

**ENTRE LA II CUMBRE  
Y LA DETENCION DE  
PINOCHET**

**CHILE 1998**

**FLACSO - Biblioteca**

**Flacso-Chile**

## Entre la II Cumbre y la detención de Pinochet, Chile 1998

Las opiniones que se presentan en los trabajos, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO-Chile, ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la 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 autorización de FLACSO-Chile.

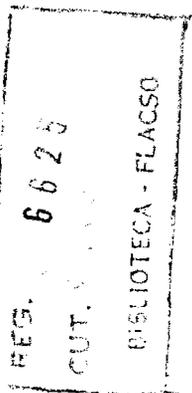
La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO, ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, a través del apoyo a los diversos programas de la institución.

322(83) FLACSO-Chile  
F572 Entre la II Cumbre y la detención de  
Pinochet, Chile 1998, Santiago, Chile:  
FLACSO-Chile 1999  
334 p.  
ISBN: 956-205-134-X

ENCUESTAS POLITICAS / DERECHOS HUMANOS /  
TRANSICION POLITICA / DESARROLLO ECONOMI-  
CO / DESARROLLO POLITICO / ANALISIS POLITICO /  
PARTICIPACION POLITICA / PARTICIPACION SO-  
CIAL / JUVENTUD / MUJERES / POBLACION INDIGE-  
NA / INTEGRACION ECONOMICA / POLITICA EXTE-  
RIOR / PARTIDOS POLITICOS / CHILE

© 1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 109.675. Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa  
Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938-225 9655 Fax: (562) 225 4687  
Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)  
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Indira Palacios, Marcela Zamorano, FLACSO-Chile  
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile  
Diseño portada: A•DOS Diseñadores  
Impresión: LOM Ediciones



# INDICE

<b>Presentación</b>	5
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
<b>CHILE Y LAS AMERICAS</b>	
<b>Nuestros miedos</b>	11
<i>Norbert Lechner</i>	
<b>Visiones latinoamericanas: Latinobarómetro 1998</b>	29
<i>Marta Lagos C.</i>	
<b>El penúltimo año del siglo en América Latina</b>	47
<i>Gabriel Gaspar T.</i>	
<b>El proceso de Cumbres Hemisféricas: la nueva agenda de cooperación en las Américas</b>	63
<i>Carlos Portales C.</i>	
<b>POLITICA: EL PROCESO CONTRA PINOCHEF Y LOS DERECHOS HUMANOS</b>	
<b>Balance de la Política de Derechos Humanos en la transición chilena a la Democracia</b>	87
<i>José Zalaquett</i>	
<b>Pinochet y la justicia. Una reflexión sobre los cambios en el derecho</b>	99
<i>Rogelio Pérez P.</i>	
<b>El juicio de la historia. Espectros de pasado</b>	113
<i>Detlef Nolte</i>	
<b>Las agendas del sector Defensa y Pinochet</b>	125
<i>José Luis Díaz</i>	
<b>Reacciones de la Cancillería chilena durante el caso Pinochet</b>	137
<i>CEDOC</i>	

## **CIUDADANIA, PARTICIPACION Y POLITICAS SOCIALES**

**Chile 1997-1998. Las revanchas de la democratización incompleta** 153

*Manuel Antonio Garretón M.*

**Participación en políticas sociales: percepción de los usuarios** 167

*Marcela Noé E.*

**El control ciudadano de la Plataforma de Beijing: un proceso social en construcción** 191

*Teresa Valdés E., Indira Palacios V.*

**Rediseño de los partidos políticos** 217

*Carlos Eduardo Mena K.*

**La problemática indígena en el Chile actual** 229

*Gerardo Zuñiga N.*

**Adolescentes/Jóvenes: que poco sabemos de ellos** 255

*José Olavarría A.*

## **ECONOMIA**

**La economía chilena en 1998** 279

*Oscar Muñoz G.*

**Chile en la Cuenca del Pacífico. La importancia de APEC** 295

*Andrés Angulo F.*

## **RELACIONES EXTERIORES**

**Los desafíos de la política exterior chilena durante 1998** 303

*Paz V. Milet G.*

**Chile-Perú: revisando las agendas con una mirada de futuro** 311

*Francisco Rojas Aravena*

**El programa de Cooperación Horizontal de Chile** 321

*Sergio Gómez E.*

**Autores** 334

# EL PENULTIMO AÑO DEL SIGLO EN AMERICA LATINA

Gabriel Gaspar T.

## Introducción: los principales procesos en la región terminada la guerra fría

A una década de concluida la Guerra Fría, América Latina presenta un panorama donde confluyen nuevos temas junto con la reedición de otros más antiguos. Mil novecientos noventa y ocho fue el penúltimo año del siglo, y un buen ejemplo de las principales tendencias que cruzan la realidad regional en las postrimerías de la centuria.

Si establecemos el corte histórico en el fin de la guerra fría (1989 tomando como hito la desaparición del muro de Berlín), nuestra región muestra significativos cambios en comparación con su historia reciente. La emergencia de nuevos procesos, que modifican el desenvolvimiento que hasta entonces la había caracterizado, nos permiten hablar de que ingresamos a una nueva fase histórica, que es por lo demás, parte integrante de un proceso mayor: el tránsito del orden mundial de la época del bipolarismo hacia un nuevo orden que está aún en conformación.

