

¿El fin de América Latina?

[Heraldo Muñoz](#)

De *Foreign Affairs En Español*, [Enero-Marzo 2006](#)

Resumen: En los últimos tiempos se ha extendido la idea de que América Latina ya no existe como una unidad política. Sin embargo, más allá de compartir una misma historia y cultura, los países de la región exhiben esencialmente los mismos problemas, como la calidad de la democracia, la desigualdad social y el escaso poder de negociación frente al resto del mundo. La diferencia estriba en la diversidad de políticas implementadas para alcanzar los intereses y resolver los problemas. Si la unidad de la región quiere ser más que un buen deseo, el regionalismo debe basarse en un proceso pragmático de cooperación gradual en áreas específicas para enfrentar los problemas comunes y aprovechar las oportunidades.

Heraldo Muñoz, diplomático de larga data, es hoy representante permanente de Chile ante la ONU. En enero de 2004 fue presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y actualmente preside el Comité de Sanciones contra los Talibanes y Al Qaeda del mismo Consejo de Seguridad. Durante la presidencia de Ricardo Lagos, fue subsecretario de Relaciones Exteriores (2000-2002) y secretario general de Gobierno (2002-2003), así como asesor internacional de campaña del presidente (1999). Embajador chileno ante la OEA (1990-1994). Asimismo, es cofundador del Partido para la Democracia (PPD) y fue secretario de Relaciones Internacionales y miembro del Comité Central del Partido Socialista de Chile (1983-1985). Fue representante conjunto del Comité Ejecutivo del Partido Socialista y el PPD, en la campaña por el "NO" en el plebiscito realizado en Chile en 1988 por el cual se derrotó al general Pinochet.

En tiempos recientes se ha difundido la idea de que América Latina ya no existe como una unidad política. En las agendas internacionales de los países latinoamericanos han surgido nuevos actores prioritarios extrarregionales. México, América Central y el Caribe están crecientemente vinculados con la dinámica económica, migratoria, social y de seguridad de Estados Unidos; mientras, América del Sur intenta avanzar en un proceso de convergencia propio e independiente del resto de la región. Paralelamente, se observa una fragmentación del libre comercio en múltiples acuerdos bilaterales y subregionales. En la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, en noviembre de 2005, América Latina mostró divergencias sustanciales respecto al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lo cual significó que no se llegase a un acuerdo sobre la materia.

Pero las apariencias ocultan una realidad más compleja. Más allá del hecho evidente de que América Latina comparte una misma historia y cultura, los problemas de los países de la región tienden a ser básicamente los mismos que antes -- en muchos casos agudizados -- y subsiste una fuerte identidad regional frente al resto del mundo. Las autoridades latinoamericanas perciben que en solitario no tienen el peso suficiente para influir en la arena mundial, lo cual tiende a favorecer el enfoque de la concertación.

El nuevo escenario de diferenciación intralatinoamericana y el incremento de los lazos extrarregionales son parte de un fenómeno más amplio. El término de la Guerra Fría, que alineaba a nuestra región y a otras en el eje Este-Oeste, así como la globalización del libre mercado, han sido factores que, de manera lógica y natural, han empujado a América Latina hacia la diversificación de contactos más allá de la región y a la búsqueda global de acuerdos de libre comercio. Si a esto sumamos los tropiezos de la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el retroceso del Área de Libre Comercio de las Américas, los acuerdos comerciales por separado no representan un fenómeno de desintegración latinoamericana, sino una conducta pragmática que también se observa en otras regiones del mundo.

En consecuencia, si bien en América Latina se observa una significativa polarización o fragmentación política y económica, creemos que aún subsiste una misma región con problemas

e intereses similares pero con diversidad de políticas o respuestas frente a esos problemas comunes.

LAS FUERZAS DESINTEGRADORAS

El espíritu de la integración latinoamericana de los años sesenta ha decaído notablemente. Los procesos de alcance regional han perdido vigencia y han surgido, en cambio, esquemas de integración parciales, o bilaterales. Más aún, incluso los arreglos subregionales no han mostrado frutos tangibles. Por ejemplo, 35 años después de su formación, la Comunidad Andina (CAN) aún no ha podido concertar un arancel externo común, y varios de sus miembros -- Perú, Colombia y Ecuador -- se han separado del resto para negociar acuerdos comerciales con Estados Unidos. El Mercosur, por su parte, está estancado debido a los desequilibrios comerciales internos y a los problemas de Brasil y Argentina.

