

Tendencias políticas en América Latina en el contexto mundial del siglo XXI Hacia una teoría política realista-sistémica- estructural sobre América Latina

Introducción

América Latina, históricamente y en la actualidad, es una región desintegrada y desarticulada, cuyo desarrollo se orienta en la dirección de las líneas políticas de los dominantes, sean Estados o actores transnacionales, que operan desde el exterior o el interior, y desarrolla y mantiene escasas y débiles líneas políticas de resistencia o autonomía,

Históricamente y en la actualidad, América Latina es una región desintegrada y desarticulada cuyo desarrollo se orienta en la dirección de las líneas políticas de los dominantes, sean otros Estados o actores transnacionales, que operan desde el exterior o desde el interior, y desarrolla y mantiene escasas y débiles líneas políticas de resistencia o autonomía, mayoritariamente no compartidas por todos los Estados y, en muchos casos, boicoteadas por ellos mismos en actitudes disfuncionales hacia los intereses de la región y funcionales a intereses externos.

mayoritariamente no compartidas por todos los Estados y, en muchos casos, boicoteadas por ellos mismos en actitudes disfuncionales a los intereses de la región y funcionales a intereses externos. A esto hay que agregar las acciones de “actores subnacionales”, que generan o intentan generar impactos sobre la región; en algunos casos, para sacar ventajas espurias —como el narcotráfico—, en otros, para actuar sobre el *statu quo* vigente —político, económico, social, de relaciones externas— para que se modifique o para, adicionalmente, tomar el poder y generar un nuevo orden, con actitudes que van desde el extremo radical, como las FARC o

Palabras clave: ciencia política, historia, política exterior, política internacional.

◆ Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Investigador Científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

luisdallanegra@netizen.com.ar

el ELN en Colombia y la contraparte, los “paramilitares” o, contrariamente a esta alternativa, la de la “contra” en Nicaragua, apoyada por Estados Unidos para desestabilizar a un régimen no deseado, el sandinista; pasando por actitudes no tan extremas como el MST en Brasil y la contraparte, los “fazendeiros” (equivalente a los paramilitares colombianos); el zapatismo en México o el *movimiento indígena federado*, orientado a la resolución de las problemáticas indígenas en diferentes países de la región; hasta conductas de resistencia como los “piqueteros” en Argentina. Además, hay que considerar otro tipo de actor transnacional “sin fines de lucro” —diferente de las transnacionales “con fines de lucro” como empresas y banca—, que son las ONG, o de la sociedad civil, cuyo objetivo es satisfacer las demandas de los sectores que las integran: derechos humanos, problemas de la mujer, medio ambiente, etc., que no son resueltas o son descuidadas por los gobiernos de los Estados.

Hablamos de una región heterogénea en cuanto al grado de desarrollo y también en cuanto a su orientación política, ya que los gobiernos de los diferentes países siguen lineamientos que, en su gran mayoría, nada tienen que ver con la región como tal, sino con los de las élites dominantes, tanto locales como foráneas, con intereses en la misma, con la excepción de algunos pocos gobiernos que históricamente y en la actualidad, de manera solitaria y dificultosa, buscan desarrollar políticas autónomas.

El factor central que ha incidido en el funcionamiento del sistema político latinoamericano siempre estuvo dado por intereses externos económicos y de seguridad de otros Estados, particularmente Estados Unidos, aunque también algunos países europeos, y empresas extranjeras localizadas a través de sus subsidiarias. Las propias élites locales han usufructuado en beneficio propio los recursos de la región, sin invertir en el desarrollo o el bienestar de la misma. Contrariamente, sus ganancias —históricamente y en la

actualidad— las han invertido, gastado o ahorrado en el exterior, generando una fuga de capitales transformada en una problemática deuda externa que la población está pagando de forma casi eterna. Hay que agregar las diferentes presiones al interior de los países, generadas por causas espurias: narcotráfico, corrupción; o por demandas insatisfechas, reclamos o perspectivas ideológicas diferentes, lo que provoca una conflictividad a veces inmanejable.

Escenarios en los que se analiza a la región

Desde su independencia, América Latina siempre estuvo inserta en escenarios complejos, en los que le tocó el rol de dependiente o neo-dependiente. En el siglo XIX, al alcanzar su independencia de la esfera de influencia española, las líneas geopolíticas fueron trazadas desde afuera, cayendo en la dependencia económica de Gran Bretaña, especialmente la región sudamericana y el Caribe británico, mientras que México, Centroamérica y el Caribe español quedaron bajo la esfera de Estados Unidos. Durante el siglo XX, finalizada la I Guerra Mundial, Estados Unidos alcanzó el rol definitivo de potencia mundial y hegemónica de la región, institucionalizando este vínculo en 1947-1948 con el TIAR y la Carta de la OEA, así como trazando las líneas geopolíticas, especialmente en el terreno económico y de seguridad.

La Guerra Fría hizo que América Latina no tuviera otra posibilidad que manejarse dentro de la esfera de seguridad de Estados Unidos, y cualquier transgresión significaba una sanción, como ocurrió con el caso cubano (1959-1961), nación que quedó aislada del hemisferio; o se sucedían golpes de Estado militar de carácter “proconsular” con el objeto de proteger los intereses económicos y de seguridad de Estados Unidos, sus empresas o aliados en la región.¹

1. Corolario Theodore Roosevelt a la Doctrina Monroe de 1904.

En la década de los setenta y parte de los ochenta, América Latina intentó generar líneas geopolíticas autónomas, especialmente con Contadora y el Grupo de Río, pero a partir de los años noventa nuevamente quedó sumergida en lineamientos geopolíticos externos.

La caída del Muro de Berlín (1989) y la desintegración de la URSS (1991), que conllevó al fin del sistema bipolar, generó condiciones favorables para la expansión global de los actores transnacionales, especialmente empresas y banca, que ya venían ocupando espacios significativos desde los sesenta en el mundo occidental.

Gráfico 1

Génesis del nuevo régimen y orden: actores que intervienen



Fuente: modelo elaborado por Luis Dallanegra Pedraza.

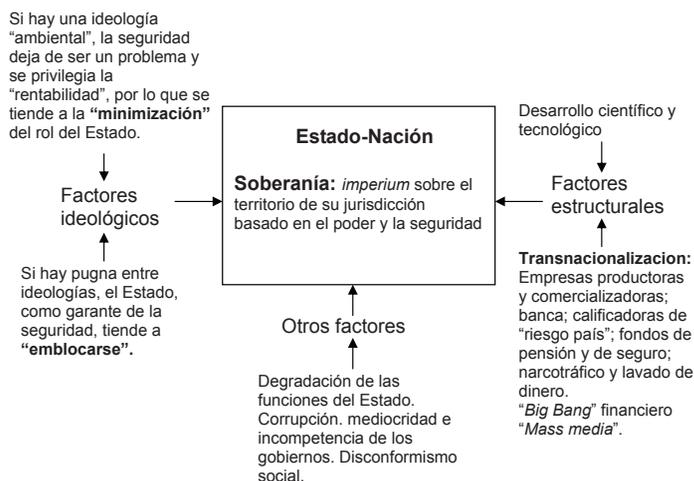
Los escenarios más importantes en los que les toca operar y en los que no tienen un papel relevante, en cuanto a la generación de reglas o su modificación, se vinculan a una globalización asimétrica y desigualitaria, en el terreno económico-financiero, con pocos Estados y muchos actores transnacionales globalizantes y una gran mayoría de Estados globalizados, entre los que se encuentran los países de la región en diferentes niveles. Este proceso de globalización,

posibilitó la *planetarización de las operaciones de los actores transnacionales*, favoreciendo también la *transnacionalización en la toma de decisiones*.

Esto se profundizó con el proceso global de privatizaciones de empresas y banca públicas, resultante de un plan establecido en 1989, entre empresas, el gobierno norteamericano, el FMI y el BM a través del “Consenso de Washington” (Dallanegra, 2001: 83-87), obviamente no consensuado por ningún gobierno. No sólo se privatizaron las empresas y la banca, sino también, y en gran medida, los sistemas de seguridad. De esta forma se favoreció la aceleración de la *desarticulación del Estado-nación* (Dallanegra, 2001, caps. II y III), que ya se venía dando desde la década de los sesenta, pero en forma muy paulatina, *operando la transnacionalización y la globalización como catalizadores de esta desarticulación y descomposición*, planificada en su última etapa mediante el Consenso de Washington.

Gráfico 2

Factores que generan cambios en el Estado-nación



Fuente: modelo elaborado por Luis Dallanegra Pedraza.

El proceso de cambio de las características del Estado-nación, así como de su transformación en un nuevo tipo de Estado —*status*— no es algo uniforme en todo el planeta. No es que el Estado —*en términos de “status” u organización social institucionalizada*— vaya a desaparecer, sí el “Estado-nación” va a sufrir cambios significativos y muy probablemente desaparecerá y será reemplazado por otro tipo de Estado —*status*.

