

América Latina hoy: imágenes y realidades

ABRAHAM F. LOWENTHAL

La imagen pública de América Latina que predomina en estos tiempos en los Estados Unidos, Europa, Japón y otras partes del mundo cambia rápidamente, mucho más rápido que las realidades fundamentales de la región.

Hace diez años —y hasta hace siete u ocho, al final de la "década perdida" de los años ochenta—, aún se analizaba con frecuencia a América Latina como una serie de "casos perdidos", de constantes fracasos que se suponía que estaban determinados por un atraso cultural. Se solían hacer comparaciones nada halagadoras entre Latinoamérica y Angloamérica, y en especial entre América Latina y el Este asiático. América Latina parecía destinada al rezago y los proyectos de desarrollo de la región siempre postpuestos para mañana.

Después, hace cuatro o cinco años, América Latina empezó a ser aclamada por el nuevo auge en que vivía. Una cantidad considerable de capital externo entró a la región —unos 40 mil millones de dólares anuales en promedio— cada uno de los primeros años de la década de los noventa. El estado de ánimo respecto a muchas de las economías latinoamericanas, en particular entre los inversionistas internacionales, llegó a ser decididamente positivo y hasta muy optimista en algunos casos.

Estos mismos extremos son los que han caracterizado el análisis externo del clima político de América Latina, sumamente crítico, durante las dictaduras de fines de los setenta y principios de los ochenta, y después exaltado a fines de los ochenta y principios de los noventa, a medida que la región fue avanzando hacia la democracia. Hace sólo unos años era común afirmar que, culturalmente, los latinoamericanos eran propensos al gobierno autoritario, y que la corrupción y la falta de responsabilidad pública estaba profundamente arraigada en ellos. Pero, con las transiciones democráticas latinoamericanas de fines de los ochenta, cambió la visión internacional de la política de América Latina. Cuando Bush era presidente hubo funcionarios estadounidenses que proclamaron que la región estaba evolucionando con gran rapidez y transformándose en el "primer hemisferio completamente democrático en la historia humana". Portavoces de la administración Clinton se valieron de una retórica similar para promover la Cumbre de las Américas en Miami en diciembre de 1994. Hubo extensas declaraciones sobre la naciente "comunidad" y la inminente "convergencia" en toda América.

Pero durante los tres últimos años han vuelto a surgir preocupaciones sobre el progreso de América Latina. El levantamiento de Chiapas en México el primero de enero de 1994 fue un recordatorio de los profundos problemas básicos de México que habían sido infravalorados por los defensores del Tratado de Libre Comercio a ambos lados de la frontera. Después, en menos de tres meses, el asesinato del candidato presidencial del PRI y, varios meses después, el de su secretario general provocaron preocupaciones graves y adicionales que se reflejaron en la caída vertiginosa de las reservas del país durante 1994. En Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y otras partes surgieron otros problemas graves. Las preocupaciones externas se incrementaron y acentuaron con la devaluación mexicana en diciembre de 1994, el derrumbe del peso y de la Bolsa de Valores que siguió, y con las caídas de precios que tuvieron lugar en 1995 a consecuencia del "efecto tequila" en otros países latinoamericanos.

Los alegatos y denuncias que sacudieron a México el año pasado —la más reciente fue la detención del recién nombrado zar antinarcóticos porque también él estaba al servicio de los narcotraficantes— han menoscabado aún más la imagen de toda la región. Ha sido lo mismo con el deterioro en Colombia, donde el presidente en turno ha sido acusado plausiblemente de recibir millones de dólares del cártel de las drogas. También ha sido nocivo el giro tipo ópera cómica de los acontecimientos en Ecuador, donde el flamante presidente Abdalá Bucaram ha sido destituido por el Congreso por supuesta corrupción y supuesta inestabilidad mental. El dramático secuestro de cientos de rehenes por la guerrilla en la residencia del embajador japonés en Lima, así como el trato brutal que recibieron los guerrilleros después de la entrada del temerario comando de rescate, también han perjudicado la reputación internacional de América Latina. Estos y otros incidentes han provocado la atención negativa de los medios en todo el mundo.

