

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, AGOSTO DE 1991

SUMARIO

Reconversión industrial, apertura comercial y papel del Estado en Centroamérica. <i>Larry Wilmore y Jorge Máttar.</i>	7
Perspectivas sobre la equidad. <i>Marshall Wolfe.</i>	21
Actores sociales y ajuste estructural. <i>Eugenio Tironi y Ricardo A. Lagos.</i>	39
La selectividad como eje de las políticas sociales. <i>Percy Rodríguez Noboa</i>	55
El regreso de América Latina al mercado crediticio privado internacional. <i>Peter West.</i>	63
Conversión de la deuda externa en capital. <i>Michael Mortimore.</i>	87
Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa. <i>Colin Bradford.</i>	109
Relación entre productividad media y productividad agrícola. <i>Gerardo Fujii.</i>	117
Los nuevos escenarios internacionales. <i>Ernesto Ottone.</i>	127
Contaminación industrial y urbana: opciones de política. <i>Hernán Durán.</i>	137
Inserción internacional e innovación institucional. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	149
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	179
Publicaciones recientes de la CEPAL.	180
Lista de publicaciones de la CEPAL.	183

Los nuevos escenarios internacionales

*Ernesto Ottone**

Este artículo se propone presentar algunos aspectos centrales de la reflexión realizada por el maestro José Medina Echavarría en torno a los problemas de la paz, la guerra fría y las perspectivas de distensión.

Para analizar dichas perspectivas Medina Echavarría propone tres posibles escenarios: el de *distensión competitiva*, el de *distensión conflictiva*, y el de *distensión cooperativa*. Este último conlleva la superación de la lógica de guerra fría.

Si bien durante años este ejercicio prospectivo pareció ser ajeno al curso de los acontecimientos, el vuelco de la situación internacional que se ha producido en los últimos años ha vuelto a poner de actualidad los análisis de esta índole.

Este trabajo, utilizando diversos conceptos de sorprendente vigencia planteados por Medina Echavarría quince años atrás, procura identificar los rasgos más decisivos, examina el actual escenario internacional, e intenta identificar sus rasgos esenciales, calibrar su consistencia y sus riesgos de involución, y analizar su eventual evolución hacia un "orden cooperativo".

*Secretario Adjunto de la CEPAL. El autor agradece los comentarios de Anibal Pinto.

I La estructura de la guerra fría

En su ensayo de más largo aliento sobre los problemas de la paz, la guerra fría y la distensión, el maestro José Medina Echavarría hizo una lúcida reflexión sobre la estructura de paz que se formó a partir de la posguerra, escudriñando en particular sus efectos en el desarrollo de América Latina.¹

Esa estructura que conocemos con el nombre de "guerra fría" tuvo como rasgo definitorio la división del mundo en bloques ideológico-militares contrapuestos y antagónicos que suponían la existencia de mundos aparte, de totalidades distintas e inconciliables. Se impuso después de un breve interregno consensual que siguió a la segunda guerra mundial, en el cual, producto de esa terrible experiencia, las potencias vencedoras se propusieron generar una estructura de cooperación permanente que adquirió su forma institucional con la creación de las Naciones Unidas.

A pesar de que la forma institucional sobrevivió, el espíritu de ese período tuvo corta vida: la escalada de rivalidad entre las potencias vencedoras ocupó en pocos años todo el escenario internacional.

Aun cuando entre los Estados Unidos y la Unión Soviética existía una notable diferencia en poderío económico, tecnológico y militar, la pronta igualdad que se generó cuando ambos países estuvieron en posesión del arma nuclear creó un equilibrio que impidió la hegemonía incontrarrestable de uno de ellos y favoreció el establecimiento de dos proyectos hegemónicos en disputa. Tal situación se prolongaría por años, fijando las reglas básicas del juego.

A partir de 1948, en las palabras de Medina Echavarría, se "origina una situación en que, como en la duradera estratificación social del *Ancien Régime* todos conocen perfectamente el puesto que les corresponde y que de hecho ocupan. Todas las formas de conducta internas o externas, nacionales e internacionales, sólo existen y son

¹ Véase José Medina Echavarría, América Latina en los escenarios posibles de la distensión, *Revista de la CEPAL*, N° 2, Santiago de Chile, segundo semestre de 1976. Todas las citas de Medina Echavarría que aparecen en este artículo corresponden a ese ensayo.

comprendidas como evidentes en función del antagonismo fatalmente planteado. Hasta el punto que cuando en ciertos años algunos se definen como no alineados, no necesitan declarar su sentido ni preguntarse en qué consiste el abandono de la fila".

Este proceso histórico dividido en mundos separados tendrá sin embargo como rasgos comunes un fuerte crecimiento económico y una fe compartida en el desarrollo, y verá formarse un tercer mundo surgido de la ruptura del mundo colonial.

