

A río revuelto: Autonomía periférica en un contexto de desorden global

Por Carlos Escudé

América latina frente a la crisis sistémica

El contexto es de una creciente ingobernabilidad global. Las grandes organizaciones intergubernamentales agonizan en una crisis profunda. Bush sospecha que el FMI sirve solo a los intereses de los burócratas que lo integran. El mundo entero ha comprobado que, aunque por momentos resulte útil, el oligopólico Consejo de Seguridad ya no refleja la estructura de poder de un orden mundial unipolar. Europa y la OTAN aún no superaron la crisis institucional provocada por la segunda guerra del Golfo. En Irak, Estados Unidos se encuentra en una posición análoga a la de la Unión Soviética cuando invadió Afganistán. Finalmente, en Cancún la OMC también quedó sumida en una parálisis perturbadora.

Para América latina y algunos de sus gobiernos, varios de ellos emergidos de crisis locales emparentadas con la crisis global, parece haber sonado la hora de la aventura. La disponibilidad de capitales externos ha disminuido enormemente. Pero el margen de maniobra internacional es mucho mayor que en la década del '90, cuando el mundo parecía encorsetado por un Occidente triunfante. Después de la debacle de las organizaciones internacionales y del fracaso norteamericano en la posguerra iraquí, se sabe ya que la inevitable unipolaridad no equivale al Imperio soñado por los neoconservadores de Estados Unidos. Por su participación en la riqueza mundial, de más del 20%, y por su poder militar y tecnológico, que en términos relativos es mayor que el del Imperio Romano en su apogeo, Estados Unidos es el único polo posible, pero esto no alcanza para convertirlo en vector ordenador del planeta. Su poder es insuficiente. El juego está cantado, y para los Lula y Kirchner de Iberoamérica es la oportunidad de ser "libres", junto a transgresores más antiguos como Chávez y Castro. Pueden jugar a la ruleta geopolítica con una autonomía que hace pocos años hubiera sido inimaginable.

Argentina y su desafío al orden financiero global

Por cierto, con el mundo en estado de desmadre, el terrorismo transnacional es casi la única de las grandes transgresiones que los poderosos están en condiciones de castigar de una manera directa y convincente. La guerra global contra el terrorismo agota los recursos represivos de Estados Unidos y sus aliados, ampliando los márgenes de maniobra en casi todos los demás ámbitos.

Tomemos como ejemplo a la Argentina. Imponer un ajuste severo para cumplir con obligaciones externas, cuando la estructura social se ha desplomado y el desempleo excede al 20%, implica sacrificios enormes que en el corto plazo recaerán sobre los sectores que más sufren la crisis. En tales circunstancias, el ajuste es una buena inversión para recuperar el crédito y la capacidad de atraer inversiones, sólo si existen garantías de que los ahorros producidos serán bien utilizados. ¿Pero qué garantías tiene un pueblo cuyo Estado recibió flujos de capital multimillonarios durante los años '90, solo para terminar con la deuda por habitante más alta de todo el Tercer Mundo, y más pobreza y desocupación que nunca en su historia? Quizá el ajuste solo sirva para enriquecer a unos pocos, piensan algunos. Quizá el sacrificio de honrar las obligaciones contraídas por los artífices de los males actuales no valga la pena, aunque nunca más ingresen inversiones. Pan para hoy y hambre para mañana puede ser mejor que hambre para hoy y para mañana también, razonan los escépticos.

A esto se agrega el desprestigio moral de las agencias del capitalismo norteamericano, símbolo emblemático de la deuda. "Argentina didn't fall on its own", el extraordinario artículo de periodismo de investigación publicado por Paul Blustein el 3 de agosto de 2003 en el Washington Post, parece incorporado al inconsciente colectivo. Es cosa probada que hacia 2000 los bancos de inversión y las asesoras de riesgo encargadas de Argentina sabían qué su sistema financiero colapsaría, pero ocultaron la información para seguir lucrando con las comisiones de venta de emisiones de bonos soberanos. Jamás desmentido, el trabajo es repetidamente citado por economistas como Joseph Stiglitz.

