

Nuevos gobiernos en América del Sur

Del destino a la construcción de un futuro

América del Sur vive una etapa de cambio. Luego de las reformas neoliberales y sus desastrosos resultados, han llegado al poder actores, como los movimientos indígenas, que hasta hace poco tiempo estaban marginados. Pero para entender hacia dónde va la región es necesario diferenciar, sin caer en simplificaciones, dos procesos: el de los países del Cono Sur, que dejaron atrás la etapa neoliberal y hoy han logrado altas tasas de crecimiento y una mejora de los indicadores sociales; y el de los países andinos, con economías más primarizadas y una historia de fuerte exclusión social, que atraviesan un verdadero cambio de época. El artículo sostiene que no se trata de visiones realistas contra otras idealistas, ni de una izquierda buena contra una mala, sino de diferentes circunstancias históricas y diferentes intereses.

MARCO AURÉLIO GARCIA

Marcada desde hace décadas por desequilibrios económicos, desigualdades sociales y autoritarismo político, América del Sur experimenta, desde fines de los 90, transformaciones políticas, económicas y sociales profundas y aceleradas. La reciente elección de Fernando Lugo como presidente de

Marco Aurélio Garcia: profesor de Historia de la Universidad Estadual de Campinas y Asesor Especial de Política Exterior del presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Palabras claves: cambio político, integración, izquierda, América del Sur.

Nota: las opiniones aquí expresadas son de responsabilidad exclusiva del autor y no involucran necesariamente las posiciones del gobierno brasileño. Una versión sintética de este texto fue publicada en portugués (*Teoria e Debate* Nº 75, 1-2/2008) y en español (*Umbrales* Nº 5, 2008).

Paraguay, poniendo fin a más de 60 años de hegemonía del Partido Colorado, parece confirmar ese movimiento.

El crecimiento de la economía sudamericana revierte la prolongada tendencia recesiva del pasado reciente. Y ha llegado acompañado de un equilibrio macroeconómico sin precedentes: baja inflación, buena situación fiscal, superávit de las cuentas externas y considerables reservas monetarias. A pesar de la persistencia de graves problemas sociales –pesada herencia del pasado–, el crecimiento ha permitido la expansión del empleo y de la riqueza y, en mayor o menor medida, la reducción de la pobreza y de la desigualdad. A esta mejora de la situación social contribuye también una serie de políticas públicas aplicadas por casi todos los gobiernos en el área de la educación, la salud, la vivienda y el saneamiento, además de los programas de transferencia de renta.

Pero no se trata solo de un buen contexto económico. La situación es también inédita desde el punto de vista político: todos los gobiernos sudamericanos son resultado de elecciones libres y democráticas, con una amplia participación popular, que han permitido el ascenso de nuevos actores hasta hace poco relegados a los entretelones de la escena política, como los pueblos originarios.

En este marco, es posible que la fuerza que ganaron las propuestas de integración regional de América del Sur derive de la percepción –que tienen tanto los gobiernos como la sociedad civil– acerca de las transformaciones en curso en el mundo actual. De ser cierta la tendencia a la configuración de un mundo multipolar que reemplazaría a un unilateralismo hoy en crisis, se abren grandes perspectivas para la región. Considerada como un todo, América del Sur tiene más posibilidades de lograr una inserción competitiva en el mundo que cualquiera de sus países aisladamente, por más importante que este sea.

América del Sur dispone de la mayor base energética del planeta si se consideran sus reservas de petróleo y gas, su potencial de energía hídrica, sus centrales nucleares y la incipiente industria de los agrocombustibles. Además, cuenta con más de un tercio del agua del mundo, lo que le permite ser una gran productora de alimentos. Su territorio, extenso y variado, cuenta con considerables reservas de biodiversidad, en gran parte no explotadas y ni siquiera conocidas. Algunos de sus países poseen un significativo parque industrial, así como universidades y centros de investigación científica y tecnológica de excelencia. El tamaño de su población y de su PIB también es un elemento importante para las pretensiones de convertirse en un actor global.

