

El escenario mundial y América latina

Juan Tokatlian*

En primer lugar, quisiera agradecer a los organizadores de este primer encuentro de juventudes iberoamericano por involucrarme en esta iniciativa. Lo que hoy pretenderé hacer es introducir un argumento de tipo conceptual que a su vez intentaré responder, a lo largo de la presentación, partiendo de algo que es importante que se explicité desde un comienzo: mi perspectiva sobre el orden internacional en el cual nos estamos orientando. En este sentido, verán que mi presentación es moderadamente pesimista. Tomen como punto de partida eso para llevar a cabo sus debates y sus reacciones. ¿Cuál es el argumento central que voy a tratar de presentar hoy? A mi modo de ver, en el futuro inmediato veremos una ampliación, una superposición y una exacerbación de la conflictividad internacional. Estas tendencias mucho más conflictivas deben motivarnos, desde hoy, para ver cómo se articulan respuestas de tipo político y colectivo. En este sentido, les sugiero que una manera de pensar en nuevos modos de articulación y movilización política sería lo que yo llamo «incentivar la diplomacia ciudadana». ¿Qué entiendo por diplomacia ciudadana? entiendo la acción de grupos no gubernamentales y no armados que usurpan, benignamente, un rol tradicional del Estado: asumen una labor de interacción legítima con otras contrapartes y despliegan alianzas novedosas con la sociedad civil internacional. En otras palabras, apunto a insistir en que mi visión será mucho menos estatalista, en función de qué es lo que espero que hagan los estados, y mucho más societal, en el sentido de apuntar a señalar que es clave el rol de los jóvenes, de los nuevos modos de organización y de nuevos intereses enfrentados por la sociedad civil. Dicho esto, es decir, señalada una manera de aproximarse a ese escenario

* Juan Tokatlian es director del departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, en Buenos Aires, Argentina. Discurso pronunciado el 27 de octubre de 2006, en el edificio central de Correos de Buenos Aires, con ocasión de la I Cumbre de Jóvenes Iberoamericanos.

de mayor conflictividad, déjenme elaborar mi presentación bajo tres dinámicas y dialécticas diferentes. Voy a mirar procesos, voy a mirar protagonistas y voy a mirar políticas. Al cabo de cada una de estas tres dinámicas voy a señalar lo que, a mi modo de ver, son tendencias observables para el corto y mediano plazo.

Comienzo con el tema de los procesos. En mi opinión, los dos procesos políticos más relevantes son dos procesos que, siendo simultáneos, son independientes. La globalización y la democratización. Como procesos, son construcciones sociales, históricas y políticas. En consecuencia, el rumbo a seguir de la democratización o el rumbo a seguir de la globalización no está predeterminado. No hay un rumbo inexorable de mejoramiento; no hay un rumbo predeterminado de mejoramiento; no hay una sucesión obvia de progreso. En pocas palabras, hay un camino profundamente bifurcado. Creo que, en este sentido, la experiencia histórica nos debe llamar a cuentas para ambos procesos. Quiero decir con esto que, si uno mira los datos de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, probablemente, los niveles de globalización que tenía el sistema internacional fueron sin duda alguna los más altos que, hasta ese momento, hubiera conocido la humanidad. Esta globalización no solamente era un fenómeno económico, sino que también era un fenómeno social. Entre otras cosas, por ejemplo, para la movilidad social entre países no se necesitaba pasaporte y, por lo tanto, el flujo de bienes, de recursos, de ingresos y de personas que se movían en el sistema internacional era elevadísimo, interconectando muy profundamente diferentes sociedades. Sin embargo, la primera y la segunda Guerra Mundial significaron un golpe terrible para el proceso de globalización, una retracción masiva del comercio, de las inversiones, de los flujos de vinculación entre las sociedades y un repliegue hacia formas más endógenas, más proteccionistas, más nacionalistas. En consecuencia, hay un largo periodo, entre la primera y la segunda Guerra Mundial, donde la globalización se retrae dramáticamente. Es a partir de mediados de los años cincuenta que volvemos a ver una nueva ola de globalización, obviamente motivada por los cambios tecnológicos, informáticos, etcétera, pero a lo que apunto, con esta breve y muy escueta referencia al pasado histórico, es a que no vamos necesariamente en un terreno ascendente respecto de la globalización. Es posible que se