Este crecimiento de todos estará paradójicamente enmarcado en el peligro siempre presente del conflicto total y en las expresiones del conflicto latente que permanentemente alimentarán conflictos locales o los reclamarán en términos de la rivalidad global. En las palabras de Medina Echavarría: "Unos y otros, se dieran o no exacta cuenta, parecieron vivir sin perplejidades la misma paradoja de un enorme desarrollo a la sombra de la catástrofe". La existencia de los bloques contrapuestos no sólo tendía a cristalizar las lealtades internacionales— fuesen ellas consentidas o impuestas, de aliados o de satélites, o mezcla de ambas— sino que también "la estructura de la guerra fría con su limitación rigurosa del enemigo y de las doctrinas antagónicas, fijaba al mismo tiempo el ámbito de las contraposiciones internas de lo tolerable tanto como de lo inadmisibles. El juego de las ideas y de las organizaciones políticas estaba demarcado por el peligro que la presencia del enemigo significaba".

Como es bien sabido, sin embargo, la historia no admite cristalizaciones y ya hacia fines de los años sesenta y comienzo de los setenta el esquema comenzó a erosionarse.

El Tercer Mundo emergió con un nuevo protagonismo a partir de la crisis del petróleo en 1973; nuevos polos de poderío económico, como Japón y Europa, se consolidaron y rompieron la simetría del poderío militar y económico.

Junto al conflicto Este-Oeste, en la agenda internacional adquirieron cada vez más relevancia las contradicciones entre el Norte y el Sur; el peso relativo de uno y otro se hizo cada vez más desigual, lo que amplió enormemente la distancia entre los niveles de vida de sus respectivas poblaciones.

Ya en ese momento estaba claro que la carrera armamentista no la podía ganar nadie y que estaba destinada a un perverso empate, a niveles cada vez más peligrosos. Todas estas nuevas realidades tendieron a desgastar fuertemente el esquema de la guerra fría y a generar desalineamientos y búsqueda de nuevas autonomías en ambos bandos.

El crecimiento económico, que parecía seguir una línea ascendente para todos, comenzó a perder dinamismo en el Norte y a estancarse en el Sur, entrando así en un prolongado período de crisis.

América Latina vivió los años de crecimiento como parte natural de Occidente, ligada a los Estados Unidos por lazos militares, económicos y políticos de la mayor cercanía.

Pese a su fuerte repercusión, la revolución cubana quedó como un caso aislado de "cambio de campo". Sin embargo, después del período de acelerado crecimiento los signos de crisis golpearon también con fuerza a la región. En las palabras de Medina Echavarría, la "industrialización sustitutiva al llegar a cierto nivel parece estancarse y el mayor obstáculo reside en factores exteriores. Punto por el cual se inserta, por la marginalización relativa en el mercado de bienes y en el campo financiero de las inversiones, la consideración de la validez de nuevo confirmada de la hipótesis acerca del 'estrangulamiento externo' y la realidad del endeudamiento creciente".

Ese agotamiento ya evidente llevará desde los años setenta a un largo período de ensayos neoliberales, de agudización de las exclusiones y de auge del autoritarismo como fórmulas de búsqueda del crecimiento perdido y de mantención de un orden social amenazado. Este ciclo no evitará la profundización de la crisis y tenderá a revertirse en los años ochenta a través de procesos de democratización, los que tampoco permitieron cambiar las tendencias cada vez más desfavorables en lo económico y social.

El inicio de la crisis de la estructura de la guerra fría —que se traducirá en la pérdida de centralidad del bipolarismo y de una "complejización" de las esferas de poder en el mundo— coincidirá entonces con una crisis económica a nivel mundial, que tendrá profundos efectos en América Latina.

II

La crisis de la estructura de la guerra fría
y los escenarios posibles

La reflexión de Medina Echavarría sobre la posibilidad del término de la guerra fría se nutrió de esas nuevas realidades que se habían ido generando a nivel mundial.

Recordemos que a mediados de los años setenta las grandes potencias hicieron esfuerzos político-diplomáticos de gran envergadura para llegar a ciertos acuerdos. Fueron los años de limitación del armamento nuclear, de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, en Helsinki, los años de la *détente*.

Todo indicaba que se había abierto paso en las superpotencias la convicción de que en un mundo más disgregado y complejo no era posible ni una *pax americana*, ni un triunfo del "socialismo real" a escala mundial. Los Estados Unidos y la Unión Soviética parecían estar condenados a un permanente empate militar.

Observando las nuevas tendencias, Medina Echavarría construyó una interesante tipología de escenarios posibles para el futuro. Esa tipología comprendía tres escenarios de distensión que naturalmente no se expresarían en la realidad de manera pura: el de distensión competitiva, el de distensión conflictiva y el de distensión cooperativa.

