

SOLIDARIDAD, JUSTICIA Y COOPERACION GLOBAL: UNA MIRADA DESDE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

JOSÉ MIGUEL INSULZA

Agradezco la oportunidad que Uds. me brindan al recibirme en esta prestigiosa Academia, para este diálogo sobre un tema tan relevante como el de la caridad y la justicia entre pueblos y naciones. Reconozco que mi experiencia académica y política es muy distinta de la mayoría de los participantes en este evento, pero creo que ese es justamente el objetivo del diálogo. Como plantea el Prof. Juan Llach en su muy completa Introducción General, el propósito de la Academia en esta XIII Sesión Plenaria es “invitar a muchas personas de fuera de la Academia, con diferentes roles y especialidades, a participar activamente en nuestro trabajo... para tener una amplia visión de nuestro mundo”.

Intentaré entonces dar una visión de algunos temas desde el particular ángulo de la realidad de América Latina, que es aquella que he conocido principalmente a lo largo de mi vida política y académica y actualmente como Secretario General de la Organización de Estados Americanos.

La situación de América Latina se asocia naturalmente a muchos de los temas de injusticia, violencia y desigualdad que aquejan al mundo en esta era de la globalización. Este mundo contradictorio, como nunca plétórico de capacidades y oportunidades brindadas por la ciencia y la tecnología y al mismo tiempo impotente políticamente para acercar esas ventajas de la humanidad a los seres humanos que carecen de ellas, se refleja también en nuestra región. A partir de unas notas acerca de esta sociedad global intentaré luego exponer algunas ideas acerca de lo que puede y no puede hacer el derecho y el orden internacional para superar esa paradoja. Finalmente procuraré mostrar las particularidades de esa realidad en América Latina y los grandes obstáculos que es necesario superar para enfrentarla adecuadamente.

1. LAS PARADOJAS DE NUESTRA ERA

Las grandes paradojas del Siglo XX han sido expuestas muchas veces: el Siglo que vivió una expansión de la idea democrática y de los derechos humanos es a la vez el siglo del holocausto, de los genocidios y de la mayor guerra que conozca la humanidad; el siglo de los grandes progresos científicos es también el de las mayores amenazas para la supervivencia de la especie humana.

Jamás la humanidad había progresado tanto y tan rápido en la ciencia y la técnica. Esos grandes avances científicos han significado para los hombres aumentar en la mayor parte del mundo la esperanza de vida, hasta el punto que el crecimiento exponencial de la población mundial no sólo tiene su origen en un aumento de la natalidad, sino sobre todo de la supervivencia.¹ Hoy día los adelantos de la tecnología facilitan la vida de los seres humanos de un modo nunca visto y el progreso de la medicina le permiten condiciones de sanidad suficiente como para disfrutarlos. Las distancias se han acortado y las comunicaciones ponen a todos los seres en contacto inmediato sin importar cuán alejados se encuentren unos de otros. La velocidad del cambio es asombrosa. La Internet tiene menos de quince años de existencia y parece que estuviera con nosotros desde siempre, como antes el fonógrafo en sus distintas formas, la energía eléctrica, el cine o el automóvil.

Junto al progreso material ha existido también un progreso cultural importante: las ideas de libertad, democracia y derechos humanos inspiran hoy la organización de numerosos Estados y la acción política de muchos millones de hombres y mujeres. Si en los siglos anteriores el individuo reconocía tutela del Estado y su soberanía a cambio de la seguridad que éste le brindaba, hoy ese contrato social se ve modificado – no completamente superado, porque ambas cosas no son incompatibles – por la demanda creciente de ciudadanía política, civil y social, que se exige a cambio del reconocimiento de legitimidad que el ciudadano confiere a su autoridad.

También el contrato social se modifica por la interdependencia. El Estado ya no es completamente soberano, en la medida en que no está, por sí solo, en condiciones de proporcionar a sus ciudadanos los bienes públicos que requiere para su supervivencia y bienestar. Existen bienes públicos que son por naturaleza internacionales. Todos los países deben participar nece-

¹ Baste citar como ejemplo sólo un caso, el de México, que con más de 103 millones de habitantes es uno de los países más poblados de nuestra región y en donde la tasa de crecimiento media anual descendió desde 3.0% en la década 1950-1960 a 1.0% en el quinquenio 2000-2005, en tanto que la esperanza de vida aumentó desde 36.2 años en 1930 a 75 años en la actualidad.

sariamente de la vida internacional, para buscar allí la solución a temas que no tienen solución dentro del marco de sus propias fronteras. La cooperación internacional en temas que van desde el comercio al calentamiento global, y desde el enfrentamiento de la delincuencia a la necesidad de coordinar la actividad mundial en materia de transporte y comunicaciones, generan nuevo Derecho y crean nuevas condiciones para el desenvolvimiento de los individuos y los Estados.

Y sin embargo, todo el enorme progreso que la humanidad ha experimentado en el conocimiento, la ciencia, la técnica y la cultura, no permite ocultar algunos de sus también inmensos fracasos. Permítanme mencionar tres de ellos en los que se muestra más flagrantemente la paradoja entre las grandes capacidades que el ser humano ha desarrollado para su mejor bienestar y la incapacidad de aplicarlas efectivamente para ese fin:

1. No hemos sido capaces de erradicar, ni siquiera de disminuir, la violencia de nuestras vidas. Hemos conocido las mayores guerras de la historia universal, hemos conocido el holocausto y el genocidio, hemos sido víctimas del odio y el fundamentalismo y el crimen ha aumentado incluso en las sociedades más desarrolladas. Todo tipo de armas, nucleares y convencionales, cortas y largas, legales e ilegales, se acumulan en nuestras sociedades para la guerra y para el delito, aumentando la sensación de inseguridad de los habitantes de nuestros países.

2. Tampoco hemos sido capaces de eliminar la extrema pobreza en que se debate aún una porción importante de la población mundial. Mas de un tercio de ella vive en la pobreza, muchos sin recibir alimentación suficiente, sin agua potable, sin alcantarillado, sin electricidad y sin acceso a salud ni educación. La población de los países más pobres tiende a aumentar a un ritmo mucho mayor que en el mundo desarrollado, sin que sus economías crezcan a los mismos ritmos. Nuestro crecimiento no ha reducido la brecha entre ricos y pobres. Al contrario, ella va en aumento, tanto entre individuos como entre países.

3. Finalmente los hombres no han sido capaces de detener el deterioro del medio ambiente. Calentamiento global, contaminación del aire, el agua y el territorio, deterioro de la infraestructura, falta de alcantarillado y agua potable en las ciudades del mundo en desarrollo, frecuentes epidemias sanitarias, incluso muchas catástrofes llamadas naturales, pero provocadas por la mano del hombre, van destruyendo de manera cada vez más acelerada el hábitat del ser humano. Simultáneamente y en la medida que la vida moderna exige un consumo cada vez mayor de combustibles y otros bienes contaminantes, los factores de contaminación se acumulan sin que se asuman siquiera los costos de restaurar lo destruido.

