

Integración y Gobernabilidad en América Latina: ¿una conciliación imposible?

Alfredo Angulo Rivas *

Resumen

La integración económica puede ser un instrumento de desarrollo. Aunque la ampliación gradual de las áreas de colaboración entre los Estados y de sus beneficios pueden llevar a la integración, la experiencia indica que esta requiere el impulso de la voluntad política. En América Latina, el problema central parece ser la ingobernabilidad recurrente (frágiles sistemas democráticos, débiles instituciones públicas, problemas de gestión gubernamental y aumento de las demandas sociales). Algunos de sus países lograron mayor participación de sus productos en los mercados mundiales y modificaron el tratamiento de la inversión extranjera y el desequilibrio macroeconómico. Podría haber dos Américas Latinas en el siglo XXI: México, Centroamérica y el Caribe integrados económicamente con Estados Unidos, sin la participación de América del Sur o la posibilidad del regionalismo abierto impuesto por Estados Unidos: una integración poco ambiciosa, sin arancel común externo, limitada a una zona de libre comercio, según el modelo TLCAN.

Palabras clave: América Latina, integración económica, regionalismo abierto, Asociación de Libre Comercio de las Américas-ALCA.

Latin America Integration and Gobernability: is it an impossible conciliation?

Abstract: *Economic integration can be a development instrument. Gradually increase of the cooperation between states and its profits can lead to integration, but experience shows that integration demands a political impulse. Latin America central problem is about reiterative ingovernability (fragile democratic systems, weak public institutions, governmental problems, increasing social demands). Some of these countries showed larger participation in international trade, changed foreign investment treatment and macroeconomical imbalance. In XXI century there could be two Latin Americas: Mexico, Central America and the Caribbean, economically integrated without South America or there could be the open regionalism possibility, forced by United States: a not very ambitious integration, without common external tariff, as a free trade zone, as TLCAN model.*

Key words: Latin America, economic integration, open regionalism, Americas Free Trade Association (AFTA)

Introducción

No ha sido escasa la literatura dedicada a examinar las distintas experiencias de la integración. El hecho es que al hacer un inventario de los esfuerzos realizados, el resultado se ha caracterizado por mostrar avances, retrocesos y disoluciones. Luego de la segunda postguerra, Europa inicia un proceso sin precedentes en su historia: es el primer esfuerzo de unificación europea que se hace pacíficamente, sin que una de sus partes (atribuyéndose el valor de ser

el centro dominante) impone a las demás un modelo unificador. La Unión Europea ha zanjado la rivalidad secular entre Alemania y Francia. El euro nació de la política, una condición entre otras para que Francia aprobara la reunificación de Alemania. Pero también es verdad que la integración ha sufrido colapsos, como ha sido el caso de los países de la órbita marxista organizados en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (Comecon). Estados Unidos (EEUU) por su parte, logra la integración nacional tras la descomunal violencia de la *Guerra de Secesión*, en la que murieron tantas personas como en todas las guerras del siglo XIX en Latinoamérica.

Concluida la *guerra fría*, pareció abrirse una nueva

etapa en las relaciones entre EEUU y América Latina. En la década de los 90's se abrigó la esperanza de que la *latinización* del norte y la *norteamericanización* de los países del sur había creado condiciones excepcionalmente favorables para un entendimiento entre ambas partes, con lo cual quedarían enterradas en el pasado las muchas intervenciones unilaterales del primero y el temor y la desconfianza de los segundos. La Iniciativa para las Américas, del presidente George Bush, en su discurso del 27 de junio de 1990, abrió el camino para nuevas expectativas. La invitación a suprimir todas las barreras aduaneras del hemisferio, desde Alaska a la Tierra del Fuego, indicó para muchos la conformación de una nueva circunstancia en las relaciones entre EEUU y América Latina.

En forma más clara, el nuevo enfoque de la integración del gobierno de EEUU quedó ejemplificado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito por México, Canadá y EEUU el 7 de octubre de 1992. Es razonable prever una extensión del TLCAN a la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Las exportaciones de México representaron el 64% de todos los bienes que exporta América Latina y el Caribe a EEUU en el 2000. De allí la presumible intención de Washington de llevar ese esquema de integración a todo el hemisferio. Para EEUU, el objetivo es derrumbar las barreras comerciales de los países participantes, además de evitar que las empresas estadounidenses sean excluidas de las zonas de libre comercio.

