



# LOS PAISES EN DESARROLLO Y LA EMERGENCIA DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

**Pedro A. Reyes Vásquez**

Profesor DAC-UCLA

## INTRODUCCIÓN

**En** el contexto del debate sobre un nuevo orden internacional, encontramos los que creen que un régimen multipolar podría prevalecer a mediados del presente siglo, en tanto que otros hablan de un régimen global de gobierno, prefigurado en la Organización Mundial del Comercio. Sobre lo que no hay dudas, al menos, es que el orden bipolar ya no existe y en consecuencia el enfoque tercermundista esta periclitado. En todo caso, es de gran interés para la formulación de las estrategias de desarrollo nacional, el planteamiento de algunos autores según el cual los Países en Desarrollo (PED) tienen posibilidades de influir, en forma determinante, en la configuración definitiva de ese nuevo orden y lograr una posición revalorizada. Ello depende de las respuestas que se le den a las siguientes interrogantes: ¿Cuál será -o podría ser- la contribución de los PED a los esfuerzos de construcción de un mundo multipolar o global?, ¿Existe la posibilidad de que los PED tengan una posición no subordinada en el nuevo orden mundial?, y ¿En cuáles factores descansa esa posibilidad?

Para responder a esas preguntas es necesario analizar la participación de los países en desarrollo en foros internacionales, desde una perspectiva distinta. Usualmente el punto de partida ha sido la constatación cierta de una posición de debilidad política ante las grandes potencias mundiales, a la que sigue, como respuesta, la denuncia y numerosas exhortaciones a los poderosos para que cambien de conducta. En esta visión, la solución parece estar fuera del alcance de los países en desarrollo, que no pueden hacer otra cosa sino denunciar la situación y hacer llamados a la conciencia internacional para un orden justo.

Si bien es cierto que la configuración de las relaciones de poder en el sistema internacional es ampliamente favorable a las grandes potencias, no es menos cierto que los países en desarrollo –unos más, otros menos- tienen recursos de influencia de diferente índole, que no sólo pueden ejercerse sino además fortalecerse e incrementarse. Autores tales como Joseph Tulchin y Ralph Espach (2001), Peter Smith (2001), Helio Jaguaribe (2001) Giovanni Reyes (2002) Aldo Ferrer (2001) y Fernando Mirres (2000) apuntan en esa dirección: que los países en desarrollo, en el contexto del fenómeno de la globalización, tienen márgenes de acción en el campo de sus políticas económicas, muy a pesar de las enormes asimetrías en la correlación de fuerzas en el ámbito de las relaciones internacionales. A esta conclusión también abonan trabajos como los de Andrew Hurrell, Andrew Cooper, Guadalupe González, Ricardo Ubiraci y Sriní Sitaraman (2000) los cuales analizan las estrategias de política exterior de algunos países en desarrollo. Las conclusiones de Sheila Page (2003) al estudiar la experiencia de algunos países en desarrollo en diversos foros internacionales, van en el mismo sentido.

#### ¿ALGUNA EVIDENCIA EMPÍRICA?

El análisis de Sheila Page (2003) parte de la premisa de que las negociaciones se han convertido en un recurso de creciente importancia en el funcionamiento del sistema internacional, con una marcada presencia en ellas de los PED. A partir de allí, las preguntas que orientan su examen son: ¿Qué lecciones se pueden sacar de las negociaciones pasadas acerca de la efectividad de la participación de los PED y cómo podría ser más efectiva? ¿Pueden ayudar las instituciones internacionales? ¿Cuáles son las implicaciones de una participación de los PED, más extensa y efectiva en la forma en que son conducidas las negociaciones? Pero su

pregunta central es: ¿Pueden los PED ganar algo en las negociaciones internacionales?

Al respecto Page (2003) revisa dos puntos de vista que arguyen que los PED no pueden ganar. El primero dice que si el resultado de las negociaciones depende del balance de poder, entonces ningún esfuerzo de negociación hará alguna diferencia; el resultado previsible de la negociación puede cambiar sólo si el balance de poder cambia (como lo ilustra la experiencia de la Unión Europea en el GATT/OMC desde 1950 hasta el presente, según Page) En consecuencia, en la actual situación los países en desarrollo no pueden ganar; a menos que ocurra un cambio en el balance de poder, cualquier esfuerzo de negociación no les dará resultados y ni siquiera tiene sentido hablar de negociación cuando en la mesa se sientan actores entre los cuales existe una distribución muy asimétrica.

El otro punto de vista que analiza Page dice que la experiencia en negociaciones sobre comercio, cambio climático y otras sobre problemas ambientales es negativa, por cuanto los PED han logrado muy poco e incluso han perdido; de esas experiencias se concluye que no hay posibilidades de ganar en ningún caso. Page admite que este punto de vista puede basarse en casos concretos en los cuales los países en desarrollo han perdido o fue poco lo que ganaron. Sin embargo, basada también en casos concretos, Page sostiene que los países en desarrollo han probado que pueden modificar el resultado de las negociaciones, incluso bloquear un acuerdo y también imponer sus propios temas en la agenda. Por ejemplo, al concluir la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales en 1994, la opinión era que aquellos que habían ganado fueron los que participaron y los que no lo hicieron concluyeron que abstenerse fue dañino.

A partir de sus investigaciones sobre la participación de los PED en negociaciones internacionales, Page rechaza estos puntos de vista y sostiene que los PED están destinando más recursos para participar en las negociaciones y han probado que: 1) pueden modificar el resultado, 2) pueden bloquear un acuerdo y 3) pueden imponer sus propios temas en las agendas. Por ejemplo, al final de la Ronda Uruguay, se había logrado algún progreso en agricultura, textiles y vestidos –éstos sectores estuvieron ausentes en las rondas anteriores. Los países concluyeron que aquellos que habían ganado fueron los que habían participado en las negociaciones y mientras más tenían que ganar más activa fue su participación; por otro lado, la conclusión que la mayoría de los no-participantes sacaron fue que abstenerse fue perjudicial. Cinco años más tarde, en la reunión ministerial de Seattle en 1999, las objeciones de los PED respecto a los términos para lanzar la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales condujeron al colapso de la reunión. Hubo otras razones para ese fracaso, pero los PED concluyeron que había habido un cambio en el balance real de poder: los PED podían no sólo negociar, sino también bloquear las negociaciones.

Más adelante, en el 2001, durante la reunión ministerial de Doha, de nuevo los países en desarrollo probaron su habilidad para influir los resultados de las negociaciones. Por una parte, el peso de los países en desarrollo fue crucial en el rechazo, ampliamente compartido, a los subsidios agrícolas. Una victoria más claramente atribuible a los países en desarrollo, fue que la reunión ministerial aceptó que el tratamiento especial y diferenciado sería una parte integral de cualquier acuerdo final de las negociaciones y en mejores términos que el alcanzado en la Ronda Uruguay, y también extendió los lapsos para los Países menos Adelantados para cumplir con las normas sobre

propiedad intelectual y subsidios. Así entonces, en Doha los países en desarrollo comprobaron que podían incluir sus temas en la agenda. Junto con los tradicionales temas de interés (agricultura, barreras no arancelarias, etc.) incluyeron nuevos asuntos, tales como: la importancia de la infraestructura comercial, los vínculos entre deuda, financiamiento y comercio, y el análisis de las particularidades de los mercados de comoditis. Por todo esto, el concepto de “temas del desarrollo” fue más allá de los temas de asistencia técnica y liberalización comercial, que prevalecía conforme al punto de vista de los países desarrollados (Page, 2003) Estas materias fueron aceptadas en Doha, a pesar de la fuerte oposición inicial de los países desarrollados, los cuales entendieron que estos temas eran una parte necesaria para la negociación. Finalmente, Doha también mostró que los PED podían bloquear temas de interés primordial para los países desarrollados<sup>1</sup>.