Nunca antes la humanidad tuvo tanta responsabilidad sobre el futuro de la tierra y nunca tuvo más posibilidades técnicas de hacer lo que se debe. Esta capacidad de conocer y de predecir científicamente contrasta, sin embargo, con su incapacidad de actuar para mejorar la realidad y prevenir el futuro.

La paradoja se extiende más allá. Los conocimientos científicos nos permiten imaginar formas muy claras de mejorar en cada uno de los aspectos. Hoy sabemos de antemano lo que ocurrirá si el mundo persiste en determinadas conductas, pero simultáneamente parecemos incapaces de hacer lo necesario para evitar el catastrófico fin por la vía de políticas públicas u otras iniciativas.

Un solo ejemplo para ilustrar: el caos y la inseguridad en que se debaten hoy muchas ciudades del mundo en desarrollo, en las cuales conviven de manera inestable la miseria de las barriadas, el deterioro de los centros históricos y la opulencia de las zonas residenciales exclusivas, fue pronosticado hace más de cincuenta años. Instituciones científicas del más alto nivel, con el patrocinio de gobiernos e instituciones internacionales de gran importancia, como el Banco Mundial y la ONU, han venido llamando la atención sobre el drama ambiental, económico y social de las ciudades. Pero las políticas públicas formuladas a partir de todo ello nunca se han implementado. El lucro y el individualismo se han impuesto para hacer las ciudades cada vez menos habitables, mientras la ciencia y la técnica muestran cómo podrían mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Demás está recalcar la injusticia que toda esta situación significa. Si existen tantos millones de pobres y países tan atrasados en el mundo no es porque no haya conocimientos ni recursos para remediar su situación, sino porque los mayores aumentos de la riqueza se van concentrando cada vez más en los países más ricos. Los efectos de la violencia, sean la guerra o el crimen, también afectan de manera desproporcionada a los países más pobres y a sus poblaciones más vulnerables. En cuanto a la destrucción del ambiente, un reciente informe de Naciones Unidas sobre el calentamiento global nos ahorra comentarios: mientras la mayor cantidad de recursos destinados a combatir el calentamiento global va dirigido a mitigar sus efectos en los países desarrollados, esos efectos parecen afectar de manera muy superior al mundo en desarrollo.²

² "Poorer Nations Will Bear Brunt as World Warms". Informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, reportado en el New York Times de 1 de Abril de 2007. El mundo desarrollado produce dos tercios del dióxido de carbono que genera el efecto

2. EL SISTEMA INTERNACIONAL Y SUS LÍMITES

Los tres fracasos de nuestra era tienen en común el signo fundamental de la injusticia, pero también el de la impunidad: ninguno de ellos está efectivamente regulado por el derecho internacional y en muchos casos tampoco los Estados nacionales han sido capaces de regularlos en su derecho interno. Los tres dan cuenta, por ello, de una incapacidad creciente de la política, de los sistemas políticos y del sistema internacional en particular.

Esta situación de impunidad es, por otra parte, constitutiva por sí misma de una nueva paradoja: la falta de leyes y normas que regulen los temas más apremiantes de nuestra era se verifica en un contexto en que, como nunca antes en la historia de la humanidad, proliferan las leyes y los reglamentos internacionales.

En efecto, contrariamente a lo que muchos piensan, el Derecho Internacional se ha expandido enormemente con el proceso de globalización. Es más: no podría haber globalización sin Derecho Internacional. El transporte marítimo y terrestre, la circulación de aviones por el espacio aéreo de otros países – incluso a veces países que son calificados como adversarios³ –, las normas que rigen el uso de los océanos y las que regulan las telecomunicaciones, son sólo algunos de las decenas de ejemplos posibles de regímenes internacionales regidos por acuerdos o tratados internacionales que son respetados sin excepción.

Por cierto que este proceso encuentra base en una situación de conveniencia mutua: todos los gobiernos saben que respetar los acuerdos en estas y otras materias es algo que va en su propio beneficio. Pero también es verdad que existe una práctica cotidiana de cooperación internacional

invernadero y sus consecuencias en términos de deterioro ambiental, alza de mareas, inundaciones, sequías, etc., se sienten directamente en el mundo menos desarrollado. El gasto en energías alternativas en los países más desarrollados debería reducir los efectos negativos de su uso en los países en desarrollo; sin embargo no existe una cantidad igual de recursos destinados a esos países para la recuperación de aquello que ya se ha deteriorado y que sí se aplica a los países desarrollados. En definitiva, lo que se ha perdido en el mundo desarrollado podrá recuperarse; lo que se ha perdido en el mundo en desarrollo por efecto de la contaminación generada en el mundo desarrollado, no se recuperará jamás.

³ Cuando un latinoamericano aborda un avión norteamericano de línea en Miami rumbo al Sur, sabe que dentro de pocos minutos volará sobre la isla de Cuba, país que no tiene relaciones diplomáticas con Estados Unidos; sin embargo, sabe también que ese paso está permitido y protegido por normas internacionales que ambos países respetarán escrupulosamente.

que genera la estabilidad que es necesaria para que el régimen se fortalezca y se haga más estable la situación regulada por él.

En suma, si estos regímenes son de respeto universal, es porque están contruidos en torno a intereses comunes que son plenamente compatibles. Algo distinto ocurre, sin embargo, en el plano de los intereses económicos y de poder generados por el egoísmo o cuando existen fundamentalismos que niegan la posibilidad del entendimiento humano. Estas distintas formas de egoísmo dan lugar a la confrontación, a la destrucción o a la marginación de unos seres por otros, dentro de los Estados o entre ellos.

Adicionalmente, la transnacionalización de la economía y de la información, así como la uniformidad cultural que ellas crean, ejercen nuevas tensiones sobre el derecho que no siempre se resuelven adecuadamente. Se trata de situaciones nuevas que el derecho nacional no es capaz de enfrentar, por la misma naturaleza del hecho enfrentado. Como por otra parte el derecho internacional no se mueve a la misma velocidad con que avanza la obsolescencia del derecho nacional, terminan generándose vacíos de incertidumbre, conflictos e impunidad. Un ejemplo claro y dramático de este fenómeno es la acción del crimen organizado, ya sea en relación al narcotráfico, al lavado de dinero, a la piratería intelectual o al tráfico de personas. Todos estos delitos tienen un carácter transnacional y una envergadura creciente. En todos ellos se verifica, además, que la velocidad de movimiento de los delincuentes es mucho mayor que la de los Estados, cuya propia soberanía constituye un lastre que les dificulta actuar con la agilidad o con la presteza necesarias para construir y ratificar tratados eficaces en la persecución transnacional del crimen.

Así pues, no obstante todo el derecho internacional que existe actualmente, aún es necesario avanzar en áreas cruciales. Para evitar la opción entre subordinación y destrucción, necesitamos un mundo regido por el derecho internacional.