En la etapa post-bipolar, Estados Unidos se encontró en la situación de tener que competir *vis-a-vis* con los países de la CEE² y el mundo asiático, centrado en Japón y los denominados NIC asiáticos, ya que la concentración de su inversión y esfuerzos en el terreno estratégico-militar, por la lucha ideológica contra el comunismo soviético, hizo que descuidara la económica-financiera-tecnológica. En esta esfera, Estados Unidos debía competir en igualdad de condiciones con el resto de los países industrializados y en algunos casos en condiciones de desventaja. Bill Clinton, más allá de las críticas hechas a su política exterior por George Bush (padre) y Ronald Reagan, por su escasa presencia militar global, comprendió que Estados Unidos se encontraba en una gran desventaja y debilidad económica³ frente al resto del mundo industrializado y decidió concentrarse en esa área. De todas formas, las *ventajas comparativas y competitivas, exclusivas y excluyentes de Estados Unidos*, siempre estuvieron en el *terreno estratégico-militar*. Los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, permitieron al gobierno republicano de George W. Bush reorientar la marcha de la configuración del sistema y el orden mundial hacia ese eje de relacionamiento global, favoreciendo la construcción y consolidación de un *imperio*

2. Unión Europea (UE) a partir de 2003.

3. El jefe de campaña de Bill Clinton tenía sobre su escritorio un cartel con una leyenda para recordarle permanentemente cuál era el área en la que había que concentrarse, el letrero decía: “Es lo económico, estúpido”.

con características atípicas (Hardt y Negri, 2000)⁴ ya que, a diferencia del imperio romano, en éste hay un *alto componente de transnacionalidad*.

Gráfico 3

Desplazamiento fuera del Estado de actores esenciales

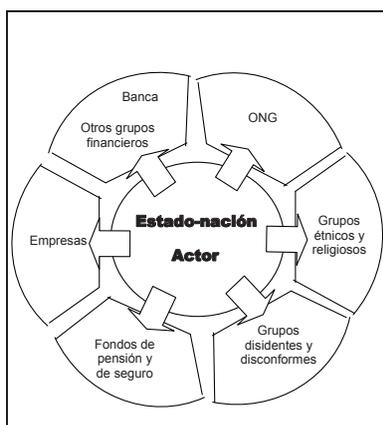


Gráfico 4

Presiones sobre el Estado por actores transnacionales



Fuente: modelos elaborados por Luis Dallanegra Pedraza.

Factores intervinientes en el proceso de expansión global y de desarticulación del Estado-nación

La segunda mitad del siglo XX mostró un crecimiento de la participación global y un fortalecimiento en la toma de decisiones de los actores transnacionales, especialmente aquéllos con fines de lucro,⁵ por sobre la gran mayoría de los estatales. En algunos casos, como los de Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Gran Bretaña, se da una “alianza estratégica” histórica entre el Estado y el sector privado, de

4. En esto disiento con la tesis de Hardt y Negri en su libro *Imperio*.

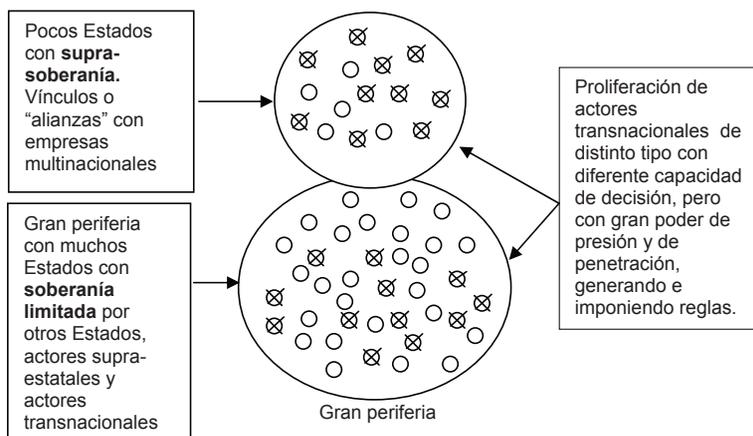
5. Denomino actores transnacionales “con fines de lucro” a empresas multinacionales y banca, y “sin fines de lucro” a las organizaciones de la sociedad civil, como las vinculadas a los derechos humanos, medio ambiente, la problemática de la mujer, etcétera.

mutuo apoyo y beneficio. Esta alianza es inexistente en la gran periferia, a la que también pertenece América Latina, donde el sector privado, tanto el local como el transnacional *se monta* en el Estado para su propia conveniencia, generando grandes desarreglos en el funcionamiento del sistema político e inestabilidad cada vez que su conveniencia peligra. De esta forma, el proceso de globalización instalado luego de la finalización del sistema bipolar, muestra una expansión explosiva de los actores transnacionales, a la vez que los sistemas políticos, si desean sobrevivir, deben ser funcionales a este fenómeno; si no, pierden “competitividad”. Estados Unidos estableció su competitividad en el terreno estratégico-militar, ya que alimenta su área económica a través del control de energéticos y también el complejo militar-industrial. Los países de Europa occidental y el mundo asiático carecen de esa capacidad y dependen de que Estados Unidos los considere. Para su industrialización, China posee yacimientos de carbón —que es muy contaminante— y también ha buscado su independencia energética acumulando petróleo en depósitos subterráneos, como para poder sobrevivir a una crisis, ha realizado convenios con Arabia Saudita, países de África negra y Venezuela. A la vez, está desarrollando un programa de fabricación de etanol a partir de pasta celulósica.

En la *gran periferia*, actores transnacionales como las “calificadoras de riesgo país” se han transformado en un factor dominante para las posibilidades de que sus economías se desarrollen y sean competitivas, ya sea que reciban inversiones o se instalen subsidiarias de empresas o, incluso, que reciban créditos de organismos multilaterales de pago, dependiendo de la “calificación” de confianza que estas transnacionales establezcan.

Entretanto, los gobiernos de los países industrializados, obedeciendo a la alianza estratégica, que abarca tanto

Gráfico 5
Características del sistema mundial hacia el siglo XXI



Fuente: modelo elaborado por Luis Dallanegra Pedraza.

el área económica-financiera-tecnológica,⁶ como la de la seguridad,⁷ se han dedicado a expandirse, de manera neocolonial —especialmente los europeos— o militar —el caso de Estados Unidos— para controlar los recursos naturales estratégicos. Consistente con esta necesidad y plan, se han dado *procesos de privatización y también de ocupación de todas aquellas áreas en las que haya energéticos, agua potable, recursos minerales estratégicos y mano de obra barata*. El Consenso de Washington, el ALCA y los TLC, el Plan Puebla Panamá, responden a estas estrategias.

La constante en el relacionamiento hemisférico

La forma de relacionamiento de Estados Unidos con América Latina ha sido siempre a través del Corolario Theodore

6. Empresas, banca, laboratorios farmacéuticos, etcétera.

7. Especialmente el "complejo militar-industrial", como lo calificara el ex presidente norteamericano Dwight D. Eisenhower.

Roosevelt a la Doctrina Monroe (1904): *Estados Unidos no intervendrá en la región, salvo que se vea obligado a hacerlo porque peligran sus intereses o los de sus nacionales en el área de la seguridad o la económica.* Este corolario sigue en vigencia; sólo se manifiesta de diferente manera, según el signo de las épocas que se atraviesen. ALCA, Consenso de Washington, lucha contra el narcotráfico o el terrorismo son diferentes formas de aplicación del corolario mediante el que Estados Unidos mantiene disciplinada a la región y se asegura de los gobiernos *conductas proconsulares.*

Características de los sistemas políticos latinoamericanos

América Latina se caracterizó por continuos cambios de gobierno, dentro de sistemas políticos inestables. En general, los sistemas políticos han obedecido a los intereses de las élites dominantes y, cuando surgieron gobiernos con conductas más *autónomas* y *sociales*, fueron rápidamente desestabilizados y golpeados, remplazándolos por gobiernos militares o civiles funcionales a los intereses locales y extranjeros, en correspondencia a los planteamientos de seguridad y económicos del Corolario Theodore Roosevelt a la Doctrina Monroe.

Es cierto que existe una “geografía” llamada América Latina; lo que no necesariamente coincide con la existencia de un sistema político que abarque a esa región.

Lo más peculiar es que, lo que era considerado como la “verdad” en la América Latina de los años cuarenta, cincuenta, sesenta e incluso hasta los ochenta por la mayoría de los sectores políticos, luego de la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desintegración de la URSS en 1991 —que permitió la expansión planetaria del capitalismo—, pasó a ser lo errado, lo equivocado, la mentira; y la “verdad” empezó a ser exactamente lo opuesto. Se ha dado un “antes y un después” en América Latina con un corte centrado en 1989. Durante

décadas, el intervencionismo del Estado, el proteccionismo, las actitudes nacionalistas y nacionalizantes, el crecimiento de las leyes sociales y laborales, fue la verdad y todo lo opuesto era considerado como “traición a la patria”. Sólo los sectores liberales que accedían al gobierno mediante golpes de Estado promovían lo contrario, incluyendo propuestas y consejos de los diferentes gobiernos norteamericanos hacia América Latina. La política, organizada en torno a la intervención y regulación del Estado, resultó molesta para el sector privado, pero también su paternalismo impidió la participación política plena y ello se produjo, entre otras razones, por la *debilidad o inexistencia de la sociedad civil como actor político*. Recién a partir de los años setenta, la sociedad civil adopta un rol político activo, aunque débil al lado del que ocupa el sector privado interno y transnacional y de la influencia de otros Estados, como Estados Unidos o los de la UE o algunos asiáticos, en la vida política de la región. El intervencionismo estatal en aras de incorporar a la sociedad civil a la vida política activa, fue más bien de carácter *caudillesco* y para asegurarse el poder con su apoyo. El “peronismo”, el “varguismo” fueron históricamente modelos, y en la actualidad, Hugo Chávez sigue estos lineamientos. Siempre estuvo presente el “paternalismo verticalista” y no la educación de las masas para la vida política independiente y en “democracia participativa”. Esto significaría perder el poder del liderazgo.