Es indiscutible el predominio del Gran Caribe (México, Centroamérica y el Caribe) en las relaciones comerciales con EEUU: la subregión representa el 75% del total de las exportaciones de América Latina hacia el vecino del norte. Algunos piensan que habrá dos Américas Latinas en el siglo XXI, divididas por el Canal de Panamá. Mientras que México, Centroamérica y el Caribe estarían integrados económicamente con EEUU,

América del Sur se quedaría sin acceso al mayor mercado del mundo (1). Sin embargo, las características del Gran Caribe muestran hondos contrastes. Los altos ingresos por persona de Bahamas y Barbados revelan considerables diferencias con los bajos niveles de ingreso de Haití, Nicaragua, Honduras y Guyana. El desbalance obedece al enorme peso de México y a la marginalidad de Centroamérica debido a la carencia de inversiones masivas y a la falta de empleo permanente para una población con elevadas tasas de crecimiento. La alta vulnerabilidad del Gran Caribe hace pensar que las Américas Latinas no será una división a dos, sin más. Con la excepción de México (provisto de un sector exportador más diversificado), las naciones del Gran Caribe basan su incorporación al mercado internacional en productos agrícolas y mineros, de modo que no son renglones estratégicos los que ofrece, vitales en el consumo.

Es de prever que ALCA se ajustará a la idea del *regionalismo abierto*, a un tipo de integración restringida, en correspondencia con una visión recortada a varias zonas de libre comercio en el hemisferio. La propuesta implica desechar el tipo de orientación interventora semejante al aplicado por la Unión Europea. No está claro hasta qué grado puede abrirse el regionalismo sin que

... el nuevo enfoque de la integración del gobierno de EEUU quedó ejemplificado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito por México, Canadá y EEUU el 7 de octubre de 1992. Es razonable prever una extensión del TLCAN a la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

pierda su razón de ser, pero la lógica del razonamiento es que las experiencias previas de la integración han tenido demasiados problemas a causa de la variedad de actores, estados e intereses puestos en juego. Recordemos que la integración supone los tratados preferenciales de comercio (con su disminución de aranceles); el área de libre comercio (que eliminan aranceles entre las naciones del bloque); la unión aduanera (que incorpora aranceles externos comunes); el mercado común (con la libre circulación de los factores productivos) y la unión económica (con la coordinación de políticas económicas y sistema monetario común). ALCA, en el mejor de los casos, eventualmente cubrirá las dos fases iniciales.

Nuestra hipótesis de trabajo es que ALCA no es buena ni mala *per se*; unos países de América Latina y el Caribe pueden ganar y otros perder. Sin embargo, cualquiera que sea el futuro curso de acción, hay el convencimiento de que al totalizar la suma de las acciones se hará sentir la hegemonía de EEUU. Se ha dicho, a propósito, que las elecciones de política económica en el interior de ciertas naciones son decisiones de política mundial; tal es el caso de EEUU. Los resultados de su política doméstica, la capacidad de presión de los más poderosos agentes internos, la evaluación de riesgos y la jerarquía que haga de sus prioridades, serán elementos que incidirán en la toma de decisiones con respecto a América Latina. El cambio del entorno internacional parece favorecerle. Más de treinta estados negocian con la mayor potencia mundial, *sin la guerra fría bipolar y, también, sin la maduración de una multi-polaridad que podría introducir más equilibrio en las relaciones internacionales* (Boyle, 2001:11).

Con todo, habrá que examinar el otro término de la ecuación. Un estado débilmente integrado en lo interno, sin estabilidad social ni política, con una sociedad en crisis, no está en condiciones de impulsar la integración hacia fuera. La integra-

ción es un medio que puede beneficiar al estado nacional, pero ese estado debe ser uno en que trabaje por la calidad de las instituciones públicas, el imperio de la ley, el marco regulatorio y la lucha contra la corrupción. Es evidente que las divisiones sociales se han agudizado en la última década, al punto que algunos hablan del *fracaso civil* de América Latina. Concurren al declive de los partidos políticos una fragilidad de los sistemas democráticos, los que padecen de serios problemas de gestión gubernamental, limitados por el aumento de las demandas sociales, sin que haya habido un incremento en los recursos y en sus capacidades. Los países de la región que logren resolver los problemas de gobernabilidad y gobernanza, tendrán más posibilidades de hacer una inserción exitosa *hacia afuera*.