Una vez más, algunos observadores extranjeros han empezado a dar una imagen sombría de América Latina. Comentarios recientes de miembros del Congreso de los Estados Unidos sobre México —y sobre América Latina y los latinoamericanos en términos más generales— ilustran esta tendencia. Sucede lo mismo con la promoción de libros que recaen en estereotipos ya muy desacreditados sobre la inferioridad cultural de América Latina y que ponen fundamentalmente en duda la viabilidad de una asociación interamericana

Es importante ver en perspectiva tanto los adelantos de América Latina como sus desengaños, así como destacar la notable diversidad de la región. El recorrido general de América Latina en los noventa no debería provocar ni la retórica eufórica de los funcionarios públicos y promotores privados ni la desaprobación despectiva que se oye actualmente en algunas partes. La región está cambiando y desarrollándose en conjunto, pero de un modo sumamente irregular, desfigurada por hondas desigualdades y profundos obstáculos y, a pesar de todo, registra un mejoramiento significativo.

Tres virajes positivos

En los últimos años, en América Latina han tenido lugar sin duda tres virajes positivos: una concentración de la convergencia entre quienes elaboran las políticas económicas sobre los principios fundamentales de una política firme; la aceptación aún más universal de la democracia constitucional como un ideal; y una creciente disposición de los dirigentes latinoamericanos a la cooperación pragmática entre ellos y con los países industriales, incluido Estados Unidos.

A fines de los ochenta, la mayoría de los planificadores de la política económica latinoamericana habían llegado a compartir un diagnóstico general de las enfermedades fundamentales de la región y un conjunto de recetas para que recobrarla la salud. En toda América Latina y el Caribe, se llegó a coincidir en que era esencial controlar la inflación, aun y cuando esto significara una drástica reducción del gasto público. También se llegó a aceptar ampliamente que la sustitución de importaciones para el crecimiento económico –por mucho éxito que hubiera tenido en algunos países en los cincuenta y en los sesenta– se había agotado en todas partes; y que la recuperación de la región dependía primordialmente del fomento a las exportaciones, para lo cual se requería a su vez abrir mercados, tasas de cambio competitivas y poner fin a los diversos subsidios y a otras formas de protección.

También se llegó al acuerdo de que América Latina tenía que cortar radicalmente muchas de las actividades industriales y regulatorias estatales, privatizar la mayoría de las empresas públicas, facilitar mercados competitivos, estimular el sector privado y atraer la inversión extranjera. Aunque muchos la denominaron el "consenso de Washington", esta perspectiva ha sido suscrita de hecho por la mayoría de los latinoamericanos que elaboran la política económica y no sólo por las organizaciones internacionales con sede en Washington. El surgimiento de esta convergencia a nivel regional entre economistas y elaboradores de políticas económicas es un giro paradigmático de dimensiones históricas. También lo son algunos de los cambios institucionales importantes, como la inauguración de bancos centrales independientes y la privatización de la seguridad social.

El amplio acuerdo sobre el carácter deseable de la política democrática constitucional también ha sido sorprendente. Hace treinta años, a fines de los sesenta, las llamadas "vanguardias" de la izquierda y los "guardianes" de la derecha expresaron abiertamente su desdén por los procedimientos democráticos, con numerosos partidarios en ambos lados.

Pero en los últimos años, una amplia gama de la opinión latinoamericana ha llegado a reconocer el valor del gobierno democrático. En América Latina hoy casi todos aceptan que, para ser legítima, la autoridad gubernamental debe derivar del consentimiento irrestricto de la mayoría, verificado con regularidad mediante elecciones limpias, competitivas y con amplia participación. Las elecciones se han convertido en la norma en América Latina, rara vez ocurren golpes militares y se ha legitimado la presión multilateral para mantener los procedimientos constitucionales.