Es verdad que existen avances importantes en la dirección debida y que ellos se han producido ya sea por la internacionalización o la ampliación consistente de derechos nacionales, como en el caso de los derechos humanos, o por la creación directa de nuevo Derecho Internacional como respuesta a nuevos fenómenos tales como la comunicación global, la Internet y otros. Pero para alcanzar a cubrir todos los problemas de la civilización contemporánea y para poner fin a todas las injusticias es necesario más y mejor Derecho. El problema en este punto no es la capacidad de entender los problemas, sino la decisión política de avanzar en normas y acuerdos que los regulen y aplicarlos. El problema, en suma, es que no se ha impues-

to aún la noción de que superar las injusticias que todavía laceran el cuerpo de la humanidad no sólo es un imperativo moral sino la única vía para que esa misma humanidad no se vea finalmente abatida por la violencia, la miseria y la destrucción de su medio ambiente.

Las excusas para avanzar hacia una civilización capaz de regular los elementos que pueden causar su propia destrucción son muchas y casi todas emanan de los países poderosos. En su más reciente versión, esa mezuquina tendencia ha buscado refugio en el principio de la libertad de elección y ha tendido a expresarse en la práctica del unilateralismo. En el mundo en desarrollo sabemos bien que esos conceptos suelen estar ligados a la arbitrariedad y al intervencionismo.

La globalización requiere normas y es preciso reconocer en ese plano importantes avances. Hoy se acepta, por ejemplo, que los derechos humanos tienen una proyección universal y deben regir por encima de la soberanía de las naciones. Pero es preciso reconocer también que, en el mundo en desarrollo existen importantes resistencias a aceptar legislaciones supranacionales por temor a que ellas sean aplicadas unilateralmente. Nunca las violaciones unilaterales de derechos humanos por parte de una gran potencia han sido condenadas, por ejemplo, en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, mientras si lo ha sido las cometidas por naciones pequeñas. Por cierto, es bueno que ellas se condenen en cualquier parte, pero también es indispensable que las naciones centrales del sistema, aquellas para las cuales el sistema fue construido en primer lugar, prediquen con el ejemplo. Mientras subsista en las naciones poderosas la tentación de excluirse de acciones multilaterales en aras de proteger los intereses individuales o de intervenir sobre otros en defensa de valores propios, esa desconfianza persistirá.

Permítanme aquí recordar una vieja historia:

En el Libro V de las Guerras del Peloponeso, Tucídides relata la negociación que tuvo lugar entre los representantes de Atenas, la gran potencia, y de Milo, la pequeña isla que ella deseaba someter.

Los atenienses comenzaron por exigir de Milo una completa rendición y sumisión, con todas las consecuencias que la sumisión, en aquellos tiempos, traía consigo. Los representantes de Milo replicaron prestos que ellos no se consideraban beligerantes con relación a Atenas y que, como tales, podían garantizarle a la gran potencia su permanente neutralidad. En definitiva, Atenas no debería ver en Milo, jamás, a un enemigo.

Contestaron los atenienses entonces que la neutralidad no era suficiente. Que aceptarla significaría, a los ojos de sus enemigos, un signo de debilidad. Milo, en consecuencia, no tenía más alternativa que someterse o perecer.

Relata el historiador que, llegado ese momento, los embajadores de Milo no pudieron sino exclamar consternados: “pero esto no es justo”. Entonces los griegos respondieron con una verdad que hasta ahora impera, por desgracia, en el ámbito de las relaciones entre poderosos y débiles: *La justicia está reservada sólo para los iguales.*

Para hablar de gobierno global o incluso de gobernabilidad global es indispensable romper con ese precepto. Pugnamos por una justicia para todos. Queremos ser considerados como iguales. El camino para lograrlo, el único, es el de la ley internacional. Pero el de una ley que dé garantías a todos por igual y que sea respetada por todos de igual manera. Un régimen en que no todos se rigen por las mismas normas o en que la o las potencias dominantes actúan al margen del sistema que las mismas crearon, es un sistema condenado al desorden y al caos.

Esa perspectiva está aún muy distante y en tanto cambian las condiciones, es posible avanzar de manera realista, ampliando la cooperación internacional, en lugar de intentar el camino de la imposición o el unilateralismo. Tal vez esta idea parezca demasiado limitada, pero hay que considerar que, en el clima de desconfianza actual, es la única posibilidad de ir abriendo camino a mayores entendimientos.

Existen muchos campos en los que es posible avanzar en la dirección correcta. Permítanme enumerar sólo algunos:

1. Se debe universalizar la adhesión al Protocolo de Kyoto, así como revisar y profundizar su contenido, adecuándolo a la necesidad de reaccionar frente a la inminencia del desastre que desea evitar y ante la aparición de nuevas amenazas que aumentan ese riesgo.

2. La ayuda a los países más pobres debe aumentarse sustantivamente y sin más dilación, a objeto de evitar una tragedia humana de la que nunca terminaremos de arrepentirnos. Del mismo modo, deben establecerse medidas efectivas de facilitación del crecimiento económico y la integración al comercio global de los países en vías de desarrollo.

3. Una vía eficiente para alcanzar este último fin, así como para promover en general la integración mundial sobre bases más justas, es la conclusión de la Ronda Doha en su acepción original de Ronda del Desarrollo.

4. En este mismo plano, el deterioro de la gobernabilidad financiera internacional, que suele tener como efecto crisis recurrentes cuyos efectos más desastrosos casi siempre son experimentados por los países más débiles, exige una reforma muy profunda de las instituciones financieras internacionales. Estas instituciones han fracasado repetidamente durante los últimos años, demostrando sobre todo una lamentable falta de objetividad

y sensibilidad frente a las necesidades de los países menos desarrollados, lo que las ha llevado a una pérdida de credibilidad que hace aún más imperiosa su adecuación a las realidades del presente.

5. Con relación al régimen de no proliferación de armas atómicas, es preciso extender los tratados regionales y fortalecer el Tratado de No Proliferación. Existe sólo una forma de hacerlo, que demanda voluntad política de los principales implicados: el inicio, por parte de las potencias nucleares, del proceso de desarme paulatino al cual se comprometieron en el Tratado. Una actitud de ese tipo desarmaría moralmente a quienes – Estados o movimientos – pretenden expandir el riesgo de la proliferación de armas nucleares y constituiría la reserva moral necesaria para impedírselo.

6. Un esfuerzo semejante de control debe hacerse con relación a las armas convencionales. Ya existen avances importantes en lo concerniente a la desactivación de minas antipersonales y al control del tráfico ilegal de armas convencionales. Pero hay que propender a un mayor desarme y hacer efectiva la normativa que castiga a los que trafican con Estados que actúan al margen de la legalidad internacional.

Debe quedar claro que no estoy abogando por un gobierno mundial. Sé bien que no es posible, en pocos años, pasar de un régimen regido por el unilateralismo y la defensa del interés propio a una suerte de república global regida de manera democrática. Es más, en las condiciones actuales un gobierno global, mirado desde la perspectiva de los más débiles, no pasaría de ser una forma de dominación hegemónica.

Por ello creo que aún cuando la globalización ha creado fuertes límites para el sistema político estatal en que está organizada gran parte de la humanidad, no es posible descartar el sistema de Estados en favor de una entelequia que, no teniendo normas ni acuerdos claros, puede derivar solamente en el dominio de los fuertes contra los débiles.

