

CONSTRUCCIÓN Y PAPEL DE LOS DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES

HACIA UN *IUS CONSTITUTIONALE COMMUNE*
EN AMÉRICA LATINA

ARMIN VON BOGDANDY
HÉCTOR FIX-FIERRO
MARIELA MORALES ANTONIAZZI
EDUARDO FERRER MAC-GREGOR
(Coordinadores)



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 615

Coordinadora editorial: Elvia Lucía Flores Ávalos
Asistente editorial: Karla Beatriz Templos Núñez
Revisión y formación en computadora: Karla Beatriz Templos Núñez

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR AUSLÄNDISCHES
ÖFFENTLICHES RECHT UND VÖLKERRECHT
INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
MÉXICO, 2011

CONTENIDO

Presentación. Construcción y papel de los derechos sociales fundamentales. Hacia un <i>ius constitutionale commune</i> en América Latina	XI
Democracia y diferencia en América Latina: ¿imposibilidad de un <i>ius commune</i> ?	1
Andrés MALAMUD	
La justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales en Colombia. Aporte a la construcción de un <i>ius constitutionale commune</i> en Latinoamérica	17
Rodolfo ARANGO	
La proyección de la jurisprudencia y resoluciones de los órganos de aplicación de derechos económicos, sociales y culturales en el plano interamericano por los Tribunales Constitucionales. Perspectiva argentina	35
María Sofía SAGUÉS	
La metamorfosis del trato de los derechos económicos y sociales en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. Los avances del asunto <i>Acevedo Buendía vs. Perú</i>	107
Laurence BURGORGUE-LARSEN	

Primera edición:xxxxxx de 2011

DR © 2011, Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN

El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: ¿hacia una aplicación más efectiva de los derechos sociales?	129
Rainer GROTE	
Las formas argumentativas con base en la categorización como alternativa a la ponderación: protección del contenido esencial de los derechos humanos por parte del Comité de Derechos Humanos de la ONU y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos	151
Jochen VON BERNSTORFF	
La CIDH como espacio para el activismo legal transnacional: acercamiento en materia de DESCAs	181
Jorge Ulises CARMONA TINOCO	
¿Son los derechos sociales sólo aspiraciones?: perspectivas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	197
Gonzalo AGUILAR CAVALLO	
Luchas (trans)constitucionales: redes de litigantes estratégicos	235
Evorah CARDOSO	
La protección de los derechos sociales en la Unión Europea: sobre el papel <i>cuasiconstitucional</i> del Tribunal de Justicia	251
José MARTÍN Y PÉREZ DE NANGLARES	
La jurisprudencia europea sobre derechos sociales	281
Luis JIMENA QUESADA	
La protección de los vulnerables: un ejemplo de gobernanza posnacional	313
Armin VON BOGDANDY	

Protección de los derechos sociales: retos de un <i>ius commune</i> para Sudamérica	339
Flávia PIOVESAN	
El "control de convencionalidad" en el sistema interamericano, y sus anticipos en el ámbito de los derechos económico-sociales. Concordancias y diferencias con el sistema europeo	381
Néstor Pedro SAGÜÉS	
Una clasificación de los derechos de la justicia social	419
Jorge CARPIZO	

noamericano, como lo demuestra, una vez más, la presente obra. Y a la doctora Elvia Flores, jefa de publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y a todo su equipo de trabajo, por su dedicación, esmero y cuidado para que esta obra estuviera editada a un año de distancia del anterior encuentro.

LOS COORDINADORES

Ciudad de México y Heidelberg, otoño de 2011

DEMOCRACIA Y DIFERENCIA EN AMÉRICA LATINA:
¿IMPOSIBILIDAD DE UN *IUS COMMUNE*?*

Andrés MALAMUD

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Nacionalismo*. III. *Populismo*. IV. *La estructura económica primario-exportadora*. V. *Democracia (y nueva estabilidad)*. VI. *La movilización política de las entidades étnicas*. VII. *Estrategias de inserción global: ¿hacia una mayor fragmentación?* VIII. *Conclusiones: hacia una divergencia creciente*. IX. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

En décadas recientes, América Latina experimentó una serie de transformaciones sociopolíticas de gran alcance. Sin embargo, la naturaleza y universalidad de estos cambios son con frecuencia exageradas o mal interpretadas. En este artículo argumento que ha habido continuidades tan significativas como las transformaciones. Defino primero tres elementos de continuidad: nacionalismo, populismo y una estructura económica basada en la exportación de bienes primarios. En segundo lugar analizo tres elementos de cambio: el arraigo de la democratización, la movilización política de las entidades étnicas y la adopción de estrategias dispares de inserción internacional. La cuestión fundamental, sin embargo, es que ni las continuidades ni las transformaciones han sido generalizadas, sino que se han distribuido heterogéneamente a lo largo del territorio latinoamericano. En consecuencia, las perspectivas para la región son de creciente fragmentación y

* Una versión anterior de este capítulo fue publicada como "Divergencias en ascenso: viejas y nuevas fracturas en América Latina", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* [Sevilla] 11(21), 125-39, 2009. Agradezco a Alexandra Barahona de Brito y Gustavo Emmerich por sus comentarios.

divergencia. La consolidación de un *ius commune* sobre semejante sustrato, si nunca fue fácil, resulta cada vez menos probable.