En mi opinión esos procesos emergentes en la región son:

- a) El despliegue de un heterogéneo pero mayoritario proceso de democratización.
- b) Los avances en el proceso de integración regional, como respuesta a la globalización.

- c) Un paulatino proceso de pacificación, en el contexto del rediseño de la problemática de seguridad regional.

Por cierto estos no son los únicos procesos de la región, pero son en su conjunto los más novedosos en relación a nuestra historia reciente. En décadas precedentes nos caracterizábamos por la generalización de diversos regímenes de facto, por cruentas guerras civiles y por un dramático cuestionamiento acerca de cuales debían de ser los cursos del desarrollo, en medio de un mundo en cambio.

El año pasado fue un buen resumen de toda esta problemática y el propósito del presente artículo apunta a reseñar el desenvolvimiento de cada uno de estos procesos, lo que por razones de exposición lo hacemos separadamente; aún cuando es necesario advertir que la realidad es una sola y como es sabido, tiene múltiples determinaciones.

### **a) El proceso de democratización. Avances y problemas**

Mil novecientos noventa y ocho fue un año en que prosiguió desplegándose el proceso de democratización de América Latina. Se realizaron importantes avances, pero también emergieron -o profundizaron- nuevos problemas.

Para empezar, si para la democracia es indispensable la realización de elecciones, por ellas no nos quedamos el año que recién pasó. Tuvimos elecciones presidenciales (acompañadas de parlamentarias en varios casos) en Costa Rica, Colombia, Ecuador, Paraguay, Brasil y Venezuela. Además de las presidenciales, en el calendario electoral del año pasado debemos de agregar numerosas elecciones de gobernadores provinciales, y diversas municipales. También en el plano de las consultas cívicas tuvimos el referéndum panameño sobre la re elección presidencial que conculcó las ansias del Presidente Pérez Balladares de optar a un segundo período.

Pero si las elecciones son un requisito de las democracias, también estos procesos sirvieron para demostrar sus límites, porque en varios países fuera de las elecciones, existe una débil institucionalidad que termina por conformar un entorno poco propicio para que se exprese la voluntad ciudadana sin cortapisas.

A inicios de año tuvimos elecciones en Costa Rica. La pequeña, cívica y ordenada nación centroamericana mantuvo su tradicional comporta-

miento ciudadano. Esta vez el triunfo correspondió al partido Unidad Social Cristiana, operándose una pacífica alternancia al abandonar el poder el social demócrata Partido de Liberación Nacional. Eso sí un dato para analizar, la abstención subió varios puntos, aunque votaron más del 70% de los ciudadanos (lo que sería todo un récord en otras naciones de la región) para la democracia "tica" es un síntoma preocupante que hay que atender. Con todo, Costa Rica preserva lo fundamental de su encomiable sistema político, la garantía de un espacio reconocido para elegir autoridades y resolver las principales demandas de la población.

Paraguay mostró el más curioso y anómalo proceso electoral al estar preso el principal candidato. Como es sabido, en las elecciones internas del partido de gobierno triunfó ampliamente el ex General Lino Oviedo, principal rival del Presidente Wasmosy y del otro aspirante presidencial, José María Argaña. En una convulsa, confusa y desgastante crisis política, al final la nominación presidencial recayó en el candidato a Vice-Presidente Alfonso Cubas Grau, dado que Oviedo terminó en prisión por decreto de su camarada de partido, el Presidente Wasmosy. Los colorados ganaron la elección muestran su capacidad de convocatoria popular y era innegable la simpatía que el general encarcelado despertaba entre su militancia. Sin embargo, el ascenso de Cubas Grau y la posterior liberación de Oviedo no resolvió la crisis dado que esta estaba instalada al interior del partido de gobierno. La oposición no logró capitalizar el desgaste de los colorados y por el contrario, sufrió una fuerte derrota. Liberales y "encuertristas" entraron en hondos procesos autocríticos en el segundo semestre. Pero lo que quedó claro es que la trilogía clásica del poder en Paraguay: la alianza entre partido, gobierno y Fuerzas Armadas (F.A.A) estaba profundamente afectada en su unidad interna. Todo ello estallaría meses más tarde con trágicos sucesos y la renuncia del recientemente electo Presidente. Paraguay es uno de los tres casos, junto a México y Cuba, donde se expresa la dificultad de los regímenes de partido de estado a transitar hacia un sistema de democracia competitiva.