Con respecto al argumento del balance de poder, Sheila Page (2003) sostiene que la posibilidad de que los países en desarrollo puedan influir tiene que ver con el hecho de que, en negociaciones multilaterales, el poder de negociación de los grandes países está limitado por la necesidad de llegar a un acuerdo. Pero para que aquella posibilidad se concrete, los países en desarrollo requieren fortalecer sus capacidades de negociación. Participar en las negociaciones permite adquirir y fortalecer capacidades de negociación, en la medida en que se van sistematizando lecciones de diversa índole. Algunas de ellas, referidas por Page, son: compromisos vagos al inicio de una negociación pueden conducir a acuerdos con implicaciones significativas; puede ser crucial estar presente en cualquier asunto a negociar, por irrelevante que parezca al principio; tener posiciones y ofrecer propuestas detalladas, bien informadas y precisas; identificar los intereses propios para orientar la participación en las negociaciones;

las negociaciones de larga duración pueden ser más propicias para lograr beneficios, que aquellas que procuran un resultado más pronto – más tiempo significa más información y aprendizaje, especialmente en aquellos temas nuevos y para aquellos países con poco o ninguna experiencia de negociación.

#### **LAS EVIDENCIAS DE GONZÁLEZ (2000) Y BILAL Y LAPORTE (2004).**

En un estudio sobre la experiencia de México, González (2000) ubica su perspectiva en tres interpretaciones básicas acerca de cómo las tendencias globales de la pos-guerra fría, han afectado a los países que ocupan una posición intermedia dentro de la distribución internacional del poder: el enfoque estructural sistémico de Peter H. Smith<sup>2</sup>, el enfoque liberal institucionalista de Cooper, Higgot y Nossal<sup>3</sup> y el enfoque neo-realista de Chase, Hill y Kennedy<sup>4</sup> (1999). Cada enfoque hace diferentes predicciones sobre el rango de opciones estratégicas que el período de la pos-guerra fría ofrece a los así llamados Estados intermedios del hemisferio occidental y acerca de lo que se puede esperar en cuanto a sus acciones en política exterior. En su estudio, González (2000) sostiene, a manera de conclusión, que la experiencia de México en los últimos veinte años en materia de política exterior, ofrece evidencias que apoyan algunas de las tesis de cada una de estas tres interpretaciones analíticas acerca de las implicaciones del fin de la guerra fría para los países en desarrollo.

Por una parte, la experiencia de México apoya tanto el enfoque estructural sistémico como el enfoque neo-realista, en cuanto al argumento de que los países en desarrollo tienen un reducido abanico de oportunidades para ejercer un liderazgo activo en las negociaciones internacionales. Por otra parte, el enfoque liberal institucionalista parece explicar mejor el

cambio de México de una posición multilateral legalista tradicional hacia una política de compromiso multilateral más selectiva, segmentada y pragmática. El caso de México también parece confirmar la tesis de este enfoque, acerca de que los países en desarrollo tomarán mayores responsabilidades en el escenario multilateral en la medida en que se presente un vacío de poder.

Por otra parte, la conclusión general del estudio de Bilal y Laporte (2004) sobre la experiencia sudafricana es que, a pesar de numerosos inconvenientes y limitaciones propias de países como Sudáfrica, es posible prepararse adecuadamente para una negociación comercial, incluso cuando la contraparte es mucho más fuerte económica y políticamente, como es el caso de la Unión Europea. La clave de lograr una exitosa negociación comercial es contar con un fuerte compromiso político para prepararse constantemente, aun cuando es posible embarcarse en una negociación comercial internacional sin preparación y, no obstante, obtener resultados satisfactorios.

#### **LA EVIDENCIA EN EL MECANISMO DE SOLUCIÓN DE DISPUTAS DE LA OMC.**

En un trabajo de Reyes (2002a) sobre las reclamaciones comerciales de los PED contra los Estados Unidos, se señala que los Estados Unidos, desde la entrada en vigencia de la OMC y hasta el 2001, ha sido demandado en 24 oportunidades. Es decir, 24 grupos especiales fueron establecidos en ese lapso para examinar reclamaciones presentadas contra medidas de Estados Unidos, relacionadas con el comercio internacional. De esos 24 casos, nueve fueron reclamaciones hechas por países en desarrollo, todos los cuales tuvieron decisiones favorables a los reclamantes. Estos países fueron: Costa Rica, Venezuela, Brasil, Pakistán, India, Malasia, Tailandia y Corea.

Algunos podrían argüir que en el resultado de estos casos influyó el interés de los Estados Unidos por hacer ver que la OMC es importante y útil para los países en desarrollo, de modo de tenerlos incorporados y ejercer su dominación de modo más eficiente, desde el punto de vista de su política exterior. O bien, que los Estados Unidos no tenían mayor interés en esos casos y dejaron de ejercer su poderío. El análisis de Reyes sugiere que los intereses estadounidenses son a tal grado diversos que siempre habrá un sector interesado en ganar, pero que muy a pesar de eso, en algunos casos los Estados Unidos se han visto compelidos a retirar las medidas impugnadas.

Lo que se puede especular de la experiencia de estos nueve casos de disputa comercial resueltos a favor de los países en desarrollo, es la posibilidad que tienen éstos países para aprovechar los mecanismos de la OMC, en función de sus intereses y necesidades. En estos, como en otros casos, los países en vías de desarrollo demandantes han podido accionar el mecanismo de solución de diferencias tal como esta normado y han conseguido un resultado favorable. Es mucho lo que hay para mejorar, particularmente en la fase de implementación; los países en desarrollo tienen en eso una agenda para trabajar.

Pero, y este es un argumento de Ferrer (2001), aun en un contexto de asimetrías, la responsabilidad primaria de cómo se asimila el conjunto de reglas de juego descansa esencialmente en las propias capacidades nacionales. Según Ferrer, por ejemplo, si un país sostiene un tipo de cambio sobrevaluado y debilita la competitividad de su economía, no es fruto de una conspiración externa, sino de una serie de factores domésticos que determinan una asimilación incorrecta de señales que se ven en el sistema internacional. “Hay que mirar más

hacia adentro que hacia fuera para encontrar la raíz profunda de esas malas respuestas a la globalización” concluye.

En ese mirar hacia adentro, hay que notar que las debilidades institucionales de los países latinoamericanos dan campo para la acción de políticas populistas, las cuales se caracterizan por atribuir las responsabilidades a factores externos, cuando en innumerables oportunidades las causas de los problemas tienen su origen en fallas internas. Esto es aún más claro cuando se trata de las relaciones internacionales, en donde el peso de las asimetrías tanto políticas como económicas, hacen poco visible la posibilidad de que los PED logren obtener buen provecho de su participación en los escenarios internacionales.

Explorar las posibilidades de eso es la contribución que pretende el presente ensayo, dividido en dos partes: en la primera se exploran los posibles escenarios de un nuevo orden internacional y en la segunda las perspectivas de los países en desarrollo, en particular de América Latina. Finalmente, se presentan las conclusiones que se desprenden del análisis y síntesis de ambas partes, desde la perspectiva del autor.