En breve, la *distensión competitiva* sería la prolongación de la situación creada a partir de los años sesenta y se caracterizaría por la persistencia del conflicto existente, limitado ya sea por algunas aspiraciones compartidas o por comunes temores.

La distensión *conflictiva* estaría marcada por una intensificación de los conflictos y por su carácter de enfrentamiento total y absoluto, de cuyo horizonte no podría descartarse la catástrofe nuclear.

La distensión *cooperativa*, que analizaremos más de cerca, postula un cambio positivo de la situación existente, por el cual el conflicto se atenúa, las relaciones internacionales dejan de ser bipolares y se logran niveles inéditos de autonomía y de consenso.

Esta tipología tiene dos virtudes y una limi-

tación. Su primera virtud es la de mostrar la posibilidad de escenarios diferentes que incluyeran el del fin de la guerra fría, visión difícil de concebir entonces por el peso intelectual que tenía la división del mundo como dato a partir del cual se pensaba la situación internacional. Su segunda virtud es la flexibilidad de los escenarios proyectados, cuyo carácter indicativo permite comprender las formas combinadas y variadas en que la historia se desarrolla.

La limitación, que sólo se percibe al mirar hacia atrás con los ojos de hoy, estriba en la tremenda precariedad del momento distensivo.

Esa precariedad tuvo su raíz en la visión persistente de dos mundos separados y en competencia que tenían quienes negociaban los acuerdos. Lo que los inducía a negociar no era la percepción de algo común en torno a lo cual la asociación era natural, sino la imposibilidad de la victoria del uno sobre el otro. Ambas superpotencias estaban convencidas de que eran portadoras del modelo de futuro, pero al mismo tiempo creían que al menos por el momento era imposible imponerlo.

Un acuerdo cuyo significado para los pactantes es el de obtener un respiro que permita recomponer sus fuerzas o generar ventajas tiene obligatoriamente corta vida. En los hechos el momento distensivo duró muy poco.

Los "usos de la distensión" se realizaron en clave, desde el prisma de la lógica de potencias, con lo cual si bien se reforzó la cristalización de los acuerdos de Yalta y se preservó la paz en el Norte, se multiplicaron los conflictos en el Sur.

Tales conflictos, más allá de sus causas diversas que van desde razones anticolonialistas, religiosas, nacionalistas o étnicas, fueron "recuperados" por las grandes potencias de alguna manera —apoyados o combatidos, alimentados o estrangulados—, en función de su cercanía real o fabricada a los respectivos símbolos ideológicos.

En el giro de pocos años, Estados Unidos se sintió perjudicado por la situación creada, y debilitado en su liderazgo de un Occidente que ha-

bía ido superando de manera lenta pero efectiva el desconcierto surgido de la crisis energética de 1973 y que había fortalecido decisivamente su gravitación económica.

La Unión Soviética, por su parte, se orientó cada vez más a extender sus alianzas e influencias en el Sur para lograr un nuevo equilibrio global de fuerzas. Todo ello llevó naturalmente a una situación conflictiva, al bloqueo de los acuerdos centrales, y al reaparecimiento de acentos de guerra fría y de imposición de la lógica de bloques.

Empleando la tipología descrita deberíamos admitir que a comienzos de los años ochenta, los acontecimientos no sólo no habían llevado a un escenario de cooperación distensiva, sino que la situación de distensión competitiva que hasta cierto punto había caracterizado las relaciones internacionales en los años sesenta tendía a degradarse hacia un escenario conflictivo que, según Medina Echavarría, "no tanto se refiere a la existencia de conflictos, siempre posibles en cualquier circunstancia, sino al grado mayor de su intensidad, al momento en que la cantidad se transforma en calidad, dando otra vez a los conflictos en juego un carácter total y absoluto".

Así, a caballo entre el escenario competitivo y el conflictivo, concluyeron los años setenta y transcurrió la primera parte de los años ochenta.

En ese período se consolidó una rápida expansión de la economía americana, y la pluralidad y fortalecimiento de centros económicos diversos, fundamentalmente Japón y la Comunidad Europea.

En el este europeo se comenzaron a sentir los vientos de una crisis económica y política cuya intensidad posterior nadie podría haber imaginado y, bajo aires de reforma, China se reincorporó a la comunidad internacional después de años de aislamiento.

El contraste, entre la parte más desarrollada y la menos desarrollada del mundo se hizo mayor aún. La asimetría de las relaciones económicas llegó al absurdo: un flujo permanente de millones de dólares del Sur al Norte por pagos de la deuda externa produjo un brutal debilitamiento de los países periféricos al cual pocos escaparon y una agudización de conflictos regionales acompañados del consiguiente surgimiento de nuevos y viejos integrismos, intolerancias y racismos.