Se puede decir que desde el “Consenso de Washington” de 1989, la tendencia es al achicamiento del Estado y su rol, las privatizaciones y la total apertura de las economías, su total desregulación, así como de las leyes sociales y laborales.

No se puede decir que América Latina constituya una región, más allá de los emprendimientos —hasta ahora siempre fallidos— integrativos. *No existe la más mínima coordinación de políticas entre los diferentes Estados de la región* en ningún nivel: *comercio, defensa, relaciones exte-*

riores, solución de la problemática social, etc. No hay un “Consenso Latinoamericano”. Los pocos acuerdos que se dan, terminan quedando en el terreno formal. No se puede hablar de la existencia de un *sistema político latinoamericano*; al menos de un sistema único y homogéneo. Uno de los problemas que se presenta en el análisis de la política latinoamericana, es que no se le puede hacer en términos de sistemas nacionales autocontenidos ya que existen en el juego del poder no sólo fuerzas políticas intranacionales, sino también fuerzas políticas extranacionales —otros Estados con intereses económicos y de seguridad o empresas y banca— que actúan en el ámbito interno. Al existir contendientes por el poder, nacionales y extranjeros, se plantea un *carácter coalicionista en la política o, tal vez, de subordinación de los contendientes internos a los intereses de poder externos*, en la creencia de que obtendrán ventajas. La región se orienta en la dirección de los “vectores de poder” externos, que son los que establecen las bases de los “valores” dominantes y también las normas que tendrán vigencia, y no en la dirección de las aspiraciones manifestadas a través del voto, o las presiones de los sectores reclamantes.

Basta ver el contenido del TLCAN o los TLC firmados por países como Chile, Colombia o Centroamérica, dentro del Consenso de Washington, para darse cuenta de la vigencia de lo dicho; de la misma manera que las políticas de represión a las demandas sociales. La política latinoamericana sigue lineamientos básicos marcados por los vectores de poder, interrumpidos por aspirantes al cambio, generando situaciones de inestabilidad, discontinuidad y desarticulación, tanto al interior de los sistemas políticos como en la región. El sistema político latinoamericano ha oscilado entre los defensores del *statu quo*, cuyo criterio está íntimamente vinculado al criterio tradicional de desarrollo de ideología liberal o neoliberal, y los reformadores, cuyas aspiraciones los movilizan al cambio en sus distintas gamas

de posibilidades; sea éste en forma paulatina (Nicaragua con el sandinismo, Venezuela de Chávez, Bolivia con Evo Morales, Ecuador con Rafael Correa) o radical (el único caso hasta el momento es el cubano). Sobre la base de estas dos orientaciones nacieron gran cantidad de partidos y movimientos, cada uno con pautas programáticas llenas de promesas que en la generalidad de los casos no se han cumplido o no se pudieron cumplir. Los partidos políticos latinoamericanos son, en su mayoría, de tipo *caudillista*, ya que forma parte de la cultura latinoamericana *esperar que el líder resuelva los problemas del pueblo*. No hay una tradición o una cultura política de legitimidad *legal-racional* —en términos “weberianos”— del Estado democrático, lo que conduce a un doble vínculo de dependencia: el Estado depende en su legitimidad de su capacidad para ofrecer mejoras económicas a un conjunto de actores sociales que, a su vez, dependen sustancialmente de él para mantener su posición económica y social. Los partidos se han transformado en los *árbitros* de una “democracia” más electoral que real y, a partir del fin del sistema bipolar, en garantes de los sectores liberales a cambio de los golpes militares, salvo excepciones. Para unos el desarrollo radica en la ayuda externa recibida a través del ingreso de empresas, asesoramiento y créditos e inversiones. Este concepto no sólo ha sido desarrollado por los liberales; los reformistas “desarrollistas” —como Frondizi en Argentina, Belaunde Terry en Perú y Quadros en Brasil— confiaron en que el desarrollo proviene de la inversión extranjera. Para otros, la política de nacionalizaciones fue la base de su conducción. *Con la caída del Muro de Berlín en 1989, ha predominado la privatización de empresas y banca, y los “nacionalismos” quedaron aislados.*

El ahorro latinoamericano pareciera que es despreciado y, en muchos casos, “castigado” por los gobiernos de la región, generando niveles de desconfianza que hace que este

ahorro salga del circuito financiero, generando una fuga de capitales importante. El caso del “corralito” en Argentina es suficientemente ejemplificativo, aunque no el único.

“Integración” de las economías latinoamericanas a la economía mundial

El predicamento constante de los sectores liberales ha sido que *las economías latinoamericanas debían “integrarse” a la economía mundial, fundamentalmente abriéndose y haciéndose competitivas, y no manteniéndose aisladas mediante un intervencionismo estatal cerrado y protector, con un Estado empresario e ineficiente*. Cabe destacar que gran parte de las empresas que se radicaron en América Latina, en los años cincuenta, sesenta o setenta, lo hicieron bajo la condición de ser protegidas para no tener que competir con productos importados, tener el monopolio del mercado interno, exportando sólo subsidiariamente (Paramio, 1992). En la década de los cincuenta y sesenta, el debate en América Latina giró alrededor de los modelos de desarrollo, particularmente el “despegue” (*take off*) de las economías. El tema era qué producía el despegue de las economías. Se hablaba de la necesidad de apuntar al sector siderúrgico y desarrollar el sector metalmecánica. En la región había tres países que tenían bastante desarrollados estos sectores: Argentina, Brasil y México. Cuando se creó el Pacto Andino —Acuerdo de Cartagena, en 1969— uno de los objetivos centrales fue desarrollar el sector metalmecánica. Esto significaba que estaban “integrados” a la economía mundial; al menos, porque producían lo que era el eje de desarrollo en el contexto mundial. Hoy las economías latinoamericanas están “abiertas”, pero no producen lo que genera desarrollo y es eje de los procesos industriales en el mundo: *microelectrónica, informática, telefonía, telemática, robótica*. Importa esos productos y sigue exportando

primariamente “*commodities*”. *Las economías latinoamericanas quedaron “desintegradas” de los procesos productivos imperantes en el mundo*; más allá de que están integradas a la economía global, pero de manera neo-colonial. Son importantes por las facilidades financieras que dan a los inversores, sus recursos naturales estratégicos y la mano de obra barata.

Características históricas de las economías latinoamericanas

Con la revolución industrial, la mayoría de las personas que trabajaban en el sector rural se dirigieron a la ciudad a buscar mejores horizontes, bajando el nivel de producción agrícola y ganadera, por lo que para poder abastecerse debieron importar estos productos de países periféricos que los produjeran. Estos países eran los que tenían un clima similar y que desarrollaban lo que se conoce como “economía de zona templada”. Argentina, Uruguay, Paraguay y el sur de Brasil se transformaron en un “complemento” de las economías europeas, especialmente de Gran Bretaña. El crecimiento de estas economías estaba vinculado al de las economías industriales; y cada crisis en éstas, repercutía en las periféricas.

Brasil y Colombia, Centroamérica y el Caribe desarrollaron lo que se conoce como “economías de zona tropical”. El tipo de producción de estos países era azúcar, café, cacao, yuca, yute, caucho, etc., y en realidad *competían con las colonias europeas en África* para poder exportar sus productos a Europa.

Chile, Bolivia, Perú y México se transformaron en *enclaves* mineros. No exportaban sus productos —oro, plata, salitre, guano— sino que los países europeos instalaban sus empresas, salitreras o guaneras, y explotaban y exportaban el producto. La Guerra del Pacífico en el siglo XIX entre

Chile, Perú y Bolivia tuvo que ver con esto y con los intereses británicos. A fines del siglo XIX, Colombia y Venezuela ingresaron a este grupo con el petróleo.

En estos países —de economía de zona templada, de zona tropical o enclaves mineros— las inversiones, los asentamientos humanos y el desarrollo se dieron en las zonas de interés para los sectores productivos. Por ello es que América Latina se encuentra poblada en concentraciones regionales con grandes espacios geográficos semivacíos.

Se desarrolló un sector “moderno” de la economía, que coincide con el área urbana, salvo la “Pampa Húmeda” en Argentina donde hay importantes inversiones para la producción y exportación agrícola-ganadera; y un sector “tradicional”, que coincide con las regiones menos pobladas y menos desarrolladas, donde casi no hay inversiones ni industria. *El desarrollo de la política y de los partidos políticos en América Latina, así como de los “criterios de desarrollo” económico-social, gira alrededor de estos dos sectores.*

Las estrategias de desarrollo

Se dieron en América Latina tres criterios políticos de base: el convencional —o liberal/neoliberal—, el reformista y el revolucionario (Anderson, 1974). Una estrategia de desarrollo es una manera de delimitar, satisfacer y optar entre demandas encontradas y recursos escasos para satisfacerlas. En un sistema político, todos los sectores generan demandas. El asalariado en función del costo de vida; el empresarial en función de los costos de producción, solicitando créditos, financiación, mejoras arancelarias; el sector agrario, por políticas de fomento al agro y una mayor promoción de las exportaciones; el social, en general, por trabajo o mejoras laborales, beneficios sociales, etc. A estas demandas hay que agregarles las que son generadas de

forma radicalizada, haciendo que el sistema político entre en un *círculo de conflicto-desestabilización* que, por lo general, en América Latina es resuelto —*aunque no necesariamente de manera exitosa en todos los casos*— mediante la represión. Hay otros sectores que tienen una directa incidencia en el quehacer de la política y economía de un país, tales como los inversores extranjeros o las empresas que deciden radicarse. Éstos también provocan demandas al sistema y su satisfacción hace que se encuentren conformes y permanezcan, o por el contrario, que decidan retirar sus inversiones, y sus producciones trasladarlas a un país que otorgue mayores facilidades y, por sobre todo, estabilidad y continuidad de sus políticas.

