
LA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES NORTE-SUR EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS

LUIS MAIRA*

El examen de las relaciones Norte-Sur en los últimos 25 años nos sitúa frente a uno de los entornos más complejos y cambiantes en la historia de las Relaciones Internacionales.

Este periodo incluye los años finales de la Guerra Fría, donde tuvo plena vigencia el orden internacional construido a finales de la Segunda Guerra Mundial en las Conferencias de Bretton Woods y San Francisco. Luego, el breve tiempo de las mayores transformaciones del orden global que Eric Hobsbawm calificó como “un cambio epocal”, pues coincidieron con una simultánea maduración de una nueva revolución científico-técnica que dio paso a la actual globalización. A finales de la década de los años ochenta y comienzo de la siguiente se dio esta insólita confluencia de una reestructuración del sistema internacional y de una inmensa reorganización del sistema productivo, algo que, hasta entonces, nunca había ocurrido en un mismo número de años. A continuación, entrando ya en los dos decenios de la actual Pos Guerra Fría hemos vivido en un periodo de transición en que no acaba de cuajar un orden internacional de reemplazo y en donde dos grandes acontecimientos inesperados han vuelto a alterar el escenario internacional: primero, los atentados realizados en Nueva York y Washington por la organización fundamentalista islámica Al Qaeda el 11 de septiembre de 2001 y luego la aguda recesión económica que estallara el 15 de septiembre de 2008 con la quiebra de la organización financiera Lehman Brothers, en la que ha sido reconocida como la más grave convulsión capitalista desde la Gran Depresión de 1929.

* Luis Maira, político y académico chileno, ha sido Parlamentario, Ministro de Planificación y Embajador en México y Argentina. Fue uno de los fundadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México, donde fundó y dirigió el Instituto de Estudios de Estados Unidos, actualmente ha vuelto a realizar actividades académicas allí. Último libro publicado: *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Buenos Aires, del Zorzal, 2010.

Pero para entender la dinámica de los vínculos entre los países del Norte y del Sur no basta con dilucidar estos recientes ajustes. Hay que ir más atrás para encontrar las raíces de un proceso que ha sido parte de los cambios que arrancaron al término de la Segunda Guerra Mundial.

Fue en los años iniciales de la actual posguerra que en el campo de estudio de la política económica, los sistemas políticos comparados y el funcionamiento de la economía internacional se comenzó a prestar una creciente atención a las condiciones de retraso y pobreza de los países de menor desarrollo relativo hasta ese momento considerados solo en su perspectiva regional. Grandes expertos en el funcionamiento de la economía mundial como el holandés Jan Tinbergen, el sueco Gunnar Myrdal y los franceses François Perroux y Joseph Lebrét contribuyeron a establecer una novedosa “Teoría del subdesarrollo” que contraponía el estatus de las naciones industriales avanzadas y el de los países pobres que mantenían aún la primacía del sector rural y considerables niveles de atraso. Por primera vez, y esta fue la base teórica de la posterior aparición de bloques de países del Norte y del Sur, ambas situaciones se veían interrelacionadas y condicionadas la una a la otra en un proceso dinámico y global.

Esta innovadora reflexión tuvo un eco especialmente vivo en América Latina, donde una generación de notables economistas como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto y Jorge Ahumada ayudó a la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1949. En el seno de esta entidad se elaboraron nuevas propuestas, como la relación centro-periferia, el examen del deterioro de los términos de intercambio en el comercio de los países atrasados y la necesidad de impulsar un esfuerzo de industrialización endógeno en estos para acortar la brecha cada vez mayor frente a los países más ricos.

Es también en los inicios de la Guerra Fría cuando por primera vez se comienza a utilizar para el seguimiento de las tendencias internacionales el juego simbólico de los puntos cardinales, estableciendo los dos ejes que marcarán esta etapa: el Este-Oeste y el Norte-Sur. En un sentido estricto el primero en consolidarse fue el Este-Oeste. Bastaron los seis meses que transcurrieron en 1945 entre las Conferencias de Yalta y Poznan, en febrero y julio de ese año, para que los aliados vencedores de Alemania, Japón e Italia cambiaran la cordialidad y la cooperación por un conflicto cada vez más agudo que contrapuso a Estados Unidos y la Unión Soviética como las dos mayores superpotencias de la historia, asociadas a sistemas económicos y políticos irreconciliables. El dilema “o vivir como Estados Unidos o vivir como en la Unión Soviética” dominó los 45 años posteriores a la conclusión de la guerra e introdujo

un choque de civilizaciones y de opciones de organización política que tampoco tiene precedentes en la historia anterior.

