentros entre habilidades demandadas y ofrecidas. Es el sistema de formación de recursos humanos el que debe readecuarse radicalmente. El gran desafío es mejorar las habilidades de la fuerza de trabajo, permitiendo que más trabajadores puedan aprovechar las nuevas oportunidades. El mensaje claro es que la globalización y las tecnologías de información favorecen a los altamente calificados. En ausencia de políticas correctoras relevantes, el futuro de los menos calificados es complicado.

El desafío más relevante del progresismo es facilitar el acceso de las mayorías a las oportunidades que ofrece la economía global y la revolución del conocimiento. El desafío no es imposible, pero es muy exigente y de no ser abordado, las desigualdades sociales crecerán a niveles incompatibles con la democracia, desprestigiando a las opciones progresistas.

16. Más que la revolución tecnológica, lo que parece estar afectando más el empleo es la revolución institucional

Se incluyen aquí la desregulación e ingobernabilidad del sistema financiero, en paralelo con una gobernabilidad internacional cada vez más estricta en materias de comercio, inversión y tecnología.

17. La inseguridad económica es el gran tema en Europa y Estados Unidos

En Europa, por elevado desempleo y en Estados Unidos, por la amenaza del mismo (bajo desempleo pero exacerbado *downsizing*). Hoy se aprecia una fuerte reacción contra el "*downsizing*" (adelgazamiento de la planilla) en Estados Unidos, incluyendo la autocrítica de su gestor intelectual (Stephen Roach: "Me he equivocado. Si se compite construyendo, se tiene futuro. Si se compite recortando, no"). Luego de la generalización del *downsizing* en Estados Unidos, hoy se trabaja más, más duro y se gana menos que hace diez o quince años. Hoy se requiere trabajar cuatro semanas más al año que hace veinte años para mantener el nivel de vida, dada la caída en el salario real.

En las empresas que recortan empleo, sin rediseñar procesos y estructuras, los que permanecen, terminan trabajando más. La economía está cambiando pero lo que más está cambiando es la empresa y el mundo del trabajo. Por ello, es más difícil que ayer postular la estabilidad en el empleo. Hoy la potencia de un PC se duplica cada dieciocho meses y el conocimiento acumulado se duplica en dos a tres años. Las empresas requieren menos personas, al contar con mejores tecnologías y procesos.

18. Hay un debate cada vez más intenso sobre trabajo y empresa en el mundo industrializado

Quien haga un seguimiento del debate económico y social en Estados Unidos y Europa percibirá que estos temas son las claves del debate. Esto es, el vínculo entre educación, empresa, entrenamiento y mercado del trabajo. En aras del tiempo, destacaré sólo dos opciones polares al respecto: la modalidad norteamericana y la opción europea.

El modelo norteamericano es desregulado, sin instituciones de cooperación y acuerdos y apoyado básicamente en el mercado, si bien con vigorosas normas de preservación de la competencia. El modelo europeo se caracteriza por esquemas de concertación societal que imponen un piso de protección social y una amplia cobertura estatal en previsión y seguridad social, originando el llamado "Estado de Bienestar". La concertación incluye esquemas centralizados de negociación salarial y participación sindical en las principales decisiones de gestión, tecnología y capacitación. Por lo anterior,

el mercado del trabajo tiende a ser bastante rígido, favoreciendo la estabilidad en el empleo y a través de ello el compromiso laboral con la empresa. Parte de esto se encuentra en retirada pero aún permanece lo central: que el Estado de Bienestar es la solución política que Europa ha desarrollado para superar la brecha entre libertad e igualdad.

En el periodo de posguerra y hasta la primera crisis del petróleo, el modelo europeo superó el desempeño del modelo anglosajón en materia de crecimiento, inversión, productividad, Inversión y Desarrollo y también en salarios, evolución de la pobreza e indicadores distributivos. Desde 1985 en adelante, la superioridad de este modelo de capitalismo es menos nítida en los temas de crecimiento, es claramente desfavorable en materia de empleo, si bien sigue superando marcadamente al modelo norteamericano en materia de equidad e integración social.

La brecha de ingresos no ha crecido en Europa e incluso se ha reducido en Alemania. En cambio, ha aumentado fuertemente en Gran Bretaña y Estados Unidos, luego de las experiencias de Margaret Thatcher y de Ronald Reagan. Las políticas europeas de salario mínimo y de negociación colectiva de cobertura nacional han podido compensar las presiones desigualizantes del mercado. Es evidente que estas políticas, más allá de determinados niveles, pueden afectar la generación de empleo, coexistiendo por largos años con elevadas tasas de desempleo. En todo caso, los estudios muestran que este efecto es reducido.

#### 19. La elección entre modelos no es fácil y requiere innovación y respeto a la historia

La elección no es fácil. En los años 90's, Estados Unidos crece más que Europa, genera más empleo y su tasa de desempleo es menor. Sin embargo, empeora drásticamente la distribución del ingreso, aumenta la pobreza y se agravan situaciones de anomia y desintegración social. La violencia urbana, la extensión de la droga y la violencia en la juventud, etc., no parecen ser ajenas a la situación de inequidad distributivo.

Desde esta óptica, asumir el mercado significa examinar la diversas opciones disponibles y utilizarlas, en función de las especificidades históricas de cada realidad nacional. En cualquier caso, ese mercado debe incorporar correcciones sociales en la dirección que lo hacen los modelos asiático o europeo. No parece viable aspirar a reproducir el Estado de bienestar europeo, menos aún cuando éste tiende a replegarse; tampoco a replicar de modo mecánico las experiencias asiáticas. Pero lo que sí parece claro es que el actual mercado a la "latinoamericana", sin correcciones sociales, no sólo no asegura equidad sino que tampoco garantiza la necesaria estabilidad política y los acuerdos de mediano plazo que han caracterizado a las expe-

riencias exitosas de desarrollo. En cualquier caso, un análisis informado permite descartar rápidamente el simplismo neoliberal de asociar mercado con opciones únicas de desarrollo.

Números recientes de *The Economist* han tipificado las diferencias entre el modelo renano (Stakeholder), que privilegiaría los vínculos entre empresa, trabajadores, proveedores y comunidad local, y el anglosajón (Shareholder) que privilegia el interés de los accionistas y con ello horizontes de corto plazo. En la expresión más representativa del modelo renano, se apreciaría empleo de por vida, planes sociales a cargo de la empresa, participación sindical en la gestión, vínculo estrecho con la banca, mayor espacio al entrenamiento y fuerte compromiso laboral con la empresa.

La forma norteamericana de abordar el tema de la competitividad, con *downsizing*, reduciendo la planilla laboral, estimulando una fuerte movilidad ocupacional, con fuertes aumentos de productividad y desplazamiento de mano de obra pero generando empleo en actividades nuevas que demandan nuevas calificaciones, está permitiendo crecer más que en Europa y con bajísimos niveles de desempleo pero con elevada rotación laboral. Se comprueba en Estados Unidos un fuerte stress laboral y eso es lo que llevó a Reich, ex- ministro del trabajo de Clinton, y a varios parlamentarios demócratas a discutir el tipo de empresa y el vínculo que ésta mantiene con sus trabajadores y con su entorno. Esta fue también la preocupación electoral de Tony Blair en Inglaterra y probablemente es una inquietud que arribará con rezagos a nuestra realidad regional.

No es lo mismo entonces el "discreto encanto del mercado" que la "insoportable levedad del neoliberalismo". Hay diversas opciones de economías de mercado y las diferencias son significativas. A estas alturas de la historia, el uso del mercado como instrumento sin contendientes en la asignación de recursos a estas alturas es un patrimonio histórico de la humanidad. La "levedad" consiste en creer que existe una forma única de organizar el mercado y que ésta además resuelve los temas de equidad o sustentabilidad del desarrollo. Intentar un uso razonado del mercado no puede ser tildado de conservador o neoliberal, el problema es cómo hacer coincidir dicho uso con grados mayores de equidad, lo cual, por cierto, involucra un espacio decisivo para el Estado y sus políticas públicas.

## LA ECONOMÍA GLOBAL Y SUS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### 20. La edad de oro del capitalismo (1950-1973)

En tal período, la producción y el comercio crecen a tasas sin precedentes de 5% y 9% anual respectivamente, con pleno empleo (e incluso

sobre-empleo, considerando que un 10% de la fuerza de trabajo era migrante en Francia y Alemania). El comercio de manufacturas crece al 12% anual. La explicación que sobre tal dinamismo histórico ofrece la escuela de la regulación francesa habla del "Afordismo", entendido como un consenso social sobre medidas institucionales que regulan la distribución del consumo y del ingreso, incidiendo sobre salarios, precios y ganancias, así como sobre las políticas de bienestar social y los niveles mínimos de integración social.

Con un sistema comercial relativamente abierto y con estabilidad monetaria y financiera, con tipos de cambio fijos, asociados a Bretton Woods, los países en desarrollo se benefician notablemente del ciclo expansivo del comercio mundial.

Entre 1950 y 1980, el Sur supera el ritmo de avance del Norte en cualquier periodo, incluyendo el mejor periodo del Norte (1820-1900). Entre 1985 y 1985, el Sur ve crecer su participación en las producción mundial de manufacturas desde 14 a 18% y en el comercio mundial de manufacturas de 9 a 18%.

## 21. Dio paso a la crisis del fordismo y al surgimiento del neoliberalismo

El sistema se desintegra por una drástica caída en el ritmo de la productividad y las ganancias, desde fines de los 60's, agravado por las crisis petroleras<sup>2</sup>. El colapso del sistema monetario de Bretton Woods en 1970 induce desde entonces mayor volatilidad cambiaria, la que daña la expansión del comercio internacional y de la inversión extranjera. La crisis del petróleo en 1973 y 1978 agrega un difícil componente de estagfiación, dando luego paso a las políticas neoconservadoras de Reagan y Thatcher.

Se erosiona el consenso social y gana posiciones el neoliberalismo, enarbolando las posturas de privatización, desregulación y flexibilidad laboral. El resultado global de este neoconservadurismo en lo económico es de bajo crecimiento, baja inflación y elevado desempleo.

Surge aquí una paradoja: el periodo de mayor integración a la economía mundial coincide con una de las fases de menor crecimiento en la producción y el comercio mundiales. El fenómeno financiero - abolición de los controles de capital, mundialización del mercado de capitales, eurodólares, reciclaje de los petrodólares y cambio tecnológico en la industria financiera- puede ser parte de la explicación de tal paradoja.

---

2 La crisis del petróleo acentúa un proceso de deterioro en términos de intercambio para el Norte (independencia de las colonias, nacionalizaciones de productos básicos) afectando el ritmo de la productividad, con lo que las remuneraciones crecen por encima de ésta. La creciente intervención estatal se expresa en desequilibrios fiscales y la pugna distributiva en mayor inflación).

Desde 1973, el crecimiento mundial y en la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) caen a la mitad, el desempleo se eleva considerablemente. El dogma aseguraba que la mayor integración de la economía mundial favorecería una utilización más eficaz de los recursos. El salto en productividad, aprovechando las nuevas tecnologías, se expresaría en un salto en la tasa de crecimiento. Nada de eso se ha dado.

## COMERCIO INTERNACIONAL Y ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN

### 22. Principales tendencias en el comercio internacional

- Dinamismos diferenciados por tipo de productos
  - productos básicos (4% anual)
  - manufacturas (12 % anual)
  - servicios (15-20% anual)
- Retroceso relativo en demanda de productos primarios
  - Drucker ("economías exportadoras de productos primarios se desacoplan de las economías industrializadas")
  - el ciclo más largo de crecimiento de posguerra en la OECD coincide con la caída más acentuada en los precios de los productos básicos
  - países industrializados ganan presencia como exportadores de productos primarios
  - declinación estructural en industrias de base (acero, cemento, metalme-cánica)
  - dinamismo en manufacturas, productos electrónicos y nuevos servicios
- Cambio en jerarquía de zonas económicas
  - países en desarrollo ganan presencia en exportaciones de manufacturas
  - Sudeste asiático, exportador relevante
- Cambio en jerarquía de corredores de comercio
  - Pacífico se impone sobre el Atlántico
  - la mitad del comercio mundial es transpacífico

### 23. Tendencias en el comercio internacional de América Latina

- Se diversifican exportaciones, por productos, salvo Honduras y Chile
- Exportaciones crecen más que el comercio mundial
- Importaciones crecen más que exportaciones
- Comercio intra-regional, el más dinámico
- Comercio intra-regional, el más intensivo en valor agregado y en tecnología

## 24. Criterios de política comercial

- La división internacional del trabajo no es un dato inmutable
- La especificidad de la inserción internacional depende de:
  - el rol del Estado;
  - características de las políticas públicas (industrial);
  - las características de la inversión extranjera;
  - características del mercado de trabajo;
  - capacidad tecnológica local;
  - grado de heterogeneidad estructural;
  - del sistema financiero;
  - la calidad de la negociación internacional;
  - existencia y rasgos del proyecto-país (perfil productivo, ocupacional y exportador);
  - fortaleza del pacto-concertación social
- El dinamismo exportador está estrechamente asociado a la exportación de manufacturas
- La competitividad internacional de mediano plazo se apoya en la innovación e incorporación tecnológica
  - la competitividad auténtica se apoya en la incorporación deliberada de cambio técnico al conjunto de la actividades productivas, favoreciendo incrementos generalizados de productividad y, por ende, de salarios.
- Las ventajas competitivas se pueden construir
  - procesos nacionales de aprendizaje a nivel de actores, instituciones y políticas
  - relevancia de un sistema de innovación tecnológica
- La crisis asiática ha mostrado las debilidades de una estrategia de inserción comercial apoyada en productos básicos
  - relevancia macroeconómica (2% PIB) de shocks en términos de intercambio
  - recuperación económica dependiente de una recuperación en el precio del cobre

## **GLOBALIZACIÓN FINANCIERA**

### 25. Las asimetrías del sistema financiero internacional

Previo a la crisis del petróleo, el alegato tradicional de los países en desarrollo cuestionaba las asimetrías del sistema financiero internacional:

- i) de liquidez, ya que anclado en torno al patrón dólar, proveía al país emisor de esta moneda del privilegio del señoreaje;
- ii) de financiamiento, al no atender preferentemente las necesidades de crecimiento de los países en desarrollo;
- iii) de ajuste, al sesgar el ajuste internacional en contra de los países con déficit externo y no contar con instrumentos para inducir a colaborar en éste a los países con superávit o al país hegemónico con señoreaje.

De allí en adelante, la expresión financiera de la crisis del petróleo origina el ciclo del reciclaje de los petrodólares hacia las economías centrales, aprovechando y estimulando a la vez la privatización y desregulación de las finanzas internacionales. Crece bruscamente el financiamiento bancario a las economías en desarrollo sentando las bases para la crisis de la deuda en 1982.

## 26. Liberalización, desregulación e innovación en mercados financieros

Gracias al avance tecnológico (microelectrónica, tecnologías de información y transmisión transfronteriza de datos) aumentan las economías de escala de la industria financiera, reduciéndose el costo unitario por operación. Se amplía el tipo de operaciones; surgen nuevos instrumentos financieros; impetuoso desarrollo de las operaciones en bonos y valores; aparición de los "derivados"; la mayoría de las actividades ya no figura en balances y se reduce drásticamente la frontera entre banca, empresas comerciales y financieras.

De este modo, un listado de algunos de los principales cambios en el sistema financiero internacional son:

- Creciente integración global de los mercados financieros
- Privatización del sistema financiero internacional
- crecimiento exponencial de operaciones financieras
- pérdida de importancia relativa de las instituciones financieras multilaterales
- Sustitución creciente de préstamos bancarios por emisiones internacionales de bonos y valores
- Profundización de las corrientes de capital entre los países industriales
- Acelerada expansión de actividades que no entran en balances, incluyendo "derivados"
- cargos por servicios
- ganancias en compra-venta de divisas
- innovaciones financieras
- acuerdos sobre tipos de interés a término
- permutas financieras de tasas de interés o en divisas

- cartas de crédito
- emisión de pagarés
- Los bancos desarrollan operaciones "no bancarias"
- tarjetas de crédito
- crédito hipotecario
- bolsa
- leasing
- fondos mutuos
- compañías de seguros
- Las empresas comerciales desarrollan operaciones financieras
- tarjetas de crédito
- leasing
- financiamiento de corto plazo
- Aumento en la volatilidad financiera internacional
- gran inestabilidad a corto plazo de los tipos de cambio
- pronunciados y persistentes desajustes de tipos de cambio reales
- descoordinación macroeconómica en el G-3
- ciclo de elevadas tasas de interés
- predominio de especulaciones desestabilizadoras ("overshooting")
- sesgo hacia necesidad de mayores reservas internacionales
- Sesgo pro-cíclico en el financiamiento internacional
- aumento en la complejidad de la supervisión financiera y bancaria
- Reducción en la eficacia de la política económica
- cambia relación tradicional entre agregados monetarios, crediticios, bolsa de valores y gasto
- crece importancia de tasa de interés en asignación del crédito
- la mayor movilidad internacional de los capitales financieros reduce la eficacia de la política monetaria; la movilidad de la Inversión Extranjera Directa (IED), reduce la eficacia de la política tributario
- Aparición de nuevos actores privados
- inversionistas institucionales
- agencias clasificadoras de riesgo
- banca de inversión
- "analistas"

La inestabilidad en el sistema financiero internacional ha tenido repercusiones negativas en producción y empleo. La caída en la productividad, por ejemplo, puede tener que ver con el hecho que las tasas de interés - que antes de los 80's estaban 2.5 puntos bajo la tasa de crecimiento - después hayan estado tres puntos por encima de ella. Probablemente ello ha reduci-

do el crecimiento efectivo y potencial, influyendo sobre menores inversiones y oportunidades ocupacionales.

# LAS PRINCIPALES FUERZAS MOTIVADORAS DE LA AGENDA LATINOAMERICANA

PAZ V. MILET<sup>1</sup>

En la última década se ha planteado que América Latina vive un proceso sin precedentes. Compartiendo la mayoría de los países de la región una serie de valores políticos, sociales y económicos. Esto ha motivado el desarrollo de una serie de iniciativas y de encuentros a nivel presidencial y ministerial. No obstante, en este trabajo trataremos de establecer si efectivamente esto responde a una agenda latinoamericana como tal o si no existe una agenda regional y priman las de carácter subregional.

La premisa de la que parte este trabajo es que en la práctica no existe una agenda regional latinoamericana, que priman las de carácter subregional. Hay diversos temas que se plantean en las diferentes reuniones o cumbres como de carácter global, pero que en la práctica tienen un área de influencia bastante específica. Cómo son el narcotráfico, la corrupción y el terrorismo, en los que la situación de los diferentes países de la región varía ostensiblemente.

Con el objeto de responder a este planteamiento, analizaremos cuáles son las principales "fuerzas motivadoras" de los países de la región, cuáles son sus inquietudes fundamentales.

El tema central para los países de la región a nivel internacional, ha sido la inserción económica y comercial. Esto explica el creciente incremento de la suscripción de acuerdos comerciales. No obstante, estos han sido funda-

---

1 Coordinadora Adjunta del Area de Relaciones Internacionales y Militares, FLACSO-Chile.

mentalmente de carácter bilateral o subregional. Aún no existe un acuerdo que aglutine a América Latina en su conjunto. En este marco, el esfuerzo más destacado es el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuya etapa negociadora aún está en plena realización y que se espera se concrete el año 2005.

Sin embargo, este acuerdo hemisférico en sus inicios no respondió a una motivación latinoamericana, sino a una estrategia de Estados Unidos hacia la región.

Implica esto que el Area de Libre Comercio de las Américas- el acuerdo de más amplio alcance que se haya desarrollado- no respondería a la agenda latinoamericana?

Considero, fundamentalmente después de la II Cumbre de las Américas- que la respuesta ante esta pregunta es negativa. En este encuentro se evidenciaron mayores intentos por "latinoamericanizar" la agenda hemisférica. Tal como lo constataron académicos de FLACSO-Chile y de la Universidad Internacional de la Florida durante la reunión realizada en Chile "en el hemisferio se evidencia un nuevo subregionalismo que le ha dado a los países de América Latina mayor peso en las relaciones con Estados Unidos. En este sentido cabe señalar la consolidación de organizaciones subregionales como NAFTA y MERCOSUR, que se perfilan como los polos de poder regionales más importantes. El subregionalismo puede ser visto como un paso preliminar hacia la consolidación de un nuevo orden hemisférico"<sup>2</sup>.

Este nuevo subregionalismo implicaría, entonces, por una parte, una acción más activa de América Latina como región y por otra, que las propuestas en el plano hemisférico no provendrían única y exclusivamente de Estados Unidos.

Asimismo, un rol central en este nuevo subregionalismo lo tendría el MERCOSUR. Un bloque comercial que ha terminado con décadas de iniciativas latinoamericanas fallidas en el ámbito de la integración y que se ha consolidado como un actor de peso a nivel internacional. Actualmente es el tercer mercado a nivel mundial. Esto ha permitido, por ejemplo, que en las negociaciones previas a la Segunda Cumbre de las Américas haya sido el principal opositor a algunas de las principales propuestas estadounidenses y haya logrado acuerdos más equitativos y más acordes con la realidad regional, en distintos ámbitos.

Una segunda preocupación central de los países latinoamericanos es la consolidación de los regimenes democráticos. Sin duda una de las principales fuerzas motivadoras de los países de América Latina para desarrollar y profundizar nuevas instancias de integración, fue el que desde fines de los '80, principios de los '90; la gran mayoría experimentara la democracia como

---

2 FLACSO- Chile y LACC, *Superando el disenso y construyendo el consenso: el significado de la II Cumbre*, en [www.americasnet.net](http://www.americasnet.net)

forma de conducción política. No obstante, las debilidades que han evidenciado la transición a la democracia en los diferentes países es un elemento de permanente preocupación.

Una tercera motivación de las naciones de América Latina es el logro de un crecimiento con equidad. En su discurso ante el Congreso Nacional de la República Federativa del Brasil, el 26 de marzo de 1996, el Presidente Eduardo Frei señaló "nuestras democracias recuperadas no podrán sobrevivir si persiste este panorama de desigualdad, pobreza y atraso de grandes sectores sociales. Existe el peligro real, entonces, de que tanto la trabajosa recuperación de la democracia, así como la apertura y recuperación económica, sean vistos como hechos irrelevantes o abstractos desde la óptica concreta de vastos sectores sociales que no han logrado participar adecuadamente de los frutos del progreso económico en democracia.

Tenemos ante nosotros un desafío ineludible: cómo compatibilizar la necesaria eficiencia y competitividad económica con una mayor justicia social. Puesto en otras palabras como obtener más mercado y más sociedad..."

## **LA VISIÓN CHILENA**

A partir de estos tres supuestos es que profundizaremos en la perspectiva chilena.

En el ámbito comercial, sin duda Chile es uno de los países líderes en la región. Por lo menos, es el país que más acuerdos comerciales ha suscrito en el último período.

Después de casi dos décadas de aislamiento, durante el gobierno militar, nuestro país ha optado definitivamente por desarrollar una férrea política de inserción internacional. En el ámbito económico y comercial, esto se ha efectuado fundamentalmente a través de dos vías: primero, la apertura unilateral. "Los gobiernos de la concertación no sólo han mantenido, sino que han profundizado esta apertura unilateral. En efecto, en 1991 se promovió una reducción de aranceles desde un quince a un once por ciento, y recientemente se aprobó una nueva reducción de un punto anual en los próximos cinco años. Además de alcanzarse así el umbral arancelario más largo de la historia reciente de Chile, en el cual no ha habido un alza de aranceles. Adicionalmente, se profundizó la apertura del sector de telecomunicaciones, del sector financiero, de infraestructura pública y las privatizaciones. Es decir, se ha puesto énfasis en las áreas "no tradicionales" de la política comercial"<sup>3</sup>.

---

3 Juan Gabriel Valdés, *¿Por qué negociar acuerdos económicos internacionales?*, Seminario Cámara de Diputados de Chile, 22 de octubre de 1998.

Una segunda opción han sido los acuerdos económicos internacionales de diversa índole (bilateral y multilateral). Actualmente están vigentes ocho acuerdos comerciales suscritos por Chile y éstos abarcaron en 1997 un 20% del total de las exportaciones de Chile; es decir un porcentaje algo mayor que las exportaciones a un socio comercial principal, como es Estados Unidos<sup>4</sup>.

Los objetivos al suscribir estos acuerdos han sido variados, dentro de los principales, tal como enumera Juan Gabriel Valdés, Director General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería chilena, están el abrir los mercados, asegurar las condiciones de acceso y la estabilidad de las exportaciones, eliminar barreras al comercio que de otras maneras resultaría más difícil, avanzar en todas las dimensiones del comercio, proteger el acceso de nuestras exportaciones y promover la exportación de bienes manufacturados.

No obstante, más allá de los objetivos que se han perseguido al suscribir estos acuerdos comerciales y en general de los planteamientos de la inserción económica y comercial de Chile, considero necesario profundizar en un caso que para la política exterior chilena por diversas razones tiene un significado especial, como en el acuerdo de asociación de Chile a MERCOSUR. Cuando se conformó el MERCOSUR en 1991, Chile rehusó ser miembro fundador, fundamentalmente por existir discrepancias respecto al arancel externo común. No obstante, esto no implicó que Chile se alejará completamente de este bloque comercial. Los gobiernos de la concertación han reafirmado que la prioridad en materia de política exterior es América Latina. Así lo ha señalado el Canciller José Miguel Insulza, quién ha dicho "Podemos tener relaciones muy estrechas con países de otras latitudes; podemos incluso llegar a formar parte de acuerdos comerciales, bilaterales o multilaterales con países de otras regiones; peor nuestra única posibilidad efectiva de integración, en el completo sentido del término está en América Latina"<sup>5</sup>.

Esto, junto con otras razones, motivó la firma en junio de 1996 del acuerdo de asociación entre Chile y MERCOSUR, que presentaba una serie de ventajas para Chile, que de esta manera se consolidaba como una atractiva plaza comercial, estrechaba sus lazos con el principal destino de sus bienes manufacturados, preservaba un flujo comercial que desde 1990 ha experimentado un notable incremento y posiciona a Chile en el ámbito latinoamericano, como socio confiable para futuros acuerdos<sup>6</sup>.

---

4 Ibid.

5 José Miguel Insulza, *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*, Editorial Los Andes, marzo de 1998, pág.36.

6 Paz Milet, Claudio Fuentes y Francisco Rojas A., *Introducción: el MERCOSUR, nuevo actor internacional* en Paz Milet, Gabriel Gaspar, Francisco Rojas A. Editores, Chile-

Más aún, a partir de este año Chile ha consolidado una participación política en este bloque. Se han creado mecanismos concretos para la coordinación política entre MERCOSUR y Chile. Los ministros chilenos de las áreas de Interior, Relaciones Exteriores, Economía, Justicia y Obras Públicas se reúnen permanentemente con sus contrapartes de los países miembros del MERCOSUR. Asimismo, se ha establecido una coordinación para afrontar las negociaciones comerciales, con independencia en temas prioritarios a cada parte.

Este estrechamiento de las relaciones entre MERCOSUR y Chile se hizo evidente en las negociaciones previas al lanzamiento oficial del ALCA y durante la Segunda Cumbre de las Américas, cuando el Presidente Frei señaló que se optaría por actuar en bloque con MERCOSUR frente a las distintas propuestas que se presenten, incluso de Estados Unidos. No obstante, el gobierno chileno ha asumido realistamente que aún queda mucho por avanzar para que ALCA sea efectivamente una propuesta representativa de los distintos países de América Latina y en la práctica Estados Unidos continua siendo el principal destino de sus exportaciones.

Por eso, antes de abordar el siguiente punto o motivación, profundizaremos en lo que es la relación Chile- Estados Unidos.

## **RELACIÓN CHILE- ESTADOS UNIDOS**

Esta vinculación se ha caracterizado en la última década por constantes momentos de tensión y distensión. Cuando asumió el gobierno la concertación se señaló efectivamente Estados Unidos demostró un mayor acercamiento con Chile. Sin embargo, este vió entorpecido en cierta medida por un caso de carácter comercial, como fue el de "las uvas envenenadas".

A pesar que se ha procurado que estas controversias no afecten la relación bilateral, las repercusiones de este caso y de otros que se han presentado recientemente (como el de los salmones, la producción forestal y los champiñones) en la actividad exportadora, han agudizado las evidencias de la asimetría existente en la relación comercial y la necesidad de ampliar los mercados, con el objetivo de obtener una mayor independencia económica. A esto hay que agregar la imposibilidad del gobierno estadounidense de obtener el *fast track*, para que Chile pudiera ingresar como cuarto miembro al NAFTA.

En el plano político, existe consenso en que es necesario mantener una buena relación con Estados Unidos, sin embargo no a nivel de una alianza incondicional. Entre los distintos actores del escenario político chileno

existen diferentes posturas respecto a Estados Unidos. Mientras la derecha autoritaria plantea una actitud más contraria a la potencia occidental, como resultado de la relación que se sostuvo durante el régimen militar; los sectores de la concertación son más proclives a un estrechamiento de relaciones con Estados Unidos. Así lo demuestran la suscripción de distintos protocolos y las visitas de Estado de los presidentes de ambos países.

En el plano de la consolidación de las transiciones democráticas, sin duda Chile vive actualmente un momento muy especial. Este atraviesa transversalmente a la sociedad chilena y la afecta fuertemente. La detención del General Augusto Pinochet en Londres, ha planteado sin duda un nuevo escenario en la transición a la democracia chilena, que ha sido calificada por algunos sectores como "tutelada".

Lo cierto es que más allá de calificaciones, la actual democracia chilena y las instituciones que en ella se establecieron responden a una situación muy determinada (con una serie de limitaciones a nivel constitucional y falta de la mayoría necesaria en la Cámara Alta).

