

---

# El reto de la integración de América Latina: entre Bolívar y Monroe

Irene Zea Prado\*

---

**E**n cierta manera, América Latina ha vivido siempre de frente a los Estados Unidos y de espaldas a la región que la conforma. Cualquier dato es útil para confirmar tal aseveración. Tomemos por ejemplo la participación de América Latina en el comercio mundial que del ocho por ciento en 1970 pasó al tres por ciento en 1980 y de ahí al tres por ciento en 1990. Actualmente, de este tres por ciento, un 40 por ciento se concentra en los Estados Unidos y sólo un 12 por ciento corresponde al comercio interregional. Las cifras son todavía más alarmantes si se contempla exclusivamente el caso de México, cuya relación comercial con los Estados Unidos representa entre un 70 y un 80 por ciento, porcentaje infinitamente superior al tres por ciento que mantiene con sus socios latinoamericanos en su conjunto.

No obstante lo anterior, el oficio de sobrevivir que llevara a América Latina a mirar al norte y en varias ocasiones a afanarse en empeños y causas ajenas en detrimento propio, no le impidió olvidarse totalmente de su entorno. Por razones que tienen que ver con la conciencia de la identidad existente entre pueblos de múltiples afinidades y analogías, por problemas y retos comunes o por la simple nostalgia de una patria grande, la idea de la unidad y de la integración ha sido un anhelo reiterado a todo lo largo de la historia de la región latinoamericana.

Hoy en día, ante el abrupto cambio de la realidad internacional que dejó atrás el universo bipolar de la Guerra Fría y puso su acento en el universo multipolar,

como diría Carlos Fuentes, se impone para América Latina un nuevo reto: una retroinspección de sí misma, que lleve a la elaboración de un proyecto regional colectivamente decantado.

Esto es importante, sobre todo ante la propuesta que hiciera el presidente norteamericano George Bush, en ese sentido, el 27 de junio de 1990 y que lleva el nombre de "Iniciativa de las Américas".

El documento contempla concretamente tres puntos: comercio, inversión y deuda. Respecto al primero se intenta crear una zona de libre comercio que se extienda "...desde el puerto de Anchorage, en Alaska, hasta Tierra de Fuego...". El primer paso en este proceso es un Acuerdo de Libre Comercio. Después, "cuando estuvieran listos", seguirían todos los demás. El segundo elemento es el incremento de la inversión extranjera, que pone como condición previa adecuar las regulaciones internas para tal fin. Los países que obren en ese sentido tendrán acceso a un fondo de préstamos para las Américas, creado al propósito y manejado por el Banco Interamericano de Desarrollo Económico. En cuanto a la deuda, se propone reducir sustancialmente el monto de la misma para "...aquellos países que adopten amplios programas de sus economías y sus leyes de inversión con el apoyo de las instituciones internacionales". El mecanismo establecido es canjear bonos por naturaleza, para financiar proyectos medioambientales de los países deudores.

En principio la idea no es tan mala. Ofrece al menos la alternativa de desarrollo para los países crónicamente estancados o los que viven a destiempo con un pasado hipotecado, un presente incierto y un futuro cancelado.

\* Profesora del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

En efecto, hoy en día, de acuerdo con los datos proporcionados por la CEPAL, la situación económica y social de América Latina es mucho peor de lo que fue en los ochenta, la famosa "década perdida". Simplemente en 1990 el producto por habitante de la región es similar al de 1976, los salarios mínimos reales son un 25 por ciento inferiores a los de 1980 y la pobreza extrema aumentó en un 38 por ciento y como si eso fuera poco, la deuda externa es superior a los 400 mil millones de dólares, a pesar de que la región ha realizado una transferencia de recursos hacia el exterior por valor de 224 mil millones en sólo ocho años.

En este contexto, la iniciativa no es tan mala, lo que no es válido es su concepción. Sería pueril suponer que es una respuesta a la crisis latinoamericana. Lo que la determinó no fueron las circunstancias propias de las naciones latinoamericanas, sino las necesidades bien específicas de la economía de Estados Unidos.

