

Las dimensiones internacionales de las instituciones políticas en América Latina (II)

Douglas A. Chalmers

***E**n un mundo cada vez más interdependiente, la acción de los actores externos —compañías transnacionales, organizaciones no gubernamentales, etcétera— no se puede seguir abordando —desde el punto de vista politológico— a la manera tradicional. Se requiere un enfoque de **política internacionalizada** que los conciba como formando parte del sistema político nacional. De esta manera, no se trataría tanto de determinar si un actor foráneo ejerce algún impacto en dicho sistema, como de indagar por la forma como se incorpora al mismo. La primera parte del presente ensayo fue publicada en el número 33 de CIENCIA POLITICA.*



La política en un sistema político internacionalizado: instituciones informales y escenarios secundarios

EL ANÁLISIS CONVENCIONAL de los procesos políticos se centra fuertemente en determinados escenarios en donde se toman las decisiones de autoridad: elecciones, la legislatura y el gabinete, u otros órganos de toma de decisiones administrativas de alto nivel. Los actores internacionales participan

es éstos, haciendo *lobby* en las legislaturas, financiando campañas y actuando de observadores en elecciones, y consultando con los burócratas. Es posible que el énfasis sea un poco diferente. Por ejemplo, puesto que quienes no son ciudadanos no votan, no movilizan a sus propios miembros como

bloques de votación. Y, a semejanza de lo que ocurre en Estados Unidos, el *lobbying* puede tener restricciones especiales para los no ciudadanos. Sin embargo, con modificaciones apropiadas, el análisis de cómo se comportan los actores internacionales en estos escenarios no es muy diferente del análisis sobre cómo actúan los actores nacionales convencionales.

Sin embargo, también hay algunos énfasis nuevos. Salvo por los canales diplomáticos, los actores internacionales tienen menos representación formal en el sistema político, por lo cual es más probable que actúen "detrás de bambalinas". Si "informal" quiere decir irregular y sin establecer normas, expectativas mutuas y obligaciones, entonces el patrón no está institucionalizado y puede ser transitorio y muy difícil de identificar. Pero si informal se refiere sólo al hecho de que las normas no están consagradas como leyes explícitas, entonces puede incluir patrones completamente institucionalizados y perdurables. Los políticos están acostumbrados a identificar estas instituciones informales en la política interna convencional, de modo que el problema no es nuevo. Sin embargo, debido a la importancia relativa de las instituciones informales cuando se trata de actores internacionales, resulta particularmente importante en el enfoque de política internacionalizada.

El analista del sistema político internacionalizado tiene que

abordar una distorsión sistemática en la autoidentificación de actores. Muchos patrones de interacción regulares que involucren a actores internacionales se esconden bajo la cobertura de "asistencia técnica" y "consulta no política". Dadas las normas de lo que podría llamarse el discurso de soberanía, los representantes de gobiernos extranjeros, los agentes de organismos no gubernamentales internacionales y otros describen rutinariamente su trabajo como no político y se esfuerzan por mantener esa fachada.

El mantener la plausibilidad de estas denominaciones implica una utilización hábil del término "político". Muchas veces simplemente significa "no partidario". La movilización de base por parte de un organismo no gubernamental para plantear exigencias al Estado, o la presión ejercida por un representante del FMI para recortar los subsidios alimentarios para los pobres, o la negociación por parte de "observadores" de elecciones para asegurar que los partidos de oposición tengan acceso a los medios de información, son actuaciones altamente políticas en un sentido real, pese a que no se desarrollan en las instituciones formalizadas usuales y es posible que no se les considere a primera vista partidistas. El análisis del sistema político internacionalizado debe tratar no sólo con la informalidad de las instituciones, sino también con una cierta confusión.

La introducción de entes internacionales como actores en el

sistema político también sugiere otra dimensión de los escenarios políticos, que resulta de especial importancia en las relaciones en el hemisferio occidental. En los casos en que los gobiernos extranjeros son importantes, y cuando esos gobiernos tienen sistemas políticos que están abiertos a influencias extranjeras, es posible que el sistema político de ese país se convierta en un escenario secundario para maniobras políticas dentro del Estado primario. El sistema político norteamericano se ha convertido en un escenario secundario de la política mexicana, chilena y nicaragüense, y de muchas otras.

Utilizo el término "escenario secundario" para significar las instituciones de un órgano que toma decisiones de autoridad, como un Estado o una organización internacional, en donde los actores de otro país actúan con miras a influir sobre ese gobierno o sobre sus ciudadanos como actores en su país.

Como las elecciones, la legislación y las órdenes ejecutivas de Estados Unidos son importantes para la política de numerosos países latinoamericanos, los escenarios en donde se deciden intereses no sólo a las fuerzas internas norteamericanas, sino también a extranjeros oficiales y no oficiales. La forma más obvia de participación extranjera, y una que todavía cabe fácilmente bajo los tipos convencionales de análisis, se refiere a la actividad de los representantes diplomáticos del gobierno

extranjero en presionar a través de canales diplomáticos para que se tomen acciones favorables para sus países. Se torna más interesante, y requiere más un nuevo enfoque, cuando el diplomático se sale de los canales que le son propios, haciendo *lobby* ante el Congreso y contratando empresas de relaciones públicas para influir sobre la opinión. Las acciones se vuelven todavía más complicadas cuando no sólo los embajadores y cónsules, sino los miembros del gabinete e incluso individuos destacados a título privado en el país, realizan actividades de *lobbying*.

La importancia de este tipo de actividades politiqueras comienza a trascender los límites de incluso un enfoque convencional muy flexible cuando no sólo miembros del gobierno de un país primario, sino también representantes de la oposición, comienzan a hacer *lobby* y a cortejar a la opinión pública en el escenario secundario. En este punto sobre todo, pero probablemente en cualquier momento en que se encuentren involucrados múltiples representantes del país primario, el punto focal de la presión es no sólo afectar la política exterior del Estado secundario, sino la intención de afectar directamente los resultados políticos dentro del país primario. Este proceso se complica aún más cuando los miembros del gobierno y de la oposición hacen campaña para conseguir el apoyo de ciudadanos en el escenario secundario cuyos orígenes nacionales están en el país primario, y buscan

reclutarlos para influir sobre la política en el país primario (en donde pueden o no tener derecho a voto, pero por lo menos pueden influir sobre sus parientes y amigos en su país de origen), en parte prometiéndoles influir en su favor sobre las políticas nacionales del Estado en donde viven.

Todas estas modalidades de acción han sido características de Estados Unidos como escenario secundario de la política latinoamericana. Con la participación mexicana en la política norteamericana se ha dado una expansión reciente y muy fuerte de actividad en el escenario secundario. El drama se da en parte porque los mexicanos, muy consagrados a preservar el principio de la no intervención, siempre han sido muy renuentes a comprometerse en politiquería abierta en Estados Unidos, presumiblemente por miedo a justificar nuevas intervenciones norteamericanas en la política mexicana. Sin embargo, en los últimos años, esto ha cambiado dramáticamente. Un ejemplo fueron las campañas tanto del gobierno mexicano como de los dirigentes de la oposición para influir sobre los procedimientos "rápidos" del Congreso de Estados Unidos en el Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio³⁷. Otros ejemplos son el

nuevo apoyo otorgado por el gobierno mexicano a las comunidades mexicanoamericanas de Estados Unidos, incluyendo a los trabajadores indocumentados, y las campañas tanto de los funcionarios del gobierno como de la oposición en busca del apoyo de los mexicanoamericanos, sobre todo después de los sorprendentes resultados de la oposición en las elecciones de 1988.