El debate actual en Chile no es si la democracia es o no la mejor forma de gobierno. En la práctica no existen las condiciones para un nuevo gobierno autoritario. La discusión actual en Chile se centra en cuáles son las condiciones necesarias para consolidar esta transición, si se puede seguir avanzando sin resolver temas prioritarios, como son los derechos humanos y como generar internamente respuestas para asentar en bases sólidas el proceso de transición a la democracia.

Lo fundamental de este caso, son las enseñanzas que quedan para la sociedad chilena y para la región en general; pues ha existido una cierta "idealización" del modelo económico chileno y no se han considerado otros factores como la misma consolidación democrática y la necesidad de tener un crecimiento más equitativo.

En relación con este último tema, creo que hay dos puntos a abordar. Primero, las deficiencias del modelo de libre mercado adoptado por la mayoría de los países de la región. Chile fue pionero en este campo, con la llegada de los "Chicago Boys" y la implementación de este modelo desde 1976. El privilegio de la libertad total a nivel de mercado, ha ocasionado la agudización de las diferencias sociales y ha aumentado la falta de equidad. Así se evidencia en el **Informe Desarrollo Humano en Chile-1998: Las Paradojas de la Modernización**, en el que se plantea que "una de las principales razones de inseguridad que se desprende de los antecedentes recogidos reside en la tradicional distribución desigual de las oportunidades y su acceso incierto a ellas. Particularmente en los campos de la educación y de la salud se aprecia que más allá de los logros de los últimos años, los sistemas aún no pueden asegurar un total acceso equitativo a sus beneficios; por el

contrario, es el nivel socioeconómico de la persona el que, predominantemente, determina sus opciones<sup>7</sup>.

Segundo, que el nuevo escenario internacional y regional - con un creciente proceso de globalización y la generación de distintas alternativas de integración- efectivamente repercute en un mayor desarrollo social de los países. El gobierno chileno ha demostrado un fuerte interés por esta materia. De hecho Chile motivó la realización de una Cumbre de la ONU sobre Desarrollo Social, en 1995, pues la falta de equidad social y la exclusión de seres humanos de la posibilidad de acceder a condiciones de vida dignas constituyen, igualmente, una amenaza al nuevo orden mundial. Una concepción amplia de la mantención de la paz y de la seguridad mundiales impone actuar con decisión en el campo del desarrollo social, tanto como en los de la democracia y la promoción de los derechos humanos<sup>8</sup>.

## CONCLUSIONES

Básicamente no existiría una agenda regional latinoamericana. Priman las de carácter subregional. Las de carácter más global y hemisférica, son impuestas en muchos casos por Estados Unidos. Sólo recientemente en la Segunda Cumbre de las Américas se vieron mayores intentos por "latinoamericanizar" la agenda hemisférica.

Estas condiciones impiden el que se planteen temáticas comunes, a nivel regional. Han existido intentos de Estados Unidos por plantear una agenda regional frente al narcotráfico, pero estos han sido en cierto medida infructuosos.

Los temas que captan mayor consenso e interés por parte de los países latinoamericanos son los acuerdos de liberalización comercial y la democracia y sus instituciones. Otros temas como el terrorismo, la identidad étnica y el mismo narcotráfico, no logran captar un interés tan amplio.

Los aspectos que más condicionan a la región o subregión son sin duda la globalización de los mercados y la dependencia, tanto económica como política, que muchos de los países de la región tienen respecto de Estados Unidos.

El marco en el que se establecen las discusiones es fundamentalmente el de las Cumbres de carácter subregional, regional y hemisféricas. La OEA ha ido sin duda perdiendo importancia y su accionar ha sido objeto de una serie de cuestionamientos.

---

7 Sinopsis, pág. 27.

8 José Miguel Insulza, SER, Instituto Matías Romero, *Líderes del mundo en la Cancillería Mexicana*. Vol.2, diciembre de 1998.

Sin embargo, el Grupo de Río aún constituye una instancia de real valor para los países de la región.

Respecto a la relación con Estados Unidos, en los ámbitos regionales y hemisféricos se plantea la necesidad de establecer una relación más equitativa y desde el conjunto de la región hacia la principal potencia mundial. No obstante, la relación que cada país establece con Estados Unidos depende de muchos factores, que van desde la importancia estratégica de cada país para Estados Unidos, la relación de lealtad que se ha establecido desde el período de la guerra fría, etc. Para algunos países es realmente prioritario el relacionamiento con Estados Unidos, como es el caso de Argentina.

Aún no se percibiría una presencia destacada de otros actores. Ni Japón, ni la Unión Europea han logrado como líderes mundiales, ni equiparar de algún modo la hegemonía estadounidense.

En el caso chileno, se evidencia una política exterior multidireccional, en el ámbito del comercio. El interés de Chile es negociar con los distintos bloques o sectores, sin efectuar discriminaciones. No obstante, se ha hecho presente una prioridad latinoamericana. El reinsertarse a nivel regional, después del aislamiento del período militar ha sido una de las prioridades de los gobiernos democráticos post 1990. Una de las razones para esta opción es que el continente americano es el área económica más cercana a Chile, con la cual es posible un proceso de integración real y que concentra casi el 40% del comercio exterior del país<sup>9</sup>.

Ya alcanzada la reinserción, hoy la tarea fundamental es profundizar los acuerdos alcanzados y consolidar el mejoramiento que han experimentado las relaciones con los países de la región.

---

9 Juan Gabriel Valdés, Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio, en Francisco Rojas Aravena, **Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres**, LACC-Flacso-Chile, 1998.

# APROXIMACIÓN A UNA AGENDA LATINOAMERICANA<sup>1</sup>

MSC. JOSÉ BELL LARA<sup>2</sup>

Próximos a un cambio de siglo, estamos también en un cambio de época- la globalización es el paso a la economía global y a los procesos transnacionales en los distintos aspectos de la vida social donde la política es quizás, uno de los pocos que tiene cierta incidencia autónoma, a partir de la base de poder que represente.

La globalización, fase transnacional de la acumulación de capital implica un conjunto de procesos que en lo esencial determinan un predominio de lo internacional sobre lo nacional en economía, la presencia de las Empresas Transnacionales como principales actores económicos, la hegemonía del capital monetario, una nueva ola de la revolución científico técnica, cuyo eje articulador lo constituye los desarrollos informáticos y un aumento del componente *saber* en la producción, la internacionalización de la producción y con ello el surgimiento de un mercado mundial del trabajo.

En fin, estamos viviendo posiblemente el surgimiento de un circuito mundial de producción y reproducción de la existencia humana. Pero este proceso es desigual, segmentado y con tendencias excluyentes.

No podemos olvidar que los procesos de globalización tienen lugar con el sello distintivo del neoliberalismo como política económica, lo que para nuestros países se han universalizado más que los otros aspectos del proceso globalizador.

---

1 Este trabajo refleja no sólo la opinión del autor, es fruto del debate y análisis colectivo del Claustro del Programa FLACSO-Cuba.

2 Profesor investigador, Programa FLACSO Cuba

No es posible plantearse cualquier perspectiva latinoamericana sin tener en cuenta estos procesos, porque en su conjunto éstos han obligado a los Estados latinoamericanos a realizar diversas adecuaciones en la búsqueda de una inserción competitiva en la economía mundial, sobre todo impulsando programas de ajuste estructural con los resultados que todos conocemos en cuanto a las condiciones sociales, aunque con diversos resultados en cuanto al funcionamiento económico.

La otra variable importante que incide sobre la región es la política norteamericana, que si bien en oportunidades en el plano táctico da la impresión de no ser coherente y se reflejan en ella algunos de los conflictos domésticos entre los grupos de poder norteamericanos, tiene líneas estratégicas definidas que superan las divisiones partidarias.

Con respecto a América Latina, y a riesgo de simplificar excesivamente la política de Estados Unidos expresa mediante cuatro líneas generales:

- a) La promoción e implantación de sociedades neoliberales con lo que esto implica en cuanto a funcionamiento formal de la democracia, basificación del mercado como eje determinante de la totalidad social y difuminación de valores nortecéntricos.
- b) El desarrollo de mecanismos supranacionales "colectivos" coercitivos y afianzamiento de conceptos de soberanía limitada.
- c) Rearticulación de sus relaciones económicas con América Latina en función de integrarla en un espacio económico que les sirva para mejorar su posición competitiva con los otros grandes bloques económicos. La forma inmediata que se presenta es la del mercado libre de Alaska a la Patagonia a principios del siglo XXI.
- d) Oposición permanente e intransigente a la Revolución Cubana. Durante la década de los '90 en la medida que la Revolución cubana ha mostrado que puede existir a pesar del bloqueo y la desaparición del esquema económico internacional del que formó parte hasta 1989, se ha incrementado la agresividad contra Cuba, de la cual la Ley Helms-Burton es la muestra visible de la guerra económica, pero que también abarca todo el arsenal contenido en la doctrina de los conflictos de baja intensidad.

Al enunciar estas cuatro líneas estratégicas no estamos satanizando a los Estados Unidos y la administración norteamericana, estamos describiendo tendencias y realidades presentes, independientes de la retórica que acompañe el accionar de un gobernante, o de los factores coyunturales que no las hacen visible en un momento dado.

La Unión Europea (UE) se percibe como un actor importante en las relaciones internacionales de América Latina. En los últimos años se han consolidado una red de vínculos a varios niveles- reuniones periódicas institucionalizadas entre la Unión Europea y el Grupo de Río, el acuerdo

marco internacional de cooperación con el MERCOSUR y posibilidades de negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR en la perspectiva de una asociación interregional (la primera Cumbre de Presidentes y Jefes de Estados UE - MERCOSUR se efectuará también en Río, en 1999, al margen de la Cumbre Unión Europea - América Latina en Río de Janeiro durante 1999, la renovación y actualización del Proceso de San José entre la Unión Europea y los países centroamericanos, el acuerdo marco de cooperación con la Comunidad Andina y un marco institucional para el diálogo político, el acuerdo marco con Chile de 1996 y otros pasos dados por la Comunidad Europea que perfilan canales de diálogo y acuerdos cada vez más profundos con entidades subregionales y países del área en un marco mutuamente beneficioso.

Desde hace diez años, la UE y sus Estados miembros son la principal fuente de cooperación de la región y ocupan el segundo lugar en los flujos de comercio e inversión<sup>3</sup>.

Estos factores exteriores (y que, en realidad, en algunas de sus facetas pueden ser exteriores/interiores) están mediados por las distintas realidades nacionales, subregionales e incluso regionales: las tradiciones políticas nacionales, realidades económicas de uno u otro país, los esquemas integracionistas existentes, la presencia de otros actores internacionales, etc.

Aunque es tentador incursionar en estos aspectos en aras de la concreción y además, porque durante el debate estarán presentes estas cuestiones, nos parece conveniente pasar directamente al objeto central de nuestra discusión- la agenda latinoamericana.

A la pregunta de si existe una agenda regional latinoamericana, a nuestro juicio, la respuesta más adecuada es que existen temas para conformar una agenda regional pero que ésta como tal no existe, en tanto no existe un organismo representativo regional que agrupe a todos los Estados latinoamericanos y caribeños que pueda asumir su elaboración y presentación. Por tanto tienden a primar agendas subregionales y/o sectoriales.

Por otro lado la región, por lo que hemos señalado más arriba, se encuentra bajo la fuerte presión de asumir la agenda hemisférica norteamericana, que, aunque es presentada como de interés común, en realidad responde a intereses mayores del *partner* norteamericano, incluso en aquellos temas que constituyen problemas comunes. El ejemplo de la droga es paradigmático. La presión norteamericana insiste en un eslabón de la cadena: la producción y su estrategia para combatirla es la pentagonización, con lo cual se obvian cuestiones fundamentales, como el hecho de que el consumo y lavado de dinero son eslabones fundamentales, y a vez este tipo

---

3 IRELA, *Cooperación con América Latina: el liderazgo de Europa*, serie Informes de IRELA, Madrid, 1998.

de políticas sirve a intereses estratégicos militares en el área con la creciente militarización del combate al narcotráfico.

Por otro lado, hay aspectos claves que condicionan el relacionamiento norteamericano con el área como son el tratamiento ad hoc de los problemas, el unilateralismo como instrumento privilegiado de política exterior y la falta de compromiso para cumplir los acuerdos establecidos o las promesas formuladas entre otros<sup>4</sup>.

Teniendo en cuenta estas dos cuestiones nos referiremos a un conjunto de problemas comunes en la región que, aunque no están formalizados en una Agenda, están presentes en las reuniones de las agrupaciones subregionales, en las de los organismos económicos, y en las últimas cumbres celebradas (Cumbre Iberoamericana, CARIFORUM, etc.).

## **1. Amenaza de una crisis económica generalizada**

No necesita argumentación. Ha estado presente en las reuniones de los caribeños, es preocupación de los organismos económicos regionales, estuvo presente en la última cumbre iberoamericana y será el tema central de la próxima. Las instancias gubernamentales y políticas la tienen en su agenda y su accionar y las medidas que toman afecta a casi todos los actores sociales.

Vinculado a lo anterior, está el problema de la deuda externa que ha desaparecido de los despachos periodísticos y de los análisis de la prensa especializada, pero que sigue latente.

Y realmente imbricada con la posibilidad de crisis está la deuda externa de nuestros países, problema administrado, pero no resuelto.

La deuda externa es el eje articulado de las nuevas formas de dependencia en la fase actual de Globalización del Sistema mundial del Capital y constituye el mecanismo privilegiado para globalizar las políticas neoliberales<sup>5</sup>. Más tarde o más temprano será un tema de los procesos de concertación regional.

## **2. Concertación económica y política en el área**

Esto abarca desde la diplomacia de "Cumbres", el acercamiento entre las agrupaciones subregionales, los crecientes intercambios entre los manda-

---

4 Ver Francisco Rojas Aravena, *Buenas relaciones en ausencia de políticas. La gira del presidente Clinton a Sudamérica*, en: Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, FLACSO, Nueva Sociedad, Caracas, 1998.

5 Bell, J. López D.L. y Espinosa E. *La Nueva América Latina*, Edición conjunta FLACSO-SODEPAZ, Madrid, 1993.

tarios, la nueva dinamización de algunos organismos como el SELA y el mayor relacionamiento entre las distintas subregiones y dentro de ellas.

Continuar la dinamización de los esquemas de integración en el área. La Comunidad Andina, el MERCOSUR, el CARICOM, la Asociación de Estados del Caribe, constituyen experiencias del llamado nuevo regionalismo o regionalismo abierto<sup>6</sup> que son expresión no sólo de articulación de procesos económicos, sino también de una voluntad política de buscar fórmulas de concertación de intereses, cooperación y articulación de procesos económicos que contribuyan a una inserción más competitiva de nuestros países en la economía internacional.

### **3. Respeto a la soberanía. Autodeterminación y no ingerencia en los asuntos internos de los Estados**

Por la historia de las relaciones con Estados Unidos, la situación geopolítica de América Latina y el desarrollo de nuevos tipos de ingerencismos es un punto que no puede faltar en ningún proyecto de Agenda de América Latina.

### **4. Gobernabilidad y democracia**

Tema de importancia crucial en la región, expresa la legitimidad de acción de la sociedad civil y la urgencia de exigir el respeto a los derechos humanos.

La magnitud y alcance de la pobreza y la exclusión social constituyen un elemento potencial para situaciones de ingobernabilidad, justamente cuando más se habla de consolidación de la democracia en América Latina.

En la base de los niveles de abastecimiento electoral que se presenta en algunos países de la región se encuentra el hecho de que para una parte importante de la población el rito electoral no significa nada en cuanto a sus necesidades de vida. Lo cual erosiona la representatividad real de fuerzas políticas que acceden a los gobiernos en elecciones con pobre participación del electorado.

El auge de la criminalidad y de la violencia delictiva tiene relación con la extensión y magnitud de la pobreza, con la transnacionalización del crimen organizado y el crecimiento del narcotráfico, todos los cuales constituyen factores de inestabilidad.

---

6 Ver CEPAL *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994 y CEPAL *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1997 .

No podemos dejar de mencionar la composición en la esfera pública, una de cuyas facetas ha estado asociada en los últimos tiempos a los procesos de privatización y la presencia del narcotráfico.

Cuando se analiza la interrelación entre todos estos factores no se puede dejar de concluir que la constitución de democracias participativas reales es inseparable de alcanzar niveles decorosos de vida para la mayoría de la población. Esa es la válvula de seguridad de la gobernabilidad

## **5. Lucha contra la pobreza y la exclusión social**

América es una de las regiones más desiguales del mundo en la cual la dimensión pobreza y la concentración de la riqueza alcanzan límites alarmantes<sup>7</sup>.

El desempleo, el subempleo y la desigual distribución de ingresos han acompañado la reforma económica en la mayoría de los países. Al margen de la retórica neoliberal y de que nos tilden de ideologistas, lo cierto es que América Latina es hoy más desigual que antes de la aplicación de las políticas de ajustes y la pobreza ha crecido en términos absolutos, unos 230 millones de latinoamericanos tienen esa condición<sup>8</sup>.

Esto constituye un potencial desestabilizador en el continente.

## **6. Lucha por una mayor equidad de género**

El tema ha sido objeto de debate durante los últimos veinte años, en foros mundiales y regionales, y ha alcanzado en el área un desarrollo en sus aportes a la teoría feminista, y en su nexo polémico y desigual, con los movimientos sociales. La desmitificación de los roles tradicionales hombre-mujer, impuestos arbitrariamente por la tradición patriarcal en el proceso social, es una meta social que influye especialmente en la tendencia a potenciar la participación femenina, como el eje que sufre la subordinación y relegación, pero también repercute integralmente en las relaciones sociales y humanas.

## **7. Aspiración a un desarrollo sustentable**

Es uno de los temas más universalmente tratados porque trasciende las fronteras norte-sur, y es demasiado tangible para desconocer la real amenaza

---

7 Ya desde 1990 el Banco Mundial en su Informe sobre el Desarrollo Mundial llama la atención sobre el caso latinoamericano que siendo la región subdesarrollada de mayor desarrollo relativo, es también la región de mayores desigualdades.

8 Programa FLACSO-Cuba. *América Latina: perfiles sociales en los noventa*. Madrid, 1995.

za de una crisis ecológica irreversible. Requiere la promoción de valores y el estímulo a patrones de consumo en los límites ecológicamente posibles; que no hagan peligrar la conservación de los sistemas naturales que son base de la vida en la tierra.

## **8. Defensa de la identidad cultural**

La región posee una diversidad cultural notable, que conforma la identidad latinoamericana y caribeña, su historia tradicional, música, literatura, requiere la reafirmación ante la agresiva hegemonía standarizadora de los esquemas y patrones de consumo que transmiten los medios masivos. La acumulación cultural es uno de los acervos de la región, y su defensa es vital para preservar la nacionalidad.

## **9. Reafirmación de los valores éticos solidarios**

El libre accionar del mercado genera una competencia sin tregua y un individualismo exacerbado, fomentar las relaciones colectivas de reciprocidad implica la contribución a la cohesión social, la disminución de la incertidumbre y la asimilación de valores éticos más genuinos. Esta relación de principios se ejerce especialmente en la comunidad, pero trasciende las fronteras nacionales e impregna las relaciones que conforman el orden internacional.

## **10. Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas**

Desde el punto de vista político es una cuestión fundamental que la legitimidad de un Estado se fundamenta con la participación en la vida política de la mayor parte de los ciudadanos.

Los indígenas en América Latina pertenecen por lo general a los sectores más pobres y desfavorecidos y el respeto a sus derechos está vinculado al problema de la tierra.

La creciente presencia de activismo de organizaciones indígenas para defender sus derechos e intereses es un factor a tener en cuenta.

## **11. Los temas de la seguridad**

“En principio, la seguridad es una condición en que los Estados consideren que no existe el peligro de ataque militar, presión política o coerción

económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso”<sup>9</sup>.

Esta es una definición del Departamento para Asuntos de Desarme de la ONU que no podemos olvidar. Hoy sin duda la agenda de seguridad no es igual a la de 1986 cuando se dio esta definición pero pensamos que siguen teniendo vigencia los principios del derecho internacional incluido el no uso de la fuerza, ni la amenaza de su uso para dirimir contradicciones entre Estados.

Es preocupante, el surgimiento de facto de mecanismos que devienen instrumentos de ingerencia e intervención. Junto a nuevos temas que apuntan a la limitación de las soberanías en función de intereses extralatinamericanos y caribeños. Este año se cumple un siglo de la primera intervención y ocupación de la Isla de Cuba por Estados Unidos y se puede decir que manifiestamente desde entonces el principal reto para la seguridad y la soberanía de ese país lo constituye la política norteamericana. Hoy más que nunca, tienen vigencia los viejos temas que pueden parecer prehistóricos pero son reales.

Otros temas de una Agenda Latinoamericana son sin dudas el narcotráfico, las migraciones, la lucha contra la criminalidad y la violencia, la prevención y solución de conflictos (la reciente solución del diferendo Perú - Ecuador es un ejemplo de ello), y la consolidación de los procesos de paz en aquellos países que han tenido conflictos armados, desde luego no están recogidos todos, existen otros de igual o mayor importancia, pero como científicos sociales que hemos sido partícipes de esa obsesión de las Ciencias Sociales en el continente que es el Desarrollo, no podemos olvidar justamente que el gran desafío de América Latina es el Desarrollo con Justicia Social.

El caso de las relaciones de Cuba y Estados Unidos es especial a partir de que el elemento esencial que ha caracterizado la política norteamericana hacia Cuba desde 1959 ha sido su agresividad e intransigencia.

En 1962 por la proclama presidencial 3447 se establece oficialmente el bloqueo contra Cuba y desde entonces se ha mantenido con distintas modalidades una política global de agresión que en la década de los '90 se ha ampliado y profundizado, con efectos severos sobre la calidad de vida de la población<sup>10</sup>.

---

9 Citado en Jorge de la Lama R. *La Seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa*, 1998, FLACSO Chile, Santiago de Chile.

10 Díaz Elena. "The Quality of life in Cuba's Special Period: Examining the impact of U. S. Policies. En: *Carta Cuba Lesons fron Cuba's Special Period*. FLACSO Cuba E.U. 1995.

En 1992 se aprueba la Ley Torricelli que propone dos vertientes de agresión, por un lado agudizar el bloqueo y por el otro el llamado carril 2 que pretende lograr la desestabilización interna aplicando determinadas experiencias exitosas en Europa del Este.

En 1996 es aprobada la Ley Helms-Burton que introduce un cambio de calidad en el conflicto, por una parte incremento el nivel de agresividad, le da carácter extraterritorial al bloqueo pretendiendo transnacionalizarlo y a su vez diseña el tipo de sociedad que aceptarían los Estados Unidos en Cuba, que en pocas palabras puede resumirse como un tipo de protectorado.

A nuestro juicio lo más importante de esta Ley es que codifica el bloqueo, es decir convierte en Ley todas las medidas del Ejecutivo tomadas contra Cuba. El resultado es que el Congreso ha adquirido un papel decisivo en la política contra Cuba. Hasta la Ley Helms-Burton el Congreso proporcionaba al Presidente instrumentos para su actuación, ahora no puede haber cambio en la política hacia Cuba si no lo aprueba el Congreso. Y conociendo los intereses que se mueven en el Legislativo norteamericano la conclusión es obvia, el diferendo tiende a eternizarse.

Incluso después de la Ley Helms-Burton, el Congreso ha aprobado nuevas medidas con mayor potencial de agresividad como la enmienda Graham que valora a Cuba como "una amenaza para la seguridad nacional estadounidense" y determina que el Departamento de Defensa debe informarle periódicamente una evaluación de las capacidades militares cubanas y de las amenazas que éstas representan para Estados Unidos, asimismo establece que el Secretario de Defensa certificará al Congreso que los planes de contingencia han sido elaborados, e identificados los recursos para defender a Estados Unidos contra posibles acciones hostiles de Cuba. Puede parecer fantástico, pero es real<sup>11</sup>. El escándalo formado por la mafia anticubana ante el primer informe del Pentágono al respecto, es muestra de las verdaderas intenciones de este tipo de enmienda.

Durante el actual ejercicio presupuestario el Gobierno de Estados Unidos de acuerdo a la Ley del presupuesto debe destinar al menos dos millones de dólares a labores subversivas dentro de Cuba<sup>12</sup>.

En resumen no hay perspectivas de que mejoren las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, no obstante la disposición del gobierno cubano de normalizarlas.

Por contraste las relaciones de Cuba con los otros dos grandes centros de poder económico -Europa y Japón- no sólo han mejorado, sino que se han incrementado en los últimos años.

En el caso europeo casi se han duplicado las relaciones económicas entre 1993 y 1997, alcanzando el 44% de su intercambio comercial y se ha

---

11 Ver Granma 12 de noviembre de 1997.

12 Ver Juventud Rebelde, 8 de noviembre de 1998.

conocido que el Banco Central de Cuba proyecta el uso del Euro en las transacciones económicas con los once países que han adoptado esta moneda, a partir de julio de 1999 y se estudia la posibilidad de extenderlo, de mutuo acuerdo a otros países<sup>13</sup>.

Es nuestra percepción que el gobierno cubano impulsa activamente lo que en algún momento de la década del '80 se llamó diversificación de la dependencia, que no es más que ampliar y diversificar las relaciones no sólo con los bloques económicos que giran en torno a Europa y Japón, sino también con América Latina y el Caribe e incluso con los socios de Estados Unidos dentro del NAFTA, Canadá y México.

Cuba es un país del sur y su política exterior responde a los intereses del sur y cualquier análisis objetivo de la trayectoria de la política exterior de la Revolución Cubana llega a esa conclusión. Además Cuba es un país latinoamericano y caribeño y estos son sus ámbitos naturales de desenvolvimiento que se reflejan en su accionar exterior.

Es también un país bloqueado y amenazado por la potencia hegemónica del actual sistema internacional y esto es una condicionante, aunque no una limitante de su política exterior<sup>14</sup>.

En la constitución de la República de Cuba en su artículo 12 con 10 incisos se explicitan los principios que orientan su política exterior. Esto no es retórica, forma parte del quehacer de la dirección política del país.

A riesgo de hacer tedioso este texto citamos tres de estos epígrafes: "a) funda sus relaciones internacionales en los principios de igualdad de derechos, libre determinación de los pueblos, integridad territorial, independencia de los Estados, la cooperación internacional en beneficio e interés mutuo y equitativo, el arreglo pacífico de controversia en pie de igualdad y respeto y los demás principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros tratados internacionales de los cuales Cuba sea parte;

b) reafirma su voluntad de integración y colaboración con los países de América Latina y del Caribe, cuya identidad común y necesidad histórica de avanzar juntos hacia la integración económica y política para lograr la verdadera independencia, nos permitiría alcanzar el lugar que nos corresponde en el mundo.

c) mantiene relaciones de amistad con los países que, teniendo un régimen político, social y económico diferente, respetan su soberanía, observan las normas de convivencia entre los Estados, se atienen a los principios de mutuas convivencias y adoptan una actitud recíproca con nuestro país"<sup>15</sup>.

A partir de estos elementos puede colegirse que Cuba promueve activamente todo lo que tiende a unir a nuestra América y así se ha manifes-

---

13 Ver periódico Juventud Rebelde. La Habana, 8 de noviembre de 1998.

14 Para una presentación general de la política exterior de Cuba, ver: José A. Tabares del Real. *La política exterior de la Revolución cubana*. FLACSO Cuba, La Habana, 1996.

15 *Constitución de la República de Cuba*, Editora Política, La Habana, 1992. Pp. 9-10.

tado en las Cumbres Iberoamericanas y en las relaciones económicas y políticas con estos países. Recién ha ingresado a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el 40% de su intercambio exterior lo realiza con países de América Latina y el Caribe.

Cuba es también un país caribeño y su economía tiene similitudes y vínculos con los de estos países de ahí que también promueven un amplio relacionamiento con el Caribe. Sus relaciones con el CARICOM, su participación con el CARIFORUM, su acercamiento la ACP y el desarrollo de vínculos comerciales y de colaboración con los Estados del Caribe así lo confirman.

Y por último, aunque no menos importante Cuba es un país tercermundista y mantiene una activa política exterior con los países de África y Asia.

El sistema nacional de política exterior se desarrolla en Cuba a través del quehacer y el diálogo permanente entre el Partido Comunista de Cuba, los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Inversión Extranjera y Colaboración Económica, los diferentes organismos estatales, la activa participación de las organizaciones obreras, juveniles, femeninas, la comunidad académica y las instituciones de la sociedad civil y se puede decir, sin temor a dudas que esa sinergia genera un alto grado de consenso.

Finalmente debemos señalar el alto dinamismo de la política exterior cubana, el alto número de Estados que mantienen relaciones con el país. Sin dudas entre los factores que explican la sobrevivencia de la Revolución en la coyuntura de los noventa, la política exterior cubana ha sido un factor de importancia, porque, ha sabido combinar las posiciones de principios con el realismo político y porque, sobre todo, el proyecto social cubano responde a los intereses cardinales de su pueblo.

# LA NEGOCIACIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN y LA AGENDA DEL GRAN CARIBE

EDWIN CROES<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Esta es una exposición economicista, aunque se ha hecho un esfuerzo para que sea amigable a los no economistas. Esto se debe a que se entiende que uno de los núcleos duros de las relaciones internacionales contemporáneas son las negociaciones comerciales, al menos en nuestro hemisferio.

Estas negociaciones comerciales parecen estar convergiendo a los principios negociados en los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que, a su vez, son los principios que también rigen la globalización contemporánea. Puede ser, entonces, que estemos en un momento en que la globalización es negociable, pero hasta ahora no la hemos negociado de verdad, por lo menos en el Gran Caribe.

No le dedicamos mucho tiempo a la integración porque esta murió hace mucho tiempo. En realidad, nos encontramos construyendo las nuevas relaciones comerciales sobre las débiles bases de lo que ha quedado de aquel utopismo instrumental de la integración. A Europa le toma ya 40 años de trabajo activo y bien lubricado de recursos, bajo esos estandares, nosotros no hemos comenzado en el Gran Caribe.