II. NACIONALISMO

A lo largo de la última década, candidatos a la izquierda del espectro ideológico han ganado la mayoría de las elecciones presidenciales en América Latina. Después de una década de políticas que favorecieron al “capital”, varios observadores piensan que el retorno a un discurso más sensible a las necesidades de los menos afortunados era previsible. Sin embargo, se torna cada vez más claro que este reflujo ideológico no tiene solamente una variante, sino al menos dos. Por un lado hay países gobernados por partidos internacionalistas y socialdemócratas, y por el otro, gobiernos más orientados al nacionalismo que a la izquierda, que alegan representar al pueblo o la nación antes que a los intereses de una parte. La llegada al poder del segundo grupo comparte dos características: la precedencia de una grave crisis política y, sobre todo, el aprovechamiento posterior de una inesperada abundancia de recursos (Weyland, 2007). Los ejemplos del primer caso incluyen a Brasil, Chile y Uruguay; los del segundo, a Bolivia, Ecuador y Venezuela.

En 2006, los peruanos tuvieron que escoger entre la opción socialdemócrata, representada por Alan García, y la nacionalista, liderada por Ollanta Humala. La victoria de uno o del otro podía cambiar el equilibrio de poder entre estas dos versiones de la izquierda latinoamericana. En los meses anteriores a la elección, la opinión pública cambió alimentando una reevaluación positiva del gobierno del presidente saliente, Alejandro Toledo, una opinión menos positiva de Bolivia y Venezuela, y una más estrechamente identificada con los Estados Unidos. Este “giro a la derecha” era parcialmente el producto del sostenido crecimiento económico, aunque la incontinencia verbal de Humala y su familia y las interferencias de Hugo Chávez también jugaron su parte. El resultado de las elecciones propinó un severo golpe al bloque nacionalista. La victoria de García dejó claro que el eje Chávez-Morales y su capacidad para ejercer atracción regional habían alcanzado sus límites. No se puede ignorar que políticas como las adoptadas en Venezuela y Bolivia son posibles en países que exportan gas y petróleo, pero resultan menos aplicables en aquéllos que deben generar la riqueza en vez de extraerla de las profundidades. La revancha de Humala contra Keiko Fujimori en 2011 confirmó este diagnóstico: para vencer, el presidente electo debió despegarse completamente de Chávez y erigir al ex presidente

Lula como referencia de liderazgo, con lo cual logró el apoyo en la segunda vuelta del mismísimo Mario Varga Llosa.

La decisión del presidente boliviano Evo Morales, de nacionalizar las reservas de hidrocarburos no produce, sino que más bien refleja, una transformación importante. Hace pocas décadas, “la maldición” latinoamericana era “el deterioro de los términos de intercambio”. Esto significaba que los recursos naturales exportados por la región siempre reducían su valor, mientras los artículos industriales manufacturados importados eran cada vez más caros. Esto ya no es así: “la Revolución Bolivariana”, si tal cosa existe, está basada en los altos precios internacionales del petróleo y el gas. La exportación de materias primas es, a corto plazo, una ventaja. En el largo plazo, sin embargo, puede no serlo. Lo que los economistas llaman “la maldición de los recursos” sugiere que los países que confían en un solo recurso natural predominante no logran desarrollarse económicamente. La evidencia histórica también muestra que tener petróleo como fuente principal de la renta nacional entra en contradicción tanto con la existencia de instituciones fuertes como con las libertades civiles. No existen las petro-democracias.¹

El movimiento de Morales es ilustrativo de otra novedad. El sentimiento anti-estadounidense es todavía fuerte en Sudamérica, pero el nuevo imperialismo es brasileño y español. Cuando el gobierno boliviano decidió nacionalizar el petróleo, envió tropas para rodear las oficinas de Petrobrás y de Repsol-YPF. Las compañías acusadas de explotar recursos bolivianos y de pagar precios injustos no eran ni Exxon ni Texaco: las víctimas de “la decisión soberana de Bolivia” (Lula *dixit*) son empresas de dos países que están entre sus amigos extranjeros más cercanos. Las frases *españoles, fuera* y *brasileiros, vão para casa* han reemplazado la de *yankee go home* del pasado. A gobiernos progresistas, como los de Lula y Rodríguez Zapatero, les costó entender que se pueden haber convertido en imperios explotadores del tercer mundo; pero es así como los perciben los pobres a quienes alegan ayudar. La influencia de Chávez fue evidente en la decisión de nacionalizar adoptada por Morales. La ironía es que, mientras Bolivia llevó a cabo políticas que afectaron los intereses de empresas de países amigos, Venezuela continúa vendiendo la mayor parte de su petróleo a Estados Unidos.

¹ Esto no quiere decir que no haya democracias con petróleo, como es el caso de Noruega y el Reino Unido: pero en esos países la fortaleza insitucional precedió al *boom* petrolero, la economía está diversificada y los hidrocarburos no constituyen el único bien exportable.

En Europa, el nacionalismo promovió la concentración territorial mediante la creación y consolidación de los Estados nacionales. En América Latina, donde las fronteras han sido considerablemente estables durante siglos, el fervor nacionalista no contribuye a la creación de nuevos Estados sino a separar los existentes, incluso si son contiguos y amistosos.