Los escenarios secundarios no siempre son importantes, pero debido al papel destacado que desempeña Estados Unidos en América Latina, y a la calidad especialmente porosa del sistema político estadounidense, constituyen una parte importante del sistema político internacionalizado en muchos países latinoamericanos.

También existen otros escenarios secundarios. Por ejemplo, Costa Rica fue un escenario secundario importante de la política nicaragüense antes de la revolución de 1979, y Honduras se convirtió en otro después de la revolución. Bolivia se transformó en un escenario secundario de la política cubana, al menos cuando la expedición del Che Guevara se encontraba comprometida allí a mediados de la década de los sesenta. Habida cuenta de la importancia del

fenómeno del exilio en América Latina, en donde durante años los políticos de la oposición han viajado al exterior, cualquier investigación señalaría numerosos casos en los que los exiliados se comprometieron en la política de sus países anfitriones, y condujeron a acciones estatales por parte de dichos países que eran importantes para el país primario. Otra serie de escenarios secundarios son las organizaciones internacionales, tales como los organismos de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos o el Fondo

Monetario Internacional. Sus deliberaciones muchas veces son tan solo un caso de diplomacia internacional, y no un escenario secundario. Pero cuando estos organismos toman decisiones de autoridad que tienen como resultado acciones por parte suya en el país primario, y en especial cuando grupos políticos del país primario, fuera de su gobierno, toman parte activa en el proceso deliberativo de la organización internacional, entonces puede decirse que existe un escenario secundario.

Variaciones en regímenes basados en actores internacionales

COMO ILUSTRACIÓN FINAL de las implicaciones que tiene la adopción de un enfoque de política internacionalizada, debemos considerar el impacto que tiene sobre las tipologías de regímenes. La inclusión de actores internacionales no alteraría el significado de las tipologías estándares perdurables de regímenes, como democrático, autoritario y totalitario, u otras variaciones en torno a este tema. Sin embargo, los actores internacionales pueden complicar la clasificación de países particulares en una u otra categoría. En un caso extremo, un régimen podría considerarse bastante autoritario con respecto a los actores nacionales, pero mucho más pluralista en términos generales, debido a la habilidad de los actores internacionales de sustraerse a la represión y negociar efectivamente con los

dirigentes autoritarios. El debilitamiento del carácter autoritario de los regímenes militares en Brasil y en Chile en los años 80 sería ejemplo de avances en ese sentido, aunque, sobre todo en Chile, Pinochet también trató con dureza a los grupos internacionales. Serían mejores ejemplos los de una era anterior de dictadores en Centroamérica y el Caribe, en donde había un régimen fuertemente autoritario desde el punto de vista de muchos ciudadanos, pero bastante pluralista en opinión de los actores internacionales, incluyendo a sus aliados entre los ciudadanos. Esto podría caracterizar gran parte del gobierno de Batista en Cuba, o del de Somoza en Nicaragua.

Por otra parte, un régimen nominalmente liberal democrático podría considerarse autoritario con base en la presencia dominante de

37/ Véase el análisis de Dresser, Denise, *Mr. Salinas Goes to Washington: Mexican Lobbying in the United States*, Conference Paper of the Columbia University-NYU Consortium on Latin American and Caribbean Studies, 1991. La autora también escribió un estudio en un libro de próxima publicación sobre las relaciones entre México y California (editado por Abraham Lowenthal) que analiza las estrategias políticas del gobierno y la oposición en México para movilizar apoyo en Estados Unidos con respecto a las elecciones mexicanas.

un actor internacional muy fuerte. Esto es lo que argumentan muchos teóricos de la escuela de dependencia, quienes consideraban que los regímenes nominalmente democráticos estaban, de hecho, dominados por fuerzas externas. Si

Incorporación de actores internacionales al sistema

EL IMPACTO QUE EJERCEN LOS actores internacionales en la política de los países latinoamericanos no es un tópico nuevo. Se han hecho estudios frecuentes sobre intervención norteamericana, corporaciones multinacionales, grupos revolucionarios con sede en el exterior y la CIA. Dichas investigaciones demuestran que algunos actores internacionales alteran, en efecto, el curso de la política. Pero muchas veces se limitan a escribir acerca de un solo incidente, sin indagar sobre otros acontecimientos simultáneos. El enfoque convencional, que clasificaría estos incidentes como algún tipo de intervención, nos permite quedar satisfechos con sólo descubrir si los "foráneos" ejercen algún impacto. El enfoque de política internacionalizada nos estimula a avanzar más. Sugiere que debemos ir más allá de la pregunta frecuentemente formulada sobre si los extranjeros tienen influencia, a la pregunta de *cómo se incorporan al sistema*.

La forma clásica en que ocurre la institucionalización de extranjeros es a través de las relaciones diplomáticas. Sin embargo, una vez

bien tales aseveraciones con frecuencia se exageraban con fines políticos, sugerían plausiblemente que la evaluación de un régimen como democrático o autoritario podría cambiar si se incluían actores internacionales.

nuestra atención se concentra en los múltiples canales no diplomáticos de los gobiernos extranjeros y en la cantidad de grupos no gubernamentales que participan, tenemos que ir más allá de las cuestiones de diplomacia y explorar otras instituciones que a veces son menos reconocidas públicamente.

Tan pronto las identifiquemos, podemos comenzar a formular las preguntas que convencionalmente hacemos sobre las instituciones políticas. Algunas se refieren a la evaluación de su desempeño. Nos interesa saber, por ejemplo, qué tan estables son, cómo se legitiman, qué tan eficiente y efectivamente desempeñan sus funciones nominales y no declaradas y cómo se hace para que estas instituciones adhieran a las normas de la democracia y la justicia social. Una discusión de este tipo podría considerar, por ejemplo:

- La manera en que los intereses de los extranjeros (por ejemplo trabajadores inmigrantes) están representados;
- los cambios y variaciones en la forma en que las firmas internacionales influyen sobre los

gobiernos después de una privatización;

- el modo en que se ve afectada la reconciliación de las inquietudes ambientales mundiales con demandas de desarrollo locales por los procesos de toma de decisiones en los países menos desarrollados;
- los procesos existentes que responsabilicen a las organizaciones financieras internacionales por sus opciones;
- (para enfocarse en un escenario secundario), la forma en que están representados los intereses de los países latinoamericanos en el proceso de toma de decisiones de Estados Unidos.

En lo que resta de este documento, quiero ilustrar las implicaciones de este enfoque examinando brevemente unas pocas áreas de construcción de instituciones vigentes en algunos países latinoamericanos, a fin de mostrar cómo participan los actores internacionales en el proceso de configuración de las instituciones políticas y cómo, a veces como resultado, están siendo incorporados en ellas. Siguiendo un patrón histórico, los actores internacionales están tomando parte en la constitución de regímenes nuevos. Al hacerlo, no sólo están persiguiendo objetivos inmediatos de política exterior u organizacionales, sino también, por

diseño o no, incorporándose a ellos.

Salvo en circunstancias muy raras, tales como la invasión norteamericana de Panamá que alteró dramáticamente el régimen de dicho país bajo el general Noriega, las fuerzas internacionales casi nunca son determinantes³⁸. Mi intención no es encontrar casos en los que fuerzas externas impusieron una serie de instituciones políticas. Más bien me interesa discutir la gama mucho más extensa de situaciones en las que los actores internacionales han participado al lado de actores nacionales.