El giro regional hacia unas relaciones armoniosas con los Estados Unidos también ha sido inconfundible. Durante años, muchos Estados latinoamericanos definieron sus políticas externas expresando su independencia y hasta una franca oposición a Washington. No obstante, hoy los gobiernos latinoamericanos y muchos movimientos de oposición en América Latina buscan activamente vínculos más fuertes con Estados Unidos. México fue el que dio el paso más espectacular hacia la cooperación entre Estados Unidos y América Latina cuando el presidente Carlos Salinas de Gortari y su equipo empezaron en 1990 a pretender el TLC con Estados Unidos y Canadá. La mayoría de los demás Estados latinoamericanos pugnan por mejorar sus vínculos con los Estados Unidos, aunque siguen siendo cautelosos respecto al potencial que tiene Washington para recaer en perspectivas unilaterales, intervencionistas y punitivas. Sólo la Cuba de Fidel Castro se aferra a su postura antiestadunidense y es probable que hasta Cuba estuviera abierta a alguna forma de formalización de las relaciones con Estados Unidos si, por lo que parece, la política norteamericana no estuviera hecha por exilados cubanos en Miami.

Igualmente sorprendente, y comentado con menos frecuencia en Estados Unidos, es que los países latinoamericanos han ido girando hacia una cooperación económica y política cada vez más estrecha entre

ellos. Esto es cierto, en grados diferentes, en el Caribe, Centroamérica, la región andina y, sobre todo, en Sudamérica, donde el Mercosur –el acuerdo de mercado común que gira en torno a Brasil y Argentina– se ha convertido en un pacto cada vez más fuerte. Los países latinoamericanos ya no están tan involucrados como solían estarlo en escaramuzas fronterizas y otras recriminaciones bilaterales, y lo están mucho más en el comercio intrarregional, en las inversiones y en el intercambio cultural. La infraestructura para la integración regional –tanto humana como física– se ha fortalecido enormemente.

Estos giros hacia la economía de mercado, la política democrática y la cooperación, tanto intralatinoamericana como interamericana, no son accidentales ni inconexos. No son insignificantes ni tampoco son meramente cíclicos. Responden a profundas experiencias en América Latina durante la última generación y a un contexto mundial transformado radicalmente con el fin de la guerra fría, la desaparición de la ideología "socialista" y la globalización de la economía mundial.

Reformas en riesgo

Pero estos virajes tan importantes están aún en evolución y no durarán toda la década de los noventa en todos los países, al menos en su forma actual. Habrá tropiezos en el camino, desviaciones y trastornos.

La promulgación de reformas económicas, a nivel regional, orientadas al mercado fue engañosamente fácil. Era realmente pasmoso que se pudieran proclamar medidas tan similares con tanta prontitud en países sumamente diferentes, muchas veces por presidentes que en realidad habían hecho campaña en contra de esas reformas con anterioridad. Pero en la mayoría de los casos, esta convergencia debía mucho más a oposiciones débiles y desorientadas que a un consenso nacional de base amplia o a la inmovible convicción de dirigentes políticos. Salvo en Chile y tal vez en Argentina, la base política para algunas de las reformas económicas es aún bastante tentativa y está firmemente apoyada sólo por importantes tecnócratas y algunos segmentos, pero no todos, del sector privado; en muchos países, las reformas no tienen apoyo masivo, y ni siquiera amplio, de la clase media y van en contra de los sólidos beneficios adquiridos por la burocracia, los sectores económicos protegidos y los sindicatos.

A menos que las reformas económicas latinoamericanas generen pronto resultados demostrables y de amplia repercusión, puede que no todas adquieran solidez. En varios países tal vez haya cambios en la política, o al menos de acento y ritmo, a medida que se vaya percibiendo que la concentración del ingreso empeora, que el desempleo aumenta y que las divisiones sociales, económicas y étnicas se están ensanchando. A los gobiernos les será difícil, si no es que imposible, mantener el respaldo popular a las reformas si enriquecen únicamente a unos cuantos privilegiados y no ofrecen una promesa plausible de prosperidad a las masas. Fuertes redes de seguridad social y de servicios públicos mejores contribuirían a hacer las reformas más aceptables, pero esto es difícil de lograr cuando las propias reformas económicas, y años de crecimiento bajo y crisis fiscal, han menguado la capacidad del Estado para proporcionar servicios sociales.