De tal modo, el desconocimiento de la deuda es una gran tentación para un gobierno críticamente endeudado, a no ser que los poderosos del mundo (sobre quienes recae la responsabilidad de la gobernabilidad global) puedan imponer sanciones directas que vayan más allá de las del mercado, que son de largo plazo. Para impedir una defraudación, los costes del incumplimiento deben ser superiores a sus beneficios. Esto depende de la capacidad

de las grandes potencias para imponer sanciones que resulten costosas en lo inmediato: embargos, ejecuciones, bloqueos financieros y del comercio exterior.

Pero ello es irrealizable en la medida de lo suficiente porque las instituciones multilaterales mundiales están en crisis, y porque Estados Unidos está sobrecargado con la guerra global contra el terrorismo. La hiperpotencia no puede correr el riesgo de hacerse de más enemigos, y no tiene más remedio que tolerar desafíos al orden financiero global como los de Kirchner, y desafíos al orden comercial como los de Lula. A su vez, para éstos el aprovechamiento de la oportunidad no es otra cosa que el fiel cumplimiento de sus mandatos. Cuanto más se agravan las crisis locales, menos tienen que perder y mayor es su autonomía. Kirchner se beneficia con el fracaso económico de Lula, tal como se perfila en marzo de 2004. Una alianza frente a la deuda, impensable hace pocos meses, figura en las ilusiones de aquel desde de la reunión de Caracas.

El caos sistémico ha reducido los costos de las confrontaciones con la potencia hegemónica. Las ecuaciones del “realismo periférico” se han transformado. Kirchner fue proclamado el “conquistador del FMI” por un irónico Bush. El elogio no deja de ser un tiro por elevación contra la burocracia del Fondo, cuyos intereses tecnocráticos lo convirtieron en tigre de papel y le impidieron enfrentar las tácticas de vaquero del Far South del mandatario argentino, ex gobernador de una provincia patagónica y petrolera. Por el momento, Kirchner puede salirse con la suya. El vaquero tejano lo sabe y no deja de simpatizar secretamente con ese representante de la periferia absoluta que en algunos sentidos se le parece bastante.

La segmentación de Iberoamérica

Solo a los gobiernos de los países que no sufren una crisis grave puede convenirles comportarse de acuerdo con los cánones más ortodoxos de “buena conducta” internacional. La pérdida de la capacidad de sanción por parte de los Estados Unidos y de instituciones como el FMI es un dato nuevo, que modifica dramáticamente las recetas normativas para los Estados periféricos que sufren la crisis más agudamente. Es por ello que es esperable la quiebra de América latina entre unos países alineados con los norteamericanos y otros enfrentados a la superpotencia.

México, Chile y Uruguay tienen buenos motivos para diferenciarse de Argentina, Brasil y Venezuela. Más allá de algunos gestos retóricos, aquellos persisten en un juego de alineamiento, sin desafíos internos que representen un peligro inmediato. Para ellos los costes del enfrentamiento serían claramente más altos que los de la adaptación, porque todavía tienen mucho que perder. En cambio, el caso no es tan claro para Estados andinos como Perú y Ecuador, aunque por ahora sus gobiernos opten por caminos relativamente ortodoxos.

La fragilidad de sus situaciones es clara cuando miramos hacia su vecino Bolivia, un país que mucho se les parece, cuyo gobierno ortodoxo cayó en medio de una rebelión indígena prerrevolucionaria. Junto con Colombia, el país de altiplano se acerca al síndrome del Estado fallido. La influencia regional de ambos es profundamente desestabilizadora. Finalmente, Paraguay se aleja del modelo del Estado fallido sólo gracias a la consolidación del poder mafioso.

Así, Iberoamérica se está desagregando en bloques. La costa del Pacífico, incluida América Central, parece más encolumnada con Estados Unidos y su visión del libre comercio. En cambio, Argentina, Brasil, Venezuela y Cuba parecen encaminados a constituirse en eje de confrontación. Sin embargo, estos bloques no son rígidos. Cada Estado está guiado por su estrategia e intereses particulares. Por momentos, casi toda la región parece dedicada a provocar al gigante.