Esta disputa entre Estados Unidos y la Unión Soviética, con sus rasgos de incremento del arsenal nuclear y una disputa de alcance planetario, dominó el sistema internacional durante todo ese tiempo. Al interior de su dinámica, que conoció varios periodos durante sus cuatro décadas y media de duración, se instaló gradualmente como una segunda contradicción el enfrentamiento Norte-Sur, bastante tenue y débil en los inicios de la Guerra Fría.

Una periodización del conflicto Este-Oeste que constituyó la variable principal permite distinguir tres momentos significativos que ayudan mucho a entender también la confrontación entre los países desarrollados y en desarrollo. Una larga primera etapa se inicia con la Doctrina Truman en marzo de 1947, cuando con ocasión de la guerra civil griega el titular de la Casa Blanca compromete el apoyo norteamericano en cualquier punto del planeta a las fuerzas que luchan para impedir la expansión de las fuerzas comunistas. Este tiempo se caracteriza por lo que Abraham Lowenthal ha denominado “la presunción hegemónica de Washington”, una sólida certeza de que Estados Unidos es la primera potencia económica, militar y política del planeta y que puede definir, casi sin restricciones, el curso de acción de los países aliados a su causa. En lo económico éste es el tiempo de los llamados “25 años gloriosos de las economías desarrolladas” que ven incrementar constantemente el consumo, la producción y la innovación tecnológica. El Plan Marshall ayudará desde 1947 a la reconstrucción y dinamismo de las potencias europeas, marcando el nuevo auge de Alemania y posibilitando simultáneamente la dinámica reconstrucción de Japón con la gestión “virreinal” del general Douglas MacArthur.

Un cambio de tendencia de este siglo tan tortuoso se producirá justamente al inicio de la década de los setenta, cuando Estados Unidos enfrente la crisis cambiaria de 1971 y se ponga fin a la paridad fija entre el dólar y el oro, comenzando también una etapa de lentificación en el crecimiento económico y de crecientes dificultades para el gobierno de Washington en la economía mundial, debido al ascenso y competencia que le harán, sobre todo, sus antiguos enemigos Alemania y Japón. En términos de su poderío internacional, el eje lineal Este-Oeste con un incontrarrestable liderazgo internacional de Washington cederá lugar a un escenario más matizado al instaurarse la política de “detente” bajo la inspiración de Henry Kissinger. A esas alturas, las cosas se habían hecho también más complejas en el bloque comunista con la ruptura chino-soviética, lo que llevó al Consejero de Seguridad Nacional del Presidente Nixon a proponer su esquema de los dos triángulos superpuestos,

uno de colaboración y coordinación de políticas y otro de manejo para la agudización de conflictos entre los dos mayores países comunistas. En la punta de ambos se situaba el gobierno de Estados Unidos que buscaba al mismo tiempo la coordinación de políticas con sus aliados del mundo capitalista en lo que se conoció como “la estrategia trilateral” (Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón) mientras que, por otro, la Casa Blanca se convierte en un activador de la confrontación entre Moscú y Pekín buscando que tal conflicto se refleje al interior de los diversos partidos comunistas en el mundo. La política de detente lleva a la vez a negociaciones para reducir el riesgo de una confrontación nuclear poniendo límites al armamento estratégico y hace más explícita la libertad de acción de ambas superpotencias para operar dentro de sus zonas de influencia, como se comprobó en las intervenciones que pusieron término a la “Primavera de Praga” en agosto de 1968 y a la Vía Chilena al Socialismo en septiembre de 1973.

La lógica de la detente se extiende hasta los inicios de la administración Reagan en enero de 1981. El enfoque neoconservador que este promueve propicia otro enfoque: una vuelta al liderazgo fuerte y directo de Estados Unidos y a un enfrentamiento más duro con la URSS y sus aliados en el mundo en una suerte de “Segunda Guerra Fría” que durará hasta la caída del muro de Berlín en octubre de 1989.

Sólo considerando este trasfondo donde resultan dominantes los cursos del eje Este-Oeste se pueden situar mejor los altibajos del conflicto entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Naturalmente en la fase uno de la Guerra Fría, los márgenes de acción de los países menos desarrollados son bajos y Estados Unidos dicta, en función de sus intereses, las pautas de funcionamiento de la economía mundial. Una primera reacción de alcances limitados se registra cuando da sus primeros pasos el Movimiento de Países No Alineados como un intento para instalar una tercera fuerza entre Estados Unidos y la Unión Soviética que modifique los ortodoxos esquemas del modelo capitalista o comunista. El presidente Tito de Yugoslavia, que ya había roto con Stalin en 1948, el Primer Ministro Jawarahal Nehru de la India, el líder egipcio Gamal Abdel Nasser y el Jefe de Estado de Indonesia Achmed Sukarno sostienen una primera Cumbre de Jefes de Estado en Bandung, Indonesia, en 1955, tratando de abrir cauce sin mayor éxito a un tercer grupo de países que proponían una reestructuración del comercio y la economía internacional en favor de los países en desarrollo sin obligarlos a adherir a las rígidas pautas planteadas desde Washington y Moscú.

