

# **América Latina en la Posguerra fría: una mirada a los factores internos**

**Luis Maira**

*Profesor e investigador. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, DF.*

América Latina ha sido una de las regiones del mundo que más ha cambiado desde el término de la Guerra fría. Durante esta, fuimos marcados a fuego, tanto por nuestra ubicación geográfica, que acentuaba nuestra dependencia de Washington, como por el peso del pasado histórico, que permitía la preservación de rasgos oligárquicos y visiones conservadoras. Ahora, por el contrario, nuestros márgenes de acción han crecido a la luz de las nuevas tendencias globales afianzadas por los grandes ajustes que en los años recientes se han producido. Por eso, desde principios de los 90, la lógica de los acontecimientos no tiene relación con la que prevaleció en las cuatro décadas que siguieron al término de la Segunda guerra mundial.

En diversos trabajos he examinado el entorno internacional reciente de América Latina, y los desafíos que este plantea. Intentaré aquí, en cambio, referirme a algunos factores domésticos —políticos, sociales y culturales— que tienen peso y significación en los escenarios de nuestros países, con preferencia hacia los que presentan una importancia política generalizada en la mayoría de ellos.

Para comprender mejor el proceso que vivimos, debemos también tener en consideración las transformaciones ocurridas desde el final de la Guerra fría que han cambiado, de modo durable, los contenidos de la política. Hasta la penúltima década del siglo xx, la contradicción principal en América Latina se planteó, en el campo de los regímenes políticos, entre dictadura y democracia. Una fuerte persistencia de los gobiernos militares caracterizó al siglo y este impulso duró hasta la caída de las dictaduras de seguridad nacional, experiencias políticas muy características del alineamiento de la región con los Estados Unidos durante toda la confrontación bipolar. Hubo una época, no muy lejana, en que el mapa político regional estaba casi totalmente dominado por estas experiencias. Así, en 1977, solo dos de los diez países latinoamericanos de América del Sur (excluyamos a Guyana y Surinam que vienen de otra matriz) tenían gobiernos elegidos en las urnas: Colombia y Venezuela. Dictaduras militares de distinto signo, la mayoría de ellas ligadas a la estrategia de guerra interna y al propósito de aniquilamiento de los llamados «enemigos subversivos» prevalecían en Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina, Chile y Bolivia.

Entre tanto, Perú y Ecuador tenían dictaduras con rasgos modernizantes, y una postura internacional de no alineamiento. En ese mismo año, regímenes de fuerza dominaban también América Central: la Nicaragua de Anastasio Somoza, hijo; El Salvador del general Humberto Romero; la coalición de militares y civiles ultraconservadores que dirigieron Guatemala desde el derrocamiento de Jacobo Arbenz, y el régimen militar del general Juan Alberto Melgar en Honduras. En el Caribe, entre tanto, Jean Claude Duvalier continuaba el régimen dinástico iniciado por su padre en 1957, y en República Dominicana se vivía todavía la prolongada etapa semidemocrática que siguió al asesinato de Rafael Leónidas Trujillo en 1961. Pero los años 80 marcaron la declinación de los regímenes de fuerza y consolidaron gobiernos democrático-liberales que permanecen hasta hoy.

Debido a ese antecedente, el cambio epocal que puso fin a la era contemporánea, iniciada con las revoluciones liberales de fines del siglo XVIII, tuvo en nuestro entorno efectos muy profundos. Al mismo tiempo, hemos sido impactados por la inestabilidad que ha caracterizado a escala global a este tiempo de transición internacional y nueva globalización. En esta etapa, conocida como Posguerra fría, se puede distinguir dos tendencias predominantes. Lo ocurrido en la década de los años 90 muestra un momento de hegemonía de los modelos neoliberales. En cambio, en la primera del siglo XXI se ha producido el predominio de experiencias políticas que se orientan del centro hacia la izquierda; y que han surgido a raíz del fracaso de las anteriores.

Desde que, a fines de 1983, se iniciara en Argentina, con el ascenso del presidente Raúl Alfonsín, el primer proceso de transición a la democracia en la región, estos experimentos se convirtieron en el contexto histórico para la superación de los gobiernos de fuerza. Al igual que en la Europa del Sur, cuando se desplomaron, en los años 70, las últimas dictaduras en Portugal, Grecia y España, aquí tampoco se registró el tránsito inmediato de dictaduras a gobiernos democráticos. Como consecuencia de la complejidad y fuerza de los gobiernos autoritarios que concluían, hubo un repliegue ordenado de fuerzas por parte de los militares y las coaliciones civiles que detentaban el poder, y solo fue gradual la instalación de las nuevas coaliciones que buscaban la plena consolidación de un régimen basado en la soberanía popular. Los gobiernos de transición latinoamericanos, sobre todo en América del Sur, fueron experiencias situadas a medio camino entre la lógica de las dictaduras que declinaban y las tendencias democráticas que, ya hegemónicas, se abrían paso. Los años 80 fueron un tiempo intermedio, resultado de una ardua negociación política que ofreció garantías a los anteriores detentadores del poder, lo que significó