México, sobre todo desde su adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ha profundizado sus vínculos económicos, migratorios, culturales y físicos con Estados Unidos. América Central y República Dominicana después del reciente acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (CAFTA) han confirmado una gravitación preexistente hacia Estados Unidos, incluso respecto a la delincuencia transnacional cuya principal expresión son las "maras", las violentas pandillas de países del Istmo, con lazos directos en algunas grandes ciudades estadounidenses.

En otro escenario, países como Chile, Perú y México se han volcado cada vez más hacia la región de Asia-Pacífico en el marco de la APEC. En la actualidad, China es el principal mercado individual para las exportaciones chilenas; los flujos de inversiones en ambos sentidos han aumentado notablemente y es posible que continúen incrementándose en el marco de un eventual acuerdo comercial, en avanzada etapa de negociación, entre Chile y China. Además, Chile suscribió el primero, y hasta ahora único, acuerdo de libre comercio con Corea del Sur y, paralelamente, ha negociado acuerdos similares con otros países de la región Asia-Pacífico.

No sólo Chile, sino también Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela se han interesado en un vínculo más intenso con China, cuyo crecimiento económico ha significado un aumento de la demanda de petróleo, cobre, soya y otros productos primarios latinoamericanos. El eje América Latina-China podría fortalecerse aún más si se concreta la intención del presidente Hu Jintao, quien en noviembre de 2004, después de la Cumbre APEC en Chile, visitó Argentina, Brasil y Cuba, comprometiendo inversiones de 100000 millones de dólares para los próximos 10 años.

Brasil ha intensificado sus lazos fuera de la región con países como China, India y Sudáfrica; ha concertado con Alemania, India y Japón obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, y ha subrayado que su interés nacional trasciende América Latina y tiene un alcance global, expresándose, por ejemplo, en la negociaciones de la OMC y en el impulso a la Cumbre América del Sur-Países Árabes celebrada en Brasilia en mayo de 2005.

América del Sur está impulsando un proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) cuya más reciente expresión fue la Cumbre de Brasilia del 29-30 de septiembre de 2005, donde se estableció una Secretaría pro tempore y una Troika, y se aprobó un Plan de Acción. Pero, en la comunidad las voluntades políticas varían, siendo Brasil el principal impulsor y observándose que Argentina, por ejemplo, desearía que aquella no opaque al Mercosur. A su vez, Venezuela y Uruguay quisieran avanzar más rápidamente, creando nuevas instituciones puesto que, según el presidente Hugo Chávez, la propuesta de la CSN, estructurada sobre la base del Mercosur y la CAN, está destinada al fracaso pues ambos esquemas -- en sus palabras -- nacieron "bajo el ala del neoliberalismo".

A los nuevos focos de interés extrarregional de muchos países latinoamericanos se suma una peligrosa amenaza de desintegración estatal en países como Colombia, que alberga una prolongada guerra interna, o una radicalización de movimientos étnicos que ha puesto en jaque a los gobiernos de Ecuador y Bolivia. Los "estados fallidos", que han sido una característica de África, amenazan con extenderse a algunos países de la región, lo cual ahondaría las tendencias centrifugas.

Por otra parte, el incremento de la violencia y la delincuencia organizada, en especial en zonas urbanas, alcanza proporciones epidémicas -- con contadas excepciones -- y ha forzado a muchos gobiernos a una acción introspectiva en vez de la cooperación regional frente a un fenómeno que, como en el caso del narcotráfico y el lavado de dinero, trasciende las fronteras nacionales. La violencia, de hecho, es la primera causa de muerte en América Latina en el amplio estrato de personas entre los 15 y 45 años de edad. El Banco Interamericano de Desarrollo calculó los costos de la violencia para el año 2000 en 168000 millones de dólares, equivalente a 14,2% del PIB regional. Pese a ello, se observa una escasa coordinación entre las autoridades de los países de la región para encarar, por ejemplo, las exportaciones de armamento ligero que frecuentemente son trianguladas y reingresadas a territorio nacional, directamente al mercado negro.