El desarrollo de la política pública de un país, en lo que hace al balance de demandas, *versus* los recursos de que dispone para satisfacerlas. De la forma en que se incline la política, hacia la satisfacción de unas u otras, dependerá la orientación adoptada y también el estilo de un régimen político dado. Las demandas pueden o no estar ligadas a una capacidad de poder, dependiendo de ello, en gran medida, la estabilidad del gobernante. Un sector con demandas pero sin capacidades de poder, puede ser fácilmente controlado y postergada su satisfacción. Pero determinados sectores nacionales o extranjeros que actúan en forma directa o indirecta dentro de un Estado, y que tienen importantes capacidades de poder, pueden ejercer suficientes presiones para ver satisfechas sus demandas, e incluso llegar a provocar golpes de Estado o desestabilización del régimen. Dentro del esquema de desestabilización están los *actores extra-sistémicos* o *anti-sistémicos* que complican el funcionamiento del sistema haciendo compleja la resolución, cuando disponen de poder suficiente para ejercer su influencia. Toda demanda que no encaja en la estrategia del régimen imperante y que proviene de un sector carente de capacidad de poder, es excluida, y por lo general el medio utilizado

es el coercitivo —la represión—. El *peso específico de una capacidad de poder* depende de la estrategia que impere. En un régimen convencional, las masas deben demostrar una muy importante capacidad de poder; en un régimen de corte reformista es más probable que sus demandas sean satisfechas sin necesidad de importantes presiones. Es así como resultado de que los gobiernos de reformistas, especialmente si son *populistas*, tienen como base el apoyo de las masas. Todo sistema tiene “condiciones límite”, dentro de las cuales todo es factible y más allá de ellas, el sistema “cree” que está en peligro su existencia y reacciona de forma tal que impide cualquier acción. *Amplía sus condiciones límite* cuando lo “cree conveniente” en beneficio de su estabilidad y existencia. Esto en ciencia política se conoce como “gatopardismo” (Dallanegra, diciembre de 2003: 6-32).

La realidad muestra que no importa si el gobierno —hablo de países de la periferia— es democrático o autoritario; lo verdaderamente substancial es que sea *funcional* a los intereses económicos y de seguridad de Estados Unidos —Corolario Theodore Roosevelt a la Doctrina Monroe— y de las subsidiarias de las empresas extranjeras y la banca. Esto marca la diferencia entre un gobierno “democrático” —hago referencia a que hubo un proceso electoral aceptado— como el chileno frente a otro democrático como el venezolano de Hugo Chávez, el boliviano de Evo Morales o el ecuatoriano de Rafael Correa.

Paradigma de relacionamiento internacional de América Latina

La vinculación internacional de América Latina debe ser analizada a la luz de su relacionamiento e inserción mundial. En el caso de México, Centroamérica y el Caribe español, desde su independencia, y en el de América del Sur, desde la II Guerra Mundial, su vínculo dominante

fue con Estados Unidos. El paradigma de relacionamiento histórico de América Latina con Estados Unidos se basó en dos variables centrales, establecidas por los intereses globales de este país: desarrollo —neoliberal— y seguridad —*en el conflicto Este-Oeste*—. Este paradigma funcionó desde fines de la II Guerra Mundial hasta mediados de los años ochenta, etapa de la Guerra Fría. A partir de la Cumbre de Reikjavick (1985) entre Reagan y Gorbachov, el gobierno norteamericano estableció un nuevo paradigma de relacionamiento: “democracia y desarrollo —neoliberal—”. La “democracia”, según el criterio de Estados Unidos, debe ser “controlada”.

Para explicar el funcionamiento del “modelo de relacionamiento” debemos establecer ciertos “códigos básicos” o definiciones conceptuales. Partimos de los que tienen capacidad para establecer reglas del juego —régimen—, los “repartidores supremos” que “reparten” potencia —*se puede*— e “impotencia” —*no se puede*—. Los que alcancen el nivel de actores polares se transformarán en supremos repartidores de “potencia” e “impotencia”. En el siglo XIX, las grandes potencias europeas. Desde 1945 hasta los años ochenta, Estados Unidos y la URSS. También los países de la CEE, hoy UE, así como las empresas multinacionales y los actores transnacionales. Actualmente, Estados Unidos —*en el eje estratégico-militar en forma exclusiva y excluyente*—, Japón en el contexto asiático, China como potencia global emergente, Alemania en el contexto europeo, la banca privada transnacionalizada. Los repartidores establecen “principios supremos de reparto” o reglas del juego —régimen—, generando un “orden de reparto” (Puig, 1974) —*ejecutabilidad del régimen*—. Establecen principios y normas de reparto en diferentes ámbitos de aplicación: económico-financiero, estratégico-militar, político. Tienen capacidad de cooptar —*controlar*— a los organismos internacionales creados por la comunidad internacional, sea captando la mayoría

de los votos mediante presiones, concesiones, etc., o por el “voto ponderado” —FMI, por ejemplo— o por el control de comisiones como en el QUAD⁸ en la OMC. Los “reguladores” son los que se encargan de que las reglas establecidas por los repartidores se cumplan. En materia monetaria, el FMI o el Banco Mundial; en comercio, el GATT (hoy la OMC); en lo estratégico-militar, OTAN, Pacto de Varsovia —hoy desaparecido—, TIAR/OEA, etc. Países como Argentina, México o los latinoamericanos en general son miembros del FMI, o el GATT/OMC, o el TIAR/OEA, pero no tienen capacidad de “repartir” ni de modificar las reglas y deben subordinarse a los *reguladores*, ya que no pueden “polarizar”.

La forma en que el FMI obliga a comportamientos en América Latina es un ejemplo. Se trata de un *regulador*, pero se asemeja a un *repartidor* por la forma en que opera. Argentina con el gobierno de Néstor Kirchner y Brasil con “Lula” Da Silva, resolvieron sus deudas y hoy no siguen los criterios y condicionalidades del FMI. Argentina rechazó los planteos de las firmas privatizadas de servicios públicos ante el CIADI,⁹ manteniendo el congelamiento de las tarifas *en detrimento de las empresas*. Venezuela con Hugo Chávez en el tema de la autopista Caracas-La Guayra, adoptó una postura similar ante el CIADI, en la indemnización por daño emergente y en la exigencia de reajuste de las tarifas.

Etapa post II Guerra Mundial hasta Reikjavick (1985)

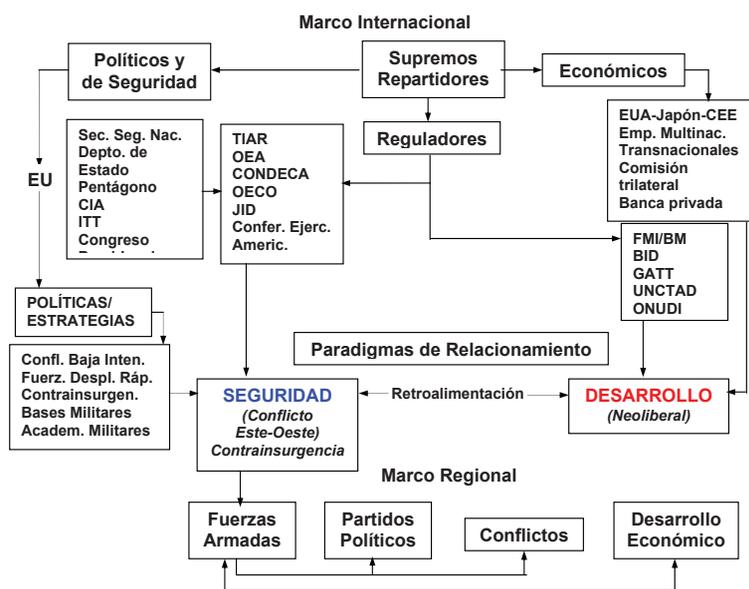
En el contexto latinoamericano, tomamos como actores relevantes en el manejo de los sistemas políticos, o como factores de poder o como grupos de presión significativos a:

8. Quadilateral Group, o Grupo de los 4, formado por EU, Canadá, la Unión Europea y Japón.

9. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), Tribunal Arbitral del Banco Mundial.

Gráfico 6

Modelo de análisis del sistema político latinoamericano.
Post II Guerra Mundial hasta Reikjavick (1985)



Fuente: modelo elaborado por Luis Dallanegra Pedraza

1. Las Fuerzas Armadas: desde los años treinta, fueron un factor de poder. Controlaron la seguridad; en los momentos en que Estados Unidos o determinados grupos de las élites internas lo creyeron necesario, gobernaron anulando a los partidos políticos; definieron —previamente entrenadas por Estados Unidos en el problema del conflicto Este-Oeste en sus escuelas— las hipótesis de conflicto, procurando la “presunta” defensa soberana de sus países ya que, mientras se peleaban con los vecinos generando una imagen de defensa nacional y gastando mucho dinero en armas, permitían que las empresas multinacionales ingresaran indiscriminada-

mente, desnacionalizando sus economías en aras de una economía más abierta e integrada a la economía mundial. Mediante sus golpes de Estado —salvo excepciones como las de Velasco Alvarado en Perú, Ovando y Torres en Bolivia y Torrijos en Panamá, con golpes de Estado de izquierda nacionalista— apoyaron a los grupos de poder económicos neoliberales a cambio de los beneficios que éstos les otorgaban.