Poco después, en 1964, una tentativa semejante se trasladará al plano estrictamente económico con la constitución del Grupo de los 77 al interior de

Naciones Unidas. A partir de ahí se buscará reformar las bases de la economía mundial y crear un flujo creciente de cooperación hacia los países subdesarrollados por parte de las naciones industriales.

Las notorias dificultades que enfrentaron el gobierno y la sociedad norteamericana, durante la primera parte de los años setenta con el entrecruzamiento de tres crisis internas —la derrota de Vietnam en el Sudeste Asiático, el conflicto de Watergate y el *impeachment* que sacó de la Casa Blanca al Presidente Richard Nixon, junto a la aparición de un cuadro de estancamiento con inflación (*stagflation*)— llevaron a plantear por primera vez el tema de los límites de la hegemonía norteamericana y de la posible declinación de su poder imperial. Esta coyuntura se convirtió en un terreno fértil para la aparición de numerosas operaciones y propuestas que fueron haciendo más variado y organizado el trabajo de los países del Sur.

Una primera ofensiva vino tras la guerra del Yom Kippur entre Israel y los países árabes, en octubre de 1973. A raíz del apoyo prestado por la Casa Blanca al régimen de Tel Aviv, los países árabes promueven en el marco de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) un embargo de las ventas de este combustible a Estados Unidos y Holanda, lo que cuadruplica en un año el valor de su precio. Este primer boicot efectivo a la economía estadounidense llegó en un momento apropiado pues solo dos años antes el Club de Roma había publicado su informe “Los Límites del Crecimiento” en el que prevenía, con un enfoque pesimista, respecto del agotamiento de numerosas materias primas y recursos naturales, habitualmente suministrados por los países en desarrollo. Esto hizo que el embargo de la OPEP provocara un clima de entusiasmo entre los países más pobres y se comenzara a plantear la probabilidad de establecer diversos carteles que agruparan a los gobiernos de las naciones subdesarrolladas para exigir un mejor trato en la determinación del valor de sus exportaciones al Primer Mundo. En esta perspectiva se examinó la posibilidad de cartelizar las ventas de bauxita, cobre y estaño entre otros, además de numerosos productos agrícolas. Pero estas propuestas tuvieron escasa viabilidad pues un nuevo informe de la OECD —“Facing the Future”— corrigió en 1978 la perspectiva del posible agotamiento de energéticos y minerales reemplazando la noción de “escasez absoluta” por la de “escasez económica” que implicaba que en la superficie de la tierra y en los fondos marinos existía una cantidad prácticamente ilimitada de materias primas que solo exigían avances tecnológicos de invención e innovación para tornar rentable y apropiado su aprovechamiento. A esto se agregó la aplicación de Programas de Reforma Energética, que buscaron racionalizar y reducir el consumo de petróleo, como el implementado por el Presidente Carter. De este modo ninguno de los diseños bastante triunfalistas

que se elaboraron por los países del Sur luego del embargo del petróleo efectuado por la OPEP resultaron operables.

Una de las razones que permite entender la debilidad inicial de los países del Sur era la actitud de optimismo que prevalecía internamente en un amplio espectro de las élites y grupos directivos de esos países, inmediatamente después de concluida la última guerra. En esto existía un consenso que abarcaba tanto a los grupos conservadores como a los sectores situados más a la izquierda, aunque por diferentes razones. Para quienes adherían a una opción comunista o proponían cambios sociales sin situarse en una línea de adhesión a las posiciones soviéticas, prevalecía la convicción de que el mundo caminaba en dirección a un proceso inexorable de transformaciones sociales y políticas que ya se reflejaba en las tendencias a la descolonización, el impulso de procesos de liberación nacional y la aparición de tendencias nacionalistas o de integración, antagónicas a las propuestas de Estados Unidos. En estos círculos se creía que el mundo marchaba a la izquierda y la mayor confirmación, en América Latina, se produjo con el triunfo de la Revolución Cubana en enero de 1959. La plataforma latinoamericanista del Movimiento 26 de Julio, que inicialmente planteaba un camino diferente al de la Unión Soviética y firmes demandas de autonomía nacional frente a Washington, resumió las propuestas de muchos partidos y grupos progresistas de la región.