**PRIMERA PARTE.  
EL NUEVO ORDEN MUNDIAL:  
LOS POSIBLES ESCENARIOS DE UNA  
CONFIGURACIÓN ESTABLE.**

Un rasgo de la situación actual del sistema internacional es su carácter transitorio. Como en el pasado, algunos actores consideran que la configuración actual del sistema internacional no es estable. Esto da pie a las especulaciones y propuestas de construcción de un nuevo orden mundial.

El carácter unimultipolar (Huntington, 2002) de la actual situación del sistema internacional no puede aspirar a una larga estabilidad, es decir, constituirse en una configuración estable. A largo plazo, o bien Estados Unidos logra consolidar su hegemonía, pasando el sistema del estatus de “unimultipolaridad” al de “unipolaridad”, o bien se desarrollan fuerzas independientes formativas de uno o más polos alternativos de poder, generándose un régimen mundial de efectiva multipolaridad.

Aunque sea imposible prever cuál de los dos escenarios se verificará, Jaguaribe (2001) observa diversas señales que le hacen suponer como más probable la configuración de un sistema multipolar en la segunda mitad del siglo. Asimismo, cree que la formación de un sistema mundial multipolar deberá repetir, como sucedió con el precedente sistema bipolar, la imposibilidad de una solución militar, porque conduciría a un suicidio planetario. Así, es de suponerse que, después de un período más o menos largo de grandes tensiones, el mundo sea compelido a una convivencia pacífica, aunque en régimen de recíproca vigilancia, lo que a la larga tenderá a desembocar en una Pax Universalis.

Para Jaguaribe (2001) la condición de única superpotencia proporcionó a USA un status que se aproxima a la hegemonía mundial, pero que no la configura completamente, en virtud de resistencias internas y externas. Estados Unidos dispone de los medios necesarios para el ejercicio de una efectiva hegemonía mundial: condiciones económico-tecnológicas y militares suficientes. Empero, no dispone todavía de condiciones sico-culturales e institucionales adecuadas para utilizar todos los medios que puedan ser necesarios para imponer tal hegemonía. Habría que acotar, a esta tesis de Jaguaribe, que tal vez en situaciones de amena-

za extrema, reales o aparentes, tales condiciones podrían tener lugar.

Desde el punto de vista psicológico y cultural, los valores de la sociedad americana son contrarios a las formas discriminatorias y arbitrarias de ejercicio de la violencia, aunque sea en beneficio del interés nacional. Legitimar la intervención, ante los ojos del propio público americano, requiere previamente “satanizar” al enemigo (Osama bin Laden, en Afganistán y Sadam Hussein, en Irak<sup>5</sup>). Mark Sommer (2002), ensayista y columnista norteamericano y director del Mainstream Media Project (organización con sede en Estados Unidos que representa un medio alternativo de información) denuncia en un artículo el intento del gobierno de Bush de crear una oficina en el Departamento de Defensa, con el objetivo de alimentar a los medios de comunicación mundiales con una combinación de hechos y falacias. El propósito de Bush era persuadir al público mundial y nacional para que acompañe sus políticas exterior y económica, aunque ellas sean a menudo contrarias al interés global y de los ciudadanos estadounidenses.

Lo que estamos viendo, dice Sommer, es la dedicación del gobierno de Bush a la mentira como herramienta primaria de gobierno y arma preferida en una guerra contra todo aquel que sea señalado como enemigo externo o interno. Lo que persigue Bush, añade, es construir una cortina para la información que resulte impermeable para el público estadounidense y para el resto del mundo. Para ello intimida a las redes informativas y a los periodistas para que pasen por alto la información desfavorable, niega el acceso de la prensa a los campos de batalla, distrae al público con espectáculos pseudo deportivos programados para insuflar patriotismo, trata de mantener a la gente en un estado paranoico con el anuncio de la perspectiva de ulteriores ataques y mediante una bien

orquestada manipulación de los principales medios de comunicación estadounidenses, el gobierno de Bush espera aislar a los norteamericanos del creciente coro de críticas que se eleva más allá de esa cortina (Sommer, 2002). La versión de Sommer se confirma con una nota de prensa de Miranda Green (2002) publicada en el diario londinense *Financial Time*, en donde reseña que la Oficina de Influencia Estratégica (Office for Strategic Influence, OSI), considerada como la contribución de más alto perfil del Pentágono a la guerra contra el terrorismo, ha sido eliminada a raíz de denuncias públicas sobre sus propósitos de difundir información falsa.

Por otro lado, continúa Jaguaribe, el pleno ejercicio de una hegemonía es poco compatible con instituciones democráticas, de allí que todos los imperios históricos fueran ejercidos por sociedades no democráticas. En el caso del Imperio Británico, que se inició bajo una democracia aristocrática autoritaria en el siglo XVIII y principios del XIX, es interesante observar cómo en la medida en que Inglaterra se tornaba una democracia de clase media, se fue haciendo domésticamente inviable la práctica del imperio, hasta que resultó imposible con la llegada de la democracia de masas. En síntesis, las limitaciones internas que alude Jaguaribe tienen sus raíces en la conciencia ciudadana del pueblo estadounidense, que a través de sus instituciones democráticas pueden efectivamente frenar acciones que se estiman incompatibles con sus valores.

Además de las internas, Estados Unidos confronta también restricciones externas. La Unión Europea (UE), aunque siga básicamente el liderazgo americano, se opone a que asuma un aspecto unilateral y hegemónico. Así mismo, contrastando con el amplio "atlanticismo" de Gran Bretaña, los demás miembros de la UE son más bien "europeístas" y favorecen el

desarrollo de una política externa y de defensa independiente. A las resistencias europeas a una desinhibida hegemonía americana hay que agregar la resistencia, todavía más acentuada, de países como China, Rusia e India y, con menor peso, Irán y otros países islámicos.

Por su parte, Smith (2001) identifica seis escenarios posibles de la era posguerra fría, a saber: 1) hegemonía global de los Estados Unidos; 2) acentuación de la multipolaridad; 3) choque de civilizaciones; 4) formación de bloques rivales; 5) división Norte-Sur; y 6) continuación de la globalización.

En el primer caso, la supremacía de Estados Unidos podría estar acompañada por una recesión económica en Europa y Rusia, una depresión en Asia, particularmente en Japón y China experimentando inestabilidad. En tal caso, Estados Unidos retomararía su poderío total en todos los asuntos económicos, militares y políticos. En el segundo caso, de intensificarse la multipolaridad, el sistema internacional podría tener una media docena de potencias principales: Estados Unidos, Europa, China, Japón, Rusia, y probablemente India. En este esquema, Estados Unidos continuaría siendo importante, pero no dominante.

El tercer escenario de Smith se basa en la tesis de Huntington sobre el choque de civilizaciones, y consiste en la consolidación de ocho o nueve civilizaciones: la occidental, latinoamericana, africana, islámica, china, hindú, ortodoxa, budista y japonesa. Estos agrupamientos culturales son amplios, en lo que respecta a las nacionalidades, es decir, sobrepasarían las fronteras de los Estados-nación y darían forma a las perspectivas, asociaciones e intereses de los actores clave en el mundo. Las relaciones entre estas civilizaciones frecuentemente serían conflictivas y hasta abiertamente violentas. Por lo que respecta al cuarto escenario -formación

de bloques- éste comprende un reducido número de agrupamientos regionales, económica y políticamente poderosos, encabezados por un poder principal. Estos serían: el bloque europeo, dominado por la Unión Europea, y dentro de ella por Alemania, con una esfera de influencia que abarca a Europa del Este, parte del Medio Este y mucho de África; el bloque asiático, dirigido por China o Japón, o por ambos, extendiéndose por Asia-Pacífico hasta los límites de Asia del Sur; y el bloque americano bajo el mando de Estados Unidos, abarcando todo el hemisferio occidental.