2. Los partidos políticos: no es un sector con mucho poder en América Latina, salvo los que realizaron políticas funcionales a los intereses de la élite dominante, y bien vistos por Estados Unidos y los grupos económicos y financieros internacionales. Han sido condicionados por la ideología imperante, encuadrada en el conflicto Este-Oeste, y por las fuerzas armadas apoyadas por Estados Unidos a través del Pentágono, la CIA y escuelas como West Point y de contrainsurgencia, a la vez que por aquellos grupos económicos, empresas o banca que se vieran afectados o perjudicados por medidas nacionalistas.
3. Los conflictos —*no como actores, sino como situaciones relevantes que marcaron una forma del funcionamiento del sistema político latinoamericano*—, cuyas hipótesis primariamente han sido dictadas por Estados Unidos —*basado en el concepto de guerra fría*— y en el contexto regional por las fuerzas armadas. Hay tres tipos de conflicto:
 - a) De carácter colonial: generados por Gran Bretaña y aún no resueltos: Guatemala con Belice; Venezuela, la Guayana Esequibo; Argentina, las Islas Malvinas.
 - b) Limítrofes: desde la independencia, como resultado del trazado apurado de las fronteras. Se fueron resolviendo en ciertos casos, pero aún mantienen divididos a los Estados en luchas intestinas y de reclamo —*supuestamente*— soberano, mientras su soberanía es tomada, cooptada o los Estados son

neo-colonizados por las empresas multinacionales, transnacionales, banca privada, compra de tierras por extranjeros, especialmente norteamericanos, o manipulados ideológica, económica y políticamente por otros Estados, como Estados Unidos durante la guerra fría o actualmente con diversas políticas económicas y militares. Ésta ha sido una de las principales razones para mantener divididos a los Estados latinoamericanos, que no funcionen los procesos integrativos, que no haya una coordinación de sus políticas exteriores.

- c) De carácter hegemónico: generados por el manejo hemisférico que ha hecho Estados Unidos del conflicto Este-Oeste y, actualmente, debido a los problemas de lucha contra el narcotráfico y su metodología de “certificar/descertificar” a los Estados, sus presiones por ley de patentes demandadas por las empresas al gobierno norteamericano, su lucha contra el terrorismo, etc. Los conflictos de carácter hegemónico se manifestaron particularmente durante la Guerra Fría, a través del intervencionismo directo o indirecto, sea mediante reuniones de consulta de ministros de Relaciones Exteriores en el marco de la OEA/TIAR, con el objeto de intervenir un Estado o avalar *ex-post-facto* la intervención unilateral de Estados Unidos, debido a algún motivo que podía atentar a sus intereses económicos o de seguridad; o mediante otras metodologías (Dallanegra, 1994).
4. Los grupos económicos: han sido un factor de poder, pero necesitaron el apoyo de las fuerzas armadas para llevar adelante sus objetivos. En la región, en el siglo XIX, en general, vencieron los sectores favorables a un aperturismo y comercialistas, frente a los defensores de una industria protegida, aunque incipiente. Los sectores aperturistas estaban ligados por intereses e

ideológicamente con Europa, especialmente Gran Bretaña. Dominaron mediante el fraude electoral y con apoyo internacional. Cuando el fraude no era factible, entonces los grupos neoliberales no pudieron acceder al gobierno mediante elecciones, por lo que debieron asumir mediante golpes de Estado. Al acceder al gobierno mediante golpes de Estado —salvo las excepciones ya referidas—, los grupos económicos les otorgaron a las fuerzas armadas ventajas tales como mejores presupuestos e incluso mejores salarios, o puestos en la administración pública o empresas públicas, a cambio de la seguridad y la represión. Ésa fue la manera de poder llevar a cabo estas políticas neoliberales. *Los golpes de Estado se hicieron con el justificativo de la lucha contra el comunismo, contrainsurgencia o por la ineficiencia y la corrupción de ciertos gobiernos.* Una vez instalados en el gobierno, nombraban ministros de economía que implementaban políticas neoliberales. Había una división de tareas: los *militares* se ocupaban de la seguridad y represión y los *grupos económicos* del manejo de lo económico-financiero-comercial.

Luego de la guerra de las Malvinas (1982), Henry Kissinger dijo que las fuerzas armadas latinoamericanas podían no ser confiables. Con el colapso soviético pasaron a ser disfuncionales, salvo para combatir a la guerrilla, el crimen organizado y el narcotráfico.

La idea era mantener siempre dividida a América Latina para evitar que se conforme un grupo regional con capacidad de negociación internacional fuerte. Las élites internas funcionales a estos criterios contribuyeron a ello y utilizaron a los procesos integrativos en beneficio del comercio y los inversores y empresas transnacionales. Las fuerzas armadas hablaron de la defensa de la soberanía, pero favorecieron, merced a los grupos económicos neoliberales, que las

economías fueran controladas por actores transnacionales o por Estados Unidos, en todos aquellos temas de su interés económico y de seguridad.

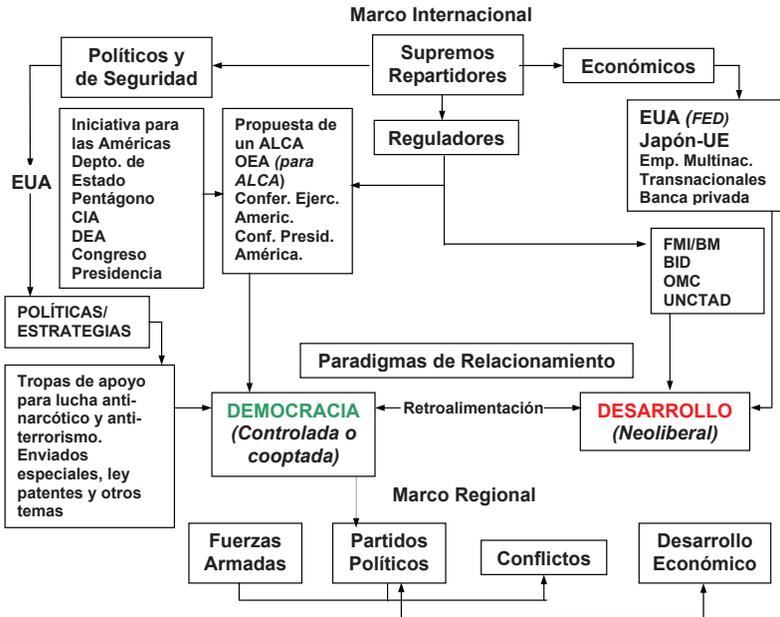
Etapa Reikjavick (1985) en adelante

Luego del acuerdo Reagan-Gorbachov en Reikjavick (1985), el gobierno norteamericano modificó el “paradigma de relacionamiento hemisférico” de “seguridad y desarrollo” a “democracia y desarrollo”. Habían llegado a acuerdos sustantivos sobre el desarme, y sobre la finalización de los conflictos localizados en la periferia que tuvieran que ver con el conflicto Este-Oeste. A partir de ahí, se generó una acelerada disminución de los conflictos internacionales y un comienzo real de procesos de negociación para llegar a acuerdos de paz en áreas anteriormente inimaginables, como Medio Oriente, donde Israel inició negociaciones con la OLP. Se terminó con el apartheid en Sudáfrica y se inició el camino para un gobierno negro con Nelson Mandela; Cuba se retiró de Angola; se inició el proceso que derivó en la caída del Muro de Berlín (1989) y la unificación de las “dos Alemanias”, etc. La URSS, con Gorbachov recién asumido, inició en 1985 un nuevo relacionamiento internacional denominado *perestroika*, y una mayor transparencia y apertura interna denominada *glassnost*. Esto escapó de las manos del gobierno y derivó en la desintegración de la URSS y en el fin del bipolarismo (1991). Ronald Reagan salió a decir que habían “ganado” la Guerra Fría. Seguramente la URSS la perdió, pero no porque la ganara Estados Unidos. *Quedó en pie el que tuvo más resistencia en su economía para llevar adelante la tan salvaje carrera armamentista y este fue Estados Unidos, que tuvo, merced a la política del gobierno de Nixon de declaración de inconvertibilidad del dólar en oro y el inicio del “patrón dólar” (1971), al mundo*



occidental como “colchón” de sus ciclos económicos, con el que no contó la URSS.

Gráfico 7
 Modelo de análisis del sistema político latinoamericano
 Post Cumbre de Reikjavick (1985) en adelante



Fuente: modelo elaborado por Luis Dallanegra Pedraza.

El fin del bipolarismo marcó cambios significativos en el contexto mundial. Se cambió el rol de algunos actores, desaparecieron otros (*v. gr.* la URSS) y aparecieron nuevos, que antes no existían como tales o eran muy débiles como para poder tener incidencia en el sistema político, “mal vistos” no sólo por el sistema sino por la gente en general, como aquellos que en los años cincuenta, sesenta o setenta, defendían los derechos humanos o el medio ambiente. En materia económica, el liberalismo continúa, esta vez mucho

más expandido y sin que haya —al menos en el corto o mediano plazo— alternativas en pugna que pretendan frenarlo o reemplazarlo, como en los últimos cincuenta años lo fueron el comunismo y el socialismo.