Elecciones

Desde el punto de vista ideal, las elecciones son la institución que con más equilibrio incluye a todos los participantes en la escogencia de dirigentes y en la configuración del debate público, pues, a medida que se amplían progresivamente las posibilidades de votación, el principio de "una persona un voto" se va aceptando más extensamente. Desde luego, ese ideal casi nunca se consigue y, en vez de hacer énfasis en el alcance de las elecciones, muchas veces resulta más útil concentrarse en la forma en que las reglas electorales configuran la distribución de poder.

38/ Inclusive los pocos casos en donde cambian el resultado, casi nunca sucede según lo planeado. Panamá también es, probablemente, un buen ejemplo de esto.

Además de la discriminación explícita incorporada en las leyes, algunos grupos sociales se encuentran muchas veces en desventaja debido a los requerimientos legales de la votación, o por los problemas prácticos que plantean la inscripción, el acceso al lugar de votación o, aún más significativamente, la capacidad pobremente distribuida de organizar la participación o hacer campaña. En muchos países, algunos grupos políticos se encuentran en desventaja frente a la capacidad del gobierno de estructurar campañas, votaciones y conteo de votos.

Consideradas desde la perspectiva de una política internacionalizada, las elecciones también limitan sistemáticamente la influencia de un grupo importante de participantes, los no ciudadanos, al excluirlos del acto de votar. Sin embargo, así como otros grupos en desventaja desde el punto de vista procedimental desarrollan estrategias para superar esas barreras, también lo hacen los actores internacionales, y con frecuencia cuentan con recursos significativos para ello.

En la superficie, el sistema de elecciones es la institución política

menos internacionalizada de un país. La votación casi siempre está reservada a los ciudadanos³⁹ y muchos países imponen requerimientos bastante restringidos en cuanto al origen nacional de los candidatos⁴⁰. Con todo, las elecciones han sido foco de atención de muchos tipos de actores internacionales.

La ayuda directa a partidos y candidatos bajo la forma de apoyo financiero y asistencia técnica en las campañas ha sido patente desde hace mucho tiempo. Las diversas internacionales socialistas han apoyado a sus correligionarios. Inspiradas en ese modelo, en Europa y Estados Unidos las fundaciones políticas vinculadas a partidos políticos y financiadas por sus gobiernos han otorgado ayuda directa desde comienzos del siglo XX⁴¹, cuando Estados Unidos respaldó a candidatos de su predilección en países como Cuba, Nicaragua y la República Dominicana. La ayuda gubernamental directa más sonada en las últimas décadas fue el respaldo otorgado a los demócrata-cristianos chilenos en su competencia con los conservadores, pero sobre todo con diversas coaliciones de izquierda, incluyendo la presidida por Salvador Allende.

Más indirectamente, los flujos de ayuda de grupos desarrollistas con miras a organizar a las comunidades locales de seguro ejercen algún impacto en las elecciones. Si bien el propósito no siempre es partidista, la movilización de grupos para plantear demandas al Estado sin duda afecta las elecciones al fortalecer, así sea ligeramente, la capacidad organizacional de algunos grupos que participan en las elecciones. Puede detectarse la misma influencia indirecta en los esfuerzos realizados por otros grupos para organizar empresarios. El propósito manifiesto de esta ayuda es, sin duda, fortalecer su impacto en la política económica, así como promover la tecnología compartida y otros fines, pero uno sospecha que ejerce un efecto indirecto en el papel desempeñado por el sector empresarial en las elecciones.

Sin embargo, los actores internacionales no sólo han estado apoyando partidos y grupos en competencia o que influyen en las elecciones. También han estado fomentando y configurando la institución como tal. Desde hace mucho tiempo la política exterior norteamericana ha favorecido en principio la institución de elecciones en lugares en donde no existían y la celebración de elecciones

más honestas en donde sí había comicios. Estas metas con frecuencia han sido dejadas de lado explícita o implícitamente a la luz de otras demandas, pero el impacto ha sido considerable⁴².

Otra institución que incluye actores internacionales en los procesos electorales de algunos países latinoamericanos, presumiblemente de modo más permanente y consistente, es la "observación" electoral. En un nivel la observación se logra a través de las prácticas bastante amorfas pero a veces potentes de los medios de comunicación. El desarrollo de comunicaciones y viajes rápidos ha hecho posible la divulgación de las prácticas electorales a la opinión mundial a través de los medios de comunicación nacionales e internacionales.

Este papel de los medios internacionales ha sido importante inclusive cuando no es reforzado por otras formas de observación. Como en todos los casos de influencia de los medios en las elecciones (u otros procesos políticos), el impacto es difuso y difícil de verbalizar. Todo depende de las relaciones e interpretaciones anticipadas de los actores en cuanto a qué significa el hecho de que sus acciones sean descritas en la televisión y en los periódicos, y qué

39/ Véase Hammar, Thomas, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*, Avebury (Aldershot, Hants, Inglaterra, 1990) para un análisis de las leyes existentes y proyectadas en Europa que conceden derechos políticos, inclusive de votación, a los inmigrantes.

40/ En México, por ejemplo, los candidatos a la presidencia no sólo deben ser ciudadanos, sino que ambos padres deben haber nacido en dicho país.

41/ Véase Pinto-Duschinsky, Michael, "Foreign Political Aid: The German Political Foundations and their US Counterparts", *International Affairs*, 67/1 (1991) 23-63, y Damrosch, *op. cit.*

42/ Para una serie amplia de tratamientos de la efectividad de la promoción norteamericana de la democracia —que con frecuencia se define en términos de elecciones—, véanse los ensayos en Lowenthal, Abraham F. (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Johns Hopkins (1991).

tipos de reacciones se presentan o se pueden presentar. La relación es razonablemente fuerte y transparente en un país con elecciones libres, sondeos de la opinión pública y amplia cobertura, como Estados Unidos. En países con menos cobertura, pocos sondeos de opinión y elecciones más controladas, y cuando la relación incluye los medios de comunicación internacionales, es proporcionalmente menos seguro saber cuáles van a ser los resultados.

Los medios internacionales parecen haber sido un factor importante en la configuración de elecciones de diversas maneras. En países que dependen fuertemente de Estados Unidos, los políticos se han preocupado desde hace mucho tiempo por el impacto de las elecciones norteamericanas como un escenario secundario, pues el tipo de cobertura de prensa que se les dé en dicho país podría influir sobre la política exterior de Estados Unidos. El hecho de que dirigentes autoritarios como Somoza y Noriega celebraran elecciones probablemente tuvo algo que ver con ese factor. En la medida en que la prensa extranjera tiene más acceso a la población local, su mayor libertad frente a la manipulación por parte de los candidatos le ha otorgado alguna influencia al exponer y poner límites a la manipulación flagrante. Las fuertes reacciones de la prensa norteamericana contra las elecciones fraudulentas en el estado mexicano norteño de Chihuahua durante el

gobierno de De la Madrid probablemente desempeñaron un papel importante cuando la administración Salinas tuvo que idear formas más aceptables de asegurar su victoria, no sólo debido al temor real ante posibles reacciones norteamericanas hostiles, sino debido al impacto que la cobertura estadounidense podría tener sobre la legitimidad de las elecciones en el propio México. El caso mexicano también sirve para ilustrar otra compleja interacción, pues todo parece indicar que la actividad y el apoyo de la prensa extranjera han alentado a los medios locales a ser más agresivos. Posiblemente por esa razón, los periódicos en México fueron un foro crucial para la divulgación de reclamos de fraude en las elecciones recientes.