III. POPULISMO

Mussolini solía decir que “gobernar a los italianos no es difícil, es inútil”. Tras esta referencia histórica hay un concepto político, referido al espíritu caótico y rebelde de los italianos, que podría aplicarse a otros pueblos latinos. El corolario es que, si gobernar es inútil, las instituciones de gobierno son inútiles también.

Los parlamentos, elecciones y partidos se tornan, así, ornamentos innecesarios. Quienquiera que le resulte familiar la historia del fascismo y su figura fundadora será consciente de que los fascistas no estaban resignados a la anarquía. Lo que ellos promovieron no fue el gobierno, sino el liderazgo. Se trataba de dirigir a la gente hacia el destino diseñado por el líder, no de negociar acuerdos o establecer reglas compartidas. El fascismo era una versión extrema de un fenómeno más amplio —el populismo— que puede ser definido como la estrategia o el régimen político que postula una relación directa, no mediada institucionalmente, entre el líder y las masas (Weyland, 2001).

Se está comenzando a hablar de populismo en América Latina otra vez, porque los líderes carismáticos han regresado (Freidenberg, 2007; Malamud, 2010). Pero los países de la región pueden ser diferenciados de acuerdo a la forma en que se desempeñaron durante la liberalización de la década de los noventa. Por un lado, están aquellos que crecieron y se integraron de manera eficiente a la economía global. Chile es el arquetipo, pero Brasil también está en este grupo. Luego, están aquellos que exhiben resultados mediocres, como México y Perú, y finalmente los que obtuvieron resultados catastróficos, como Argentina y Venezuela.

Se repite, a menudo con cierta impunidad, que América Latina “gira a la izquierda”. Pero hay que ser más precisos. Tanto Chávez como Lula se llaman a sí mismos progresistas, pero sus posiciones sobre la economía de mercado, las relaciones con Estados Unidos o la proliferación nuclear son diferentes. Además, cuando se trata de las instituciones, sus opiniones están en las antipodas. Lula ha defendido el desarrollismo de gobiernos militares pasados y ha mantenido la política económica de Fernando Henrique Car-

doso. Chávez, por el contrario, ha cambiado la Constitución, la bandera e incluso el nombre de su país, rechazando el pasado y proclamando una revolución continental. Pocos acusan a Lula o a su sucesora, Dilma Rousseff, de populistas; pero tanto partidarios como detractores de Chávez afirman que éste lo es, sea en tono de elogio o de crítica.

¿Cuál es la diferencia entre centro-izquierda y el populismo? Éste no es el lugar para desarrollar un debate conceptual, pero consideremos la evidencia empírica: donde uno encuentra la primera, el último no suele estar presente y viceversa. Los partidos que gobiernan en Bolivia, Ecuador y Venezuela son llamados populistas, y es de notar que estos países carecen de partidos con alguna relevancia que se ubiquen en el espectro de centro-izquierda. Por el contrario, pocos aplicarían el calificativo de populistas a los gobiernos de centro-izquierda de Brasil, Chile y Uruguay o a sus principales opositores. Esto sugiere que el populismo es un rasgo de los países más que de los partidos, y por tanto da lugar a la siguiente pregunta: ¿qué es lo que tienen en común los llamados países populistas que los separa de los demás? La respuesta es: democracias limitadas e inestabilidad institucional.

Formulado de diferente manera, los movimientos que son denominados populistas, ya sea crítica o apologeticamente, florecen en sociedades que no han sido capaces de estabilizar sus instituciones políticas. En estos casos, los presidentes pueden ser removidos indistintamente por medio de elecciones o de protestas masivas. Por el contrario, en países donde los gobiernos cambian únicamente de acuerdo a procesos institucionalizados y de rutina, tales como las elecciones, virtualmente no hay discusión sobre populismo.

El populismo está, en síntesis, re-emergiendo, pero no solamente como respuesta al fracaso de las reformas neoliberales, sino como consecuencia de instituciones gubernamentales frágiles. A pesar de las diferencias con el pasado, sin embargo, éste fenómeno político no es nuevo en la región: tal vez no sea homogéneo, pero sí endémico.

IV. LA ESTRUCTURA ECONÓMICA PRIMARIO-EXPORTADORA

El saber convencional afirma que la riqueza de un país se relaciona directamente con sus recursos naturales: mientras más petróleo tenga un país, o más tierra fértil, minas de oro o reservas de agua potable, más rico será; pero el saber convencional está equivocado (Karl, 1997).

En la Francia del siglo XVIII emergió la escuela fisiocrática de economía. Los fisiócratas creían que la única actividad generadora de riqueza era la agricultura, en oposición al mercantilismo, que enfatizaba el comercio.

Estos pensadores no creían que el sector manufacturero, que ahora nosotros llamaríamos industrial, pudiera agregar algún valor significativo a las materias primas. Su punto de vista era que la riqueza venía de la tierra. Asombrosamente, 300 años después, muchas personas —entre el público general y el periodismo de opinión, si no ya entre los economistas— todavía mantienen una visión similar.