---

<sup>1</sup> Investigador de FLACSO-República Dominicana.

## IMPERATIVOS DE LA GLOBALIZACIÓN

La analítica de la globalización no debería de tratar únicamente acerca de comprender sus orígenes y dinámica, la cual está bastante documentada. En esta nueva etapa se debería hacer mayor énfasis en comprender que es lo que es auténticamente negociable de la globalización, por qué negociarlo, con cuáles términos de referencia negociarlo, cuándo negociarlo y cómo negociarlo. Lo mismo es válido para la regionalización.

Desde esta perspectiva, interesa localizar la atención sobre las consecuencias de la globalización en el terreno de la Agenda Latinoamericana. Se pueden identificar algunas consecuencias sobresalientes que son fundamentales en las siguientes áreas: coordinación internacional, responsabilidad política y macroeconomía, regulaciones institucionales nacionales, resolución de disputas comerciales y la reciprocidad.

La globalización supone una necesidad de coordinación internacional de mucho mayor intensidad de lo que ha sido hasta ahora. Las negociaciones internacionales contemporáneas exigen estar plenamente informado sobre las agendas de los negociadores, esto permite establecer las áreas de coincidencia y las de disidencia, es decir permite prever las áreas de mayor intensidad negociadora. Por el contrario, no estar en cierta sintonía con las agendas nacionales y subregionales conduce a la irrelevancia en las negociaciones internacionales. Si ha de haber una agenda latinoamericana frente a negociaciones globales, ésta exigirá un mayor nivel de coordinación entre los participantes. El desafío está en estudiar las alternativas para satisfacer esta necesidad.

La globalización también impone una mayor responsabilidad política y macroeconómica. Los mecanismos de transmisión de efectos de los desequilibrios macroeconómicos actúan más rápidamente que antes. Nuestros países son intensamente monitoreados tanto desde dentro como desde fuera. Ha aumentado enormemente la velocidad con que se pueden conocer los acontecimientos domésticos y sus posibles ramificaciones internacionales. También ha aumentado la velocidad a la que las naciones reaccionan en el plano internacional. Cómo lograr hacer una región más equitativa respetando este imperativo de la globalización es otro desafío, quizás el más viejo de la región.

La globalización exige la homologación de las regulaciones institucionales al interior de los bloques en negociación. A medida que aumenta la interacción comercial, política y cultural entre las naciones, se hace necesario identificar las áreas en las que es necesario y beneficioso desbloquear las incompatibilidades institucionales para facilitar las interacciones y mejorar la capacidad de respuesta de las naciones- sobre todo de aquellas que comparten una agenda común. Se ha avanzado mucho en este terreno con

la implementación de reformas de inspiración común, pero aún es un desafío identificar las áreas problemáticas y explorar las alternativas de solución.

La globalización que impone mayor interacción entre países también exige abaratar y mejorar la eficiencia de los mecanismos de resolución de disputas comerciales y políticas internacionales. Es predecible que las disputas comerciales crecerán en los próximos años, particularmente en América Latina. Por ejemplo, según estadísticas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las disputas anti-dumping originadas en América Latina han crecido a mayor velocidad que en el resto del mundo. Los mecanismos acordados en la OMC han sido un excelente principio, pero parecen adolecer de importantes inequidades e ineficiencias que lo hacen injusto y costoso.

Finalmente, uno de los principios rectores de la globalización post Ronda de Uruguay es la reciprocidad. En esta área hay necesidad de mayor reflexión sobre el principio mismo en que crecientemente se están basando todas las negociaciones internacionales. Bajo ciertas circunstancias (por ejemplo, con actores desiguales), la reciprocidad puede resultar desventajosa para los actores débiles. Sin embargo, en otras circunstancias (por ejemplo, claras reglas del juego supervisadas por una institución poderosa), la reciprocidad puede rendir resultados positivos para actores débiles. En cualquier caso, para negociar reciprocamente entre desiguales es necesario saber exactamente cual es la concesión que se quiere de la contraparte negociadora.

## **NEGOCIACIONES COMERCIALES: LA AGENDA DURA**

Las agendas internacionales pueden clasificarse en blandas y duras. Las agendas duras son las que cuentan con principios, objetivos, estructura institucional y calendario. Las demás agendas son blandas, ya que su flexibilidad es mayor.

Desde este punto de vista, durante la presente década, la agenda comercial, más que la integracionista, ha probado ser parte de la agenda dura a todos los niveles, global, hemisférico, regional y subregional.

Una prueba contundente es que de todas las ideas y creaciones que han surgido de las cumbres hemisféricas es la negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) la única que cuenta con los elementos esenciales para evacuar resultados concretos. El ALCA cuenta con estructura institucional, principios de negociación, secretaria administrativa, sede geográfica y calendario.

Esta dureza de las negociaciones comerciales ha hegemonizado las agendas subregionales, particularmente en el caso de los pequeños países del

hemisferio. En efecto, además de estar inmersas en un intenso proceso de reformas estructurales domésticas, las pequeñas economías de las Américas están inmersas en varios procesos simultáneos de negociaciones comerciales. Estas negociaciones son:

- Rediseño y profundización de los acuerdos de integración vigentes,
- Negociaciones de nuevos acuerdos comerciales bilaterales y subregionales,
- Negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA),
- Negociación del convenio sucesor de Lomé IV con la Unión Europea
- Negociaciones globales y sectoriales en la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Aunque estas negociaciones tienden a converger hacia los principios y parámetros establecidos durante la Ronda de Uruguay y consagrados en los acuerdos de la OMC, cada una de ellas tiene su propio espacio de influencia, sus propios términos de referencia y sus propios conflictos.

Esta agenda comercial es sustancialmente diferente a las del pasado en un aspecto esencial, estas negociaciones son de liberalización comercial recíproca e integral, en lugar de preferencial y/o sectorial como era el caso de la mayoría de las negociaciones en el pasado.

Los principios de la reciprocidad e integralidad complican las negociaciones en una triple dirección. Primero, se dificulta el establecimiento de balances apropiados entre las concesiones mutuas de carácter sectorial y global. Segundo, se dificulta la coordinación de las negociaciones bilaterales con las multilaterales. Tercero, se torna compleja la coordinación y negociación entre actores domésticos.

Esta agenda comercial está probando ser una rica experiencia y proceso de aprendizaje. Pero, al mismo tiempo, es de una complejidad e intensidad tal que también esta desbordando las capacidades analíticas, políticas y hasta logísticas de los actores principales en los países pequeños del Caribe y Centroamérica.

## **ALCA y PAÍSES PEQUEÑOS**

Como resultado de la tenaz y efectiva intervención de los países del CARICOM en las negociaciones del ALCA, se considera que los países pequeños enfrentan problemas especiales que ameritan consideraciones también especiales en cuanto a los tiempos, formas y profundidades en que pueden asumir la reciprocidad total del libre comercio. La creación de esta categoría de países dentro de las negociaciones ha energizado las cumbres subregionales para lograr la conformación de un bloque negociador con

cierta masa crítica, así como alcanzar acuerdos comerciales liberales entre estos mismos países.

En el ámbito latinoamericano, no será fácil diseñar y negociar una agenda común que asuma este principio. Ni los países grandes, en especial Brasil, ni los medianos, especialmente Argentina y México, parecen estar dispuestos a conceder condiciones de excepcionalidad generalizada (equivalente a preferencialidad) como la inicialmente sugerida, por ejemplo, por el CARICOM.

Tampoco parece ser el caso que Estados Unidos y Canadá acepten con facilidad la creación de un nuevo fondo financiero para las inversiones requeridas por las naciones pequeñas para poder enfrentar y beneficiarse del libre comercio hemisférico.

## **LAS AGENDAS y LOS ACTORES**

Precisamente por su carácter recíproco e integral, la agenda de negociaciones comerciales exige un alto nivel de coordinación gubernamental con el sector privado y otros segmentos de la sociedad civil.

Poco a poco los países pequeños están formando estructuras y maquinarias institucionales para enfrentar estos requerimientos de la agenda comercial contemporánea.

Veamos las tendencias actuales con un mínimo de detalle.

En Centroamérica la mayoría de los países han creado ministerios de comercio exterior con el mandato específico de liderar las negociaciones comerciales conjuntamente con sus respectivas cancillerías. Al mismo tiempo, algunas de las negociaciones comerciales están siendo protagonizadas por la Secretaría del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), como ha sido el caso de las negociaciones del TLC con República Dominicana.

A pesar de la experiencia histórica exitosa de organizaciones empresariales pancentroamericanas, como FEDEPRICAP en su participación en el proceso de reestructuración y apertura de las economías centroamericanas, aún los gobiernos centroamericanos no han diseñado mecanismos formales de articulación con los diferentes segmentos de la sociedad civil de cara a las negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, gradualmente se comienza a incluir a representantes de dichos sectores de una manera ad-hoc en la medida en que las contrapartes negociadoras si incluyen dicha articulación pública-privada. Brillan por su ausencia de las salas de negociación otras organizaciones como las sindicales, cívicas, ecológicas y académicas.

En el CARICOM no todos los países han creado instituciones especializadas para negociaciones internacionales. En la mayoría de los casos dichas negociaciones son conducidas por la Secretaría Ejecutiva del CARICOM con la participación de funcionarios de los bancos centrales, ministerios de economía y las cancillerías de algunos de los países miembros.

En 1996 los miembros del CARICOM decidieron crear la Regional Negotiating Machinery (RNM) como estructura institucional comunitaria encargada específicamente de negociaciones comerciales internacionales. Hasta ahora, sin embargo, la RNM sólo tiene a su cargo el convenio sucesor de Lomé IV. Pero, más importante aún, sus grupos de trabajo se han reunido regularmente para coordinar posiciones negociadoras de conjunto en lo referente al ALCA.

La RNM incluye grupos de trabajo relativamente abiertos en los que participan consultores y representantes de organizaciones no gubernamentales, principalmente las federaciones empresariales y sindicales, así como organizaciones cívicas (ONGs).

República Dominicana es un caso particular, con una larga historia de aislamiento comercial regional y, por tanto, una muy baja experiencia en materia de negociaciones comerciales. Por esta razón, la experiencia dominicana reciente en la diplomacia de cumbres ha sido intensa. Primero, ha exigido que los temas de las cumbres sean introducidos de manera sustantivo en el discurso y en la agenda nacional doméstica. Segundo, ha promovido la sensación de dar respuesta y negociar la globalización de manera más urgente de lo que era el tempo nacional. Tercero, ha servido de acicate, guía y marco a las cumbres sub-regionales y a las negociaciones comerciales sub-regionales emprendidas en los últimos dos años.

Uno de los desarrollos más interesantes de este proceso de negociaciones internacionales de la República Dominicana ha sido la propuesta reciente del Presidente de la República de formar una alianza estratégica entre los países del CARICOM y de Centroamérica a los fines de formar un bloque negociador de las pequeñas naciones del hemisferio de cara a las Cumbres de las Américas, el ALCA e incluso la OMC. El énfasis es puesto en la coordinación del posicionamiento negociador de este grupo de países. En particular, la República Dominicana carece de una Secretaría o Ministerio especializado con el mandato de conducir las negociaciones comerciales y el comercio exterior. Esto ha hecho que el Gobierno creará en 1997 una estructura inter ministerial llamada Comisión Nacional de Negociaciones Comerciales (CNNC), presidida por la Cancillería y compuesta por las demás secretarías de estado con alguna responsabilidad en el comercio exterior.

Una de las innovaciones institucionales introducidas con la creación de la CNNC fue un mecanismo de articulación, consulta y debate entre el

sector público y las organizaciones de la sociedad civil, el llamado Consejo', Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC). Este Consejo es una estructura abierta (participa el que así lo solicite) y autónoma, esta dividido en nueve grupos de trabajo distribuidos de manera temática, cada grupo cuenta con un facilitador (o coordinador encargado de la logística) que es elegido por la mayoría de los participantes de cada grupo. Los facilitadores se reúnen regularmente con el equipo negociador de la CNNC para intercambiar ideas acerca de las posiciones relativas a negociaciones específicas.

Hasta ahora la CNNC sólo ha conducido las negociaciones con CARICOM y Centroamérica, pero se entiende que muy pronto centralizará también las negociaciones del ALCA y la OMC.

Inspirado en la experiencia empresarial mejicana para las negociaciones del NAFTA, el sector privado dominicano ha formado su propia estructura de debate y consulta, se trata del Consejo Empresarial para Negociaciones Internacionales (CENI). Esta estructura ha sido eficaz en dos dimensiones importantes. Por un lado, ha motivado, facilitado e incentivado el terna de las negociaciones internacionales entre un empresariado poco acostumbrado a prestar atención a dicho tema. Por otro lado, ha posibilitado la formación de posiciones empresariales para los debates del Foro Empresarial de las Américas.

Con esta experiencia, le ha sido fácil al empresariado dominicano hegemonizar el órgano consultivo para negociaciones comerciales (CCSC), que a pesar de ser una estructura abierta (rígida por autoelección) carece de participación sindical, cívica, ecológica y académica.

## **LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE**

Al nivel subregional existe la Asociación de Estados del Caribe (AEC) una de cuyas funciones era la de contribuir a poner orden y ofrecer soporte a las negociaciones comerciales.

Desde Europa, la AEC ha sido acusada de institución inútil y carente de imaginación. Lo peor es que la AEC no se ha estado fortaleciendo, todo lo contrario, los países miembros la han mantenido al margen de los acontecimientos más importantes. Esto ha sucedido, entre otras cosas, debido a que las negociaciones comerciales de los Estados miembros no se están realizando dentro del ámbito institucional de la AEC, ni la secretaria de la AEC ha aportado es invitada a participar. Hay otras razones.

Las agendas bilaterales no entran dentro de la agenda de la AEC; ni siquiera la agenda de negociación del CARICOM (discutida a finales de julio por la Maquinaria Negociadora Regional) incluye de forma destacable la AEC dentro de su agenda negociadora.

El Comité de Comercio e Inversiones de la AEC, el foro a cargo de estos aspectos, no ha producido ninguna iniciativa de envergadura que haya capturado la imaginación de los países miembros. Recientemente, Colombia ha formalizado una propuesta de liberalización del comercio con ingredientes preferenciales para las economías más vulnerables (CARICOM, Haití, República Dominicana), pero la misma se encuentra en curso de colisión con la posición tradicional de México bloquear este tipo de negociaciones.

Todas las agendas bilaterales están convergiendo hacia la agenda del Area de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) y hacia la del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las cuales son mucho más complejas que las que se han planteado en el seno de la AEC y para la cual la AEC no tiene capacidad técnica y administrativa.

La agenda propia de la AEC (es decir, la que ella misma se ha dado) es sumamente importante, ya que se centra en los desafíos básicos que enfrenta la región del Gran Caribe para facilitar la integración de la región consigo misma. Los temas son los siguientes: desarrollo y facilitación del comercio, turismo sustentable, protección y conservación del medio ambiente, ciencia, tecnología, salud, educación y cultura, desastres naturales, y transporte. Esta es una agenda tan densa y extensa que ha paralizado a la misma AEC, lo mismo que ha pasado con las cumbres.

# LAS MUJERES LATINOAMERICANAS EN EL FIN DE SIGLO

TERESA VALDÉS<sup>1</sup>

Sin duda, una de las transformaciones culturales y políticas más significativas del siglo que termina -en el mundo y en América Latina, en particular- está referida a la posición que ocupan las mujeres en todos los ámbitos de la vida social. Sucesivas olas y movimientos sociales liderados por mujeres, las sacaron de la relegación y marginación en que se encontraban transformándose en ciudadanas, fuerza de trabajo, actoras políticas y sociales y creadoras culturales. Estas fuerzas fueron el sufragismo y el feminismo, que, mirados en una perspectiva histórica, se revelan como poderosas fuerzas de cambio. Estas fuerzas, articuladas a una comprensión cada vez más profunda de los Derechos Humanos, han contribuido y lo seguirán haciendo, a la materialización del anhelo democrático y humanista. Han hecho visible e impugnado el orden patriarcal, este sistema de sexo/género que subordina a las mujeres y consagra profundas desigualdades entre mujeres y hombres.

Las democracias latinoamericanas concedieron el derecho a voto a las mujeres -en su mayoría- recién entre 1945 y 1955, tras largos años de lucha muchos de ellos. Desde entonces se incorporaron -con lentitud- a la función pública, a los distintos poderes de Estado y a todos los ámbitos del quehacer nacional, representando hoy día, en casi todos los países algo más de la mitad del electorado. Ello da cuenta de uno de los procesos más significati-

---

<sup>1</sup> Socióloga, Subdirectora Académica de FLACSO-Chile.

vos con que finaliza el milenio y que sintetiza otros procesos -económicos, sociales y culturales- que convergen hacia un concepto de ciudadanía universal, basado en los derechos humanos reconocidos por todos los países del planeta.

A contar de los años 50, la vida de las mujeres latinoamericanas experimentó profundas transformaciones. Destacan, entre otras, el aumento de la esperanza de vida femenina, que varió desde los 53,5 años en el quinquenio 1950-1955, a una proyección de 71,4 años para los años 1990-1995, alterando la percepción subjetiva y la experiencia de la vida individual así como la organización de las familias; la reducción del número promedio de hijos, de 5,9 hijos por mujer en 1960 a 3,1 en 1992; el mayor nivel educacional y la disminución del analfabetismo; la creciente incorporación y permanencia femenina en el mercado de trabajo que, en algunos países, supera el 40% de las mujeres en edad de trabajar; el mejoramiento de los indicadores de salud y la utilización masiva de anticonceptivos modernos que separan el ejercicio de la sexualidad de la reproducción, y el aumento de la jefatura de hogar femenina, que alcanza a un cuarto de los hogares.

Sin embargo, un examen detenido de las investigaciones y estadísticas disponibles devuelven una imagen de polaridades, heterogeneidad y enormes diferencias entre las propias mujeres, con grandes distancias entre los diferentes países y al interior de cada uno de ellos, particularmente entre las áreas urbana y rural, entre sectores sociales, etnias y generaciones. La mortalidad materna e infantil se mantienen altas en algunos países, especialmente en las áreas rurales de toda la región. Asimismo sucede con la esperanza de vida al nacer, varios años inferior en zonas rurales y poblaciones indígenas. La fecundidad se mantiene elevada en esos mismos ámbitos y el analfabetismo femenino, que inhibe la plena integración a la sociedad y la cultura, aún muestra valores muy superiores en áreas rurales y grupos étnicos, superando en varios puntos a los varones. Las mujeres de los pueblos originarios sufren peores condiciones de discriminación y pobreza, reuniendo en su vida las subordinaciones de raza, género y clase. La incorporación al mercado de trabajo está denegada o es más precaria para las mujeres de los sectores más pobres, quienes mayor necesidad tienen de contar con ingresos, pero no logran compaginar familia y trabajo al no contar con apoyo a sus tareas reproductivas ni encontrar trabajos dignamente remunerados. Las jóvenes de hoy, con niveles importantes de escolaridad, no encuentran puestos de trabajo acordes con ellos, situación que los varones sufren en una menor proporción. Las mujeres en edad fértil son discriminadas por los empleadores aduciendo mayores costos por maternidad.

Estos cambios y las heterogeneidades mencionadas tienen raíces culturales e históricas profundas, pero se ven agudizados por una diversidad de procesos que se despliegan tanto a nivel nacional como internacional.

En lo económico, la "modernización" que recorre el mundo ha sido vivida, en América Latina, en forma desigual. Las crisis de las últimas décadas, especialmente la de los ochenta, causaron estragos en los diferentes países. Los gobiernos reaccionaron poniendo en práctica sistemas de ajuste económico que han extendido la indigencia, acentuado las diferencias entre ricos y pobres y obligado a buscar nuevas formas de sobrevivencia, en las que se involucran mayoritariamente las mujeres. Las fórmulas políticas y económicas implementadas por los gobiernos varían y así también los resultados y el impacto en la situación y en su vida. Ellas han debido reemplazar en una medida importante la labor del Estado en los servicios, asumiendo el costo de esas crisis, organizándose, actuando individual o colectivamente y creando estrategias de subsistencia. El resultado es la amplia red de organizaciones de base que se multiplican al ritmo de la necesidades en cada comunidad, barrio, población, villa o pueblo. Más allá de los mandatos tradicionales que las relegan a la maternidad y la familia, miles de mujeres han roto con la reclusión doméstica e incorporado, en virtud de esos mismos mandatos de velar por su familia, a diversas actividades económicas o de servicios. Estas actividades las han cambiado a ellas, han transformado su vida y la de su grupo familiar.

La expansión de los mercados a que asistimos ha requerido -en todo el mundo- una mayor incorporación femenina a la fuerza laboral, abriendo oportunidades de trabajo de diverso tipo. La consagración de las economías de corte neoliberal, sumada a las consecuencias de la crisis económica de los años 80 y los programas de ajuste estructural, ha colocado a las mujeres en un rol estratégico para el mejoramiento de las condiciones de vida en extensos sectores de la población empobrecida y excluida. Crecientemente es su integración a actividades remuneradas lo que permite a aquellas familias satisfacer sus necesidades básicas, como lo revelan algunos estudios, especialmente los de la CEPAL. Ello se relaciona, tanto con el aumento de ingresos, como con el hecho que -en su mayoría- las mujeres destinan la totalidad de sus ingresos al bienestar familiar.

En el ámbito político, la emergencia -en los años 70 y 80- de guerras civiles y regímenes autoritarios o dictatoriales en buena parte de la región, con su secuela de inseguridad, represión, muerte, desplazamientos y exilio, afectó la situación sociopolítica general y la acción colectiva de las mujeres, en particular. Bajo la vigencia de estos regímenes, cientos de mujeres buscaron a sus familiares detenidos y desaparecidos y defendieron los derechos humanos, conformaron movimientos sociales para su defensa y promoción, colaboraron activamente a la paz y la restauración democrática.

Muchos de estos movimientos se mantienen vigentes hasta el día de hoy dando seguimiento a estas luchas. Destacan, entre otros, las Madres y Abuelas de la Plaza de Mayo de Argentina, la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Chile.

Los años 80 vieron el auge de los movimientos de mujeres, conformados por innumerables iniciativas colectivas -grupos y organizaciones sociales, organismos no gubernamentales, redes, etc.- de vertientes diversas, que fueron confluyendo, en muchos países, en un movimiento amplio de mujeres. Este movimiento se reveló como un nuevo actor social y político que demandaba cambios hacia la equidad y la justicia social. Su aporte a las luchas democrática es indiscutible y se tradujo en la incorporación de su agenda a los programas de los nuevos gobiernos con prioridades y políticas públicas destinadas a mejorar la condición femenina.

Todos estos procesos han ido acompañados por poderosos cambios en el ámbito de las identidades y proyectos de vida de las mujeres latinoamericanas. Desde una identidad centrada en la maternidad y en los roles reproductivos tradicionales, han desarrollado crecientemente nuevas maneras de ser/hacer mujer, explorando otros proyectos, más allá de la formación de una familia. El desarrollo personal, laboral y profesional, el desarrollo comunitario, la participación social y política pasan a articularse con el proyecto maternal influyendo poderosamente en la reducción de la fecundidad y el número de hijos que se desea tener. Un nuevo concepto de ser mujer -para si misma y no sólo para otros- y la aspiración a cierta calidad de vida o el anhelo de una vida más placentera, se suman a las duras exigencias que la situación económica impone hoy día a una gran mayoría. La experiencia de participación en espacios públicos -trabajo, organizaciones sociales, actividades políticas- ha tenido como resultado la elevación de la autoestima en muchas mujeres, una mayor autonomía -no siempre en lo económico- y una nueva percepción de poder personal (empoderamiento). Ello ha favorecido la multiplicación de iniciativas y búsquedas de las mujeres, siempre deseosas de aprender y de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus seres queridos.

Muchas mujeres han ampliado su ámbito de acción, desempeñando nuevos papeles en el quehacer comunitario y social. Si tradicionalmente fueron el pilar de familia, muchas ahora aportan a otras esferas de la sociedad, extendiendo su quehacer y responsabilidad social. Las redes familiares y comunitarias, que muchas veces reemplazan la protección social del Estado, se sustentan en el quehacer de las mujeres. A nivel familiar, son muchas las proveedoras únicas o principales y otras contribuyen en forma decisiva al sustento del hogar.

No obstante, las exigencias objetivas y subjetivas que hoy día enfrentan las mujeres tienen consecuencias en su salud psicológica. Se ha hecho

frecuente el estrés y diversas conductas asociadas a éste, como son el tabaquismo, el consumo de tranquilizantes y las depresiones.

Por otra parte, la modernización avanza -año a año- más allá de la economía y de los acuerdos de los gobiernos, penetrando la sociedad y la cultura. Con ello, nuevos patrones culturales y posibilidades de consumo inundan los medios de comunicación globalizados junto a las modernas tecnologías -a las que van accediendo crecientes segmentos de la población- ofreciendo alternativas de conductas y relaciones sociales. Estos presionan también a las mujeres que se han vuelto consumidoras por excelencia y a quienes está dirigida en gran medida la propaganda comercial.

Se producen así cambios valóricos, de significados e identidades, a nivel de las personas y en las familias. Ha aumentado con ello la tensión en la tradicional "división sexual del trabajo": los varones, proveedores, a cargo de las actividades productivas, actuando en el mundo público, y las mujeres, madres, esposas y dueñas de casa, a cargo de las actividades reproductivas, preferentemente en el mundo privado. Este ordenamiento, que ha dejado a las mujeres en una situación de desventaja por decenios, se ve cuestionado por la creciente presencia de mujeres en los espacios y tareas tradicionalmente masculinos, y por el surgimiento de cursos de acción alternativos para ambos sexos. La globalización cultural favorece una revisión de estos patrones, toda vez que las experiencias de los países del norte, en especial los nórdicos, muestran notables niveles de participación femenina en todos los ámbitos de la vida social, así como la incorporación masiva de los varones a tareas consideradas privativas de las mujeres hasta hace poco tiempo.

La integración femenina al trabajo remunerado ha obligado a cierto reacomodo de las tareas asignadas tradicionalmente por la sociedad y la cultura a mujeres y hombres: varones en la producción y el poder y las mujeres en la reproducción, pero este proceso no ha traído consigo en forma automática un mejoramiento de la situación de las mujeres en la sociedad, ni un cambio en las relaciones entre mujeres y hombres, las que mantienen el mismo patrón de subordinación desde hace siglos. Compartir la crianza y cuidado de los hijos es una aspiración creciente de las mujeres que se hace efectiva en las generaciones más jóvenes de sectores medios. Esta se ve fortalecida por las imágenes que proyectan otras sociedades a la cultura global. En los países latinoamericanos, la forma dominante de vivir la masculinidad deviene en una poderosa barrera al cambio de la posición de las mujeres: el poder y el trabajo son territorios en los que se validan las identidades masculinas. El ingreso creciente de las mujeres a estas esferas pone en cuestión las bases de la autoridad masculina, en especial a nivel doméstico. La violencia doméstica y sexual no es sino la expresión extrema de las fuertes tensiones que viven las relaciones entre los géneros. El *machismo* pierde

terreno en los discursos varoniles y como elemento de identificación, pero en la percepción de las mujeres continúa siendo el patrón principal de conducta de la mayoría de ellos. Los cambios que se observan en sectores de varones son incipientes, mientras las mujeres avanzan a grandes trancos en un proceso individual y colectivo que cruza sus expectativas, proyectos y acciones en todos los sectores sociales.

En el ámbito internacional, el proceso impulsado por Naciones Unidas desde 1975, con la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, también ha alimentado las transformaciones mencionadas. Esta acción ha apuntado hacia la “eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres”, tarea a la que se han comprometido todos los países de la región al ratificar la Convención del mismo nombre (1979), y también a la plena incorporación de las mujeres en el desarrollo. Dicha Convención fue elaborada al comprobarse que, a pesar de la vigencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), las mujeres seguían siendo objeto de importantes discriminaciones, violándose sus principios y normas. Ello dificulta la participación de las mujeres en igualdad de condiciones con el hombre en la vida política, social, económica y cultural de cada país, constituye un obstáculo al aumento del bienestar en la sociedad y entorpece el pleno desarrollo de las capacidades de las mujeres para aportar a su país y a la humanidad, aporte indispensable para el desarrollo integral de los países.

Las Conferencias y Cumbres de los años 94 y 95, culminaron con la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing) que sintetizó el conjunto de compromisos adquiridos en todas ellas, anteriores plasmándolos en una Plataforma de Acción Mundial. Contó con la más alta participación conocida en la historia de estos eventos y en ella se hicieron presentes tanto los gobiernos como un poderoso movimiento de mujeres que logró, de distintas maneras, la inclusión de su propia agenda política en dicha Plataforma. Las mujeres latinoamericanas jugaron un rol importante en esos eventos haciendo visible los problemas de la pobreza, la falta de recursos para la promoción de más mujeres y los déficits de participación en la toma de decisiones.

Ello es una expresión de que la lucha de las mujeres por el mejoramiento de su condición no ha cesado en América Latina. Más bien, ha adquirido características nuevas a partir de los avances logrados en las últimas dos décadas. El reconocimiento de la discriminación y de las limitaciones que sufren grandes contingentes de mujeres forma parte del sentido común en la mayoría de las países. También está en la agenda pública, en los programas y actividades de los gobiernos nacionales y locales. Asimismo, se instalan los estudios de género en las universidades. Todo ello es expresión de la apertura de nuevos espacios de reflexión y acción en beneficio de las mujeres.

Al mismo tiempo, la acción organizada de mujeres a través de redes temáticas y coordinaciones ha ido cobrando una importancia creciente y nuevos sectores se han articulado en su acción colectiva. Nuevas redes, tanto a nivel de los países como en la región, han adquirido fuerza en los últimos años, como las mujeres indígenas, las trabajadoras del hogar y las mujeres de color.