Irónicamente, Estados Unidos, el ganador indiscutible de la Guerra Fría, se encuentra en desventaja en una economía de mercado dominada precisamente por los países perdedores de la Segunda Guerra Mundial: Japón y Alemania.

Frente a esos dos bloques económicos se impone la formación de uno mayor y más fuerte, que pueda competir eficientemente, de modo tal que la unión de América Latina con Estados Unidos resulta una prioridad de primer orden. Así, el papel a desempeñar por América Latina en el contexto global queda determinada por la función que le asigne Estados Unidos. Función acorde no con las necesidades de los asociados sino de quien los convoque.

Desafortunadamente, dadas las características de globalización e interdependencia económica del mundo contemporáneo, América Latina, si no quiere perecer o permanecer al margen de la historia, debe incorporarse a la modernidad mediante la conformación de bloques. Sin embargo, hay asociaciones de asociaciones.

En el caso particular del hemisferio occidental se han planteado fundamentalmente dos esquemas diametralmente opuestos: que para propósitos de este trabajo bautizaremos como "monroísmo" y "bolivarismo". La "unión de" y la "unión entre". La primera promovida por Estados Unidos y la segunda sostenida por América Latina. Una tiene como fundamento el predominio de una nación sobre las demás; la otra tiene como base la igualdad. Una visión hegemónica por un lado, una perspectiva internacionalista por el otro.

La primera encuentra sustento en la llamada doctrina

Monroe, expresada en el panamericanismo e institucionalizada en la Organización de Estados Americanos. La segunda se nutre de las ideas de Bolívar, pivote del anhelo latinoamericano de unidad e integración.

El 2 de diciembre de 1823, el presidente norteamericano James Monroe, en un mensaje al Congreso de su país, se abroga el derecho de regular las relaciones extracontinentales de América Latina. Es una declaración unilateral que no toma en cuenta la opinión de los interesados, a quienes incorpora a su esfera de influencia. Con el supuesto de protegerlos se reserva para sí la exclusividad del hemisferio.

Estados Unidos asume desde entonces la responsabilidad de la defensa del continente, definiendo como enemigo a todo aquel o todo aquello que contravenga a sus intereses. En el siglo pasado el enemigo es Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, el comunismo, y hoy en día, indistintamente la droga, Fidel Castro, Saddam Hussein, el estado propietario o la contaminación.

Para la consecución de esta tarea se requiere de la "colaboración" de los países de la región a proteger, y se propone entonces la unión con América Latina.

Pero dada la disparidad de poder, tal propuesta viene a resultar la integración del tiburón con las sardinas; la del lobo con las ovejas; la del fuerte con el débil, que conlleva siempre la sumisión del más frágil; la vertical, dictada desde arriba; la de la Doctrina Monroe: "América para los estadounidenses".

La formalización de tal unión, la de América unida bajo y en torno de los intereses norteamericanos, se inicia con las conferencias panamericanas en 1889. En la primera de ellas, convocada por Estados Unidos en Washington en septiembre de ese año, José Martí, entonces corresponsal del diario *La Nación* de Buenos Aires, advierte contra el peligro de la "amistad proyectada" en el sentido de que las naciones de América Latina estarán mejor como "amigas naturales" que como "coro sujeto a un pueblo de intereses distintos". ¿Cómo integrar los intereses de esta nuestra América con los de los Estados Unidos? se pregunta una y otra vez Martí, ¿cómo? "frente a la política secular y confesa de predominio de un vecino pujante y ambicioso..."