La observación electoral también asume una forma internacional mucho más específica a través de delegaciones de organizaciones internacionales tales como la ONU y la OEA, o a través de organizaciones no oficiales, tales como las organizaciones de derechos humanos, el grupo dirigido por el ex presidente Jimmy Carter, o inclusive la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Esta es una área rápidamente cambiante, en la cual las delegaciones se han vuelto cada vez más cuidadosas en la observación; ahora son mucho más que simples testigos de la actividad en las urnas, pues participan en evaluación de técnicas de campaña, procedimientos de registro, conteo de votos (incluyendo

conteos paralelos) y entrenamiento de participantes. El compromiso en tiempo y recursos es sustancial, y el nivel de profesionalismo se está elevando. Esta es una área en la cual el estatus de actores internacionales y no ciudadanos constituye una ventaja, en la medida en que muchas de las formas tradicionales de manipular las elecciones, incluyendo la intimidación y la represión, no son tan efectivas contra los no ciudadanos. Como desventaja, los actores internacionales están relativamente menos familiarizados con la cultura y las instituciones del país, cuyo conocimiento es muy importante en las elecciones, pues con frecuencia quienes llevan ejerciendo la política desde hace muchos años manejan un nivel muy alto de manipulación sutil⁴³.

Los observadores desempeñaron un papel muy importante y bien divulgado en las elecciones de Nicaragua, Haití, El Salvador y Chile. Es de señalar que éstas han sido hasta el momento casi las únicas elecciones de "fundación" o "democratización", celebradas luego de períodos de gobierno autoritario. En estos casos los peligros de manipulación y las debilidades de los "guardianes" locales se encuentran en su momento más vulnerable. Queda

por ver si este tipo de observación seguirá concentrándose en elecciones transicionales, o si se institucionalizará como parte de los procedimientos electorales. Por una parte, el discurso de soberanía y la cualidad peculiarmente nacional de las elecciones pueden suscitar una rápida reafirmación del "derecho" de los gobiernos de excluir observadores una vez se hayan establecido las elecciones. Por otra parte, el creciente cubrimiento internacional y el interés constante de una oposición (hipotéticamente) cada vez más fuerte en minimizar la habilidad de los gobernantes de manipular las elecciones, podrían propiciar el desarrollo de un componente internacional permanente en la vigilancia de los procesos electorales.

Resulta relativamente fácil demostrar que los actores internacionales ejercieron impacto en casos individuales muy notorios, como en Chile y en Nicaragua. Sin embargo, su impacto a largo plazo en la configuración de las instituciones, que es el interrogante planteado al comienzo de esta sección, es más difuso y difícil de evaluar. Aunque es difícil imaginar que no habrá una influencia perdurable, sigue por definirse si dicha observación contribuye a la institución de procedimientos electorales

43/ Para una evaluación de las dificultades y las posibilidades, véase Carey, Henry C., *International Election Observers: Panacea or Problematic Participation?*, Conference Paper N° 58, The Columbia University-New York University Consortium in Latin American and Caribbean Studies, Nueva York, 1991.

democráticos estables y, de ser así, bajo qué condiciones lo hace.

El punto focal de la mayor parte de los análisis sobre esta participación internacional en las elecciones es, comprensiblemente, el impacto que ejerce sobre la celebración misma de las elecciones, y sobre las características generales de unas elecciones abiertas y honestas. Existen otros aspectos del impacto ejercido por actores internacionales sobre la institución que también podrían ser evaluados. En las elecciones "espectáculo" de los dictadores centroamericanos y caribeños, el impacto de la observación extranjera podría interpretarse no sólo como haber propiciado la celebración misma de las elecciones, sino como haber contribuido también a una artificialidad que quizás haya desestimado la función de las elecciones como vehículo de participación, por lo menos durante algún tiempo. El impacto de la "asistencia técnica" exterior en las campañas y los modelos de elecciones presentados por la prensa extranjera, sobre todo la de Estados Unidos, también pueden contribuir al tipo de elecciones dirigidas por los medios, basadas en la imagen y trivializadoras de asuntos que son corrientes en Estados Unidos, y que parecen haberse extendido a lo largo y ancho del continente. Si bien puede argumentarse que este es el resultado del desarrollo de los medios mismos, también es plausible que los estilos particulares de los actores internacionales involu-

crados hayan contribuido a forjar esta característica particular del sistema.

De otra parte, vale la pena observar que existe una conexión entre los esfuerzos para influir sobre las elecciones y la institucionalización de los actores internacionales mismos. En el caso de los esfuerzos tendientes a apoyar partidos políticos, esto es claro. La ayuda brindada por la Internacional Comunista a sus partidos era un esfuerzo transparente por utilizar procedimientos electorales para establecer una base de influencia futura, no sólo en beneficio de los partidos respaldados en el país, sino también de los líderes de la Internacional. Lo mismo fue cierto en lo que respecta a la ayuda otorgada por el gobierno de Estados Unidos a determinados partidos y, más tarde, con respecto a las fundaciones políticas partidistas en Europa y Estados Unidos. El apoyo brindado por el gobierno de Estados Unidos al partido Demócrata Cristiano de Chile a fines de la década de los sesenta tenía como intención mantener abiertas sus líneas de influencia, sobre todo ante la amenaza de quedar por fuera en caso de una victoria de Allende.

No obstante, el apoyo a elecciones libres y honestas por parte de los gobiernos, los medios de comunicación y los grupos de observadores también puede ser considerado de la misma manera. La retórica hace parecer como si el compromiso con unas elecciones

libres constituyera un compromiso con las normas democráticas. No cabe duda de que muchos de los actores internacionales oficiales y no oficiales sí comparten dichas normas. Pero también es cierto que unas elecciones en las que los votantes están correctamente inscritos, los votos se cuentan con precisión y los partidos de oposición tienen acceso a los medios, son una institución que eleva al máximo las oportunidades de que grupos de todo tipo puedan acceder al poder. Entre los grupos se incluyen obviamente la oposición, la disidencia y otros grupos nacionales, pero también actores internacionales. En parte, el compromiso con unas elecciones libres es un compromiso con la internacionalización de las elecciones.

Con la terminación de la guerra fría, la cuestión del acceso internacional ya no gira tan completamente en torno al hecho de contar con un partido ideológica o política-mente afín en el poder. No cabe duda de que a los gobiernos extranjeros todavía les interesa tener caras amigas en el gobierno. Sin embargo, la diversificación de las influencias internacionales y de los intereses de gobiernos como el de Estados Unidos sugiere que un sistema abierto y competitivo puede ser una prioridad mayor. El

problema de tener un amigo en el poder es que se puede volver contra uno⁴⁴. Es verdad que la apertura del sistema electoral significa que se requieren actores internacionales para generar activamente apoyo a través de una acción política continua. Tal acción puede ser más dispendiosa y requerir más atención que pactar una transacción con un individuo o partido poderoso, pero también es posible que proporcione más canales de influencia y más dispositivos de seguridad en caso de que las cosas tomen por mal camino. Y para los innumerables grupos y organizaciones internacionales que compiten por influir en estos sistemas, puede ser la única posibilidad seria de asegurarse un lugar permanente en el sistema.