2. De la reforma a la integración subregional

ALCA no es el primer intento de entendimiento en el marco de las relaciones interamericanas. La experiencia de la *Alianza para el Progreso* ofrece elementos para comprender las resistencias al cambio presentes y actuantes en América Latina. El 13 de marzo de 1961, el presidente J. F. Kennedy propuso al subcontinente un esfuerzo conjunto para impulsar el desarrollo económico, promover reformas estructurales y consolidar la democracia. EE UU se comprometió a aportar 20 mil millones de dólares durante diez años y se pidió a los latinoamericanos que consiguieran 80 mil millones (Dabéne, 1999:135). Pero la administración Kennedy subestimó los obstáculos para el cambio en América Latina. Sectores de poder hicieron una oposición a fondo contra las reformas fiscal y agraria propuestas. El fracaso mayor fue de tipo político: mientras que el objetivo era favorecer la instalación de regímenes democráticos, ocurren, en los primeros cinco años del programa, nueve golpes de Estado contra presidentes civiles legalmente elegidos.

ALCA no es el primer intento de entendimiento en el marco de las relaciones interamericanas. La experiencia de la *Alianza para el Progreso* ofrece elementos para comprender las resistencias al cambio presentes y actuantes en América Latina.

Significativamente, la iniciativa provocó las más variadas reacciones en los sectores políticos latinoamericanos. Los políticos de centro izquierda, debilitados tras años de luchas contra las dictaduras, no tenían confianza en la sinceridad democrática de EE UU. De otro lado, las fuerzas conservadoras y de izquierda lanzaron críticas contra el programa de reformas, juzgado como demasiado radical, para los primeros, e insuficientemente revolucionario, para los segundos. En suma, la *Alianza para el Progreso* nunca llegó a ser una realidad. Los sucesores de Kennedy convirtieron el programa en un simple recurso de la lucha anticomunista; no otorgaron todos los fondos ofrecidos y los que dieron se canalizaron hacia la ayuda militar, inversión que no fue útil para el desarrollo de América Latina, o se concedieron con condiciones irritantes, como aquella de que todas las compras al exterior con recursos de la *Alianza* tenían que hacerse en Estados Unidos (Cárdenas, 1998:474).

Aún así, América Latina inicia el camino de la integración regional. Sin embargo, la orientación que adoptó el Mercado Común Centroamericano (MCCA), no siguió las ideas originales de la CEPAL, organismo que ponía el acento en la industrialización y en menor medida,

en el establecimiento de un área de libre comercio. No obstante, se abandonó la política de industrialización en aras de una liberalización del comercio. Las presiones de los sectores agroexportadores nacionales y de EE UU, en lo externo, ayudan a explicar esa decisión. El crecimiento espectacular del comercio intrarregional en los 60's, así como la industrialización de ensamblaje, pierden fuerza en los 70's. El puntillazo fue la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969, fecha a partir de la cual este país decide retirarse del libre comercio.

La experiencia alrededor de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) indica que a partir de 1968 todos los países de América Latina optaron por una liberalización de comercio. Los propósitos buscados eran limitados. No se planteó en absoluto la creación de un auténtico mercado común, semejante al modelo europeo. Se facilitarían los intercambios comerciales mediante la negociación producto a producto y el establecimiento de una zona de libre cambio en doce años. Las dificultades surgieron tempranamente: en las negociaciones bilaterales anuales los compromisos no eran seguros puesto que cada país podía retirar productos de la lista. Las negociaciones multilaterales mostraron el poco interés de Argentina y Brasil en dar concesiones. El esfuerzo fracasa cuando en las negociaciones tienen que incluir productos industriales en los que la competencia era importante y afectaba los intereses nacionales. En resumen, América Latina obtuvo menos provecho de la experiencia de la ALALC que Centroamérica de la experiencia del MCCA. Con todo, si algún potencial económico tenían los modelos de integración, la aparición del terrorismo estatal de derecha terminó por cancelar con toda posibilidad.