presenten fenómenos sociales, económicos y políticos que la retraigan, que la contengan y que la desaceleren. En consecuencia, éste me parece un dato muy importante que hay que tener en cuenta. Lo mismo ocurre con la democratización. Probablemente el mejor Samuel Huntington no es el Samuel Huntington de *El choque de las civilizaciones*, sino el que trabajó en su famoso libro *Las olas de la democratización*, donde nos señala que estamos, en estos momentos, en la tercera ola de la democratización mundial. Lo que Huntington señala con claridad, y quiero traer a colación para mi argumento, es que las dos olas anteriores de la democratización terminaron en las playas del autoritarismo. Es decir, la democratización no se consiguió y fue un hecho permanente, perdurable, inexorable, sino que hubo retracciones masivas, autoritarias, dictatoriales, totalitarias que hicieron que este proceso de democratización fuese un proceso muy dinámico y muy complejo; un proceso a construir, no un proceso ya construido.

Si, por lo tanto, ambos procesos, la globalización y la democratización, son procesos sociales, históricos y políticos con caminos bifurcados, mi argumento hoy es que, probablemente, veamos, en el terreno de la democratización, una fuerte retracción, y en el terreno de la globalización, una fuerte desaceleración. ¿A qué me refiero cuando hablo de un fuerte retraimiento de la democracia en el mundo? En el plano internacional, a lo que me quiero referir es que hay un atascamiento de los modos de generar una democracia más amplia a nivel de los organismos internacionales. La obstrucción que hay, por ejemplo, para la reforma del Consejo y de todo el aparataje y andamiaje de Naciones Unidas, a partir del poder que concentran cinco naciones con poder de veto, es una demostración efectiva de que hasta ahí se llega en la democratización. Hay unos que son más poderosos y que no van a querer ceder su poder, ni van a querer hacer ese órgano mucho más transparente. Los dos procesos de reforma iniciados en Naciones Unidas, en 1995 y 2005, terminaron muy mal. Terminaron muy mal porque hay muchos intereses en no democratizar el sistema internacional, en estos órganos claves, en términos de los procesos políticos y de seguridad global. Pero también hay instancias ya existentes que se niegan a mecanismos de mayor transparencia y rendición de cuentas, como pueden ser el Fondo Monetario

Internacional o el Banco Mundial, organismos que son intocables. Sobre la democratización de esos órganos no se puede hablar, es un tema casi tabú. Hay que hablar sobre la democratización de otros foros, de otros ámbitos, pero, allí donde se toman las decisiones trascendentales para el conjunto de la comunidad internacional, la posibilidad de democratizarlos muy asertivamente está fuertemente limitada.

Si eso pasa a nivel internacional, el problema del freno a la democratización interna quizá esté hoy mejor ejemplificado por el caso de Estados Unidos, el cual, en esta lógica de «se debe procurar más seguridad a costa de la libertad», está llevando a un fuerte cercenamiento de derechos y garantías adquiridos y a un modelo de democracia cada vez más tutelada, controlada, limitada y obstaculizada porque hay otras prioridades—la lucha contra el terrorismo internacional—, hay otras necesidades y, en consecuencia, el sacrificio que se debe hacer en el campo de las libertades justifica por qué hay que incentivar un rol más decisivo de los gastos militares, un papel más preponderante de las fuerzas militares, por qué los temas del orden público deben estar en el corazón de las arquitecturas institucionales domésticas y no los problemas de la equidad social. En pocas palabras, hay muy pocos, hoy, ejemplos de avance democratizador en el mundo, salvo aquellos que, al estilo de Irak, quieran imponerse desde afuera, sugiriendo que el cambio de régimen es, en sí mismo, algo positivo, que se puede hacer exógenamente, es decir, instalar democracias alrededor del mundo, en Irak, en Haití, en Costa de Marfil y donde sea. Fuera de esta parodia de democratización, lo sustantivo es que internamente, en la mayoría de nuestras naciones, también hay un reflujo democrático. No hay un avance protuberante de la democracia, por lo menos en los términos sociales, políticos y distributivos que están implícitos en una noción fuerte de la democracia y no solamente en una noción procedimental de la misma.