Un ejercicio comparativo es suficiente para demoler el argumento que asocia la abundancia de recursos naturales con la riqueza nacional. Pongamos en una columna todos los países en orden decreciente de riqueza y luego reagrupémoslos en otra, de acuerdo a su dotación de recursos naturales. Ahora comparemos. Según el ranking del Banco Mundial de 2005, los diez países más ricos, medidos de acuerdo a su ingreso per cápita neto, fueron Luxemburgo, Estados Unidos, Noruega, Suiza, Irlanda, Dinamarca, Austria, el Reino Unido y Bélgica. Ahora consideremos los diez países con las reservas de petróleo más grandes: Arabia Saudita, Canadá, Irán, Irak, Emiratos Árabes, Kuwait, Venezuela, Rusia, Libia y Nigeria (Agencia Central de Inteligencia, 2007). El petróleo es posiblemente el recurso natural de más demanda en el planeta, pero su distribución está concentrada en pocas manos. Si la relación entre los recursos naturales y la riqueza de las naciones fuera positiva, se esperaría que los dos grupos de países listados arriba coincidirían, al menos parcialmente. Eso no es así.

Es verdad, no obstante, que entre las naciones en el primer grupo hay algunos importantes exportadores de petróleo, como es Noruega. También es verdad que entre los países en el segundo grupo hay algunos países desarrollados, tales como Canadá. La causa es que esos países se desarrollaron antes de descubrir y explotar sus reservas de petróleo.

¿Hay alguna explicación para el hecho de que los países con los mayores recursos naturales no hayan sido capaces de desarrollarse? La respuesta es sí: existen varias. Una de las principales es la “enfermedad holandesa”, así llamada por el impacto sufrido por Holanda durante la segunda mitad del siglo XX, cuando el *boom* de sus exportaciones de gas natural (tras su descubrimiento en el Mar del Norte) provocó el declive de su sector industrial en vez de conducir a un mayor crecimiento. La razón es simple: la moneda nacional se revaluó —y bastante rápido— como resultado del flujo torrencial de divisas. Por este motivo, las exportaciones declinaron y el tejido socio-industrial resultó afectado, incrementando el desempleo y sus efectos sociales negativos.

Adicionalmente al impacto económico, la concentración de los principales recursos exportables tiende a causar efectos políticos. El más frecuente es la centralización estatal del proceso distributivo, la cual facilita a los gobier-

nos el control de —y la libertad de ser controlados por— los gobernados. No es coincidencia que, en 2007, los diez países más ricos del mundo eran democráticos, mientras sólo uno entre los diez que poseen más reservas petroleras lo era (para los indicadores de democracia véase Freedom House, 2007 y para los de desarrollo Banco Mundial, 2007).

La historia económica de América Latina revela que los países “centrales” siempre han visto al continente como una fuente privilegiada de materias primas. Desde el tiempo de la Conquista, la era del oro y de las minas de plata, hasta el periodo en que América Latina proveyó a Europa de pieles, lana y cereales, la producción de bienes primarios y su exportación a Estados desarrollados ha asegurado una posición para la región en el mercado internacional que no requería la creación de un mayor valor agregado. Ahora, lo que la región produce y lo que el mundo quiere no son alimentos sino productos energéticos. Este hecho impacta con distinta fuerza entre un país y otro, pero la vulnerabilidad general persiste dada la volatilidad de los precios de los bienes exportables.

Chile, Bolivia y Venezuela están entre los países de la región que son más dependientes de la exportación de materias primas, pero únicamente el primero ha podido estabilizar su economía y política por medio de la esterilización institucional del flujo monetario excedente y del desarrollo de políticas anticíclicas. Bolivia está en la peor posición, pues no ha logrado poner a funcionar ninguna medida en contra de los choques externos y del desorden financiero. Este país no es un jugador importante dentro del escenario latinoamericano, pero sí un proveedor clave en la región, cuyo crecimiento económico demanda crecientes cantidades de energía. Chile, país vecino con un gran déficit energético, observa la inestabilidad boliviana sin ninguna capacidad para intervenir, dado que los bolivianos lo consideran un enemigo histórico.

Pero, sobre todo, la imprevisibilidad de Bolivia es una preocupación para Argentina y Brasil, por la misma razón que Venezuela es una fuente de inquietud para Estados Unidos: no porque pueda exportar su revolución, sino más bien porque puede detener la exportación de energía —o, dicho de otro modo, causar turbulencias en el mercado energético. La vulnerabilidad de los países productores de energía, por tanto, se desborda en la región hacia los países consumidores, propagando el riesgo antes que la riqueza.

V. DEMOCRACIA (Y NUEVA ESTABILIDAD)

Hasta hace dos décadas, las crisis sudamericanas solían terminar en golpes militares. Esto empezó a cambiar en la década de los ochenta, cuando

la democracia se extendió a los diez principales países del subcontinente. Desde entonces, las Fuerzas Armadas raramente han causado o arbitrado conflictos políticos. Pero las crisis no han disminuido: desde 1989, al menos doce presidentes electos han tenido que renunciar antes de terminar su mandato. La novedad es que las sucesiones han ocurrido, con sólo una excepción, dentro de los canales constitucionales (Hochstetler, 2006; Pérez Liñán, 2007).