Por lo que abogo efectivamente es por un régimen de justicia internacional que sea capaz de abordar con realismo los problemas más acuciantes de nuestra realidad presente y que eluda la tentación ateniense, permitiendo por el contrario que todos sean iguales ante la Ley. El origen de ese régimen, en mi opinión, sólo puede encontrarse en la cooperación internacional, esto es en la capacidad de las naciones para resolver sus problemas en conjunto en aquel ámbito geográfico o político que ellas mismas elijan. Esta cooperación entre los Estados, en el mundo de la globalización, puede alcanzar prácticamente a todos los ámbitos, incluidos aquellos que dicen relación con aquellos problemas que, hasta ahora, representan el fracaso de nuestra civilización: la violencia, la pobreza y la destrucción del medio ambiente.

3. LOS MAYORES PROBLEMAS DE AMERICA LATINA

He procurado ofrecerles una visión, desde el mundo en desarrollo, de las principales carencias y desafíos de nuestra civilización en el momento presente. Permítanme ahora mostrar cómo afecta esa realidad global a América Latina y qué hacemos en nuestra región para enfrentar nuestros problemas.

La región de América Latina y el Caribe pertenece al mundo en vías de desarrollo, aunque tiene un nivel económico y social bastante mejor que el de África y de gran parte de Asia y su ingreso per cápita está cerca del promedio mundial. Los fracasos de nuestra civilización, sin embargo, forman también parte de su realidad, creando una sensación de injusticia que se hace hoy más patente, cuando la región está creciendo y su democracia progresa, pero sus carencias siguen afectando a muchos millones de sus habitantes.

3.1. *Pobreza y desigualdad*

Hace más de una década, el entonces Presidente del Brasil Fernando Henrique Cardoso, señaló refiriéndose a su país: “Brasil no es un país pobre, sino un país injusto”. La frase ha sido repetida muchas veces, porque no sólo refleja de manera sintética la realidad brasileña, sino la de toda nuestra región, haciendo que el examen de esa realidad sea interesante cuando se habla de caridad y justicia entre los pueblos y entre las naciones.

América Latina no es, de manera alguna, el continente más pobre de la tierra. En realidad, su ingreso promedio se parece al ingreso promedio de la población mundial y posee recursos naturales y humanos para dar una mejor existencia a todos sus hijos. Sin embargo, alrededor de 100 millones de latinoamericanos durmieron la pasada noche sin haberse alimentado suficientemente durante el día. Es verdad que si se miran estadísticas mundiales, América Latina y el Caribe no aparecen en los peores lugares en el triste listado de la pobreza; que hay países de nuestro continente que obtienen mejores calificaciones que muchos países africanos en los índices de desarrollo humano, que nuestra mortalidad infantil no es tan infamante y que nuestra desnutrición no es tan deshonrosa. Sin embargo, probablemente ello ocurra solamente porque nuestros países son naturalmente mucho más ricos. De ahí que, tan acuciante como la pobreza misma en nuestro continente, sea el hecho que no exista ni una sola razón que pueda explicar porqué hay cien millones de indigentes y doscientos millones de pobres mal viviendo en un continente rico.

CEPAL reporta que aproximadamente un 40% de la población de América Latina – más de 200 millones de personas – son pobres, la mayoría de los cuales pertenecen a familias monoparentales encabezadas por una mujer. De entre ellos casi la mitad son extremadamente pobres o indigentes, esto es no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas con los ingresos que logran obtener, menos de un dólar al día. En Haití, el país más pobre de nuestra región, el 55% de la población sobrevive con menos de un dólar diario de ingreso.

Es mucha pobreza e inaceptable en una región que es rica en recursos. La misma CEPAL ha estimado que para alcanzar en 2015 las Metas del Milenio en materia de pobreza, la región debería incrementar su producto por habitante, en promedio, a una tasa de 2.9% anual. Ello significa que la gran mayoría de nuestros países cumplirá con la meta. Sin embargo, esta estimación promedio impide ver importantes diferencias. Así, la propia CEPAL estimaba en 2004 que los países con mayores niveles actuales de extrema pobreza, superiores al 30% – Haití, Bolivia, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Guyana – debían aumentar su producto por habitante a una tasa de 4.4% promedio anual durante los siguientes 11 años para alcanzar esa meta. Es decir, la brecha de pobreza entre nuestros países se va ampliando, dejando atrás un conjunto de países que no conseguirán los niveles requeridos de disminución de la pobreza.

A la desigualdad entre los países se une la desigualdad entre las personas. El 20% más pobre del continente lleva a sus hogares entre un 2.2% del ingreso nacional en Bolivia y un 8.8% en Uruguay, en circunstancias que el 20% más rico se apropia de porcentajes que van desde el 42,8% en Uruguay al 64% en Brasil.

La encuesta *Latinobarómetro 2006* revela que el 61% de las personas que en la región tienen sólo educación básica o menos, tienen padres con el mismo grado de educación y que sólo el 9% de personas cuyos padres tenían ese nivel de educación, habían accedido a la educación superior. Quien nace en un hogar pobre o de padres con escasa educación tiende a permanecer igual.

En nuestra región, por otra parte, pobreza y desigualdad están asociadas a discriminación. Una gran mayoría de los indígenas son pobres, también lo es un número importante de afro americanos. Un número desproporcionado de hogares pobres en la región, por otra parte, es encabezado por una mujer. La pobreza tiene color y tiene género en América Latina y el Caribe. Ello hace el problema aún más hiriente y negativo y más urgente la necesidad de su solución.

Y se trata de una situación no sólo injusta, sino que también progresivamente insostenible. La frustración causada por el contraste entre la pobreza, la desigualdad y la exclusión, de una parte, y el crecimiento económico realmente experimentado, así como el mejoramiento de la calidad de vida prometido por las elecciones democráticas pero no materializado, de otra, sientan las bases para una futura situación de conflictos y turbulencias en la región.⁴ La democracia debe ser capaz de entregarle mucho más a la gente, no sólo porque la pobreza actual en nuestra región es moralmente inadmisibles, sino porque además, de persistir, se convertirá en una amenaza seria a nuestras posibilidades de desarrollo futuro debido a los déficit de educación, ahorro y capacidad de emprendimiento que, entre otros lastres, trae consigo.

Una disminución de la desigualdad debería significar igualmente un mejoramiento sustantivo en esta materia. La misma CEPAL ha sido enfática en señalar que una mejor distribución del ingreso potenciaría el efecto de la expansión económica en la reducción de la pobreza, estimando que una reducción de sólo 5% en el valor del coeficiente de Gini permitiría que se redujera el crecimiento anual necesario para alcanzar las Metas del Milenio de Naciones Unidas en materia de eliminación de la pobreza, desde el 2.9% en que la estimaba en 2004 a un 2.1%.

Para enfrentar con éxito el desafío de la pobreza en América latina, se requiere tener presente que ésta está determinada por múltiples factores – como la desigualdad y la discriminación – muchos de ellos económica, social o culturalmente estructurales. Ya no se puede creer, como ocurría décadas atrás en algunos de nuestros países, que la pobreza era un problema que se iba a resolver de manera natural en la medida en que nuestras economías crecieran. Es verdad que la solución de la pobreza está ligada al crecimiento económico (el año pasado América Latina creció fuertemente y la pobreza disminuyó en doce millones de personas), pero es igualmente cierto que también y primordialmente deberán comprenderse y atacarse los factores estructurales que generan los problemas de pobreza si se quiere que esa solución sea estable.