El apoyo público titubeante a los programas económicos se ha hecho cada vez más evidente en gran parte de América Latina: en la expulsión del presidente de Ecuador, Bucaram, que en parte estuvo estimulada por la oposición a las reformas que acababa de introducir; en los estallidos de violencia en la provincia Argentina, la Colombia rural y el sur de México; en las crecientes protestas sociales y laborales en Colombia, República Dominicana, Ecuador, Paraguay, Venezuela y otras partes; en el porcentaje de votos drásticamente reducido que han obtenido varios presidentes latinoamericanos; y en los aumentos que han registrado los partidos de oposición en muchos países, incluidos los resultados espectaculares del FMLN en El Salvador. Claro está que estas fuerzas de oposición no son uniformes y las razones del avance que experimentan varían de un caso a otro, pero no se puede negar que los funcionarios que iniciaron las reformas estructurales han ido perdiendo terreno en varios países.

Es cierto que no se ha llegado a ningún consenso sobre un punto de vista alternativo, pero el paquete de políticas defendido por el "consenso de Washington" está recibiendo ataques. Un retroceso total a políticas estatales, al populismo demagógico y a la irresponsabilidad fiscal es muy poco probable, pero también lo es la aplicación uniforme de la ortodoxia del libre mercado. Puede que surja una nueva perspectiva, basada en la economía de mercado pero que incluya un papel más fuerte del Estado en el mejoramiento de la educación, la salud pública y los servicios sociales y en la reducción de la desigualdad.

Vulnerabilidad económica

Las economías latinoamericanas han dado pasos importantes hacia adelante, pero su éxito aún no está claro. Chile ha conseguido más de doce años consecutivos de un crecimiento impresionante después de largos años

de una reforma estructural dolorosa. No sólo en Chile, sino en toda América Latina, la inflación ha sido enfrentada con éxito, prerequisite para un crecimiento sustentable.

Pero la tasa total de crecimiento de América Latina durante los noventa ha sido modesta; es inferior a la de crecimiento promedio de la región de 1965 a 1979, muy inferior a las tasas de crecimiento del Este asiático en los últimos veinte años, y está muy por debajo de las que se requieren para reducir los niveles de pobreza. Aparte de Chile, sólo Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Panamá y Perú han sostenido hasta ahora tasas moderadas de crecimiento, con un promedio de más del 4% anual a lo largo de los noventa.

La afluencia de capital voluntario a varios países latinoamericanos a partir de 1990 ha sido alentadora en contraste con los años flacos de 1982 a 1989. Pero mucho del capital que ha entrado en América Latina, al menos hasta hace bastante poco, ha sido en valores en cartera más que en inversión directa. Gran parte de él se ha concentrado selectivamente en unas cuantas grandes empresas de bajo riesgo y puede ser retirado rápidamente, como ya se ha hecho, por fondos mutuos e inversionistas institucionales con alternativas a nivel mundial. Además, parte de él es probable que sea producto de la fuga de capitales que originalmente sacan de América Latina las élites y que tienen propensión a salir de nuevo siempre que hay contratiempos. Mucha de la inversión externa en América Latina se canalizó, a principios de los noventa, a la región debido en parte a las altas tasas de interés y a los aumentos repentinos de la bolsa de valores, así como a las tasas de interés relativamente bajas que predominaban en los países industriales. Incluso los ajustes menores, pero ascendentes, de las tasas de interés en los países industriales produjeron algunas salidas de capital de los mercados latinoamericanos en 1994 y 1995, y esto puede muy bien ocurrir de nuevo en 1997 si suben las tasas de interés en Estados Unidos.

Es igualmente perturbador que la dependencia que tiene América Latina del capital externo sea muy alta debido a que las tasas de ahorro e inversión en la región siguen siendo bajas, sobre todo en comparación con las de Asia, que son de casi el doble. La inversión externa directa en América Latina se ha ido expandiendo en sectores como energía, agricultura, turismo y telecomunicaciones. Pero la región necesita aumentos ulteriores e importantes de inversión si se quiere que haya un crecimiento sostenido, y esto puede ser difícil de lograr porque la competencia a nivel mundial por la inversión es muy fuerte.