enormes dificultades para el desarrollo de la agenda de estas transiciones. En estas, hubo que manejar asuntos tan difíciles como la investigación y juicio sobre violaciones a los derechos humanos; el establecimiento de proyectos económicos para retomar el crecimiento; el pago de la deuda social, ocasionada por el recorte de prestaciones salariales y de las conquistas sociales de los sectores medios y populares, provocado por las estrategias económicas de ajuste; la normalización institucional y el rediseño de los ordenamientos jurídicos que habían establecido las dictaduras, así como la búsqueda de una reinserción de nuestros países en el sistema internacional.

Es preciso tener en cuenta, además, una complicada circunstancia que acompañó al establecimiento de estos gobiernos democráticos. Esto coincidió con la peor crisis financiera y productiva de la segunda posguerra, que acompañó al incremento de la deuda externa y a los pesados compromisos para su pago luego del virtual *default* que se produjera en México en 1982. La «década perdida», como se la llamó, impidió a los nuevos gobernantes democráticos una mayor holgura económica y márgenes políticos más flexibles para enfrentar los duros gravámenes financieros durante estos procesos de transición a la democracia.

Así estaban las cosas cuando se produjo el *big bang* del desplome de la Unión Soviética y la maduración de la tercera revolución científico-técnica, que cambió completamente, a fines de los años 80, el entorno político y económico mundial. Por eso es interesante mirar estos últimos veinte años como un tiempo en que se han amontonado acomodos y ajustes de tendencia tanto a escala global como regional. Ello explica el sustancial contraste con la racionalidad política que había prevalecido anteriormente.

Así, aunque los rasgos específicos varían de un país a otro, podemos encontrar en América Latina, actualmente, ciertas grandes tendencias que configuran un nuevo modo de hacer política, e influyen en una transformación de los regímenes políticos previamente existentes. Entre estos, comentaremos los que nos parecen los principales.

## **La definitiva consolidación de sociedades urbanas con fuertes componentes de globalización**

Hace apenas cincuenta años, muchas de las sociedades latinoamericanas tenían un fuerte predominio rural. Más de 50% de la población de nuestros países vivía en el campo. Eso explica, por ejemplo, que el programa de la Alianza para el Progreso del presidente John Kennedy, pusiera un énfasis principal en la realización de reformas

agrarias. Estas propiciaban no solo la redistribución de la tierra y el término del latifundio, sino una mayor modernización, con los consiguientes componentes de urbanización y transformación industrial. Esta tendencia se ha afianzado. En la totalidad de los países latinoamericanos prevalecen los asentamientos y el modo de vida propio de las actividades urbanas. En el campo, naturalmente, subsisten rezagos e injusticias que hay que resolver; pero estos ya no tienen la centralidad que tuvieron en el pasado. La agenda de estos países corresponde ahora con los problemas en las grandes ciudades, y se definen desde estas. En algunos, principalmente en los mayores —México, Brasil y Argentina—, hallamos una actividad industrial significativa. En todas partes hay una extensión de las actividades del sector terciario donde los servicios desempeñan una función cada día más importante. Esto, a su vez, facilita las estrategias de inserción global, que han multiplicado la vinculación de los países latinoamericanos con otras regiones del mundo, con las que, en el pasado, tuvimos una escasa relación.

América Latina, además, ha visto crecer incesantemente su población. En 1951, especialistas norteamericanos expresaron su sorpresa cuando advirtieron que la población total de nuestra región —en ese momento 152 millones de personas— había sobrepasado el número de habitantes de los Estados Unidos. Sesenta años después, en nuestros veinte países viven casi 600 millones de habitantes, el doble de ese país.

Aunque el nivel promedio de existencia ha crecido considerablemente en este tiempo, aumentando las expectativas de vida, los niveles de educación y las pautas de consumo, los países de América Latina no han podido llegar al umbral del desarrollo, lo que origina una agenda con nuevos y acuciantes problemas. Uno de los más dramáticos es el que provocan las desigualdades geográficas en muchos de ellos, principalmente en los de mayor tamaño. En forma creciente, se han producido allí manchones de progreso y atraso, de crecimiento y contracción productiva. Esto ha llevado a una compleja convivencia de dos países distintos en un mismo territorio nacional. Vemos un México del Norte, cercano a la frontera con los Estados Unidos, y cuyo epicentro es Monterrey, que tiene enormes diferencias con el México pobre y atrasado del Sur, que se inicia en el istmo de Tehuantepec, con sitios tan emblemáticos como Chiapas, Oaxaca o Guerrero. Lo mismo ocurre entre los Estados pobres del Noreste brasileño, que viven el drama del *sertão* y frecuentes hambrunas y epidemias, por una parte, y los procesos modernos de desarrollo industrial de São Paulo, Paraná, Santa Catarina o Río Grande do Sul, por la otra. En Argentina encontramos el tremendo contraste entre la

Capital Federal que —como demostró un estudio del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) poco después de la crisis de 2001—, tiene una economía e ingresos comparables a los de Corea del Sur, mientras que las provincias más pobres del interior, como Formosa, Santiago del Estero o Corrientes, se hallaban apenas en el nivel promedio del África subsahariana, con un producto de menos de mil dólares per cápita.