Es factible que el hecho de que unas elecciones libres sean hasta cierto punto elecciones internacionalizadas tenga que ver con la renuencia de Castro a instituir las en Cuba. Es posible que las probabilidades de que, en elecciones abiertas, Castro obtenga un apoyo mayoritario en Cuba sean mayores de lo que casi todos los observadores hostiles creen. Sin embargo, si fuera a abrir el proceso electoral, no podría evitar una fuerte participación por parte de múltiples actores internacionales,

44/ La experiencia de Estados Unidos con Somoza—"Es un hijo de puta pero es nuestro hijo de puta"—es un ejemplo de ello. Su definición de los intereses norteamericanos que compartía resultó desastrosa para Estados Unidos. La celebración de elecciones libres en Nicaragua en la década de los setenta le hubiera brindado a Estados Unidos oportunidades mucho más útiles para cumplir sus metas.

incluyendo muchos grupos en Estados Unidos, entre los cuales estarían el gobierno de dicho país (por lo menos a través de los medios de comunicación) y los cubanos que actualmente viven allí. Inclusive si la participación se mantuviera en un nivel informal —por ejemplo, inclusive si los extranjeros no pueden votar— las opciones de Castro variarían de modo significativo.

Reglas de emergencia

Otra parte de la estructura política que me gustaría examinar son las reglas de emergencia de un Estado. Como las reglas de emergencia no forman parte de la descripción usual del aparato institucional de un Estado, explicaré primero el término.

Por “reglas de emergencia” me refiero a los procedimientos que se siguen cuando los procesos políticos normales se declaran quebrantados. Las crisis a las cuales se aplican estas reglas asumen diversas formas y son difíciles de resumir, pues por definición se invocan en circunstancias excepcionales. Existe una distinción crucial entre reglas de emergencia que simplemente entrañan un fortalecimiento de la autoridad ejecutiva, a las cuales no me referiré en detalle, y las que implican reemplazar o recrear dicha autoridad.

La primera modalidad se presenta cuando los procesos políticos

normales son incapaces de resolver conflictos y establecer el orden. Las reglas de emergencia entrañan otorgar autoridad especial al poder ejecutivo para actuar sin tener en cuenta dichos procesos normales. Esto puede ocurrir debido a exigencias especiales planteadas al sistema, como cuando estalla una guerra. Muchos países tienen reglas de emergencia de este tipo, que se remontan al papel desempeñado por el “dictador” en la antigua Grecia.

Alternativamente, y con creciente frecuencia en América Latina, los conflictos y desordenes internos de difícil solución, provocados, por ejemplo, por acciones guerrilleras o “terrorismo de narcotráfico”, generan la necesidad de adoptar medidas excepcionalmente “fuertes”. Entre las reglas de emergencia que suelen utilizarse para hacer frente a este tipo de crisis están los conocidos “estados de emergencia” y la suspensión de derechos civiles y políticos que con frecuencia rige en muchos países latinoamericanos. Muchas veces estas reglas están especificadas en documentos constitucionales.

En estos casos de poderes especiales de guerra o disturbios civiles, las reglas de emergencia equivalen a la creación de una especie de autoritarismo temporal. Como característica distintiva, asumen que el poder ejecutivo sigue existiendo y puede actuar para solucionar la crisis, siempre y cuando se le libere de las restricciones constitucionales normales.

Los gobiernos asumen el derecho de promulgar leyes por decreto y de recurrir a los poderes militar y policial sin restricciones. Esta área reviste importancia en América Latina, debido a la tensión que origina en las instituciones democráticas (que son las que con más frecuencia se suspenden). Sin embargo, no proseguiré el análisis, pues sólo en algunas ocasiones estas instancias incorporan actores internacionales y siempre con menos dramatismo que las crisis de la autoridad ejecutiva.

La segunda serie de situaciones en las cuales se invocan las reglas de emergencia se presenta cuando se asegura que el poder ejecutivo mismo se ha desplomado, por lo cual no existe un cuerpo al cual otorgar autoridad especial. En los casos más graves, estas situaciones ocurren en casos de guerra civil y de insurgencia armada prolongada, cuando se da una situación de poder dual. Sin embargo, estas crisis muchas veces se presentan de modo mucho menos dramático. Por ejemplo, una crisis de la autoridad ejecutiva también puede ocurrir cuando existe un impase prolongado en los procesos legislativos, si es el caso de que la autoridad ejecutiva depende de la legislatura. Un ejemplo de ello son las crisis

gubernamentales tradicionales en las democracias parlamentarias europeas. Otra versión de este tipo de crisis se presenta cuando el gobierno existente se desploma. Los presidentes enferman o mueren, los gobiernos son considerados incompetentes o corruptos y dejan de tener legitimidad, los Estados pierden su capacidad crediticia y entran en quiebra⁴⁵.

Las reglas que deben seguirse en estos casos pueden especificarse formalmente en leyes constitucionales o en otras, como por ejemplo en el caso de los procedimientos para abordar crisis gubernamentales en sistemas parlamentarios: mociones de no confianza, renuncias del gabinete y la formación de un nuevo gobierno bajo la autoridad del presidente o monarca y quizás la convocatoria a nuevas elecciones. Todos estos procedimientos se rigen por leyes muy bien establecidas.

En otros casos las reglas pueden no estar tan claramente especificadas en la legislación, pero se basan hasta cierto punto en la costumbre o, como esa palabra parece fuera de lugar en medio de crisis políticas, en expectativas establecidas. Este es el caso de la regla de emergencia más dramática, en muchos países latinoamericanos,

45/ Los sistemas parlamentarios están diseñados para proveer mecanismos eficientes para abordar este tipo de crisis en el ejecutivo. Por el otro lado, los sistemas presidenciales suministran (por lo menos sobre papel) reglas eficientes que sirven para abordar el tipo de crisis que se mencionó anteriormente, cuando los procedimientos políticos se desploman. Un asunto clave en el debate actual entre los defensores de cada tipo de sistema se refiere tanto a cuál crisis es más probable, como a cuáles son los requerimientos para que funcionen las reglas propias de cada sistema.

que es el golpe de Estado militar. Con frecuencia se piensa en los golpes militares como la antítesis de las instituciones y las reglas. Sin embargo, como han señalado numerosos analistas, en muchos períodos de la historia de los países latinoamericanos ha existido una base constitucional para la intervención militar y una serie razonablemente coherente de expectativas sobre la función de los militares una vez en el poder, incluso cuando dichas reglas no se han formulado por escrito. Pueden recrearse nuevas reglas de este tipo, o se pueden restaurar las antiguas⁴⁶. Las acciones del rey español a la luz de las crisis de autoridad ejecutiva durante la transición a la democracia, sobre todo al abordar el intento de golpe militar, parecen haber sido uno de estos casos.

El “descubrimiento” de que existe una crisis lo suficientemente seria como para invocar los poderes de emergencia es un juicio que siempre será controvertido y estará sujeto a manipulación y abuso. La invocación de poderes de emergencia, si se aceptan, confiere una medida de legitimidad y protección a quienes asumen el poder. Los presidentes en ejercicio interpretarán los disturbios severos como una

crisis del sistema político que exige el fortalecimiento de la autoridad del ejecutivo. Los actores externos ambiciosos dirán que demuestran la necesidad de reconstituir el ejecutivo. Obviamente se puede hacer un mal uso de los poderes de emergencia, bien sea porque el nuevo gobierno quizás no pueda afrontar la crisis mejor que el antiguo, o porque el descubrimiento de que existe una crisis seria en el poder ejecutivo puede ser manipulado por algún grupo para conseguir objetivos personales en vez de sociales. Todos los intentos de golpe militar se justifican en términos de la existencia de una crisis como la mencionada, y podría argumentarse que la frecuencia de los golpes militares en Latinoamérica, sobre todo a fines del siglo XIX y comienzos del XX, fue aumentada por la manipulación de tales “descubrimientos” por parte de militares ambiciosos. A veces las crisis son provocadas a fin de legitimar la invocación de las reglas.