Pero, al mismo tiempo, las fuerzas políticas más tradicionales creían en el carácter inevitable del crecimiento económico si se cumplía con las reglas que los países industriales habían aplicado desde el siglo XIX. Un trabajo en particular —“Las Etapas del Crecimiento Económico” del economista norteamericano Walt Rostow— tuvo en esa época enorme influencia, puesto que planteaba que los países desarrollados de hoy habían sido subdesarrollados hasta la primera revolución industrial y su éxito era el fruto de un conjunto de enseñanzas replicables ligadas al ahorro, la inversión, y el proceso de innovación y creación científico-técnico. También al impulso de determinados proyectos productivos que marcaban un camino que, si era rigurosamente recorrido, debía llevar al *take off* y luego a un crecimiento autosostenido que otorgaría la condición de países desarrollados a quienes aplicaran tales formulas. No cabe ninguna duda que estas favorables expectativas existentes a todo lo largo del espectro político de muchos países del Sur tuvo tanta importancia como la fortaleza del poderío norteamericano para postergar en la primera época demandas más activas de los países subdesarrollados.

La noción del Tercer Mundo como un bloque solidario ascendente y la necesidad abierta de luchar por nuevas reglas del juego y por condiciones mejores de funcionamiento del sistema internacional estallaron precisamente a principios

de la década de los años setenta cuando, como ya hemos indicado, se advirtió en forma simultánea un debilitamiento relativo de la hegemonía americana y los primeros resultados de acciones más firmes de los países en desarrollo. Esto fue lo que hizo que los años setenta se convirtieran en el tiempo culminante para el fortalecimiento del Eje Norte-Sur en las Relaciones Internacionales. Ello fue, a su vez, el resultado de un enjambre de cambios políticos que apuntaban en la dirección de un afianzamiento de estos países junto a la búsqueda de su soberanía y libre determinación que propiciaron crecientes exigencias de reglas del juego más justas en la economía mundial.

En el mundo árabe, al impacto de las transformaciones impulsadas por Nasser en Egipto, que llevaron al establecimiento temporal de una República Árabe Unida que ligó a Egipto con Siria, se suma el triunfo de la Revolución Argelina encabezada por Ben Bella y su emancipación de Francia en 1961. Los emblemáticos regímenes africanos de Kwame Nkrumah en Ghana, Sekou Touré en Guinea y más tarde de Julius Nyerere en Tanzania parecían empujar las transformaciones africanas en una dirección positiva, al mismo tiempo que crecían las demandas contra la colonización en los actuales Namibia y Zimbabwe y la lucha contra la política del Apartheid en África del Sur. En Asia estallaba la rebelión que favoreció el avance de regímenes anti-norteamericanos en Vietnam del Sur, Camboya y Laos, al mismo tiempo que se mantenía el tercerismo internacional de India y las visiones no alineadas del régimen de Sirimavo Bandaranaike en la actual Sri Lanka, entonces Ceylan.

América Latina no escapó a esta tendencia y tuvo un quinquenio de giro a la izquierda entre 1968 y 1973, probablemente el tiempo con mayor cantidad de regímenes autónomos de Estados Unidos en todo el siglo XX. Dentro de esta tendencia se puede anotar la instauración de una política exterior tercermundista en 1970 por parte del régimen del Presidente Luís Echeverría en México, que impulsó y logró hacer aprobar en Naciones Unidas la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, un verdadero código de afirmación de las facultades de los países en desarrollo para recuperar y expropiar sus riquezas básicas, para reforzar sus soberanías económicas y favorecer procesos de integración regional. En Panamá el régimen militar del Coronel Omar Torrijos condujo a una fuerte lucha para lograr que Estados Unidos devolviera a su país la Zona del Canal de Panamá, lo que finalmente se materializó en los acuerdos Torrijos-Carter que dieron satisfacción en 1977 a las aspiraciones panameñas. En Perú, Bolivia y Ecuador se establecieron regímenes militares de corte nacionalista que levantaron plataformas antagónicas a los intereses norteamericanos en esos países. Los generales Juan Velasco Alvarado en Perú y Juan José Torres en Bolivia fueron las figuras más emblemáticas de esta radicalización de las Fuerzas

Armadas históricamente muy cercanas a Estados Unidos y a sus Programas de Asistencia Militar. En Argentina, luego de casi 20 años de proscripción del peronismo se produce una crisis de la dictadura militar de seguridad nacional que había arrancado con el general Juan Carlos Onganía en 1966 y tras el llamado a elecciones triunfa abrumadoramente el peronista Héctor Cámpora, en marzo de 1973. Y muy especialmente por su mayor impacto internacional está el triunfo de Salvador Allende en las elecciones presidenciales chilenas de septiembre de 1970 y la aplicación de un programa de transformaciones que incluye la nacionalización de las empresas norteamericanas del cobre, una profundización de la reforma agraria y la constitución de un área social de la economía en la industria y el sector financiero. El propósito central del programa de Allende era la construcción de un segundo camino al socialismo “en democracia, pluralismo y libertad”.