En este sentido, las mujeres constituyen un pilar fundamental del tejido social que alimenta una democracia sana. Un problema tan agobiante para las mujeres, como ha sido la violencia doméstica y sexual, ha sido puesto en la agenda pública internacional y de los países por las mujeres organizadas y por las redes contra la violencia que han creado en los países de la región. Su capacidad de acción e interlocución con los gobiernos y parlamentarios ha dado origen a gran número de leyes que penalizan la violencia doméstica. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará 1994) vino a coronar la acción constante y eficaz de miles de mujeres de la región.

De este modo, el mejoramiento de la situación de las mujeres ha llegado a formar parte de la agenda pública de todos los países y se formulan políticas e introducen modificaciones a la legislación destinadas a lograr los mayores avances en el menor tiempo. Los Planes de Igualdad de Oportunidades dictados por numerosos gobiernos constituyen un instrumento gubernamental eficaz para dar pasos en ese sentido. Asimismo, las comisiones parlamentarias que abordan los temas de mujer y familia han contribuido crecientemente a los avances existentes.

Sin embargo, a pesar de las notables luchas y contribuciones que hacen las mujeres a la sociedad, se mantienen –en todos los países y con rasgos semejantes– la desigualdad, la discriminación, la invisibilidad y desvalorización del aporte de las mujeres al quehacer social. El sistema de desigualdades de género vigente en la región se refleja en los indicadores. Esta condición empeora conforme se desciende en la escala socio-económica y también en el caso de las mujeres rurales e indígenas.

Por ejemplo, y como lo revelan las cifras disponibles, el aporte que realizan las mujeres al desarrollo económico y en los distintos ámbitos permanece bastante invisible y no se condice con su pobre presencia en las esferas de poder, a pesar de observarse un discreto y sostenido incremento. Una situación a destacar es el impacto de las leyes de cuotas o de cupo que obligan a los partidos políticos a incluir mujeres en sus listas de candidatos para actos electorales. Argentina ha llevado la delantera, pero paulatinamente aumenta el número de países que incorporan a su legislación mecanismos de acción afirmativa (Brasil, Bolivia, Perú, Costa Rica, entre ellos).

El acceso al mercado laboral permanece condicionado por la segmentación que se produce ya en el sistema educacional, en el que se reiteran

prácticas sexistas que refuerzan una socialización temprana en roles “femeninos” tradicionales. Los mayores niveles educativos de la población femenina económicamente activa no se han traducido en una reducción de la brecha salarial, ni en el acceso a puestos de mayor jerarquía laboral. Más bien se han acentuado las diferencias cuando la calificación aumenta. Además, grandes contingentes femeninos se han incorporado al mercado de trabajo informal, caracterizado por malas condiciones de trabajo, inestabilidad, bajas remuneraciones y desprotección social. Si bien las mujeres se sienten orgullosas y empoderadas por estas experiencias, muchas veces las malas condiciones en que desempeñan y las bajas remuneraciones por sus tareas las desaniman y restringen en su posibilidad de acción.

Todo esto representa renovados desafíos que deben enfrentar tanto las mujeres como los actores sociales y políticos comprometidos con la equidad y la justicia social. En efecto, las mujeres organizadas han ido construyendo una agenda en cada país y, a través de organismos no gubernamentales de distinto tipo, han logrado una inserción y participación creciente en los eventos internacionales. En este sentido, cuando ya se cumplen cinco años desde la Conferencia de Beijing, tanto los gobiernos como el movimiento de mujeres se preparan para realizar evaluaciones, primero en Lima, en la Octava Conferencia Regional que se realizará en febrero del año 2000, y después en Beijing +5, en la ciudad de Nueva York.

Sin duda han habido avances en el plano de la legislación y de las institucionalidad para las mujeres, por cuanto todos los países de la región cuentan hoy día con un organismo destinado a la formulación y desarrollo de políticas públicas para mejorar la situación de las mujeres y se han aprobado leyes de alta significación, como la ley que sanciona la violencia doméstica. Asimismo, la mayoría de los países cuenta con Planes Nacionales de Acción o Planes de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres que constituyen una propuesta integral de políticas públicas. No obstante, la crisis que ha asolado nuevamente a la región se traduce en una reducción de recursos que va en detrimento de esos mismos planes y programas.

En este contexto, hay áreas que revisten la primera prioridad para las mujeres en toda la región: en primer lugar, la pobreza y las dificultades de acceso al mercado laboral en buenas condiciones salariales; en segundo lugar, la falta de participación y presencia femenina en cargos de decisión y representación, lo que supone la implementación de medidas de acción positiva, como las leyes de cuota; en tercer lugar, la falta de vigencia de los derechos sexuales y reproductivos; en cuarto lugar, los escasos recursos para las políticas ya definidas por los gobiernos hacia las mujeres, como es la prevención y tratamiento de la violencia doméstica y sexual; en quinto lugar, la incorporación de los derechos adquiridos en las normativas internacionales a la legislación nacional.

Todos estos temas estarán en el debate durante el año 2000 y será tarea colectiva avanzar en la materialización de las utopías democráticas, todavía parte de los sueños al terminar el milenio.

## **Bibliografía**

- Arriagada, Irma (1997) **Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina**, Serie Mujer y Desarrollo N°11, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1995) **Panorama Social de América Latina 1995**, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1997) **Panorama Social de América Latina 1997**, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1997) **Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas**, Serie Mujer y Desarrollo N°18, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gómez, Elsa (1997) **La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques**, Serie Mujer y Desarrollo N°17, CEPAL, Santiago de Chile.
- Valdés, T. y E. Gomáriz (coords) (1995) **Mujeres Latinoamericanas en Cifras. Tomo comparativo**, Instituto de la Mujer (España), FLACSO, Santiago de Chile.
- Valdés, T. y J. Olavarría (eds) (1997) **Masculinidad/es. Poder y crisis**, ISIS Internacional, FLACSO, Santiago de Chile.
- Valdés, T. y J. Olavarría (eds) (1998) **Masculinidades y equidad de género en América Latina**, FLACSO, UNFPA, Santiago de Chile.

# LA CONCERTACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS: UNA ASIGNATURA PENDIENTE EN LA AGENDA LATINOAMERICANA DE FIN DE SIGLO

DANIEL F. FILMUS<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

La educación y el conocimiento han recuperado un lugar central en el debate acerca de las estrategias de desarrollo económico y social de los países iberoamericanos frente al nuevo milenio. Ello significa retomar las concepciones que, en diferentes períodos históricos de acuerdo a cada país, habían ubicado a la educación como herramienta fundamental para la constitución de la ciudadanía y el crecimiento económico. Estas perspectivas vieron opacar su vigencia durante la llamada "década perdida" en la cual la crisis económica, el endeudamiento externo y el déficit fiscal estuvieron acompañados por una creciente subestimación del papel que podía desempeñar la educación en la posibilidad de revertir la crisis. En la mayor parte de los países de la región, este proceso significó una sensible retracción de la inversión educativa que tuvo su correlato en un profundo deterioro de la calidad del servicio brindado por los sistemas escolares.

El escenario en el cual comienza a retomarse un creciente "optimismo pedagógico" presenta profundas transformaciones. Muchos de estos cambios exigen un decisivo aporte de la educación si es que el modelo social escogi-

---

<sup>1</sup> Director FLACSO - Sede Académica Argentina. Coordinador Red sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina-PREAL

do pretende combinar el desarrollo económico con la democracia política y mayores niveles de igualdad y equidad social.

Distintos historiadores de la educación iberoamericana, J. C. Tedesco, G. Rama, G. Weimberg entre otros, han señalado que, en diferentes momentos, los sistemas educativos de la región fueron estructurados en función de atender principalmente una de las responsabilidades que la sociedad les demandó. De esta manera, en sus orígenes prevalecieron las tareas dirigidas a la formación ciudadana y la construcción de las naciones. Más adelante, cuando los procesos de industrialización posguerra así lo requirieron, las concepciones educativas, junto con las teorías del "capital humano", se volcaron decididamente a priorizar la formación de mano de obra calificada para atender las necesidades de la creciente industria. Según esta línea de análisis, es posible plantear que en los períodos autoritarios que irrumpieron en un conjunto de países a partir de la década de los '70, también se absolutizó la función de los sistemas educativos en torno a un objetivo principal: el disciplinamiento social y el "orden" entendido como la subordinación de la ciudadanía a los diseños de los grupos dirigentes.

En este marco, el desafío principal que presentan las condiciones de fin de siglo es que la educación debe participar con similar énfasis en la resolución de un conjunto de tareas trascendentales: el fortalecimiento de la democracia, el incremento de la igualdad y la equidad social, la competitividad y el desarrollo económico, y la integración regional. Ello implica romper con la histórica tendencia a privilegiar en cada etapa del desarrollo sólo una de las dimensiones sociales con las que la educación puede involucrarse. El aumento de la complejidad y la interdependencia de los factores socio-políticos, científico-tecnológicos y económicos exige la generación de la capacidad del sistema educativo para brindar un aporte integral al progreso social.

Por un lado, el creciente proceso de internacionalización y globalización de las economías, el acelerado avance científico-tecnológico y la generación de nuevos patrones de producción y de organización del trabajo son algunos de los elementos que promueven la centralidad del conocimiento para los procesos de desarrollo. Por otro lado, la recuperación de la institucionalidad democrática en el conjunto de los países de la región exige una formación ciudadana que permita generar las competencias y capacidades requeridas para una participación social integral en un mundo cada vez más complejo. Al mismo tiempo, el avance obtenido en dirección a estabilizar las economías y a colocarlas nuevamente en una tendencia al crecimiento de cara a las nuevas condiciones internacionales, aún no ha mostrado un significativo impacto respecto de la disminución de las desigualdades sociales y de las situaciones de extrema pobreza. En este sentido, el papel de la escuela en

función de la integración social, en particular al mundo del trabajo, es cada vez mayor.

Por último, existe coincidencia en que sólo a partir de profundos procesos de integración socio-cultural y económica, nuestros países pueden diseñar estrategias de incorporación al mundo que les permitan disputar un espacio en función de sus propias perspectivas y posibilidades. Como lo muestran las experiencias desarrolladas en otras regiones, las concepciones que restringen la integración de las naciones a una complementación únicamente económica han resultado sumamente limitadas. También en este punto es imprescindible el aporte de la educación al desarrollo de una conciencia favorable a los procesos de integración regional.

En este nuevo escenario la educación se vuelve a instalar con un alto nivel de presencia en la agenda de los Estados latinoamericanos. La casi totalidad de ellos han planteado en diferentes foros internacionales la necesidad de generar importantes procesos de transformación educativa con el objeto de revertir la crisis y colocar las instituciones escolares a la altura de los nuevos requerimientos. Esta prioridad ha tenido su correlato en la presencia de la problemática educativa en las diferentes Cumbres de Presidentes y de Ministros de Educación convocadas tanto por el proceso de la Cumbre de Las Américas como por otros organismos mundiales y regionales: OEI, UNESCO, OEA, MERCOSUR, etc. En todos ellos se han propuestos metas concretas para alcanzar en los próximos años. Entre estos objetivos se encuentra el de acabar con el analfabetismo, disminuir la deserción escolar, mejorar la calidad de la enseñanza, el acceso universal a una educación Básica de calidad, lograr una cobertura mínima del 75% en la enseñanza media, fortalecer la educación de adultos y la capacitación de trabajadores (Gallardo M. y De Andraca A.M. 1998).

En consonancia con estas resoluciones, un conjunto de gobiernos latinoamericanos han coincidido en asignar mayores recursos al área. En el primer quinquenio de los '90, 13 países de la región aumentaron los recursos per cápita dedicados a la educación, lo cual permitió que se alcanzaran niveles levemente superiores a los anteriores a la crisis de la deuda y se revirtiera la tendencia descendente observada en los '80 (Ottone, E 1998). (Cuadro N° I)

## Cuadro N° 1

**EVOLUCIÓN DEL GASTO SECTORIAL PER CÁPITA**  
**América Latina (18 países)**

Sector	Gasto Social per Cápita (Dólares de 1987)		Variación Absoluta (Dólares 1987)	Variación Porcentual
	1990-1991	1994-1995		
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>46.7</b>	<b>58.1</b>		
Argentina	105.9	145.8	39.9	37.6
Bolivia	22.1	34.6	12.5	56.8
Brasil b/	26.0	27.3	1.3	5.1
Chile	51.1	67.4	16.3	31.8
Colombia	31.0	46.0	15.0	48.4
Costa Rica	80.7	100.9	20.2	25.0
Ecuador	34.7	50.2	15.5	44.8
El Salvador	19.0	15.8	(3.2)	(16.6)
Guatemala	13.7	14.0	0.3	2.3
Honduras	40.4	37.3	(3.1)	(7.6)
México	53.7	76.5	22.7	42.3
Nicaragua	44.7	36.6	(8.0)	(18.0)
Panamá	94.1	113.9	19.8	21.1
Paraguay c/	11.1	32.4	21.3	192.4
Perú	15.2	...	...	...
Rep. Dominicana	9.3 d/	...	...	...
Uruguay	71.7	72.1	0.4	0.6
Venezuela	837 d/	...	...	...

CEPAL (1997) El Gasto Social en los años noventa, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

También en la misma dirección, se han iniciado profundos procesos de cambio educativo en diferentes naciones. El inicio de estos procesos no se ha dado al mismo tiempo en todos los países. Algunos ya han puesto en marcha estrategias que muestran resultados concretos que pueden ser evaluados para el análisis de aciertos y errores. Otros, en cambio, son demasiado incipientes como para poder sacar conclusiones, pero están en óptimas condiciones para capitalizar las experiencias desarrolladas por los primeros. Existen casos en los cuales los cambios propuestos han comenzado a tener repercusiones favorables en el aumento de la matrícula, el mejoramiento de la calidad del servicio y en la elevación de los niveles de la equidad que promueve el acceso más democrático al bien educativo. Pero también se observan situaciones en las cuales las transformaciones no han mostrado los resultados esperados, en algunos casos porque las lógicas burocrático-financieras han prevalecido sobre las pedagógicas, y la necesidad del ajuste fiscal ha impedido la mejora en las condiciones del proceso de enseñanza-aprendizaje y de la situación material y profesional del trabajo docente. En otros casos, por que los procesos no han alcanzado a concitar

el apoyo del conjunto de la sociedad o no se han propuesto estrategias participativas para que los distintos actores intervinientes depongan actitudes corporativas y se incorporen activamente a los procesos de reforma y mejora de la educación. En estas realidades se mantuvieron las altas tasas de deserción, la baja calidad de la educación y la tendencia a la reproducción de la desigualdad social existente.

Sobre el fin de la década se han comenzado a realizar las primeras evaluaciones regionales de los resultados obtenidos a partir del inicio de los compromisos de las Cumbres y los procesos de transformación emprendidos por los diferentes países. El trabajo de R. Feinberg (1966) por ejemplo, analiza el cumplimiento de todos los compromisos asumidos por la Cumbre de las Américas de 1992. Allí se le adjudica a los avances de la Iniciativa por la Educación de la Cumbre de Miami la categoría de "modesto", destacándose que se ha estado moviéndose lentamente en todos los frentes propuestos (Gajardo M. y De Andraca A.M., 1998).

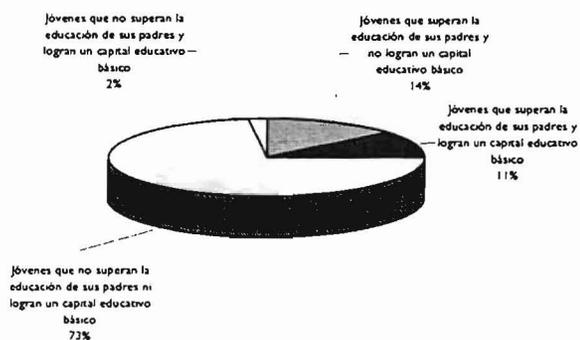
A conclusiones similares arriban los recientes informes de la CEPAL y el BID acerca de la desigualdad educativa en América Latina. Analizando el aporte de la educación a la equidad en la década de los '90, el documento de la CEPAL (1998:68) señala que "... Es inquietante que los esfuerzos por ampliar la cobertura de la educación en América Latina no se hayan traducido en los últimos 10 o 15 años en una disminución de la distancia que separa a los jóvenes de los distintos estratos sociales.....los datos de 11 países indican que las diferencias en la proporción de jóvenes de 20 a 24 años de edad con 12 años de estudios cursados provenientes de hogares con distinto capital educativo se mantuvieron prácticamente invariables (Gráfico I). Por su parte el trabajo del BID "América Latina frente a la desigualdad", arriba a conclusiones similares (BID 1998:53) "...Los sistemas escolares de América son, por consiguiente, altamente estratificados, y no constituyen un mecanismo de movilidad social ni de reducción de las diferencias de ingreso como en otras regiones del mundo...en resumen la educación está reproduciendo, en lugar de corregir, las desigualdades de ingreso".

## Gráfico I

### Logro educacional de los jóvenes de 20 a 24 años de edad, en relación con el de sus padres

#### ZONAS RURALES

Promedio simple para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela.



#### ZONAS URBANAS

Promedio simple para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela.



CEPAL (1998) *Panorama Social de América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Es evidente que los factores que determinan tan magros resultados son diversos. Muchos de ellos no provienen de la esfera específicamente educativa ya que están asociados a los efectos de deterioro del mercado de trabajo y de mantenimiento de altos niveles de pobreza provocados por la aplicación de los programas económicos de estabilización y ajuste en diferentes países de la región. Otros, en cambio, están vinculados a las características de las políticas educativas aplicadas en cada país y a las transformaciones en los modelos de gestión escolar y en las estrategias pedagógicas propuestas. Sin dejar de tener en cuenta estos factores, en el presente artículo queremos enfatizar brevemente que *los recursos, la energía social y los tiempos políticos necesarios para llevar adelante transformaciones de tal envergadura requieren de procesos de concertación educativa que convoquen al conjunto de los actores sociales involucrados y coloquen las estrategias de cambio a nivel de políticas de Estado*. La realidad educativa de la región ha mostrado que es necesario (aunque por supuesto no suficiente) alcanzar amplios acuerdos políticos y sociales acerca de los núcleos básicos de la transformación educativa para que la misma contribuya desde la práctica escolar cotidiana, a los objetivos de igualdad y productividad planteados para la educación.

Cabe destacar que adoptando diferentes modalidades y con la participación de distintos actores, la formación de alianzas sociales y políticas en torno al desarrollo de procesos educativos encuentra notables antecedentes en el acervo histórico de muchos países latinoamericanos. La amplia alianza en base a la cual se crearon y consolidaron los Estados nacionales en oposición a los intereses colonialistas de las metrópolis, se sustentó en el concepción de que los sistemas educativos se podían convertir en los instrumentos más idóneos para la incorporación de los habitantes a la construcción de la nacionalidad, el Estado y posteriormente de la ciudadanía. Esta alianza se amplió sensiblemente cuando los procesos de migración, urbanización e industrialización exigieron la expansión y democratización de los sistemas educativos, particularmente en los países definidos como de "modernización temprana" (Casassus J. 1995, Braslavsky C. 1995, Rama G. 1987).

En síntesis, más de un siglo después se trata de recrear las condiciones que posibilitaron las concertaciones sociales que colocaron a la educación como el eje articulador de los proyectos de crecimiento, desarrollo e integración social en diferentes países de la región.

## **CONCERTACIÓN EDUCATIVA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

Entre otros, dos de los factores planteados en la introducción permiten proponer que es necesario y posible desarrollar procesos de amplia concer-

tación de políticas educativas para avanzar en la transformación de los sistemas educativos iberoamericanos. El primero de ellos es la recuperación de la vigencia de regímenes constitucionales en el conjunto de los países de la región y la consecuente necesidad de fortalecer las condiciones que permitan la gobernabilidad democrática. El segundo es la centralidad que han adquirido las políticas educativas en torno a la posibilidad de generar procesos de crecimiento socioeconómico que se sustenten en mayores niveles de integración y equidad social.

Respecto del primero, la continuidad de los procesos democráticos exige la recuperación de la política como actividad organizadora de las relaciones sociales. En esta dirección, se trata que tanto en los procesos de toma de decisiones como de resolución de conflictos se pase de un sistema organizado con el criterio de la confrontación a otro que reconoce en la concertación su principio estructurador (Tiramonti G. 1995). No se trata de un sistema de eliminación del conflicto, las tensiones o las diferencias. Se trata de crear mecanismos a través de los cuales los conflictos y las tensiones son resueltos mediante el diálogo y los acuerdos para la acción en la búsqueda de resultados que contemplen los intereses diversos y aún los opuestos. (Tedesco J.C. 1995)

Las estrategias de concertación están sustentadas en una visión ampliada del concepto de gobernabilidad democrática. Frente a las perspectivas originales de cuño conservador que limitan la problemática de la gobernabilidad al desarrollo de políticas elaboradas desde la cúpula del Estado en dirección a contener las demandas sociales y canalizar los conflictos sin que ellos amenacen la estabilidad del sistema socio-económico y político (Garretón M. 1993), en los últimos años se ha generado otro concepto de gobernabilidad democrática. Este concepto plantea una perspectiva integral y no restringida del binomio legitimidad-eficacia. Al mismo tiempo coloca en un lugar central la necesidad de construcción permanente de la gobernabilidad democrática a partir de una nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil, otorgándole a ésta última un papel irremplazable: "...governabilidad es equivalente al desarrollo de un marco democrático que suponga amplia participación de sectores populares en la resolución de los problemas que plantea la crisis y la reestructuración productiva y societal..." (Rojas Bolaños 1995: 40). Por otra parte, una visión integral de binomio anteriormente mencionado implica entender a la legitimidad tanto como la capacidad del régimen de promover actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo, como para generar estrategias para el ejercicio de una ciudadanía plena sin exclusiones. Eficacia entendida tanto como el incremento de los niveles de racionalidad y eficiencia del Estado en torno a su funcionamiento y a la implementación de las políticas públicas,

como en dirección a garantizar crecientes niveles de justicia social y de disminución de la pobreza y la marginalidad.

Esta perspectiva también implica dejar de lado la idea de que existe sólo un factor dinámico en la construcción de las condiciones para la gobernabilidad democrática. Exige volver la vista hacia el conjunto de los actores sociales y apostar a la capacidad de organización y de articulación de demandas como mecanismos para posibilitar la participación ciudadana más allá del voto y del control de la gestión pública que presuponen las estrategias que proponen el concepto de "accountability". La preocupación por el fortalecimiento de la sociedad civil pasa a desempeñar un rol fundamental dentro de este concepto de gobernabilidad.

Respecto del segundo de los factores mencionados, en la introducción se enfatizó en las causas por las cuales en los últimos años se ha recuperado la confianza en el papel de la educación y el conocimiento en el desarrollo de los pueblos. Luego de años en los que el predominio del autoritarismo, el estancamiento económico, el endeudamiento externo y la crisis fiscal estuvieron acompañados de un profundo "pesimismo pedagógico", la educación ha vuelto a ocupar un lugar privilegiado en la agenda del desarrollo latinoamericano. Como ya fue señalado, al contrario de lo que ocurriera en la etapa de las concepciones de hegemonía absoluta de las teorías del capital humano, actualmente la recuperación del sentido de la educación no se orienta únicamente hacia sus aportes económicos. Sobre fin de siglo y en el marco de un mundo cada vez más globalizado, el papel de la educación es valorado en función de la productividad y la competitividad económica. Sin embargo, también se percibe como fundamental su aporte para la construcción de las identidades nacionales y regionales, para el fortalecimiento de los sistemas democráticos y para aumentar los niveles de justicia social. Estos cuatro elementos conforman los pilares de la gobernabilidad democrática de nuestras naciones (Filmus D. 1996).

Plantear la problemática del aporte de la educación a la gobernabilidad democrática implica necesariamente debatir acerca de las condiciones de gobernabilidad de los propios sistemas educativos. Ello nos remite a las definiciones de gobernabilidad democrática ya enunciadas. Es posible afirmar que la gobernabilidad democrática de los sistemas educativos, principalmente en momentos en que se desarrollan procesos de profundas transformaciones, no puede ser únicamente producto de la capacidad de las autoridades educativas para ser obedecidas por sus propios atributos, sino de la capacidad de todos los actores del proceso educativo de articularse en dirección a llevar adelante los cambios sin amenazas constantes a la interrupción del proceso que siembren incertidumbre en el conjunto de la sociedad.

Retomando el binomio legitimidad-eficacia en una perspectiva integral, la legitimidad no puede limitarse a la articulación de la legalidad delegada a

las autoridades educativas desde el gobierno democráticamente constituido y desde la legislación correspondiente con la correcta definición de las políticas educativas. Al mismo tiempo, el concepto de eficacia tampoco puede restringirse a la racionalidad en la aplicación de las políticas junto con la utilización de estrategias que garanticen la transparencia y el control a partir del concepto de "accountability". En otras palabras, desde nuestra perspectiva la suma: *legalidad + buen gobierno + racionalidad + accountability no es = éxito en la transformación educativa*. No se trata de que estos elementos sean innecesarios. Por el contrario, son imprescindibles. Plantear la concertación educativa como estrategia central para garantizar la gobernabilidad democrática de los sistemas educativos implica sostener que no son suficientes. *Implica concebir que la envergadura y trascendencia de los cambios exigen un proceso de construcción compartida que requiere el fortalecimiento, la participación y el compromiso del conjunto de los actores de la sociedad en el desarrollo de las políticas de democratización y mejoramiento de la calidad educativa.*

## EXIGENCIAS DE LA CONCERTACIÓN EDUCATIVA

Junto con los factores ya señalados, en la actualidad existen por lo menos cinco elementos que exigen avanzar en la elaboración de estrategias de concertación para poder transformar los sistemas educativos: 1) Conciencia generalizada acerca de la gravedad de la crisis educativa por la que atraviesan la mayor parte de los países de la región, 2) creciente consenso en que para revertir esta crisis es necesario el aporte y la energía del conjunto de los actores de la sociedad, 3) el sentido de las transformaciones iniciada muestra una tendencia hacia una mayor descentralización y hacia un aumento de la capacidad de decisión de los actores en las instituciones escolares, 4) el incremento de los presupuestos educativos ocurridos en la última década genera la posibilidad de acordar la distribución de los mismos con el conjunto de la comunidad educativa 5) el nuevo rol de conducción y liderazgo que deben asumir los Estados y 6) la idea de que una transformación de esta envergadura requiere de un lapso de tiempo y de una continuidad en las políticas educativas de mediano y largo plazo que van más allá de lo que permiten los períodos electorales.

1. Respecto de la crisis de los sistemas educativos, existen un conjunto de investigaciones y evaluaciones que muestran el notorio deterioro de la calidad educativa sufrido en las últimas décadas. Más aún, a pesar de los esfuerzos realizados en algunos casos no se ha alcanzado el objetivo de universalizar la educación básica. En lo que se refiere a la calidad, en muchos

países de la Región los resultados son coincidentes: cerca del 40 o 50% de los alumnos que concurren a la escuela en los diferentes niveles no alcanzan los conocimientos mínimos que los sistemas educativos les prometen. (Carnoy, M. de Moura Castro, C. 1996). Los mismos trabajos muestran una profunda desigualdad al interior de los sistemas que perjudica notoriamente a los sectores más carenciados de la población. Ya sea por la publicidad de estos informes o por la propia percepción de la gente, la conciencia acerca de esta crisis es cada vez más generalizada. La particular desvinculación entre los aprendizajes escolares y las nuevas demandas del mundo del trabajo suma con singular interés a trabajadores y empresarios al debate sobre las estrategias educativas que permitan emerger de la crisis.

2. En este marco, van perdiendo vigencia las concepciones que plantean que el Estado es el único actor capaz de resolver la situación a través de una planificación centralizada. Tampoco parecen ganar amplios márgenes de consenso las perspectivas que plantea que el mercado por sí mismo puede regular las decisiones en este campo. La existencia de modelos estatales excesivamente centralistas y monopolizadores del poder político, al reemplazar la acción de la sociedad civil en torno a la articulación de las políticas sociales, ha mostrado claras limitaciones en torno a la satisfacción de las demandas de distintos sectores sociales. El mercado, por su parte, tiende a suprimir la política y a dejar librada la pugna por los bienes educativos a la capacidad de consumo, organización y demanda de cada sector. Como muestra la experiencia, son quienes ya poseen más acceso a la educación quienes están en mejores condiciones de articular sus reclamos. La redefinición del sistema educativo (tanto de gestión oficial como privada) como espacio público exige no confundirlo con lo puramente estatal ni disolverlo en la lógica individual del mercado. Concebirlo como lugar de encuentro entre lo estatal y lo social implica generar las condiciones para se amplíe el espectro de actores que interactúan en la construcción de las políticas. Al mismo tiempo significa crear (o recrear) mecanismos de gestión que permitan la participación del conjunto de los sectores sociales en la elaboración, desarrollo y evaluación de las estrategias educativas. Ello debiera efectivizarse en los diferentes niveles de conducción del sistema, desde el nacional, hasta cada una de las instituciones educativas ( Tedesco, J.C. 1995, Tiramonti, G. 1995, Filmus, D. 1996). Por otra parte, los protagonistas de la acción educativa formal (docentes, padres, alumnos, instituciones educativas públicas y privadas, etc.) y no formal (medios de comunicación, ONGs, iglesias, sindicatos, organizaciones empresariales, partidos políticos, etc.) deben ocupar un lugar privilegiado en los procesos de concertación. En este marco, la participación de los docentes a través de sus organizaciones es

fundamental para alcanzar los consensos necesarios que permitan la concreción de los objetivos propuestos.