No obstante, la reticencia de algunos países latinoamericanos que ven con desconfianza esa alianza tan desigual, los "americanos" —que a partir de entonces así se llaman despojando a sus vecinos de su identidad geográfica— pretenden dos propósitos fundamentales, uno de carácter político y el otro de carácter económico. En el plano político intentan imponer un tribunal per-

manente de arbitraje obligatorio para dirimir asuntos internos de las naciones latinoamericanas, en el cual el puesto de gran juez corresponde por supuesto a Estados Unidos. En lo económico se busca la creación de la unión arancelaria que abarque a todos los países de la región para garantizar de esta forma un mercado cautivo para los productos estadounidenses y un campo fértil y seguro para sus inversiones.

Aunque ninguna de las dos ideas maestras de la diplomacia norteamericana se aprobaron en la reunión, constituyeron el primer precedente de lo que sería más tarde la naturaleza de la organización multilateral de Estados Americanos, conformados bajo la égida norteamericana.

Años más tarde, una vez asentada la preeminencia económica de Estados Unidos en el continente, y desplazados definitivamente los ingleses, los norteamericanos están en posibilidad no sólo de lograr sus objetivos sino de ampliarlos. El panamericanismo inicial se extiende en el sentido militar y se incorpora al léxico de la unión el concepto de "seguridad hemisférica". En 1947 se firma en Río de Janeiro el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y en 1948 en Bogotá se constituye la Organización de Estados Americanos. Con ambos instrumentos se "multilateraliza" la Doctrina Monroe y la protección del continente, antes responsabilidad única y exclusiva de Estados Unidos y ahora responsabilidad de todos.

De esta manera, Estados Unidos sanciona sus intervenciones y la utilización del órgano regional es tal que Fidel Castro la denominaría el "ministerio de la colonias" norteamericano.

Efectivamente, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca no funcionaría contra ninguna potencia fuera de América, sino sólo contra las mismas naciones latinoamericanas, cuyo único delito sería oponerse o ir en otra dirección de los lineamientos marcados por el socio principal, Estados Unidos. Se aplicaría sucesivamente a Guatemala en 1954, a Cuba en 1959, a Santo Domingo en 1965 y posteriormente al pueblo de Nicaragua, al del Salvador y al de Chile de Salvador Allende, haciendo de este instrumento, supuestamente defensivo de la integridad de los pueblos de América, un instrumento para su represión.

En contra del concepto unilateral y hegemónico contenido en la Doctrina Monroe, el Libertador Simón Bolívar plantea el principio de solidaridad de todos los países de América Latina en plano de igualdad y, unidos en la servidumbre, ¿por qué no habrían de estarlo en la

libertad?, se pregunta el prócer, y propone una unión de repúblicas que se aleje de las tradicionales alianzas de carácter defensivo u ofensivo para dotar a América Latina de una sólida organización política, de carácter permanente, que le garantice la paz interna y le permita su desarrollo integral como nación. Esta unión se plantea entre una América hispana y portuguesa independientemente de Estados Unidos, cuyo distinto origen cultural, poder económico y ambiciones expansionistas lo apartan de este proyecto de confederación. Ello no implica la cancelación de una posible unión con Estados Unidos. Por el contrario, una vez dada la unión entre iguales se puede llegar a una asociación con otro diferente porque se ha alcanzado previamente la igualdad de condiciones. Es más, la integración latinoamericana bien podría ser el punto de partida de una integración planetaria, por ello "la libertad del Nuevo Mundo es la esperanza del universo". Una unidad que no dependa de la fuerza sino del respeto y la cooperación.

Desafortunadamente, el proyecto de Bolívar quedó en ensueño. El Congreso de Panamá convocado por el libertador en 1824, se realizaría dos años después en 1826, con una gran ausencia, la del propio Bolívar, anticipando el fracaso del mismo.

Pueden más las fuerzas centrífugas sobre las centrípetas y América Latina se balcaniza, se fragmenta dando lugar a regionalismos feudales desligados unos de otros y la mayoría de las veces enfrentados. Así, por ejemplo lo que era antes una tarea relativamente pequeña, pero compacta, la Capitanía General de Guatemala, se divide entre las cinco naciones centroamericanas, encontradas entre sí. Lo mismo sucede con otras partes del, alguna ocasión, sólido imperio español. En este ámbito de la división se pudo imponer entonces el proyecto norteamericano de "integrar para reinar".