Estas impresionantes desigualdades regionales alientan un imparable flujo migratorio desde estas áreas hacia sitios más prósperos. En la parte norte del continente, esto se expresa en el «sueño americano» que ya no solo tienen los pobres de México, sino también los de varios países de Centroamérica y el Caribe. En nuestra región, en cambio, esta expectativa tiene dimensiones más endógenas. Como muestra la propia biografía de Luiz Inácio (Lula) da Silva, su madre se desplazó de una de las comunidades nordestinas más pobres a los suburbios de São Paulo, para asegurar a sus numerosos hijos un destino mejor. Lo mismo hacen los argentinos que migran al Gran Buenos Aires, donde también han llegado centenares de miles de ciudadanos paraguayos, bolivianos y peruanos. Esta tendencia ha adquirido otras expresiones binacionales, pero siempre acotadas al espacio suramericano. Tal es la situación de la masiva migración peruana a Chile en años recientes, solo frenada con el dinámico ciclo de crecimiento que últimamente ha experimentado la economía de Perú. Antes, lo mismo había ocurrido con los trabajadores colombianos que se desplazaban a Venezuela.

Una de las tareas urgentes que hoy se plantean, para tratar de superar la pobreza en la región es lograr un emparejamiento de las oportunidades en los territorios, que haga posible, otra vez, el objetivo de la integración nacional. En este sentido, se hace indispensable aplicar instrumentos de equidad territorial que lleven más inversión pública y proyectos productivos a los lugares más atrasados, donde los pobres viven. Este ha sido uno de los objetivos del exitoso Programa Bolsa Familia, que Lula aplicó en Brasil, y que en ocho años sacó de la pobreza a veinte millones de personas.

Las disparidades que hoy distorsionan a los países de la región obligan a aumentar la autonomía y las competencias de las entidades subnacionales —provincias, estados, regiones, así como también el gobierno de las grandes ciudades— y a incluir los procesos de descentralización como un capítulo importante en los proyectos de reforma del Estado. Hay que aprender a leer y a impulsar a nuestra América Latina en sus tres dimensiones territoriales: la regional, la nacional y la subnacional, equilibrando los proyectos y buscando su armoniosa compensación.

Esta creciente segmentación interna que en los tiempos de la globalización se ha producido en varios

países, tiene también enormes impactos culturales. En casi todas partes, el segmento más influyente —que ya no es el primer decil, sino apenas el 1% más rico— ha accedido en plenitud a lo que Fernando Fajnzylber, llamaba el «consumo cósmico». En él prevalecen, junto al estilo de vida, muchas de las pautas y niveles de innovación tecnológica propias de los países desarrollados. Estos grupos tienen mucho más contacto con sus pares de Nueva York, Tokio o Ginebra, que con el resto de la población de sus países, de tal modo que solo en un sentido muy lato siguen perteneciendo a sus comunidades nacionales.

### **Los límites del afianzamiento de la democracia liberal**

Ya hemos señalado que, desde los años finales de la Guerra fría, en nuestra región se fueron consolidando los gobiernos democráticos. Aquí estamos hablando de la implantación de un piso democrático mínimo, lo que Robert Dahl denominó «poliarquía», un Estado con consensos acerca de los derechos políticos de los ciudadanos, y las competencias para el funcionamiento legítimo de las autoridades. A la luz de esta dimensión básica de los procesos democráticos en los países latinoamericanos, se ha progresado en materia de elecciones libres, del reconocimiento del pluralismo ideológico y se ha logrado una relativa independencia entre los poderes públicos del Estado. El gran problema que tenemos hoy es que la utopía democrática, a la que se adhirieron muchas organizaciones sociales en la etapa de lucha contra los regímenes autoritarios, abordaba otras dimensiones complementarias que no se han emprendido, tales como una cultura del reconocimiento de la diversidad como algo legítimo y enriquecedor; o, más aún, de la democracia como un régimen político que debe responder por la satisfacción generalizada de las necesidades de los ciudadanos, asegurándoles «pan, trabajo, justicia y libertad» de acuerdo con la hermosa consigna que movilizó a los opositores de Augusto Pinochet, en Chile.