¿Qué pasa en el campo de la globalización? En el campo de la globalización—no solamente fuera del dinamismo que le están imprimiendo las economías china e india al sistema internacional, que es un hecho alentador y positivo, digo fuera de estas dinámicas positivas— hay también fuertes señales de obstrucción. No avanza la Ronda Doha de negociación multinacional, hay un ensimismamiento a nivel de las

regiones, hay una reafirmación de desproteccionismo de parte de diferentes actores del sistema internacional, llámese la Unión Europea, llámese Estados Unidos, y hay este doble déficit de los Estados Unidos, interno y externo, que es como una suerte de bomba lista para estallar, que va a tener reverberaciones profundas, en la medida en que Estados Unidos no ponga en orden su propia casa en términos económicos, comerciales y financieros.

Pero, a su vez, un fenómeno mucho más intenso con respecto a la globalización no es su dimensión económica sino su dimensión social. Y es que, crecientemente, en el centro y en la periferia, en los países desarrollados y en los países subdesarrollados, crece la resistencia a la globalización: los foros de São Paulo, los foros que se dan cada vez que concurren reuniones del denominado Grupo de los Ocho, el hecho de que más y más actores sociales reniegan de asumir los costos domésticos que genera la globalización, a pesar de su cara positiva, que han sido todos los avances económicos, sociales y transformativos que ha tenido. Hoy hay un rechazo, un repudio, una resistencia cada vez mayor a los costos de la globalización. En consecuencia, esto, creo yo, desacelera este proceso de globalización de manera significativa.

Termino entonces este primer ámbito de reflexión sobre los procesos. Si lo que acabo de decir es correcto, esto es, que hay, potencialmente hacia el futuro más próximo, en el corto y mediano plazo, un retraimiento de la democracia y una desaceleración de la globalización, lo más probable es que tengamos un escenario con una prosperidad concentrada en algunos pocos—en algunos pocos países, en algunos pocos sectores sociales, en algunas pocas regiones—y tengamos una desigualdad extendida en el sistema internacional, una desigualdad social, económica y política bastante notable. Si esto es así, creo, allí tenemos una fuente de inestabilidad con la cual deberemos saber cómo convivir para que la respuesta a ella no sea la tangente autoritaria que tantas veces ha marcado, por lo menos en América latina, las salidas a la crisis.

El segundo ámbito al que quiero hacer referencia es el tema de los protagonistas. ¿Qué es lo que tenemos en este campo de los protagonistas? Yo diría que lo más importante, sin duda alguna, es el lugar que ocupa y el proyecto de primacía internacional de los Estados Unidos.