De esta manera, América Latina, incapaz de integrarse libremente, cae en una nueva dependencia y hace de Estados Unidos su principal socio político y económico, con lo que se cumple la profecía de Bolívar de que "una vez pactado con el fuerte, es eterna la obligación del débil". El ejemplo más claro de ello es México, que se debate a todo lo largo de su relación con Estados Unidos entre "la cooperación y el conflicto", entre la necesidad de romper con la dependencia porque le es lesiva, pero a la vez mantenerla porque le es imprescindible para poder vivir.

Curiosamente, la integración "asimétrica" impuesta por los Estados Unidos llevaría a una toma de conciencia de los países de América Latina, de su especificidad

como latinoamericanos y de la posibilidad de una solidaridad horizontal real y efectiva, con soluciones regionales a problemas regionales, para pasar de la fragmentación a la voluntad integracionistas.

La primera manifestación en ese orden se da en 1955, cuando la Conferencia Económica para América Latina, bajo la inspiración de Raul Prebisch, emite un informe sobre el "Mercado Común Latinoamericano" en la que se plantea la viabilidad de emular la integración europea que comenzaba en esos años. Se crea entonces toda una corriente de pensamiento según el cual, mediante un análisis económico de la región a partir de la región misma, se cambia radicalmente la perspectiva de la noción del subdesarrollo latinoamericano como una etapa anterior al desarrollo. El acento puesto en la posición centro-periferia y en el deterioro de los términos del intercambio entre productos primarios y manufacturados, ayuda a percibir los intereses norte-sur y el carácter falaz de las solidaridades verticales.

El Mercado Común Centroamericano —que comprende Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua—, el Pacto Andino —formado por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela—, el Tratado de la Cuenca de la Plata —integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay— el CARICOM —formado por las nuevas naciones del Caribe inglés— y por último la Asociación Latinoamericana de Integración, el más vasto y ambicioso organismo económico del área —conformado por todos los países de Sudamérica y por México—, son, entre otros, acuerdos que favorecen la integración regional y subregional y sobre todo una política de corte bolivariano que no contempla la inclusión de Estados Unidos.

La nueva percepción de la identidad latinoamericana y la reticencia declarada a presuponer una armonía de intereses entre Estados Unidos y América Latina llevaría a los países de la región a buscar nuevas solidaridades allende de las fronteras marcadas por la geografía.

Así, a la percepción "este-oeste" que domina prácticamente las relaciones internacionales durante todo el periodo de la Guerra Fría, se contraponen la percepción "norte-sur" y América Latina encuentra que tiene más en común con los llamados países periféricos y con los supuestos apéndices de Europa que con Estados Unidos, a pesar de formar parte del mismo continente. Estos países, aparentemente tan lejanos y ajenos, pero en esencia tan cercanos, militan por cuestiones muy propias a la realidad latinoamericana. Aprovechando escenarios internacionales ya existentes y formando nuevos, como el

Grupo de los 77, demandan un orden internacional más equitativo y por ende justo.

América Latina, identificada con el Tercer Mundo, despliega una actividad inusitada en todos los foros internacionales en favor de este grupo, apoyando sus demandas y proponiendo nuevas fórmulas como la iniciativa de México, la "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados" en 1974.

Por otro lado, la toma de conciencia de la oposición de intereses con los países occidentales, y sobre todo con el país líder del "mundo libre" y el rechazo a la política de bloques, que dividía al mundo en dos partes únicamente, lleva a algunos países latinoamericanos a comprometerse con el movimiento de los no alineados y a otros, como es el caso de Venezuela, a sumarse a los carteles de los países productores de petróleo, como la OPEP, creada precisamente por este país y las naciones árabes en 1960.