Si el entorno externo de América Latina prestara más apoyo —es decir, si las tasas de crecimiento de todos los países industriales más importantes pudieran repercutir, si las tendencias proteccionistas internacionales se pudieran evitar, y si las tasas de interés pudieran mantenerse bajas—, habría buenas razones para esperar que la mayoría de las economías latinoamericanas avanzaran de modo ininterrumpido el resto de los noventa, pero estas circunstancias internacionales propicias están lejos de estar garantizadas. Las perspectivas económicas de América Latina a mediano plazo son positivas pero mesuradas.

Gobierno democrático: lucha a contracorriente

El giro regional hacia la democracia es también sumamente vulnerable. El repudio al gobierno autoritario en los ochenta fue decisivo, pero en varios países se ha vuelto a la práctica autoritaria. En realidad, en la actualidad, existe un gobierno democrático efectivo sólo en unos cuantos países —Chile, Costa Rica, Uruguay y el Caribe de la Commonwealth—, donde las tradiciones democráticas ya están implantadas desde hace treinta y cinco o cuarenta años.

El giro de Perú a un gobierno autoritario —encubierto por un fino velo— mediante el autogolpe del presidente Alberto Fujimori en 1992, tal vez sea único debido al consenso nacional contra el movimiento extremista Sendero

Luminoso, a la amplia desconfianza hacia la mayoría de las instituciones y al estilo inusual de liderazgo del propio Fujimori. Pero la amenaza al gobierno democrático no se limita de ninguna manera a Perú. El extendido repudio de los partidos venolozanos establecidos sentó las bases para la destitución eventual del presidente Carlos Andrés Pérez y después, para el regreso a la presidencia del antiguo presidente Rafael Caldera, que la ganó como candidato independiente frente a los dos partidos establecidos con el apoyo de sólo un 17 por ciento del electorado, en un país donde se supone que el voto es obligatorio. La destitución melodramática del presidente Bucaram en Ecuador fue extraconstitucional a todas luces. Algunas de las maniobras de Carlos Menem en Argentina han estado al borde de la anticonstitucionalidad.

Con un presidente electo muy habilidoso, el exsenador y ministro de Hacienda Fernando Henrique Cardoso, y con un consenso nacional cada vez mayor a favor de reformas económicas y políticas importantes, hoy Brasil está en su momento más prometedor y esperanzador en muchos años. Pero al país le queda aún mucho para ponerse al día después del fracaso de varios presidentes, partidos extraordinariamente débiles,

delincuencia desenfrenada en las calles, violencia rural y represión policiaca. Que el presidente electo Fernando Collor pudiera ser depuesto pacíficamente en 1973 por latrocinio, y que se pudiera recomendar la expulsión de dieciocho miembros del Congreso por haber aceptado sobornos y comisiones, mostró la flexibilidad del Brasil y el respeto público a los procedimientos y a las normas constitucionales, así como la fuerza de la prensa y de otros grupos cívicos. Pero este falso inicio de la democracia brasileña pagó su precio e hizo muy difícil al país más grande de América Latina aprobar y poner en práctica políticas coherentes.

La corrupción y la violencia asociadas al narcotráfico han ido socavando la autoridad estatal en Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, Venezuela, Surinam y muchas islas del Caribe, además de México y partes de Brasil. La violencia de la guerrilla sigue erosionando u obstaculizando el gobierno democrático no sólo en Perú, sino en Colombia y el sur de México, y acaba de terminar hace poco sólo en Guatemala. En gran parte de América Latina, las relaciones entre civiles y militares siguen siendo un problema no resuelto y exacerbado por los efectos drásticos de la austeridad de presupuesto para salarios y emolumentos a los militares, y por la incertidumbre sobre el papel de las fuerzas armadas en un entorno mundial de cambio. En muchos países, los principios fundamentales del gobierno democrático están ausentes: el imperio de la ley, la responsabilidad pública, la seguridad personal y el respeto a los derechos humanos.