Este proyecto de primacía, que implica que Estados Unidos no va a tolerar ningún competidor, ya sea éste aliado u oponente, es, a mi modo de ver, una fuente de varias consecuencias problemáticas, siendo una de ellas que crecientemente vamos a tener un rol mayor de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, de la política exterior y de defensa de los Estados Unidos, en relación al sistema internacional. Esto es dramático si uno lo mira en términos comparados con la guerra fría. Voy a dar algunos datos para que los tengamos en cuenta. Cuando terminó la guerra fría, en 1992, el presupuesto de defensa de los Estados Unidos era equivalente a la suma de los presupuestos de defensa de los doce países que le seguían en el escenario internacional. En el año 2003, dos años después del ataque a las torres gemelas, el presupuesto de defensa de los Estados Unidos era equivalente a la suma de los presupuestos de defensa de los veintinueve países que le seguían en el escenario internacional. Para el año 2007, si tomamos todo el presupuesto de defensa de los Estados Unidos, más el presupuesto extraordinario especial para Irak y Afganistán, vamos a tener un presupuesto de defensa de los Estados Unidos que va a equivaler a la suma de los presupuestos de defensa de los ciento noventa y un países que le siguen en el sistema internacional. Esto es una musculatura de tipo militar inédita, tanto para la historia interna de los Estados Unidos como para el sistema internacional. Es un dato que no existía tradicionalmente. Si nos basamos en términos de grandes estrategias—toda la guerra fría era prepararse para una gran confrontación de Washington con Moscú—, después de terminada la guerra fría Washington se preparó para lo que se conoce como «dos guerras alternativas», es decir, disponer sus fuerzas armadas eventualmente para dos confrontaciones estratégicas claves. Hoy, el dispositivo estratégico de los Estados Unidos se conoce como «uno-cuatro-dos-uno». «Uno», asegurar la invulnerabilidad del territorio norteamericano; «cuatro», sostener militarmente cuatro conflictos en cuatro lugares del mundo simultáneamente; vencer en «dos» de ellos de manera decisiva y cambiar «un» régimen político en el tercer caso, lo que ahuyentaría el cuarto eventual conflicto. Esto implica ya no solamente una musculatura militar importante, sino una logística, un despliegue, una presencia, una orientación crecientemente fuerte de parte de los Estados Unidos en su componente militar. No al azar, entonces, desde el año 2001

hasta el año 2007, pasamos de unas setecientas dos bases de los Estados Unidos en todo el mundo a que hoy Washington tenga unas setecientas setenta bases alrededor del planeta. A ello hay que agregar que, si sumamos el total de ojivas nucleares hoy existentes en el sistema internacional, hay unas veinte mil ojivas nucleares que tienen Estados Unidos, Rusia, Francia, Inglaterra, India, Pakistán, Israel y China; de estas veinte mil ojivas, aproximadamente diez mil trescientas cincuenta están en manos norteamericanas. Cabe aclarar que el total de estas ojivas nucleares, las veinte mil juntas, equivale al total de tonelaje de un millón de bombas semejantes a las que se lanzaron sobre Hiroshima, que produjeron en las primeras veinticuatro horas ochenta y cinco mil muertos. Es decir, si entráramos en una mínima confrontación nuclear entre algunos de estos protagonistas estaríamos mucho más cerca de un genuino holocausto internacional. Y esto sin que se haya armado todavía Irán, ni que Corea haya aparecido todavía en el escenario internacional.

¿A qué va todo esto? a que este dato no puede ser dejado de lado. No puede ser dejado de lado porque el resto de los actores internacionales está teniendo serios problemas importantes de considerar. En primer lugar, Europa. Europa está cada vez más desorientada. A mi modo de ver, Europa tenía dos opciones. Una, profundizar su integración o ampliar su integración. Optó por la ampliación. Y tenía otra opción: procurar una autonomía militar o una dependencia militar con respecto a los Estados Unidos por vía de la OTAN. Se decidió por la dependencia. Europa hoy es un actor muy importante, el proceso de integración europeo es magnífico, pero hoy Europa tiene una voz excesivamente tenue en el sistema internacional. A lo sumo, actúa en consonancia con Washington en los temas críticos y trata de matizar, en uno u otro asunto, algún rol diferencial. Europa no es hoy—insisto, no es—una voz significativa para muchos países en el mundo. Tampoco lo es China, que está emergiendo de manera creciente y siendo un actor de relevancia, pero del cual todavía no sabemos si se va a orientar por un ascenso tranquilo, por el status quo, o si va a ser un poder revisionista—hay indicaciones, por un lado y por el otro, respecto a que, todavía, la forma en que se produce este ascenso chino, que es altamente relevante en el sistema internacional, es aún una incógnita—. A lo cual se suma una Rusia

que sigue siendo una gran potencia nuclear, pero que está ensimismada en su laberinto totalitario y que difícilmente puede hoy ofrecer una alternativa importante.