Brasil y la Cumbre de Cancún

Ello ocurrió en la cumbre de la OMC de septiembre de 2003, cuando Brasil consiguió encolumnar a otros veintidós países que sabotearon el encuentro. Entre ellos había doce Estados latinoamericanos, incluidos los más importantes. El grupo, que no se limitó a la región, contó con pesos pesados como India, China, Indonesia, Pakistán, Egipto y Sudáfrica. Lula consiguió capitalizar los pecados originales de los países desarrollados que subsidian el agro y no están dispuestos a eliminar masivamente sus subvenciones, a pesar de las promesas de la agenda convenida en Doha en noviembre de 2001. El compromiso de entonces, de imposible cumplimiento, fue en parte motivado por la necesidad de generar solidaridad internacional a partir de los hechos terroristas del 11 de septiembre de ese año. En Cancún, Estados Unidos y Europa cosecharon el fruto de su engaño preventivo.

En el fiasco también intervino el juego de suma cero entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, que impidió que llegaran a la cumbre con una estrategia conjunta. En mayo de 2002 el Congreso norteamericano había autorizado subvenciones a la agricultura por valor de 180 mil millones para los próximos diez años, y aumentado en un 70% los desembolsos directos del gobierno a los granjeros. A su vez, en octubre la Unión Europea descartó cualquier posibilidad de reformar sustantivamente su programa de subsidios al agro de 400 mil millones de dólares anuales, por lo menos hasta 2006. Entonces, en una astuta maniobra para dominar la agenda multilateral del comercio internacional, Estados Unidos propuso una amplia liberalización de los mercados agrícolas, que se contradecía flagrantemente con el masivo aumento de los subsidios que se había legislado en ese país. Al hacer su propuesta, los norteamericanos apostaron a que Europa y Japón quedarían como los malos de la película, ya que factores políticos internos les imposibilitarían apoyar una moción que también era políticamente impracticable para Estados Unidos.

Combinando esta ofensiva con la autorización que el Congreso otorgó al Ejecutivo para llegar a acuerdos comerciales bilaterales de libre comercio, Estados Unidos parecía tener todo lo necesario para la adquisición de grandes ventajas, pero fue frustrado por la osada maniobra que unió a Brasil con India y China. El Grupo de los 22 consiguió que la cumbre de la OMC se interrumpiera algunas horas antes de lo programado. La rebelión era previsible. Explicada en las palabras del ministro de relaciones exteriores de Argentina, Rafael Bielsa, “la inequidad más grande que tiene el comercio global son los subsidios masivos que la Unión Europea, Estados Unidos y Japón otorgan a su sector agrícola. El resultado de todas las rondas de negociaciones multilaterales de comercio ha sido una disminución de las barreras arancelarias para productos industriales en detrimento de nuestros países, generadores de bienes agrícolas.”

Expresando enojo y frustración, el Representante Comercial de los Estados Unidos, Robert Zoellick, replicó que “la tarifa agrícola promedio de la India es de 112%, la de Egipto del 62%, y la de Brasil del 37%, en comparación con el promedio norteamericano del 12%. Sus tarifas promedio respecto de los productos manufacturados son por lo menos 10 veces superiores a las de los Estados Unidos, cuyo promedio es del 3%”. El funcionario culpó a Brasil de dar la espalda a los esfuerzos de conciliación norteamericanos, y de exacerbar la confrontación norte-sur al aliarse con países como India, que jamás apoyó la apertura de mercados. A su vez, los brasileños recordaron que su país pierde 10 mil millones de dólares anuales por culpa de los subsidios agrícolas, y acercaron posiciones con países avanzados que también se perjudican, como Canadá y Australia.

Como en política los planos necesariamente se mezclan, Lula acompañó su maniobra con críticas a la política norteamericana en Irak, y Kirchner se acercó a Castro, ofreciéndole una quita del 75% en la deuda cubana a Argentina, exactamente el porcentaje que pretende imponerle a sus propios acreedores. Pero lo que realmente está en juego en estas fuertes apuestas es la aspiración de Estados Unidos de consolidar la proyectada Área de Libre Comercio de las Américas. Brasil exige la inclusión de la agricultura en la agenda de negociaciones del ALCA, excluyendo las discusiones sobre servicios, inversiones y propiedad intelectual, temas fundamentales para los norteamericanos. En cambio, Estados Unidos quiere esquivar el bulto dejando la agricultura para la OMC (donde los europeos se encargarán de impedir progresos), y se niega a negociar las reglas anti dumping.