3. Cuadrando el círculo

Durante los años 90 la integración dio un giro tan marcado que los intercambios intrarregionales alcanzaron cifras impresionantes, es-

pecialmente en MERCOSUR y dentro de la Comunidad Andina (CAN), el comercio entre Venezuela y Colombia. En la práctica, los avances logrados en el campo de la integración económica opacaron en cierto grado los esfuerzos de cooperación política. La aparición de bloques regionales en los 90's fue para algunos el resultado de la aplicación de las políticas de ajuste estructural resumidas en el *Consenso de Washington*; para otros el detonante fue la *Iniciativa para las Américas*. El hecho indiscutible es que los acuerdos de integración contribuyeron a crear un renovado dinamismo en los flujos de intercambio. América Latina, cuyos intercambios estaban históricamente orientados hacia EEUU o Europa, logra que sus tasas de intercambio comercial progresen a un ritmo muy rápido, hasta superar las tasas alcanzadas en la década de los 80's.

El presidente George Bush propone el ALCA en 1991. La iniciativa reconoce implícitamente que la intervención militar y la intriga política no resuelven los elementos del malestar social., que las opciones armadas no son salidas, que ellas han terminado por complicar los problemas de la más variada índole, problemas que perpetúan la inestabilidad histórica de América Latina. Con todo, algunos juzgan que fue un período muerto hasta 1994, al reparar que no hubo inversión en aquellos años. El TLCAN, a su vez, dio lugar a críticas no del todo infundadas. Se adujo que fue patrocinado por las organizaciones empresariales más fuertes de cada país. El Tratado, de dos mil páginas, fue negociado secretamente y aprobado por el Congreso de EE UU en noviembre de 1993, para entrar en vigencia en 1994. Ese manejo confidencial de las negociaciones generó una imagen negativa del Tratado. Otros observaron que el TLCAN estaría dominado por EE UU, cuyo producto bruto interno era once veces mayor que el de Canadá y veinte veces mayor que el de México. El problema de fondo estaba en el tipo de desarrollo implícito para este país: ba-

Durante los años 90 la integración dio un giro tan marcado que los intercambios intrarregionales alcanzaron cifras impresionantes, especialmente en MERCOSUR y dentro de la Comunidad Andina (CAN), el comercio entre Venezuela y Colombia.

jos salarios, la realidad inevitable de que más gente aceptara condiciones de trabajo deficientes e inseguros, o migrar al norte para sobrevivir.

Organizaciones no gubernamentales de los tres países propusieron un Pacto de Desarrollo Continental, según el modelo de la *Carta Social de Europa* elaborada en 1992, la cual gastó 70 mil millones de dólares para incrementar los niveles salariales de las naciones pobres de la Comunidad Europea, como España y Portugal (Cockroff, 2001:151). El planteamiento no fue atendido pero indicó la necesidad de reorientar el tipo de integración para darle así un *rostro humano*. El caso es que en el TLCAN hay exclusiones elocuentes. No están incluidos en el Tratado, de manera específica, los temas del medio ambiente, derechos de los trabajadores, papel del Estado y financiamiento para el desarrollo. La administración del presidente Clinton introdujo acuerdos colaterales no obligatorios, pero significativamente no hubo pronunciamiento alguno de la Casa Blanca sobre una *Carta Social* semejante a la europea.

En la Cumbre de Miami, celebrada a fines de 1994, se acuerda crear una zona de libre comercio en el 2005. Algunos critican que ese tipo de integración es la adhesión al TLCAN, siguiendo una representación de ejes y radios, con la firma de acuerdos bilaterales entre el TLCAN

o EE UU y los países latinoamericanos. Ponen en cuestión un sistema que favorece al eje (EE UU) y no a los radios (separados entre sí). Preven, además, que podrá haber una convergencia variable de países, en círculos concéntricos, donde los esquemas más avanzados van a un ritmo paralelo, pero que EEUU no aceptará un trato diferencial porque, en forma pragmática, hará valer su hegemonía.