El cambiado contexto de los gobiernos nacionales en las áreas claves en el mundo en desarrollo —África, América Latina, el Medio Oriente y el Sur de Asia— dio un nuevo impulso a una acción mayoritaria de los países del Sur, tanto en la Asamblea General de Naciones Unidas como en la acción de sus principales organismos especializados: FAO, UNESCO, UNICEF, OMS, OIT y otros, que pasaron a ser lugares de análisis crítico de las posturas defendidas por los países industriales y escenario de variadas demandas de transformación en sus programas e iniciativas.

En este contexto tuvo lugar el más ambicioso de los proyectos que el bloque de países del Sur planteó en toda la Guerra Fría: la demanda de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que ocupó por varios años el centro de la agenda de la ONU. Éste constituía un extenso programa que comenzaba por establecer la noción del desarrollo como un concepto y objetivo global que solo podía ser alcanzado si se tomaban en cuenta los intereses de las naciones no industriales y se modificaban las reglas establecidas a partir de las visiones e intereses norteamericanos en Bretton Woods y San Francisco. Tal programa abarcaba numerosas medidas en el terreno del orden monetario internacional y de las plataformas financieras, propiciaba una modificación de las pautas de funcionamiento del comercio internacional, en particular la modificación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, según su sigla en inglés), impulsaba una profunda revisión del funcionamiento de las corporaciones transnacionales y de los mecanismos de transferencia de tecnologías. A la vez incluía el requerimiento de la aplicación de un programa de alimentos que suprimiera la discrecionalidad que tenía el mecanismo de traspaso y venta de excedentes agrícolas de Estados Unidos, el mayor exportador de alimentos, sobre todo granos, en esa época.

El reclamo de este Nuevo Orden Económico Internacional se vio favorecido por un reforzamiento de las Cumbres del Movimiento de Países No Alineados, donde los Jefes de Estado y Cancilleres de los principales países en desarrollo coordinaban sus plataformas y acciones. El punto culminante de estas reuniones también tuvo lugar en 1973 con la Cuarta Cumbre realizada en Argelia. A partir de la siguiente, efectuada en Kenia en 1976, Estados Unidos pudo iniciar un proceso de contención de los No Alineados, el mismo que se reflejó en el funcionamiento del Grupo de los 77 al interior de la ONU.

La URSS por su parte contribuyó también al debilitamiento de esta corriente al lograr que Cuba, un estrecho aliado suyo, organizara la Sexta Cumbre de Países No Alineados en La Habana, en 1979. En dicho encuentro Fidel Castro, tras un áspero debate con el Jefe de Estado de Yugoslavia, el Mariscal Tito, hizo prevalecer la hipótesis de que los No Alineados no podían ser equidistantes de las dos superpotencias, sino que debían actuar como un organismo coadyuvante del cambio internacional, en una línea de confrontación con Estados Unidos y sus socios del mundo capitalista, y en apoyo de lo que él definía como “la acción transformadora de la Unión Soviética”. A partir de ese momento la posibilidad de una dinámica plataforma unificada de los países del Sur se debilitó y las propuestas de este grupo perdieron fuerza. Así, no debe sorprender que la demanda de un Nuevo Orden Económico Internacional se opacara progresivamente en la agenda de Naciones Unidas y sus organismos, creando condiciones muy favorables para la estrategia de recuperación de la plena iniciativa internacional de Estados Unidos y de absoluta primacía del Eje Este-Oeste, tal como lo propiciara la estrategia neoconservadora que llevó al poder a los republicanos en las elecciones de noviembre de 1980.

Pero también para entender en todos sus alcances esta la nueva etapa de la guerra fría, hay que considerar un factor de la mayor importancia que neutralizó en parte los designios de la Nueva Derecha norteamericana: el ascenso de las fuerzas social-demócratas europeas en varios de los principales países de esa región y su decidida voluntad de contrarrestar el hegemonismo unilateral de Occidente que aspiraba a consolidar al Presidente Reagan desde Washington. Un intercambio epistolar de carácter sistemático que desde principios de los setenta sostuvieron tres de los principales líderes de esta corriente: Willy Brandt de la República Federal de Alemania, Olof Palme de Suecia y Bruno Kreisky de Austria daba cuenta de la necesidad de ampliar los espacios de la Internacional Socialista (IS) más allá del ámbito europeo, hasta convertirla en una coalición global de partidos progresistas que tuviera efectiva influencia en la marcha de los asuntos internacionales. Una influencia igualmente determinante tuvo el

triunfo de Felipe González y del PSOE en España en las elecciones generales de 1982. Dentro de este claro designio se establecía a América Latina como el continente más apropiado para iniciar esta expansión de la IS, en base al apoyo a las luchas por la recuperación de la democracia que entonces planteaban en varios países de esa región, en contra de sus dictaduras militares. Estas respondían a un enfoque característico de la Guerra Fría, se identificaban principalmente como “anticomunistas” y con ese pretexto realizaban una violación sistemática de los derechos humanos con una clara coordinación en América del Sur, como lo han probado los documentos del Plan Cóndor.