El hecho de que la URSS haya desaparecido —y también su alternativa ideológica— favoreció la rápida expansión del capitalismo de mercado norteamericano, a la vez que permitió que otras economías que estaban fuera del juego mundial, debido a la división del mundo en dos bloques ideológicos, ingresaran con sus propias alternativas y oportunidades. Hablo de las economías asiáticas, particularmente China con alrededor de 700 millones de personas económicamente activas —más que el total de la población de América Latina—, pero con un costo salarial y social muy por debajo al del mundo occidental. Mano de obra barata y productos a precios tan bajos que resulta casi imposible competir con ellos, fueron el detonante e inicio de una gran crisis económica mundial. La economía global, de un ciclo inflacionario iniciado en la etapa de la segunda postguerra, basado principalmente en el modelo económico *keynesiano*, que duró hasta fines de los años ochenta, pasó a un ciclo recesivo que, con la aplicación de modelos de convertibilidad ajustados al patrón dólar, disminuyeron la espiral inflacionaria y en algunos casos híper-inflacionaria, a niveles cercanos a cero. Este hecho ocurrió a escala mundial. *No hubo ningún “milagro” económico*, como algunos gobiernos pretenden atribuirse. *La economía mundial cambió su ciclo*, y los nuevos gobiernos latinoamericanos, ajustándose al “Consenso de Washington” de 1989 dieron lugar a la nueva economía y al nuevo rol y tipo de Estado, acompañado de la “transnacionalización” del sistema mundial. Posteriormente se generaron crisis financieras localizadas, pero con alcance global, debido a maniobras monetarias: como la del “tequila” en México (1994), o la asiática, que tuvo varias escalas: Tailandia (julio de 1997), Malasia (agosto de 1997), Singapur y

Hong Kong (octubre de 1997) y Japón (diciembre de 1997). Esto repercutió también en Rusia, Brasil y Argentina.

Contexto latinoamericano post Reikjavick

Las fuerzas armadas latinoamericanas perdieron importancia como “actores políticos” —pasaron de ser un factor de poder a un grupo de presión—, con la finalización del conflicto Este-Oeste; además resultaban peligrosas para los intereses de Estados Unidos y de los grandes grupos económicos transnacionales —empresas y banca— debido a que podían tener conductas nacionalistas o de otro orden —“carapintadas” en Argentina o Venezuela— y escaparse de las manos y el control en el hemisferio, o generar situaciones de inestabilidad o “inseguridad jurídica” para el capital de inversión. Por ello, la democracia —controlada o tutelada— era el mejor camino. Se inició una nueva gran “ola” democrática, esta vez no como salida de una etapa de gobiernos militares en el típico *corsi e ricorsi* de los sistemas políticos, sino como una nueva forma de controlar políticamente a la región. Los partidos políticos, entusiasmados con volver al ruedo electoral y tener posibilidades de gobernar, estuvieron dispuestos a firmar “acuerdos” de no juzgamiento de lo actuado con los militares salientes, en aras de la “pacificación nacional”; en ciertos casos derrotados, como en la Argentina, en otros sin derrota, como Brasil, y en el caso de Chile con una gran fortaleza, incluso por el modelo económico aplicado por Pinochet, bueno para los sectores empresariales e inversores extranjeros que operaban en ese país y malo para la población en general, con porcentajes de desempleo superiores a 25% y altos niveles de desigualdad social y pobreza. Algunos gobiernos civiles de las “transiciones” políticas a la “democracia” promulgaron leyes de “punto final” para evitar juicios a las juntas militares. En casos de juzgamientos, se promulgó

una ley de “obediencia debida” para limitar los juicios a las cúpulas. Otros casos se resolvieron con leyes de amnistía o con indultos, agregado a leyes de “autoamnistía” promulgadas por los militares antes de salir del gobierno.¹⁰ En intentos posteriores de juzgamientos, como el caso Pinochet detenido en Gran Bretaña (1998/99 hasta febrero del 2000), a pedido del juez Baltasar Garzón de España, representando a familiares de ciudadanos españoles torturados y muertos en Chile, gobiernos “civiles” —Argentina con Carlos Menem y Chile con Eduardo Frei hijo— esgrimieron el *principio de la “soberanía jurisdiccional”* (Dallanegra, 2001: 83-84) —*soberanía que no ha sido esgrimida por ningún gobierno cuando las empresas transnacionales, banca o Estados extrarregionales, como Estados Unidos, tomaron decisiones sobre la economía de los países latinoamericanos, sus recursos naturales, empresas, ideología, etc.*— para evitar su juzgamiento. Principio que no puede ser esgrimido para casos de crímenes de lesa humanidad. La situación planteada por el sistema judicial español —fallida por decisión del Ministro del Interior de Gran Bretaña, Jack Straw— se debe a la debilidad de la Corte Penal Internacional, cuya vigencia es negada por Estados Unidos así como China, Siria, Francia, India e Israel.

En el terreno económico, los gobiernos debían ajustarse a nuevas pautas establecidas en el Consenso de Washington de 1989 (Burki y Perry, 1998). El objeto es hacer que América Latina adapte su sistema político, económico y militar a las nuevas características mundiales: achicar el Estado y el gasto público, disminuir el presupuesto militar y aumen-

10. En la Argentina, el Congreso anuló las leyes de punto final y de obediencia debida, paso previo de haber sido declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de la Nación. Un fallo reciente de la Corte Suprema declaró la nulidad de un indulto presidencial del presidente Menem concedido a un general autor de crímenes de lesa humanidad. La Corte Suprema también dispuso que existen ciertos delitos que por su gravedad son imprescriptibles. En países como Chile, Uruguay o Brasil, estos temas, bajo diferentes concepciones, siguen pendientes.

tarlo en salud y educación —pese a las recomendaciones del “consenso” se ha privatizado más que aumentado el gasto, y en ciertas circunstancias éste fue a la construcción de escuelas, no a mejorar la educación; al igual que ocurre con los sistemas de salud, crecientemente controlados por laboratorios farmacéuticos—, privatizar las empresas del Estado, abrir el mercado, modificar e independizar el sistema judicial, etc. (Dallanegra, 2001: 148-158).

Ahora, en lugar de gobiernos militares que permitan la apertura de la economía a los sectores liberales, son los propios gobiernos civiles los que, mediante el voto mayoritario, “legitiman” las políticas neoliberales.

Los países latinoamericanos, en vez de lograr un “consenso regional” para fortalecer su capacidad de desempeño y negociación, y alcanzar objetivos propios de desarrollo y de resolución de sus problemas desde su propia perspectiva, giran, de manera desintegrada, alrededor de un consenso impuesto por Estados Unidos y administrado por el BM, el FMI —que se ha transformado en una “calificadora de riesgo internacional”— y, en el orden hemisférico, por el BID. De esta manera, se observa que las fuerzas armadas perdieron capacidad de poder, aunque en algunos casos conservan una buena porción, pero particularmente para no ser juzgadas por lo actuado durante su intervención de facto en el gobierno. El caso Chile con Pinochet es paradigmático. Sus fuerzas armadas siguen controlando la parte judicial (no se puede luchar por los derechos humanos ni juzgar a Pinochet, ahora muerto), los aspectos políticos (senadores vitalicios), un porcentaje importante de los ingresos por exportación de cobre para compra de armamentos o presupuesto militar; mientras que el gobierno civil sólo maneja el comercio exterior (salvo el cobre) y aspectos que no tienen que ver con la seguridad en la política exterior. La presidenta Michelle Bachelet presentó un proyecto de ley para desvincular el presupuesto militar de las exporta-

ciones de cobre, que alcanzó niveles récord por sus ventas a China. En Argentina el tema con las fuerzas armadas no es tan complejo como en Chile; las leyes de punto final y obediencia debida de 1986 y 1987, se presentaron para su derogación al Parlamento Argentino, lo que se consiguió en 2005. En Uruguay tampoco es factible el juzgamiento de los militares, al menos en el corto-mediano plazo. En general, las fuerzas armadas constituyen hoy un grupo de presión más que un factor de poder.¹¹ Los partidos políticos son los que se turnan en el gobierno, pero se han transformado en “gestores” más que actores de la vida política. Gestores de los intereses privados y “privatizantes” justificando la ideología imperante —el neoliberalismo— y actuando de espaldas al pueblo, en parte porque le mienten y en parte porque viven de espaldas con la realidad. Hoy una ONG o una Organización de la Sociedad Civil (OSC) satisface más plenamente las necesidades o demandas de la población, que el Estado o los partidos políticos.

Actualmente, los partidos políticos comparten el escenario con las ONG y con los movimientos sociales y políticos. Las ONG, en cierta medida, son compatibles con los criterios de los sectores de poder, no así los movimientos sociales y políticos, que se basan y responden a otra lógica. Estos últimos contribuyeron en el acceso al poder de Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador. Hugo Chávez está

11. Si se considera la escala de mayor a menor, los que más incidencia tienen en la toma de decisiones, desde la perspectiva de la teoría política, son los factores de poder, en la etapa de post-guerra hasta fines de los años ochenta, los militares, los sindicatos en algunos países, como Argentina, los sectores empresarios, especialmente transnacionales, aunque también ciertos nacionales; hoy, la banca privada transnacional, las grandes empresas. En segundo lugar se encuentran los grupos de presión, hoy las fuerzas armadas o los sindicatos, también la iglesia, en los últimos tiempos los grupos de derechos humanos y los ecologistas. Por último, los que menos incidencia tienen son los grupos de interés; a fines de los años setenta y principios de los ochenta, las “Madres de Plaza de Mayo” constituían un grupo de interés. Se observaba su demanda, pero su peso era muy bajo; no obstante, hoy son un grupo de presión importantísimo.

respaldado por grupos de izquierda y las fuerzas armadas. Ahora los actores de “Pacto de Punto Fijo”, quedaron afuera del circuito político y los que están en el poder son los que durante la etapa de la Guerra Fría eran considerados como enemigos.