En las decisiones sobre el procedimiento a seguir, los países de América Latina plantearon negociar en grupo y enfocaron el acuerdo como una *acción única*, de manera que el ALCA sólo podía ser suscrito tras haber llegado a un consenso en el conjunto de los temas. EE UU mostró preferencia por firmar acuerdos parciales conforme iban surgiendo los temas. Las asimetrías en las negociaciones han sido evidentes. Operativamente, no se ha mantenido una instancia de coordinación encargada de generar consensos permanentes. Así, la pertinencia de las propuestas corren el riesgo de perder eficacia en la negociación al no haber una relatoría permanente de la región. No es menos significativo el hecho de que EE UU ha presentado una posición unificada en todos los comités de trabajo. Sin embargo, sería exagerado decir que ese país ha impuesto su punto de vista en todos y en cada uno de los cuatro grandes temas del plan de acción de la Cumbre de Miami, esto es, democracia, integración económica, problemas sociales y medio ambiente.

Una de las amenazas para los países de América Latina está en creer que negociando por separado se puedan alcanzar más ventajas, lo que propiciaría una competencia entre ellos, con el resultado negativo de una mayor vulnerabilidad externa. Objetivamente, hay una variedad importante en el subcontinente. Encontramos socios naturales que exportan materias primas: Venezuela, Colombia y países de Centroamérica; socios naturales que producen manufacturas: México y la Cuenca del Caribe; países con

estructura comercial diversificada orientada a la producción de bienes primarios, en los casos de Perú y Bolivia; países que exportan manufacturas, como los que integran el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Es de anotar que EE UU no es un actor unitario. La división de los poderes públicos, la complejidad de su organización burocrática, la acción de los más variados actores sociales y políticos así lo indica. De manera que la buena información, el sentido de la oportunidad, la habilidad para proponer y llegar a acuerdos, son algunos elementos que pueden compensar la asimetría entre las partes. El problema no está en el número de encuentros o en la cantidad de foros de negociación, los que más bien contribuyen a que paulatinamente surga un consenso sobre reglas no coercitivas que dirijan los acuerdos. Negar el diálogo y la negociación es rechazar la posibilidad de hacer política. Dejando por sentado la importancia de la participación de los sectores sociales de cada país, el papel del Estado será crucial en las negociaciones con otros Estados. La consistencia de las posiciones y la previsión de cada cual incidirá en la capacidad de negociación de los 34 países. Pero el asunto no es meramente técnico; el principal desafío estará en las realidades domésticas de los países de América Latina y el Caribe.

4. Mirando el patio interior

Recordemos que en la perspectiva del pensamiento estructural, la integración pone en contacto naciones homogéneas con un nivel de desarrollo comparable, crea instituciones comunes para una política compartida que lleva a la protección aduanera. Sin embargo, el TLCAN ha constituido el primer caso de una zona de libre comercio entre un país en desarrollo y dos países desarrollados. En el caso de la Unión Europea, donde las diferencias en los niveles de desarrollo son comparativamente menores, se pusieron en ejecución políticas destinadas a disminuir esas diferencias. El proble-

ma es que la pobreza en lugar de unir desintegra. El Informe 2001 del Banco Interamericano de Desarrollo indica que el crecimiento económico de América Latina en los noventa fue decepcionante, de 3,3% anual. El punto de relieve es que los problemas de injusticia, carencia de infraestructura o fragilidad institucional (para citar los más relevantes) no podrán ser resueltos por la acción espontánea del mercado.

La nuez de la discusión no es tanto la viabilidad del ALCA como la de los países del subcontinente. América Latina y el Caribe viven una *crisis de Estado* que hace que sus gobiernos sean cada vez menos capaces de satisfacer las necesidades de la población. Problemas de la más variada índole avasallan a los gobiernos y los gobiernos optan por hacer *rectificaciones* unilaterales que desestabilizan los acuerdos de integración regional (2). Esa *crisis de Estado* está asociada a la falta de una hegemonía bien definida de cualquiera de las elites, de los militares y de los partidos políticos. Por ello se ha dicho que sin una recuperación económica de América Latina, es probable que tenga lugar la disolución de todo un sistema de gobierno más o menos moderado, más o menos centrista y más o menos democrático.