A todo esto se agrega el hecho de que América del Sur es una zona de paz en la que, con excepción del conflicto colombiano, que por otra parte se ha reducido sensiblemente en los últimos meses, no se verifican situaciones de beligerancia, como sí ocurre en otras regiones del mundo. A diferencia de lo que sucede en buena parte del planeta, la región no se encuentra golpeada por conflictos étnicos o religiosos.

Finalmente, se trata de un continente que, en su diversidad, presenta referencias culturales comunes. La cercanía entre el español y el portugués crea un espacio de entendimiento y comprensión entre sus habitantes que no se encuentra en otras regiones del planeta.

Para lograr una integración que permita asegurar una presencia global, América del Sur necesita garantizar el crecimiento sustentable para enfrentar su mayor desafío: la persistencia de la pobreza y, sobre todo, de la desigualdad social. En la agenda –además de la cuestión social, pero ligada a ella– figura también la construcción de una infraestructura física y energética capaz de dar viabilidad y consistencia a la integración. No por casualidad esas cuestiones, junto con la

El contraste entre la conciencia de la necesidad de la integración y el ritmo lento en que esta avanza puede explicarse en buena medida por la diversidad de los procesos económicos, sociales y políticos que se desarrollan en cada uno de los países ■

creación de nuevos mecanismos financieros como el Banco del Sur, están en el centro de las discusiones de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), cuyo Tratado Constitutivo fue aprobado en mayo en la histórica reunión en Brasilia.

El contraste entre la conciencia de la necesidad de la integración y el ritmo lento en que esta avanza –sin hablar de los conflictos y retrocesos

eventuales– puede explicarse en buena medida por la diversidad de los procesos económicos, sociales y políticos que se desarrollan en cada uno de los países. A eso dedicamos las siguientes líneas.

■ En el Cono Sur

No se pretende construir aquí una tipología de países, procedimiento peligroso que tiende a aniquilar especificidades y producir falsas coincidencias o antagonismos. Sin embargo, es posible descubrir afinidades y diferencias históricas que ayudan a la comprensión del complejo mosaico que es América del Sur.

En ese sentido, se pueden establecer similitudes entre las situaciones de Chile, Argentina, Uruguay y Brasil, por un lado, e identificar los parecidos en la evolución de países como Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia, por otro.

Los cuatro países del Cono Sur sufrieron, en los 60 y 70, profundas crisis económicas y sociales que ocasionaron graves perjuicios políticos. Aunque con economías diferenciadas, enfrentaron en ese periodo la crisis de sus proyectos nacional-desarrollistas que, por medio de una industrialización sustitutiva de importaciones más o menos radical, habían producido una considerable transformación en la economía y en la sociedad, especialmente a partir de los años 30 y 40.

En la caída del vacilante reformismo del presidente João Goulart en Brasil, en las sucesivas *impasses* del peronismo argentino –desde el desplazamiento del general Juan Perón en 1955 hasta la metamorfosis de los 70–, en el final trágico de la experiencia del socialismo chileno o en el colapso del modelo de bienestar uruguayo se revelaron, aunque en forma diferenciada y alternada, los límites del proyecto nacional-desarrollista. En algunos casos, se verificó la incapacidad de generar crecimiento y estabilidad macroeconómica y lograr un proceso de distribución de la riqueza sostenible que atendiese las crecientes demandas de aquellos que ingresaban en la sociedad de masas en construcción. En otros casos, predominó la incapacidad de combinar desarrollo con democracia.

El golpe de 1964 en Brasil, la secuencia de aventuras militares en Argentina desde 1955 hasta 1983, el ascenso de Augusto Pinochet en Chile y la evolución autoritaria de Uruguay tuvieron como motor la voluntad conservadora de frenar las fuertes movilizaciones populares que demandaban reformas estructurales en el modelo hegemónico. El proceso de radicalización social y político que precedió los golpes de Estado en esos cuatro países, más allá de los contenidos ideológicos que asumió en cada uno –más a la izquierda o más a la derecha–, reflejaba los límites del modelo de desarrollo económico y político en curso.