El hecho de mencionar la posibilidad de que se dé un uso incorrecto a estos poderes tiene como propósito señalar que las reglas de emergencia, a semejanza de otras instituciones, no siempre son perfectas y en ocasiones ni

siquiera acordes con su función. Es una meta valiosa tratar de llegar al punto en que tales reglas no se necesiten, debido a la estabilidad de las instituciones existentes. La afirmación de Estados Unidos de tener un sistema político superior puede basarse en el hecho de haber avanzado más que la mayor parte de los países en este campo. Sin embargo, el tratar de aislar las instituciones políticas de las crisis en períodos de cambio socioeconómico rápido no sólo resulta poco realista, sino probablemente perjudicial⁴⁷.

En la actualidad, las reglas de emergencia de la mayor parte de los países latinoamericanos parecen funcionar en medio de un desorden excepcional. Como principales ejecutores internos de las reglas en la mayor parte de los países, el estamento militar se encuentra en una posición excepcionalmente débil. En casi todos los países, los militares han perdido la capacidad de desempeñar ese papel, por lo menos por ahora. La amenaza del comunismo, que legitimó la represión como herramienta para resolver crisis, ya no existe. En muchos países, durante los años sesenta y setenta el ejército fue acogido con beneplácito como agente para aplicar reformas económicas y sociales drásticas; no obstante, todo parece indicar que ahora las demandas de manejo de

crisis tienden a movilizar algún tipo de consenso, sin forzar decisiones en contra de la oposición popular. Este cambio en el papel del Estado plantea interrogantes acerca de la utilidad del poderío militar. Es posible que los militares todavía puedan dirigir un Estado así (es difícil decirlo puesto que aún no ha sido bien descrito), pero no parecen ser una opción obvia.

El ejemplo de Pinochet, que se ha interpretado como una implantación exitosa del Estado liberal por parte de un gobierno militar, conserva algo de atractivo, pero se estrella con el problema arriba mencionado. Los graves abusos cometidos durante la prolongada estadía de los militares en el poder en muchos países en los años sesenta y setenta también han debilitado su legitimidad. Los costos de conceder a los militares autoridad irrestricta para abordar una crisis son altos. Esto es particularmente cierto a la luz del oprobio internacional que suscitaban estos abusos, y la importancia de la legitimidad internacional al resolver las crisis económicas actuales. De otra parte, el papel clásico de los militares como defensores contra enemigos extranjeros parece menos importante que nunca y, en Argentina, inclusive vergonzoso cuando se recuerda la derrota en la guerra de las Malvinas.

46/ Alfred Stepan, en *The Military in Politics*, hace un análisis importante sobre estas normas y sus cambios en el caso brasileño. Su análisis se concentra en un cambio en las reglas de emergencia, o por lo menos un corte con el pasado. Antes de 1964, los militares con frecuencia se habían tomado el poder bajo el “poder moderador”, una prerrogativa proveniente de la tradición de autoridad real de acuerdo con la costumbre portuguesa. El cambio en las reglas en 1964 se produjo cuando los militares no devolvieron el poder a los civiles de inmediato, sino que primero asumieron por sí mismos la tarea de “reformular” el país y sus instituciones.

47/ Véase mi argumentación a este efecto en “The Politicized State” (nota 1, en *CIENCIA POLITICA* 33, IV Trimestre 1993, página 62).

La participación internacional en la adopción de poderes de emergencia por parte de países latinoamericanos es un patrón antiguo. La reconstitución del poder ejecutivo siempre entraña la cuestión del reconocimiento internacional, de modo que incluso si se utiliza un enfoque convencional que haga énfasis en las relaciones entre Estados, los extranjeros necesariamente representan un papel. Sin embargo, al adoptar la perspectiva de política internacionalizada, también podemos ver que, en ocasiones, los actores internacionales han desempeñado papeles de primer orden durante emergencias.

Los ejemplos más obvios de lo anterior se refieren al papel ejercido por Estados Unidos en el Caribe y en Centroamérica. A comienzos del siglo XX, Estados Unidos, a través de la función proconsular del embajador en algunos casos, y del empleo de los *marines* en otros, se convirtió en agente autoproclamado para resolver crisis ejecutivas. En muchos de estos países, se fijaron unas expectativas que en realidad eran la institucionalización de dicho papel. La famosa *Enmienda Platt* impuesta a Cuba, que permitía a Estados Unidos intervenir cuando lo juzgara necesario para preservar el orden, incluso consagró este papel en la legislación.

Aunque es mucho más corriente entender estos episodios simplemente como una intervención autointeresada de Estados Unidos en contra de la voluntad de los

nacionales del país, existe suficiente evidencia de que el gobierno norteamericano creyó estar interviniendo a fin de "restaurar el orden" y de que existía suficiente apoyo en el país para justificar considerarse a sí mismos como parte de la institucionalización de los poderes de emergencia.

El éxito de la representación de este papel es un asunto controvertido. Aunque yo sospecho que en algunos casos el papel del embajador norteamericano fue parcialmente exitoso al permitir la solución de algunos conflictos complejos, como institución para afrontar emergencias, el papel del embajador e, incluso más, la intervención militar estadounidense muchas veces fracasaron. En primer lugar, el embajador o el militar norteamericano enviado para imponer el orden muy probablemente no estaba suficientemente al tanto de la situación como para encontrar una solución satisfactoria para las principales fuerzas en conflicto. En segundo lugar, sean cuales fueren los impulsos originales, la falta de responsabilidad a veces condujo al ejercicio del poder así adquirido de acuerdo con el interés propio y estrecho de Estados Unidos. Y, finalmente, las características y el potencial de este poder que no tenía que responder a nadie por sus actuaciones fueron a veces suficientes para inducir a un partido de oposición, o al gobierno mismo, a provocar deliberadamente una crisis en la creencia de que le iría mejor con los erráticos norte-

americanos en el poder que llegando a algún tipo de compromiso con el gobierno. Es posible que la aplicación de estas reglas haya contribuido más a crear crisis que a resolverlas.

Sin embargo, lo que se debate ahora, y que en algunos casos es una realidad, es la participación directa de representantes de las organizaciones internacionales en la política de un país. La OEA ha estado asumiendo un papel de mediador entre Aristide y sus opositores militares en Haití. La simple mediación entraña un papel neutral de facilitador, mientras que de hecho, dada la postura relativamente fuerte que ha asumido la organización contra el golpe militar, parecería mucho más razonable considerar a estos agentes como actores internacionales en el sistema político de Haití. El mantenimiento de la paz puede ser el término diplomático apropiado en algunos casos de participación internacional, como en el papel desempeñado por la ONU en Camboya y en El Salvador, pero la agenda de las fuerzas de paz es lo bastante elaborada y compleja como para ser mejor comprendida como un actor con metas y responsabilidades políticas.