Colombia tuvo elecciones en medio de una virtual guerra. La guerra interna no es novedad en ese país, pero en la actualidad se dan varios fenómenos nuevos. En primer lugar destaca la consolidación del poder de las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia (FARC), que le propinaron a lo largo del año contundentes golpes al Ejército, las batallas del Caquetá, del Callejón de la Llorona, la toma de Las Delicias, por nombrar algunas, muestran que la guerrilla que dirige Manuel Marulanda ("Tiro Fijo") hace tiempo alcanza una madurez

bélica que le permite operar a niveles de batallón y proferirle graves derrotas al ejercito. Esa es otra novedad, las FF.AA colombianas hace rato transitan por el callejón de la amargura, mal equipadas, peor dirigidas y además, traspasadas por problemas de corrupción. Pero la principal novedad del proceso colombiano es la voluntad de iniciar negociaciones de paz. El Presidente electo, Andrés Pastrana se entrevistó con la comandancia general de las FARC y logro un acuerdo para iniciar a corto plazo un proceso de negociaciones de paz. La agenda será amplia (reformas políticas, medidas económicas y sociales, derechos humanos, etc.) por lo cual el proceso recién se esta iniciando, pero eso es lo importante. La otra novedad importante es que los EE.UU han cambiado su actitud hacia Colombia, a diferencia del periodo de Samper, esta vez han abierto una política de entendimiento con la nueva administración, que llega hasta apoyar las negociaciones con la guerrilla. De hecho, representantes del Departamento de Estado de ese país se entrevistaron en Costa Rica con miembros de la comandancia de las FARC. En suma, en Colombia las elecciones se desarrollaron en medio de la guerra y ella misma es uno de los principales puntos de la agenda del nuevo gobierno.

Ecuador también tuvo elecciones presidenciales. Triunfó ampliamente Jamil Mahuad. El país había vivido un prolongada crisis política inaugurada con la destitución del bufonesco Abdala Bucaram recluido desde entonces en Panamá en medio del descrédito general. La administración del Presidente interino Fabián Alarcón sirvió para reorganizar la institucionalidad y sobre esa nueva base elegir al nuevo Presidente en mayo pasado. El ascenso del nuevo Presidente se hacia en condiciones difíciles: graves dificultades económicas y el término de las negociaciones de paz con Perú en torno a la disputa del río Cénepa. En esto último le fue bien, pero la economía acarrea problemas mayores: a los estragos del “Niño” y la “Niña” se sumó la baja del precio del petróleo, las dificultades de la comercialización del banano, y más encima, las dificultades generadas por la crisis asiática y la inestabilidad brasileña. Todo ello estallará al año siguiente, pero muestra que pese a haber nueva institucionalidad, a nominarse autoridades reconocidas, es decir, a resolverse los principales problemas políticos, la persistencia de dificultades económicas y sociales puede desestabilizar a un país.

Colombia, Ecuador y Paraguay tuvieron sus elecciones en el mes de mayo, las autoridades asumieron en los meses siguientes. En el segundo semestre tuvimos elecciones en Brasil (agosto) y en Venezuela (diciembre).

El coloso sudamericano fue a elecciones, en medio de temblores económicos provocados por la crisis asiática. Ganó ampliamente el Presidente Cardoso quien postuló a su reelección, que en un gesto de honestidad política poco frecuente en tiempo de elecciones, advirtió que aplicaría un riguroso plan de ajuste. Este no fue suficiente y a los pocos meses de asumido el mando tuvo que devaluar el real, ahondando las incertidumbres económicas. Pero es una crisis que se desarrolla en medio de una gran estabilidad política. De alguna manera esta elección cierra el ciclo de la transición brasileña. Por primera vez desde la interrupción de 1964 (destitución del Presidente constitucional João Goulart), un Presidente electo por la ciudadanía traspasa el mando a otro de similar origen, aunque fuese la misma persona. Si bien los Presidentes Sarney e Itamar Franco surgieron de procesos institucionales, lo hicieron en circunstancias anómalas. El primero como resultado del fallecimiento del Presidente electo, Tancredo Neves, el segundo como producto de la destitución de Collor de Melo, Cardoso es el primer mandatario civil que culmina regularmente su mandato, y lo entrega a quien vence en las elecciones. No pasaba desde hace más de 30 años. En Brasil hay un nuevo sistema político luego de la larga dictadura militar, existe un nuevo y sólido sistema de partidos, las FF.AA han vuelto a su rol profesional, y esas son buenas bases para enfrentar cualquier crisis.

En Venezuela la certidumbre del triunfo de Chávez provocó todo tipo de incertidumbres políticas y económicas. Luego de dramáticos e inútiles esfuerzos de los partidos tradicionales (Acción Democrática y Partido Social Cristiano de Venezuela (COPEI)) por conformar un bloque que parase la candidatura del Coronel Hugo Chávez, éste terminó por derrotarlos ampliamente en las urnas. Venezuela vivió uno de sus peores años económicos, y la que fuera otrora la economía latinoamericana con mejor ingreso per capita, hoy enfrenta una situación de pobreza generalizada. En un medio donde además la clase política está muy desprestigiada, por ineficacia y también por casos de corrupción. Este fenómeno ya se había anunciado en la elección pasada con el triunfo de Rafael Caldera, quien había encabezado un rearme moral de la política pero que durante su gestión tuvo un deficitario manejo macroeconómico. Chávez encabeza una disconformidad social y una profunda crítica al sistema político que busca mecanismos institucionales de reforma, mediante la promesa de convocar a una Asamblea constituyente.

En suma, *la democracia en América Latina es un proceso en curso*, donde hay países que tienen ya consolidado un nuevo sistema político

(Brasil, Bolivia, Argentina, entre otros), otros donde éste está afianzándose y otros que atraviesan por fuertes crisis (Paraguay, Ecuador, Colombia). Pero que existan elecciones no implica que todo sea color de rosa.