**3.** La propia esencia de la transformación propuesta exige una participación consciente de la comunidad educativa, en particular de los docentes, si se pretende que se produzcan transformaciones reales en la práctica cotidiana del aula. Con características particulares para cada caso, los procesos de cambio muestran singulares similitudes para la mayoría de los países latinoamericanos: se descentralizan los servicios educativos hacia provincias y/o municipios; se tiende hacia una mayor autonomía en el trabajo de las escuelas; se promueve el desarrollo de proyectos institucionales por establecimiento, se comienzan a implementar mecanismos de evaluación permanente de la calidad, se intenta modificar una lógica burocrática por otra que se centra en los aspectos sustantivos de la acción pedagógica, se potencian las estrategias de participación de la comunidad al interior de las escuelas, etc. Como se puede observar, el conjunto de los cambios propuestos exigen una participación más activa y consciente de los docentes. *Pensar en estrategias no participativas ni concertadas de implementación de la transformación desnaturaliza el sentido de la propuesta y plantea el peligro de neutralizar su impacto en la vida cotidiana de las escuelas. No es posible decidir e implementar "centralizadamente un proceso de descentralización".* Ello va contra su propia esencia. Si el objetivo principal está en generar mayores y mejores condiciones de autonomía en el ámbito educativo, el proceso de descentralización debe convertirse en un ejercicio concreto de elaboración de políticas que permitan la adaptación a las condiciones particulares de cada jurisdicción y comunidad. Esta perspectiva obliga que también sea "participativa" la estrategia que posibilite alcanzar mayores niveles de participación en cada institución. La concertación entre los actores intervinientes a nivel local es un correlato necesario de los acuerdos que, a nivel nacional, deben permitir contar con el consenso político, la energía social y los tiempos pedagógicos necesarios para alcanzar los objetivos democratizadores que se esperan de los procesos de descentralización educativa.

Al mismo tiempo, el protagonismo de los actores en el sistema de acuerdos co-responsabiliza a los mismos respecto del resultado del proceso educativo democratizando la capacidad de su control, seguimiento y evaluación. En el desarrollo de este proceso no parece utópico que el conjunto de la sociedad vele por que el Estado cumpla con sus compromisos de financiamiento educativo y con el prometido mejoramiento de las condiciones salariales y de trabajo docente. O por que los empresarios cumplan con sus obligaciones impositivas. Los docentes podrán estar en mejores condiciones de exigir un aporte más activo de los padres a la educación de sus hijos y la sociedad de responsabilizar a los docentes por el resultado de su trabajo.

Desde esta perspectiva, el proceso de seguimiento de los acuerdos se torna en sí mismo un trabajo pedagógico.

4. Haber recuperado la posibilidad de incrementar los presupuestos educativos en un conjunto de países de la región genera mejores condiciones para la concertación de políticas educativas. Ello se debe a que permite una mayor capacidad de negociación de los Estados con la comunidad y los maestros respecto de la década anterior, en la cual los recursos para la educación decrecieron fuertemente. La concertación social respecto de la distribución del presupuesto es fundamental para que los nuevos recursos no se concentren en los sectores que tienen mayor capacidad de demanda. Por el contrario posibilita que se adjudiquen de acuerdo a las necesidades reales de cada grupo social y actor de la comunidad educativa.

Este aspecto es particularmente importante en la incorporación activa de los docentes y sus sindicatos en los procesos de reforma. El deterioro salarial y de las condiciones de trabajo imposibilitó el debate acerca de las responsabilidades docentes en torno al mejoramiento de la calidad de educación durante largo tiempo. Discutir y acordar con las organizaciones de maestros y profesores los mecanismos a través de los cuales el incremento del presupuesto también significa una sensible mejora en las condiciones de vida y de trabajo de sus representados, genera la perspectiva de concertar también un conjunto de aspectos vinculados a la transformación educativa. En particular, aquellos que se relacionan con la profesionalización de la tarea docente y la evaluación de su trabajo.

5. Todo proceso de descentralización exige la redistribución de las responsabilidades de los actores intervinientes. Para que las transferencias operen en un sentido democratizador es necesario que los actores desarrollen nuevas "capacidades" hasta el momento ausentes o monopolizadas por otras instancias. Las nuevas capacidades que debe desarrollar el Estado exigen potenciar su papel de liderazgo en la concertación educativa. Sin pretender ser exhaustivos, intentaremos plantear algunas de las más importantes capacidades a desarrollar.

En primer lugar, a la capacidad de construcción de acuerdos nacionales. Los procesos de descentralización conllevan una fuerte tendencia hacia el privilegio de los intereses y sentimientos particularistas por encima de los nacionales (Puellez Benitez, M. 1993). La necesidad de mantener la unidad del sistema educativo nacional implica la creación de ámbitos donde se acuerden las políticas nacionales que requerirán de adaptaciones particulares en cada una de las jurisdicciones. Estas políticas deben dejar de ser imposiciones del poder central frente los gobiernos locales para transformarse en proyectos, planes y programas elaborados en forma compartida por las

jurisdicciones. La capacidad de concertar del Estado Nacional no se debe restringir a los acuerdos entre provincias. También se requiere poder desarrollar una articulación permanente entre los actores de la comunidad educativa (gremios docentes y no docentes, estudiantes, padres, etc.) para la integración activa en la implementación de las estrategias. Este mismo tipo de articulación es necesaria entre los miembros de la comunidad extraescolar (empresarios, sindicatos, partidos políticos, ONG's, etc.) con el objeto de conocer sus demandas hacia el sistema y comprometerlos activamente en la acción educativa.

La segunda de las capacidades a las que queremos hacer referencia es la de *información y evaluación*. En las últimas décadas se ha subestimado la necesidad de contar con información precisa para la toma de decisiones. En momentos de cambios rápidos como los actuales se requiere un sistema de información e investigación que sustente las estrategias a proponer a las jurisdicciones con el objeto de mejorar la eficiencia y elevar la calidad del sistema. Esta misma información es también necesaria para articular desde el Estado Nacional con las otras políticas económico-sociales que se llevan adelante. Un párrafo especial merece la creación de un sistema nacional de evaluación permanente de la calidad educativa. Contar con un mecanismo eficaz de evaluación del rendimiento escolar y docente permitirá medir desempeños, incentivar su mejoramiento, asegurar el uso eficiente de los recursos y elaborar alternativas de atención focalizada a necesidades prioritarias.

Vinculada a la necesidad de generación de estrategias dirigidas a garantizar una efectiva igualdad de posibilidades es imprescindible desarrollar la capacidad de *cumpensación*. Esta tercer capacidad está vinculada al peligro de que las políticas descentralizadoras produzcan mayores niveles de desigualdad entre las diferentes jurisdicciones (Vollmer M.I. 1995). Las diferencias que anteriormente hemos analizado tanto a nivel regional como socio-económico no podrán ser disminuidas si se deja cada grupo a merced de sus propios recursos. La capacidad de "discriminación positiva" está estrechamente relacionada a las anteriores. Las investigaciones y evaluaciones deben ser la base para la definición de las prioridades. La concertación debe convertirse en la garantía de que los recursos disponibles no sean usados discrecionalmente en función de intereses político-partidarios coyunturales.

Por último, la conducción nacional debe recuperar la capacidad de *innovación y transformación pedagógica*. Al haberse liberado de la conducción de establecimientos, el Ministerio se encuentra en óptimas condiciones para focalizar su preocupación en recuperar el liderazgo técnico-pedagógico que le permita encabezar los procesos de innovación educativa en el país. El anquilosamiento en los contenidos, en las tecnologías educativas, en los modelos de gestión, etc. al que ya hemos hecho referencia, obliga a generar

las transformaciones que permitan colocar a la educación a la altura del actual desarrollo científico-tecnológico. La alta concentración profesional del Ministerio debe combinarse con la posibilidad de integrar los aportes de la comunidad académica, en particular la universitaria. A través de experiencias piloto las innovaciones deben colocarse al servicio de las necesidades detectadas en las jurisdicciones, privilegiando el desarrollo de estrategias no tradicionales. En este sentido uno de los principales desafíos es implementar acciones que permitan incorporar a otros agentes educadores que, a pesar de tener posibilidades más abarcativas y menos convencionales, no siempre son incluidos por el sistema.

Los organismos internacionales, en base a la experiencia comparada, enfatizan la *necesidad de que estas capacidades se desarrollen previamente al inicio de los procesos de descentralización* (Banco Mundial 1988, CEPAL-UNESCO 1992). Es evidente que ésta no es la situación que se ha vivido en el conjunto de los países de América Latina. Como lo planteara Ozlack (1982) para el momento del surgimiento del Estado Nacional, el proceso de desarrollo de estas "capacidades" no será espontáneo. Dependerá de las dinámicas sociales y políticas concretas, en particular del papel otorgado al Estado en la conducción del proceso. Sólo el incremento de la capacidad de concertación por parte del Estado puede compensar las tendencias "centrífugas" y hacia el aumento de la desigualdad que conllevan los procesos de descentralización no concertados.

**6.** Respecto de los tiempos, es evidente que la profundidad de los procesos de transformación requieren concebir las estrategias educativas como políticas de Estado y no únicamente de un gobierno determinado. Las experiencias de cambio muestran que no existen medidas "mágicas" que permitan modificar las prácticas escolares en forma inmediata. Sólo la continuidad y perseverancia en la aplicación de las políticas permite que las mismas no se limiten a cambios en las normativas o en los diseños curriculares sin afectar los procesos de aprendizaje. En esta dirección, la efectividad de las estrategias está íntimamente vinculada a la posibilidad de alcanzar acuerdos entre las fuerzas políticas mayoritarias en torno a un núcleo central de propuestas que se compartan más allá de los diferentes énfasis o matices que cada fuerza privilegie en su aplicación.

## **ESTRATEGIAS PARA LA CONCERTACIÓN**

Como consecuencia de la ya mencionada recuperación de la centralidad del papel de la educación, en los últimos años se han desarrollado distintas experiencias de acuerdos, pactos y consensos educativos en un conjunto de

países de la región. No existe un "modelo" uniforme para estos intentos. Las modalidades, objetivos, duración y forma de convocatoria de los procesos han sido sumamente variados. Entre otros, ha habido consensos básicos y pactos coyunturales en Chile, acuerdos respecto a programas de transformaciones para la enseñanza básica en México, diversos tipos de consultas en Perú, Ecuador y Nicaragua, importantes Congresos Pedagógicos en Bolivia y Argentina, el Plan Decenal de Educación en República Dominicana y participativos procesos de debate de las Leyes educativas en Brasil y Argentina. Los temas que se han puesto en discusión para el acuerdo en cada uno de los casos también han sido diferentes. Las experiencias muestran que es posible concertar políticas y programas en torno a: a) los objetivos de la educación y su articulación con el proyecto nacional, b) criterios de recaudación, asignación y volúmenes de recursos necesarios, c) legislación y estructura del sistema educativo, d) cambios en los modelos de gestión, e) contenidos y competencias a desarrollar para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (Nebas) en cada país y en cada situación, f) situaciones de desventaja que es necesario atender prioritariamente y con mayores recursos g) condiciones de trabajo y profesionalización de la carrera docente h) formas de articulación entre la educación formal, la no formal y el papel de los medios de comunicación. Los resultados y los logros concretos de estas y otras experiencias han sido heterogéneos. El estudio de sus aciertos, dificultades y cuestiones pendientes parece imprescindible para avanzar en dirección a generalizar las acciones de concertación adaptándolas a cada realidad nacional.

En este punto, es imprescindible distinguir la idea de concertación de la de consenso. Este último concepto hace referencia a la necesidad de unanimidad respecto del conjunto de actores sociales intervinientes. La idea de concertación, en cambio, implica la posibilidad de llegar a acuerdos sobre algunos aspectos de las orientaciones y estrategias a llevar adelante e incorpora la posibilidad de mantener ámbitos de desacuerdos y aún de conflicto respecto de otras problemáticas. También supone que la unanimidad del conjunto de los actores es imposible, pues existen perspectivas político-ideológicas e intereses sociales y económicos claramente contrapuestos. Desde esta visión, la concertación puede ser mecanismo para que los sectores populares logren generar sugestivas correlaciones de fuerzas positivas que les permitan avanzar en dirección a potenciar la función democratizadora de la educación. De esta manera es posible ir neutralizando a sectores elitistas que, a pesar de ser minoritarios, poseen una amplia capacidad de influencia en los factores de poder.

También es necesario aclarar que la perspectiva de la concertación no supone que la participación del Estado se circunscriba a la de ser un actor más en la mesa de discusión. Como garante de los derechos del conjunto de

la ciudadanía, su función debiera estar dirigida a asegurar que los resultados de los acuerdos tiendan a promover la igualdad y la justicia social. Al mismo tiempo, en sociedades como las nuestras, en las que perduran importantes desigualdades sociales, debe posibilitar la inclusión de las perspectivas de quienes no se pueden expresar en el debate por carecer de representación orgánica o de medios. Estamos haciendo referencia a los sectores desocupados y marginados históricamente de los beneficios de la educación.

Por último, cabe destacar que la investigación y la evaluación educativa juegan un importante papel en la creación de igualdad de posibilidades para la concertación. Los estudios pueden generar las condiciones de transparencia para que los distintos actores puedan negociar y acordar en base a un conocimiento certero de la realidad educativa y de las decisiones posibles ante cada situación (Ibarrola M. 1995). Tanto la necesidad de contar con información precisa respecto de la situación del sistema educativo, la eficiencia en la utilización y distribución de los recursos y los logros respecto a los aprendizajes de los niños, como el manejo democrático de esta información son funciones indelegables aunque no exclusivas del Estado. Poner estos datos en manos de la sociedad es uno de los principales aportes que la comunidad científica y el propio Estado pueden realizar en dirección a saldar las importantes deudas educativas que se mantienen con el pasado y a enfrentar los nuevos desafíos que se plantean a partir de las transformaciones de este fin de siglo.

## **Bibliografía**

- BID (1998) América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1998-1999.**
- Banco Mundial (1988) El financiamiento de la educación en los países en desarrollo.** Opciones de Política. Banco Mundial, Washington D.C. EEUU
- Braslavsky, C. (1995) "La concertación como estrategia de reforma educativa y del Estado" en ¿Es posible concertar las políticas educativas?. La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina. FLACSO - FUNDACION CONCRETAR - FUNDACION FORD - OREALC/UNESCO. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.**
- Carnoy, M.; de Moura Castro, C. (1996) ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? Documento de antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo, Seminario sobre Reforma Educativa, Buenos Aires.**
- Cassasus, J. (1995) "Concertación y alianzas en Educación" en ¿Es posible concertar las políticas educativas?. La concertación de políticas**

- educativas en Argentina y América Latina.** FLACSO - FUNDACION CONCRETAR - FUNDACION FORD - OREALC/UNESCO. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- CEPAL (1998) **Panorama Social de América Latina**, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNESCO (1992) **Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad**, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Filmus, D. (1996) **Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos**, 1º Premio Academia Nacional de Educación, Troquel Educación, Buenos Aires.
- Gajardo M; Andraca Ana M. "La Educación en la Cumbre de las Américas" en **Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres**. FLACSO CHILE. Francisco Rojas Aravena, Editor. Santiago 1998.
- Garretón, M. (1993), **Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena** en Nueva Sociedad Nro 128, Caracas
- Ibarrola, M. (1995) "Concertación de políticas educativas en México. Los grandes rubros del debate" en **¿Es posible concertar las políticas educativas?. La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina**. FLACSO - FUNDACION CONCRETAR - FUNDACION FORD - OREALC/UNESCO. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1982) **La formación del Estado argentino**, Ed. Belgrano, Buenos Aires.
- Puellez Benitez (1993) **Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa** en Revista Iberoamericana de Educación, N° 3.
- Rama, G. (1987) **Educación y Sociedad en América Latina** en Revista La Educación N° 101, OEA.
- Rojas Bolaños, M. (1995), **La Gobernabilidad en Centroamérica**, Costa Rica, FLACSO
- Tedesco J.C. (1995) **El nuevo pacto educativo. Educación competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna**. Ed. ANAYA. Madrid 1995
- Tiramonti, G. (1995) "La concertación de políticas públicas como un nuevo modo de hacer política" en **¿Es posible concertar las políticas educativas?. La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina**. FLACSO - FUNDACION CONCRETAR - FUNDACION FORD - OREALC/UNESCO. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Vollmer, M. I. (1995) **Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes** en Novedades Educativas N° 53, Informe Especial, Buenos Aires.

# DE LA “REVOLUCIÓN INDIA” A LA “NACIÓN MULTICULTURAL”. APROXIMACIÓN A LA RELACIÓN ETNICIDAD y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

**SERGIO VILLENA FIENGO<sup>1</sup>**

A contrapelo de las voces que anunciaban –y aún lo hacen– el fin de la etnicidad, a la que consideraban como un obstáculo al desarrollo y a la modernidad, América Latina ha sido escenario de una creciente y multifacética movilización política de corte étnico. Desde mediados de la década de los años ‘60, los “indios” han protagonizado acciones políticas diversas no sólo en aquellos países donde su presencia es demográficamente importante, como Guatemala, Bolivia o México, sino también allá donde su peso numérico es mínimo, como Costa Rica. Más importante y novedoso es que las movilizaciones “indias” han logrado coordinar acciones de alcance prácticamente continental y, sobre todo, que han producido cambios en los sistemas político-jurídicos nacionales e internacionales.

La extensión geográfica y la sostenida presencia de la movilización “india” viene acompañada de una gran diversidad fenomenológica, que se manifiesta en la polifonía de discursos sobre la indianidad, en múltiples formas de organización y de acción, así como en la heterogeneidad de los objetivos de su accionar. La comprensión y explicación de esta complejidad

---

<sup>1</sup> Coordinador Académico Regional, FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica.

plantea un importante desafío a las ciencias sociales, misma que debe trascender –no prescindir de– la descripción de las múltiples manifestaciones de la “indianidad” para adentrarse en los procesos sociopolíticos que hacen posible su emergencia y los factores que explican su desarrollo. En este ensayo pretendo contribuir modestamente a esa tarea, emprendida por cada vez más científicos sociales desde diversas disciplinas y con referencia a distintos marcos nacionales, esbozando algunas hipótesis sobre el origen y desarrollo de la indianidad como movimiento político desde la sociología política, particularmente, desde las teorías de los movimientos sociales.

## **NOTAS TEÓRICAS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE ETNICIDAD y POLÍTICA**

A principios de la década de los años '80, Norbert Lechner, luego de reseñar las limitaciones tanto de las teorías liberales, como de las versiones clásicas de la teoría marxista, para abordar la emergencia de los nuevos movimientos sociales, señalaba que la constitución de los sujetos se había convertido quizás en el tema central de una teoría política. En lo básico, la teoría liberal presentaba insuficiencias en tanto concebía como actores políticos exclusivamente a los individuos, mientras que la teoría marxista, si bien concebía a los actores políticos como colectivos, les otorgaba de manera apromblemática un carácter de clase (Lechner, 1983), lo que constituía la limitación fundamental de esta teoría. Dicho de manera sintética, si para una teoría la política se limitaba al ejercicio de la ciudadanía individual, según la otra se reducía a la lucha de clases.

Desde entonces, han sido muchos los desarrollos teóricos orientados a superar gradualmente el *impasse* teórico señalado por Lechner. En la perspectiva de este ensayo, merece especial atención la teoría de los nuevos movimientos sociales, sobre todo la elaborada por Laclau (1985). Esta teoría pretende superar las premisas de las teorías (marxistas) tradicionales de la política, según las cuales la identidad de los agentes preexiste a lo político, es decir, que consideran que la misma está determinada por la posición de éstos en la estructura social.

Según postula Laclau, con la complejidad del mundo actual los agentes se verían inmersos en diversas “posicionalidades” de manera simultánea, las cuales serían cada vez más autónomas entre sí, lo que hace que las articulaciones entre las mismas asuman un carácter indeterminado y contingente. Por esa razón, el modelo de lo político como esfera de la “representación de intereses” que le preexisten pierde validez y lo político se conceptualiza como una dimensión que está presente en mayor o menor medida en todas

las prácticas sociales. En último término, lo político sería una de las posibles formas de existencia de lo social.

Así, la teoría de los nuevos movimientos sociales remueve la centralidad del sujeto, entendido "como unidad racional y transparente que conduciría a un significado homogéneo en todos los terrenos de su conducta al ser fuente de sus acciones." (Ídem: 5). Por el contrario, postula Laclau, la pluralidad y autonomía de las diversas posicionalidades del sujeto hace que éste sea descentrado, destotalizado e inestable. Aquí el problema teórico ya no es cómo el sujeto toma conciencia de su posición estructural "objetiva" y participa en una acción política, sino cómo los actores se constituyen en la misma praxis política. Es decir, el desafío consiste en explicar los procesos a partir de los cuales se produce la articulación entre las múltiples interpelaciones a las que está expuesto el agente bajo un principio hegemónico que las ordena y jerarquiza, produciendo así una unificación "frágil" en él(ella). Esto porque "no hay posición del sujeto cuyos nexos con los demás estén permanentemente asegurados y, consecuentemente, no hay una identidad social completamente adquirida que no esté sujeta, en mayor o menor grado, a la acción de las prácticas articuladoras." (Ídem: 7)

La teoría desarrollada por Laclau puede complementarse provechosamente con la conceptualización de lo político que realiza Benjamín Arditti. Este autor retoma los desarrollos del teórico alemán Carl Schmitt y resume el concepto de lo político considerando tres ejes. Primero: lo político refiere a un enfrentamiento público –es decir, colectivo– de carácter permanente; los colectivos que se enfrentan son del mismo tipo y se definen a partir de una relación del tipo "amigo/enemigo"; en esta perspectiva, el "contenido" sobre el que pueden estructurarse los grupos (sus identidades) no está predeterminado (por ejemplo, en las "clases") y puede cambiar a lo largo de la historia. Segundo: las formas de accionar político son múltiples, tanto en lo que refiere a su dimensión organizativa como a sus métodos de acción; es decir, no están predeterminadas normativamente, como señalan, por ejemplo los teóricos de la antipolítica. Por último, si bien el Estado es un espacio privilegiado del enfrentamiento político, el *locus* de lo político es múltiple y esquivo; lo político permea todo el espacio social.

Las contribuciones de Laclau y Arditti parecen especialmente útiles para abordar la emergencia de movimientos étnicos en la arena política, que ha tenido lugar en América Latina durante los últimos treinta años. En términos generales, este proceso puede conceptualizarse como un cambio en el sistema de diferencias a partir del cual se estructuran las identidades políticas, es decir, como un cambio en las articulaciones de las múltiples dimensiones que conforman las identidades de los actores colectivos. La pregunta fundamental aquí no es cómo los agentes tomaron conciencia de sus particularidades (semejanzas y diferencias) étnicas y se movilizaron políticamente

con el fin de promover sus intereses de grupo, sino qué factores y procesos en la historia hicieron posible que lo étnico-cultural se convirtiera en un eje capaz de aglutinar y movilizar políticamente a un creciente número de personas en América Latina.

Planteado el problema en esos términos y antes de ensayar una respuesta al mismo, es necesario definir que se va a entender aquí por “étnico” y por identidad “étnica”. En los últimos años, muchos antropólogos e historiadores han criticado las teorías “esencialistas” o “substancialistas” de la identidad étnica que habían guiado hasta entonces la mayoría de los estudios etnológicos y etnohistóricos. Como resultado, cada vez más se acepta que las identidades son construcciones sociales simbólicamente estructuradas y no así esencias inmutables que emanan de un pasado primordial (o de alguna consciencia trascendente). En una lectura desde la teoría de Laclau/Arditti, esto significa que las identidades étnicas no serían, como afirman los “primordialistas”, un punto de partida para la acción política, sino más bien un resultado de la praxis política.

Entre los pioneros de la teoría “situacionista” de lo étnico, se encuentra el antropólogo noruego Fredrik Barth, quien junto a sus colaboradores publicó en 1969 uno de los libros más influyentes sobre el tema: *Ethnic Groups and Boundaries*. Este libro reorientó de manera fundamental los estudios sobre etnicidad, desplazando su centro de interés de la identidad cultural (centrada en el contenido de la identidad) hacia el estudio de las fronteras simbólicas entre grupos étnicos. A partir de entonces la etnicidad dejó de considerarse como un conjunto de atributos culturales (o socio-culturales) de un grupo autocentrado, para ser tratada como un proceso de producción de fronteras simbólicas entre grupos relacionados entre sí, privilegiando -mas no excluyendo- la dimensión subjetiva y circunstancial sobre la dimensión objetiva y primordial.

Esta nueva forma de conceptualizar la etnicidad ha sido desarrollada posteriormente, entre otros autores, por Peterson Royce (1982). El concepto de etnicidad propuesto por esta autora es resumido de la siguiente manera por el antropólogo mexicano Sergio de La Peña (en Díaz Polanco, 1991). “Los miembros de un grupo étnico o etnia comparten la creencia de que tienen un origen común (un ancestro común, o un lugar donde nacieron todos sus ancestros...) Esta creencia no necesariamente se funda en “hechos”; 2) El grupo étnico suele tener ciertos rasgos distintivos -lenguaje, religión, vestido, artes, costumbres alimenticias, instituciones, etc.- que pueden ser únicos, o no: lo importante es que son percibidos como propios. 3) La existencia de un grupo étnico implica una totalidad social-política que lo trasciende y, por tanto, la existencia de los “otros”, es decir, de aquellos que no forman parte del grupo pero interactúan con él. 4) Lo étnico no es reductible a lo familiar o a lo vecinal, en el sentido de que no implica un contacto continuo entre los miembros de la etnia. 5) La etnia

no se constituye necesariamente en un actor colectivo. 6) Por todo lo anterior, el contenido de las categorías étnicas sufre variaciones situacionales, aunque; 7) Las categorías mismas (los nombres colectivos) son emblemáticas: identifican a las personas y a las colectividades".

La tendencia "situacionista" ha sido enriquecida por los teóricos de la "antropología postmoderna", corriente que, inspirada sobre todo en los filósofos postestructuralistas como Foucault y Derrida, ha incorporado en la antropología el "giro lingüístico" que desde los años '70 modificó sustancialmente las ciencias sociales. Por ejemplo, a partir de las propuestas de M. Fischer (1991: 271), se pueden señalar tres características centrales del etnicismo: 1) las identidades étnicas se reinventan y reinterpretan en cada generación, es decir, no son algo que se transmite espontáneamente de una generación a otra, como sugiere el concepto de "herencia cultural"; 2) los procesos de constitución de identidades étnicas suponen no sólo una inmersión en lo múltiple, sino también una especie de "voluntad de ser", una elección individual; este cambio de lo prescriptivo a lo electivo sería cada vez mayor a medida en que el "mercado cultural" se amplía debido al incremento del contacto cultural; 3) asumir una identidad étnica implica adquirir un compromiso ético y una opción de futuro.

Así, si bien las teorías de la identidad étnica actuales conceden mayor peso a las circunstancias que a lo primordial, no reducen la misma –como podría pensarse con algún cinismo desde una teoría instrumental de la etnicidad<sup>2</sup>– a una máscara que los actores asumen de manera oportunista, y que pueden cambiarla cuantas veces parezca conveniente por otra que mejor sirva para promover sus intereses. En esta perspectiva, adquirir lazos étnicos implica, además de hacer propia una determinada forma de ver el mundo, adquirir un compromiso moral (y político) con los otros miembros de la comunidad y con uno mismo, por lo que la etnicidad no tendría sólo una dimensión praxeológica, sino también ética y epistemológica. Para resumir, se podría señalar que si bien existe un (creciente) margen para la elección, elaboración y negociación de las identidades étnicas, según como se defina la situación, la misma está lejos de ser una impostura utilitaria o de reducirse a un simple "estilo de vida" individual<sup>3</sup>.

---

2 Varios autores han elaborado teorías donde lo étnico surge como instrumento para capturar y/o mantener recursos estratégicos, sobre todo cuando otros instrumentos resultan insuficientes, lo que tiende a reducir los movimientos étnicos a "grupos de presión". Por ejemplo R. Bell (1975) y Depress, L. (1975).

3 La perspectiva "situacionista" de las identidades puede reforzarse también retomando algunas elaboraciones que han resultado fundamentales en la conformación de una nueva teoría de corte histórico antropológico sobre el nacionalismo, sobre todo las provistas por E. Hobsbawm y T. Ranger (1983) y B. Anderson (1983). Estos autores ha destacado el papel activo de los actores sociales en la generación de imaginarios comunitarios, a través de la reconstrucción del pasado en función de las necesidades

Con base en lo señalado, los replanteamientos teóricos “situacionales” de la etnicidad no deben llevar a descartar la existencia de rasgos culturales distintivos propios (reales o imaginarios) elaborados por cada grupo y que preexisten a lo político, sino a estudiar las circunstancias que hacen que esos rasgos se conviertan en marcadores simbólicos de las fronteras entre grupos. En esa medida, el estudio de la relación entre etnicidad y política no debe limitarse a constatar la existencia de un sistema de diferencias culturales, sino a indagar sobre las circunstancias que hacen que el mismo se convierta en un principio estructurador de las identidades políticas y, por tanto, en motor de la acción política. En definitiva podría decirse, con Maybury, que las identidades étnicas no son ni primordiales ni circunstanciales, sino una combinación de ambas, donde lo étnico es una cualidad latente, que pertenece a todos los seres humanos y que se activa circunstancialmente como una ‘máscara de confrontación’ (1998: 110-120).

## LA REEMERGENCIA ÉTNICA EN AMÉRICA LATINA

Una creciente literatura generada en el ámbito de las ciencias sociales ha dado cuenta de la paulatina y sostenida emergencia, desde los años '60, de nuevos movimientos políticos de corte étnico en América Latina, configurando una tendencia que, siguiendo a X. Albó (1991) podría resumirse (no sin reservas) señalando que en los últimos veinticinco años la región ha sido escenario de un cada vez más evidente “retorno del indio” como actor político colectivo.