El quinto escenario, la separación entre el Norte y el Sur, es una perspectiva según la cual se desarrollaría un eje Norte-Norte de cooperación económica y política que englobaría desde los Estados Unidos hasta la Unión Europea, incluyendo a Europa del Este, Rusia y Japón. Los flujos de capital y de comercio circularían libremente entre ellos y promovería un crecimiento acelerado. Con pocas excepciones, el Sur quedaría excluido.

Finalmente, el escenario de la continuación de la globalización significa un movimiento progresivo y multilateral hacia un régimen global que establecería unas reglas de juego ampliamente aceptadas. Smith cree que este escenario es el más probable, al menos en la esfera económica, quizás bajo la égida de la Organización Mundial de Comercio. A propósito del multilateralismo, un balance de Pérez Llana (2000) indica que a pesar de las marchas y contramarchas, la realidad multilateral se ha ido imponiendo, especialmente en lo económico en donde es incomparable el avance, sobre todo en materia comercial. En su balance, Pérez Llana destaca tres aspectos.

En primer lugar, el procedimiento general de trabajo asociado a la dimensión multilateral cambió en un punto esencial: los procesos aho-

ra tienen un carácter más legislativo que diplomático, es decir, el objetivo consiste en crear reglas y sanciones que sustituyan a la negociación como instrumento principal en el manejo cotidiano del sistema internacional. El segundo aspecto de la nueva situación multilateral es la creciente importancia de los grupos constituidos a partir de afinidades e intereses muy puntuales que adoptan la forma de los grupos parlamentarios (ejemplo de ello es el Grupo Cairns<sup>6</sup>, conformado por diecisiete países exportadores netos de productos agrícolas) Por último, el tercer aspecto es la creciente importancia de las organizaciones no gubernamentales y del papel de los técnicos en la elaboración de diagnósticos que se suponen podría ser menos distorsionados y reflejar mejor las condiciones prevalecientes, sin el riesgo del sesgo que introducen los diagnósticos corporativos. Para Pérez Llana, esto ha enriquecido el multilateralismo.

#### **LOS MODELOS ALTERNATIVOS DE ÓRDENES MUNDIALES SEGÚN PEARSON Y CHESTER.**

Poniendo el horizonte de tiempo cincuenta años adelante, éstos autores repasan las posibilidades de cuatro modelos de orden mundial: 1) sobrevivencia del modelo de las naciones-Estado; 2) el regionalismo; 3) el gobierno mundial y 4) la polis.

1. El sistema contemporáneo de las naciones-Estado. La característica dominante de este sistema seguirá siendo la competencia entre los gobiernos de los Estados soberanos, no obstante que las OIG y otros actores estatales serán parte de una creciente red de interrelaciones humanas que atraviesan las fronteras entre los Estados y que complican la política mundial. Este será un sistema complejo no solamente en términos del cúmulo de actores que participan sino también de la gran variedad de temas que



le son propios y donde rivalizan las materias de orden económico y similares con los temas inherentes a la seguridad militar. Los mecanismos de dirección central seguirán siendo débiles a pesar de la creciente interdependencia y de los intentos que se llevan a cabo para lograr una coordinación. Es de esperar que el sistema de las naciones-Estado siga siendo la unidad clave y fundamental de la organización política del mundo, no obstante que la tecnología y otros desarrollos amenacen su soberanía. Son posibles diversas variantes: 1. la interdependencia podría aumentar hasta el punto en que los esfuerzos por construir un nuevo régimen se hagan más intensos y que el creciente poder regulatorio se vierta y se otorgue a nivel mundial sobre organismos del tipo OIG. 2. Puede ocurrir una reacción a reducir la interdependencia y se retome un sistema más claramente "estatocéntrico". 3. En lugar de una creciente configuración del poder multipolar, se podría evolucionar a un sistema bipolar, más fuerte aún. 4. Un concierto de grandes potencias que intentara compartir el dominio global. 5. Si más y más Estados llegan a desarrollar armamento nuclear, se presentaría un sistema de veto unitario en el cual no podría dominar ningún Estado ni grupo de Estados.

2. El Regionalismo. Un sistema de unidades regionales constituye una alternativa al sistema de las naciones-Estado. En lugar de 180 naciones-Estado, la gente del mundo se organizaría entre cinco o seis regiones-Estado. No es inconcebible que en algún tiempo futuro y debido a las preocupaciones mutuas en materia de seguridad y en materia económica, las unidades nacionales se fusionen en comunidades políticas más grandes de carácter regional. Tal proceso es posible que ocurra a ritmo desigual debido a que la transferencia de lealtad y autoridad a instituciones regionales puede ocurrir en algunas áreas geográficas más rápido que en otras. Como modelo de orden mundial, el re-

gionalismo sería un sistema descentralizado y la soberanía residiría en las unidades regionales individuales.

3. El gobierno mundial. Este sería un sistema político en el que un conjunto de instituciones centrales gobernarían a todos los seres humanos y a todas las unidades políticas en el planeta. Se han propuesto diversas variaciones de este modelo: 1. La propuesta más ambiciosa requeriría que las naciones-Estado renunciaran totalmente a su soberanía a favor de una autoridad suprema de carácter mundial que regiría y gobernaría directamente a todos los ciudadanos del mundo. 2. Casi tan ambicioso como el anterior, lo es la creación de una federación en la cual las naciones-Estado compartirían el poder y la autoridad con un gobierno central mundial, al cual se delegarían poderes específicos en ciertas áreas (por ejemplo, mantenimiento y despliegue de las fuerzas armadas) y a las naciones-Estado se les permitiría ejercer jurisdicción sobre otras áreas (por ejemplo educación y salud). Este sería un sistema similar al utilizado por los fundadores de los Estados Unidos al establecer la nación en 1787. 3. Otra posibilidad sería una confederación en la cual el gobierno mundial tendría un cierto grado de poder y autoridad limitados, pero la mayor parte la mantendrían claramente las unidades constitutivas, esto es, las naciones-Estado. 4. Otra propuesta es la creación de diversas autoridades separadas de carácter mundial en diferentes áreas funcionales u operativas siguiendo los patrones de la Autoridad Internacional sobre el Fondo Marítimo propuesta por UNCLOS III.

4. La Polis. Los modelos de gobierno regionalista o mundial están basados en una creciente centralización del sistema político global. Otra posibilidad consiste en una creciente descentralización mediante la cual la vida política del planeta gire en torno a instituciones aún más pequeñas y más fragmentadas que las ac-

tuales naciones-Estado. Se estima que en el mundo existen al menos 1500 grupos nacionales y étnicos distintos. Potencialmente, cada uno de estos grupos podría formar su propio Estado. Pero estas unidades más pequeñas podrían no estar basadas en factores étnicos sino en necesidades especiales de la población, podrían incluso abarcar localidades no sólo de un mismo país sino también de países fronterizos.

Estos cuatro modelos tienen diferentes valoraciones desde el punto de vista de sus probabilidades de ocurrencia y en que medida son deseables. En tal sentido, Pearson y Chester se inclinan por una renovación del sistema de las naciones-Estado, tanto desde el punto de vista de lo que es posible como de lo que es deseable, en un horizonte de tiempo de cincuenta años.