Se registra así una brecha creciente en muchos de nuestros países en que la democracia ofrece una oportunidad de elegir a los gobernantes y de ejercer los derechos políticos fundamentales, pero no abre camino a un sistema incluyente en lo político social, ni participativo en cuanto a la adopción de aspectos centrales de las políticas públicas. Esta situación trae, como corolario, una creciente distancia de los ciudadanos con las autoridades y la política, un amplio descrédito de los partidos políticos y un juicio negativo sobre el quehacer de los parlamentos. A esto se agrega el impacto de las nuevas tendencias en el campo de las

comunicaciones, que pone el énfasis en los episodios negativos y favorece un enfoque coyuntural y de corto plazo. Hallamos una gradual sustitución del antiguo debate político —reflexivo, basado en una fundamentación ideológica y en la valorización de las perspectivas estratégicas— que tuvieron los países más avanzados del continente, por una mera difusión, abrumadoramente generalizada, de imágenes y mensajes simplificados en torno a temas de alcance coyuntural que se desvanecen uno tras otro. Esta situación se vuelve más compleja cuando va acompañada por déficit de participación ciudadana y por un cierto hermetismo ante las demandas de transparencia y sanción de los actos de corrupción en la esfera pública.

La reacción frente a este empobrecimiento democrático que, en algunos casos, llega a comprometer la legitimidad de los regímenes políticos, se produce, por otra parte, mediante canales no regulados institucionalmente. La participación solo recupera su lugar a partir de las convocatorias de las nuevas redes sociales, y en torno a una crítica por el aumento de las desigualdades y el retiro del compromiso público en muchos de los temas cruciales en la vida de un país. Esta tensión va originando, en muchos lugares, amplias manifestaciones populares en las que, sin embargo, no participan ni los partidos ni los movimientos sociales históricos, que en el pasado tuvieron un papel protagónico en los avances democráticos.

Ir más allá de una democracia mínima e integrar las nuevas demandas y tendencias que, masiva pero desorganizadamente, provienen del mundo social, ha pasado a ser una de las tareas cruciales para la valorización de la democracia y la política, en muchos países latinoamericanos.

Aunque el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya en Honduras, en junio de 2009, así como el intento de golpe en Ecuador de octubre de 2010, colocan algunas sombras, la tendencia prevaleciente es la del mantenimiento en el poder de los gobiernos emanados de elecciones legítimas. La verdadera amenaza, que conlleva riesgos de ingobernabilidad política, se liga a los problemas de legitimidad de los gobiernos existentes. Hace unos años, la encuesta Latinobarómetro, que se realiza en las principales capitales del continente, estableció que 44% de los ciudadanos latinoamericanos estaba dispuesto a aceptar gobiernos no democráticos si estos se mostraban capaces de enfrentar temas cruciales de la agenda política y social, como los de inseguridad, desempleo y pobreza. Ediciones posteriores de dicha encuesta han mostrado una reducción significativa en dicho porcentaje, pero los síntomas de descrédito de las autoridades y las políticas públicas, la falta de adhesión y reconocimiento a los partidos políticos, el recelo a la gran prensa y a las entidades corporativas que expresan

**Las disparidades que hoy distorsionan a los países de la región obligan a aumentar la autonomía y las competencias de las entidades subnacionales —provincias, estados, regiones, así como también el gobierno de las grandes ciudades— y a incluir los procesos de descentralización como un capítulo importante en los proyectos de reforma del Estado.**

los grandes negocios, subsisten. Encontramos en muchos lugares un agotamiento —y a veces hasta una ausencia— de proyectos nacionales, y el ascenso de un ambiente entrópico y negativo por parte de amplios sectores ciudadanos que oscilan entre la apatía y la protesta, pero que siempre dejan la sensación de un vacío político que no se sabe de qué modo se puede llenar, aunque su sola existencia resulta inquietante.

Así las cosas, el fortalecimiento de la convivencia política y el surgimiento de nuevas y mejores alternativas democráticas han pasado a ser el gran reto de muchos países latinoamericanos. Esto puede darse luego de un debate que conduzca a una reingeniería de las actuales coaliciones políticas o al surgimiento de nuevas entidades con mayor cercanía y convocatoria ciudadana. Pero de lo que no parece caber duda es de que el presidencialismo latinoamericano, tal como lo conocemos, así como la forma tradicional de «hacer política» en la región, ya no es viable y se acerca a un estado terminal.

## Las transformaciones del movimiento social

Un tema que se podría caracterizar como «el gran dilema» de los movimientos políticos progresistas latinoamericanos es el que se refiere al quehacer frente al movimiento social, en la mayoría de nuestros países. Esto tiene que ver con el hecho de que el paso de la segunda a la tercera revolución industrial ha marcado un debilitamiento de las organizaciones sociales tradicionales y la aparición de actores nuevos y de otro tipo, pero que aún no alcanzan su plena consolidación. En este tránsito, ha perdido espacio el discurso del protagonismo y hegemonía de la clase obrera en el movimiento popular.