Quizás en este marco tan sombrío se encuentren algunos destellos positivos, tales como los éxitos logrados por los nuevos países industrializados y el comienzo de la democratización en América Latina. Pero sin lugar a dudas la situación al promediar los años ochenta no era esperanzadora para la paz mundial y la equidad.

III

El gran vuelco

De allí el estupor por el reciente vuelco vertiginoso de la situación internacional, por esa tremenda aceleración de los ritmos históricos que anula toda posibilidad de predicción.

Si bien resultaría absurdo y pretencioso tratar de explicar ese gran vuelco en estas líneas, podemos al menos señalar que éste no es producto ni del éxito de dos, ni del fracaso de dos, ni de un encuentro a medio camino.

Lo que vemos en verdad es el desplome —sobre todo político pero también económico— del esquema surgido de la revolución rusa y transformado en "campo", "bloque" y "sistema" a partir del fin de la segunda guerra mundial.

La profundidad del vuelco está dada por el

carácter "revolucionario" más que "reformista" de la dinámica puesta en marcha en el Este por el grupo dirigente soviético, más allá probablemente de sus intenciones iniciales.

Esa dinámica parecería apuntar a una "revolución" en el sentido marxista clásico, orientada a transformar las relaciones de producción, las relaciones de poder y el horizonte valórico de esas sociedades.

Aún no sabemos cuál será la realidad del este europeo en algunos años más. En todo caso, de no mediar una violenta involución, que no debe ser descartada al menos en la Unión Soviética, todo indica que los países europeos del este tienden a asimilarse al mundo histórico, geográfico

y cultural que los circunda, fundamentalmente al esquema económico, político e ideológico de la Europa occidental. La parte europea de la Unión Soviética tiende también con fuerza hacia ese universo, frenada sin embargo por las tensiones y temores conservadores que aumentan a medida que la disgregación de la vieja estructura unitaria parece inevitable y las regiones soviéticas extraeuropeas son atravesadas por las tempestades nacionalistas, étnicas y religiosas que el antiguo orden ocultaba.

En todo caso las formas de dominación, de asociación o de regulación de conflictos al interior de lo que fue el "campo socialista" variarán completamente y harán variar también las relaciones internacionales en su conjunto.

La nueva situación creada nos muestra la necesidad de avizorar el futuro sin pensarlo como una prolongación del presente y de considerar que todas las realidades establecidas son en definitiva manifiestamente frágiles.

A partir de la nueva situación creada, resulta a nuestro juicio de gran utilidad volver a las reflexiones de Medina Echavarría sobre un posible escenario de distensión cooperativa, para tratar de caracterizar ya no el futuro sino la situación actual y su posible desarrollo.

Como una primera característica de ese escenario él señalaba "una generalización creciente de posturas orientadas por puntos de vista universales" que llevarían a todos los actores a contemplar "las exigencias recíprocas de una efectiva interdependencia mundial".

Sin duda esta característica es coincidente con la situación actual. Hoy han hecho un rápido camino los conceptos de un mundo común, de la unidad de la especie humana y de una responsabilidad compartida por la naturaleza. Y nunca como hoy ha existido una conciencia planetaria invocada por todos como fundamento último de la acción.

Naturalmente, el predominio de esta conciencia no es sinónimo de un accionar coherente de todos en todos los terrenos. No alcanza a evitar las "dependencias", las asimetrías profundas, la contraposición entre el interés planetario en la preservación de la naturaleza y la lógica de la ganancia a toda costa. Sin embargo, tiende a establecer exigencias compartidas de hacer coherente el discurso y la práctica internacionales.

Cada vez más la desconsideración de lo uni-

versal y la autarquía aparecen contrapuestas a la "fuerza de las cosas", tanto por su irrealidad en el campo científico-tecnológico, económico y de las comunicaciones, como sobre todo por la expansión de una ética planetaria de valores compartidos y la generación de un horizonte de bases políticas comunes para el gobierno humano. Por eso parecen cada vez más patéticas y marginales las voces que añoran la contraposición de los bloques y sistemas.

Un segundo elemento que caracteriza el escenario de distensión cooperativa resulta también eficaz para el análisis de la actual situación: nos referimos al concepto de "des-satelización" que Medina Echavarría define como "una mayor flexibilidad en el comportamiento internacional de unos y otros, sin que exista temor o amenaza de inmediatos conflictos". Tal definición queda marcada, sin embargo, por una excesiva prudencia, ya que en ese tiempo su autor no podía imaginar que la dimensión del vuelco cuestionaría la naturaleza misma de "unos y otros".

La "des-satelización" que presenciamos, particularmente en lo que se refiere al este europeo, es un proceso que implica mucho más que una acrecentada flexibilidad frente a asuntos específicos: es la puesta en tela de juicio de toda la estructura de relaciones surgida de la guerra fría, la revisión de los acuerdos de Yalta, y el fin ya acordado del Pacto de Varsovia y de la división europea.