Los conflictos en América Latina continúan. Los territoriales, aunque en algunos casos se van alcanzando ciertas soluciones, pero de todas formas vuelven a detonarse con el tiempo: entre Perú y Ecuador en la línea de frontera acordada en 1942 con la garantía (?) de Argentina —*que terminó siendo acusada de vender armas a Ecuador*—, Brasil, Chile y Estados Unidos; o entre Nicaragua y Honduras o Nicaragua y Colombia; los problemas argentino-chilenos, etc. También continúan los coloniales. Los conflictos que durante la Guerra Fría eran de carácter hegemónico signados por la lucha contra el comunismo, ahora han sido reemplazados por el problema del narcotráfico, la guerrilla y el terrorismo desde las prioridades del gobierno norteamericano. Se instalaron y crecen los *conflictos intralatinoamericanos de carácter social*.

Los sectores económicos liberales continúan, a los que habría que agregar a los actores transnacionales que aumentan en la búsqueda del reparto. Éstos son un *factor de poder*, junto a la banca, fondos de pensión y de seguro y calificadoras de riesgo, que deciden hoy hacia dónde va la inversión, qué se mueve mayoritariamente en el circuito especulativo más que el productivo. Ahora son los gobiernos “civiles” —con excepciones— los que prestan total apoyo a los sectores neoliberales, tanto empresarios como banca.

Los partidos políticos se encuentran en una total crisis de representatividad, en gran medida por el hecho de que fueron mostrando una peligrosa tendencia a operar como cuerpos independientes y no como representantes de sus electores. Operan como árbitros de la “democracia” en términos electorales, más que reales y como garantes de los

sectores neoliberales. Los regímenes políticos neoliberales en los años ochenta y noventa concibieron la participación ciudadana prioritariamente como una forma de *plebiscitar las privatizaciones*. Al reducir la participación ciudadana a la dimensión de una herramienta para la “gestión eficiente”, se amplió la carencia de la efectiva participación en el ámbito de lo político.

El rasgo común de las crisis políticas en la región está dado por los agudos problemas sociales, la incapacidad de los gobiernos para resolverlos, movilizaciones de protestas sin características ideológicas significativas que expresan más bien un estado de ánimo, mezcla de ira y frustración, una creciente pérdida de legitimidad del gobierno y de las instituciones democráticas, que son percibidos como ineficientes, y una carencia de representatividad de los partidos políticos. La ciudadanía no encuentra formas de participación efectiva y transparente, diferentes de la de los partidos políticos, por lo que ha vuelto sus ojos a la llamada sociedad civil, pero ésta se presenta como una especie de nebulosa, en la cual encuentran cabida las más disímiles organizaciones y los más distintos intereses.

Posibilidades de reformulación del sistema político latinoamericano

Los sistemas políticos latinoamericanos han sido, tradicionalmente, dependientes, y todo intento por alcanzar una autonomía ha sido asfixiado, desde adentro por las élites del “criterio convencional” apoyadas por las fuerzas armadas —salvo las excepciones mencionadas— y desde afuera por Estados Unidos y los grupos privados empresariales y de la banca con intereses en la región. Todo gobierno que no resulte funcional a los intereses —de seguridad y/o económicos— de los grupos de poder, es marginado, desestabilizado o golpeado, aduciendo algún motivo que legitime esas accio-

nes. Las posibilidades de que América Latina se comporte como un sistema político, uniforme y coherente, que logre integrarse estratégicamente y actúe unánimemente como actor en el contexto internacional, son altamente complejas, como se desprende de los dos gráficos que muestran el “Modelo de análisis del Sistema Político Latinoamericano” pre y post-Reikjavick.

Para hablar de América Latina, habría que diferenciar a México de Centroamérica y el Caribe y de Sudamérica. Las posibilidades de que México forme parte del sistema político latinoamericano son lejanas, por su inclusión en el NAFTA/TLCAN —exporta 85% de su producción a Estados Unidos—, incluso por las migraciones a Estados Unidos, y es difícil que esto se modifique en el corto-mediano plazo. México, prácticamente, ha dejado de ser “América Latina”, en términos políticos y económico-comerciales —su comercio con América Latina es insignificante—, aunque no por su cultura, tradición e historia; más allá de ciertos acuerdos firmados con países sudamericanos y aspiraciones expresadas por diferentes gobiernos de ese país. El acuerdo de Asociación Estratégica entre el gobierno mexicano de Felipe Calderón y el argentino de Néstor Kirchner, que contempla estrechar vínculos comerciales bilaterales y la posibilidad de su ingreso al Mercosur como miembro pleno, muestran el “dualismo” de su situación y también de su posición político-económica; pero esto no alcanza para ubicar a México en el rango de “país bi-regional”.

Centroamérica y el Caribe, con la excepción Cuba, está prácticamente cooptada por Estados Unidos a través del CAFTA, la UE y empresas con intereses en la región. Ha crecido la cantidad de empresas, especialmente europeas, aunque algunas norteamericanas también, que tienen inversiones en Cuba, especialmente en turismo. El parlamento de Costa Rica aún no ha aprobado el TLC con Estados Unidos por presiones populares; Panamá mantiene, de

facto, un vínculo aduanero especial con Estados Unidos que lo transforma en un enclave. Nicaragua aprobó el CAFTA con el quórum de los legisladores sandinistas, antes de que Daniel Ortega fuera electo a la presidencia.

El caso de Sudamérica es sumamente complejo. Brasil es líder indiscutido de esta región e incluso tiene una importante presencia política, comercial y económica en toda América Latina y el Caribe, pero carece del liderazgo suficiente como para poder “direccionar” a la región hacia un proyecto de desarrollo e inserción internacional que le permita tener un papel más significativo. Argentina aspira a competir en el liderazgo hegemónico con Brasil, especialmente en Sudamérica, sin ningún éxito, pero entorpeciendo toda posibilidad de alianza estratégica que fortalezca cualquier iniciativa de desarrollo e inserción internacional. Especialmente después del peronismo de fines de los años cuarenta y principios de los cincuenta, que le imprimió un proyecto de desarrollo e industrialización al país —independientemente de cómo se califique político-ideológicamente—, carece de una teoría política de desarrollo e inserción del país y de la región en el contexto mundial. Argentina “deshizo” al peronismo con Menem, más allá de lo que quisieron hacer las fuerzas armadas con sus dictaduras, sin instalar ningún proyecto alternativo, salvo el neoliberal. Los gobiernos que sucedieron a Menem continuaron sus políticas, con leves modificaciones. Argentina es un país “privatizado”; sigue los lineamientos que las transnacionales le imprimen. *Éste es el margen de operación de sus gobiernos*. En Chile el “socialismo” post Pinochet es “neoliberal”, generando una contradicción, y se comporta como una isla que prefiere vínculos estrechos con Estados Unidos y otras regiones del mundo y no con Latinoamérica. La teoría política vigente en Chile post Pinochet está estrechamente vinculada al mercado, incluso su “política exterior” es igual a “comercio exterior”.

Gráfico 8
El Sistema Político Latinoamericano



Fuente: modelo elaborado por Luis Dallanegra Pedraza.

Colombia, que aparece como un Estado exitoso en lo económico-comercial, es un “Estado en disgregación” en lo político-social. Los lineamientos políticos y de seguridad son directamente dictados por el gobierno de Estados Unidos, que ocupa militarmente al país a través del Plan Colombia, sucedáneo del “Comando Sur”, desplazado a la región sudamericana, y los lineamientos económico-sociales son dictados por el mercado. El rol del gobierno en ese país desarticulado es ser gestor en ambos sentidos. Sus aspiraciones de inserción internacional están lejos de la región y cerca de Estados Unidos, con quien tiene firmado un TLC. Por su lado, América Latina carece de un “Plan para Colombia”, mostrando de esta forma que no está dispuesta a ocuparse de sus propias problemáticas.

Las izquierdas en América Latina que, teóricamente buscarían orientarla hacia una mayor autonomía, están supuestamente representadas por gobiernos como el de Hugo Chávez de Venezuela —que disputa el liderazgo latinoamericano con Brasil—; Rafael Correa de Ecuador y Evo Morales de Bolivia; sin embargo *carecen de una teoría política* y obedecen a los movimientos sociales que las impulsan y las sostienen, pero no tienen una *direccionalidad* que les permita alcanzar claramente su objetivo al quedar aisladas del resto de la región y estar sometidas al “ojo observador” y las presiones directas o indirectas del gobierno norteamer-

ricano y sectores privados transnacionales con intereses en esos países. La izquierda en Argentina, Chile y Brasil es más de partido que de base social y carece de una teoría política respecto de qué hacer con la región, operando de manera desarticulada, más allá de las aspiraciones de liderazgo brasileño. El resto de los países está desmembrado.