Para empezar, en el plano político pueden convivir las elecciones y los partidos políticos, con el autoritarismo y las regresiones. El caso más palmario es Perú. Durante 1998 prosiguió el sistemático proceso de concentración de poderes a favor del poder ejecutivo. El Presidente Fujimori, ejerce una fuerte injerencia en el poder judicial, destituyendo o interviniendo los mecanismos institucionales de control de las autoridades, como el Tribunal constitucional. La dócil mayoría parlamentaria que detenta -facilitada por la hecatombe de los partidos tradicionales- le permite legitimar sus diferentes decretos, asimismo, su intervención en el poder judicial le posibilita ratificar “legalmente” sus principales decisiones, entre ellas, rechazar por la vía administrativa la petición de más de un millón de ciudadanos de someter a referéndum la aceptación de una segunda re elección del Presidente Fujimori. Este proceso, de autoritarismo “legalizado” que arrancó en abril de 1992, proyecta el próximo año a un tercer mandato del actual mandatario, que así cumpliría más de 16 años en el poder (1990 - 2006).

Sin embargo, en el año que culminó se produjo un importante cambio en las “alturas del Estado”. Desde su instalación, el fujimorato había reinado sobre la base de un trío de poder: el Presidente, el jefe de las FF.AA, (Gral. Nicolás Hermoza), y el “asesor” Vladimiro Montecinos, jefe real del poderoso Sistema de Inteligencia Nacional. A fines del pasado año, Hermoza paso a retiro, cosa que debería haber sucedido hace varios años de acuerdo al normal ascenso del escalafón de las FF.AA peruanas. Son muchos los que interpretan el movimiento como un incremento del poder de Montecinos, quien acomodó en puestos claves del ejército a sus compañeros de promoción de los tiempos de su paso por la Escuela militar.

En medio del generalizado proceso de democratización latinoamericano, el Perú representa el caso más flagrante de involución. También representa el silencio de la diplomacia latinoamericana ante un Estado que ha sido reiteradamente denunciado en la Corte Interamericana de Justicia, la cual ha fallado a favor de los reclamantes, ya sea por casos de tortura, de atentados contra la libertad de prensa, denegación de justicia, e inclusive por haber condenado a militantes chilenos del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) a cadena perpetua bajo el delito de “traición a la Patria” (sic). El tema es más amplio, las

dificultades de la democracia peruana (y su tendencia al autoritarismo) no son nuevos, descansan, o reflejan los problemas de una sociedad poco integrada, de un Estado que no acaba de cumplir su rol “nacional” y de una débil sociedad civil. No es de extrañar entonces que los partidos sean débiles, y que las soluciones mesiánicas (sean del tipo fundamentalista como Sendero o del populismo fujimorista) encuentren cabida.

En la base de las debilidades del proceso democrático latinoamericano están también las enormes desigualdades económico sociales que se reflejan en el continente. En la actualidad son más de 200 millones los que arañan en la línea de pobreza, en un continente que paradójicamente, a lo largo de la década de los noventa ha experimentado momentos de notorio crecimiento. El tema es más complejo cuando la evolución de las comunicaciones ha “achicado al mundo”, es decir, en casi todos los rincones del continente hay acceso a la radio, a la TV o al cine. Los latinos de fin de siglo, a diferencia de sus abuelos de comienzos, saben que existe una vida mejor, diferente a la de ellos. En los países que conforman la cuenca del Caribe (Centro América, México y el Caribe propiamente tal) la solución lo representa la migración hacia los EE.UU. creándose un activo, ilegal y productivo fenómeno migratorio. Paradojas de la globalización, gracias a esta migración muchos países sobreviven sin problemas sus penurias merced a las remesas de los “braceros” a sus familias. El Salvador, Nicaragua, Haití, México, Guatemala, entre otros, compensan muchos de sus déficits merced a un flujo de dólares provenientes de los ahorros de los migrantes. De no contabilizarse con las remesas, las cuentas nacionales no cuadrarían.

Pero la pobreza es un concepto relativo. Es probable que muchos habitantes “pobres” de los países rioplatenses vivan mejor que las capas medias centroamericanas o mexicanas. Pero ellos se comparan con su pasado reciente, cuando merced a la expansión económica de comienzos de siglo, y al vigoroso movimiento migratorio, se desarrolló uno de los estados de bienestar más logrados de la región. Por generaciones argentinos y uruguayos crecieron al amparo de servicios públicos baratos -sino gratuitos- y eficientes, que permitieron una movilidad social sobre la cual se erigió una poderosa y extendida “clase media”. Hoy, en los tiempos del adelgazamiento estatal, de la rentabilidad de las empresas y servicios públicos, de la privatización y la desregulación del mercado laboral, estamos en presencia de un implacable proceso de pauperización de las capas medias. De alguna manera, a los venezolanos les pasa lo mismo, del *boom* del petróleo de los años setenta que los llevó a tener uno de los per capita más altos de la región, han pasado en

los últimos años a una situación de pobreza para la mayoría. El empobrecimiento de las capas medias es quizás más duro de soportar que la pobreza de aquellos deciles de la población que siempre han estado en la misma condición. Es probable que un “pobre” argentino como hoy más carne de res que un empleado mexicano, pero sentirá su miseria en mayor medida. El contrapeso lo representa la masificación del crédito privado (vía tarjetas de crédito y generalización de financieras de todo tipo) que permite crear lo que el sociólogo chileno Tomás Moulián denomina el desplazamiento del ciudadano al consumidor, caracterizado por su endeudamiento.