La historia del siglo xx reforzó, entre las organizaciones políticas de izquierda, a los actores sociales que ahora podemos llamar históricos: el movimiento obrero, las organizaciones campesinas y la actividad de las federaciones universitarias desde el surgimiento de la reforma de Córdoba, en 1918. Los partidos de izquierda afianzaban su identidad y ligaban

sus plataformas al desarrollo del proletariado organizado y a las acciones de apoyo de campesinos y estudiantes. Así fueron ampliando su influencia hasta convertirse, en algunos países, en una alternativa de gobierno que nunca tuvo continuidad, pero que nos entregó una suerte de archipiélago de experimentos transformadores desde los que surgieron de la consolidación de la Revolución mexicana al ciclo transformador que iniciara el maestro Juan José Arévalo en Guatemala; desde el peronismo a la Revolución boliviana de 1952; desde la primera etapa de la Revolución cubana a la Vía chilena al socialismo de Salvador Allende; desde la Revolución nacionalista de los militares peruanos encabezada por el general Juan Velasco Alvarado hasta los experimentos progresistas en el Caribe de Michael Manley en Jamaica y Forbes Burnham en Guyana; desde las tentativas de recuperación territorial del coronel Omar Torrijos en Panamá hasta el intento renovador del partido New Jewel en Granada. El solo enunciado de estos proyectos muestra la variedad y, las más de las veces, escasa continuidad de las tentativas de la izquierda y el progresismo en América Latina y el Caribe, en el siglo pasado, hasta el término de la Guerra fría. Ahora bien, si se buscara un hilo conductor de estas variadas experiencias, este se encontraría en la estrecha asociación entre las organizaciones políticas que las dirigieron y un amplio movimiento social que logró su expansión en el momento en que estas alcanzaron el poder. Confirmamos esta impresión al revisar sus declaraciones de principios y sus programas de gobierno.

Este es precisamente el escenario que se ha desarticulado en la Posguerra fría. Desde el punto de vista de las transformaciones en el proceso productivo que caracterizan la tercera revolución científico-técnica, las principales son una fragmentación de las fases para la elaboración de los bienes y un aumento en la significación de las corporaciones transnacionales. Para producir un automóvil o un bien de consumo durable, ahora el diseño se hace en Italia, los componentes y piezas se pueden hacer en México o Corea, y en otro el ensamblaje para la comercialización, que se efectúa en múltiples mercados globales. Esto ha roto decisivamente la dinámica del conflicto de los

tiempos del diseño fordista, donde se sentaban a la mesa de negociación dos actores poderosos: la gran empresa y la confederación sindical, que negociaba por rama de actividad, o en términos más globales, las remuneraciones y prestaciones del mundo del trabajo. En la actualidad, esa dinámica ya no opera. Las centrales de trabajadores se han debilitado en todo el mundo y el número de sus afiliados ha disminuido. Las autoridades de las empresas, más pequeñas y especializadas, imponen sus condiciones en medio de la flexibilización laboral y el aumento del desempleo. Al mismo tiempo, ha disminuido la significación y el papel del mundo campesino y también la fuerza del movimiento estudiantil, que otrora fue determinante del cambio político latinoamericano.

Sin embargo, junto al debilitamiento de estas grandes agrupaciones, surgen otros movimientos sociales característicos del nuevo ciclo de cambio tecnológico: entidades que se ocupan de temas más concretos como el medio ambiente, y luchan en áreas como el cambio climático y la preservación de la biodiversidad; movimientos étnicos que demandan respeto a la identidad cultural, y a los derechos de los pueblos originarios; de género, que buscan el reconocimiento más amplio de la igualdad de derechos y oportunidades y una mejor distribución de las cuotas de poder; organizaciones que asumen las demandas de regiones y pueblos en contra del centralismo estatal o activos movimientos que reclaman por el derecho de los jóvenes al trabajo y a la integración social. En América Latina, se esbozan, cada vez con más fuerza, estos nuevos grupos y sus plataformas, pero aún están lejos de haber adquirido protagonismo y madurez. Además, hay que reconocer que a las fuerzas políticas de la izquierda no les ha resultado fácil entenderlos e incorporarlos en sus programas. Esto plantea la mayor dificultad que encaran quienes proponen la transformación social en el continente: ¿cómo pasar hoy del discurso —propio de la segunda revolución industrial— de la centralidad del movimiento obrero y sus luchas, a un escenario nuevo en que las viejas organizaciones sociales están debilitadas y aún no redefinen su nuevo espacio y programas, mientras las nuevas no acaban de consolidarse y plantearse una lucha por la hegemonía política? Y en este segundo segmento, ¿qué hacer para que estos nuevos movimientos asuman el papel central que los partidos políticos tienen en la búsqueda del poder?