Convengamos en que hay un nuevo paisaje social en América Latina. El creciente papel político de la sociedad civil, la nueva situación

La nuez de la discusión no es tanto la viabilidad del ALCA como la de los países del subcontinente. América Latina y el Caribe viven una *crisis de Estado* que hace que sus gobiernos sean cada vez menos capaces de satisfacer las necesidades de la población.

que confrontan los gobiernos al tener que satisfacer expectativas múltiples y variadas, demandas que no sólo se constituyen en el terreno tradicional de la competencia entre los partidos políticos, sino que se despliegan en un nuevo espacio social. Encontramos así el accionar de las ONGs, de los movimientos sociales, de las más variadas formas de la sociedad civil. Sometida a exigencias domésticas tan diversas, sin descontar las restricciones propias de los acuerdos internacionales, la gobernabilidad no sólo necesitará un sistema de arbitraje de conflictos moderno e imparcial, sino que deberá tomar en cuenta el manejo de variables no tradicionales. De allí la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza. La nueva gobernabilidad en América Latina exige la construcción de consensos continuos sobre la base de métodos deliberativos y descentralizados en la toma de decisiones. La acción de los poderes municipales, la reforma administrativa del Estado y la participación ciudadana pueden dar substancia a las formalidades del juego democrático, a la consulta electoral y a la creación legal del poder legislativo.

Si América Latina y el Caribe, en su conjunto, no logran resolver las demandas de la nueva gobernabilidad, se ha de prever una honda asimetría en las negociaciones del ALCA. La situación estará definida por la presencia de un grupo fuerte y bien coordinado que, actuando como efectivo actor político, tendrá una influencia determinante en sus resultados. Mientras tanto, los varios sectores frágiles de los países los hará meros sujetos orientados a darle respaldo pasivo a las agendas en mesa.

Al mirar el patio interior de EE UU, resulta claro que no hay un actor unitario actuando con una lógica imparable. Valga recordar que desde 1994, el presidente no tenía la autoridad para negociar acuerdos estratégicos semejantes al ALCA. Algunos altos funcionarios se percataron de que, mientras tanto, los socios comerciales de EE UU sus-

cribían numerosos acuerdos comerciales, poniendo a los exportadores de ese país en desventaja competitiva. El 6 de diciembre del 2001 la cámara de representantes autorizó el *Trade Promotion Authority* (TPA), para fortalecer así el brazo negociador de EE UU. Sin embargo, la decisión fue condicionada a tal punto que causó serias dudas respecto a la probabilidad de que los países de América Latina y el Caribe tuvieran espacio para negociar. Significativamente, la votación fue tan cerrada (apenas un voto de diferencia), que puso en evidencia, con gran nitidez, la resistencia que existe entre los legisladores norteamericanos ante las posibilidades de integración hemisférica.

La realidad interna de EE UU tiende a imponer su aislamiento del mundo. Entretanto, la Unión Europea ha suscrito 27 acuerdos bilaterales de libre comercio y están en proceso 15 acuerdos más. Después de suscribir el TLCAN, México ha negociado 9 acuerdos de libre comercio con 32 países. A comienzos del 2002 estaban en vigencia 130 acuerdos de libre comercio en el mundo, acuerdos respecto de los cuales EE UU era parte solamente de tres. El marginamiento queda de bulto al observar que en el hemisferio occidental hay 30 acuerdos y EE UU pertenece solo a uno, el TLCAN. Los subsidios a la agricultura serán el tema capital de las negociaciones. Unos 170 billones de dólares están en juego durante la presente década. El proteccionismo de EE UU, refugiado en lo que el diplomático venezolano Simón Alberto Consalvi llamó las *metáforas ecológicas* (Consalvi, 2001:H3), se dará la mano con el proteccionismo tradicional de muchos gobernantes de América Latina.