Las crisis de gobierno que pueden terminar en la caída del Poder Ejecutivo o la disolución de asambleas legislativas son un rasgo típico de los sistemas parlamentarios. En los sistemas presidenciales, por el contrario, legisladores y presidentes tienen periodos fijos. Procedimientos excepcionales, como el juicio político, son necesarios para relevarlos de su cargo; o al menos esto es lo que dice la teoría constitucional.

En las últimas décadas, siete de cada diez países sudamericanos han tenido experiencias de presidentes que han renunciado antes de que sus mandatos acabaran. Únicamente Chile, Uruguay y Colombia han escapado a la tendencia. Los regímenes más inestables han sido los de Argentina, Bolivia y Ecuador, con tres presidentes renunciando en cada país. Pero Paraguay, Perú, Venezuela e incluso Brasil han enfrentado crisis que culminaron en la dimisión de presidentes.

¿Qué es lo que impide que los presidentes electos completen sus mandatos? Dos razones sobresalen: la protesta popular y la acción parlamentaria. La protesta popular, que incluye de cierta forma la movilización callejera violenta, es la fuerza detonadora de la caída de los presidentes. Pero el realineamiento de los líderes y partidos representados en el congreso acompaña frecuentemente tales protestas.

El hecho de que los gobiernos están regularmente establecidos en las ciudades más pobladas amplía el impacto de la protesta popular en la inestabilidad presidencial. En América Latina, con la notable excepción de Brasil, predomina la tradición europea por la cual la capital es la ciudad más importante, tanto demográfica como históricamente. En otros países nuevos como Australia, Canadá, India y los Estados Unidos, en contraste, la capital es una ciudad más joven y menos populosa. Consecuentemente, las demostraciones masivas en la calle de las grandes ciudades pueden causar conmoción social y problemas de tránsito, pero no afectan el régimen político pues las autoridades residen en otra parte.

Sobre el papel de los parlamentos en las crisis presidenciales, las opciones son más complejas (Llanos y Marsteintredet 2010). En Sudamérica, en las últimas dos décadas la práctica de forjar coaliciones gubernamentales ha dejado de ser una excepción para convertirse en regla. El establecimiento

de coaliciones demanda balance entre flexibilidad (para negociar acuerdos y, si es necesario, cambiar alianzas) y estabilidad (para construir confianza y garantizar compromisos). Esto significa que los partidos políticos deben sobrevivir al tiempo y asegurar el rendimiento de cuentas de sus líderes. En un contexto donde los legisladores no rinden cuentas a las autoridades partidarias o a los electores, el potencial de inestabilidad aumenta.

A pesar de ello, la frecuencia de las renunciaciones presidenciales no implica que los poderes ejecutivos en Sudamérica tengan menos poder del que solían tener. Por el contrario, las atribuciones presidenciales, que son la iniciativa legislativa, el poder de veto, la capacidad de gobernar por decreto y la posibilidad de reelección, son más grandes que nunca. Efímero no es lo mismo que débil. Los presidentes no son necesariamente menos poderosos: ocurre simplemente que su "poder de permanencia" es más corto. De hecho, hay una conexión entre los dos fenómenos. En algún punto, si los poderes del presidente tienden a auto-perpetuarse, el cuerpo político puede interpretar que los medios extra-constitucionales son los únicos que lo pueden sacar del poder. Por ello, competencias ejecutivas "razonables" contribuyen a la rotación constitucional del gobierno, mientras que la concentración excesiva del poder alimenta maniobras anticonstitucionales para deshacerse de quienes parecen presidentes invencibles e inamovibles. Recobrar el balance entre la concentración del poder y la estabilidad institucional es el reto que afrontan muchos países latinoamericanos.

VI. LA MOVILIZACIÓN POLÍTICA DE LAS IDENTIDADES ÉTNICAS

Bolivia es el país que mejor encaja en el estereotipo clásico europeo sobre América Latina. Es rica en recursos naturales, pobre en desarrollo humano, políticamente inestable y tiene una población mayormente "étnica" (nativa). Esta descripción, que se adecua bien a Bolivia, está lejos de representar la realidad del continente como un todo. Es en este contexto que uno debe examinar el caso de Evo Morales, un fenómeno nuevo y difícilmente reproducible en otros países.

Hay veinte Estados independientes en América Latina, de los cuales dos tienen una mayoría autóctona: Bolivia y Guatemala. En otros dos, Ecuador y Perú, cerca de la mitad de la población es de origen indígena. El único otro país con un porcentaje de dos dígitos es México, pero el 15% de mexicanos que son parte de este grupo demográfico están concentrados en el sur del país y, por tanto, tienen poco peso político —aparte del simbolismo de Chiapas y del subcomandante Marcos—. Esto significa que Bolivia forma

parte de un grupo bastante pequeño en la región, y su singularidad se vuelve más pronunciada cuando uno considera que está también entre los tres países más pobres del continente, incluyendo a Nicaragua y Haití. Esta singularidad se convierte en paradoja cuando se añade un tercer factor: en su historia, el Alto Perú —el nombre del país hasta su independencia— se caracterizó por su riqueza en los recursos naturales que eran los más valiosos de cada era histórica. Fue un proveedor principal de oro y plata, luego de caucho, sal y guano, posteriormente de estaño y cobre, y ahora de petróleo y gas. ¿Una paradoja? En realidad, no: más precisamente, es un clásico ejemplo de la ya mencionada “maldición de los recursos”, según la cual el mejor indicador de subdesarrollo para cualquier país es la posesión de vastas cantidades de recursos naturales exportables.