A más de ochenta años de una revolución librada con el objetivo de "sufragio efectivo, no reelección", México en particular dista mucho aún de un verdadero "sufragio efectivo" o de ofrecer una justicia igual y apegada a la ley en todo el país. No es posible fortalecer la confianza en el imperio de la ley con la serie mareante de alegatos, revelaciones y rumores. Es difícil estar seguro de si los traumas actuales de México intensificarán en definitiva las perspectivas de una reforma política significativa y de una aperturademocrática auténtica –como lo indica el curso de las elecciones de julio de 1997– o de si acabarán produciendo una reacción violenta y autoritaria. Cualquiera de ambos caminos parece posible y depende mucho de cómo se ajuste México a los resultados de las elecciones de julio.

En suma, aunque algunos observadores han hablado de una gran ola de democratización en América Latina, muchos países latinoamericanos de hecho siguen combatiendo una fuerte resaca. Hay signos importantes de progreso –un fortalecimiento de la sociedad civil, incluyendo la prensa y las organizaciones no gubernamentales; más oportunidades para los pueblos indígenas; y una participación y representación más amplia para las mujeres–, pero queda mucho por lograr. País tras país, los sondeos muestran que la mayoría de la gente está en favor de la "democracia" como forma de gobierno, pero el escepticismo es cada vez mayor respecto a todas las instituciones políticas democráticas. *La dura realidad es que la democracia representativa no se está "consolidando" positivamente en gran parte de América Latina, y en muchos casos porque en realidad aún se ha de construir.* La estabilidad política sostenida y basada en instituciones legítimas y apreciadas como tales no se ha alcanzado aún.

La cuestión social

Las posibilidades que tiene América Latina de sustentar progresos económicos y políticos dependen en parte de la superación de la pobreza y de las enormes desigualdades, pero estos problemas no han desaparecido y en realidad han empeorado en muchos países en los últimos diez años, después de los importantes logros de los años sesenta y setenta. Según estadísticas de la otro, hoy son muchos los países latinoamericanos que viven a niveles de pobreza como hace diez años, aunque ha habido progreso en varios países. Unos 200 millones de personas sobreviven sin cubrir las necesidades básicas según definiciones de la otro; muchas de estas personas subsisten en la extrema pobreza, incapaces de mantener la ingestión mínima de calorías que requiere la salud humana.

Después de más de una década de represión, de programas de austeridad y de ajustes estructurales, millones de latinoamericanos, que antes pensaban que habían llegado a ser clase media, se han empobrecido de nuevo. Las reformas económicas han proporcionado grandes beneficios a unos cuantos, pero a corto plazo han reducido el empleo y los salarios reales, y han aumentado la incertidumbre para muchos.

En América Latina, las divisiones se han vuelto mucho más agudas. La brecha entre la "casta adelantada" de los que viven en el siglo xxi, con teléfonos celulares y conexiones de Internet, y los que viven en el siglo xix o incluso más atrás no deja de ensancharse. La distribución del ingreso, mucho más desigual en América Latina que en ninguna otra parte del mundo en la práctica, ha llegado a ser aún más desigual en la mayoría de los países. Los efectos de la disminución de inversiones en salud y otros servicios a mediados de los ochenta se resienten ahora en una serie de países. Muchos de los pobres latinoamericanos pasan hoy literalmente por tiempos de cólera, y de tuberculosis, malaria y otras enfermedades infecciosas.

En muchos países latinoamericanos, la "cuestión social" está adquiriendo dimensiones críticas. La

desintegración social se refleja en prácticas tan horribles como el secuestro por rescate, la venta o el asesinato de niños y la delincuencia desenfrenada en las calles. Estas sórdidas realidades reflejan, y a su vez alimentan, un alto grado de frustración y alienación. La emigración ha prosperado, incluso en países en los que hasta ahora no se había dado. Las insurgencias siguen siendo una amenaza en varias naciones. Todas estas circunstancias reflejan condiciones para la volatilidad y no para un progreso firme y seguro.