5. Colofón

En la incomprensión del ALCA mucho ha influido el desconocimiento prevaleciente. El primer borrador de los acuerdos fue colocado en la Internet apenas el 3 de julio de 2001 (www.alca.org). Claro que la mera difusión de la información no

Cualquiera sea la opción adoptada, la experiencia indica que los países del subcontinente han recorrido un ciclo vicioso de crisis, ajustes, breve estabilización y nueva crisis. De manera que el problema de fondo no sólo es de políticas económicas sino de una gobernabilidad que va más allá de ser un problema técnico.

basta; de manera que es preciso hacer un debate sobre sus ventajas e inconvenientes, pero también sobre sus posibilidades no del todo aseguradas. El debate ha sido muy intenso en EE UU, en contraste con América Latina y el Caribe donde ha sido bastante escaso. Quizás en el subcontinente haya habido el convencimiento de que los términos del Tratado serán impuestos por EE UU, una actitud errónea porque mientras hayan negociaciones también existe la posibilidad de proponer y hacer cuestionamientos.

Una primera conclusión es que la viabilidad de ALCA no está garantizada. El 28 de julio del 2002 la cámara de representantes estadounidense votó para darle al presidente George W. Bush la autoridad para negociar acuerdos internacionales de comercio. Sin embargo, su margen para negociar tratados comerciales es bien reducido. La votación, 215 a favor, 212 en contra, anuncia la oposición del Congreso a tratados comerciales que hagan concesiones en materias como los aranceles a las importaciones de acero, los subsidios agrícolas, las leyes antidumping, derechos laborales y otras áreas consideradas prioritarias. El presidente de EE UU no podrá ceder terreno en las conversaciones del ALCA o en las negociaciones bilaterales con países como Chile,

Singapur o Australia. Así las cosas, no es descartable que la integración hemisférica se reduzca al libre comercio con México, país con el que ha trabado un relación especial que ya tiene su historia..

No debemos perder de vista que América Latina y el Caribe son realidades que están muy lejos de ser homogéneas. Nuevamente escuchamos decir que no existimos como conjunto; quizás la frase sea una exageración. Sin embargo, la heterogeneidad es muy superior al caso de Europa, cuyos países presentan niveles de desarrollo más equilibrados. Las señales indican que habrá una diferenciación cada vez mayor entre los países latinoamericanos; algunos evolucionarán hacia un capitalismo avanzado, otros quedarán estancados y otros posiblemente retrocederán. Se ha alegado que, por tener dentro del ALCA a un socio tan poderoso como EE UU, es posible lograr imponer una disciplina difícil de alcanzar en acuerdos entre países más iguales entre sí. Sin embargo, cabe dudar en que EE UU asuma el papel de juez del subcontinente teniendo agendas y compromisos globales.

La segunda conclusión es que la heterogeneidad estructural de América Latina y el Caribe se hará cada vez más pronunciada. Esa diferenciación guarda correspondencia con la concepción que sirve de base a la aplicación de las políticas públicas en cada país. El resultado, en cada caso, va a depender de la visión adoptada en eso que pudiéramos llamar el sueño del bienestar. El camino (dicen unos) es la democratización de las sociedades limitando la discrecionalidad arbitraria del poder del Estado y creando posibilidades para la expansión de la sociedad civil. Otros, por contraste, alegan que las reformas de mercado han resultado en el debilitamiento del Estado, creando dificultades para el avance de la democracia al exacerbar los problemas de la pobreza e inequidad, al limitar la acción pública en muchas otras áreas y al negar el diálogo de la sociedad civil con el Estado.

Cualquiera sea la opción adoptada, la experiencia indica que los países del subcontinente han recorrido un ciclo vicioso de crisis, ajustes, breve estabilización y nueva crisis. De manera que el problema de fondo no sólo es de políticas económicas sino de una gobernabilidad que va más allá de ser un problema técnico. La nueva gobernabilidad, que hoy reconocemos como gobernanza, exige la construcción permanente de acuerdos que sobrepasan los espacios tradicionales de los partidos políticos, para incorporar a nuevos actores y movimientos del paisaje social. La tercera conclusión es que un Estado con problemas de estabilidad y débil integración interna, es difícil que pueda proyectar una integración hacia fuera.