Asimismo, estamos en presencia de un temprano “*desencanto con la democracia*”. Los países que salieron de prolongadas dictaduras militares, o los que alcanzaron la paz en Centro América luego de más de una década de guerra civil, cifraron grandes esperanzas en la democracia y en la paz. Por cierto, los objetivos de estabilidad política, de orden y tranquilidad coparon la atención de estas sociedades en los primeros años de la transición o de la pacificación, pero ya han pasado algunos años, se han sucedido nuevos gobiernos, y a estas alturas es claro que la “alegría no llegó para todos”. Peor aún, las sucesivas crisis económicas que han golpeado a la región (el “tequila” de 1994 y recientemente el “efecto zamba”) han mostrado que la globalización no está exenta de crisis, y que los sacrificios que se impusieron a las poblaciones para asegurar un mañana prospero, no han sido suficientes. Cuando los gobernantes de hoy convocan a nuevos sacrificios, es comprensible que buena parte de la población se resienta y rechace a los partidos, a las elites. Las mayorías insatisfechas son crecientes en la región, y están dando lugar a la emergencia de diversos tipos de liderazgos que desafían las representaciones tradicionales. Chávez es un buen ejemplo, de alguna manera Oviedo también lo expresó en su momento. En la base del poder de Fujimori también encontramos elementos similares, aunque los destinos hayan sido diferentes.

En la región del Caribe la democracia muestra algunos casos problemáticos. Haití no logra estabilizarse, peor aún, el proceso democrático se resiente con la paralización del parlamento y la prosecución del *impasse* con el Presidente. La decisión de este último de disolver el congreso y gobernar por decreto es obviamente una anomalía. Todo esto en medio de la persistencia de una miseria inenarrable. La demolición sistemática que hizo el duvalierismo de la sociedad y de su economía durante décadas es la base estructural de estas dificultades. El principal partido de oposición, la Organización del Pueblo en Lucha (OPL) ha sufrido un revés con la disolución del

Parlamento donde tenía mayoría, además, ha vivido el hostigamiento a sus líderes, incluido el asesinato de un senador de sus filas. Del otro lado, la figura del ex Presidente Aristide se proyecta como el verdadero poder detrás de Preval, y se prepara para presentarse en las próximas elecciones.

Cuba es otro caso singular. Es la última rémora de la guerra fría en la región. Pese a que el año inició con la visita papal y promesas de apertura política, a corto andar el régimen reafirmó su voluntad de no innovar en materia política, a cambio de la mayor apertura económica posible. Por su parte, los EE.UU han mantenido invariable su política de aislamiento y cerco. La inflexibilidad de ambas posiciones pronostican la persistencia del conflicto y entre medio, una difícil situación económica para la mayoría de la población.

## **b) El proceso de integración**

La economía regional vivió un trago amargo en el año que culmina. La crisis asiática volvió a poner al desnudo flancos vulnerables de la modalidad de inserción al mercado mundial que han adoptado la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años, al igual que lo había hecho el “efecto tequila” en 1994. La devaluación mexicana afectó en especial a México y Argentina, ambos países cayeron en PIB el año siguiente de manera dramática, pero a diferencia de aquella oportunidad, hoy la crisis afecta a la mayoría de los países de la región.

La crisis repercute en la región a través de diferentes mecanismos, pero sumados arrojan una interrogante de incertidumbre sobre el futuro de la estabilidad económica, lo cual repercute en la confianza de la inversión extranjera. América Latina que había gozado en años anteriores de un saludable flujo de capitales externos, esta vez lo ve contraer. Como el ahorro interno de los latinoamericanos nunca ha sido una virtud, las dificultades de inversión se acrecientan, y sin inversión ya sabemos que no es posible incrementar el producto. Además, elevados déficits en cuenta corriente, no siempre bien cubiertos por disponibilidades de reservas o flujos de capital, empeoran el cuadro, hasta el ordenado Chile llega a tener un déficit superior al 6%. La situación se complica con el descenso del valor de las exportaciones de materias primas (petróleo y cobre son buenos ejemplos de ello). Durante 1998 la mayoría de los países latinoamericanos debieron ajustar a la baja sus presupuestos y sus metas de crecimiento.

Los ajustes mayores los vivieron los principales países petroleros (México y Venezuela, que disminuyeron sus ingresos en cerca de 5.000 millones de dólares cada uno, Ecuador ya lo relatábamos). A su vez, las devaluaciones asiáticas provocan la pérdida de competitividad de algunos productos latinoamericanos, en especial en aquellos que por razones anti-inflacionarias, preservan paridades cambiarias relativamente fijas (Brasil, Argentina, Chile). El tema desborda a América Latina y se transforma en uno de los principales desafíos del sistema económico internacional, colocando en la agenda internacional el tema de la regulación de los flujos de capital, el papel de los mecanismos de regulación y su necesaria reforma. Es un tema global, pero en 1998 repercutió de manera particular en la región.