Si las negociaciones se quiebran, los norteamericanos, que son buenos discípulos de Tucídides, intentarán seducir bilateralmente a los Estados que se presten, ofreciendo zanahorias para romper la solidaridad con los recalcitrantes. Esta es la estrategia comercial permanente de los Estados Unidos: aplicar una mezcla de herramientas multilaterales y bilaterales, de orden global y regional, para inducir a países más débiles a desmantelar sus barreras, aceptando reglas establecidas por Washington y sus intereses.

Estados fallidos, Estados mafiosos y Estados rufianes

Pero el resultado del proceso no está cantado, precisamente debido al contexto de ingobernabilidad global que enmarca a estas y otras negociaciones. Como se dijo, las grandes instituciones internacionales están en crisis. En momentos en que los norteamericanos tienen las manos llenas con la guerra contra el terrorismo transnacional, y en que países como Corea del Norte desafían políticas tan importantes para la seguridad global como la de no proliferación nuclear, Brasil posee cierta capacidad de extorsión en algunos campos cruciales. El anuncio de que en 2004 comenzará la exportación de uranio enriquecido producido en la planta brasileña de Resende es inquietante, porque aunque Lula respete las normas de la Agencia Internacional de Energía Atómica, se sabe que una

vez que existe la posibilidad de exportar, las limitaciones establecidas por los tratados se cumplen o no en función de consensos políticos inestables.

¿Pero qué se puede hacer? Estados Unidos, guardián del orden mundial, no puede darse el lujo de empujar a Brasil hacia el campo de los Estados rufián. Si no estuvo dispuesto a arriesgar transformar a Argentina en un Estado fallido, sancionando sus transgresiones contra el orden financiero global, menos dispuesto estará a arriesgar a Brasil por su desafío al orden comercial que Washington intenta imponer. A los países capaces de exportar material nuclear hay que tratarlos con guantes blancos. Así, los hechos confirman que la catástrofe de ingobernabilidad global genera importantes espacios de autonomía para Estados vulnerables pero dispuestos a la aventura o sin más remedio que acudir a ella. Y en América latina estos márgenes están potenciados por las amenazas representadas por los Estados al margen de la ley que ya existen en la región.

Tómese por caso a Paraguay. Su ingreso por habitante cayó a la mitad en los últimos seis años, el desempleo alcanza el 20%, y el 50% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza. El Partido Colorado del presidente Duarte Frutos está en el poder desde 1947: más tiempo que los comunistas en Corea del Norte. Se trata de un país especializado en el contrabando y en la falsificación de marcas de cigarrillos y de consolas para video juegos. El 95 % de su producción tabacalera es exportada ilegalmente, a la vez que millones de productos falsificados de Nintendo fueron decomisados allí desde 1998. Lo que siempre está en alza es el poder mafioso, que lo mantiene íntegro como Estado. Su político más popular, el fracasado golpista Lino Oviedo, está acusado de haber participado en el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, en 1999. Oviedo es protegido por Brasil a pesar de que una comisión parlamentaria de ese país lo sindicó como uno de los barones del crimen organizado en América del Sur. Nadie sabe exactamente porqué es cobijado. Pero no es difícil apelar a conjeturas si se recuerda que Paraguay, Brasil y Argentina comparten una “triple frontera” notoria por sus tráfico ilícitos, incluido el financiamiento y entrenamiento de terroristas del Hizbollah libanés y el Hamas palestino.

Esa Triple Frontera es la guarida desde donde se prepararon los primeros dos grandes atentados del terrorismo islámico en las Américas: el de 1992 que demolió la Embajada de Israel en Buenos Aires, y el de 1994 que devastó a la asociación mutual de la comunidad judía argentina, AMIA. El poder norteamericano no alcanza para limpiar este nido de traficantes. ¿Cómo va a alcanzar, si en la misma Argentina ya se ha comprobado que elementos de la policía, del servicio de inteligencia y de Fabricaciones Militares fueron cómplices en la logística de aquellos atentados? El Estado está carcomido por mafias en varios países y su poder frecuentemente no alcanza para controlar a sus propios agentes, al tiempo que la impotencia del Imperio genera mayor autonomía para factores locales de poder.