Finalmente, la propuesta de una visión recortada de la integración no hace expedito el camino para la creación institucional. La expansión del libre comercio sin medidas de equilibrio social crea más problemas que los que resuelve. El mercado crea riquezas pero es ciego para distribuir las. Esta conclusión final es más bien un desideratum. América Latina y el Caribe deben exigir un mayor compromiso de EE UU a favor del desarrollo social y el combate a la pobreza. La aplicación y vigilancia de los programas de ayuda de EE UU deben establecerse en ambas partes, basados en la participación democrática de los poderes municipales, de asambleas de vecinos, de consejos de trabajo, de comités elegidos por cada sector que haya sido sujeto de ayuda. La corrupción se evita con la obligación de rendir cuenta sobre en qué se gastó el dinero, con el acceso a la contabilidad para asegurarse de que se están aplicando las decisiones acordadas, con el derecho a destituir a aquellos que hayan sido incompetentes en el cumplimiento de sus obligaciones. En lugar de crearse nuevas y costosas burocracias dedicadas al estudio de la exclusión social (con lo cual se plantea una contradicción moral), las academias, las universidades, los centros de investigación, las asociaciones profesionales, en fin, bien

podrían hacer seguimiento a los resultados de esos programas de combate a la pobreza.

Si no es posible dar concreción a una integración hemisférica de largo alcance, EE UU debe hacer valer su enorme influencia en los organismos internacionales de financiamiento. El apoyo objetivo a los gobernantes que hayan sabido conjugar la sensatez para el sano ejercicio económico y la prudencia para la tranquilidad pública, despejará el ambiente de incomprensiones y recelos que prima en América Latina. El futuro dirá con quién guardó mayores afinidades el imperio norteamericano. Con Atenas o con Esparta.

Notas

(1) Albert Fishlow y James Jones: Estados Unidos y las Américas. Citado por A. Opeheimer: Malas noticias para el comercio hemisférico. El Universal, Caracas, 12/12/1999.

(2) Valga por ejemplo el caso recogido por el diario de Santa Fe de Bogotá El Tiempo, en su editorial titulado País en ebullición, del 12/02/02: Las restricciones comerciales venezolanas se han convertido en práctica normal en los tres años que Chávez lleva a la cabeza del Gobierno de Caracas. Bien temprano de su mandato, en mayo de 1999, Venezuela cerró la frontera a los transportadores de carga colombianos y ha mantenido esa medida a pesar de que el Tribunal Andino de Justicia la condenó en un fallo de agosto del 2000. También en los comienzos de su gestión, el vecino país limitó la importación de ganado, carne y productos cárnicos de Colombia. Después, con distintos pretextos, fue añadiendo a la lista otros productos, como papa, huevos, pollos, azúcar y oleaginosas. Criticaba el diario la decisión del gobierno de Venezuela adoptada el 25/01/02, cuando aprobó un sistema de ban-

das de precios para la importación de textiles y confecciones procedentes de Colombia en una cantidad no menor a los 100 millones de dólares al año.

Bibliografía

- BOYLE, Otto (2001): "El ALCA que queremos y necesitamos". En Oportunidades y riesgos del ALCA. Caracas, SELA, mayo-agosto, 2001.
- CARDENAS N., Jorge (1998): Los Estados Unidos Ayer y Hoy. Bogotá, Editorial Norma.
- COCKCROFF, James D. (2002): América Latina y Estados Unidos. México, Siglo XXI editores.
- CONSALVI, Simón A. (2001): "El Alca de Noé". El Nacional, Caracas, 23/12/2001.
- DABENE, Olivier (1999): América Latina en el siglo XX. Madrid, editorial Síntesis.
- OPENHEIMER, A. (1999): "Malas noticias para el comercio hemisférico". El Universal, Caracas, 12/12/1999.



Alfredo Angulo Rivas

Doctor en Historia y Magíster en Ciencia Política. Profesor asociado del Departamento de Historia de América y Venezuela de la Facultad de Humanidades y Educación de la Universidad de Los Andes-Mérida.

e-mail:
anguloa@faces.ula.ve

Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa, 8 al 11 de octubre de 2002.

Panel: Gobernabilidad, integración y desarrollo.

Fecha de recepción:
septiembre 2002

Fecha de aceptación definitiva:
noviembre 2002