Este desacuerdo entre Estados Unidos y varios de los gobiernos europeos se materializó también en esos años en el debate en torno a la crisis centroamericana, una verdadera guerra civil subregional que tuvo por escenarios principales a la Nicaragua Sandinista y a las guerras civiles que plantearon el FMLN en El Salvador y la UNRG en Guatemala. La Administración Reagan siguiendo la lógica del “efecto dominó”, planteada por Kissinger, que consideraba que se debía evitar la influencia soviética en cualquier país porque esto preparaba la captura del siguiente, desplegó todos sus esfuerzos para aplastar la acción de los grupos de izquierda y favorecer a sus aliados civiles y militares en esos países, aún sacrificando las perspectivas democráticas como lo reconociera la Embajadora en Naciones Unidas Jeane Kirkpatrick. Ésta en un célebre artículo —“Dictatorship and Double Standards”— sugirió la necesidad de distinguir entre regímenes “totalitarios” de inspiración soviética que aplastaban de manera global a sus disidentes y de los que no había salida posible y regímenes “autoritarios” conducidos por militares aliados de Estados Unidos que hacían de la violencia un recurso temporal para depurar la sociedad pero que, a la larga, abrían caminos para el restablecimiento democrático. En esta segunda calidad identificó a las dictaduras militares de Seguridad Nacional de América Latina. Paradójicamente, para el demérito de la construcción ideológica de Kirkpatrick, los regímenes de Honnecker y Jaruzelski en la RDA y Polonia concluyeron antes que los de Pinochet y Stroessner en Chile y Paraguay.

El rápido debilitamiento de la URSS bajo Gorbachev y el alto protagonismo de los gobiernos de Europa Occidental y México impidieron que la crisis centroamericana tuviera un estricto encuadramiento Este-Oeste como deseaba Reagan. La declaración franco-mexicana de 1982 impulsada por François Mitterrand que reconocía en El Salvador al FMLN como fuerza beligerante y la constitución del Grupo Contadora formado por México, Panamá, Venezuela y Colombia, que condujo en 1986 a la creación del Grupo de Río, desbarató los planes del grupo más duro del gobierno de Washington. Esto hizo posible que en la crisis centroamericana, de un modo excepcional, el

enclavamiento Norte-Sur prevaleciera sobre el Este-Oeste promovido por Estados Unidos.

Pero a esas alturas, en el escenario global se registraba ya un fuerte retroceso del movimiento y de las plataformas destinadas a mejorar la posición de los países en desarrollo. El gran cambio del sistema internacional en que confluyeron los ajustes provocados por el fin de la URSS y las transformaciones económicas de la última revolución científico-técnica hicieron todavía más precarias las posiciones de estos países que en su conjunto se han hecho más heterogéneos y han retrocedido desde que comenzara la Pos Guerra Fría.

Un primer efecto del nuevo contexto internacional en la última década del siglo pasado fue que en casi todos los países de menor desarrollo relativo, perdieron fuerza las demandas frente al bloque de países desarrollados y, en particular, las exigencias planteadas a Estados Unidos. En los años noventa se tuvo la impresión —muy fuerte inicialmente— de que habíamos entrado a un mundo unipolar en que al menos en el campo de las iniciativas militares y las comunicaciones, Estados Unidos tenía un poder incontrarrestable. Las construcciones teóricas de la época como el célebre artículo de Francis Fukuyama “El Fin de la Historia” planteaban el advenimiento de un periodo de larga hegemonía del modelo norteamericano de capitalismo. Un trabajo algo posterior de Robert Kagan, “Poder y debilidad: Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial” subrayaba incluso jactanciosamente el contraste entre una Europa Occidental empeñada en disfrutar del bienestar y unos Estados Unidos con capacidades y perspectivas de despliegue bélico que ejercía un verdadero liderazgo en el mundo y que estaba en condiciones de moldear un orden internacional duradero que fuera reflejo tanto de sus intereses como del nuevo estadio de su poderío.

Los años noventa y el principio de la década siguiente pueden ser caracterizados como una época de desvanecimiento del Sur y de una férrea conducción del Norte o, más bien, de Estados Unidos como su actor hegemónico. Tal situación, en verdad, no duró largo tiempo, aunque en América Latina dio lugar a un grupo homogéneo de gobiernos de fuerte orientación neo-conservadora como los de Carlos Salinas de Gortari en México, Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor de Melo en Brasil y Alberto Fujimori en Perú.