El sistema político boliviano ha estado, desde su concepción, surcado por tensiones entre una minoría blanca que controla la explotación de la riqueza natural exportable y una mayoría indígena que ha sido excluida de los beneficios derivados de aquélla. Tres aspectos han contribuido a la persistencia de esta relación asimétrica: la concentración territorial (tanto en términos de etnicidad como de recursos), el alto nivel de educación y recursos de la minoría blanca, y la heterogeneidad interna de los grupos indígenas. Ciertamente, la revolución de 1952 originó las bases para la integración nacional e interétnica. Sin embargo, los ímpetus integracionistas de ese evento histórico se han ido desvaneciendo en las últimas décadas, así que Bolivia ha terminado pareciéndose más a Guatemala —más influenciada por la política “étnica” o “indígena”— que a sus vecinos más próximos. Lo que el nacionalismo evitó hace medio siglo está ocurriendo ahora, simultáneamente con el ascenso de la “política étnica” o “política de los derechos indígenas” que promueven innumerables redes transnacionales.

La concentración de los principales recursos naturales contemporáneos —hidrocarburos— en la región oriental de Bolivia ha favorecido al departamento de Santa Cruz de la Sierra, que ya era la región más rica. Ésta es también la zona donde se concentra la población de origen europeo, una población que siente un alto nivel de desprecio, poco menos que racista, por los sectores indígenas. La región es a veces llamada la Texas de Bolivia, debido no sólo al petróleo y el ganado sino a su espíritu independiente.

Respecto a la élite blanca, ha perdido el control del aparato estatal pero ha conservado su capacidad para evitar que el Estado funcione apropiadamente. La minoría cruceña mantiene el control de los recursos económicos y las relaciones con el *establishment* mundial, y ha amenazado con la secesión si un gobierno hostil amenazara sus intereses desde La Paz. La heterogeneidad de los grupos indígenas es la otra cara de la concentración de los recur-

sos por parte de la minoría blanca. Divididos entre quechuas, aymaras, guaraníes y varios grupos menores, ninguno de esos grupos étnicos, ni sus líderes, había logrado ganar el poder pacíficamente para sacar ventaja de su estatus mayoritario. La novedad de la victoria electoral de Morales, por tanto, simboliza la superación, al menos temporal, de esa fragmentación.

En Ecuador, los movimientos indígenas también han tenido un decisivo impacto en la política nacional, contribuyendo a la caída de un presidente y al ascenso al poder de otro. Es concebible que la activación política de esta —hasta ahora latente— fractura también profundice la desintegración continental: de un lado estarán los países con una significativa población nativa; del otro, el resto. La movilización política de las identidades étnicas distingue a estos países de las dos tradiciones históricas predominantes hasta ahora: el modelo europeo de “política de clase” y el modelo de “política nacionalista” que había sido la norma en América Latina (Amorim Neto, 2007).

VII. ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN GLOBAL: ¿HACIA UNA MAYOR FRAGMENTACIÓN?

Simón Bolívar se lamentaba hacia el final de su vida por haber “arado en el mar”, expresando así su frustración después de años de lucha por la independencia en una región plagada por la guerra y el desorden. El panamericanismo cayó en desuso después de los vanos intentos del Libertador por darle vida en los congresos continentales llevados a cabo en 1819 y 1826. Durante la segunda mitad del siglo XX, sin embargo, la “vocación latinoamericana” fue rebautizada como “integración regional” y se le dio forma en organizaciones tales como la Comunidad Andina y el Mercosur. Éstos son grupos que pierden relevancia progresivamente, como resultado de un pobre desempeño y de la erosión de sus fundamentos por parte de los mismos que dicen representar sus ideales (Malamud, 2005; Malamud y Castro, 2007).

Los estudios serios sobre procesos de integración regional suelen subrayar la reversibilidad del fenómeno. El éxito en cierto momento no garantiza la consolidación en el largo plazo. Por el contrario: la historia de integración demuestra que el único bloque que ha logrado superar la etapa inicial ha sido la Unión Europea. En otros lugares, los grupos regionales han proliferado pero no han obtenido ni profundidad ni poder de negociación internacional importantes. De hecho, en la mayoría de los casos languidecen por largos periodos, aunque no mueren. Ésta es una observación de doble filo,

pues duración no es sinónimo de eficacia: el resultado más probable para cualquier grupo regional no es su extinción sino su pérdida de relevancia.

El problema de la irrelevancia es que no es fácil de admitir. Siempre hay esperanza de recuperación, en parte por inercia intelectual; y, además, siempre existen interesados en mantener viva la ficción. Allí radica, por ejemplo, la afirmación de que el Mercosur y la Comunidad Andina sólo sufren de una crisis pasajera. En defensa de la ficción se alinean los funcionarios públicos que trabajan en los ministerios de relaciones exteriores y en los cuerpos regionales y diplomáticos responsables por los asuntos del bloque. En segundo lugar están los líderes políticos que hicieron de la integración una bandera ideológica en la batalla contra el imperialismo, en lugar de convertirla en un instrumento para el desarrollo. Finalmente, están los académicos que estudian el fenómeno y les cuesta aceptar la irrelevancia de su objeto de estudio. Los intereses de estos tres grupos son legítimos, y es plausible que algunos crean en sus propios argumentos, pero autoconvicción no es validación.