El problema aquí consiste en explicar la emergencia de movimientos étnicos en la arena política de varios países latinoamericanos en los últimos treinta años, respondiendo a las siguientes interrogantes ¿qué factores y procesos (condiciones) hicieron posible que lo étnico se convirtiera en un factor capaz de aglutinar y movilizar políticamente a un creciente número de personas en América Latina?, o en otros términos, ¿cómo es que se constituyó un discurso político de corte etnicista y cual fue su alcance interpelatorio? e, incluso, siguiendo a Degregori (1992): ¿cómo es que la etnicidad se convirtió en un pivote para la imaginación de comunidades políticas en América Latina?

En lo que sigue de este ensayo enunciaré, desde la perspectiva de la conformación histórica de los sujetos políticos esbozada, algunas hipótesis sobre las circunstancias que, en las últimas tres décadas, han activado la etnicidad como una “máscara de confrontación” política en América Latina. Centrándome en el discurso sobre lo “indio”, abordaré el estudio de la

construcción de identidades políticas de corte étnico no interrogándome sobre su estatuto ontológico --¿qué es lo indio?--, sino buscando desentrañar su funcionamiento en tanto categoría discursiva que opera como principio estructurador de identidades políticas. Interesa conocer no sólo cómo lo "indio" deviene en identidad política, sino cuáles son los contenidos que adquiere la misma categoría de "indio" en la *praxis* política reciente.

## **EL INDIANISMO**

La (re)emergencia de la etnicidad en el ámbito político de América Latina se asocia, en primer término, con la elaboración de un discurso que fue designado como "indianismo" por sus propios autores, denominación que en principio fue ampliamente utilizada por los movimientos étnicos emergentes y también por importantes sectores de la academia. Las primeras versiones del indianismo fueron elaboradas más o menos simultáneamente y sin mayor contacto en varios países de América Latina en la segunda mitad de los años '60; hacia fines de los '70, su condición semiclandestina inicial había sido superada y en los '80 el indianismo ya había adquirido amplia visibilidad pública. En este proceso, los "indianistas" recibieron un importante respaldo de algunos sectores de la academia, a los cuales Guillermo Bonfil llamó los "antropólogos indianizados", entre los que destacan aquellos que conformaron el denominado "Grupo de Barbados"<sup>4</sup>.

Los primeros ideólogos del indianismo fueron, en términos generales, personas con pasado familiar indígena pero con un tenue vínculo directo con alguna comunidad indígena y con una amplia experiencia de aculturación y discriminación vivida en carne propia, acumulada en la escuela, en el servicio militar, en los sindicatos y/o en las fábricas. Estos ideólogos centraron su atención en la persistencia de la situación subalterna de la población "india" durante el período nacional-populista, focalizando sus baterías críticas en un

---

4 Los ideólogos del indianismo temprano son Fausto Reinaga y su hijo, Ramiro Reinaga (Bolivia), Guillermo Carnero Hoke y Virgilio Roel (Perú), Antonio Pop Caal (Guatemala), Aiban Wagua (Panamá), Franco Hernández (México) y otros. El Grupo de Barbados surge como parte de la aparición de algunas corrientes de opinión a nivel mundial, favorables a la defensa de las poblaciones tribales del área selvática de América del Sur que estaban sufriendo un verdadero genocidio hacia fines de los '60. Realizó dos encuentros, uno en 1971 y otro en 1977. En el primero participaron exclusivamente antropólogos, mientras que en el segundo participaron también varios líderes de movimientos indígenas emergentes. Publicó dos informes: "La situación del indígena en América del Sur" (1972), e "Indianidad y descolonización en América Latina" (1979). Uno de sus miembros destacados fue el antrólogo mexicano --ya fallecido-- Guillermo Bonfil, quien realizó, además de importantes contribuciones teóricas, una destacada labor en la difusión del indianismo emergente.

abierto cuestionamiento a las políticas indigenistas que comenzaron a aplicarse desde los años cuarenta en la región, bajo el impulso del Instituto Indigenista Interamericano, las cuales estuvieron orientadas a la creación de identidades nacionales homogéneas mediante procesos de asimilación y mestizaje culturales<sup>5</sup>. La configuración del "indianismo" podría considerarse, así, como uno de los primeros síntomas de lo que algunos años después sería un desencanto generalizado de los "indios" con las promesas desarrollistas e integracionistas tan en boga en la segunda mitad de este siglo.

El "indianismo", pese a ser un discurso múltiple, encuentra uno de sus elementos de unificación más importantes en su propósito de interpelar a la población en función no sólo de sus pertenencias (reales o virtuales) étnicas "nativistas" (a menudo bajo un esquema "racial"), sino sobre todo porque considera que las mismas todavía constituyen una "marca colonial". Desde luego, el "indio" no es constituido por el indianismo, sino por la praxis política del régimen colonial español, primero, y de los gobiernos republicanos, después. Lo que hace el indianismo es, en un período en que el indigenismo proclama la "muerte del indio", destacar la persistencia de la situación colonial. El indianismo asume el término "indio" porque considera que su supresión en el discurso oficial, donde es a menudo sustituido por el de "campesino", no responde a una superación de la situación colonial, sino más bien a su encubrimiento por medio de un discurso universalista e incluyente escindido de las prácticas cotidianas que tienen lugar en el mundo privado o semiprivado.

La "indianidad", entonces, tematiza públicamente la persistencia de las fronteras étnicas de tipo colonial al interior de los Estados nación latinoamericanos, cuestionando tanto el uso estigmatizante que los grupos dominantes hacen de la categoría "indio" para frenar la movilidad social y mantener las barreras coloniales, como el carácter asimilacionista, y en definitiva etnocida, de las políticas estatales desarrollistas. Así, asumir la categoría de "indios" les permite no sólo destacar la persistencia de una situación colonial, sino también afirmar su diferencia cultural respecto de los "otros" colonizadores. De esta forma, el término "indio" se convirtió en un recurso capaz de proveer identidad y servir de pivote para la acción y la elaboración de

---

5 Este rechazo al indigenismo se encuentra aún vigente entre los indianistas. Por ejemplo, hace no mucho, un representante del Frente Integral de Pueblos Indios (México) declaraba: "...el indigenismo es el enemigo más visible de los indios"(Ruiz, 1994: 120). También: "Muchos de nuestros hermanos adoptaron esa creencia (de que los "indios" eran inferiores por ser culturalmente distintos, propia del indigenismo) y renunciaron a sus pueblos, se negaron a sí mismos, se quedaron sin pasado, sin su gente, sin futuro, pero continuaron siendo explotados, oprimidos y discriminados como clase campesina, como ejército de reserva, como masa subempleada, aniquilando con ello el mito del mestizaje"(Idem: 121)

proyectos políticos; la frase "como indios nos dominaron, como indios nos liberaremos" de Fausto Reinaga resume muy bien esta posición.

Por lo señalado, el "indianismo" no se limitó a exigir que se hagan efectivas las promesas incumplidas de la "ciudadanización" populista en el marco del Estado-nación, lo que habría mantenido sus demandas en el horizonte de la asimilación, sino que realizó una crítica profunda de la misma "ciudadanización" de corte occidental. Su discurso se refería sólo a individuos discriminados o clases oprimidas, sino, sobre todo, a pueblos colonizados. El programa político de algunos influyentes indianistas tempranos, inspirado en lo que estaba ocurriendo en África y Asia, se proponían realizar una lucha de liberación nacional que, esperaban, conduciría a un proceso de descolonización definitiva del continente americano y, en algunos casos, a la reconstitución de los imperios "socialistas" precolombinos como, por ejemplo, el Tawantinsuyo (cf. R. Reinaga, 1978).

En este proceso, el discurso "indianista" no sólo se opuso al discurso "indigenista" estatal, sino también a otros "indigenismos" como los de las iglesias y los partidos políticos de izquierda. Enmarcados aún en la "guerra fría" e inspirados por un marxismo ortodoxo --del cual realizan una lectura en la que las "naciones" ocupan el lugar de las clases--, estos ideólogos consideran al imperialismo capitalista como la prolongación de las políticas coloniales de corte occidentalista. Sin embargo, hacia fines de los '70, los "indianistas" lograron imponer su perspectiva de "pueblos colonizados" sobre los discursos clasistas al interior del movimiento "indio"; hacia mediados de los años '80, una pancarta que se exhibía en una marcha indígena en Bolivia pregonaba: "Ni Dios, ni Marx. Poder indio!"<sup>6</sup>.

Es importante señalar que en el proceso de emergencia y desarrollo del movimiento "indianista" ha jugado un papel fundamental la reconstrucción histórica de su identidad como pueblos, lo que significaba apelar a lo que, analizando la emergencia del *katarismo* boliviano, Silvia Rivera (1983) denominó la "memoria larga", es decir, el horizonte de la dominación española y republicana, e incluso el período precolombino, como elemento que permitiera deconstruir la "memoria corta", esto es, el horizonte del período nacional-populista. La recuperación del pasado permitiría fortalecer la lucha porque "la otra historia" les serviría a los pueblos indígenas de inspiración para su lucha en el presente y, en último término, para poder imaginar el futuro. La contribución de la "etnohistoria" a este proceso de recuperación

---

6 El debate entre "indianistas" y "marxistas" se resuelve a favor de los primeros durante el Primer Congreso de los Movimientos Indios de América del Sur, realizado en el simbólico poblado de Ollantaytambo, en Perú, en marzo de 1980. Desde luego, las demandas indianistas se consideraban parte de las demandas "populares" y la alianza con los grupos explotados de la sociedad como una condición esencial para plantear las mismas con algunas posibilidades de éxito. Este rasgo de alianza está atenuado en la actualidad.

de la memoria ha sido fundamental (sobre las rebeliones indígenas andinas, ver, por ejemplo, Stern, 1990).

Otro elemento central de la ideología indianista es su visión panindianista, que considera a lo "indio" no sólo como una condición de opresión colonial, sino también como la manifestación de una civilización que se oponía punto por punto a la civilización occidental. Por ello, más que en la existencia de pueblos indígenas culturalmente diversos, se enfatizaba en la existencia de una "civilización india", la cual era considerada superior a la "civilización occidental", sobre todo en su dimensión ética. Posteriormente, con el auge de las corrientes mediambientalistas, la "civilización india" sería también revalorada por su capacidad de conservación del medioambiente, conformándose un discurso del etnodesarrollo paralelo al del ecodesarrollo (ver Rojas, 1982, en especial pp. 23-28). Sin embargo, algunos indianistas critican también esta perspectiva, porque consideran que mantiene una tendencia "desarrollista".

La emergencia del discurso "indianista" vino acompañada de la formación de una elite "india".

Horowitz (1986) señala como índice de una situación colonial la coexistencia de pueblos distintos, aunada a la inexistencia de una elite propia de alguno de ellos (los colonizados), esto es, la ausencia de una representación y gobierno propios. En esta perspectiva la importancia del indianismo no reposa sólo en que es un discurso a "favor" de los "indio", sino en que es un discurso principalmente –aunque no exclusivamente- elaborado por quienes se sienten parte del grupo discriminado. Por ello, el indianismo habría contribuido de manera fundamental al derrumbe de lo que Andrés Guerrero (1992) denominó, refiriéndose al caso del Ecuador, la "mediación ventrilocua", es decir, a poner fin a la práctica arraigada de representación ante el Estado y la sociedad global de los intereses de los indígenas por intermediarios externos.

Por otra parte, durante el periodo de referencia, el indianismo aún no logra interpelar y movilizar a importantes sectores de la población, pero sí estimula la incorporación de demandas de corte étnico en organizaciones campesinistas. En algunos casos, si bien esas organizaciones mantuvieron formas sindicales, como la CSUTCB en Bolivia, la incorporación del indianismo en su discurso fue determinante para marcar su independencia respecto del Estado (ver Rivera, 1983); en otros, la incorporación moderada del discurso indianista no significó una ruptura con respecto a los partidos populistas hegemónicos (el PRI mexicano, por ejemplo). Pero el indianismo no sólo permeó a las organizaciones campesinas, sino que también dio lugar a organizaciones más bien urbanas orientadas a la promoción de las culturas y al rescate de la memoria histórica de los pueblos indígenas (por ejemplo,

la Academia de Lenguas Mayas en Guatemala; Mink'a en Bolivia, etc.), paralelamente dedicadas al activismo político.

Por entonces también surgen las primeras organizaciones "indias" de alcances nacionales e, incluso, se gesta una solidaridad panindianista, que da lugar a la formación de las primeras organizaciones indígenas de carácter internacional, continental e, incluso, mundial. Estas organizaciones, cuya formación marca un hito fundamental en la historia de los movimientos indígenas, caracterizados hasta entonces por su dimensión localista-comunitaria y dispersa, en la década de los 80 tendrán un papel muy importante en la promoción de las demandas indígenas en los cada vez más frecuentes foros internacionales donde se tematiza la "cuestión indígena", favoreciendo su "internacionalización". En este proceso, algunas ONGs locales e internacionales, así como diversos organismos internacionales, fueron un importante aliado del indianismo emergente.

Así, poco a poco, se constituye un movimiento "indianista" que, además de un liderazgo y una ideología propia, desarrolla una creciente capacidad de organización, a la vez que una paulatina politización de sus acciones, las cuales pronto trascendieron la dimensión reivindicativa para situarse en el plano de la política e, incluso, desarrollar acciones de carácter antagónico<sup>7</sup>. Esto se refleja, a fines de los '70, en la conformación de los primeros partidos políticos indios con presencia efectiva --aunque con poco impacto-- en algunos de los sistemas políticos nacionales, en la incorporación de líderes indígenas en los partidos políticos tradicionales y en la creciente tematización de lo étnico en el campo político estatal.

## **EL NEOINDIANISMO**

La ideología indianista habría ampliando poco a poco su capacidad interpelatoria durante los años '80. Este hecho habría sido favorecido, por un lado, por la cada vez más evidente crisis del patrón de integración social y representación política construido en el período populista, y por otro, por lo menos en algunos países, porque la apertura democrática brindó un espacio fundamental para la difusión del discurso indianista y para la creación de organizaciones civiles y políticas. Así, en términos generales, la combinación de crisis económica, crisis política y apertura democrática configuró un escenario favorable a la constitución de actores colectivos que estructuraban su identidad política sobre fundamentos etnicistas.

La profunda crisis económica por la que atravesaron los países latinoamericanos de los años '80 supuso el término del período de industrialización

---

7 Sobre las categorías "reivindicativo", "político" y "antagónico" aplicadas a los movimientos sociales, ver Melucci (1982).

por sustitución de importaciones y, por tanto, el cierre de oportunidades laborales en el "sector formal" de la economía. El freno a la proletarianización agudizó la situación de pobreza y mostró los límites de la ansiada movilidad social y el acceso a la ciudadanía por la vía de la incorporación al mercado laboral, central durante el período populista (ver Portantiero, 1981). La crisis del sindicalismo como forma de organización orientada a la representación política se hizo aguda con el cambio de las mediaciones hacia los partidos, propia de la democracia, y sobretudo con el derrumbe del horizonte ideológico del populismo. En última instancia, la crisis del sindicalismo, combinada con la crisis de la izquierda marxista de la Segunda Internacional, relegó drásticamente la fuerza de las interpelaciones clasistas.

Más aún, a partir de algunos estudios sobre el sector informal y la microempresa<sup>8</sup>, podría señalarse que, en algunos países como Bolivia y Guatemala, por ejemplo, una de las respuestas a la crisis económica de la "década perdida" consistió en recurrir y fortalecer los lazos étnico-comunitarios. Puede señalarse, incluso, que el éxito inicial de los partidos "neopopulistas" que aparecen en el escenario político hacia fines de los '80 en Bolivia, se explica en gran parte por su capacidad para rearticular los lazos étnicos como fundamento de la solidaridad social en situaciones críticas. La virtud de Carlos Palenque, líder del movimiento, habría sido hacer un uso novedoso de la tecnología massmediática para imaginar un "ayllu urbano" (cf. Archondo, 1991) que primero operó como fundamento de solidariada intraétnica y que, en gran medida motivado por la reacción represiva del gobierno de Paz Estenssoro a las acaloradas críticas que el "compadre" realizaba a las políticas neoliberales, devino en movimiento político de corte etnicista-"populista".

En este contexto, podría señalarse que la difusión de la ideología indianista y la reconstitución de los (muchas veces imaginarios) lazos comunitarios de corte étnico, condujo a que poco a poco éstos dejen de concebirse sólo como una reserva de capital social de gran utilidad para hacer frente a situaciones de crisis económica y marginalidad social, convirtiéndose en un factor de movilización política. De manera paradójica, si en los años previos el acceso a la ciudadanía exigía el abandono de las pertenencias étnicas a favor de las posicionalidades laborales, en los ochenta y, sobre todo en los noventa, la etnicidad se fue tornando en un nuevo "caballo de Troya" para la adquisición de derechos ciudadanos<sup>9</sup>.

Esto nos conduce al segundo factor favorable a la politización de la etnicidad. En los años '80, las emergentes democracias enfrentan y aceleran

---

8 Ver, para Guatemala, Pérez Sáinz y Leal (1992); sobre Bolivia, Rivera (1996).

9 Utilizo este término en sentido inverso a Golte y Adams (1987), en su estudio sobre las estrategias que siguen los migrantes andinos en Lima con el fin de acceder a la ciudadanía.

la crisis de las representaciones y mediaciones propias del período nacional-populista, tanto las de corte corporativo-sindical obrero y campesino, como las de tipo partidario. Respecto de éstas, es oportuno recordar que los principales partidos "de masas" sobre las que se reconstituyó el sistema político de las emergentes democracias estaban, consecuentemente con la carga populista adquirida en los momentos en que fueron creados, organizados para representar intereses desde una perspectiva "funcionalista"/corporativa (el PRI mexicano, por ejemplo, se estructura en tres "sectores": obrero, campesino y "popular"), los cuales se disolvían en medio de la urbanización, la crisis, el desempleo y la informalización. Lo mismo ocurría con el principal opositor de los partidos populistas, la izquierda marxista, la cual no tardaría en recibir un golpe mortal con el derrumbe de los regímenes del "socialismo real" en el Este europeo.

Perdida la fe en que la urbanización y la proletarización (las caras más visibles de la "modernización"), así como la revolución socialista, serían el camino para la adquisición de derechos ciudadanos o, en términos más sencillos, de una vida mejor, pero también imbuidos de una gran desconfianza respecto una democracia que reducía la ciudadanía al ejercicio individual del voto sin ofrecer ningún horizonte de futuro que no fuera alguna mísera prebenda circunstancial, vastos sectores sociales hicieron eco de los discursos etnicistas y comenzaron a demandar derechos ciudadanos basados en sus (con frecuencia reconstituídas) pertenencias étnicas. El desencanto con la democracia "occidental" se haría aún mayor cuando las políticas de ajuste neoliberal fueron aplicadas sin consideración a sus efectos sociales, los cuales en muchos casos afectarían de manera muy directa los intereses de los grupos indígenas; es el caso, por ejemplo, de las concesiones madereras en la Amazonía Boliviana; así como de la reforma al art. 27 de la Constitución mexicana (1992).

Sin embargo, si bien la crisis de las mediaciones populistas y la aplicación de políticas neoliberales parece ser, en mayor o menor medida, una constante en todos los países, la misma no estuvo acompañada en todos los casos por una apertura democrática durante los años '80. Paradójicamente, mientras en algunos países como Bolivia ésta facilitaba la constitución de actores políticos indianistas, en otros como Guatemala el proceso de indianización se aceleraba como reacción al genocidio que llevaba adelante el ejército contra las poblaciones a las que ellos mismos definían como "indios", en principio ajenas al conflicto (Carmack, 1991; Bastos y Camus, 1993); en otros más, el movimiento indígena emergía en oposición a procesos revolucionarios de corte marxista, como es el caso de los Miskitos en Nicaragua.

En estos dos últimos países, el proceso se benefició, sin duda, de la existencia de una ideología indianista de difusión internacional y de la

experiencia previa de organización y de resistencia, así como por la labor de una comunidad internacional sensibilizada con la problemática indígena desde los años sesenta, en reacción al genocidio que se realizaba contra los grupos nativos que habitan la Amazonía.

Pero, como lo muestra Degregori (1992) analizando el caso del Perú, ni la existencia de un gran continente de población "indígena" combinada con la crisis de la matriz populista, la aplicación de políticas neoliberales, la militarización de los conflictos políticos, la apertura democrática y la existencia de interpelaciones "indianistas", son suficientes para explicar la emergencia de movimientos étnicos. Este antropólogo peruano ha hecho notar que no es posible considerar que la politización de la etnicidad es un hecho inminente que se dará tarde o temprano en aquellos países donde existe un importante volumen (relativo o absoluto) de población a la que, por sus rasgos físicos y prácticas culturales, podrían atribuírsele raíces indígenas, ni siquiera en casos donde se constata la persistencia de situaciones de discriminación étnica y opresión colonial, y existe conciencia de ambos factores. Es necesario que el discurso "indianista" sea capaz de imaginar comunidades que provean un horizonte de futuro y que, a través de un aparato organizativo-institucional, pueda imponerse (hegemonizar) a otras interpelaciones que, enfatizando en otras posibles dimensiones escindentes de los social, buscan constituir actores políticos. En el caso del Perú, el surgimiento de Sendero Luminoso habría constituido ese otro discurso; por otra parte, como lo sugiere C. Franco (s.f.), en ciudades como Lima, también habría cobrado cierta importancia el discurso del "Otro sendero". A lo anterior, Degregori añade que el proceso de politización de la etnicidad ha tenido mayor éxito en aquellos países como Bolivia, Guatemala y Ecuador, donde la simbología indígena no había sido apropiada por el Estado populista, como ocurrió sobre todo en Perú y México (sobre México, Bonfil 1990: 89). Sin embargo, al respecto debe señalarse que, en todos los casos, en el proceso de "imaginación" de las nuevas "naciones y pueblos indígenas", ha sido fundamental la recuperación de la "memoria histórica indígena", cuando no de la "*invention of tradition*", labor en la que participan muy activamente muchos científicos sociales latinoamericanos, principalmente historiadores y antropólogos, sean de origen indígena o no.

Así, en un período de crisis económica, social y política en el que la pérdida de eficacia los discursos integracionistas y clasistas dejaban a amplios sectores en "estado de disponibilidad", la etnicidad fue emergiendo como un posible elemento a partir del cual reconstituir los vínculos sociales (el tejido social, diría Sergio Zermeño) y los canales de participación política, adquiriendo un carácter de movilizador político importante, e incluso masivo en algunos casos, como lo muestran una serie de acontecimientos desarrollados en varios países: por ejemplo, la "Marcha por el territorio y la dignidad" en

Bolivia (1990), las movilizaciones indígenas de 1990 y 1994 en Ecuador, las participaciones indígenas en las huelgas en Guatemala a principios de esta década, la emergencia de la guerrilla zapatista en México (1994), etc. De pronto, y no sin un dejo de ironía, muchos descendientes de aquellos que en la generación anterior habían dado la espalda a sus "raíces indígenas", querían ser de nuevo indios, puesto que la reivindicación de sus lazos étnicos (reales o virtuales) les habría un horizonte de futuro que ningún otro discurso les ofrecía tan claramente.

En este proceso, el indianismo se fue desprendiendo de su radicalidad "revolucionaria" y de sus consignas de liberación nacional. Desde fines de los años '80, nadie –o casi– se propone el "retorno al pasado" o la "revolución india", sino que se exige la constitución de un orden jurídico-político capaz de dar cabida a la diversidad, esto es, de un régimen estatal de corte multiétnico y pluricultural. No se trata sólo de reconocer que existen culturas distintas (de origen precolombino) sino "pueblos indígenas", esto es "sociedades" con derecho a autogobernarse según sus propias normas. Un hecho importante en este período, en gran parte resultante de la reconstrucción de la memoria histórica étnica es el paulatino reconocimiento de la "diversidad" cultural al interior del mundo indígena, al punto que el concepto unificador de "civilización indígena", tan en boga durante el período anterior, ha sido discretamente desplazado por el más plural de "pueblos indígenas"<sup>10</sup>.

La incorporación del concepto de diversidad ha permitido al discurso de la "indianidad" articularse con el discurso "democrático" y, más ampliamente, con el discurso de los "derechos humanos". Esto, desde luego, implica más que una aceptación tal cual de la democracia "formal", una demanda de ampliación del concepto de democracia que permitiera la expresión de la diversidad étnica. Los indianistas relegan el ideario revolucionario y comienzan a demandar procesos de reforma estatal orientados a la conformación de democracias multiétnicas, donde se les otorgue los derechos colectivos que ellos consideran necesarios para el ejercicio de una

---

10 El uso de esta nueva categoría, ampliamente promovida por algunos organismos internacionales, ha permitido no sólo destacar las particularidades culturales de los diversos "pueblos" indígenas, sino que, en tanto mantiene el criterio subyacente de la "colonialidad", ha tendido un puente entre los pueblos "indios" y otros pueblos que aún son víctimas de situaciones (neo)coloniales en otras regiones del planeta (ver O.N.U, 1998: 3). Por otra parte, el "antioccidentalismo" de algunos sectores indianistas les ha permitido obtener la solidaridad de algunos países y grupos islámicos. De hecho, la primera Conferencia Internacional por la Liberación de los Pueblos Indios se realizó en Trípoli-Libia (cf. Temple, 1993; este autor señala como un rasgo común a los pueblos indios, a la vez que diferenciador de la civilización occidental, que los primeros tienen una economía basada en el don y la redistribución, en la reciprocidad).

ciudadanía plena<sup>11</sup>. Incluso cuando toman las armas (me refiero al Ejército Zapatista de Liberación Nacional -EZLN- mexicano, no al Ejército Guerrillero Tupac Katari -EGTK- boliviano), los movimientos indios atenúan sus rasgos “antagónicos” y se sitúan en una perspectiva más “política”. Podría señalarse aquí, tomando prestada una expresión de Guerrero (1992), que los indígenas están dejando de ser sujetos indios para convertirse en ciudadanos étnicos.

De esa forma, la articulación entre los discursos “indianistas” y los discursos “democráticos” (e incluso postmodernos) abrió, poco a poco, la posibilidad de imaginar comunidades multiculturales y pluriétnicas, modificando ampliamente la capacidad interpelatoria del discurso etnicista hacia los sectores no indígenas menos conservadores, atenuando sus miedos ancestrales ante el “malón” de la “indiada”.

Por otra parte, el “indianismo” también incrementaría su capacidad interpelatoria al articularse con los discursos ecologistas emergentes, presentando a los modos de vida indígenas como una alternativa civilizatoria (Krotz, en Bonfil, 1993). Estas múltiples capacidades articuladoras del discurso de la indianidad lo convertirían, como señala Mires (1991), en un eje estructurador de una “nueva radicalidad social” como crítica al discurso de la modernidad como ideología del progreso ilimitado.

## LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES y LA “CUESTIÓN ÉTNICA”

Llegados a este punto y antes de cerrar este ensayo, es pertinente hacer referencia al importante papel que han tenido los organismos internacionales en todo este proceso de transformación de la presentación de reivindicaciones étnicas en términos de derechos colectivos. La acción de los organismos internacionales no es novedosa respecto a lo que se denomina la “cuestión indígena”. De hecho, las políticas indigenistas aplicadas durante el período populista fueron ampliamente respaldadas por organismos intergubernamentales diversos, y no sólo por el Instituto Indigenista Interamericano. Sin embargo, en los años '80, la orientación de los organismos internacionales se modifica de manera fundamental, puesto que hacen eco de las crecientes demandas de autonomía de los pueblos indígenas. En los años '80, varias instancias de la Organización de las Naciones Unidas comienzan a debatir estos temas con una presencia cada vez mayor de representantes de los pueblos indígenas.

---

11 Un documento “indio” donde se destacan todos estos elementos es la “Declaración de Quito”, emitida durante el Encuentro Continental de Pueblos Indígenas, en el que participaron representantes de los pueblos indios de veinte países (1990; en Juncosa, 1992: 231-278).

Un momento fundamental en la "internacionalización" de las demandas de autonomía de los pueblos indígenas se da en 1989, cuando la Conferencia General de la OIT aprueba el texto del Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, o Convenio 169. Este documento modifica de manera fundamental la visión de los derechos indígenas que estaba presente en su antecesor, el Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, o Convenio 157, despojándose de su carácter indigenista desarrollista, para situarse en una perspectiva favorable al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en cuanto pueblos. Este acuerdo ha sido aprobado en varios países de la región<sup>12</sup> y viene constituyendo un parámetro fundamental en las discusiones orientadas a los procesos de reforma constitucional que se han realizado o están realizando en la región con el fin de dar un estatuto jurídico a la "multiculturalidad" y "pluriétnicidad" de los Estados latinoamericanos<sup>13</sup>.

Un efecto adicional de este instrumento, de amplia legitimidad entre los mismos movimientos indios, es que ha estandarizado sus programas políticos, atenuando aún más sus rasgos reformistas en detrimento de su carácter antagónico inicial, y circunscribiendo la agenda a negociar con los Estados a algunos puntos fundamentales, como son: el reconocimiento de su (auto)identidad, el derecho a la autonomía, el derecho al territorio, a la educación intercultural bilingüe y a impartir justicia según sus propios usos jurídicos; finalmente, el derecho a tener una representación genuina y a participar directamente en todos los asuntos nacionales, sobre todo en aquellos que les afectan.

Además de este documento, desde hace varios años se viene discutiendo en el seno de la ONU una Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual aún no ha sido aprobada, en gran parte por la polémica que se ha suscitado alrededor del término "pueblo", al cual algunos estados se oponen y buscan sustituir por el de "poblaciones", con menores implicaciones políticas en términos del derechos internacional<sup>14</sup>. Puede

---

12 México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996) y Ecuador (1998). Argentina también a aprobado el Convenio, pero no lo ha registrado en la OIT. Los otros países que han suscrito este Convenio son: Noruega, Países Bajos, Fiji y Austria.