Tanto lo deseable como lo posible, son ordenadas que permiten una ponderación de las opciones desde una perspectiva constructiva, es decir, en el sentido de que si bien existen restricciones también existen márgenes para una acción autónoma que permita influir en la dirección de los acontecimientos. Desde la perspectiva de los intereses de los países en desarrollo un mundo multipolar, con instituciones internacionales con competencia en ciertos temas y normas y procedimientos conformes al derecho internacional, parece ser la opción deseable y posible.

## **SEGUNDA PARTE. AMÉRICA LATINA EN LA PERSPECTIVA DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL.**

### **AMÉRICA LATINA HOY**

En este contexto, a juicio de algunos autores, la situación actual de América Latina no es muy halagadora. Su existencia como unidad económica y política se pone en entredicho. En

ambos planos —económico y político— su diversidad es de tal magnitud que sus relaciones internas son tan débiles, que el pronóstico de Keohane (2001) sobre la integración latinoamericana pudiera ser cierta. En palabras de Keohane: “*We are not in our lifetime going to see a strong Latin American common market on the order of the European Union*”. En el plano político, los países latinoamericanos son considerados jugadores de tercera o cuarta categoría, ruletakers muy lejos de ser rulemakers, y peor aún son países que en el plano internacional no se afirman a sí mismos y han mostrado poca confianza o innovación (Tulchin y Espach, 2001) Causa o efecto de eso es que, según Keohane (2001), los latinoamericanos prestan poca atención a la política exterior. Así entonces, los latinoamericanos se encuentran con que han perdido poder negociador (Boersner, 1996) A este cuadro se añade la persistencia de problemas como la pobreza (Muñoz, 2001)

### **¿QUÉ HACER?**

A continuación se sintetizan cuatro grandes líneas estratégicas, que abarcan tanto el ámbito nacional como el de la política exterior. Estas son: Construir un liderazgo y ser más afirmativos; Integración, diversificación externa y acción multilateral; Las relaciones con los Estados Unidos; y Poner la casa en orden.

### **CONSTRUIR UN LIDERAZGO Y SER MÁS AFIRMATIVOS.**

Una percepción interesante por venir de autores estadounidenses (Tulchin y Espach, 2001), es que los países latinoamericanos interesan poco porque ellos no se afirman a sí mismos. Para estos autores, mejorar la posición de las naciones latinoamericanas en los asuntos internacionales tiene sus mayores oportunidades y retos en el diseño y administración de sus

estrechas relaciones con Estados Unidos. En su opinión, durante la década de los años ochenta los procesos democráticos y las reformas económicas hacia el libre mercado se expandieron por toda la región, con el consentimiento y bendición de Estados Unidos. Éste giró su atención hacia la ex Unión Soviética, el Medio Oriente, y las amenazas terroristas, por lo cual América Latina contó con mayor espacio de maniobra. Esta situación, hoy en día, pareciera no haber cambiado significativamente.

Pero la respuesta a esta oportunidad, según Tulchin y Espach (2001), fue menos que ambiciosa. Pesaba mucho la asimetría y el unilateralismo de Estados Unidos, de larga data, sobre los países latinoamericanos. Pero además, estos países han mostrado poca confianza o innovación en explorar opciones para mejorar su papel en los asuntos mundiales. La conclusión es clara para Tulchin y Espach: hasta que los latinoamericanos aprendan a ser más afirmativos, sus opciones estratégicas continuarán siendo limitadas. El argumento en que basan esa conclusión es que el sistema internacional está en un período de transición, de la estructura bipolar de la Guerra Fría a una más dinámica y multidimensional. Hoy el poder es más difuso y administrado más flexiblemente, a través de una variedad de instrumentos. A pesar de que Estados Unidos continúa ejerciendo hegemonía en esta zona, este nuevo dinamismo ofrece a las naciones latinoamericanas un rango más amplio de opciones.

Sin lugar a dudas, el factor político es crucial. Así lo reconoce Keohane, entre otros autores, cuando dice que la integración económica sólo ocurrirá si hay fuertes razones políticas para promoverla. Ello implica el surgimiento de un liderazgo latinoamericano, capaz de sentar en la mesa de negociación a los líderes de las naciones latinoamericanas. Esto sólo lo ha logrado Estados Unidos con su propuesta de

creación del ALCA. A pesar de algunas posiciones de rechazo, estas negociaciones siguen adelante, y los países latinoamericanos se encuentran sin definir una posición común. Es claro que factores económicos inciden en esta situación, pero también lo es que la ausencia de un liderazgo político ente los latinoamericanos impide que se defina una sólida posición conjunta.

#### **INTEGRACIÓN, DIVERSIFICACIÓN EXTERNA Y ACCIÓN MULTILATERAL.**

Las posibilidades de América Latina en cuanto a su participación en un nuevo sistema internacional, son analizadas por Jaguaribe (2001) en términos de apertura o proteccionismo. Por una parte, sostiene que el proteccionismo no es viable en las actuales condiciones de predominio de la fuerza compresora de la globalización, que hace que el antiguo proteccionismo, además de estar prácticamente fuera del poder de los países débiles, presenta efectos negativos al exacerbar el retraso tecnológico y la carencia de capitales. Por la otra, reconoce que la apertura neoliberal conduce a la liquidación del Estado y a la dominación exógena de los países.

Ante esta disyuntiva, descartado el proteccionismo, la respuesta de Jaguaribe consiste en preservar el más amplio margen posible de autonomía interna a través de procesos de integración regional o subregional. En el ámbito de tales procesos los países dispondrían de condiciones para un desarrollo satisfactoriamente autónomo y, por esa vía, de condiciones para generar y perfeccionar sectores productivos que alcancen competitividad internacional. La preservación del más amplio margen posible de su autonomía, mediante apropiados mecanismos integracionistas, constituye, para los países en desarrollo, notablemente en el caso de América Latina, el modo por el cual pueden

mantener su identidad nacional en el curso de las próximas décadas, cuando estarán bajo fuerte presión hegemónica por parte de Estados Unidos. Si logran hacerlo, estos países podrán superar su actual condición de dependencia y elevarse al nivel intermedio de resistencia con un margen de autonomía mucho más satisfactorio, si efectivamente se constituyera en el mundo un régimen multipolar (Jaguaribe, 2001).

La autonomía internacional latinoamericana, respaldada por apropiados mecanismos de integración, sería una contribución a la configuración de un nuevo orden mundial multilateral más equitativo, sin hegemonías dominantes, en la medida en que ella ejercería una poderosa influencia en el sentido de fomentar las tendencias a una política externa independiente por parte de la Europa "europeísta". Con eso, contribuirá, significativamente, para la edificación de un orden mundial multilateral y más equitativo (Jaguaribe, 2001).

Es importante tener presente que los países latinoamericanos no son ajenos al multilateralismo. Su experiencia se remonta al siglo XIX, con la celebración de las primeras conferencias panamericanas y más tarde las conferencias interamericanas, las cuales culminaron con la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 1947 y la creación de la OEA en 1948. Durante los años de gestación de las instituciones interamericanas, América Latina tuvo una política multilateral muy activa, destinada a influir en el contenido de las cartas constitutivas de ambas organizaciones. Pero el activismo latinoamericano en materia multilateral fue, sin embargo, de corta duración. En los años que siguieron a la creación de la ONU y la OEA, la guerra fría cerró el campo de acción a la diplomacia latinoamericana (Pellicer, 2000).