De esta misma manera y al margen de la Organización de Estados Americanos, América Latina intenta fórmulas propias, no sólo en el terreno económico, sino también en el político. Desafiando a Estados Unidos se da el acuerdo franco-mexicano que da legitimidad a la guerrilla salvadoreña. Asimismo, Venezuela y México suscriben el Pacto de San José, que de alguna manera brindaría apoyo al movimiento sandinista. También en enero de 1983, México, Panamá, Colombia y Venezuela conforman el grupo Contadora, que, junto con el grupo de apoyo, Brasil, Argentina, Perú y Uruguay, buscará una salida negociada al conflicto centroamericano contra la solución de la fuerza propuesta por Estados Unidos. De igual manera a partir de 1985 se va gestando el Acuerdo de Río que configura un mecanismo Permanente de Consulta y Cooperación entre México, Venezuela, Panamá, Colombia, Brasil, Argentina, Uruguay y Perú que plantea acciones comunes para problemas comunes como es el caso de la deuda externa.

Desafortunadamente, la "vía latinoamericana" tiene sus costos que en ocasiones son extremadamente altos. El ejemplo más claro de ello lo tenemos en la Guatemala de Arbenz; en el Chile de Allende; en la Nicaragua de Ortega; en la Cuba de Castro, hoy en día bajo la mira estadounidense. En menor medida, aunque no menos importantes se presentan los casos de otros países como México, cuya capacidad de acción está limitada por su misma situación de dependencia que guarda con los Estados Unidos, logrando hacer del petróleo o del turismo, por instancia, un efectivo instrumento de presión diplomática.

Sin embargo esta gran limitante a la integración no tiene porque ser definitiva. Por el contrario, la misma constituye una realidad de la que hay que partir. Por el mero hecho de negar la dependencia o ignorar las diferencias estructurales éstas no desaparecen.

En efecto, la viabilidad de la estrategia integracionista se encuentra en la capacidad de Estados Unidos de estructurar con otros estados soberanos, una estrategia de interrelación económica, política y diplomática basada en intereses comunes, pero sin ignorar esa otra estructura de poder que los afecta.

Es decir, en un mundo tan interdependiente como el actual, no se trata de optar por una dependencia, cualquiera que esta sea, sino hacer de esa obligada relación un instrumento al servicio de todos y cada uno de los países que la integran.

En la medida que América Latina logre estructurar sus propias soluciones y a partir de éstas participar en la corriente de la modernidad tiene la partida ganada.

En el sentido anterior apunta la Cumbre Iberoamericana del 18 al 19 de julio en la ciudad de Guadalajara, México, propuesta, en principio, como parte de las conmemoraciones del V Centenario del Descubrimien-

to de América y el Encuentro de Dos Mundos, explicando así la participación de España y Portugal.

La naturaleza de la misma es expuesta magistralmente por el comandante Fidel Castro, cuando afirma "Por primera vez nos reunimos los latinoamericanos sin que nos convoquen otros", no para examinar, en esos 500 años que lleva constituida América Latina como tal, sus logros y deficiencias, sus dilemas actuales y sus perspectivas. Todo ello con el fin de que América Latina marque la pauta de su participación en un mundo que dejó de ser bipolar, que se constituyó en bloque económico, y del cual, dadas las condiciones económicas, políticas y sociales de América Latina, es muy difícil constituirse como un bloque *per se*, si no es forzosamente por su anexión a otro.

En otras palabras, la Cumbre Iberoamericana constituye en cierta forma una respuesta a la Iniciativa de las Américas. Es decir, no es la negativa a integrarse a un mercado común con Estados Unidos, sino su negativa de integrarse en calidad de una entidad subordinada.

Se trata de no sucumbir al monroísmo, sino hacer del bolivarismo el instrumento de la integración para hacer de ella un mecanismo al servicio de nuestros pueblos, tal como la contraparte lo hará al servicio de los suyos.