La violencia de los golpes de Estado fue directamente proporcional al peso de los movimientos sociales, en especial de sus organizaciones sindicales y partidarias. Las dictaduras militares coincidieron en el rechazo a la democracia y a las prácticas e instituciones del Estado de derecho, pero mostraron grandes diferencias en lo que se refiere a las opciones de política económica elegidas. En Chile, Argentina y Uruguay se optó por una orientación neoliberal, con fuertes componentes antiindustrializadores reforzados por una profunda

apertura externa. Los militares brasileños, tras un breve ajuste en los primeros años de la dictadura, profundizaron, en cambio, el modelo nacional-desarrollista, aunque agravando sus características autoritarias y favoreciendo la concentración de la riqueza.

Las consecuencias fueron distintas: en los tres primeros países, la política neoliberal, además de golpear estructuralmente a las clases trabajadoras, descansó en una cruel represión política a las organizaciones populares. En Brasil, el desarrollismo de los militares –si bien golpeó a los sindicatos y a los partidos y grupos de izquierda– generó una expansión enorme de las capas trabajadoras que hizo que, a pesar de la represión mencionada, surgiera un sindicalismo de tipo nuevo, que a su vez fue el origen del Partido de los Trabajadores (PT).

Esas realidades diversas tuvieron consecuencias diferentes en el proceso de democratización que siguió al fin de las dictaduras en los cuatro países. La transición hacia la democracia ocurrió al mismo tiempo que la implementación de políticas de ajuste con las que supuestamente se buscaba enfrentar los desequilibrios macroeconómicos (la inflación aguda y el peso insostenible de la deuda externa). Esto, según se decía, sentaría las condiciones para la recuperación del crecimiento. En Brasil, el ajuste se aplicó más tarde, recién en los 90, debido justamente al peso de la movilización de los trabajadores y a la resistencia de sectores empresariales y de las clases medias.

Los resultados fueron, en todos los casos, opuestos a las promesas de los sectores conservadores. No se logró el equilibrio macroeconómico, como quedó emblemática y trágicamente demostrado en el caso argentino. Tampoco se consiguió construir las bases para un nuevo ciclo de crecimiento. Al contrario, se desnacionalizó y se desestructuró el aparato productivo, se remató el Estado, impidiéndole ejercer incluso una función regulatoria, y se degradaron las políticas públicas, mientras se criminalizaba a los movimientos sociales. El pensamiento único buscaba descalificar cualquier alternativa, teórica o política, que contrariara sus supuestos básicos.

El fracaso de esas políticas –que condujo a los cuatro países a una profunda crisis económica y social, cuando no institucional– provocó la ola renovadora que permitió las sucesivas victorias de la Concertación en Chile, los dos triunfos de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, la llegada al poder de Néstor Kirchner y la posterior elección de Cristina Fernández en Argentina, y la victoria de Tabaré Vázquez en Uruguay.

Las diferencias en las políticas económicas aplicadas en cada uno de los países corresponden menos a las posturas ideológicas de sus gobernantes que a condicionamientos nacionales que aconsejaban un tratamiento particular y realista de situaciones muy diferentes. Pero lo central, sin intención de ensayar un ejercicio de futurología o incluso de hacer previsiones de corto o mediano plazo, es que los cuatro países entraron en un círculo virtuoso de desarrollo que asocia crecimiento, distribución de la riqueza y fortalecimiento democrático.

Los cuatro países del Cono Sur entraron en un círculo virtuoso de desarrollo que asocia crecimiento, distribución de la riqueza y fortalecimiento democrático ■

La vulnerabilidad externa, que ocupó siempre un lugar central en la política sudamericana, aparece hoy de forma muy diferente. La mayoría de los analistas señala que la profundización de la actual crisis económica internacional no está teniendo –y no tendrá– el impacto destructor sobre América Latina que sí produjeron los episodios de crisis financiera de la década del 90.