Lo que se plantea hoy es la generación de una nueva estructura de relaciones internacionales, con nuevas posibilidades de autonomías, separaciones, uniones y agregaciones que responden a razones históricas, geográficas o étnicas y que la estructura de la guerra fría había mantenido acallada.

Aunque la "des-satelización" rompe un orden conflictivo, marcado por la falta de autonomía de muchos, y lleva en sí elementos positivos, no trae automáticamente un nuevo orden más justo y armonioso. También abre paso a nuevos conflictos potenciales y al renacimiento de viejos fantasmas que se creían conjurados.

Sin embargo, lo que parecería predominar es la oportunidad positiva de lograr mayores niveles de autonomía y de consenso en las relaciones internacionales.

Quizás el acontecimiento con más carga simbólica al respecto ha sido la unificación alemana,

realizada a través de un proceso de negociación cuya rapidez ha resultado más que sorprendente.

Enormemente demostrativos de una realidad completamente nueva son también los resultados de la reunión de los jefes de Estado de los 34 países miembros de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa² que el 21 de noviembre de 1990 aprobó la Carta de París por una Nueva Europa. Esta Carta rompe con toda la lógica de la guerra fría en el Viejo Continente y establece un conjunto de mecanismos políticos de gestión regional basados en una nueva lógica de la unidad.

Junto a los anteriores hay otros elementos anotados por Medina Echavarría que podrían comenzar a plasmarse en el escenario actual. Se trata de la perspectiva de que se establezcan "autoridades funcionales de competencia mundial respecto de todas las cuestiones y problemas de indivisible interés común que sólo pueden resolverse por la voluntaria aceptación de decisiones universales".

Hablar de esto hasta hace poco tiempo sonaba a utopía. Aunque hoy no es así, por cierto que aún se está lejos de superar las soberanías de los Estados-naciones y de alcanzar ámbitos regionales e internacionales para el gobierno de algunas áreas donde el tratamiento nacional resulta cada vez más contradictorio con la realidad. Sin embargo, hay procesos en curso a nivel regional—como en Europa, por ejemplo—donde en muchos ámbitos esas soberanías están siendo superadas por la fuerza integradora.

Otra tendencia evidente es al fortalecimiento del *papel político* de las Naciones Unidas, el que antes del vuelco de la situación internacional aparecía muy debilitado. En algunos ámbitos la necesidad de la función arbitral de las Naciones Unidas creció tan significativamente que bien puede decirse que la nueva situación generada podría conferir a esta organización una credibilidad similar a la que acompañó su surgimiento en 1945 como instancia de unidad mundial capaz de contribuir a resolver—sobre la base de los principios universalmente aceptados contenidos en su Carta—los diferendos y conflictos que surgen en las relaciones entre los países.

Lo anterior está avalado por lo sucedido con

² Los 32 países europeos más Estados Unidos y Canadá. (Albania tiene calidad de observador desde junio de 1990).

una serie de conflictos cuya solución aparecía por lo menos lejana y que hoy ya tuvieron o están teniendo una salida negociada, casi todos ellos con una activa participación de las Naciones Unidas. Señalemos tan sólo el caso de Afganistán, el conflicto entre Irak e Irán, el proceso de construcción de Namibia, los cambios en Africa del sur, las negociaciones en torno a Kampuchea y el Sahara Occidental, y los avances logrados en América Central. Sin duda en la base misma de esta posibilidad de arbitraje está la nueva situación creada por el acercamiento y la coincidencia entre las potencias ayer en conflicto. Su vigencia dependerá de que esta situación se consolide.

Entre las intuiciones más lúcidas del análisis de Medina Echavarría está sin duda la de que en el "clima mundial de la distensión cooperativa acaben por prevalecer regímenes políticos no autoritarios", tendencia que iría acompañada de "un momento duradero de descentralización ideológica" que significaría "la posible pérdida de valor de algunas ideologías tradicionales como cuerpo compacto".

Ambas tendencias son profundas y se presentan entrelazadas. Así se observa claramente en las revoluciones del este europeo, cuyas dimensiones aún no pueden captarse cabalmente: en cada una de ellas ocupan un lugar central el antiautoritarismo y la desvalorización de la ideología oficial.

Estas tendencias sin duda predominan también en la América Latina de los años ochenta, donde las ideas democráticas liberales y el pluralismo aparecen con una legitimidad incontrastable.

El fenómeno, sin embargo, es más extenso y ha alcanzado al Tercer Mundo de reciente descolonización, donde esos elementos, por razones diversas, se plasmaron poco.