⁴ Rodrigo Rato, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, señaló en una reciente entrevista: “Existen niveles de pobreza que no sólo son dramáticos desde un punto de vista social y humano, sino que además crean un impedimento serio al crecimiento macroeconómico. Eso es lo que genera inestabilidad política, porque la combinación de democracia, crecimiento y desigualdad lleva a la gente a cansarse de esperar”.

Finalmente, es importante recordar que la pobreza está ligada a otros procesos que repercuten en el tejido social de América Latina y el Caribe. El aumento desmesurado de la migración de poblaciones de los países con más problemas de pobreza y empleo hacia otros países de la región, hacia Estados Unidos y hacia Europa ha generado cambios en la economía y la sociedad de los países de origen y de destino. Los principales flujos se producen hacia Estados Unidos, país que recibe hoy algo más de un 20% del total de las migraciones en el mundo.

La migración hacia Estados Unidos provocada por la pobreza es principalmente la que tiene origen en México y Centroamérica (que son los principales países de origen de la inmigración legal e ilegal),⁵ como lo muestran los informes sobre remesas del Banco Mundial. Muchos de los más pobres de países como Perú, Paraguay, Ecuador o Bolivia, van a otros países de América del Sur o a Europa. En Argentina hay más de un millón de paraguayos y cerca de un millón de bolivianos.⁶ En España los ecuatorianos son el segundo grupo inmigrante, después de Marruecos, mucho más cercano. Las migraciones de otros países a Estados Unidos y Europa tienen también un fuerte componente de fuga de cerebros. Más de la mitad de los graduados caribeños con grado universitario vive en el exterior y en el caso de algunos países, como Haití y Grenada, la cifra alcanza a más del 80%.

Las remesas son la primera fuente de divisas para la economía de todos los países centroamericanos y de casi todos los del Caribe y en el caso de México ya compiten con el petróleo y el turismo, al tiempo que disminuyen el desempleo. Pero provocan problemas sociales de gran envergadura, como la separación de las familias, al tiempo que son víctimas de discriminación en muchos de los países a los cuales llegan.

Nada parece indicar que las principales acusaciones que se lanzan en los países receptores en contra de los migrantes tengan base alguna. Las tasas de desempleo en Estados Unidos y España, por ejemplo, no parecen variar significativamente por la presencia de inmigrantes. Al contrario, el

⁵ La cantidad de inmigrantes de América Latina a Estados Unidos ha dado origen a una nueva categoría racial en el Censo de este país. Bajo el rótulo de "hispanic" deben registrarse todos aquellos que proceden de América Latina, sin perjuicio de su color u origen étnico (que también deben registrar). La cantidad de latinos convierte a Estados Unidos en el cuarto país de mayor población latina en el mundo, casi a la par con España.

⁶ Otro caso especial es el de la República Dominicana, muchos de cuyos ciudadanos viven en Estados Unidos, pero en la cual vive una cantidad cercana a los 800.000 inmigrantes haitianos.

estado con mayor porcentaje de aumento de inmigrantes en Estados Unidos (Carolina del Norte) es también uno de los estados de más bajo desempleo; y las estadísticas sobre crimen muestran que los inmigrantes no cometen más delitos que los nacionales del país, en proporción al número de habitantes. Pero las diferencias culturales, raciales y culturales de los migrantes provocan problemas y tensiones sociales agudizadas por el racismo y el egoísmo de muchos.

3.2. *Violencia*

América Latina no ha sufrido grandes conflictos militares durante el Siglo XX, al menos no de la envergadura de los ocurridos en los demás continentes. Hace pocos meses celebramos el 40 Aniversario de nuestro Tratado de Proscripción de las Armas Nucleares (Tratado de Tlatelolco) que todos nuestros países han observado. Con el término de las confrontaciones internas que fueron provocadas o inspiradas por la Guerra Fría es posible decir que en general, con la sola lamentable excepción de Colombia (donde sin embargo la violencia ha tenido una reducción en los últimos dos años), América Latina es hoy un continente de paz.

Pero nuestras tasas de criminalidad están entre las mayores del mundo. El nuestro es un continente que enfrenta problemas serios de delincuencia, organizada y no organizada, con los cuales no se puede seguir conviviendo. Cierto es que ha disminuido la violencia política que, hace no muchos años atrás, flagelaba a nuestra población; que tenemos mucho menos violencia política que en otras regiones del mundo, dentro de los Estados y entre los Estados. Pero también es cierto que esa violencia ha sido substituida por el delito: por las pandillas, el narcotráfico, el crecimiento del crimen urbano, el lavado de dinero y otras muchas formas que éste adopta hoy en día. Varios países de América Latina y el Caribe están en la lista de aquellos que tienen el mayor promedio de homicidios en el mundo, con tasas que pueden llegar hasta 30 homicidios por cada cien mil habitantes. Con un 8% de la población mundial, la región registra el 75% de los secuestros que se producen globalmente. En ciertas ciudades de América Central y América del Sur grupos de delincuentes controlan ya no solamente la delincuencia sino el conjunto de la vida de algunos barrios.

La mayor parte de la violencia y de los delitos en nuestra región está vinculada al tráfico de drogas y al crimen organizado, cuyo crecimiento ha sido impulsado por una combinación de alta densidad de población en áreas urbanas, pobreza persistente y desigualdad del ingreso. La explosión de vio-

lencia ocurrida en Sao Paulo en mayo del 2006 fue la primera expresión masiva de los adversos efectos de la combinación de pobreza, drogas y violencia. En esa ciudad, una de las pandillas más grandes del mundo organizó un ataque de cinco días a la infraestructura urbana, con el resultado de 272 personas muertas, 91 de las cuales eran oficiales de policía. En algunos países de Centroamérica las bandas organizadas de jóvenes son superiores en número a la policía y tanto esta región como el Caribe se han convertido en terreno de tránsito de la droga y refugio de organizaciones criminales.

Se trata de una lacra social que no sólo degrada y daña física y moralmente a las personas sino que acarrea consigo un alto costo económico. El Banco Interamericano de Desarrollo estima que el costo de la delincuencia, incluyendo el valor de propiedad robada, se eleva aproximadamente a 16.8 billones de dólares, equivalente al 15% del PIB de América Latina. Esta estimación incluye el impacto de la delincuencia no sólo en la seguridad de las personas y propiedades sino también en la productividad, las inversiones, el empleo y el consumo.

Uno de los delitos más graves, menos reconocido hasta ahora, es la trata de personas. El número de niños, mujeres y esclavos que son traficados en nuestra región, en el interior de los países o a través de las fronteras es vergonzosamente alto, infamemente alto. Y es tan elevado porque un porcentaje igualmente alto de la población – entre quince y veinte por ciento – carece de identidad. No está inscrita en un registro ni tiene documento alguno que la identifique. Para ellos no existe un pedazo de papel en que conste su nombre o siquiera su existencia y son, por ello, objeto fácil y permanente de todo tipo de delitos perpetrados por bandas de criminales organizadas expresamente para ese fin.