■ ¿Un cambio de época?

El ímpetu reformador tiene en el área andina otra configuración histórica. En primer lugar, porque las economías de Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia son muy distintas de las del Cono Sur. Se trata de economías basadas en importantes fuentes energéticas –petróleo y gas– y en abundantes recursos minerales.

En buena medida, las clases dominantes de esos países no aprovecharon en el pasado el importante capital que representaban esos productos primarios para construir economías más complejas, mediante la incorporación de valor agregado al petróleo, el gas o los minerales. Tampoco utilizaron los excedentes de las exportaciones para desarrollar un sector agropecuario –tal como aconsejan las circunstancias– que permitiera atender, como mínimo, al mercado interno. Y fueron aún menos capaces de desplegar una iniciativa industrial consistente. En pocos casos, muy circunstancialmente, se aplicaron políticas redistributivas.

En realidad, ocurrió lo contrario. Se fortaleció una clase dominante básicamente rentista y parasitaria. Y el drama de la polarización social resultante se potenció, de forma explosiva, por el fuerte componente étnico presente en algunos países, como Bolivia, Ecuador o Perú.

La vulnerabilidad externa de las economías primario-exportadoras mineras es conocida. Ya en 1929 los efectos de la crisis económica mundial en América Latina demostraron que fueron ellas las más afectadas por aquel episodio. El impacto de las crisis estructurales o transitorias sobre el equilibrio fiscal del Estado es muy fuerte en los países andinos. La experiencia del «Caracazo» –como se conoció la rebelión popular desatada en 1989 en Venezuela en respuesta a las medidas aplicadas por el gobierno bajo presión del Fondo Monetario Internacional– es un ejemplo revelador. Pero no es el único.

En estos países, la clase dominante rentista construyó sistemas políticos excluyentes. Algunos aparentemente estables, como el venezolano, en los que los partidos tradicionales se alternaron en el poder durante décadas. Otros resultaron más inestables, como revelan las sucesivas crisis en Bolivia y Ecuador o la aventura fujimorista en Perú. Pero todos se mantuvieron cada vez más lejos de las reivindicaciones populares y se mostraron poco sensibles a las demandas provenientes de la base de la sociedad, en especial de los pueblos originarios.

Este cuadro explica la evolución reciente de los países andinos, marcada por la fuerte emergencia de los sectores populares en la política. Esa irrupción ocurre en un ambiente institucionalmente frágil, incluso en descomposición. No es casual –ni mucho menos resultado de un supuesto radicalismo– que en tres de esos cuatro países se haya planteado la necesidad de una Asamblea Constituyente para reorganizar las instituciones y ajustarlas a la nueva configuración sociopolítica.

Lo que una visión simplista y conservadora llama resurgimiento del «nacionalismo populista» en el área andina, no es más que la construcción de un nuevo equilibrio político ■

Lo que una visión simplista (desde el punto de vista teórico) y conservadora (desde el político) llama resurgimiento del «nacionalismo populista» en el área andina, al que se lo hace responsable de la desestabilización de la región, no es más que la construcción de un nuevo equili-

brio político. Analistas de Europa y Estados Unidos, pero también de la región, no reparan en que el nacionalismo latinoamericano es sustancialmente distinto del nacionalismo europeo. Mientras que en Europa el nacionalismo está asociado a las experiencias históricas del nacional-socialismo en Alemania, el fascismo en Italia, el franquismo en España y el salazarismo en Portugal, o a las recientes manifestaciones de chovinismo que se multiplican en el

Viejo Continente, en América Latina la situación es muy distinta. El nacionalismo tiene aquí un tono esencialmente antiimperialista que añade a los procesos de independencia política del siglo XIX una dimensión económica y social en el siglo XX.