El resurgimiento de América Latina como una región que a través de acciones concertadas buscaba incrementar su peso político y su poder de negociación en asuntos internacionales, ocurrió a comienzos de los años 80, impulsado por el problema de las Malvinas, el desencadenamiento de los conflictos centroamericanos y la crisis de la deuda. Estos acontecimientos llevaron a tomar conciencia de la necesidad de actuar conjuntamente para responder a situaciones que afectaban de manera distinta a Estados Unidos y a América Latina. Ejemplo de lo anterior es el Grupo de Contadora, formado en 1983 para hacer una propuesta latinoamericana de solución pacífica a los conflictos en Centroamérica, el cual evolucionó hacia un mecanismo más amplio conocido como el Grupo de Apoyo y que finalmente dio lugar al llamado Grupo de Río en 1986. El retorno a la democracia en los países sudamericanos hizo posible estos importantes avances en el camino de la concertación y cooperación regional (Pellicer, 2000; Boersner, 1996).

A pesar de que la participación latinoamericana en foros multilaterales, como una unidad regional, es todavía muy incipiente, su influencia se puede ver potenciada cuando está basada en la concertación y en la acción conjunta como un solo bloque político. Más aún cuando las organizaciones internacionales de nueva generación, como la Organización Mundial de Comercio, a pesar de requerir urgentes reformas, brindan posibilidades de obtener beneficios a los países de menor poder, aún actuando solos.

Más allá de la consolidación de los esquemas existentes, América Latina ha avanzado poco en el proceso de integración, particularmente en lo que respecta a la convergencia de los diferentes acuerdos hacia la constitución de un área latinoamericana de integración económica y política. En esta materia la región tiene

ante sí varias opciones. Según Smith (2001) éstas serían: 1. Liberalización unilateral o más bien una política comercial dirigida en solitario, por iniciativa nacional, ofreciendo acuerdos bilaterales al más amplio número de países con los cuales sea posible tales acuerdos de apertura; 2. Alineación con los Estados Unidos, a la manera del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, que asocia a México, Canadá y los Estados Unidos; 3. Integración subregional o entre los países suramericanos, por la vía de consolidar los diferentes esquemas actualmente en vigencia; 4. Asociación con centros de poder fuera del hemisferio, tales como la Unión Europea y Asia; y 5. Participación concertada a nivel global (Smith, 2001).

Esta última alternativa parece ser la más atractiva para Smith, por cuanto cree que las naciones latinoamericanas se beneficiarían de un régimen internacional fuerte en el comercio y las finanzas, que promovería una liberalización mundial, garantizaría el acceso a los mercados y al capital, y nivelaría el campo de juego económico: tanto los países débiles como los fuertes deberían acatar las mismas normas. Para aprovechar esa perspectiva, la estrategia más efectiva para América Latina, según Smith, sería votar como un bloque uniforme en las principales organizaciones internacionales.

Es por esto que Keohane puede tener razón cuando pronostica que la integración puede llegar a ser más fuerte a nivel subregional que a nivel de todo el continente. La experiencia de la integración latinoamericana da sustento a ese pronóstico; los esquemas de integración subregional, como la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR, han progresado mucho más que el esquema de un área o mercado común latinoamericano.

Una visión en el mismo sentido de los anteriores autores, es la que tiene Boersner (1996).

Este autor concuerda en que América Latina perdió buena parte de su poder negociador por causa de la despolarización mundial a raíz del fin de la guerra fría. Además, observa que el mundo próspero siente la tentación de edificar un muro de contención contra los pobres del mundo, basado en la xenofobia y el racismo que pudieran estar alimentados por la crisis del empleo en los países desarrollados. En este contexto, Boersner es de los que cree que para Latinoamérica las mejores posibilidades de desarrollo autónomo y de identidad nacional-regional, dependen de que el mundo futuro sea multipolar. Ese mundo estaría conformado, según Boersner, por un sistema de Estados nacional-regionales y de fuerzas transgeográficas con bases tecno-científicas y culturales nuevas, que repetiría el fenómeno de las cambiantes alianzas y pugnas de los siglos 18 y 19. En un sistema tal, propone Boersner, los países latinoamericanos deberán insistir en el propósito de no depender de un socio dominante único y diversificar geográficamente sus relaciones de interdependencia y lograr así un espacio de maniobra.

Sin embargo, advierte, la diversificación geográfica de los flujos económicos y culturales no garantiza la unidad de América Latina en un desarrollo autónomo. Para Boersner, sería imaginable una futura Latinoamérica pasiva y desunida que se dejara dividir entre neocolonizaciones diversas: el macro-Caribe y Sudamérica septentrional dominada por Angloamérica; el Cono Sur sometida por la Unión Europea; y tal vez una parte de la región andina gravitando hacia el mundo transpacífico. Pero también existen condiciones para que América Latina pueda disfrutar de una identidad no sólo cultural sino también política y económica. Que esas condiciones sean aprovechadas depende de la libre decisión de las élites políticas y culturales de los años venideros y del sagaz aprovechamiento de los factores de negocia-

ción. Más en concreto, debe identificar y saber jugar las cartas de que actualmente dispone en la negociación Norte-Sur y crear una cultura nacional-regional inquebrantable, para poder realizar su integración y desarrollo autónomo.

A finales de los años 60's y hasta mediados de los 80's, algunos países latinoamericanos pusieron en marcha la estrategia de "diversificación de la dependencia". Esta fracasó, entre otras razones, porque Europa no estaba interesada lo suficiente. Sin embargo, ahora tiene lugar una diversificación externa que, dice Muñoz, es más natural. Más natural o tal vez más auspicioso y prometedor, lo cierto es que ya se registran importantes eventos. Este proceso de diversificación de los lazos extra-regionales, incluye las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, desde 1991. Hasta 2001 han tenido lugar seis cumbres. Un rasgo interesante, reflejo de la era post guerra fría, es que estas reuniones incluyen a Cuba pero no a Estados Unidos. En un contexto más amplio, a mediados de 1999 tuvo lugar en Río de Janeiro la primera cumbre presidencial de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe. Más que una alternativa política, como en la década de los 70, Europa es vista más bien como una opción de mercado para los productos de la región. Sin embargo, advierte Muñoz (2001), tanto la Unión Europea como América Latina comparten la percepción política de que es importante balancear la tendencia hacia un mundo unipolar después de la guerra fría.

Por otro lado, Muñoz (2001) sostiene que el fortalecimiento de la presencia de Europa en América Latina puede servir de contrapeso en sus negociaciones con Estados Unidos, de la misma manera que éstas podría ser un contrapeso en las negociaciones con Europa. En ese sentido, estas relaciones tienen un carácter complementario y pragmático. Además de Eu-

ropa, la región de Asia-Pacífico también ha captado la atención de América Latina. Otro foro es el Grupo de los 15, en el cual participan algunos países latinoamericanos junto con países africanos y de Asia. Este grupo, según Muñoz, es un foro flexible y no ideológico que podría aprovecharse para el diálogo con el mundo desarrollado sobre diversos asuntos políticos y económicos.

#### LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS.

En el marco de una política de integración y diversificación, las relaciones con los Estados Unidos tienen una innegable e ineludible importancia. El sentido general de esa relación, tal como lo sostiene Boersner (1996), debe ser de convivencia amistosa, basada en la equidad y la simetría. Para ello, Boersner sugiere utilizar a la comunidad hispano-estadounidense como vasto cabildeo a favor de sus intereses, tal como lo hacen las comunidades estadounidenses de origen irlandés y judío, en pro de las aspiraciones de Irlanda e Israel.