Las posibilidades de que América Latina enfrente con éxito su programa social tal vez dependan significativamente de fuerzas políticas a las que se opusieron hace mucho los Estados Unidos en el contexto de la guerra fría. Hoy en muchos países latinoamericanos hay espacio político para programas que acepten las reglas políticas democráticas y los principios fundamentales de la doctrina económica moderna, pero estos países enfrentan cuestiones de equidad, educación y servicios sociales que hasta la fecha han sido dejadas de lado por muchos de los tecnócratas en el poder. La nueva generación de dirigentes latinoamericanos, muchos de ellos procedentes de lo que alguna vez fue la izquierda, está respondiendo a la difundida frustración ante el fracaso de las reformas económicas para aliviar la pobreza de las masas o para evitar la pauperización de la clase media. Pero queda por ver si estos dirigentes pueden desarrollar programas de acción y construir un consenso sustentable para ponerlos en práctica. La presidencia de Cardoso en Brasil es una prueba crucial en un país que por sí solo representa más de una tercera parte de la población latinoamericana y casi dos quintas partes de su producción económica.

Es cada vez mayor el consenso de que la educación, la equidad y una participación y competitividad políticas mayores pueden y deben reforzarse mutuamente, pero la tarea de forjar políticas eficaces que enfrenten estos problemas es amilanante. La necesidad de una reforma educativa y de una inversión sustancialmente mayor en la educación es crítica porque las tecnologías de la economía mundial dejarán a los que carecen de educación más y más rezagados.

Perspectivas a mediano plazo

Los más optimistas respecto a América Latina suelen mencionar Chile como un anteproyecto del futuro: buen crecimiento con políticas democráticas estables, aunque perjudicadas por la influencia que siguen teniendo Pinochet y las esferas reservadas que entronizó en la Constitución de 1980. Pero es un error proyectar el éxito de Chile en haber logrado un crecimiento económico sostenido y la estabilidad política democrática como mecanismo de predicción infalible de cómo evolucionará toda la región. Chile ha tenido varias ventajas históricas, de las cuales la menor no es el legado de varias generaciones de política democrática.

Los países de América Latina y el Caribe no forman simplemente parte de un espectro que pasa ineluctablemente, en un orden establecido, por las mismas etapas de desarrollo. Sus caminos son diferentes y es probable que en el futuro difieran aún más.

Por ejemplo, aún antes del TLC, más del 70 por ciento del comercio mexicano era con los Estados Unidos y más del 6 por ciento de la fuerza de trabajo mexicana trabajaba en Estados Unidos, con envíos de miles de millones de dólares cada año a su país de origen. Hoy la cifra de concentración comercial ha subido al 80 por ciento: en los últimos treinta años, el sur de California y el norte de México se han conectado aún más demográfica, económica, social, cultural y políticamente. El TLC en muchos aspectos reconoce y ofrece la estructura para un proceso de "integración silenciosa" que se inició hace décadas y que se está volviendo cada vez más estrepitoso.

En las islas del Caribe es evidente una tendencia similar a la integración estadounidense. Las líneas aéreas y las compañías telefónicas de Estados Unidos tratan al Caribe como si fuera territorio nacional y no extranjero. Es difícil definir la frontera entre el continente y el Caribe en términos cotidianos, pero no cabe duda de que está al norte de Miami.

Si bien tanto México como muchas islas del Caribe y partes de Centroamérica se han ido integrando de muchas maneras a los Estados Unidos a nivel funcional, Argentina y Brasil han ido alimentando el Mercosur; Chile no ha cesado de diversificar sus lazos con todo el continente americano, Asia y Europa; y Perú ha ido construyendo sus conexiones con Asia.

En muchos aspectos es menos sensato que nunca generalizar sobre América Latina y el Caribe en términos económicos, sociales, étnicos, políticos o geopolíticos. Hay enormes diferencias entre los países de esta región y pocas generalizaciones que se apliquen a todos ellos. Muchas de las declaraciones que se hacen sobre América Latina en los medios de comunicación se aplican, en el mejor de los casos, sólo a algunos países.