Hay un paso aún más dramático, el de la intervención militar, que se debate con mayor seriedad, no sólo con relación a los casos latinoamericanos, sino en lo que respecta a muchos lugares del mundo. En este hemisferio, la OEA había estado considerando seriamente la imposición de sanciones

más fuertes en Haití y la misma organización discutió y luego descartó una posición de mayor fuerza en el caso de Perú. En el momento en que fue redactado este documento, se estaba contemplando seriamente la intervención con fuerza en Bosnia-Herzegovina. El debate, en parte, gira en torno al asunto sobre si las Naciones Unidas, o alguna fuerza autorizada por la ONU, actuaría simplemente para asegurar el arribo de suministros de alivio, o si tendría su propia agenda política, como por ejemplo remover al presidente serbio. No existe claridad alguna sobre el resultado del debate o de la intervención, pero lo que está en juego es la definición de un papel de emergencia para una fuerza militar internacional. Las posibilidades de un golpe militar internacionalmente patrocinado (aunque desde luego no recibiría ese nombre) han aumentado sustancialmente. La comunidad internacional se ha comprometido en la estructuración de nuevas reglas de emergencia que pueden convertirse en parte del patrón institucional de numerosos países.

Sin embargo, todavía no existen reglas de emergencia internacionalmente impuestas que se consideren aceptables. Uno de los problemas consiste en cómo integrar el poder de Estados Unidos. A la luz del éxito parcial pero real de la intervención militar estadounidense en Panamá y del evidente poderío militar desplegado en la guerra contra Irak, parece ser que

cualquier intervención que entrañe el uso o la amenaza de uso de fuerza militar (que casi siempre es un prerrequisito en tales casos) probablemente comprometerá a las fuerzas armadas de Estados Unidos. Con todo, es razonablemente claro que la utilización unilateral de fuerzas estadounidenses casi nunca constituye una alternativa viable⁴⁸. El uso multilateral de la fuerza es, quizás, un elemento necesario, aunque de ninguna manera es suficiente. La intervención de la OEA en Haití o Perú conjuraría el peligro de que Estados Unidos intentara dirigir el proceso para beneficio propio, o cometiera el tipo de errores que su gobierno casi siempre ha cometido al tratar de resolver crisis políticas en otros países. Pero el hecho de que la OEA o la ONU intervinieran en lugar de Estados Unidos no necesariamente garantizaría una solución. En comparación con Estados Unidos, es posible que los diplomáticos de dichas organizaciones opten más por algún tipo de solución que incorpore intereses locales, pero, por otra parte, parecen no tener la determinación que exige una intervención de emergencia efectiva.

No obstante, el papel de las organizaciones internacionales en la adopción de poderes de emergencia por parte de muchos países parece más aceptable de lo que ha

sido durante mucho tiempo. Como se analizó anteriormente, la legitimidad cada vez menor de las fuerzas militares nacionales ha dejado una especie de vacío que, en muchos países, todavía no ha sido llenado por procedimientos internos más convencionales. Además, la legitimidad de las normas internacionales del gobierno democrático y la protección de los derechos humanos, que presumiblemente se convertirían en la base de una intervención internacional, se encuentran en un punto relativamente alto. Desde luego, esta situación podría cambiar rápidamente. Una intervención mal programada en Bosnia-Herzegovina, por ejemplo, podría retrasar considerablemente el proceso. Como las dimensiones étnicas de ese conflicto, que serían la causa más probable de un fracaso, son menos cruciales en este hemisferio, su impacto podría ser menos notorio. En todo caso, por ahora, las actitudes frente a la participación internacional en lo que concierne a las reglas de emergencia son relativamente favorables.

Otras instituciones

Existen muchos otros escenarios políticos en los que se están reconfigurando instituciones importantes y en donde actores

internacionales están participando en el proceso de su construcción y están siendo incorporados a ellas. Sólo mencionaré aquí dos categorías generales, la formulación de políticas económicas y sociales, simplemente para indicar la dirección que podría tomar la investigación una vez se adopte un enfoque de política internacionalizada.

Probablemente la categoría más importante sea el amplio espectro de la formulación de políticas económicas. La reformulación del papel del Estado en la economía, que se está llevando a cabo con diversos grados de compromiso y velocidad en casi todos los países latinoamericanos, exige una reestructuración de procedimientos de modo que se adapten a estas responsabilidades recientemente definidas. El debilitamiento de las relaciones entre las empresas y los sindicatos que se percibe en muchos países, el desarrollo de instrumentos para negociar y administrar "pactos sociales", la reorientación de las agencias de desarrollo —alejándolas de la inversión pública—, el debilitamiento de los patrones clientelistas comprometidos en subsidios particularistas y otros cambios pueden estar ejerciendo un impacto considerable sobre la forma en que se están tomando las decisiones.

El gobierno de Estados Unidos, el FMI, los acreedores privados y muchos otros actores internacionales han desempeñado un papel en el clamor por tales cambios. Muchos de ellos deben estar asumiendo

inevitablemente nuevos papeles en los procesos que están emergiendo. Creo que sería sencillo demostrar que las instituciones financieras internacionales, incluyendo el FMI y el Banco Mundial, no se limitan a fijar las condiciones para el otorgamiento de préstamos. A semejanza de los banqueros, sin duda también serán incorporados en los procesos de toma de decisiones en el futuro. Así como la internacionalización creciente de las firmas lleva a que un mayor número de extranjeros desempeñen un papel en las decisiones de inversión, producción y mercadeo, sería sorprendente si los actores internacionales no estuvieran adquiriendo influencia en las decisiones regulatorias y de políticas que rigen su actividad. Se supone que las juntas de coordinación y resolución de disputas que parecen formar parte del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio desempeñan una función asesora, pero no es descabellado pensar que, si entra en vigencia el tratado, se convertirán en instituciones importantes que contribuirán a la toma de decisiones sobre políticas en México, Estados Unidos y Canadá. Como están siendo establecidas mediante un tratado, podría considerárselas de naturaleza interestatal. Sin embargo, me sorprendería el que no se convirtieran en escenarios importantes de acción política para que los no ciudadanos configuren la política económica.

Otro escenario que puede revestir especial importancia durante

48/ Yo diría que Panamá fue una excepción a dicha regla, aunque tal afirmación de seguro suscitará objeciones, y tendría que escribir otro ensayo para defender dicha idea.

la próxima década es el de la formulación de políticas sociales. Es probable que el tratamiento de la pobreza, la desigualdad y la exigencia de diversas formas de seguridad social se vuelva una esfera de actividad muy importante en la política internacionalizada de América Latina en los próximos años. La región ha estado marcada desde hace mucho tiempo por serios problemas en el área social, y este tipo de problemas se ha agravado más como resultado de la crisis económica de los años ochenta y el impacto de las reformas neoliberales.

También en este caso la internacionalización es una historia antigua, que se remonta a los días en que la Iglesia asumía un papel en la protección de los indígenas del hemisferio de sus dirigentes españoles (y reconciliaba a las partes). En cuanto al papel del gobierno de Estados Unidos, desde la era de la Alianza para el Progreso en la década de los sesenta, se ha asumido que los problemas sociales de América Latina le concernían, así fuera sólo debido a su relación con la contención del comunismo. La ayuda exterior, los Cuerpos de Paz, la asistencia técnica y otros programas, si bien muchas veces estaban orientados hacia el desarrollo económico en

vez de estar específicamente dirigidos a cuestiones sociales, con frecuencia incorporaban a representantes del gobierno de Estados Unidos al proceso no sólo de financiar programas sociales, sino de fijar prioridades y establecer entidades administrativas para manejar los programas. Estas entidades solían ser autodescritas como "técnicas" o puramente "administrativas" y no políticas, pero es claro que cualquier debate en torno a las instituciones políticas que configuraron la política social en los años sesenta y setenta en muchos países latinoamericanos tendría que tenerlas en cuenta.