3.3. *Deterioro ambiental*

América Latina y el Caribe enfrentan tasas muy altas de deterioro ambiental, en rápido crecimiento. Elemento clave de esta degradación es el crecimiento de la población, unida a las más altas tasas de desigualdad. Las evidencias muestran que los pobres enfrentan el mayor peso de la degradación ambiental.

Los problemas del medio urbano, especialmente la contaminación del aire y del agua y los sistemas inadecuados de alcantarillado continúan teniendo un fuerte impacto sobre millones de personas que viven en nuestras ciudades. Un reciente informe de la Organización Mundial de la Salud confirma que la degradación ambiental es una causa creciente de una can-

tividad de enfermedades. Alrededor de un cuarto de las enfermedades a nivel global es causado por la exposición a un medio ambiente contaminado, mientras la cifra aumenta a un tercio para los niños menores de cinco años.

La región ha sido bendecida por una de las más ricas dotaciones de recursos naturales y diversidad biológica del planeta y se ha convertido en un modelo en el apoyo de áreas naturales protegidas. Sin embargo, a pesar del compromiso político hacia las áreas protegidas, la pérdida de bosques nativos – que albergan la más alta concentración de biodiversidad – continúa acelerándose. De acuerdo a un reciente informe de FAO, en 2005 casi 40 millones de hectáreas fueron despejadas en América Latina, lo cual representa la más alta tasa de pérdida forestal producida en cualquier lugar del planeta.

Hay otras formas de degradación de los recursos naturales, como por ejemplo la del 30% de los arrecifes de coral – que albergan la mayor concentración de biodiversidad marina – que están severamente dañadas y en riesgo de colapsar. La creciente frecuencia e intensidad de los desastres naturales y el reconocimiento del vínculo que existe entre estos eventos climáticos extremos, plantean enormes riesgos a la región, especialmente a los países del Caribe y Centroamérica.

Esta descontrolada degradación ambiental puede terminar por afectar la fortaleza de las instituciones democráticas. Es difícil sostener una democracia cuando 140 millones de personas carecen de acceso adecuado a servicios sanitarios, cuando 75 millones de personas no cuentan con agua potable limpia o cuando 80 millones de personas respiran contaminantes más allá de lo considerado aceptable por la Organización Mundial de la Salud.

La gran mayoría de los afectados por el aire sucio y el agua sucia son también las comunidades más pobres de la región, dañados por décadas de injusticia y exclusión. También son los más expuestos a la violencia y el crimen. El conjunto de esta base de la sociedad configura una mezcla explosiva de miseria, inequidad y desesperanza que explica muchos de los fenómenos políticos anteriores y recientes de América Latina. Estas formas de injusticia y la incapacidad de resolverlas están en la base de la falta de fe en la democracia y del surgimiento de caudillismos como fórmulas mágicas de solución a una injusticia que ya no espera.

4. CRECIMIENTO Y DESAFÍOS

Con todo, la situación actual de América Latina y el Caribe presenta un conjunto de elementos favorables que permiten pensar que, de mantenerse y profundizarse, es posible revertir los aspectos negativos y dar a la región

un nuevo impulso hacia una posición de mayor justicia y desarrollo. Estas tendencias favorables dependen aún de factores externos, como la actual situación favorable de la economía mundial; pero también requieren un esfuerzo interno que es principalmente político y tiene que ver con la extensión de la democracia y los derechos humanos y la profundización de la gobernabilidad externa.

Según estimaciones de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL),⁷ el Producto Interno Bruto regional creció un 5,3% durante 2006, lo que representa un aumento de 3,8% por habitante. Se trata del cuarto año consecutivo de alza y del tercero por sobre 4%, lo que a su vez contrasta muy favorablemente con el crecimiento promedio de 2,2% anual experimentado entre 1980 y 2002. Para 2007 se espera una ligera desaceleración que llevaría al PIB regional a un crecimiento en derredor del 4,7%, pero aún en esa circunstancia el período 2003 – 2007 habrá concluido con un alza acumulada cercana al 15%.

Según la misma CEPAL, la región experimentó además un aumento de 8,4% en el volumen de sus exportaciones durante el año pasado, a lo que se sumó una mejoría en los precios de los principales productos de exportación que se tradujo en un alza de más de 7% en los términos de intercambio con respecto al año anterior. Del mismo modo la mayoría de los países registró un descenso de la inflación, que bajó de un 6,1% (promedio ponderado) en 2005 a un 4,8% en 2006.

Este buen rendimiento económico ha hecho sentir parcialmente sus efectos en otras áreas y particularmente en una de mucha sensibilidad regional: la pobreza. Efectivamente, de acuerdo a cifras de la propia CEPAL, basadas en encuestas directas de hogares en 18 países de América Latina más Haití, durante el último año el número de pobres habría disminuido de 209 millones a 205, lo que representaría una baja desde el 39,8 de la población en 2005 al 38,5 en 2006. El número de indigentes, a su vez, habría disminuido en dos millones (de 81 a 79) lo que representaría una variación desde el 15,4 al 14,7 por ciento. La importancia de los avances en este terreno se torna aún más relevante si las cifras de 2006 son comparadas con las de 2002, año en que los pobres se elevaban a 221 millones y los indigentes a 97, por lo que durante el período se habría reducido en 16 millones el número de pobres y en 18 millones el número de indigentes. Los últimos cuatro años, en consecuencia, han sido también los de mejor desempeño social regional en los últimos veinticinco años.

⁷ *Balance Preliminar*, diciembre de 2006.

El mejoramiento de la situación económica se ha visto acompañado de una mayor estabilidad política y un fortalecimiento del sistema democrático. En el período reciente no se han presentado situaciones de crisis y, por el contrario, la mayor parte de los países de la región han renovado sus gobiernos a través de elecciones legítimas, con buena participación y resultados aceptados por todos.

Sólo entre diciembre de 2005 y diciembre de 2006 se realizaron trece elecciones presidenciales, lo que lo convierte en el año en que más elecciones presidenciales ha habido en toda la historia de América Latina y el Caribe. Si se considera adicionalmente que en la región sólo veintiún países tienen régimen presidencial, lo anterior significa que la mayoría tuvo elecciones en un solo año; y todas ellas – incluso aquellas con resultados tan estrechos que provocaron ciertas tensiones o dificultades en el momento de reconocerlos – estuvieron marcadas por el signo de la normalidad democrática. Durante el año, además, se realizaron doce elecciones legislativas, dos referendos y una elección de Asamblea Constituyente.

Para percibir la verdadera importancia de esta situación democrática, es menester compararla con lo que ocurría en la región pocas décadas atrás, cuando no había entre esos veintiún países trece que tuvieran democracia, y mucho menos elecciones limpias y competitivas en las que pudiera vencer la oposición y el gobierno estuviere dispuesto a entregar la conducción del país a sus adversarios.