Estamos viviendo un proceso de cambio en que, paradójicamente, por los buenos resultados económicos logrados por los gobiernos de izquierda y centro izquierda en la última década, amplias capas del mundo popular se han convertido en sectores medios. En estas sociedades crecientemente mesocráticas, esos grupos

demandan más consumo y movilidad social, pero ya no responden al protagonismo colectivo que en la vieja estructura de clases les asignaba la izquierda. Resolver este complejo «teorema político» —en términos de estrategia y programa— parece ser una clave que definirá su futuro.

## Los retos de la pobreza y la desigualdad

Las transformaciones estructurales producidas en América Latina —comenzadas en sus países más grandes y también en los de mayor dinamismo en su crecimiento— han elevado la importancia en la agenda de problemas ancestrales, como la pobreza y la desigualdad, pero hoy más acuciantes. Porque cuando en los países que crecen y se modernizan llegan al gobierno autoridades más sensibles que las de la era neoliberal de Carlos Menem, Carlos Salinas de Gortari, Alberto Fujimori, Gonzalo Sánchez de Lozada y otros, lo primero que aparece es la voluntad de superar los factores de atraso que afectan a los sectores mayoritarios. En este sentido, la llegada al poder de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile (1990), del Movimiento Bolivariano, de Hugo Chávez en Venezuela (1998), del Partido de los Trabajadores, de Lula, en Brasil (2002), del peronismo kirchnerista en Argentina (2003), del Movimiento al Socialismo, de Evo Morales, en Bolivia (2006), de Rafael Correa y su Alianza PAIS, en Ecuador (2006), de Fernando Lugo, quien a partir de su Movimiento de Resistencia Ciudadana forja la coalición que lo lleva al poder en Paraguay (2008), más el triunfo, en 2011, de Ollanta Humala, en Perú, deja a Colombia como el único país suramericano que ha mantenido gobiernos conservadores.

En este contrastante ciclo, la agenda social ha pasado a tener una importancia central. Los dramáticos frutos de la experiencia neoliberal —un aumento hacia 2001 del número de pobres a 221 millones de personas, de las cuales 99 millones eran indigentes— hizo de los temas de la pobreza y la desigualdad la mayor de las prioridades de la política regional.

Es necesario subrayar que se trata de dos asuntos situados en ámbitos distintos, ambos de enorme complejidad. El ciclo de crecimiento productivo, iniciado en 2003, cuando, por primera vez en casi cincuenta años, el promedio de crecimiento económico anual de América Latina llegó cerca de 5%, permitió a estos gobiernos con mayor voluntad política, plantearse esfuerzos nacionales para la superación de la pobreza dentro de nuevos diseños que se proponían simultáneamente la dinamización de las capacidades productivas y la inclusión social. Esto marcó un auge de las políticas sociales e introdujo numerosos

aprendizajes. Hoy día, sabemos que se puede superar la pobreza en un esfuerzo que combine el acceso de los pobres a los servicios sociales —agua potable, luz eléctrica, servicios de alcantarillado, telefonía— sobre la base de la acción del Estado; un incremento de la infraestructura social que rompa el aislamiento de las localidades apartadas y el rediseño de las diferentes políticas públicas para incluir en ellas la variable de la superación de la pobreza; el aumento de la capacidad de gestión de las autoridades públicas en las regiones y localidades en situaciones peores y, sobre todo, el impulso de proyectos productivos dirigidos a las áreas donde existe la mayor densidad de pobres. En números agregados, y pese al retroceso puntual que ocasionó la crisis económica iniciada en los Estados Unidos en septiembre de 2008, el número de pobres en la región se redujo hasta 167 millones, mientras que los grupos situados en la extrema pobreza disminuyeron a 64 millones.

Pero estos importantes logros no pudieron ser transferidos con la misma fuerza al campo de la desigualdad. Con la excepción de Uruguay, los otros dieciocho países, cuyo registro lleva CEPAL y cuyos resultados se publican en su informe *Panorama social de América Latina*, mantienen un Coeficiente de Gini con grados que muestran alta o extrema desigualdad, siempre con cifras superiores a 0,50 en una escala de 0 a 1. Así, a pesar de los mejoramientos relativos, la pobreza y la desigualdad son las dos mayores «enfermedades» de América Latina en la segunda década del siglo XXI. Enfrentar estas situaciones y resolverlas será un asunto crucial en las estrategias de desarrollo que apliquen los distintos gobiernos. A estas alturas, se han convertido en graves problemas políticos, de los que depende la gobernabilidad y hasta la viabilidad de varios países. No deja de resultar paradójico que el advenimiento de gobiernos más sensibles y eficaces en estos asuntos haya aumentado las demandas y exigencias que se les hacen, lo que acorta los plazos para desplegar una acción eficaz.