Con la reducción de la ayuda exterior de Estado a Estado, es posible que la posición de las agencias del gobierno de Estados Unidos se haya debilitado un poco. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de la amplia variedad de organismos no gubernamentales internacionales, cuyo número sigue creciendo. Estas entidades, con frecuencia establecidas con el propósito de suministrar ayuda en emergencias o ayudar a la población marginal, han ampliado su cobertura a fin de proveer servicios, estimular el desarrollo de las comunidades de base y movilizar a las comunidades locales⁴⁹. Así mismo, las organizaciones

internacionales, incluyendo los organismos especializados de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, se han involucrado de distintas formas. Los gobiernos de Europa y Estados Unidos han comenzado a utilizar a los organismos no gubernamentales y a las organizaciones internacionales como medio para canalizar su ayuda.

Es preciso realizar mucho trabajo empírico antes de que podamos describir con confianza las conexiones entre los actores internacionales y las instituciones políticas locales en este campo. Los representantes de los actores internacionales muchas veces se han convertido en *lobbyists*, si no ante las legislaturas, sí ante las entida-

des gubernamentales. Existe alguna evidencia de que en ocasiones han sido incorporados a las entidades gubernamentales oficiales encargadas de cuestiones sociales⁵⁰.

Parece inevitable el que esta incorporación aumente. Mientras prosigan las fuentes externas de financiación, la creciente divulgación de los problemas sociales en los medios de comunicación internacionales y la adopción formal o informal de estándares internacionales sobre pobreza, hambre y salud de seguro fortalecerán a los agentes internacionales que trabajan con problemas sociales. Lo más probable es que su institucionalización en los sistemas políticos latinoamericanos continúe.

Conclusiones: Los usos del enfoque de política internacionalizada

LA ADOPCIÓN DEL NUEVO enfoque de política internacionalizada será importante para tres actividades que realizamos como analistas políticos: explicación, esclarecimiento de normas y discernimiento e interpretación de las principales tendencias.

Como ya dije, las explicaciones actuales sobre sucesos políticos particulares acaecidos en América Latina sí incluyen con frecuencia influencias internacionales. Sin

embargo, en muchas cuestiones importantes, la generalización de estas explicaciones requiere, creo yo, la adopción del enfoque de política internacionalizada. Un ejemplo de ello son las explicaciones sobre las condiciones bajo las cuales los países consolidan efectivamente la democracia.

Cuando los países son grandes y complejos, o cuando la serie de actores internacionales está dominada por un solo Estado extranjero,

49/ Véanse Smith, Brian, *More Than Altruism, op. cit.* y Clark, John, *Democratizing Development, op. cit.*, entre muchos otros. El desdibujamiento entre los actores internacionales y nacionales también se manifiesta allí. Los acuerdos de cooperación, las ONG locales que dependen de organizaciones internacionales y la movilización de la opinión pública mundial por parte de las organizaciones locales son todos muy frecuentes.

50/ Todo indica que se están emprendiendo numerosos experimentos. Monique Segarra, estudiante de doctorado en la Universidad de Columbia, está realizando en la actualidad investigaciones sobre uno de estos casos, la formación de entidades oficiales de formulación de política social en Ecuador, que puede darles a los ONG internacionales (así como a los locales) un estatus oficial.

es posible que los costos de retener el enfoque convencional no sean muy altos. Cuando un país está abierto a muchas influencias, y cuando la presencia del "mundo exterior" no se da sólo en la forma de un Estado o del "sistema internacional", sino más bien bajo la forma de muchos actores diversos que ingresan al sistema, entonces resulta esencial adoptar la perspectiva de política internacionalizada. La explicación de transiciones exitosas a la democracia, sobre todo en países más pequeños, exige entender las instituciones que representan y disciplinan las fuerzas internacionales. El éxito de la consolidación de la democracia en Nicaragua, por ejemplo, exige no sólo establecer una forma en que los antiguos contras y los sandinistas puedan trabajar efectivamente juntos, sino también alguna forma de asegurar que las entidades financieras internacionales, los diversos organismos no gubernamentales y las organizaciones internacionales estén efectivamente integrados al nuevo sistema político.

En cuanto al análisis normativo, la adopción del enfoque de política internacionalizada le dará mayor relieve y hará necesarias nuevas y cuidadosas reflexiones.

La presencia de actores internacionales en el sistema político sugiere la necesidad de una serie de revisiones sobre lo que se quiere decir por gobierno democrático⁵¹. La mayor parte de la discusión abstracta en torno a las normas democráticas da por sentado que las personas que deben ser efectivamente representadas en el sistema son aquellas que constituyen la ciudadanía. La presencia de actores internacionales plantea nuevos problemas. La cuestión de la representación de extranjeros bajo la forma de inmigrantes que siguen siendo no ciudadanos ya se ha planteado como problema⁵². Lo mismo puede decirse de las diversas organizaciones internacionales. La democracia aparentemente requeriría libertad para organizar y divulgar opiniones y brindar un acceso igualitario a la toma de decisiones. Esto puede ser particularmente importante cuando los actores internacionales se convierten en defensores reconocidos de los pobres y de los grupos sociales en desventaja.

Sin embargo, las normas democráticas no sólo requieren representación de intereses y libertades cívicas, sino también responsabilidad. Los gobiernos extranjeros, los organismos no gubernamentales y

las organizaciones internacionales no suelen correr el peligro de estar subrepresentadas, pero con frecuencia no existe una manera formal de hacerlas responsables ante los demás miembros del sistema político. Es tarea importante aclarar las normas de los gobiernos democráticos de modo que incluyan a los actores internacionales.

Finalmente, creo que el enfoque de política internacionalizada nos permite conceptualizar tendencias básicas en el área de una manera más significativa. Por ejemplo, la cuestión de los conflictos que se avecinan en torno a la política social tiene que establecerse, no sólo en términos de las reacciones ante las políticas neoliberales, sino en términos de la creciente internacionalización de las normas sociales. El comprender el papel que desempeñan los organismos no gubernamentales de orientación social nos ayudaría a interpretar estos cambios de modo más coherente.

En otro orden de ideas, considero que entender el significado de

la fuerza estatal, un área que suele revestir menos importancia entre los politólogos de la actualidad, ganaría en importancia si fuera posible pensar en el Estado como más o menos capaz de tratar con actores internacionales, no sólo en términos de responder al contexto, sino incorporándolos a la sociedad política.

Los actores internacionales se han diversificado, están menos sujetos a las divisiones de la guerra fría y son más independientes desde el punto de vista organizacional debido a los avances en la tecnología. Están actuando en una era en la que el Estado sigue siendo soberano en términos legales, pues constituye la principal forma en que se organizan las jurisdicciones y por lo tanto la forma en que se administran los programas, pero también en una era en la cual los gobiernos tienen que tratar menos directivamente con un amplio grupo de actores, incluyendo los internacionales. El enfoque de política internacionalizada nos permitirá entender mejor esta situación. ☺

51/ He abordado algunos de los problemas que plantea la evaluación de la naturaleza democrática de los sistemas políticos internacionalizados en Chalmers, Douglas, "Dilemmas of Latin American Democratization: Dealing with International Forces", *Papers on Latin America* N°18, Institute of Latin American and Iberian Studies, Columbia University, 1990.

52/ Véase la referencia a Hammar, *op. cit.*