LAS FUERZAS INTEGRADORAS

Pese a las señales de desarticulación y pérdida de cohesión regional, subsisten importantes elementos de convergencia e identidad.

En el ámbito político, desde los años noventa el escenario de vuelta a la democracia, junto con los procesos de reforma económica y modernización del Estado, se han convertido en factores de convergencia en los países latinoamericanos. La democracia es un factor de unión de América Latina. La concertación latinoamericana a favor de los regímenes democráticos comenzó con el Grupo de Río que, en su declaración de Acapulco de 1987, postuló que la democracia era un elemento central constitutivo del grupo.

El "Compromiso de Santiago con la Democracia" y la Resolución 1080 de la Organización de Estados Americanos (OEA) establecieron en 1991 mecanismos multilaterales para defender la democracia, proceso que más tarde se consolidó en la Carta Democrática Interamericana de 2001 que reconoce que los pueblos del hemisferio tienen "el derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla". Paralelamente, el Mercosur estipuló en su protocolo de 1998 diversos grados de suspensión de cualquier gobierno de un Estado miembro que surja producto de un golpe de Estado.

Los países latinoamericanos han llevado estos compromisos a la práctica. Por ejemplo, en ocasión de un intento fallido por alterar el orden democrático en Paraguay, el Mercosur fue activado exitosamente. La OEA, por su parte, actuó con celeridad para aplicar el Compromiso de Santiago y la Resolución 1080 en los casos de Guatemala, Haití y Perú, con resultados generalmente positivos.

Hoy, el problema es la fragilidad de la democracia que se refleja en la remoción de presidentes electos por vías democráticas, aunque sustituidos "constitucionalmente", ya sea por sus vicepresidentes o por presidentes de otros poderes del Estado -- como ha ocurrido repetidamente en Argentina, Bolivia y Ecuador -- . La "calidad" de la democracia, la frustración ciudadana con la pura dimensión electoral de la democracia y los altos niveles de desigualdad social constituyen serios desafíos para la cooperación política regional.

La concertación latinoamericana se ha expresado en una variedad de diálogos con otras regiones. Desde 1999 se realizan cumbres presidenciales de la Unión Europea-América Latina y

el Caribe, a lo cual hay que sumar los importantes acuerdos de asociación concluidos por México y Chile con la Unión Europea, y el proceso de negociación en marcha entre el Mercosur y el bloque europeo

La celebración regular de Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno desde 1991 ha reafirmado la identidad cultural iberoamericana y proporcionado una instancia para analizar problemas comunes en el más alto nivel. La creación de una Secretaría Permanente durante la Cumbre Iberoamericana de Salamanca, en octubre de 2005, probablemente fortalecerá este foro, acentuando, además, el hecho de que la pantalla del radar externo de la región esta colmándose con nuevos actores, escenarios y horizontes.

Por último, existe una integración silenciosa en América Latina. Las nuevas tecnologías no sólo han acercado al mundo, sino que han multiplicado los vínculos entre las naciones latinoamericanas. Millones de nuevas líneas telefónicas unen la región, en tanto han surgido numerosos canales de televisión, periódicos y otros medios regionales. Por ejemplo, el Grupo de Diarios América conecta a periódicos de 11 países latinoamericanos, desde Costa Rica hasta Argentina. Si bien es cierto que la CNN domina la difusión de noticias por cable, actualmente muchos latinoamericanos tienen opciones que no tenían hace sólo una década, como la red mexicana Televisa, o las señales internacionales de canales nacionales de televisión que se extienden por América Latina y el mundo.

Existe, además, una red de contactos empresariales privados que interrelaciona a la región, llevando a los empresarios a interesarse en la estabilidad de sus vecinos. Los empresarios sudamericanos no sólo miran al Norte en busca de oportunidades económicas, sino que ahora también ven el futuro en el Sur, donde pueden ser más competitivos. Las denominadas "multilatinas" -- conglomerados latinoamericanos que se han expandido mediante una creciente presencia regional -- constituían un fenómeno desconocido hace 20 años.