### **El resquebrajamiento de los ordenamientos jurídicos y la demanda de nuevos esquemas institucionales**

Toda sociedad, desde la más conservadora a la más revolucionaria, necesita para progresar un orden político estable y dotado de legitimidad. Esto tiene que ver con la emblemática «pirámide kelseniana», que define jerárquicamente las normas para el quehacer de las autoridades públicas y los ciudadanos, desde la cúspide de las reglas constitucionales hasta la base donde se sitúan los decretos y resoluciones del ámbito

administrativo. También en este terreno los grandes cambios recientes han introducido significativos desajustes, al privar de legitimidad y validez a las normas más antiguas y obsoletas, pero cuestionando, igualmente, textos sancionados hace escaso tiempo, en los que se habían depositado grandes expectativas para mejorar la situación.

En América Latina, a comienzos del siglo XX, la sabiduría popular definía a las Constituciones políticas como «unos libros negros que duran mucho tiempo, se cambian todos los años y se violan todos los días». Tal era la dinámica que nos llevaba a lo que el jurista francés Georges Burdeau definió apropiadamente como «el cesarismo empírico» de la región. Era impresionante la capacidad para elaborar y hacer aprobar constituciones admirablemente modernas, que luego nadie respetaba. Así, los expertos en derecho público de hace unas décadas acuñaron la expresión «disposiciones programáticas» para referirse a estas construcciones teóricas que resultaban prácticamente utópicas porque nadie tenía la menor intención de aplicarlas.

Con el inmenso cambio global de finales del siglo pasado, pareció que esta tendencia se corregía. En muchos países, desde el inicio de la década de los 90, se pusieron en marcha serios procesos de elaboración de nuevos y más amplios textos constitucionales, extensamente discutidos por organizaciones políticas y sociales a todo lo ancho del espectro ideológico. Así ocurrió en la elaboración de la Constitución de 1991 en Colombia, la de 1992 en Paraguay, la de 1998 en Ecuador y la Constitución Bolivariana de Venezuela en 1999. En todos estos casos se evaluó el resultado como ejemplar y se predijo que sería duradero. Sin embargo, a los pocos años —a veces por sus mismos autores— se consideró que se trataba de documentos que se debían modificar radicalmente.<sup>1</sup> En varios de los casos anotados, la aprobación de meditaciones constitucionales, extensamente discutidas, las más de las veces en asambleas constituyentes, no sirvió del todo para colocar las bases de un nuevo edificio constitucional, sino solo para recaer, a los pocos años, en la tentativa de revisar y mejorar este trabajo, al punto de que en Ecuador se aprobó una nueva Constitución en 2008; y en Venezuela, en 2009, se introdujeron decisivas enmiendas al extenso texto aprobado una década antes.

Pero el fenómeno del desajuste entre los ordenamientos jurídicos y las expectativas sociales es más extenso y abarca prácticamente la totalidad de los países latinoamericanos. En algunos casos, como en Chile, se vive la frustración de no haber podido sustituir en plenitud la Constitución aprobada bajo la dictadura de Augusto Pinochet en 1980, mientras en otros, como en México, se levantan muchas voces pidiendo

una nueva Ley Fundamental, luego de que la histórica Constitución revolucionaria aprobada en Querétaro, en 1917, ha experimentado decenas de reformas a lo largo del tiempo, que exigen contar con un nuevo texto para enfrentar la cambiante realidad del país.

Todas estas situaciones imponen una reflexión sobre el valor y la oportunidad de emprender extensas enmiendas al sistema jurídico. Pareciera que el orden lógico de los factores fuera a empezar por definir las bases de un nuevo sistema político, alcanzar consenso acerca del funcionamiento de la economía, acordar las pautas para la inclusión social de sus ciudadanos y determinar la lógica de su inserción internacional. Una vez que se logre un amplio consenso sobre estos temas, el trabajo de remodelar un orden institucional que funcione tiene muchas más alternativas de éxito.

## Una nueva mirada sobre el proceso de integración

En medio de avances y fracasos que caracterizan a las dos décadas de la Posguerra fría, se ha producido una interesante revisión del proceso de integración regional, tanto en su dimensión económica como política. A pesar de que su historia comenzó en el momento mismo en que se consolidaron nuestras independencias, esta tiene un largo balance de frustraciones. El primer intento de constituir una Confederación de Estados, que replicara el modelo de la Unión Americana, se desbarató en el Congreso Anfictiónico de Panamá, convocado por Simón Bolívar en 1826. Desde entonces, el tema de una mayor coordinación política ha sido una aspiración retomada por muchos intelectuales destacados, pero no ha tenido eco en los gobernantes y no ha avanzado en su realización. A eso se sumó, en el siglo xx, la propuesta, igualmente fallida en la esfera productiva y comercial, de establecer un Mercado Común Latinoamericano que impulsara el proceso industrializador en la región, a partir de un vigoroso mercado ampliado para los nuevos bienes que se elaboraban, tal como lo planteara CEPAL en su importante *Informe* sobre este tema en 1959.