13 Los siguientes países –algunos de ellos no han ratificado aún el Convenio 169– han incorporado preceptos constitucionales en los que reconocen a los "Pueblos indígenas" que habitan en sus territorios: Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1994), Ecuador (1998), Panamá (1994), Nicaragua (1995). Las Constituciones de México y Guatemala, que reconocen el carácter multicultural de la nación, están actualmente en proceso de revisión. Desde luego, aquí la pregunta es cuan efectivo será ese reconocimiento...

14 Aunque los indianistas recientes han declarado repetidas veces que demandan su "reconocimiento como pueblos en el marco del Derecho Internacional, cuestión que –señalan– exigimos sea incorporada en los respectivos estados nacionales" (cf. "Decla-

señalarse, también en esta tendencia a la “internacionalización” de la “cuestión indígena” a acción, por parte de organismos como la OEA también están impulsando una Declaración Interamericana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por lo demás, hay que señalar que la ONU designó a 1993 como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo y, después, el período 1995-2004 como Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Hay que añadir, por último, el importante impacto que tuvo sobre la opinión pública mundial la designación de Rigoberta Menchú como Premio Nobel de la Paz en 1992, así como la polémica alrededor de los 500 años de la llegada de Colón.

Por otra parte, la “internacionalización” señalada ha favorecido el tratamiento de las reivindicaciones indígenas en el marco de los derechos humanos, dotándolas de un profundo contenido democrático que no sólo se promueve mediante el activismo de organizaciones internacionales, sino que se busca garantizar mediante la conformación de una normativa supraestatal. Este fundamental cambio en el tratamiento de la problemática indígena, que puede verse como una de las facetas positivas del proceso de “globalización”, implica que los Estados nacionales no sólo ven reducida sino su soberanía, sí su centralismo, debido tanto a la constitución de unidades subestatales con amplios márgenes de autonomía, como porque los organismos internacionales actúan en favor de las mismas. Es una particular forma de manifestación del doble asedio que en estos tiempos se dirige a los Estados nacionales.

## CONCLUSIONES PROVISIONALES

En este texto he ensayado un análisis histórico de la relación etnicidad y política en América Latina, centrándome en su dimensión discursiva antes que organizativa. Tomando algunos conceptos y problemas la teoría de los nuevos movimientos sociales, sobre todo de Laclau y Melucci, así como algunos desarrollos teóricos de la etnicidad compatibles con esa teoría, he realizado una aproximación general a algunos elementos importantes de los discursos “indianistas” que han emergido en la región en las últimas tres décadas. En lo principal, asumiendo una perspectiva performativa en la que

---

ración de Quito”, en Juncosa, 1992: 235), muchos gobiernos guardan reticencia al respecto. En el caso de México, gran parte de la discusión actual sobre la reforma constitucional se centra no en el reconocimiento de los “pueblos indios”, ya realizada, sino en el alcance de la noción de “pueblos” en términos de la constitución de sujetos de derecho público: mientras el gobierno insiste en una posición “minimalista”, equiparando pueblos a comunidades, los indígenas y sus asesores insisten en una posición sino maximalista (pueblo=nación), sí en intermedia, donde pueblo se equipara a región cultural (cf. Gómez, 1998).

el discurso político no se limitaría a "expresar" una realidad preexistente, sino que constituye a los agentes políticos, he realizado una aproximación a la forma cómo los "indianistas" elaboran discursivamente los elementos que estructuran las identidades étnicas, esto es, como dan contenido a lo político y, en definitiva, constituyen al actor político "indio", así como a los alcances programáticos y estratégicos de esos discursos.

El discurso indianista surgió no sólo como un cuestionamiento al indigenismo, sino como un discurso capaz de proveer un horizonte utópico a vastos sectores sociales que, conforme el patrón de acumulación y las formas de integración social y participación políticas propias del modelo "Estado-céntrico-populista" entraban en crisis, y la amenaza de exclusión social de corte "neoliberal" se hacía cada vez mayor conforme las economías se "ajustaban", se encontraban en un estado de disponibilidad político-ideológica. El discurso de la indianidad habría provocado una rearticulación de las posicionalidades de algunos sujetos bajo la hegemonía de lo "étnico", a la vez que habría permitido convocar a actores anteriormente excluidos de la escena de la política estatal. Por otra parte, habría tenido la virtud de posibilitar la constitución de identidades que trascienden los espacios locales, para articularse en movimientos regionales, nacionales e internacionales. Este hecho, favorecido por el activismo internacional, ha tenido, por otra parte, la virtud de hacer converger las múltiples demandas étnicas en un programa no sólo relativamente uniforme y sintético, sino también políticamente "negociable".

En este proceso, el indianismo ha transcurrido desde una posición antagónica o de confrontación, que podría resumirse en la consigna de "revolución india", hacia una posición política de negociación orientada a la conformación de un régimen jurídico capaz de dar cabida a la diversidad socio-cultural, esto es, la conformación de Estados multiétnicos y pluriculturales. Así, se ha difuminado el acento mítico, fundamentalista, milenarista y mesiánico del primer indianismo, para configurarse un discurso más pragmático de negociación, enmarcado en los límites de los derechos humanos, la democracia y la integridad del Estado nación. En esta nueva perspectiva, que podríamos denominar "neoindianismo", el reconocimiento de la pluralidad étnica y la conformación de los pueblos indígenas como unidades autónomas serían un nuevo camino a la ciudadanía.

Finalicemos señalando que la preocupación por el "doble asedio" de los "pueblos indígenas" y los "organismos supranacionales" parece estar disminuyendo entre los sectores que ahora conducen los gobiernos en América Latina. Esto no sólo porque la radicalidad "india" se ha ido atenuando, sino porque, entre otras razones, porque las demandas de autonomía de los "pueblos indígenas", y más en general, de descentralización y fortalecimiento de los poderes locales, no parece estar en contradicción abierta con las

tendencias dominantes, ya que permitiría al Estado reducir lo que hasta hace poco se consideraba una de sus responsabilidades fundamentales (proveer servicios básicos a la sociedad), transfiriéndola en gran parte a las unidades autónomas.

Por otra parte, la descentralización también permitiría a las empresas transnacionales negociar directamente con los actores locales, obviando la pesada y a menudo onerosa carga que para ellas significaba lidiar con las burocracias de los Estados centralizados. Desde luego, uno de los riesgos que corren muchos pueblos indígenas es que, una vez que logren obtener su autonomía relativa, no puedan negociar favorablemente su inserción en el orden global, quedando marginados sin ser capaces de hacer frente a las necesidades básicas de su población. Son los riesgos de la autonomía.

## Bibliografía

- Albó, Xavier, 1991, **El retorno del indio**, en Revista Andina, año 9, N° 2, pp. 299-366.
- Anderson, Benedict, 1993, **Comunidades imaginadas**, México: F.C.E.
- Archondo, Rafael, 1991, **Compadres al micrófono: la resurrección metropolitana del ayllu**, La Paz: Hisbol.
- Arditti, Benjamín, 1995, **Rastreando lo político**, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Barth, Fredrik (comp.), 1976, **Los grupos étnicos y sus fronteras**, México: F.C.E.
- Bastos, Santiago y Manuela Camus, 1996, **Quebrando el silencio. Organizaciones del pueblo maya y sus demandas, 1986-1992**, Guatemala: FLACSO.
- Bell, R. Bell (1975), "Ethnicity and social change", en Moynhan y Glazer, **Ethnicity: Theory and Experience**, Cambridge: Harvard University Press.
- Bonfil, Guillermo (comp.), 1981, **Utopía y revolución. El pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina**, México: Nueva Imagen.
- Bonfil, Guillermo (comp.), 1993, **Hacia nuevos modelos de relaciones interculturales**, México: CONACULTA.
- Bronstein, Arturo, 1999, **Hacia el reconocimiento de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: Síntesis de una evolución y temas para reflexión**, EAT/OIT.
- Carmack, Robert (comp.), 1991, **Guatemala. Cosechas de violencia**, San José: FLACSO.

- CIDH/OEA, 1995, Declaración Americana sobre Derechos de los pueblos indígenas. 1995. <http://www.ecouncil.ac.cr/mdfg/cib>
- Degregori, Carlos Iván, 1992, "Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú", en AA.VV., **Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos**, Lima: IEP-IFEA.
- Degregori, Carlos Iván, 1998, "**Pueblos indígenas y democracia en América Latina**", ponencia al Seminario Internacional "La construcción de la nación multicultural. Etnicidad y política en América Latina", Oaxaca.
- Depress, L., 1975, **Ethnicity and Resources Competition in Plural Societies**; The Hague: Mouton.
- Díaz Polanco, Héctor (comp.), 1991, **Etnia y nación en América Latina**, México: CONACULTA.
- Fischer, Michael, 1991, "El etnicismo y las artes postmodernas de la memoria", J. Clifford y G. Marcus (eds.), **Retóricas de la antropología**, Madrid: Júcar.
- Franco, Carlos, 1990, **La plebe urbana, el populismo y la imagen del "alumbramiento"**, en Revista Socialismo y Participación, N° 52, pp. 43-52
- Giménez, Gilberto, 1994, **Los movimientos sociales. Problemas teórico-metodológicos**, en Revista Mexicana de Sociología, vol. 56, N° 2, México, pp. 3-14.
- Golten, Jürgen y Norma Adams, 1987, **Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima**, Lima: IEP
- Gómez, Magdalena (editora), 1997, **Derecho indígena**, México: INI-AMNU.
- González, Pablo y Marcos Roitman (coordinadores), 1996, **Democracia y Estado multiétnico en América Latina**, México: CIICH/UNAM-La Jornada.
- Grupo de Barbados, 1979, **Indianidad y descolonización en América Latina**, México: Nueva Imagen.
- Guerrero, Andrés, 1992, "De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990", en AA.VV., **Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos**, Lima: IEP-IFEA.
- Hobsbawm, Eric y Terence Ranger, 1983, **The Invention of Tradition**, Cambridge University Press.
- III-CEMCA (eds.), 1988, **Indianidad, etnocidio e indigenismo en América Latina**, México.
- Juncosa, José (comp.), 1991, **Documentos indios. Declaraciones y pronunciamientos**, Quito: Abya-Yala.
- Laclau, Ernesto, 1986, "Discurso, hegemonía y política: consideraciones sobre la crisis del marxismo", en J. Labastina (coord.), **Los nuevos pro-**

- cesos sociales y la teoría política contemporánea, México: IIS/UNAM-Siglo XXI, 1986.
- Laclau, Ernesto, 1985, "Tesis acerca de la forma hegemónica de la política", en J. Labastida (coord.), **Hegemonía y alternativas políticas en América Latina**, México: IIS/UNAM-Siglo XXI.
- Laclau, Ernesto, 1981, "Teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas", en N. Lechner, **Estado y política en América Latina**, México: Siglo XXI.
- Laclau, Ernesto, 1985. **Los nuevos movimientos sociales y la pluralidad de lo social**, en Revista Foro, Bogotá.
- Lechner, Norbert (editor), 1981, **Estado y política en América Latina**, México: Siglo XXI.
- Lerner, Natán, 1991, **Minorías y grupos en el derecho internacional**, México: CNDH.
- Matos Mar, José, s.f., **El indigenismo: recuento y perspectivas**, en Antropología mesoamericana, México.
- Maybury, David, 1997, "Vivir con la etnicidad: la necesidad de un nuevo paradigma", en L. Arizpe (editora), **Dimensiones culturales del cambio global**, México: CRIM/UNAM.
- Melucci, Alberto, 1983, **L'invenzione del presente. Movimenti, identità, bisogni individuali**, Bolonia: Mulino.
- Mires, Fernando, 1991, **El discurso de la indianidad: la cuestión indígena en América Latina**. San José: DEI.
- O.N.U., 1998, **Los derechos de los Pueblos Indígenas**, Folleto Informativo N° 9.
- Peterson Royce, Anya, 1982, **Ethnic Identities: Strategies of Diversity**, Bloomington, Indiana University Press.
- Portantiero, Juan Carlos, 1981, "Lo nacional-popular y la alternativa democrática en América Latina", en DESCO (editores), **América Latina 80: democracia y movimiento popular**, Lima: DESCO.
- Reinaga, Ramiro ("Wankar"), 1978, **Tawantinsuyo. 5 siglos de guerra quechwaymara contra España**, La Paz: Mink'a.
- Rivera, Silvia, 1983, **Oprimidos pero no vencidos**, Ginebra: UNRISD.
- Rivera, Silvia (compiladora), 1996. **Ser mujer indígena, chola o birlocha en la Bolivia postcolonial de los años 90**, La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano/Subsecretaría de Género.
- Rojas, Francisco (editor), 1982, **América Latina: etnodesarrollo y etnocidio**, San José: FLACSO.
- Ruiz, Margarito, 1994, **El Frente Independiente de Pueblos Indios**, en Revista Mexicana de Sociología, vol. 56, N° 2, México, pp. 117-132.

- Stavenhagen, Rodolfo, 1998, "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", en IIDH (editor), **Presente y Futuro de los Derechos Humanos**, San José.
- Stern, Steve (compilador), 1990, **Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes. Siglos XVIII al XX**, Lima: I.E.P.
- Temple, Dominique (1993), "La contradicción de sistema entre civilización india y occidental", en G. Bonfil (comp.), **Hacia nuevos modelos de relaciones interculturales**, México: CONACULTA.
- VV.AA., 1981, **La cuestión étnica en América Latina**, número temático de la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, N° 103, México: FCPyS/UNAM.

# SEGURANÇA INTERNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL

MARIO CESAR FLORES<sup>1</sup>

## PRELIMINARES HISTÓRICAS E CONCEITUAIS

O problema maior do delineamento de um modelo de segurança internacional para a América do Sul reside no fato de que a visualização do futuro é com freqüência prejudicada pelos resíduos culturais das rivalidades e dos antagonismos do passado. É complicado esboçar a segurança futura, parametrada por novas tendências e realidades quando, menos por deliberação consciente do que por inércia cultural, os atores são influenciados por preocupações decorrentes de insatisfações geradas nos processos históricos de definição territorial e em antigas disputas envenenadas por idéias geopolíticas que viveram épocas de grande realce, mas estão perdendo o sentido - ou já perderam - na virada do século 20 para o 21.

Como sempre aconteceu no mundo, as dificuldades estruturais de natureza político-cultural, que inibem as reformulações inovadoras, podem ser postas em recesso quando países historicamente rivais percebem uma ameaça conjuntural comum. Este foi o caso da ameaça do Eixo que, um tanto "manipulada" pela pressão hegemônica dos Estados Unidos, induziu a solidariedade continental da 2ª Guerra Mundial, a que a Argentina relutou em aderir por força de seu cenário interno à época simpático aos ideários da direita européia. E foi também o caso da ameaça do expansionismo comunista soviético durante a guerra fria, ela também "manipulada" pela

---

1 Almirante-de-Esquadra (Reserva), ex-ministro da Marinha e ex-Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (Brasil)

pressão norte-americana, bem exemplificado na Europa pela precedência cronológica da OTAN sobre os arranjos econômicos que desaguaram na União Européia.

Corretas ou distorcidas, o fato é que as percepções americanas das ameaças do Eixo e da URSS produziram a junta Interamericana de Defesa (JID), útil à influência norte-americana sobre os militares da América Latina e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) que, em tese, estende a todos os países signatários a agressão sofrida por qualquer um deles. Em tese, pois, na prática tudo depende do entendimento dos Estados Unidos, avalista da eficácia do Tratado, quanto às motivações que justificariam qualquer atuação e quanto à forma de atuar; e esse entendimento sempre foi (e nem poderia ser diferente) basicamente condicionado pelos interesses norte-americanos.

Em suma: a segurança coletiva da América é uma concepção inócua na ausência de razões para o engajamento decisivo de grande potência hemisférica capaz de dar-lhe execução objetivamente prática em situações de ameaça ponderável. Registre-se que esta afirmação, aqui direcionada para o caso americano instrumentado pelo TIAR (e pela JID) à sombra política da OEA, já se havia evidenciado claramente, em nível global, no fracasso da Liga das Nações e transparece hoje no razoável melhor desempenho da ONU, quando há envolvimento de interesses importantes dos Estados Unidos, compartilhados pelas maiores potências ou aceitos por elas, por indiferença ou impotência diante dos desígnios norte-americanos

## **SITUAÇÃO ATUAL E SEUS PRESSUPOSTOS**

Ora, não existe hoje, nem se prevê que venha a existir nas próximas décadas, qualquer ameaça clássica, isto é, materializada pelo militar formal dos Estados, à segurança dos países da América, capaz de afetar ponderavelmente interesses importantes dos Estados Unidos. Na verdade, a ameaça que hoje merece a atenção norte-americana no tocante à América Latina se situa no limitado nível subestratégico dos grandes delitos transnacionalizados, em particular com os relacionados com as drogas e o terrorismo. Em coerência com essa percepção, as preocupações de segurança internacional dos países sul-americanos e, conseqüentemente, a configuração de seus instrumentos militares, deveriam ser basicamente parametrados por tal ameaça, cabendo aos Estados Unidos, diretamente ou através de esquemas de cooperação mais ou menos tutelada, assegurar a ordem e a tranquilidade internacional clássicas.

O contexto esboçado até agora indica, portanto, ser conveniente que a segurança internacional na América do Sul (ressalte-se que algumas das

idéias deste texto podem ser adaptadas para a América Central e o Caribe) seja condicionada por alguns pressupostos que podem ser resumidos como segue.

1) Como não existe ameaça - nem se prevê que possa existir, por algum tempo no futuro - com o peso político e estratégico necessário para justificar um tratado de segurança coletiva que comprometa os Estados Unidos, o TIAR tende a adquirir hoje uma conotação de inutilidade para a segurança da América (mas pode comprometê-la em função de envolvimento global norte-americanos...). A JID também merece ser reavaliada, convém evitar que ela se transforme essencialmente em órgão endoutrinador anti-delitos transnacionais, como foi órgão endoutrinador anticomunismo ao tempo de Guerra Fria.

2) Existem na América do Sul alguns contenciosos, mas nenhum tão grave que não possa ser solucionado pela via da conciliação (inclusive o hoje crítico, entre Peru e Equador), desde que as pendências herdadas da história sejam superadas pela percepção das vantagens da solução conciliada, que facilita a cooperação econômica e reforça a proteção da América do Sul no tocante aos riscos da interdependência econômica internacional (volcaremos a isto, adiante).

Em coerência com esse pressuposto, os países sulamericanos devem configurar seus sistemas militares evitando conferir-lhes potencialidades perceptíveis como excessivas sob a perspectiva fundamentalmente defensiva, que provavelmente ressuscitariam as preocupações do passado, em particular devem configurá-las sem sacrificar seus povos carentes de desenvolvimento socioeconômico - o que exige limitar seus orçamentos de defesa em no máximo 1 a 2% dos seus respectivos PIB (também esta questão voltará a ser considerada, adiante).

3) Existe efetivamente, como afirmam os Estados Unidos, a ameaça comum de nível estratégico abaixo do caracterizado pelo conflito entre Estados, a ameaça dos delitos transnacionalizados (drogas, terrorismo, contrabando). E existe também a ameaça de movimentos insurrecionais nacionais que podem extravasar, operacionalmente, as fronteiras do país em que ocorrem (os países com fronteiras de selva, em especial as amazônicas, são particularmente vulneráveis a estes problemas). Entretanto, nada disto justifica grandes Forças Armadas clássicas; justifica, sim, a ajustagem do preparo militar às peculiaridades dos teatros em que as tais atividades são prováveis. Tampouco, nada disto justifica acordos militares formais; justifica, sim, entendimentos políticos que facilitem a cooperação na área da "inteligência" e a complementação cooperativa de esforços operacionais políticas ou, em casos e regiões excepcionalmente inadequados para a ação essencialmente policial (mar, florestas e seus rios, espaço aéreo), até mesmo militares,

respeitadas as legislações nacionais que, se necessário, devem ser adaptadas às circunstâncias dos problemas aqui na pauta.

Em síntese: a segurança internacional na América do Sul não precisa de tratados de segurança coletiva abstratos e vagos; nem de instrumentos de harmonização estratégica do tipo JID; que, em última análise, hoje em dia servem mais para consagrar influências político-estratégicas hegemônicas do que para dar segurança à região. Também não precisa - ao menos na atual situação - de acordos militares que só fazem sentido quando há pressão de ameaça militar comum nitidamente percebida pelos países signatários. Deduz-se, pois - e voltando ao que já foi insinuado antes - que o TIAR e a JID podem ser "esvaziados", sem risco para a segurança sul-americana-, deduz-se também que por ora não há razão para compromissos militares objetivamente orientados, bi ou multilaterais. Na verdade, a segurança internacional na América do Sul depende muito mais da solução - factível - dos contenciosos pouco expressivos ainda existentes (ou que venham a existir) e dos entendimentos que alavanquem a cooperação no campo dos delitos transnacionais (criminalidade de toda ordem, movimentos insurreccionais nas fronteiras), do que dos devaneios inócuos de tais tratados ou acordos. Além de depender (muito), sem dúvida, do que segue, no item 3.

## **OLHANDO PARA O FUTURO**

Desenvolvendo agora uma questão já citada antes, no fundo, o grande problema que desafia a tranqüilidade na América do Sul, agora e no futuro previsível, é o do desenvolvimento, complicado por várias razões sócio-econômicas histórico-culturais e ameaçado pelas vicissitudes e pelos efeitos de risco, da globalização comandada pela interdependência econômica global e da futura ALCA, cuja criação está na Agenda dos Estados americanos. Para enfrentar esta ameaça, importa fundamentalmente a superação dos contenciosos históricos residuais (territoriais) e dos econômicos, atuais e futuros, que podem reavivar as brasas de rivalidades do passado; importa fundamentalmente o sucesso do Mercosul. expandido e (ou) complementado por outros "arranjos" de integração regional que provavelmente terão no Brasil, um natural parceiro em todos, o traço de união integrador do conjunto sul-americano.

Se bem sucedida a integração econômica, a América do Sul evoluirá gradativamente para algum grau de composição política, com seu corolário de cooperação estratégica a ser praticada quando e como necessária, sem precipitações nem exageros. Enfim, acertados os ponteiros da cooperação econômica, a segurança internacional sul-americana consolidar-se-á tranqüilamente, inclusive porque as pendências - as históricas e eventuais novas -

serão vistas através das lentes do progresso compartilhado e, por isso, serão resolvidas com maior facilidade, sem produzir graves preocupações de segurança. Sobretudo se mantida a atual precedência dos regimes democráticos, mais propensos à conciliação do que os autoritários, em geral vulneráveis aos, ou apoiados nos contenciosos internacionais (basta sembrar a respeito as distintas posições da Argentina nos problemas Beagle/Chile e Itaipu x Corpus/Brasil, no regime militar de 1976 e no regime democrático do Presidente Alfonsín) - o que faz da democracia um ingrediente importante da tranquilidade sul-americana.

Num mundo cuja reformulação, em curso, ainda não tomou um rumo que garanta a segurança internacional (se é que algum dia garantirá...), esta desejável tendência à superação de antagonismos do passado, à cooperação e aos acertos conciliados não significa, é claro, que os Estados nacionais possam, com segurança, prescindir de imediato e inteiramente, de capacidade militar. Não se pode assegurar que esta afirmação continue validada em 2050, mas por ora convém que os países sul-americanos mantenham Forças Armadas sóbrias que, como já foi dito no item 2, não impliquem em cargas prejudiciais aos seus povos mas mereçam a credibilidade minimamente necessária por serem capazes de exercer uma razoável autodefesa (o que, diga-se de passagem, reforça a propensão aos acertos conciliados), sem que suas configuração (sistemas de armas, dimensões distribuição estratégica) venham a despertar suspeitas de intenções agressivas, incompatíveis com a idéia de inequívoca autodefesa.

Complementarmente, os países sul-americanos devem procurar desenvolver arranjos sub-regionais de segurança, limitados à cooperação para o controle dos grandes delitos transnacionais (como já assinalado, nas áreas de "inteligência" e da atuação policial e militar), integrando-os se e como conveniente. A cooperação dos Estados Unidos pode - ou até deve - ser aceita, desde que sob parâmetros compatíveis com a soberania dos países em cujos territorios, espaço aéreo e mar patrimonial, ocorram as operações pertinentes.

Finalmente, convém que os países desenvolvam algumas iniciativas, limitadas, de cooperação estratégica: treinamento conjunto para o controle ordenado de situações irregulares de interesse bi ou multilateral (por exemplo: Brasil com o Paraguai para a proteção da região da usina Hidroelétrica de Itaipu, Brasil com o Peru, Colômbia e Venezuela para o controle das fronteiras de selva); participação conjunta em forças sob mandato internacional para proteger (ou impor) tranquilidade e ordem em regiões conturbadas por conflitos (o que sugere algum treinamento prévio e compatibilização doutrinária, logística e de comunicações); e desenvolvimento tecnológico e produção industrial de interesse para a defesa (cooperação particularmente mais viável para o Brasil com a Argentina).

Vale aqui uma breve consideração sobre a complexa, situação do Brasil: não existe intenção brasileira de exercer influência de sabor hegemônico nesse complexo contexto, não apenas porque ela seria incoerente com a "alma nacional brasileira", mas também por uma razão prática: a legitimidade de tal influência implica em responsabilidade a que o Brasil só pode dar resposta em cooperação regional harmônica. Contudo, por sua natural assimetria e sua abrangente inserção geográfica na América do Sul (uma impensa fronteiras terrestre sem contenciosos - com nove países e um Departamento francês e uma fronteiras marítima igualmente impensa, quise toda no Atlântica Sul), o Brasil tem um papel de inexorável impotência no acertos dos ponteiros sul-americanos (econômicos e políticos) e na sistemática de segurança objeto dos parágrafos anteriores - um fato que requerí a comprenso de seus vikings e muito cuidado brasileiro para que sua atuação não possa ser interpretada como inconveniente para a canducho harmônica dos Assuntos sul-americanos.

Se o cuadro emboado nos parágrafos anteriores for construída consistentemente, a remoque do que é básico, o sucesso da integração econômica, inductor do fortaleciendo de interesses comuna, havar segurança no continente sul-americano. Não se pode assegurar que não venham a acontecer espasmos rescrito de insegurança, im prováveis (mas não impossíveis, hija visto o problema Peru x Equador) envolvendo confronto entre Estados, particularmente muito im prováveis envolvendo o Brasil, mas o cuadro emboado será capaz de dar-lhes soluções que poupem os povos de sacrificio e penalidades maiores.

# SEGURIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA: APORÍAS DE UN MODELO

**BERNARDO ARÉVALO DE LEÓN<sup>1</sup>**

Durante 1998 se han celebrado en distintas capitales centroamericanas una serie de reuniones promovidas por organizaciones de la sociedad civil de los países de la región en torno al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado en diciembre de 1995 y en vigor a partir de diciembre de 1997. Durante las mismas, los promotores han pretendido fomentar un mayor involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil de cada uno de los países en el debate e implementación del Tratado Marco, y promover un proceso de reforma al Tratado destinado a corregir lo que, desde su perspectiva, son resabios del militarismo propio del autoritarismo endémico en la región hasta hace pocos años.

La argumentación de estos grupos es que en su conjunto, el Tratado representa un avance en el proceso de consolidación de la democracia en la región, al definir un modelo de seguridad sustentado en principios democráticos y orientados al bienestar de las personas, y que en tal sentido, es un instrumento legal que puede contribuir al proceso de consolidación de la democracia en la región, y que está en el interés de la sociedad centroamericana mantenerlo y desarrollarlo. Sin embargo, señalan, la inclusión del concepto de "medidas de confianza mutua" y algunas otras en el Título IV del Tratado, y la inclusión de los Vice-Ministros de la Defensa como miembros titulares de la Comisión de Seguridad, órgano principal de la institucionalidad

---

<sup>1</sup> Investigador de FLACSO-El Salvador.

correspondiente, denota una concepción militarista de las relaciones regionales y contradice los principios generales que sustentan la noción misma de seguridad democrática.

En consecuencia, indican, es necesario que las organizaciones de la sociedad generen la presión necesaria ante sus autoridades nacionales para lograr la modificación de dichos elementos, de acuerdo con el mecanismo previsto en el Tratado mismo.

Lo que estas organizaciones han señalado son, en efecto, inconsistencias existentes en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica entre los principios generales y los lineamientos específicos, y entre los objetivos generales y la estructura institucional prevista para su implementación. Estas inconsistencias derivan, sin embargo, no de la supervivencia de resabios de autoritarismo militarista en las estructuras políticas regionales, o de una exitosa estrategia militar para contrarrestar el impulso civilista en la región. Derivan de la dificultad lógica inherente a la idea misma de derivar del concepto de seguridad democrática un modelo institucional encargado de implementarlo y desarrollarlo a nivel regional.

En efecto, el concepto de seguridad democrática a partir del cual se estructura el Tratado Marco es aquel que las élites políticas e intelectuales latinoamericanas desarrollaran a finales de los años ochenta como alternativa a la Doctrina de Seguridad Nacional adoptada por los regímenes autoritarios de la región - civiles y militares - en los años sesenta y setenta, bajo el influjo de la guerra fría<sup>2</sup>. Para mediados del siglo, la mayoría de Estados latinoamericanos eran Estados débiles, aquejados de una gobernabilidad precaria derivada de la naturaleza excluyente y discriminatoria de sus instituciones y condenados, por lo tanto, a la utilización de diversos grados de poder coercitivo contra distintos sectores sociales. La seguridad en los Estados débiles es sobre todo un problema eminentemente interno, derivado del progresivo deterioro de la legitimidad política de los regímenes a ojos de sus sociedades<sup>3</sup>.