El populismo, mas allá de las formas antidemocráticas que asumió coyunturalmente en algunas experiencias históricas en la región, produjo una considerable ampliación del espacio público que permitió el surgimiento de nuevos derechos, no solo económicos y sociales, sino también sustentados en valores simbólicos que apuntaron hacia una ciudadanía nueva y más amplia. La oposición que sufrieron en su momento el nacionalismo cardenista en México o el populismo peronista en Argentina por parte de los sectores más conservadores de la sociedad evidencia el arraigo que esas propuestas tenían (y hasta hoy tienen) en la conciencia de las clases subalternas.

Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, lejos de ser factores de inestabilidad, representan la posibilidad real de una nueva estabilidad, fundada no en la desigualdad e inequidad social ni en el sometimiento externo, sino en la soberanía nacional y popular. En ese sentido, independientemente de las diferencias de apreciación que pueda haber respecto de las experiencias en curso en Venezuela, Bolivia y Ecuador, es evidente que esos países viven mucho más que una época de cambios. Como dice Rafael Correa, se encuentran ante un cambio de época.

Los síntomas de inestabilidad que algunos detectan en esos ricos procesos políticos son fundamentalmente signos similares a los de otros cambios de época que se produjeron en la historia. E incluso la realidad peruana no es ajena a este cuadro. No por casualidad, en la segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales se enfrentaron dos proyectos de base popular: el reformismo aprista de Alan García y el proyecto reformista de Ollanta Humala.

■ Palabras finales

El carácter esquemático de estas notas se explica no solo por las limitaciones analíticas del autor; también por el ritmo acelerado del proceso de cambio político en curso en América del Sur, que además produce efectos de demostración que influyen también en otras regiones, como América Central. En cualquier caso, se intentó, con las limitaciones del caso, ofrecer un escenario posible para comprender las transformaciones que vive la región.

Esto tal vez ayude a entender una paradoja: el hecho de que el fuerte ímpetu reformista –económico, social y político– de América del Sur, que implica un impulso a los proyectos de integración regional, viene acompañado, al mismo tiempo, de tendencias centrífugas y de conflictos que crean dificultades a esta misma integración. El tema está fuera de los propósitos de esta reflexión, pero de todos se puede afirmar que la comprensión de los procesos que se desarrollan actualmente en América del Sur permitirá interpretar no solo las formulaciones más generales de la actual política exterior brasileña, sino también sus manifestaciones prácticas.

Los dilemas que vive la región no son el resultado de visiones realistas, por un lado, contra posiciones ideológicas y voluntaristas, por el otro. Tampoco son la consecuencia de dos izquierdas, una buena y otra mala. Sencillamente, reflejan percepciones –y sobre todo intereses– diferenciados, aunque para quienes se acostumbraron a una América del Sur monocorde esto pueda resultar chocante.

Muchos pensaban que la evolución sudamericana era una simple cuestión de destino. No perciben, o no quieren percibir, que la historia es, ante todo, una construcción humana. ☐

POLÍTICA **y gobierno**

Segundo semestre de 2008

México, D.F.

Vol. XV N^o 2

ARTÍCULOS: **Ma. Amparo Casar**, Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006. **Patricia Otero Felipe**, Selección de candidatos en los partidos panameños: Las primarias y sus impactos en el Partido Revolucionario Democrático. **Covadonga Meseguer y Fabrizio Gilardi**, Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. **Gonzalo Caballero Míguez**, El cambio institucional de la economía española del franquismo a la democracia: Un análisis histórico institucional. RESEÑAS: Carlos Moreno Jaimes, Francisco Sales Heredia, Raymond Robertson, Jonathan Hiskey, Patricio Navia, John Bailey.

Política y Gobierno es una publicación semestral de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Carretera México-Toluca 3655, Km 16,5, Lomas de Santa Fe, 01210 México, DF. Apartado postal 116-114, 01130 México, DF. Tel.: 727.9836/727.9800, ext. 2202. Fax: 570.4277/727.9876. Correo electrónico: <politicaygobierno@cide.edu>. Página web: <www.politicaygobierno.cide.edu>.