Ahora, en medio de las condicionantes y oportunidades que plantea la globalización, muchos gobiernos han visto el esfuerzo integrador como una tarea de largo aliento que puede ayudar a resolver muchos de los problemas que hemos examinado. Igualmente, se comparte la sensación de que el mundo de la Posguerra fría es de grandes regiones económicas, donde tienen ventaja los grupos de Estados que combinan la cooperación con la competencia. Este es el caso de los países desarrollados asociados en la Unión Europea, los del Acuerdo del Asia del Pacífico —que tiene como referente al foro de Cooperación

Económica Asia-Pacífico (APEC) y, desde 2010, a la coordinación que forman la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y China— y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), establecido en 1993. Muchos perciben, con una mirada pragmática, que América Latina podría ser la cuarta macro región económica del mundo, lo que le daría un mayor peso e influencia en los asuntos globales.

Pero el mayor impacto de este entendimiento se sitúa en la esfera doméstica. La integración económica, se comprende ahora, no es una restricción sino un complemento de las metas buscadas a escala nacional, en las diferentes estrategias de desarrollo de los países del área. No es tampoco un impulso único, como se pensó durante mucho tiempo, sino una búsqueda gradual de acuerdos que en alguna medida ya están en marcha, en entidades como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en el más limitado Plan Puebla-Panamá, para México y Centroamérica o, en entendimientos de grupos de países como el Sistema de Integración Centroamericano o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en donde los dos mayores países sudamericanos —Brasil y Argentina— trabajan junto a las pequeñas economías de Uruguay y Paraguay. A ello se suman numerosos proyectos de cooperación a escala subnacional y nacional, que van estableciendo pequeños eslabones en el esfuerzo más amplio de integrar a toda la región. Eso origina algo que los expertos norteamericanos llaman *intermestic politics*, es decir, asuntos en que se cruzan intereses y decisiones internas con otras de alcance internacional, y que cada vez hace parte más activa del acontecer latinoamericano. Esta es una historia de pequeños éxitos que, hasta ahora, no se han apreciado ni valorado debidamente.

Dentro de una perspectiva más realista y estratégica, resulta claro que los esfuerzos de integración se han convertido en uno de esos factores que pueden dar salida a los muchos problemas y soluciones pendientes enfrentadas por los países latinoamericanos en sus esfuerzos de modernización y en los intentos para alcanzar su desarrollo.

Este sentimiento y esta constatación son particularmente válidos en América del Sur, un área que abarca doce países y más de 17,5 millones de kilómetros cuadrados de superficie. Allí viven cerca de 400 de los 590 millones de latinoamericanos. En ese extenso territorio se almacena 40% del agua dulce existente en el planeta; los mayores espacios de biodiversidad del mundo están en las cuencas del Amazonas y el Orinoco; hay grandes recursos energéticos, un extenso mar patrimonial, variados minerales convencionales y estratégicos e importantes superficies agrícolas, aptas para cultivos tropicales y subtropicales, que pueden encontrar amplios mercados en una coyuntura global

Luis Maira

tendiente a afianzar el crecimiento estable de los precios de alimentos y *commodities*.

Siempre es bueno, al examinar los problemas de una determinada región del mundo, mirar también los cursos de acción que pueden emprender para resolverlos y lograr un estadio superior. De alguna manera, la integración regional es hoy día un proceso en marcha, pese a sus retrocesos puntuales y restricciones. De igual modo, constituye una oportunidad realista para progresar en la búsqueda de los objetivos que sus países intentan alcanzar consensualmente: reforzar la conectividad física para romper el aislamiento, a través de corredores bioceánicos; establecer una coordinación energética para asegurar la progresión y éxito de sus proyectos productivos; encarar conjuntamente los muchos esfuerzos pendientes para la superación de la pobreza y la desigualdad; establecer democracias más amplias y participativas, que aumenten la legitimidad de los gobiernos al abrir cauces a las inquietudes de la sociedad civil; asegurar los esfuerzos de la cooperación científico-tecnológica para insertarse en la sociedad del conocimiento. Y, finalmente, avanzar en una identidad colectiva que nos dé una nueva fuerza en el proceso de reestructuración del sistema internacional pendiente desde el término de la Guerra fría.

Los esfuerzos de integración —y esto ya se comienza a entender— no son, principalmente, un asunto de alcance internacional, sino algo que se juega en la voluntad política de los diversos gobiernos, en los acuerdos que se van logrando en cada país y en la capacidad de estos para alcanzar consensos que conviertan a América Latina en su conjunto, o a alguno de sus componentes internos —como puede ser América del Sur— en «una región» que hay que construir con tenacidad y lucidez.

## Nota

1. El primero en señalar la fugacidad de estas Cartas Fundamentales y el inevitable impacto negativo que este fenómeno acarrecaba al ensombrecer la validez del ordenamiento jurídico en los diversos países fue el jurista mexicano Diego Valadés, a quien debemos, también, interesantes reflexiones sobre la «dictadura constitucional» en América Latina. Véase Diego Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, DF, 1994.

© TEMAS, 2011