El carácter global del enfrentamiento ideológico este - oeste, y la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional en el marco de Estados condenados al uso sistemático del poder coercitivo como único recurso para la gobernabilidad, dotó a los problemas de seguridad internos de una dimensión externa ligada a un enfrentamiento estratégico, convirtiéndolos de problemas políticos en problemas de orden militar correspondientes a la agenda de la defensa nacional. Consecuentemente, permitió el entronizamiento de las fuerzas armadas como guardianes de las instituciones nacionales, y legitimó el uso de represión y violencia contra toda forma de organización política o social que cuestionara el orden político establecido,

---

2 Arriagada, Genaro y Garretón, Manuel Antonio; 1978.

3 Job, Brian (ed.); *The Insecurity Dilemma*; Lynne Rienner Publishers; Boulder 1992.

convirtiéndolos en enemigos internos que hacían el juego a enemigos externos.

El Estado y sus instituciones se convertían en el bien social más importante, el objeto a guardar de los ataques de adversarios internos y externos, y en aras de su seguridad eran perfectamente sacrificables no sólo los intereses de la mayoría de la sociedad, sino incluso, sus integrantes: los ciudadanos. Innecesario es decirlo, a nivel regional los arreglos de seguridad colectiva recogían esta perspectiva estatista-militar, y articulaban los intereses de los gobiernos autoritarios con los intereses del hegemon regional, en una estructura de soporte externo a los regímenes nacionales fundamentada en la identidad de los problemas de seguridad como un asunto militar.

El desarrollo del concepto de Seguridad Democrática es el esfuerzo consciente de formular una concepción alternativa de seguridad que rescate el bienestar de la sociedad y de sus integrantes como fin último de la organización del Estado. Es la aplicación al nivel de los problemas de la seguridad de los Estados de los principios y valores de la democracia, y por lo tanto, entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.<sup>4</sup> Problemas que en su mayoría evidentemente escapan a la esfera de competencia de las fuerzas armadas, y corresponden no a la problemática de la defensa nacional sino a la del desarrollo nacional.

Tanto en Sur como en Centroamérica, el desarrollo de este concepto siguió a la democratización de la vida política de los países de la sub-región, y a la constatación por las nuevas autoridades que los marcos regionales de seguridad que habían sido forjados por los regímenes autoritarios respondían a percepciones desfasadas que no eran conducentes a la consolidación democrática a nivel regional, ni eran operativos para enfrentar las amenazas a las nuevas concepciones de seguridad en Estados democráticos.

En el caso centroamericano, estas consideraciones se remontan a finales de los años ochenta e inicios de los noventa, cuando en el marco de las reuniones cumbre centroamericanas se comenzó a desarrollar el concepto de Centroamérica como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, que luego se tradujera en la mención específica de la necesidad de un nuevo modelo de seguridad regional, incluida en el Protocolo de Tegucigalpa firmado diciembre de 1991 que estableció el marco institucional del proceso de integración centroamericana. A lo largo de diversas reuniones desarrolladas a partir de esa fecha, y que involucraban desde los niveles presidencial y ministerial hasta el técnico, este modelo fue desarrollándose hasta cuajar

---

4 Somavía, Juan; Insulza, José Miguel; Introducción; en: **Seguridad Democrática Regional: una concepción alternativa**; Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990.

en el Tratado Marco de Seguridad Democrática que fue firmado por los presidentes de la región en diciembre de 1995.

En su primer capítulo, el Tratado afirma:

AEI Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta , en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.”<sup>5</sup>

Es en efecto una visión distinta de la seguridad; una que rescata las diferentes dimensiones de la vida social que contribuyen al bienestar de la persona humana y de sus comunidades. Pero es una, también, de la que se deriva una agenda de temas que se superpone a la del desarrollo, y que en Centroamérica ha sido recogida, entre otros documentos, en la Alianza para el Desarrollo Sostenible que firmaran los presidentes de la región en octubre de 1994. La lista de compromisos que las partes contratantes asumen en el Tratado Marco van desde los temas tradicionalmente militares, como el de establecer un balance razonable de fuerzas o el fomento de medidas de confianza mutua, incluyen temas de seguridad pública como el combate al narcotráfico y al crimen organizado, y abordan la problemática del desarrollo, como la erradicación de la corrupción, de la pobreza extrema, la defensa del consumidor y la protección del medio ambiente.

De hecho, aunque en la parte considerativa y en los Títulos I (Estado de Derecho) y II (Seguridad de las personas y sus bienes) las partes afirman principios generales y asumen compromisos que reflejan esta concepción amplia de la Seguridad Democrática, el modelo que se desarrolla en el Título III (Seguridad Regional) y que se afirma en la estructura institucional creada en el Título IV (Organización e Institucionalidad) se restringe a una concepción más tradicional de la seguridad regional orientada a amenazas a la seguridad pública o a la seguridad externa de los Estados de la región. Es decir, en el Tratado Marco se afirman una serie de principios y se asume una serie de compromisos que luego no se desarrollan operativamente, ni se prevén los mecanismos necesarios para hacerles frente.

---

5 **Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica**; Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, San Salvador, 1996.

Estas falencias, que son las que las organizaciones de la sociedad que están promoviendo la reforma del Tratado Marco califican de “contradicciones”, no son sino resultado de la dificultad de traducir el concepto general de Seguridad Democrática adoptado a nivel declarativo, en un modelo regional operativo, funcional y efectivo. ¿Cómo enfrentar las amenazas al nivel de desarrollo socioeconómico de los pueblos de la región, desde la perspectiva de la seguridad regional? Para utilizar un ejemplo concreto, ¿Qué interpretación debe dársele al compromiso de proteger al consumidor, y de que forma puede ésta operativizarse en mecanismos y medidas concretas de alcance regional? O puesto de otra manera, si la Agenda de Seguridad es consustancial con la Agenda del Desarrollo ¿Cuál es la institucionalidad más adecuada para atenderla?

La ausencia de respuestas claras a estas aporías ha concentrado el desarrollo operativo del modelo en aquellos temas que sí son claramente reducibles a problemas de seguridad y atendibles operativamente desde esta perspectiva: la seguridad pública, la defensa, la cooperación humanitaria, la resolución pacífica de controversias. Es decir, aspectos de las relaciones entre los Estados que, en mayor o menor medida, han sido los que tradicionalmente se abordan en los tratados regionales de seguridad. Se registra de esta manera un desequilibrio entre el lugar que dichos temas reciben dentro del concepto general de Seguridad Democrática en la que se fundamenta el modelo, y la preponderancia que reciben en su desarrollo operativo.

La Comisión de Seguridad, órgano regional que antecede al Tratado Marco pero que con su suscripción se convierte en su instancia operativo principal, refleja este desequilibrio. Encabezada por los Viceministros de Relaciones Exteriores de la región, se integra con sus homólogos de Defensa y de Seguridad Pública. Evidentemente, no es un foro idóneo para tratar, por ejemplo, los problemas relacionados con las amenazas al bienestar socioeconómico. De hecho, en el Título IV tanto las funciones asignadas a la Comisión como las áreas señaladas para el funcionamiento de subcomisiones se restringen a seguridad pública, defensa, o temas jurídicos, sin mencionar amenazas de otra índole.

La única mención que pareciera indicar la forma como se abordarían los problemas de seguridad de otras áreas, es la indicación que los Consejos sectoriales e intersectoriales, aludiendo a las reuniones de ministros de diversos ramos, informarán al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores las decisiones que tomen en materia de seguridad en los temas que les compete. No existe mención específica sobre cual es el procedimiento a seguir; sobre cuáles son los consejos que atenderán cuales temas; sobre la medida en que el Tratado Marco los compromete: etc. Es decir, toda una gama de amenazas específicamente reconocidas en el texto, quedan sin desarrollo conceptual ni operativo.

Esta situación no constituye una contradicción entre los niveles conceptual y operativo del Tratado Marco. En la medida en que los temas de seguridad pública o de defensa nacional no desaparecen por decreto del escenario político nacional y regional, es necesario desarrollar los marcos conceptual y operativos que permitan atenderlos. Y si esto se lleva a cabo a la luz de nuevos principios de filosofía política y se atienden con apego a las nuevas reglas de la vida democrática, su desarrollo no contradice el principio mismo de la Seguridad Democrática.

El problema no radica en que los temas militares formen parte de la Agenda de Seguridad; el problema radica en la ausencia de mención sobre cuáles serán los mecanismos operativos que desarrollen los otros compromisos adoptados en el Tratado Marco. Como resultado, nos encontramos ante un documento que, partiendo de una concepción de seguridad nueva, amplia, anclada en la defensa de los derechos humanos, que asume la protección a las condiciones de vida como parte esencial de la seguridad de las personas y, en consecuencia, de los Estados, desemboca en agendas específicas y mecanismos operativos que, aunque se interpreten a la luz de las nuevas percepciones y valores, corresponden en su estructura a modelos tradicionales de seguridad regional.

Es por lo tanto el concepto de Seguridad Democrática un concepto inoperante que debe ser descartado para retomar a formulaciones tradicionales de los problemas de la seguridad regional? Categóricamente, no. La vigencia hasta hace muy poco tiempo en la región de concepciones de seguridad colectiva y estructuras operativas derivadas de la Doctrina de la Seguridad Nacional en sus diversas interpretaciones criollas, hace necesario recalcar la vocación democrática de las naciones del istmo y su espíritu cooperativo, plasmándolos en un mecanismo de seguridad regional que refleje el nuevo perfil que la región va adoptando como resultado de los procesos de democratización de sus sociedades y, del avance sustantivo e institucional del proceso de integración regional.

La vigencia de un modelo regional de seguridad democrática sirve de respaldo para los procesos de consolidación de la democracia que en algunos casos tienen un carácter marcadamente incipiente. Varios de los estados centroamericanos continuarán siendo estados débiles que enfrentarán problemas de gobernabilidad de distinta índole hasta que pueda considerarse que en ellos se ha consolidado el sistema democrático. La existencia de mecanismos regionales que apuntalen el desarrollo democrático de nuestros países es una necesidad de orden práctico, y el Tratado Marco es uno de estos mecanismos.

¿Habría entonces que descartar el modelo de seguridad regional que, desarrollando los temas relacionados con la seguridad pública y la defensa nacional, se perfila en el Título III del Tratado Marco? Igualmente, no. En la

medida en que la mayoría de naciones que componen el istmo poseen fuerzas militares, es inevitable la consideración del papel que éstas juegan en el contexto regional y la definición de mecanismos que regulen su actuación de acuerdo a los nuevos principios. En este sentido, el Tratado Marco desarrolla en detalle una serie de compromisos y mecanismos derivados de una perspectiva de seguridad cooperativa que refleja el espíritu integracionista de la región y la voluntad de generar nuevos niveles de confianza y entendimiento. Las medidas que en el se contemplan son positivas y necesarias, y contribuyen a la consolidación de la paz en la región centroamericana. Al mismo tiempo, es evidente la necesidad de resolver las aporías que el Tratado Marco presenta en razón del desequilibrio entre los alcances del concepto general y su operativización en una agenda y mecanismos concretos. No se trata simplemente de ajustar la composición de la Comisión de Seguridad o del Consejo de Ministros para que en ellos participen los representantes de las instituciones de gobierno responsables de todos aquellos aspectos abarcados por el concepto de Seguridad Democrática, y que de esta manera se pudieran conocer en él la amplia gama de amenazas a la seguridad de las personas y las sociedades a nivel regional. Sería casi como reunir a los gabinetes de gobierno periódicamente, y su agenda sería, prácticamente, la del desarrollo.

# LA RELACIÓN CIVIL MILITAR EN AMÉRICA LATINA

GABRIEL GASPAR<sup>1</sup>

La relación entre el mundo civil y el mundo militar no ha sido fácil ni lineal en la región. Sin pretender adentrarnos en la historia profunda, es posible constatar que en nuestro pasado reciente (la década de los setenta) la militarización del Estado era un hecho predominante en la región. Este solo dato ponía en evidencia una gran anomalía en el funcionamiento político, reflejaba la grieta existente entre amplios sectores de la civilidad con los uniformados y mostraba lo inacabado de muchos procesos de constitución del estado y la sociedad.

No es posible, dadas las dimensiones de estas notas, adentrarse en las razones más profundas que explican estos diversos procesos nacionales, y solo podemos enunciar grandes tendencias interpretativas. Al respecto, y siguiendo a Alan Angell en su clasificación debiéramos distinguir que en América Latina encontramos a mediados del presente siglo dos grandes tipos de corporaciones militares: por un lado ejércitos profesionalizados y por otro, guardias pretorianas.

A grandes rasgos podríamos señalar que la persistencia de formas de organización "oligárquicas"<sup>2</sup> del Estado y la sociedad provocó sistemas de dominación basados en la primacía del recurso de la fuerza por parte del bloque dominante. Igualmente podemos afirmar que la superación de esa

---

1 Investigador Asociado FLACSO-Chile.

2 Por oligarquía entiendo el bloque dominante que se estructuró en la región en la fase exportadora de fines del siglo pasado, constituido en gran parte por los hacendados, los grandes propietarios mineros y la burguesía comercial. Dicho bloque estableció férreas alianzas con las nacientes fuerzas armadas de la región.

forma de Estado (y de esa modalidad de acumulación), que tuvo lugar desde las primeras décadas del siglo en los principales países de la región, permitió profesionalizar más a las fuerzas armadas y dar paso a entidades burocratizadas de fuerte cohesión institucional.

Así, en los principales países que emprendieron sustantivas reformas económicas y políticas, que implicaron un desplazamiento (a veces parcial) de la oligarquía del poder, se robustecieron poderosas corporaciones militares. Fue el caso de México, Argentina, Brasil, Chile, por citar los casos más claros. Las fuerzas armadas se transformaron Ben especial el Ejército también en un canal de movilidad social, de fuerte composición de sectores medios en su oficialidad, y popular en sus clases y soldados. Se trataba de países que transitaban hacia la sustitución de importaciones, formas más republicanas de gobierno y constituían relativos estados de bienestar, todo ello en medio de un acelerado proceso de urbanización que dejaba progresivamente atrás a la sociedad rural y tradicional.

En la conformación de estos ejércitos tuvieron destacada participación diversas misiones extranjeras que contribuyeron a la modernización militar. Se estructuraron Academias de Guerra, se elaboraron doctrinas militares y atrás quedaron las concepciones de los ejércitos independentistas, con gran influencia en el modelo napoleónico que caracterizó la conformación de la mayoría de las fuerzas armadas en el siglo XIX.

En cambio, en aquellas sociedades donde la oligarquía logró preservar sus posiciones de poder, reteniendo lo fundamental de poder político, la modernización militar se demoró, y persistió la tradicional alianza entre hacendados y Alto Mando que dirigió el Estado a lo largo del siglo. Este fenómeno se dio por lo general en los países de la cuenca del Caribe, y particularmente en Centroamérica. La persistencia de este bloque dominante junto a sus prácticas sociales, políticas y económicas se prolongó hasta adentrada la segunda mitad del presente siglo. Ello repercutió en la profundización de sus inequidades y generó condiciones de una alta explosividad social al cerrarse espacios de participación a importantes sectores de la sociedad. En mi opinión, es posible interpretar a la crisis centroamericana de los años ochenta, como un estallido tardío de la revolución anti oligárquica<sup>3</sup>. De este modo, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, por nombrar algunos, fueron países donde la dominación oligárquica se prolongó hasta adentrada

---

3 Como es conocido, la crisis de 1930, que pulverizó el modelo exportador sobre el cual asentaba su poder la oligarquía sentó las bases para su desplazamiento. Ello no ocurrió en la mayoría de las naciones de la cuenca del Caribe por la derrota de las fuerzas anti oligárquicas. Con posterioridad asistiremos a una lenta conversión económica hacia formas más diversificadas en los años cincuenta y sesenta pero sin grandes transformaciones políticas. La excepción es Costa Rica que a partir de la guerra de 1948 logró un pacto social, que perdura hasta la fecha, con fuerte asiento bipartidista y civilista, dado que a partir de dicha fecha se suprimió a las fuerzas armadas.

la segunda mitad del siglo XX. El caso contrario lo representa México, que se liberó de la oligarquía en los años veinte (con el triunfo de la revolución mexicana), desarticuló al ejército federal de la dictadura porfiriana, y sentó las bases del nuevo ejército mexicano, surgido de la Revolución (y también de la derrota de los ejércitos campesinos de Zapata y Villa).

Un caso particular lo representan aquellos países que sufrieron en las primeras décadas del siglo, invasiones por parte de Estados Unidos. El resultado fue el mismo en todas partes. Al abandonar los países invadidos, los norteamericanos dejaron en su reemplazo Guardias Nacionales que cumplían el rol de seguridad pública y que fueron la base de sustentación de diversas dictaduras, algunas de las cuales generaron dinastías poco heráldicas: los Somoza en Nicaragua; los Duvalier en Haití, Batista en Cuba y Trujillo en República Dominicana, junto a los diversos gobiernos apoyados por la Guardia Nacional en Panamá, hasta que emergiera e liderazgo del general Torrijos. Estas formaciones armadas se transformaron en virtuales cuerpos pretorianos, con débil desarrollo institucional. Como es fácil de comprender, estos cuerpos armados sirvieron como escudo dominador de sistemas políticos excluyentes y autoritarios. Conformaron el ámbito político de sociedades tradicionales y jerarquizadas, poco diversificadas en lo económico, más rurales que urbanas y con profundas desigualdades internas. En muchos casos, establecieron fuertes vínculos con capitales externos (principalmente norteamericanos). Más adelante evolucionaron hacia actividades económicas llegando con el tiempo a transformarse en verdaderas fracciones empresariales, que competían con holgada ventaja con las ramas más productivas del empresariado, lo cual generó no pocos conflictos (como se reflejó en el enfrentamiento de la familia Chamorro con los Somoza a fines de los años setenta en Nicaragua).

Si lo anterior nos sirve de elemento diferenciador de los militares latinoamericanos, también es posible encontrar elementos unificadores. En el período en comento uno de los más influyentes fue el clima que creó la guerra fría y en especial, el impacto de la Revolución Cubana. La mayoría de los países latinoamericanos, ya sea en la década de los sesenta o de los setenta, vieron brotar focos guerrilleros que plantearon un desafío armado al poder constituido, muchos de ellos alentados desde La Habana, luego del triunfo de la revolución castrista. El conflicto bipolar había ingresado al continente.

## **LA GUERRA FRÍA EN LA REGIÓN**

El enfrentamiento estratégico bipolar desencadenó una polarización a escala planetaria que terminó repercutiendo en la región. Pero las realidades

geo estratégicas eran diferentes. En los países de la Cuenca del Caribe la predominancia estadounidense era obvia antes de la guerra fría, en los sudamericanos en cambio, más orientados hacia las alianzas con potencias europeas, la situación era diversa.

Terminada la segunda guerra mundial, Europa estaba destruida, y sus principales potencias habían perdido el protagonismo de antaño. Inglaterra, Francia y Alemania, que en ocasiones anteriores habían balanceado la hegemonía norteamericana en América Latina, estaban abocadas a su reconstrucción y además, para ello necesitaban mantener la mejor relación con Estados Unidos de cuyos recursos dependían para la restauración. De este modo, a mediados de los años cuarenta, la hegemonía estadounidense no tuvo contrapesos en la región. La tesis del panamericanismo (según la cual todos los países del continente tenemos intereses comunes, mas allá de nuestras diferencias en potencial estratégico y en niveles de desarrollo económico, y su diversidad cultural) se impuso ampliamente y se consolidó con la firma del TIAR en 1948 y la constitución de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1954. La OEA como es bien sabido, debutó mediante la legitimación de la invasión a Guatemala, fomentada por el gobierno de Estados Unidos con el fin de derrocar al presidente Jacobo Arbenz

El marcado bipolarismo, con sus resonancias ideológicas (democracia vs totalitarismo) y económicas (libre mercado vs estatización), homogeneizó la visión de las fuerzas armadas de la región, ya fuesen los cuerpos mas profesionalizados sudamericanos, o las Guardias Nacionales formadas por los estadounidenses.

Contribuyó a ello el despliegue de un programa destinado a ese específico fin. Junto al TIAR, el gobierno de Estados Unidos suscribió con la mayoría de los países de la región diversos convenios de colaboración (los denominados Pactos de Ayuda Militar) mediante los cuales transfirió material bélico a las fuerzas armadas latinoamericanas (cautelando un relativo equilibrio entre los diversos países) y estableció líneas de formación de oficiales y tropa. Un destacado papel cumplió al respecto la denominada Escuela de las Américas, localizada en las instalaciones del Comando Sur en el canal de Panamá. En esta escuela se desarrolló un activo programa de formación de elementos de contra insurgencia.

De esta manera, es posible afirmar que la guerra fría homogeneizó a las fuerzas armadas en una visión de país y de sociedad: contra insurgencia, alineamiento con Estados Unidos, anti comunismo y doctrina de Seguridad Nacional. Como recién señalábamos esto se acentuó con el triunfo de la revolución cubana y la expansión de las experiencias guerrilleras en la región. Por cierto, mas allá de los debates ideológicos propios de la guerra fría, las fuerzas armadas latinoamericanas enfrentaron un desafío concreto

en los años sesenta y siguientes, a conformarse diversas organizaciones irregulares que se proponían la toma del poder y en el enfrentamiento con las fuerzas armadas constituidas.

La vocación fundacional de las fuerzas armadas ante sociedades poco integradas.

Pero además de lo anterior, en muchos países de la región, la fortaleza creciente de las corporaciones castrenses (cohesionadas por doctrina, espíritu de cuerpo, verticalidad y jerarquía) contrastaba con la disgregación social fomentada por diversidades étnicas, grandes flujos migratorios, asimetrías sociales y marcados regionalismos. Frente a esta heterogeneidad, a menudo los uniformados se percibían a sí mismos como una, sino la institución capaz de organizar a la Nación. Ante la diversidad de grupos sociales que escasamente podían trascender sus intereses más inmediatos, la visión de Estado y el proyecto de Nación sólo era posible para aquel tipo de institución que estuviese por encima de dichos intereses sectoriales. Sobre esta percepción (y no es un fenómeno exclusivo de las fuerzas armadas latinoamericanas) se erigió una virtual vocación fundacional de parte de las fuerzas armadas respecto a sus respectivas naciones, y ello legitimaba una postura tutelar respecto a la sociedad y a su institucionalidad.

Esta percepción institucional suministró los elementos de una amplia autonomía relativa de muchas corporaciones castrenses respecto a las elites civiles. La contrapartida fue el debilitamiento de éstas, expresada ya sea mediante la debilidad de los partidos políticos (entes naturales para la organización de la ciudadanía) en el caso de las fuerzas más conservadoras, o, para la constitución de un marcado antagonismo entre las fuerzas armadas y partidos que ellos percibían como “enemigos históricos”. La historia de la relación entre el APRA y las fuerzas armadas del Perú es buen ejemplo de ello. Lo mismo podría decirse de la relación entre las fuerzas armadas argentinas y el Peronismo. Un caso inverso lo representan aquellos sistemas políticos que incorporaron a las corporaciones militares al partido de Estado: México y Paraguay.

Esta distancia de la civilidad, y esta percepción fundacional explicaría el porqué en algunas oportunidades de las fuerzas armadas y sus gobiernos, han surgido profundos procesos reformadores de la economía y la sociedad. La búsqueda de construcción de la Nación es un elemento común. Veámos al respecto los intentos reformistas en Bolivia encabezados por los militares luego de la guerra del Chaco. O más cercanamente, la Revolución Peruana que encabezara el General Velasco Alvarado en Perú a partir de 1968. O la recuperación de la soberanía que se propusiera el gobierno del general Torrijos en Panamá por las mismas fechas.

Pero por muy bien intencionadas que puedan presentarse estas experiencias, lo cierto es que reflejaban una autopercepción tutelar del Estado

y a sociedad. En definitiva, intervencionista de la soberanía ciudadana. En el otro extremo del arco ideológico, en la década de los setenta, en América de Sur en especial, abundaron los intentos “fundacionales” protagonizados por diversos gobiernos militares inspirados en la doctrina de seguridad nacional y todo el bagaje anticomunista.

## **EL NUEVO CONTEXTO PROVOCADO POR EL FIN DE LA GUERRA FRÍA**

A fines de los años ochenta terminó la guerra fría. Se acababa el orden mundial que se erigió sobre la base de la derrota de Alemania y sus aliados en la Segunda Guerra mundial.

Este hecho ha provocado (y está provocando) profundas transformaciones en el orden estratégico. Repercute en particular en el replanteo del rol de las fuerzas armadas, y América Latina no escapa a esta mutación.

Mucho se ha escrito sobre este proceso, aquí sólo queremos indicar los temas más relevantes para los efectos de estas notas.

En primer lugar destaca una progresiva pacificación de la región. Mientras otras regiones del planeta (Balcanes, centro de África, periferia no rusa de la ex URSS) con ocasión del fin de la guerra fría experimentaron un rebrote de viejos conflictos, nuestro continente ha evolucionado de una manera inversa. A partir de la década de los noventa es posible observar una creciente pacificación de los principales conflictos de la región: se terminó la guerra en El Salvador, Nicaragua y Guatemala. Se firmó la paz entre Ecuador y Perú. Se abrieron negociaciones en el conflicto interno colombiano. Se han generalizado las medidas de confianza mutua entre diversos estados.

Este proceso de pacificación creciente no debe entenderse como “el fin de la historia” regional, pero supone el fin del principal conflicto armado que ha vivido la región después de la revolución mexicana. En los años noventa, el fin de la guerra desmilitarizó la política en el istmo centroamericano, y ello fue la base para una reducción sustantiva de las fuerzas armadas en efectivos, y también en presupuesto. Por otra parte, se desmovilizaron las fuerzas guerrilleras y en su conjunto, las sociedades centroamericanas empezaron a recepcionar a miles de ex combatientes de uno u otro bando, en un proceso no siempre ordenado ni exitoso.

El fin de los conflictos internos, y el fin de la guerra fría enfrentó a las fuerzas armadas del istmo centroamericano a la tarea de definir sus nuevas misiones en tiempos de paz. Mientras tanto, en América del Sur se vivía otro proceso de desmilitarización, en este caso se trataba del transito de gobiernos militares a gobiernos civiles.

En efecto, por diversas razones, propias de cada proceso político nacional (que van desde la derrota en la guerra de las Malvinas para el fin de la dictadura argentina, hasta la derrota en el plebiscito de 1988 para el general Pinochet), en los países sudamericanos se empezaron a generalizar gobiernos civiles surgidos del voto ciudadano.

Esta es otra característica de América Latina en los años noventa: su proceso de democratización, que no está concluido, pero sí bastante avanzado. La constitución de autoridades civiles crea un nuevo contexto para la relación entre civiles y militares, en el marco de la pos guerra fría. Esta es una relación de nuevo tipo, en plena construcción y respecto a la cual es muy difícil avanzar una generalización a nivel regional. Las situaciones nacionales son muy diversas, se explican por historias recientes -que en algunos casos hereda desconfianzas profundas-, y por los diversos niveles de éxito que ha alcanzado el respectivo proceso de democratización.

Esta nueva relación tiene un problema en el pasado y un desafío para el futuro.

Respecto al pasado uno de los temas más difíciles de resolver es el tema de las violaciones de los derechos humanos y sus secuelas (desaparecidos, secuestro de niños, justicia, reconciliación, etc.) La situación no es homogénea en la región.

En muchos casos, donde hubo transiciones basadas en acuerdos de paz que asumieron una agenda amplia, este tema se inscribió en las bases de la nueva institucionalidad, aún así, no ha dejado de ser un tema problemático. Es el caso de la mayoría de los países centroamericanos. En estos países se vivió una década de guerra real, el tratamiento de las violaciones a los derechos humanos constituyó uno de los puntos centrales de las negociaciones de paz. Se insertaron además en un "paquete" global de reformas políticas, reorganización de las fuerzas armadas, elecciones libres, Informes de Verdad y Reconciliación, junto a Mecanismos de Verificación de cumplimiento de los Acuerdos, generalmente a cargo de Naciones Unidas.

En los sudamericanos, la violación de los derechos humanos está ligada al tema de terrorismo de Estado que se ejerció en los años de dictadura. El advenimiento democrático dio lugar a convulsos capítulos en la relación civil militar que implicó amplios debates sobre la obediencia debida, leyes de punto final y amnistías. Con todo, el tema no está cerrado, como lo demuestra el debate internacional que ha provocado la detención del general Pinochet en Londres.

En este punto cabe distinguir la diferencia entre Centroamérica y Sur América. En el istmo, los temas de derechos humanos fueron incluidos en las agendas de los procesos de paz. Existieron mecanismos de verificación y control, en algunos casos con ayuda de Naciones Unidas (El Salvador y Guatemala). Las amnistías, cuando se dictaron, fueron obra de los gobiernos

civiles posteriores, en el marco de sendos procesos de reconciliación. Las transiciones a la democracia en los países sudamericanos tuvieron diversos tratamientos del tema (referéndum en Uruguay, leyes de amnistía y obediencia debida en Argentina en la primera administración Menem. En Chile fue distinto, la transición siguió el itinerario institucional planificado por la dictadura.

Como resolver el pasado y como organizar el futuro pareciera ser el sino de la relación entre civiles y militares. El futuro tiene que ver con las nuevas definiciones estratégicas que provoca el nuevo cuadro que se configura a partir del fin del enfrentamiento bipolar, en suma, como debe ser la defensa nacional en tiempos de la globalización y la interdependencia. Más allá de las innegables necesidades de concordar en una visión común del pasado recientes y sanar sus heridas, los países latinoamericanos están enfrentados al desafío de diseñar nuevos conceptos políticos estratégicos, ante la apabullante, innegable y poderosa ola globalizadora. Emergen nuevos temas: la relación entre Defensa Nacional e Integración, nuevos conceptos de seguridad regional, desarrollo de las medidas de confianza mutua, inserción internacional de cada uno de nuestro países y de nuestra región en su conjunto. Son todos temas que inevitable y necesariamente deben concitar una respuesta concertada entre civiles y militares.