Hay empresarios chilenos, por ejemplo, que han invertido unos 7000 millones de dólares en Argentina, en sectores que van desde la electricidad hasta los supermercados y la industria vitivinícola. Asimismo, las inversiones chilenas en Brasil, Colombia, Perú y Venezuela continúan expandiéndose. Las empresas brasileñas o argentinas también están cruzando los Andes para hacer negocios en Chile. Un importante sistema de gasoductos conecta al centro de Chile con Argentina, en tanto se han abierto muchos corredores biooceánicos nuevos por decisión conjunta de ambos países, con el fin de facilitar el comercio y el turismo. En el pasado, éstos permanecían cerrados por desconfianza mutua.

Debido a los problemas de abastecimiento de gas y al incremento del precio del petróleo, los países sudamericanos están en una etapa avanzada de planificación de un "anillo energético" sudamericano; es decir, la construcción de un gasoducto sudamericano de 1200 kilómetros para suministrar energía de manera no discriminatoria y eficiente. En forma paralela, los países sudamericanos impulsan proyectos concretos de infraestructura y conectividad en el marco del Plan de Integración de la Infraestructura Regional de América de Sur.

Por último, la unidad latinoamericana sigue inalterada en el respaldo al multilateralismo y al imperio del derecho internacional. Durante la crisis de Irak, México y Chile, como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, se opusieron a la acción unilateral de Estados Unidos para invadir el estado de Asia occidental. Tal postura contó con un sólido respaldo en la región, con escasas excepciones. Sólo Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana respaldaron o integraron la coalición encabezada por Estados Unidos contra Irak; pero Costa Rica retiró su respaldo formalmente y sólo El Salvador permanece con tropas en el terreno hacia finales de 2005.

Pese a las discrepancias sobre algunos temas de la agenda mundial, los países latinoamericanos mantienen una postura unitaria frente a las acciones unilaterales como, por ejemplo, la certificación de Estados Unidos relativa a las drogas o la ley Helms-Burton y sus medidas extraterritoriales que pretenden impedir que empresas de América Latina, y de otras regiones, realicen negocios en Cuba.

HACIA UN REGIONALISMO REALISTA

América Latina ha salido al mundo a explorar nuevos vínculos, mientras su proceso de integración económica se ha fragmentado considerablemente. Ello ha sido el producto natural del fin de la Guerra Fría y de la globalización económica. Las debilidades de los proyectos de integración de América Latina obedecen en gran medida a que, a partir de los años noventa, las estrategias de sustitución de importaciones cedieron el paso a regímenes de apertura comercial al exterior, en el marco de la globalización.

No estamos, entonces, en presencia de un proceso de descomposición regional. Más bien se ha producido una diversificación progresiva de los vínculos externos de América Latina que ha configurado un mosaico verdaderamente universal de relaciones comerciales, de inversión, culturales y políticas entre países de la región y socios que van desde Europa hasta Asia

Por otra parte, las fallas de algunos procesos integradores no deben opacar los logros. El Mercosur, por ejemplo, con todos sus tropiezos, trasciende la dimensión comercial y constituye un proyecto político, cultural y de seguridad. Su éxito innegable es que surgió, a finales de los ochenta, como un entendimiento estratégico entre Brasil y Argentina, poniendo fin a una larga historia de tensiones y rivalidades bilaterales.

En suma, América Latina exhibe hoy una realidad compleja y diversa. No existe un modelo único para enfrentar los desafíos políticos, económicos y sociales. Más bien, subsiste la necesidad de la concertación regional para enfrentar problemas clave que trascienden las fronteras nacionales. Para avanzar, América Latina requiere un proceso paciente de convergencia macroeconómica y cooperación financiera. Los países latinoamericanos pueden ponerse de acuerdo en lo pragmático para, por ejemplo, desarrollar proyectos conjuntos en ciencia y tecnología y acceder a fuentes externas de cooperación tecnológica. La alternativa más razonable entonces es optar por un regionalismo abierto al mundo y realista. De lo contrario, la unidad latinoamericana no será más que retórica o de buenos deseos.