El Mercosur, por ejemplo, se promueve a sí mismo como el cuarto bloque regional del mundo. Sin embargo, esta clasificación está basada en un conjunto de distorsiones y enmascara la inmensidad de la brecha que separa a sus países del mundo desarrollado, y eso no es todo: el bloque tiene un producto neto que es muy inferior no sólo al de bloques como América del Norte y la Unión Europea, sino al de países individuales como China, Japón e India.

Pero el rasgo contemporáneo más problemático de América Latina no es el limitado éxito de sus procesos de integración (sub)regional. El mayor reto es enfrentar tendencias socioeconómicas cada vez más divergentes que separan a estos países y los hacen crecientemente diferentes, si bien no necesariamente rivales. Así, América del Sur se orienta cada vez más hacia el mercado asiático como proveedor de materias primas agropecuarias y mineras, mientras al norte de Panamá sigue predominando la influencia norteamericana hacia cuyo mercado se orientan las exportaciones y la emigración, y de donde llegan las inversiones, los turistas y las remesas. Como consecuencia de las diferentes estructuras productivas y modelos de inserción internacional, mientras algunas sociedades obtienen buenos resultados económicos otras están haciéndose más pobres —en términos relativos, aunque algunas de ellas empeoran también en términos absolutos—. Es probable que hacia el año 2020 Chile haya ingresado al grupo de países más desarrollados del mundo, pero otros podrían seguir el camino de Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua y acercarse a aquéllos con indicadores subsaharianos en casi todas las áreas.

En este contexto, la retórica bolivariana oscurece más de lo que aclara. Entre los países más exitosos está uno que optó por la cooperación subregional (esto es, Brasil), otro que eligió integrarse con Estados Unidos (México, aun con los problemas actuales de seguridad ciudadana) y otro que prefirió “jugar solo” (Chile). No hay una receta única; pero, si hay alguna, es muy improbable que sea la utilizada por países como Venezuela, que a pesar de su riqueza petrolera tiene un enorme porcentaje de la población bajo la línea de pobreza.

Es verdad que cierto grado de fragmentación ha sido siempre un rasgo típico de América Latina; es únicamente el nombre “América Latina” y la disciplina “Estudios Latinoamericanos” lo que nos ha llevado a esperar algún nivel de homogeneidad que nunca ha existido (Whitehead 2006). La diferencia es que en nuestros días las fuerzas de la globalización están simultáneamente atrayendo a los Estados que se desempeñan mejor de lo esperado (*overachievers*) y apartando a los que no lo hacen (*underachievers*), contribuyendo así no sólo a consolidar la fragmentación sino también a separar aún más a los ganadores de los perdedores.

VIII. CONCLUSIONES: HACIA UNA DIVERGENCIA CRECIENTE

En los últimos cincuenta años, a pesar de la crisis actual, Europa ha experimentado un proceso de convergencia hacia arriba, de tal manera que los países del continente se han ido asemejando cada vez más entre sí en términos de desarrollo económico y calidad institucional; en América Latina, en contraste, ocurre lo contrario. Los elementos de cambio y continuidad examinados aquí apuntan hacia la divergencia: algunos países están consolidando sus regímenes democráticos y creciendo rápidamente, mientras otros están hundiéndose en la anarquía y la pobreza y, algunas veces, la violencia. Es probable que se acentúe la tendencia hacia la dispersión en los años que vendrán, con la emergencia de tres grupos reconocibles: uno constituido por naciones exitosas; otro más numeroso, integrado por naciones con un desempeño mediocre o errático; y otro grupo de países fracasados.

Un estudio emprendido antes del colapso argentino por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de las Naciones Unidas, proyectó dos escenarios para la región: el optimista vislumbró que 16 de los 18 países estudiados podría reducir la pobreza a la mitad hacia 2015 (CEPAL-IPEA-PNUD, 2003); el otro, basado en tendencias históricas, predijo que sólo siete podrían alcanzar esta meta, mientras seis podrían reducir la pobreza lentamente y cinco verían cómo se incrementaba. Entre los

países exitosos estaban Argentina y Uruguay; pero después de la debacle de 2001, éstos podían ser incluidos en la lista de los que perdieron una década de desarrollo. ¿Puede ser tan negro el panorama? De ninguna manera: la respuesta, como se argumentó, depende del país. Y el nuevo *boom* de las *commodities* prueba que el fatalismo es tan mal consejero como el exceso de optimismo.

Los países fracasados de América Latina serán aquéllos cuyos indicadores de Producto Interno Bruto (PIB) y de desarrollo humano se acerquen más a los niveles del África subsahariana que a los de la media regional. En algunos casos, la pobreza estará acompañada de inestabilidad política e incluso violencia, dada la incapacidad del Estado de garantizar el orden público. El más claro ejemplo de esto es Haití, aunque Bolivia y algunos países centroamericanos presentan condiciones preocupantes. Colombia estuvo incluida en este grupo, no por su desempeño económico, que no fue malo, sino por su incapacidad para controlar el territorio nacional y asegurar el imperio de la ley, aunque últimamente la situación ha mejorado tanto que la sola mención de esta compañía aparece extraña.