Conspiró contra ello: i) el deseo de los grupos dirigentes de afirmar realidades estatales-nacionales en ciernes, y su temor de que el multipartidismo agravara las rivalidades religiosas, étnicas o tribales que las antiguas demarcaciones coloniales habían dejado sin resolver; ii) contextos culturales y religiosos poco proclives a concepciones pluralistas, o iii) simplemente la voluntad de tomar distancia de las ideas del ex colonizador.

Salvo algunas excepciones, por mucho tiempo predominó lo autoritario, lo unipartidista, la existencia de una sola ideología oficial, en aque-

llas regiones que habían protagonizado el proceso de descolonización que se inició en la posguerra y que se extendió en los años sesenta. Fue el caso de Africa, donde bajo signos ideológicos diversos predominó totalmente el concepto de los "partidos-Estados".

En la nueva situación mundial, los Estados "totales" del Tercer Mundo aparecen cada vez con menos posibilidades de resolver, de dirigir, y de representar a sus sociedades.

Esto podría significar que la tendencia a la democracia y al pluralismo podría encontrar también allí una legitimidad jamás antes alcanzada. Sin embargo, contra esa perspectiva conspira la otra cara de la situación mundial: el abismo creciente entre Norte y Sur que tiende a alentar salidas de repliegue autárquico e integrista "que tomen como pretexto el egocentrismo de los ricos para rehabilitar el egocentrismo de los pobres" (Hussein, 1989).

IV

Hacia un proyecto reformista global

Como hemos visto, la nueva situación internacional vuelve a proponer esperanzas, al desbloquear un mundo bipolar archiconflictivo e ideologizado, cuya división significaba peligros de catástrofe para el género humano. Pero de no resolverse la inequidad abismante, los dramas de supervivencia de continentes enteros, el abuso indiscriminado de la naturaleza, pueden generarse otras lacerantes contradicciones capaces de generar nuevas tragedias.

De allí la importancia de evitar la "idolización" de la situación presente y la visión acrítica de ella que considera al mundo actual como el mejor de los mundos y que identifica el fin de la guerra fría con el "fin de la historia", como lo hace Francis Fukuyama (1989), apoyándose en una lectura un tanto agreste de Hegel y de Kojève. (Aun cuando dicho mundo posterior a la historia y posterior al conflicto, incluso en la visión de Fukuyama, corresponde en realidad a los países centrales y no a los periféricos que continuarán debatiéndose en las "miserias de la historia" por un buen tiempo aún).

En verdad, más allá del fin de la guerra fría quedan grandes desafíos para el género humano, que en las actuales condiciones éste no está en situación de resolver: la tantas veces señalada disipación de los recursos del planeta a través de la visión productivista y de maximización de beneficios; la contradicción entre la internacionalización de los procesos económicos y financieros y la ausencia de regulaciones y controles supranacionales; la dimensión global de la pobreza; en

fin, la necesidad de una modernidad diferente con capacidad de incluir a todos, de detener el deterioro físico del planeta y de lograr un desarrollo aceptable en términos humanos.

La guerra del Golfo Pérsico en su dramático desarrollo ha dejado en claro que el fin de la guerra fría no se traduce en una situación internacional pacífica y armónica, y que la voluntad política agresora de un país —incluso uno en desarrollo— situado en una zona económicamente estratégica y bien armado puede sobrepasar los efectos locales y transformar la invasión a un país vecino en un peligro global, al amagar equilibrios también globales.

La guerra del Golfo Pérsico ha retratado la nueva situación internacional: la ostensible preeminencia militar de los Estados Unidos, lo real e irresistible del consenso posterior a la guerra fría, y a la vez la necesidad de basar dicho consenso en una legitimación principista y universalista que aluda a los mecanismos de seguridad de las Naciones Unidas.

En este sentido, el hecho de que junto a la fuerza y los intereses, los principios de universalidad adquieran una importancia central como mecanismos de legitimación contribuye mucho a configurar un panorama internacional menos conflictivo.

Muestra también que para alcanzar esa situación internacional más deseable hay que recorrer un largo camino. Sin poner en duda el necesario protagonismo de los Estados Unidos en los asuntos mundiales, la *pax cooperativa* no puede ser

"americana" ni de ninguna otra potencia en singular; debe residir en una autoridad realmente compartida, que sea capaz de generar mecanismos de dirección y de solución de conflictos para el periodo posterior a la guerra fría, de superar definitivamente los estándares dobles, de anticipar los litigios y de desmontar sus causas.

Todo ello plantea en el centro de la vida internacional el problema del gobierno del mundo, no como proyecto hegemónico de los vencedores ni como utopía de soñadores, sino como construcción posible a través de instancias regionales e internacionales. Lo que se precisa es el predominio de una conciencia de destino común, de interdependencia, de concertación.