En pocas palabras, si lo que acabo de señalar respecto a estos principales actores es cierto—no señalo las potencias medias como Brasil, o como India, que son actores importantes a nivel regional, pero que todavía no tienen un perfil global de relevancia—, en términos de protagonistas, lo que hoy más tenemos es la posibilidad de una alta inseguridad en el sistema internacional.

Termino con las políticas. Y aquí entro a América latina, de manera muy breve. Yo diría que hay dos tendencias en nuestra América latina que se agregan a este escenario mundial. Las dos tendencias son la desinstitucionalización y la fragmentación. La desinstitucionalización tiene que ver con el hecho de que hay muy pocas regiones en el mundo—probablemente sólo el África subsahariana y el Oriente Medio—que hayan tenido tantas décadas perdidas sucesivas como América latina. América latina lleva tres décadas perdidas. La década perdida en política, la década de los setenta, con gobiernos autoritarios, salvo algunas islas democráticas que todavía se mantenían. Una década autoritaria que fue desde el norte hasta el sur de la región e implicó la violación sistemática de los derechos humanos, la eliminación sistemática de una generación de recambio político, la desarticulación de los partidos políticos, etcétera, y que ha dejado un legado muy importante del cual no nos hemos podido recuperar como región, a pesar de los procesos de transformación de la transición democrática. La década de los ochenta ha sido una década perdida en términos económicos. Los indicadores de la región se retrajeron, los niveles de volatilidad de nuestras economías crecieron, el problema del endeudamiento se magnificó, las condiciones sociales se empeoraron. Salvo, nuevamente, algunos islotes de mejor desempeño económico, como conjunto la región tuvo una década perdida en los ochenta. La década de los noventa, que prometía combinar positivamente el tránsito a la democracia con la apertura económica, nos dejó un legado, desde México hasta Chile incluidos, de mayor desigualdad. Ésta ha sido una década perdida en términos sociales. En todos nuestros países tenemos brechas sociales cada vez más alarmantes. Somos, como región, la región

más inequitativa del mundo, y en eso, lo somos más que muchas regiones que son más pobres que América latina. Es inaudita la forma en la que nuestros niveles de inequidad social fueron asimilados, incorporados como parte de la vida cotidiana de América latina. Entonces nos acostumbramos al delito, y nos acostumbramos a la violencia, y nos acostumbramos a malos sistemas de salud, y a malos sistemas educativos, pero todo esto en aras de cómo nos insertábamos en el sistema internacional. En pocas palabras, es difícil encontrar—insisto, salvo que uno vaya al África subsahariana o al Oriente Medio—una región que, como región, como totalidad, haya tenido esta secuencia de décadas perdidas en lo político, en lo económico y en lo social.

Por lo tanto, cuando vemos altos niveles de polarización política, altos niveles de desintegración social, altos niveles de conflictividad cotidiana, más que alarmarnos y decir que estamos ante una cosa inédita, debemos tratar de comprender cómo fue que llegamos a este proceso, por qué estamos donde estamos. Y aquí me parece que hay un segundo elemento, que pocas veces se tomó en cuenta: nuestro nivel de fragmentación. América latina no existe. América latina, como noción, no existe; no existe en las políticas exteriores, ni en las políticas de defensa, ni en las políticas de referencia simbólica de ninguno de nuestros países. Hemos llegado a los niveles más increíbles de fractura regional. Hoy, Centroamérica y México, de facto, están más integrados al mecanismo, al sistema, a la lógica norteamericana. No porque no quieran, o porque sea una dinámica negativa o esté siendo parte de una gran conspiración de Washington. Lo que ocurre es que los mexicanos, los centroamericanos, los caribeños, exportan hacia Estados Unidos, tienen más inversiones de los Estados Unidos que de otras regiones, sus migrantes van hacia Estados Unidos y sus pautas culturales y de consumo son más cercanas a las de Estados Unidos; no vienen de Honduras a establecerse en Paraguay, el comercio entre Nicaragua y Bolivia es casi inexistente... además, esta región, después del 11 de septiembre, ha quedado como parte del perímetro de defensa de los Estados Unidos y por ello su nivel de interacción con el resto de las regiones va a ser muy limitado. Debemos aceptar que va a ser muy limitado. No debemos congratularnos de que eso sea así, pero debemos entender que hay dinámicas sociales, políticas y militares