Por otra parte, en su análisis sobre las posibilidades estratégicas de América Latina en materia de política exterior, Herald Muñoz (2001) sostiene que Estados Unidos no es más la variable dominante en las relaciones exteriores de la mayoría de los países latinoamericanos. En otros términos, dejó de ser el punto de referencia principal y no es tan vital como antes, al punto de que su presente y su futuro no están inextricablemente ligados a Estados Unidos, al menos en términos de las transacciones de la política exterior. Pero en materia económica, Muñoz cree incluso que Estados Unidos esta perdiendo terreno, especialmente en sus relaciones con los países de Sudamérica; más aún, hoy en día Estados Unidos depende en gran medida de América Latina para balancear su déficit comercial externo; el ALCA es una iniciativa de Estados Unidos que se explica por

esta mayor importancia del mercado latinoamericano.

Sin embargo, Muñoz reconoce que Estados Unidos, además de ser el único superpoder mundial, es la fuerza externa más grande e influyente en el contexto latinoamericano, sea en términos de sociedad, educación, cultura, patrones de consumo, estilos de vida o sistemas financieros. Por ende, puede decirse que desde una perspectiva estructural no existe un distanciamiento entre la región y Estados Unidos. Pero desde una perspectiva "relational power", apunta Muñoz, las naciones latinoamericanas, particularmente las de América del Sur, dependen menos ahora de Estados Unidos que en el período de la post segunda guerra mundial. El caso es que otros actores, dentro y fuera de la región, merecen mayor atención y de hecho América Latina se las está dando. Estados Unidos dejó así, de ser el principal actor en la definición de la agenda regional.

Históricamente las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, han estado caracterizadas por la confrontación y la desconfianza. Ahora, en cambio, hay una congruencia sobre lo que constituye una agenda de intereses compartidos y cómo abordarlos. La convergencia de intereses valores, se centra en la validación del mercado abierto y la democracia política. Algunas prácticas unilaterales, como la certificación sobre las drogas y la Ley Helms-Burton, han sido rechazadas firmemente, lo que evidencia que hoy en día América Latina se siente más cómoda discutiendo con Estados Unidos asuntos que en el pasado eran muy controversiales. La gran ironía es que a pesar de esta convergencia de intereses, las relaciones se han distanciado. Esto ha sido un proceso silencioso y relajado más bien que abrupto e intencional (Muñoz, 2001).

Con relación a las relaciones entre Estados

Unidos y América Latina, Keohane es de los que opinan que Estados Unidos presta escasa y esporádica atención a los latinoamericanos, con la excepción de México y Cuba. Lo que destaca en su análisis es la innegable asimetría de la relación, a favor de Estados Unidos. Al respecto, Keohane apunta dos aspectos: 1. A pesar de que estructuralmente Estados Unidos tiene el potencial para dominar a América Latina; no lo hace porque existen razones políticas internas que no lo permiten, lo cual se traduce en muchos espacios que puede aprovechar América Latina para maniobrar en sus relaciones con Estados Unidos; y 2. No se cuestiona el hecho de la asimetría, sobre lo cual hay consenso. Las diferencias de opinión están en cuanto a la naturaleza y el grado, el significado y la importancia de esta asimetría, desde el punto de vista de las opciones estratégicas de los países latinoamericanos en el contexto de sus relaciones con Estados Unidos. Según Keohane, los países latinoamericanos le dan una importancia secundaria a la política exterior, de allí que no se hayan percibidos aquellas oportunidades.

#### PONIENDO ORDEN EN LA CASA.

Parece indispensable también, que se busquen las vías para transformar la economía de mercado neoliberal en una economía de mercado social y de desarrollo sustentable. Además, sostiene Boersner, todo depende también de que en la toma de decisiones se incorpore en grado creciente a los sectores populares que, en última instancia, sienten más intensamente la identidad nacional-regional.

En este punto es pertinente referir la reflexión de Aldo Ferrer (2001). Respecto a la globalización dice:

La existencia de ese orden global -como siempre ha sucedido, sólo que ahora sucede de

una manera un poco distinta- confronta a cada país con una serie de desafíos y oportunidades. Uno podría explicar la evolución económica de los países, su historia general y su situación contemporánea en virtud de la calidad de las respuestas, de la eficacia de las respuestas dadas a esos desafíos y oportunidades de la globalización.

Las respuestas de América Latina no han sido las mejores, y para corregir eso Ferrer propone que el primer punto de la agenda sea observar con mucho realismo y desapasionamiento, cómo funciona realmente el sistema internacional y para ello interesa destacar aquí dos de las cuestiones que plantea. En primer lugar, no hay duda de que hay un orden asimétrico en el sistema internacional, en el cual los países desarrollados inclinan el campo de juego a su favor. Gráficamente, dice Ferrer: “Es como si jugáramos un partido de fútbol con la cancha inclinada, y en la parte de arriba están los países desarrollados y abajo estamos nosotros, por lo que naturalmente le resulta más fácil marcar goles a los que están arriba que a los que están abajo”. Esto se ve claramente en las restricciones de acceso a los mercados, en la forma en que funciona el sistema financiero, el régimen de propiedad intelectual y de transferencia tecnológica, entre otros ejemplos.

Pero, y esta es la segunda cuestión de Ferrer que ya citamos al principio de este trabajo: aún en este contexto de asimetrías, la responsabilidad primaria de cómo se asimilan las reglas de juego descansa esencialmente en las capacidades nacionales. Por tanto, según Ferrer, los factores internos son los que interpretan las señales del entorno internacional y por ende: “hay que mirar más hacia adentro que hacia fuera para encontrar la raíz profunda de esas malas respuestas a la globalización” concluye.

## CONCLUSIONES

Apostaremos a un mundo multipolar; es lo que mejor se alinea con los intereses de los países latinoamericanos -y de los países en desarrollo, en general- e incluso a todos los ciudadanos de los países desarrollados. Desde la perspectiva de América Latina, tal orden internacional es no solo deseable sino además posible, a condición de que se afirme la voluntad política de nuestros pueblos y gobiernos o, en otras palabras, a condición de que reconozcamos nuestro carácter de civilización emergente -tal como lo hiciera Huntington, para quien Latinoamérica no es Occidente- y que “los intelectuales de la región aún vacilan en esgrimir, como si temieran el ridículo” (Colombres, 2004).

Pero un mundo solamente multipolar sería insuficiente. Se requiere que además sea multilateral. La distribución del poder, digamos, el poder real, no formal, el que tiene que ver con aquello que se llama la real politiquéé, podría seguir un patrón multipolar. Paralelamente, en el campo institucional y jurídico (del derecho internacional) cabría dar la pelea por un mundo multilateral. En éste, los PED tendrían mejores perspectivas por cuanto la influencia radica, en mayor medida, en las capacidades técnicas e institucionales, las cuales están a mayor alcance, aún en el peor de los escenarios de restricción de recursos de diversa índole. En otras palabras, el caso es que dichas capacidades mayormente están circunscritas en el ámbito de acción nacional. Lo que se requiere, eso si, es un esfuerzo político sostenido, no ideologizado, orientado hacia la institucionalización y constante actualización de esas capacidades.

Para el caso latinoamericano, esa decisión política se enmarca en un conjunto de claves para lograr una mayor influencia en el contexto internacional, resumidas así: 1) construir un



liderazgo y ser más afirmativos; 2) diseñar e implementar una política de integración, diversificación externa y acción multilateral; 3) diseñar e implementar una concepción respecto a las relaciones con los Estados Unidos; y 4) poner orden en la casa, especialmente en la política económica, lo cual requiere, con carácter indispensable, contener las fuerzas del populismo.