Con el eclipse de la revolución debiera también eclipsarse la contrarrevolución y revitalizarse la idea de la reforma, la valoración de lo gradual, de lo escalonado, de los cambios como modificaciones de sociedades concretas y no como saltos sistémicos.

En este terreno la intuición de Medina Echavarría también es extremadamente lúcida, y lo hace señalar que contra la idea de reforma, particularmente en América Latina, ha existido una verdadera interdicción intelectual, la que describe así: "ese tabú que han mantenido muchos en los años recientes por la existencia de ideologías con idéntica presunción de verdad absoluta. Poniéndose en consecuencia en olvido todo lo que en la historia se ha debido al escalonamiento paciente de sucesivas reformas oportunas que si carecen en sí mismas del halo luminoso de las grandes fórmulas radicales, capaces ciertamente de movilizar grandes esfuerzos, no tienen que pagarse, sin embargo, con dosis cuantiosas de sacrificio y sufrimiento".

Para Medina Echavarría el predominio de esa tendencia en los países en desarrollo debe apoyarse en el reconocimiento, dentro de un mercado más globalizado, del derecho de todos los países a buscar relaciones de intercambio más favorables y menos condicionamientos extraeconómicos en el campo de la asistencia financiera y crediticia multilateral.

Ahora bien, si observamos el escenario que tiende a configurarse, vemos poco espacio para una "base material" de la reforma y para una conciencia de interdependencia planetaria.

Como se dijo antes, los grandes acontecimientos de los años 1989 y 1990 no tuvieron un

efecto automáticamente favorable para la relación Norte-Sur en el terreno económico; más bien trajeron consigo nuevas incertidumbres ante la situación precaria y las necesidades de un Este que demanda ayuda.

El reforzamiento político de las Naciones Unidas no se ha traducido en el fortalecimiento de su dimensión económica y social, ni en la creación de nuevos mecanismos multilaterales orientados a un trato más equitativo de los problemas de los países en desarrollo. Esta realidad no podrá ser alterada por una prueba de fuerzas, sino sólo a través de una toma de conciencia por parte de los más fuertes de que a la larga su futuro es inseparable del destino de los débiles, y de que en un mundo más interdependiente los contagios pueden extenderse de manera rápida y catastrófica.

Un Norte compuesto por socios y no por adversarios puede imponer sin duda una paz incontrarrestable al Sur débil y sacudido por conflictos. Sin embargo, una paz que perpetuara o empeorara la situación actual llevaría a nuevas rupturas, nuevos conflictos, nuevas destrucciones de los seres y la naturaleza.

Al respecto, no deja de ser válida la advertencia de Ruffolo (1990), quien, reconociendo la fuerza propulsora del capitalismo surgido en Occidente, señala la necesidad de que el poder (la democracia) desempeñe un papel humanista, equilibre una visión unilateralmente individualista y enfrente el actual retroceso de la justicia y la solidaridad social que podría llevarnos a una crisis involutiva capaz de concluir en una nueva barbarie.

La alternativa a esto último pasa por la extensión de la reforma política a una reforma global de las relaciones internacionales. Plasmar tal alternativa, una que abra camino a la armonización de intereses, a la canalización de conflictos y a soluciones compartidas para el género humano, es entonces una posibilidad y no una tendencia necesaria.

Si tuviéramos que definir los rasgos principales de la mencionada reforma tendríamos que referirnos al reconocimiento de la universalidad de los valores de la democracia, de los derechos individuales, del derecho a la diferencia y del respeto a las minorías; al rechazo del concepto del hombre como "amo de la naturaleza"; a la aceptación de una nueva relación con todo lo no

humano de la naturaleza, que debe ser protegido y tutelado, y a un mundo en el que las viejas contraposiciones ideológicas Estado-sociedad, público-privado, regulación-mercado, sean reemplazadas por visiones pragmáticas no unilaterales que combinen de manera eficiente los papeles de todos los actores para lograr soluciones justas y sin exclusiones.

En este horizonte de valores compartidos, las diferencias y contradicciones que naturalmente continuarán existiendo podrán ser tratadas cada vez menos con la lógica de la guerra y de la dominación, y será posible llegar a establecer nuevas relaciones internacionales.

Para América Latina esto es vital. Nunca antes había habido en la región un avance tan grande en la legitimación de la democracia, de los derechos humanos, del pluralismo y de la alternancia en el poder. Nunca antes se había hecho tan popular la cultura de la negociación, del pragmatismo, de los acuerdos, y de las responsabilidades compartidas en la generación y la mantención de escenarios no autoritarios. Nunca antes se había pensado en las relaciones internacionales en términos tan desideologizados y con tanto reconocimiento de la inevitable interdependencia de los países.