que están llevando a Centroamérica, al Caribe y a México cada vez más cerca de los Estados Unidos. Pero en Suramérica el problema que queda todavía es más dramático, porque Suramérica también dejó de ser una unidad y se está fracturando de manera acelerada. Acaba de desaparecer, a los fines prácticos, una comunidad que se llama Comunidad Andina de Naciones, que ya no existe. Existe en el papel, es el producto del origen del Pacto Andino, que se firmó a finales de los sesenta pero, en la práctica, éste es un cascarón sin ningún sentido. Cuando Venezuela decide irse de la Comunidad Andina de Naciones, cuando Colombia y Perú deciden firmar acuerdos de comercio bilaterales con los Estados Unidos, cuando Ecuador decide sostener su dolarización y ver si se inserta o no se inserta en el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos y Bolivia mira fuertemente hacia el Cono Sur, olvidándose de su vinculación más andina... entonces, la Comunidad Andina de Naciones, si existe, existe únicamente en un logo. Existe una dirección, existe un sitio donde uno puede ir y decir: «existe la Comunidad Andina de Naciones» pero, en la práctica, ésta ha dejado de existir. Y lo mismo ocurre con Mercosur. Mercosur es importante, todavía para muchos es una fuente de referencia fundamental y, por ahora, la dinámica no ha sido tan desastrosa, pero Mercosur está estancado; lleva mucho tiempo estancado sin ningún tipo de dinámica, sin ningún nivel de institucionalización, y ahora, para colmo, con los dos actores menores, Paraguay y Uruguay, decidiendo el primero irse a un acuerdo militar eventual con los Estados Unidos y el segundo, si puede, tener un acuerdo comercial con los Estados Unidos. ¿Qué quiero decir con esto? que el mismo Mercosur está fracturado, fragmentado. En todo esto hemos visto una paradoja en donde, en vez de aceptar sistemas de liderazgo compartidos entre países de la región, o hemos esperado que Brasil asuma ese liderazgo—aunque no nos gusta tampoco, pues si asume mucho liderazgo será un problema—o hemos, por otro lado, asumido que es mejor la opción individual de salvarse por vía de una relación especial con los Estados Unidos, a la espera de creer que alguno de nosotros somos objeto de relaciones especiales con los Estados Unidos. Esta combinación de desinstitucionalización y de fragmentación nos lleva a una situación de fuerte incertidumbre en el futuro.

El corolario de todo lo anterior, tras ver los procesos, los protagonistas y las políticas es que—insisto en remarcarlo—tenemos un escenario hacia el futuro altamente conflictivo. Tenemos hacia el futuro problemas de polarización política y social muy preocupantes y, por lo tanto, requerimos poner la casa en orden en cada uno de nuestros países de manera democrática y volver a repensar muchos de los temas que creíamos que se habían resuelto en los setenta, en los ochenta, o en los noventa. En este contexto invoco, nuevamente, la posibilidad de una democracia ciudadana, de una diplomacia de la sociedad civil, de una diplomacia de actores no tradicionales y no estatales que se entrelacen, se vinculen, se conozcan más, que movilicen recursos de diferente índole. Porque la expectativa de que, en este escenario, serán nuestros precarios estados los que, finalmente, encuentren una salida me parece una ilusión óptica de consecuencias poco halagüeñas. Muchas gracias.