Los estudios de algunas experiencias de países en desarrollo en negociaciones internacionales, sintetizan algunas lecciones de interés para fortalecer las capacidades nacionales, las cuales se enumeran a continuación:

- Identificar los intereses nacionales para orientar la participación en las negociaciones.
- Conocer el proceso de toma de decisiones de la contraparte, oportunamente.
- Tener posiciones y ofrecer propuestas detalladas, bien informadas y precisas.
- Desplegar recursos de influencia (lobby).
- La participación en las negociaciones permite adquirir y fortalecer capacidades de negociación, siempre y cuando se sistematice la experiencia y se extraigan lecciones de diversa índole. Puede ser crucial estar presente en cualquier asunto a negociar, por irrelevante que parezca al principio.
- Adquirir compromisos vagos al inicio de una negociación, puede conducir a acuerdos con implicaciones significativas.
- Mejor integración de las preocupaciones y expectativas regionales.
- Negociar duro, cuando sea necesario.
- Preparar las etapas finales de las negociaciones.

- Retener la capacidad de negociación después de terminadas las negociaciones.
- Las negociaciones de larga duración pueden ser más propicias para lograr beneficios, que aquellas que procuran un resultado más pronto; más tiempo significa más información y aprendizaje, especialmente en aquellos temas nuevos y para aquellos países con poco o ninguna experiencia de negociación.

En una época de transiciones cuya multiplicidad de procesos impide todavía indicar su direccionalidad y hace que la característica más sobresaliente de nuestra América sea la más absoluta incertidumbre (Sonntag, prólogo de: Boersner, 1996), algunas líneas de reflexión podrían dar base para algunas certezas pueden ayudar a marcar el horizonte. En primer lugar, la soberanía de los países depende cada vez más del poder que tengan para participar efectivamente en los organismos internacionales de todo tipo, y menos de la capacidad de aislarse de las influencias externas (Hurrell, 2000). En segundo lugar, lo planteado por Huntington respecto al rol activo que las diversas civilizaciones tienen en el escenario mundial, da fundamento al reconocimiento de las fuerzas motrices que Latinoamérica posee, lo que a su vez nos conduce, por último, a suscribir esta observación de Aranda (1999): "... desde hace sesenta años todos los intentos de crear sociedades de nuevo tipo se han originado en los países subdesarrollados, lo cual indicaría que en los países industriales no ha existido en este lapso ni la necesidad social objetiva ni las fuerzas sociales y políticas que pudieran liderar y llevar a cabo una experiencia de este tipo." En ese dato histórico radica también la posibilidad de realizar una contribución significativa de nuestros países, para hacer realidad el escenario multipolar y multilateral del Nuevo Orden Internacional. ©

### NOTAS

1. Inversión, política de competencia, normas laborales.
2. Smith, Peter H. 1996. *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latina American Relations*. Oxford: Oxford University Press.
3. Cooper, Andrew F., Richard A. Higgot and Kim Richard Nossal. 1993. *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.
4. Chase Robert, Hill Emily and Paul Kennedy. 1999. *The Pivotal State. A New Framework for U.S. Policy in the Developing World*. New York: W.W. Norton & Company.
5. En el caso de Osama bin Laden, los sucesos del 11 de Setiembre de 2001 lo satanizaron inequívocamente. Más controversial ha sido el caso de Hussein, en cuanto a sus alegadas vinculaciones con Al Qaeda y sus actos terroristas.
6. Conformado por Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Sur África, Tailandia y Uruguay. Creado en 1986, sobrevivió al fin de la Guerra Fría y se mantiene activo promoviendo propuestas relativas a la agricultura en la OMC.

### BIBLIOGRAFÍA

ARANDA, SERGIO. 1999. *América Latina: transformaciones fundamentales desde la independencia*. Caracas: CENDES.

BILAL, S. & G. LAPORTE. 2004. *How Did David Prepare to Talk to Goliath? South*

*Africa's experience of trade negotiations with the EU*. (ECDPM Discussion Paper 53). Maastricht: ECDPM.

BOERSNER, DEMETRIO. 1996. *Relaciones Internacionales de América Latina. Beve historia. 5ª edición actualizada. Reimpresión 2004*. Caracas: Nueva Sociedad.

COLOMBRES, ADOLFO. 2004. *América como civilización emergente*. Caracas: Editorial Sudamericana.

FERRER, ALDO. 2001. *¿Cómo mejorar nuestra respuesta a la globalización?* En: OMC y ALCA: prioridades en la agenda comercial de ALC. Revista Capítulos N° 63, Septiembre - Diciembre 2001. Secretaría Permanente del SELA: Caracas.

GONZÁLEZ G., GUADALUPE. 2000. *Foreign Policy Strategies in a Globalized World: The Case of México*. Woodrow Wilson International Center for Scholars: Washington, DC.

GREEN, MIRANDA. 2002. US focuses on winning propaganda war. *Financial Times*. March 12.

GRUPO CAIRNS. *Homepage*. [www.cairns-group.org](http://www.cairns-group.org)

HUNTINGTON, SAMUEL P. 2002. *¿Choque de civilizaciones?*. Madrid: Editorial Tecnos.

HURRELL, ANDREW y otros. 2000. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States. Working Paper Series N° 244*. Woodrow Wilson International Center for Scholars: Washington, D.C.

JAGUARIBE, HELIO. 2001. *América Latina y la formación de un orden mundial multipo-*

- lar. En: Oportunidades y riesgos del AL-CA. Revista Capítulos, Edición N° 62, Mayo-Agosto. Secretaría Permanente del SELA: Caracas.
- MIRES, FERNANDO. 2000. *Teoría política del nuevo capitalismo o el discurso de la globalización*. Nueva Sociedad: Caracas.
- MIRES, FERNANDO. 2002. *Crítica de la Razón Científica*. Nueva Sociedad: Caracas.
- MUÑOZ, HERALDO. 2001. *Good-bye U.S.A.? En: Latin America in the New International System*. 2001. Edited by Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach. Lynne Rienner Publisher, Inc.: London.
- PAGE, SHEILA. 2003. *Developing Countries: Victims or Participants. Their Changing Role in International Negotiations*. Overseas Development Institute: London.
- PEARSON, FREDERIC S. y J. MARTIN ROCHESTER. 2000. *Relaciones Internacionales. Situación Global en el Siglo XXI*. 4ª Edición. Santa Fe de Bogotá: Mc Graw Hill.
- REYES, GIOVANNI. 2002. *Comercio y desarrollo: bases conceptuales y enfoque para ALC*. En: Comercio y desarrollo. Revista Capítulos, Edición N° 66, Septiembre-Diciembre. Secretaría Permanente del SELA: Caracas.
- REYES, PEDRO. 2002a. *Reclamaciones comerciales de países en desarrollado contra Estados Unidos en la Organización Mundial de Comercio*. Inédito. Octubre. Caracas.
- SMITH, PETER H. 2001. *Strategic Options for Latin America*. En: Latin America in the New International System. 2001. Edited by Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach. Lynne Rienner Publisher, Inc.: London.
- SOMMER, MARK. 2002. *Cómo eludir la cortina informativa de Bush*. En: diario *El Nacional*. 17 de Marzo. Página A/11. Caracas.
- TULCHIN, JOSEPH S. y RALPH H. ESPACH. 2001. *Latin America in the New International System: A Call for Strategic Thinking*. En: Latin America in the New International System. 2001. Edited by Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach. Lynne Rienner Publisher, Inc.