Pero al lado de la prevalencia de Estados Unidos en el ámbito de la defensa se consolidó la realidad de un mundo multipolar en la esfera económica. El bloque de países desarrollados originó tres macro regiones que organizaron significativos procesos de integración y cooperación. El quehacer de la

Comunidad Económica Europea dio un salto con los Acuerdo de Maastricht y la creación de la Unión Europea en 1992. Un año más tarde se estableció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, de acuerdo a la sigla inglesa), que agrupó a Estados Unidos, junto con las dos economías vecinas y cada vez más próximas de Canadá y México. El tercer referente fue un fluido bloque de países del Asia del Pacífico donde confluyeron dos de las tres mayores economías mundiales de hoy —China y Japón— con varios otros países de reciente desarrollo industrial como Corea del Sur, Indonesia, Malasia o Taiwán. El paraguas internacional de este entendimiento fue APEC, un “foro internacional de economías del Pacífico” al que también concurren Estados Unidos, Canadá y Rusia, además de tres países latinoamericanos, México, Chile y Perú. Pero el encuentro anual de Jefes de Estados de esta entidad creada en 1989 ha permitido, en los hechos, que APEC funcione como el sitio internacional de encuentro de los países y autoridades superiores del Asia del Pacífico. Esto probablemente seguirá siendo así a pesar de que en 2010 se ha producido ya una coordinación formal entre China y el bloque de países de ASEAN.

Desde la conclusión de la Guerra Fría los dos polos del eje Norte-Sur cambiaron así significativamente, en parte como consecuencia de la desaparición del conflicto Este-Oeste que antes había sido el factor dominante del escenario internacional.

Con la consolidación de las tres grandes regiones económicas el anterior bloque de países en desarrollo —que aún imperfecto y con dificultades para coordinar sus iniciativas había tratado de actuar como una entidad global— ahora se descentralizó.

Cada una de las áreas del Norte tuvo entonces su propio Sur. Para la Unión Europea éste se situó en los sectores atrasados de los países del CAME y de la ex Yugoslavia en la Europa del Este, en las naciones del Magreb y en la parte alta del África subsahariana. Estados Unidos y Canadá tuvieron su Sur en Centroamérica y el Caribe. En el más heterogéneo bloque asiático, Japón, con todos sus problemas, continuó siendo el modelo de riqueza y afluencia. Pero los dos países más poblados del planeta —China e India— iniciaron un decisivo movimiento interno que ha ido convirtiendo cada vez más a sus sectores pobres en capas medias. Subsisten allí, igualmente, países muy atrasados como Bangladesh, Sri Lanka, Camboya y Myanmar.

Cada uno de los segmentos del nuevo Norte tuvo ahora su propio entorno de países en desarrollo y algunos grandes países tuvieron cada vez más la contradicción Norte-Sur instalada al interior de su mismo territorio nacional.

Las realidades iniciales de la Pos Guerra Fría se difuminaron con prontitud. Las intervenciones norteamericanas en Afganistán (2001) e Irak (2003) acabaron con la imagen de que Washington tenía capacidad para actuar como un gendarme global y restablecieron las principales enseñanzas de la derrota en Vietnam: el poderío militar de un Estado no se mide por su capacidad para ocupar o derrotar a un país más débil sino por su aptitud para retirarse del escenario invadido dejando un orden interno estable y funcional a sus intereses. En este sentido, los pobres resultados de la presencia de Estados Unidos en Afganistán e Irak han mostrado los límites reales de la utilización de su capacidad militar. Las organizaciones fundamentalistas islámicas han modificado nítidamente el contexto de las amenazas colocadas por las organizaciones fundamentalistas islámicas desde septiembre de 2001. Han creado una imagen de vulnerabilidad de Estados Unidos que, por primera vez, enfrenta a un enemigo que lleva sus ofensivas y ataques a su propio territorio. Como conductor de una gran potencia el titular de la Casa Blanca se benefició con la existencia cierta de un enemigo externo que, esta vez, no es un Estado nacional con sus poderes formales sino una red heterogénea de organizaciones terrorista privadas. Pero en sus replicas G.W. Bush se dejó arrastrar a intervenciones que empañaron su imagen internacional, empantanaron sus acciones punitivas y redujeron el poderío de Estados Unidos.

En toda la literatura especializada existe hoy la sensación cierta de que hemos entrado en un nuevo momento en el juego de las hegemonías globales. Como apropiadamente acaba de señalar Michael Mandelbaum en su libro “The Frugal Super Power”, el gobierno de la Casa Blanca enfrentará, desde la segunda década del siglo XXI y como una tendencia permanente, una disminución de los recursos disponibles para su acción internacional. Asistiremos con seguridad a una declinación progresiva del poderío internacional estadounidense aunque es probable que no aparezca por largo tiempo una fuerza capaz de desafiar la primacía relativa de los gobiernos de Washington.