La recuperación de los principios y de la práctica de la democracia ha tenido, a su vez, efectos en la percepción que los propios latinoamericanos tienen de ésta. Así, la encuesta regional anual conocida como *Informe Latinobarómetro* muestra, en su versión 2006 dada a conocer el 9 de diciembre pasado, que el porcentaje de la población de América Latina que opina que “la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”, se elevó a 74% en promedio en 2006, lo que contrasta con lo que ocurría cinco años antes, en 2002, cuando sólo un 68% de la población pensaba de esa manera. Y contrasta mucho más vigorosamente aún con la respuesta entregada a otra encuesta realizada por *Latinobarómetro*, esta vez en 2004, que mostró que ese año, en promedio, los latinoamericanos opinaban en un 55% de los casos que no les importaría sufrir un gobierno no democrático si éste resolvía los problemas económicos de su país.

Todo eso llama a ser optimista, más aún si se considera que durante los quince años anteriores hubo dieciséis gobiernos que no terminaron su mandato. Pero este optimismo debe ser acompañado de una extrema cautela, porque es preciso reconocer que persisten en la región una serie de importantes incertidumbres. Las he agrupado en torno a cuatro grandes temas.

4.1. *El desafío del crecimiento*

El crecimiento está en la base de las posibilidades de mejorar en todos los otros planos. Algo importante de tener en consideración en nuestra región, que ha crecido a un ritmo menor que cualquier otra región del mundo en los últimos veinticinco años. Las economías emergentes de Asia, el Oriente Medio, Europa Central y del Este, así como los “países recientemente industrializados” de Asia, siguen superándonos en este terreno y también el mundo desarrollado. Por contraste con el crecimiento en otras regiones, hay países en América Latina que no han crecido nada y aún otros, como Haití, que incluso han disminuido sostenidamente su ingreso por capita en los últimos veinte o treinta años.

¿Por qué esta debilidad? En mi opinión existen por lo menos siete razones que explican la fragilidad de nuestro crecimiento. En primer lugar, la persistencia de sectores financieros débiles que impiden a nuestros países beneficiarse de oportunidades de inversión más lucrativas. En segundo término, la ausencia de un sistema energético regional bien definido, que elimine las inseguridades sobre el abastecimiento de energía en la mayoría de nuestros países. Tercero, un nivel muy insuficiente de comercio intraregional, que recientemente se ha visto agravado por tendencias a elevar el proteccionismo. Cuarto, los bajos niveles de ahorro e inversión que son característicos de la abrumadora mayoría de nuestros países. Quinto, la ausencia de sistemas tributarios eficientes que permitan a los países de América Latina y el Caribe incrementar sus actuales niveles de recaudación relativamente bajos. Sexto, la baja calidad del gasto público en nuestros países. Séptimo, la aún más baja competitividad regional, puesta de manifiesto por el *Global Competitiveness Report* de 2006, en el que los únicos países de la región que se sitúan entre los primeros cincuenta (entre ciento diecisiete) son Chile (27) y Barbados (31).

La superación al menos relativa de algunas de estas insuficiencias será determinante para saber si es posible mantener ese crecimiento por un período prolongado, o si tal crecimiento se debe solamente a circunstancias externas y, en consecuencia, se desvanecerá apenas el ciclo económico internacional haya cambiado de signo.

Somos conscientes, por otra parte, que la superación de esas insuficiencias nos podrá permitir crecer a un ritmo más acelerado. No nos garantiza, sin embargo, que ese mayor crecimiento vaya a beneficiar a los más necesitados de entre los habitantes de nuestra región y que, por el contrario, simplemente contribuya a aumentar las desigualdades ya existentes. Es

preciso recordar a este respecto que no es la primera vez que democracia y crecimiento coinciden en nuestro continente; que a principio de los años noventa ya tuvimos una situación semejante – con una democracia que entonces renacía entre nosotros- y que en esa oportunidad las esperanzas de millones de latinoamericanos y caribeños se vieron frustradas.

Y la tendencia actual al respecto no puede dejar de ser preocupante. Por ejemplo, estudios de la misma CEPAL sobre el cumplimiento de las metas del milenio nos muestran que los países más pobres de nuestro hemisferio son los que van quedando rezagados en su cumplimiento y que por lo tanto es bastante probable que en el futuro se extienda la brecha entre ellos y los países más ricos. Es posible constatar, por otra parte, que incluso en aquellos países de mayor crecimiento no se ha visto un mejoramiento sustantivo de la distribución del ingreso o una disminución importante de la pobreza, no obstante que la pobreza efectivamente haya disminuido en el último año de manera sensible en toda la región.

También soy consciente de que no ayuda a lograr el objetivo del crecimiento el clima de incertidumbre que, respecto de las políticas económicas y públicas, se crea muchas veces en nuestros países. Contrariamente a lo que muchos creen, el capital – es decir los recursos de inversión necesarios para el crecimiento- no es atraído exclusivamente por la perspectiva de la ganancia, que ciertamente tiene que existir, sino también por la estabilidad política, la seguridad y la certeza de las reglas del juego. Si quienes pueden invertir en nuestra región en emprendimientos de largo plazo sienten que su inversión puede ser amenazada por cambios en las reglas del juego o por la corrupción o la delincuencia, ciertamente no invertirán, lo que significa que desperdiciaremos esos recursos. Por el contrario, los únicos recursos que en esas condiciones podremos aspirar a recibir serán aquellos de corto plazo o especulativos que la mayor parte de las veces no dejan beneficio alguno a nuestros países.

Muchos de los países citados en estudios recientes como actores de la sociedad del futuro, gozan en la actualidad de menos democracia y muestran peores índices que los nuestros en materias tan relevantes como pobreza y analfabetismo. Buena parte de los países que son visualizados como base de la industria del futuro tienen hoy centenas de millones de pobres y en países que actualmente son sostenedores de la industria mundial del software la mitad de la población es analfabeta. Uno de los grandes “milagros” económicos de nuestros días tiene hoy niveles de desnutrición equivalentes a los del África subsahariana. Sin embargo, son sistemas estables que ejercen reglas del juego claras y que están disponibles para permane-

cer dentro de las actualizaciones de la globalización. Esas son las características que garantizan su condición de actores del futuro.

En nuestro caso, lamentablemente, no es esa la imagen que ofrecemos. Experimentamos la realidad de unas economías estables, pero acompañada de la percepción de que en muchos casos esa estabilidad no está garantizada debido a la falta de consenso respecto de sus instrumentos. Por ello es que no puede dejar de llamar la atención favorablemente que, al analizar los pronósticos previos a las últimas elecciones presidenciales habidas en la región, se pueda distinguir como común denominador la afirmación de que cualquiera hubiese sido su resultado no se habría modificado la política económica del país correspondiente. Y se trataba de elecciones en países tan determinantes de la economía regional como Brasil y México. Esa es la seguridad que nuestros países deben ofrecer si quieren captar los recursos que necesitan para desarrollar su infraestructura o su energía; si buscan captar las inversiones de largo plazo que requieren para asegurar un crecimiento estable. La seguridad de que nuestras economías son estables porque nuestras políticas básicas también lo son.