En relación con la “direccionalidad” de América Latina, es importante destacar que, en general, los partidos políticos han decaído en su capacidad de representación, en parte por obsolescencia y en parte por corrupción de sus miembros. Es conveniente para los actores interesados mantener a la región en un estado de dependencia, que continúen estos partidos y el sistema de gobierno delegativo, avalado en la Carta Democrática Interamericana¹² adoptada —casualmente— el 11 de septiembre del 2001 en Lima, Perú, con la presencia del secretario de Estado de Estados Unidos, Collin Powell. Este país logró imponer el sistema de “democracia representativa o delegativa” contra la propuesta del gobierno venezolano de “democracia participativa”, ya que de esta forma se puede mantener un alto grado de dominio sobre los sistemas políticos al lograr “controlar” los gobiernos que asumen, “legitimados” por el voto mayoritario y que no pueden ser *presionados* por los electores hasta que se dé una nueva elección, a diferencia del sistema “participativo” que demandaría la aprobación de los electores, al menos en las decisiones sustantivas. Así se da un viso de “democracia” a sistemas políticos que no lo son realmente, y los grupos de poder globales con intereses en la región pueden, arbitrariamente, decidir si un gobierno es *legítimo* o no. Ilustran lo anterior las presiones sobre el gobierno venezolano de Chávez, de la misma manera que las

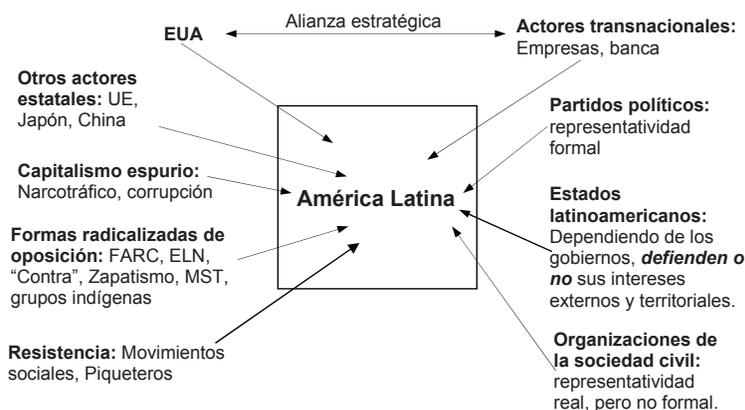
12. La Carta Democrática Interamericana se puede consultar en: http://www.oas.org/charter/esp/charter_es.htm. La posición venezolana en: <http://scm.oas.org/pdfs/2001/cp08695c.pdf>.

políticas preventivas respecto de Evo Morales en Bolivia, o Rafael Correa en Ecuador. El pueblo, en general, está cada vez más lejos de sentirse representado, más allá de votar en sistemas políticos supuestamente *representativos*. Sus problemas, cualquiera que éstos sean: pobreza, desempleo, derechos humanos, salud, problemática de la mujer o de otras minorías, no son resueltos por el sistema político sino por ONG u organizaciones de la sociedad civil. Así que, mientras la *representatividad real* pasa por estas organizaciones, la *formal* permanece en los partidos políticos, que priorizan, *operando como “gestores”*, los intereses de los sectores de poder y *no como administradores* de los electores. Paralelamente a estas organizaciones, están las demandas radicales de *grupos anti-sistémicos*, que pretenden desestabilizar al sistema y modificar su orientación. En América Latina creció la protesta y la resistencia, desde posturas radicales, como las de las FARC o el ELN en Colombia y su contraparte los “paramilitares” o, contrariamente, la de la “Contra” en Nicaragua, apoyada por el gobierno de Estados Unidos para desestabilizar un régimen no deseado: el sandinista; y otras formas de operar, a través de la *mass media* en Venezuela por ejemplo; pasando por el zapatismo en México o el MST en Brasil y su contraparte los *Fazendeiros*; o agrupaciones indígenas federadas en el continente, hasta grupos como las Madres de Plaza de Mayo o los Piqueteros en Argentina. Entre quienes reclaman, en términos *weberianos*, la *capacidad legítima de la coerción*, pero que la utilizan para la represión, y los que reclaman la *legitimidad de la resistencia*, está el pueblo, que no logra la satisfacción de sus demandas elementales, ni estabilidad.

¿Qué hay en común en la región?

Si bien las posibilidades del ALCA están momentáneamente congeladas, el gobierno norteamericano busca la

Gráfico 9
Actores que inciden en el funcionamiento del Sistema
Político Latinoamericano



Fuente: modelo elaborado por Luis Dallanegra Pedraza.

alternativa a través de la vía bilateral acordando TLC, lo que mantiene en un constante estado de fragmentación a la región, sin posibilidades de armar un proyecto conjunto en el corto-mediano plazo.

Más allá de esto, en Sudamérica asoman algunas líneas de convergencia:

Una es la propuesta del ALBA (Alternativa Bolivariana para la América) del presidente Chávez de Venezuela que intenta, a través de un acuerdo, con el presidente de Nicaragua Daniel Ortega, presentarse como una alternativa, no sólo al ALCA sino también como un proyecto de desarrollo regional. Las propuestas del ALBA se podrían resumir en:

1. Es una propuesta para alcanzar la autonomía.
2. Contrariamente a la UE que constituye un proyecto defensivo en diferentes frentes, se presenta como un modelo endógeno que conduzca a la unidad producto de

- la obra propia, para cubrir las necesidades y representar los intereses de América Latina y el Caribe.
3. Se sostiene en las potencialidades de América Latina y el Caribe, dado que es una de las regiones más ricas en recursos naturales del planeta.
 4. Se apoya sobre cuatro elementos, ejemplificados a partir de acuerdos ya alcanzados:
 - a) Complementación: con base en las potencialidades. Entre otros, los acuerdos de Argentina y Venezuela, en materia de alimentos y combustibles.
 - b) Cooperación: acuerdos petroleros entre Brasil y Venezuela. Brasil se especializa en la explotación petrolera “mar adentro”, Venezuela en “tierra firme”.
 - c) Solidaridad: PetroCaribe. Los países caribeños obtienen hidrocarburos de Venezuela, a precios razonables.
 - d) Respeto a la soberanía: todos los acuerdos sin excepción se realizan respetando la soberanía y el derecho a la autodeterminación de cada nación firmante.
 5. No se trata de un proyecto gubernamental, sino de desarrollo de las naciones; por ello, no puede haber independencia sin justicia social.
 6. Debe ser una herramienta política frente al ALCA y los caminos indirectos que plantea Estados Unidos a través de los TLC. Propone saltar de la *protesta*, a las *propuestas*.

Con la creación de la Unión Sudamericana surgieron una serie de iniciativas estratégicas:

- Inauguración de la construcción de una planta de procesamiento de gas, por Venezuela y Bolivia. El proyecto es producto del Acuerdo de Cooperación Energética.
- En Yacuiba, departamento de Tarija, Bolivia, se dio inicio a la construcción de una planta de procesamiento de gas. Se trata de la empresa binacional PetroAndina

Gas, conformada por YPF y PDVSA (APM, Agencia Prensa Mercosur, 11-12-2006).

- A iniciativa de Venezuela, se propone crear PetroSur, un Gasoducto del Sur, un Banco del Sur, y un Fondo Monetario Latinoamericano —al estilo del Fondo Monetario Asiático— utilizando Fonplata, CAF y Fondo Latinoamericano de Reservas. También, la creación de la empresa de comunicaciones del ALBA: Albatel.
- Se creó un Parlamento del Mercosur, que tendrá la función de dictar normas comunes, velar por la preservación del régimen democrático y elaborar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos.
- Se creó una Televisora Sudamericana, para romper la dependencia con los sistemas noticiosos de Estados Unidos y Europa y se proyecta una Radio Sudamericana.
- Existe una complementación estratégica Argentina-Brasil, mediante un acuerdo de pesca conjunta para la exportación. Se ha propuesto la desdolarización de las transacciones comerciales bilaterales y la adopción de un Código Aduanero.
- Se busca la liberalización del comercio agrícola y agroindustrial del Mercosur en el marco de la OMC, junto al G20.

Todo esto se presenta en un contexto político regional, en el que hay una mayor tendencia hacia las políticas neoliberales que a la búsqueda de proyectos para alcanzar la autonomía, sea por la vía individual o conjunta. El Estado en América Latina está separado de la nación. Mientras que aquél crece, ésta se encuentra estancada o se empobrece. ☹

Fecha de recepción: 4 de diciembre de 2007

Fecha de aceptación: 14 de marzo de 2008

Bibliografía

- Anderson, Charles W. (1974) *Cambio político y económico en la América Latina*. México: FCE.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1998) *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dallanegra Pedraza, Luis (1994) *Relaciones políticas Estados Unidos-América Latina: ¿predominio monroísta o unidad americana?* Buenos Aires: edición del autor.
- (2001) *Tendencias del orden mundial: régimen internacional*. Buenos Aires: edición del autor.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2000) *Imperio*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Puig, Juan Carlos (1974) *Derecho de la comunidad internacional*. Buenos Aires: Depalma, vol. I.

Revistas

- Dallanegra Pedraza, Luis (2003) “El Sistema Político Latinoamericano”, *Reflexión Política*. Colombia: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Nacional Autónoma de Bucaramanga, vol. V, núm. 10, diciembre, pp. 6-32.

Documentos

- Paramio, Ludolfo (1992) “Problemas de la consolidación en América Latina en la década de los noventa”. En el marco del proyecto “Los resultados de la democracia: un análisis comparado”. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

Páginas de Internet

- Agencia Prensa Mercosur (APM). Disponible en: http://www.prensamercosur.com.ar/apm/nota_completa.php?idnota=2607. Fecha de consulta: 11/12/2006.

OEA. Disponible en: http://www.oas.org/charter/esp/charter_es.htm. - <http://scm.oas.org/pdfs/2001/cp08695c.pdf>.

Portal ALBA. Disponible en: <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=470>.

Bibliografía