El proceso de integración prosiguió su curso, pero se desaceleró en 1998. En primer lugar, luego de grandes expectativas, se desarrolló la II Cumbre de las Américas. Como es sabido, el mecanismo es continuador de la reunión de Miami en 1994, y fue convocado por los EE.UU para conformar un “gran mercado desde Alaska hasta la Patagonia”. También por todos es conocido que por razones de política doméstica, el gobierno de los EE.UU no obtuvo de su congreso la aprobación de la “vía rápida” para iniciar negociaciones. Así quedó sellada la suerte de la ampliación del Tratado de libre Comercio de América Latina (NAFTA), y en la puerta de la iglesia, como novia vestida y alborotada, quedó Chile a quien en diciembre de 1994 se le había invitado formal y públicamente a formar parte del nuevo bloque, como primer paso para integrar después a las restantes economías latinoamericanas. Significa eso que el NAFTA se acabó? Para nada, porque los tres países que lo integran cada uno, a su manera, ha sabido sacar algún provecho del acuerdo, lo que es legítimo y predecible. Lo que sí murió es la vía de “ampliación del NAFTA hacia el sur” como mecanismo de relación entre esos países (en especial EE.UU) y los restantes latinoamericanos. Entonces surgió la idea de crear el ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) y se adoptó un conjunto de mecanismos para estudiar el proceso, y se conformaron las correspondientes comisiones, que cada cierto tiempo se reunirán en Miami para constatar los avances e instar a resolver los diferendos. Desprovisto de su plato principal (el acceso preferente a la economía norteamericana) la oferta de EE.UU perdió mucho atractivo en la región, la promesa de un ALCA para seis años más adelante quedó concretada en algo que es lo que recién relatábamos: sesiones de algunos funcionarios en Miami.

¿Puede el ALCA transformarse en un motor de la integración regional? Están todos los países de la región convencidos de que es la mejor ruta?

Difícil pregunta, pero veamos los intereses de los países más grandes. México ya ingresó al mercado norteamericano, y pagando grandes precios: cuotas de petróleo preferente, mecanismos en materias ambientales y laborales, diversos costos políticos altos para un país tradicionalmente nacionalista y orgulloso de su tradición, en fin. Pero México ya está en el mercado norteamericano, de hecho ya estaba antes del NAFTA. Pagó grandes costos por regularizar esa situación que compromete a más del 80% de su comercio exterior. ¿Estarán interesados los empresarios mexicanos en que ese mercado que lograron abrir a grandes precios, se abra para sus competidores brasileños o argentinos? La historia dirá.

Brasil por su parte tiene un comercio exterior más diversificado que México, y además proyecta con fuerza su irradiación hacia el ámbito Mercosur, teniendo un amplísimo mercado interno y una industria volcada hacia él en gran medida. Brasil que es una potencia con 800.000 millones de dólares de producto interno, ¿tiene las mismas urgencias, las mismas necesidades, la misma óptica para apostar casi todo o nada al ALCA? ¿Estará particularmente interesados en ir a una negociación con los EE.UU sobre el tema, de la mano de un acuerdo regional? No es comprensible que sea cauto? Argentina, comprometida entre su proyección económica hacia Mercosur, Sudamérica y Europa, y su diplomacia "carnal" con los EE.UU tironeada a ratos por su alianza económica con Mercosur y su alianza política con Washington, ¿estará dispuesta a indisponerse con su vecino y principal socio económico por un acuerdo comercial panamericano? Entonces si los mexicanos, los brasileños y los argentinos (y ahí va más del 80% del PIB latinoamericano) ven con distancia -por razones diversas- un acuerdo apresurado sobre el ALCA, ¿qué se puede esperar? Solo lo que está y seguirá pasando: una serie de reuniones de funcionarios en Miami.

Mil novecientos noventa y ocho mostró algo que se ha insinuado a lo largo de los últimos años. El camino más concreto de integración en América Latina sigue siendo el de carácter sub regional. Mercosur prosiguió su marcha, aún cuando se afectó con el impacto de la crisis asiática, y con los vaivenes de la economía brasileña. La devaluación del real, si bien no fue tan traumática como la mayoría la esperaba, afectó al proceso integracionista, ya que diversas medidas adoptadas por las autoridades brasileñas repercuten en sus socios, en especial en Argentina. La Comunidad Andina de Naciones no pasa por un buen momento, en gran parte, porque la mayoría de los países que la integran tienen que enfrentar diversas crisis internas (ya hallamos de cómo caminaron en 1998 las economías ecuatoriana, colombiana y

venezolana). En ese contexto, los acercamientos entre Mercosur y la CAN no avanzaron substantivamente.