Los países erráticos o mediocres están en su mayoría en los Andes y Centroamérica. Por su inestabilidad crónica y sus altos niveles de pobreza y desigualdad, es difícil para ellos alcanzar un nivel de desarrollo sostenido, aunque pueden obtener altas tasas de crecimiento esporádicamente. Por razones distintas, Argentina integra este grupo: su alto potencial y su historia favorable no han sido suficientes para prevenir su bancarota, aunque actualmente se encuentra en una fase ascendente de su ciclo declinante. Uruguay y Costa Rica son casos excepcionales, pues su desempeño económico mediocre no afectó el funcionamiento de sus instituciones políticas; y Panamá se ha aproximado recientemente a este grupo de países pequeños pero relativamente prósperos: las altas tasas de crecimiento que los tres exhiben en los últimos años augura una convergencia con el grupo siguiente.

Los tres países exitosos son Brasil, Chile y México (Santiso, 2006). Cada uno ha diseñado un modelo de desarrollo y una estrategia global de integración propios: Brasil ha optado por una industrialización fuerte basada en la exportación; Chile adoptó una estrategia de industrialización unilateral e inserción global basada en múltiples tratados bilaterales; México se inclinó por una inevitable asociación con los Estados Unidos, con el cual mantiene el 85% de su comercio externo. Es factible esperar que estos países mantengan el rumbo ya que, a velocidades diversas, les ha permitido el crecimiento económico, la consolidación de la democracia y un incremento en la calidad de vida de sus ciudadanos. El recalentamiento de la economía brasileña

y la situación de la violencia en México imponen un alerta, pero no parece que puedan revertir el progreso alcanzado.

Existe un país con futuro incierto: Cuba. Es probable que su régimen político no sobreviva mucho más allá de la muerte de su fundador. Sin embargo, el impacto de la muerte de Fidel Castro dependerá de las estrategias adoptadas por tres actores clave: sus sucesores, la diáspora cubana en el exilio y el gobierno estadounidense. En el mediano plazo, es previsible un proceso de democratización conflictivo en un contexto económico de alta dependencia de los Estados Unidos. Pero también es cierto que el régimen ha mostrado una gran resistencia y su liderazgo ha sido astuto al asegurar la sobrevivencia económica por medio del consenso y la sumisión (Hoffmann y Whitehead, 2007).

Entonces, ¿qué se puede esperar de América Latina en los años que vienen? Esencialmente, divergencia: mientras un grupo de países continuará por la senda del desarrollo y la consolidación institucional, otro quedará atrapado en el ciclo crónico de las altas y bajas. Un tercer grupo —los menos— podría caer en un abismo más profundo de desorden y miseria. Afortunadamente, dos de los tres países exitosos están entre los más poblados del continente, y en el largo plazo sus experiencias podrían derramarse o servir de referencia y estímulo para sus vecinos. Un *ius commune* latinoamericano, sin embargo, no es esperable en un contexto de creciente fragmentación política y económica.

IX. REFERENCIAS

- AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA (2007), *The World Factbook* (<https://cia.gov/cia/publications/factbook/rankorder/2178rank.html>).
- AMORIM NETO, Octavio (2007), "Política externa brasileira: novos dilemas geopolíticos e sua falta de condicionamentos domésticos", *Análise de Conjuntura*, núm. 3, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ/UCAM), marzo.
- BANCO MUNDIAL (2007), *World Development Indicators* (<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>).
- CEPAL-IPEA-PNUD (2003), *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, febrero (<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/12544/lcg2188e.pdf>).
- FREEDOM HOUSE (2007), *Freedom in the World Report* (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=278>)

- FREIDENBERG, FLAVIA (2007), *La tentación populista: una vía de acceso al poder en América Latina*, Madrid, Editorial Síntesis.
- HOCHSTETLER, KATHRYN (2006), "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America", *Comparative Politics* 38(4): 401-18.
- HOFFMANN, Bert y WHITEHEAD, Laurence (eds.) (2007), *Debating Cuban Exceptionalism*, Nueva York-Londres, Palgrave-Macmillan.
- KARL, Terry Lynn (1997), *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, CA, University of California Press.
- LLANOS, Mariana and MARSTEINTREDET, Leiv (eds.) (2010), *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, Palgrave Macmillan.
- MALAMUD, Andrés (2005), "Mercosur Turns 15: Between Rising Talk and Declining Achievement", *Cambridge Review of International Affairs* 18(3): 421-36.
- y CASTRO, Pablo (2007), "Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical View from Latin America", *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* 37(1): 115-34.
- MALAMUD, Carlos (2010), *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*, Madrid, Editorial Paraninfo.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SANTISO, Javier (2006), *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketeters*, Cambridge, MS y Londres, Massachusetts Institute of Technology.
- WEYLAND, Kurt (2001), "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics," *Comparative Politics* 34(1), 1-22.
- (2007), "Politics and Policies of Latin America's Two Lefts: The Role of Party Systems vs. Resource Bonanzas", presentado al *XXVI LASA Congress*, Montreal, septiembre 5-8.
- WHITEHEAD, Laurence (2006), *Latin America. A New Interpretation*, Londres, Institute for the Studies of the Americas.