Pero hoy, muchos de los países latinoamericanos y del Caribe, si no es que todos, comparten dos tensiones

internas difíciles. Una es la existente entre los imperativos de la liberalización política y los de la económica; entre la apertura de una política democrática y la economía de mercado. Por razones de experiencia nacional y de ideología, en los Estados Unidos muchas personas piensan que esos procesos no sólo son compatibles, sino que están necesariamente relacionados, como las dos caras de una misma moneda, unidos por los elementos de la libertad de elegir y el imperio de la ley. Pero en las circunstancias actuales de América Latina –como en las de Europa del Este y Central, de Rusia y del Este asiático–, las exigencias de un pueblo impaciente y las demandas de las élites económicas no son fáciles de reconciliar, por lo menos a corto y mediano plazos. Se necesita un extraordinario arte político para construir las coaliciones necesarias para manejar estas tensiones con éxito, y esta habilidad sigue siendo muy escasa en todas partes. El Brasil de Cardoso parece que está haciendo frente, hasta ahora con habilidad, a este enorme problema; el último y espectacular fracaso de Carlos Salinas de Gortari en México tuvo en parte su origen en el desequilibrio entre la transformación económica y la continuidad política.

Una segunda tensión importante es la existente entre modernizar los Estados y liberarlos de un exceso de funciones y de personal por una parte, y fortalecer su capacidad de ofrecer servicios públicos cruciales y de ejercer una autoridad legítima por otra. En los últimos años, las reformas para dar marcha atrás a políticas estatales fallidas, combinadas con la crisis fiscal, han debilitado a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y, por lo tanto, hoy se coincide en que la construcción de una capacidad estatal efectiva y eficiente –en vez de recortar aún más el Estado– es una tarea central.

El logro de un equilibrio

En suma, no está para nada claro si –y cuándo– todos los países latinoamericanos y del Caribe podrán superar los innumerables puntos críticos que deben negociar con éxito para asegurar un desarrollo económico sustentable junto con un ejercicio de gobierno democrático efectivo y perdurable. La euforia respecto a América Latina –propagada en los últimos años por los fondos mercantiles nacies, los consejos para la promoción de inversiones y una serie de páginas editoriales importantes– ha sido tan injustificada como lo fue el pesimismo indiscriminado.

No obstante, el nuevo pesimismo que empieza a filtrarse en algunas partes está también fuera de lugar. Las diferentes dificultades que sufre América Latina en la actualidad no tienen por qué desencadenar un nuevo ciclo de decadencia. Si así sucede, será sobre todo porque intereses internacionales exagerados e insuficientemente diferenciados –en los Estados Unidos, Canadá, Europa y Japón– contribuyen a que se produzcan profecías que se autocumplen, sobre todo con la reducción de la afluencia de capitales a la región.

En los próximos años es posible que América Latina sufra reveses importantes: estancamiento económico en algunos países, nueva inflación en otros, inestabilidad política o gubernamental, más delincuencia y violencia, y quizás la reversión a un gobierno autoritario en algunos casos. Es peligroso barrer estas posibilidades reales y esconderlas bajo la alfombra.

Pero también es un error ignorar lo que se ha ganado a nivel social, económico, político y de gobierno en muchos países latinoamericanos. En un mundo de incertidumbre, América Latina ha demostrado una notable capacidad de progreso positivo, incluso enfrentando graves obstáculos. La región ha avanzado claramente en los últimos años. En algunos países está más cercano que en otros un futuro más luminoso, y en algunos casos tal vez el panorama se oscurezca aún más antes de amanecer, pero en general, las perspectivas de América Latina hoy son prometedoras, sobre todo en los países más grandes. El reconocimiento internacional de la diversidad y el progreso de Latinoamérica, y una mejor perspectiva de los retrocesos periódicos, seguramente reforzarían las expectativas de la región.

Traducción: *Este País*.

El autor es presidente fundador del Pacific Council on International Policy, un foro internacional independiente y no partidista con sede en la Universidad de California del Sur en Los Angeles, que se centra en las tendencias mundiales de importancia particular para el oeste de los Estados Unidos. Es profesor de relaciones internacionales en la citada universidad, y fue director fundador de Diálogo Interamericano, el primer grupo de intelectuales dedicados a temas del Hemisferio Occidental. También fue creador del Programa de América Latina en el Woodrow Wilson International Center for Scholars en Washington.

Quejas y recomendaciones de la CNDH