La integración -o más bien concertación- política también se afectó. El Grupo de Río enfrentó uno de sus primeros problemas de crecimiento en 1998. En la reunión de Panamá (septiembre) no logró concretarse el pedido de incorporación al mecanismo que habían planteado los países centroamericanos y la República Dominicana. Las razones que explicarían estas dificultades son variadas, pero lo concreto es que se perdió la posibilidad de constituir y consolidar una instancia política que hubiera implicado una nueva concertación regional. Hoy en día Centro América participa en el Grupo a través de un representante, al igual que los países del Comunidad Caribeña y Mercado Común del Caribe (CARICOM). ¿Cuál será el camino que siga el proceso de concertación política latinoamericana? En los tiempos actuales, y sobre todo mirando los sustanciales cambios que está provocando el conflicto en los Balcanes (expansión de atribuciones de la OTAN, deficiencias del mecanismo de seguridad colectiva de la ONU, reacomodo de las potencias en la lucha por la hegemonía), se hace más necesario que nunca una presencia colectiva latinoamericana en el ámbito internacional, para tratar los problemas de la región. Es claro que la Organización de Estados Americanos (OEA) tiene límites (más allá de su curriculum histórico y su grado de eficacia) dado que también debe responder a otro objetivo: servir de puente para el dialogo de América Latina con los EE.UU. La dificultad radica en que en muchos de los temas internacionales y regionales, los intereses son diversos, comprensiblemente, porque uno es una súper potencia y los otros somos países emergentes.

El otro mecanismo, el de las Cumbres Ibero Americanas, parece estar tocando fondo. En esta oportunidad el encuentro de fin de año en Oporto mostró que el mecanismo, que surgió con fines más bien culturales con ocasión de los 500 años, ya cumplió buena parte de su cometido. Pero ha generado un puente continuador, que se conformará en junio de 1999 con ocasión de la primera cumbre Euro Latinoamericana a efectuarse en Río de Janeiro.

En suma, la integración económica se desaceleró en 1998 y la concertación política enfrenta nuevos problemas, en medio de fuertes cambios.

### **c) La pacificación**

La paz y la guerra también se movieron en 1998. A fines de año se firmó un acuerdo de paz entre Ecuador y Perú que puso fin al conflicto en la cordillera del Cóndor, principal conflicto de carácter ínter estatal de la región. Este proceso sirvió para demostrar las potencialidades de los acuerdos subregionales de seguridad. En este caso, los llamados países Garantes del Protocolo de Río (EE.UU, Brasil, Argentina y Chile) además de supervisar el cumplimiento del alto al fuego y la separación de fuerzas en los altos del río Cénepa, obtuvieron de los dos países en conflicto, el mandato para proponer una fórmula de solución. En la práctica mutaron de garantes a mediadores, y con éxito.

En cuanto a la guerrilla, tanto en Colombia como en Chiapas se abrieron espacios de negociación. En el caso colombiano, en gran parte esto se explica por la intensidad que alcanzó el conflicto a lo largo del año, donde la guerrilla, en especial las FARC propinaron reiteradas derrotas al Ejército. El Presidente electo, Andrés Pastrana se entrevistó antes de asumir su mandato con la comandancia general de las FARC, en dicha oportunidad se prefijó un itinerario para iniciar las negociaciones, que se cumplió cabalmente en los meses siguientes. Las primeras reuniones se desarrollarán ya en el actual año y será tema de futuro análisis, lo que queda en claro es que en Colombia la agenda de negociación es amplia, implica temas constitucionales, económicos, reformas sociales, derechos humanos, y como lo enseña la experiencia centroamericana al respecto, es probable que el alto al fuego, la separación de fuerzas y la desmovilización de las tropas sea un producto del proceso de negociación y no su punto de partida. El pronóstico más probable es que en los próximos años tengamos negociación en el marco de una guerra interna. La complejidad de la situación colombiana, la diversidad de actores políticos y militares que actúan en el conflicto obliga a ser realista respecto a las posibilidades de un acuerdo pronto.

En Chiapas, después de casi dos años de suspendidas las conversaciones, estas se reanudaron parcialmente. A diferencia de lo que ocurre en Colombia, en el sureste mexicano no hay guerra, ni menos combates pero sí mucha violencia. El zapatismo ha ensayado diversos mecanismos para romper el inmovilismo y forzar una reapertura de negociaciones, el gobierno por su parte se queja de lo que denomina una falta de real voluntad del Subcomandante Marcos y su gente de ponerle fin al conflicto.

En la práctica el conflicto se estanca en la negociación, pero eso no impide que la realidad económica y social de la región se siga expresando con todas sus contradicciones. En el escenario político mexicano están contempladas elecciones presidenciales para el año 2000. Analistas varios sostienen que Marcos está esperando un cambio de gobierno para tener mejores condiciones de negociación, otros estiman que el gobierno prefiere una estrategia de dilación en la negociación mientras socava vía gasto público la adhesión de los simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y controla militarmente la región. En los hechos se trata de un conflicto no militar -en realidad, nunca lo fue, salvo los combates de los primeros días de 1994- y comprueba las tesis de quienes sostienen que se trata más bien de un conflicto de naturaleza étnica cultural, con dramáticas expresiones económicas y sociales. Quien conozca la región chiapaneca coincidirá que se trata de una de los puntos de América Latina que concentra todas las injusticias y discriminaciones del continente.