Como un decisivo corolario de lo anterior, la gran recesión iniciada el 15 de septiembre de 2008 ha llevado a un nuevo paso en la reestructuración del orden internacional pendiente desde el término de la Guerra Fría. Esta crisis, a diferencia de las anteriores—iniciadas en Asia, Rusia o América Latina—tuvo su origen en Estados Unidos y sus efectos han golpeado principalmente a los países desarrollados. En su conjunto ha sido un tremendo golpe sobre el Norte que ha permitido una rearticulación vigorosa de una parte de los países del Sur. Los principales países emergentes —China, India, Rusia y Brasil— han constituido un bloque, el BRIC que en mayo de 2008 adquirió expresión formal al realizar su primera cumbre en Yekaterinburg, Rusia, planteando una agresiva propuesta para establecer una moneda supranacional para el intercambio

comercial en reemplazo del dólar. Su voluntad para afrontar y tratar de erosionar la capacidad de Estados Unidos y privarlo del derecho de establecer por su cuenta las bases del orden global está fuera de duda.

Así, uno de los impactos profundos de la crisis económica que estallara en septiembre del 2008 se produjo en la esfera de las hegemonías internacionales. Se dio un paso más en dirección a lo que Richard Haas había previsto un tiempo antes: “un mundo no polar” en el que se va desvaneciendo el espejismo de una unipolaridad norteamericana. Como la recesión y el posterior amesetamiento productivo de los países desarrollados, en América del Norte y Europa, ha coincidido con un rápido y vigoroso repunte de los mayores países emergentes se plantea, a mediano plazo, la que puede ser una fuerte disputa por la primacía global entre el G7 que se estableciera en 1975 en la reunión de Rambouillet y el BRIC o G4 ya comentado.

De paso esto ha representado una decisiva fragmentación del Sur tal como lo conocimos durante la Guerra Fría, pues a éste se le han amputado sus tres principales integrantes: China, India y Brasil. En el seno del grupo remanente también hay contradicciones: encontramos países que se mueven tras el objetivo de convertirse en países desarrollados —en América Latina México y Chile ya han logrado ser admitidos como miembros de la OCDE—. Otros, en cambio, acentúan una situación angustiosa como Somalia, Ruanda, Sudán o Haití que padecen el impacto simultáneo de las carencias económicas y la violencia política en medio de una progresiva reducción de los fondos de cooperación y programas de ayuda de los países desarrollados. Esos Estados y otros en situación semejante han generado una masa creciente de migrantes que buscan, a cualquier precio, la entrada indocumentada a naciones con mayores niveles de bienestar.

Por eso no es casualidad que el tema de las políticas migratorias haya pasado a ser una de las cuestiones centrales para gobiernos como los de Estados Unidos, Francia, España o Gran Bretaña. Esta resulta ser, en la coyuntura actual, la mayor contradicción entre los nuevos segmentos del Norte y los más pobres del Sur.

Así, el conflicto Norte-Sur que tuvo los altibajos descritos en tiempos de la Guerra Fría y que pareció resolverse al final de ésta con amplias ventajas para Estados Unidos y los países industrializados, se replantea hoy en la fase tres de la Pos Guerra Fría, después de los atentados de 2001 y de la crisis financiera y productiva de 2008. Es en este contexto donde las mayores naciones emergentes comienzan a desafiar abiertamente al antiguo bloque de países desarrollados. A medida que los efectos de la crisis reaparecen en Estados

Unidos y Europa Occidental, luego de una aparente etapa de reactivación, el ejercicio preferido de los principales centros académicos que estudian la economía internacional ha pasado a ser predecir cuando se producirá el cruce de las curvas que muestran las capacidades productivas y la innovación tecnológica del G7, encabezado por Estados Unidos frente al alza del G4 —el BRIC— que tiene a China como su socio principal.

El Sur, digámoslo para concluir, no es ya el de antes. Los países emergentes son solo un puñado pequeño de ellos. Los países en desarrollo están obligados a actuar, otra vez, fuera de la disputa central. Esta vez el gran reto debe examinarse por separado y es distinto para cada región del antiguo Tercer Mundo. Las perspectivas de cada una de estas áreas tiene que ver, sobre todo, con las capacidades de integración y cooperación regionales. Sólo esto les puede permitir dar forma a nuevas macro regiones económicas. Éste es un asunto clave, por ende, lograr o no la asociatividad y la construcción institucional tendrá un gran peso en la ardua negociación pendiente del orden internacional que tendrá que reemplazar al que surgiera al término de la Segunda Guerra Mundial. Por ahora, lo único que se puede decir es que es difícil tener visiones homogéneas, y más aún miradas optimistas, sobre el futuro de este nuevo Sur distinto y más disperso.