Sin embargo, estas tendencias coexisten con una situación grave de retroceso en muchos terrenos que llevó a acuñar el tristemente acertado concepto de la "década perdida" para los años ochenta: mayor concentración de la riqueza y de la desigualdad, aumento de las exclusiones y la pobreza, inserción internacional inadecuada y precaria, debilitamiento de las instituciones públicas, mal aprovechamiento y depredación de los recursos naturales, y obsolescencia industrial y tecnológica.

Aun cuando no todo es negativo, la crisis es muy profunda y reencontrar un camino de desarrollo con equidad plantea desafíos enormes (CEPAL, 1990). De éstos, los países latinoamericanos sólo pueden enfrentar una parte, ya que otra parte importante de ellos se relaciona con el entorno externo (deuda externa, apertura del comercio internacional). Como se ha señalado con acierto "tan sólo a título ilustrativo: de un lado es preciso fortalecer la democracia; de otro hay que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, ele-

var el ahorro, mejorar la distribución del ingreso, implantar patrones más austeros de consumo y hacer todo eso en el contexto de un desarrollo ambientalmente sostenible" (CEPAL, 1990).

Si no se generan las fuerzas internas necesarias para que los dirigentes democráticos y los ciudadanos emprendan estas tareas—que impliquen un proyecto de transformaciones amplias y de intervención múltiple, diversificada y no totalizadora sobre la realidad—, la democracia será cada vez más precaria y podrían aparecer en el horizonte nuevas disgregaciones, guerras más o menos civiles, y nuevos autoritarismos.

El futuro se juega entonces en el fortalecimiento de la democracia, en la extensión de los acuerdos y el consenso, en los sacrificios y esfuerzos compartidos, y en la internalización de una cultura posterior a la guerra fría.

Sin embargo, este esfuerzo sólo puede fructificar si se superan efectivamente los horizontes nacionales y se tiene el propósito común de elevar y transformar la participación regional en el mundo contemporáneo.

El esquema es complejo y requiere coordinar múltiples impulsos, pero su base histórico-cultural es poderosísima. Por lo demás, hoy se puede encontrar en las necesidades de la crisis y en la legitimación democrática nuevas y valederas razones para alcanzar lo que en su ensayo Medina Echavarría llamaba "la reunificación de la totalidad perdida".

Se preguntaba un autor si la austeridad y la escasez serían un marco más propicio que la abundancia para obtener el consenso (Tedesco, 1990). Quizás en la historia paradójica de América Latina la respuesta sea positiva.

En todo caso, los impulsos de reforma nacional y regional sólo podrán fructificar en el marco de la reforma global a la que aludíamos, y de allí la importancia vital de seguir con atención las perspectivas de que se realice. Sin una mirada puesta en el mundo sólo habrá imperdonables miopías para atrapar lo que nos rodea más cercanamente.

Las potencialidades que han surgido con posterioridad a la guerra fría son enormes, pero grandes son también los peligros. Así lo muestran la gravitación de lo violento y lo bélico en la crónica cotidiana, y los riesgos de disgregación, involución y balcanización de los procesos de cambio. Para construir el futuro se necesita algo más

que consensos pasivos y sin horizontes: es preciso generar una voluntad de construcción compartida, múltiple y plural, de la que todos los pueblos se sientan partícipes.

Hacia mediados de los años ochenta, cuando la situación internacional aparecía más que sombría, Aníbal Pinto (1981), reflexionando sobre el mismo ensayo de Medina Echavarría, indicaba que lo negativo de la coyuntura no debería oscurecer para el lector la validez de largo alcance

de sus planteamientos, y destacaba la importancia de hacer lo que "podamos y debamos para lograr un modelo mínimo de paz".

Hoy lo posible se acerca mucho más a lo deseable: un programa permanente de paz y desarrollo con justicia, que implique no sólo sobrevivencia sino una vida de calidad superior para todos. Lo que sigue siendo igual es la exigencia ética, intelectual y práctica de hacer todo lo posible y necesario por alcanzarlo.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- Fukuyama, Francis (1989): The end of history?, *The National Interest*, tercer trimestre.
- Hussein, Mahmoud (1989): Versant sud de la liberté, *La découverte*, París.
- Medina Echavarría, José (1976): América Latina en los escenarios posibles de la distensión, *Revista de la CEPAL*, N° 2, Santiago de Chile, segundo semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.77.II.G.2.
- Pinto, Aníbal (1981): Guerra fría y distensión en América Latina a la luz de los ensayos de don José Medina Echavarría, *Estudios Internacionales*, vol. 14, N° 54, año XIV, Santiago de Chile. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, abril-junio.
- Ruffolo, Giorgio (1990): *Puissance et pouvoir (la fluctuation géante de l'Occident)*, Bernard Coutaz (comp.), Arles, Francia. Col. Kairos.
- Tedesco, Juan Carlos (1990): Reforma del Estado y políticas educativas en América Latina, Santiago de Chile, mimeo.