En Centro América se viven los años de la pacificación. El Salvador cumplió más de seis, a partir de los Acuerdos de Chapultepec, de enero de 1992. Nicaragua ya va en el segundo gobierno electo luego de que los sandinistas pasaran a la oposición. Los acuerdos de paz en ambos países se han cumplido en lo medular, si bien hay problemas de violencia (pandillas, secuestros) son en su mayoría delitos comunes, cometidos en algunos casos por ex combatientes no reinsertos, pero corresponden más a temas del fuero penal. En Guatemala en cambio, la violencia sigue manteniendo tintes políticos, pocos sí, pero significativos. El caso que más descuella es el asesinato a comienzos de año del obispo de Guatemala, Juan Gerardi asesinado a los dos días de haber presentado el Informe de Reconstrucción de la Memoria Histórica, que precisaba la responsabilidad del ejército y la guerrilla en la violación de los derechos humanos. El mencionado Informe REMHI indica que más del 90% de la responsabilidad recae sobre las FF.AA. Pese a que ya ha transcurrido más de un año del brutal crimen, a la fecha no hay indicios de solución y si mucha desinformación, incluso se trató de inculpar a un sacerdote en el crimen. La paz en Guatemala todavía tiene poderosos enemigos.

## **Balance y perspectivas**

Mil novecientos noventa y ocho fue el penúltimo año del siglo XX. En América Latina lo vivimos como acostumbramos los latinos: arrastrando problemas de vieja data, sorprendiéndonos de nuevos temas, y

combinando la búsqueda de estabilidad con las diversas dinámicas de cambio, no todas para mejor. Para los afanosos en estudiar la región se verificó una vez más que se trata de un objeto de estudio muy cambiante y a ratos medio caótico. En suma, América Latina es tan diversa como intensa. Probablemente, quienes estudien el sistema político belga o suizo no tengan los mismos desafíos.

La presentación que hemos hecho muestra las principales dinámicas de cambio de la región. No obstante, metodológicamente es preciso incorporar la región en su contexto, que condiciona la realidad de los países, aunque no la determina. Ese contexto es el de una economía cada vez más globalizada y de una fuerte competencia por la hegemonía entre las principales potencias luego de derruido el esquema bipolar vigente desde 1945.

En este último punto, es preciso advertir, que la recomposición de las hegemonías que está en curso a escala planetaria, una vez superado el orden bipolar vigente entre 1945 y 1989, ha repercutido en América Latina en varias dimensiones. Mil novecientos noventa y ocho confirmaron esas tendencias a lo largo del año.

Respecto a la inserción internacional, América Latina ha privilegiado una apertura al mundo teniendo como prioridad la integración sub regional por sobre otras de alcance más continental. Esto es claro en el movimiento de los países más grandes. Mientras Brasil opta por consolidar Mercosur y ampliarlo progresivamente, México asume su alianza económica y de seguridad con los EE.UU. Ni México está particularmente interesado en abrir tempranamente esa puerta a Brasil (y otros), ni éste tiene prioridad por incorporar a México al Mercosur. Argentina ha optado por una doble alianza estratégica: con EE.UU (en términos más estratégicos) y con Brasil (con intereses económicos, de integración y de seguridad).

Los restantes países de la región han privilegiado la integración con sus vecinos. Las perspectivas de integración a escalas regionales o hemisféricas, de momento no pasan de lo declarativo o a lo más están a nivel de comisiones de estudio. Es el caso de ALCA, pese a los amplios acuerdos suscritos en Santiago en abril.

La integración ha sido un eje de la inserción internacional latinoamericana, la apertura comercial y la desregulación han sido otro. En el marco de dicho proceso, los países de la región han impulsado programas de ajuste estructural y reformas profundas a su estructura

productiva. Si bien ese proceso se inició ya en los años ochenta, ha continuado desplegándose, a pesar de que la crisis asiática desnudó uno de los lados oscuros de ese tipo de inserción y repercutió en crisis de diferente profundidad en los países de la región. La crisis ha obligado a medidas más fuertes, con los consiguientes impactos sociales que en tiempo de elecciones, terminan por expresarse en descontentos políticos. El balance de esta crítica se mueve entre el anhelo de estabilidad y el temor al retorno de los desequilibrios. El afán de orden predominó en las elecciones brasileñas, la protesta en Venezuela. Otros países estuvieron marcados por coyunturas más domésticas: la guerra y la paz en Colombia, la estabilidad en Paraguay y Ecuador.

El proceso democrático sigue desarrollándose, aunque no en forma lineal (a veces se retrocede). En 1998 se desarrollaron elecciones presidenciales en seis países, pero mientras en unas eran reiteraciones cívicas (Costa Rica) o cierres de transición (Brasil), en otras se desarrollaron en medio de fuertes crisis (Paraguay) o generaron agudas polarizaciones (Venezuela). También hubo ruido de sables: en Paraguay el Ejército no fue ni disciplinado, ni “no deliberante” en la crisis Oviedo; los militares colombianos no han ocultado su disconformidad con las actuaciones de los gobiernos civiles frente a la guerrilla. En Guatemala la resistencia a los acuerdos de paz es más que evidente en algunos episodios.

Pero es justo reconocer que las amenazas a la democracia no solo provienen de algunos cuarteles. También de algunos gobiernos civiles: Perú prosiguió su camino de concentración de poderes a favor de un Ejecutivo que en el año arrasó con el Tribunal constitucional, con atribuciones de otros entes judiciales, que de una plumada rechazó la petición de más de un millón de ciudadanos que pedían referéndum para aprobar o rechazar la reelección presidencial.

Así, articulando el impacto de la crisis asiática, los diversos procesos de pacificación, el desenvolvimiento del proceso democrático y en medio de un acelerado proceso de integración, América Latina concluye 1998.