Quizá por eso, nada es estable y nada es lo que parece ser. Desde enero de 2003 Ecuador está gobernado por Lucio Gutiérrez, un coronel retirado que en enero de 2000 apoyó una rebelión indígena que derrocó al presidente Jamil Mahuad. Ahora ha abandonado su causa indigenista, que no por ello se extinguió. Está comprometido con Wall Street, el FMI y el fortalecimiento de la dolarización implantada en 2000 por su predecesor Álvaro Noboa. Parece un amigo de los mercados y de los Estados Unidos, aunque coquettee con Lula en la OMC. Pero según declaraciones de combatientes capturados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el gobierno de Gutiérrez tiene un pacto de no agresión con los insurgentes de las FARC, quienes poseerían ocho bases permanentes en territorio ecuatoriano, en la provincia fronteriza de Sucumbios.

A estas se suman otras tantas en territorio venezolano, un Estado cuya simpatía por los insurgentes colombianos fue expresada por el propio Chávez. Y también las hay en la provincia de Darien, en Panamá, aunque sin la connivencia del gobierno. Asimismo, fuerzas de las FARC operan en Brasil y Perú. Durante años sus “diplomáticos” recorrieron libremente el territorio argentino y tienen muchas puertas abiertas. Su potencial desestabilizador es enorme y el respeto con que las ha tratado incluso el gobierno de Brasil es llamativo. Mientras tanto, como se sabe, el Estado colombiano no domina gran parte de su propio territorio, y aún lo que controla está profundamente contaminado por los narcotraficantes.

Las alianzas non-sanctas están siempre a la vuelta de la esquina y son parte de un margen de autonomía incrementado por la crisis de gobernabilidad mundial. ¿Cuál es el vínculo entre los cocaleros de Bolivia y el narcotráfico? Las estimaciones de inteligencia discrepan sobre el carácter y magnitud de la connivencia, pero en ningún caso niegan la convergencia de intereses entre los campesinos que lidera Evo Morales y los barones de la cocaína.

A su vez, la fragmentación de Bolivia la ubica muy cerca del síndrome del Estado fallido. Sus indígenas, siempre

excluidos del poder y la riqueza, son el 70% de la población, pero no constituyen un bloque homogéneo. Morales representa principalmente a guaraníes, mientras Felipe Quispe, el dirigente campesino que volteó al presidente Gonzalo Sánchez de Losada, es aymará: etnias diferentes de regiones distantes entre sí. Por otra parte, las provincias de Tarija y Santa Cruz de la Sierra, relativamente prósperas, albergan aspiraciones secesionistas. Desde Estados Unidos, el depuesto Sánchez de Losada advierte que Bolivia puede convertirse en un Estado narcotraficante. Su opinión puede ser interesada. Lo único que no puede dudarse es que tarde o temprano el control del país caerá en manos de las mayorías indígenas, y que este predicamento es en diversa medida compartido por Perú y Ecuador, donde la exclusión histórica de las mayorías étnicas también es un permanente factor de inestabilidad. El detonante para la caída de Sánchez de Losada fue la exportación de gas natural boliviano, que suscitó la furia indígena. Los hechos parecen darle la razón a quienes, como Amy Chua, profesora de derecho en Yale y reciente autora de *The World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability* (Doubleday 2003), vislumbran un futuro crecientemente inestable en el Tercer Mundo como consecuencia de la apropiación de los frutos de la globalización por parte de grupos minoritarios que suscitan resentimientos. Su tesis es que hay minorías que dominan los mercados—en América latina, gente de tez más clara—que se convierten en blancos de odios étnicos para las masas sumergidas. El problema se reitera en otras latitudes: con los chinos en el sur de Asia, los croatas en la ex Yugoslavia, los indios en África oriental, los libaneses en África occidental y los judíos en la Rusia post comunista. Si a esta ecuación se agrega una verdadera democracia que permita el acceso al poder de las mayorías, los resultados pueden aproximarse a lo que ocurrió entre Milosevic, serbios y croatas. La crisis del capitalismo global se acentúa a la vez que, a veces, emergen regímenes genocidas. Sumando a este fenómeno el incrementado margen de maniobra internacional de Estados periféricos amenazados por sus propias crisis, que a su vez es un emergente de los procesos sistémicos que hemos descrito, podemos afirmar que ingresamos a una etapa histórica de enorme incertidumbre para Iberoamérica. México se salva porque, para su fortuna, está muy cerca de los Estados Unidos, que comparten con los aztecas un destino geopolítico. En cambio, para la América del Sur estos son, como dirían los chinos, tiempos interesantes.