4.2. *Los límites de la integración*

El proceso de integración regional y subregional presenta un panorama muy diverso en distintas partes del hemisferio. El CARICOM, por ejemplo, enfrenta hoy día la discusión acerca del tránsito desde el mercado único hacia la economía común y en América Central cada día se hacen mayores progresos en materia de integración en un sentido amplio que incluye, además de los temas económicos, temas migratorios y de otro tipo. El NAFTA, por su parte, es hoy una realidad que nadie puede negar y en las elecciones recientes en Canadá y México no se escuchó siquiera una voz que clamara por volver atrás en ese terreno; más bien al contrario, lo que se pudo oír fueron proposiciones para perfeccionar el sistema.

Así pues, el problema y el desafío, en este caso, competen especialmente a América del Sur donde es posible identificar una tendencia negativa en los últimos años, un cierto decaimiento de las políticas reales de integración.

Lo cierto es que en América Latina se ha ido cíclicamente de una pesimista comparación con Europa a eufóricas declaraciones relativas a la inminencia de una integración "aquí y ahora", sin que se visualice una efectiva disposición ni de sacar las enseñanzas que derivan de la experiencia europea ni de avanzar realmente en un proceso integrador. Todo ello resulta aún más lamentable si se considera que este hemisferio, y sobre todo el Sur del

hemisferio, comenzó a hablar de integración mucho antes que Europa para quedar luego tremendamente atrasado con relación a ésta.⁸ Un fenómeno cuya única explicación parece ser que, a diferencia de Europa, en Sur América se ha optado siempre por detener el proceso ante cualquier escollo – grande o pequeño – que se haya encontrado en el camino y esas detenciones, en no pocas oportunidades, han llevado a dramáticos retrocesos.

Por contraste, si observamos a la Unión Europea podremos constatar que se trata de un proceso de integración que nunca se ha detenido. Ha sido criticado y duramente en muchos países de la Unión, ha tenido altos y bajos, ha atravesado por enormes problemas pero siempre ha seguido adelante. Nuestra historia en cambio, como he señalado, es una historia de avances y retrocesos cuya única explicación razonable es que, a diferencia de Europa, nosotros hemos tendido a eludir los verdaderos problemas que trae consigo un proceso integrador.

El primero y quizá principal entre esos problemas es, querámoslo o no, el de la reticencia ante la “supranacionalidad”, o si se prefiere la resistencia a ceder soberanía para alcanzar la integración. Y si algo demuestran todas las experiencias exitosas en este terreno es que no puede haber una integración real sin una cesión igualmente real de soberanía.

Todos los temas comerciales son potestad de la Unión Europea y no de sus países miembros. ¿Contamos con algo parecido en América Latina? Por cierto que no y ni siquiera soñamos con tenerlo. En una región en la que ni siquiera tenemos mecanismos de solución de controversias, existe una mucha menor disposición – sobre todo en el Sur – de entregar a alguna entidad supranacional atribución alguna en materia económica o comercial.

El segundo gran problema es que aparentemente se cree que, por ser la integración económica una situación en la que todos han de ganar, nadie

⁸ La agenda de la *Primera Conferencia Internacional Americana*, realizada en Washington entre octubre de 1889 y abril de 1890, consideraba temas que hoy todavía se discuten entre nosotros, tales como la formación de una liga aduanera entre todos los Estados del continente o una legislación común relativa a temas sanitarios y a propiedad intelectual, patentes y marcas de fábrica y también otros que no han vuelto a discutirse ni parece probable que se discutan en el futuro, como la adopción de una moneda común. Por otra parte acordó, entre sus Recomendaciones a los Gobiernos, otorgar concesiones favorables al desarrollo de operaciones bancarias interamericanas y “muy especialmente las que sean conducentes al establecimiento de un Banco Internacional Americano”. El Banco Interamericano de Desarrollo finalmente fue creado... pero en 1959 ¡sesenta y nueve años más tarde!

tendrá que pagar por ella. Se trata sin duda de un error, pues no habría habido integración europea si algunos países no hubiesen aportado el dinero necesario para financiarla. Es más: no habría habido integración europea si desde los años cincuenta y hasta hoy día, algunos países no hubieran estado dispuestos a pagar ingentes sumas de dinero para financiar los costos que, para la agricultura de otros países, tenía esa integración. Y, así como financiaron ese esfuerzo en materia agrícola, los mismos países financiaron un amplio conjunto de otras materias de presupuesto común europeo, teniendo siempre en consideración que ese gasto presente iba a redundar en enormes beneficios futuros.

Guardando las distancias, no hay mucha diferencia entre esa situación y la de América del Sur hoy día. También entre nosotros hay países grandes y pequeños y países que cuentan con más recursos que otros. Y si no existe disposición a replicar de alguna manera esos “Acuerdos Diferenciados” en que no todos contribuyen o se benefician en la misma proporción, no se va a llegar muy lejos en materia de integración efectiva.

El tercer problema dice relación con una suerte de obsesión maximalista respecto de la integración. La obstinación con que se plantea que, desde un inicio, ésta debe ir “desde el Río Grande hasta la Tierra del Fuego”. Lo cierto es que, en Europa, un acuerdo que hubiese ido desde el Báltico hasta las Islas Griegas no habría prosperado jamás: la integración europea es lo que es porque ha avanzado en forma paulatina. Y justamente por ello es que, entre nosotros y no obstante sus dificultades, son tan promisorios los acuerdos subregionales: el MERCOSUR o la Comunidad Andina son más reales y generan más esperanza que la ilusión de unificar, de una vez, al conjunto del continente. Esperando las condiciones para alcanzar esa integración “de una vez” sólo se puede terminar en la condición de una flota que marche a la velocidad del barco más lento; una situación que únicamente sirve para que todo el continente termine rezañado. Por el contrario, es mi firme convicción que los países que estén dispuestos a avanzar más rápido deben integrarse entre sí a la mayor velocidad posible. Y debe tenerse consciencia de que, para avanzar rápido, inevitablemente se deberá enfrentar temas aún más complejos, como el de la integración de las políticas económicas porque ciertamente es muy difícil, sino imposible, lograr la integración entre países que no lleven adelante políticas similares. En suma, para integrarse los países tienen que tener algo o mucho en común; se trata de un factor que también nos muestra la integración europea: que la integración ocurre entre países que son afines antes de integrarse.

4.3. *El desafío de la democracia*

Ninguna de las situaciones que podrían calificarse como efectivamente críticas vividas por América Latina en los últimos años fue provocada por revoluciones o golpes militares o tuvo una raíz ideológica, sino que se originaron en momentos de descontento popular que terminaron por expresarse de manera tumultuaria. Tal descontento está bastante extendido entre la gente común, que observa, con una impaciencia creciente la ineficiencia y a veces también la corrupción de sus gobiernos, no obstante que ellos hayan sido generados democráticamente o que gobiernen con estricta observancia de la Constitución y las leyes.

La política no es sólo materia de ideas o valores sino también, y mucho más importante, de resultados que sean benéficos para el pueblo. Y es allí en donde algunos de nuestros gobiernos y algunas de nuestras elites políticas han fallado, porque para hacer un buen gobierno no basta con sentir y comportarse como un demócrata: el verdadero desafío es mantener la estabilidad de la democracia, proveyendo al mismo tiempo a los ciudadanos de todos aquellos beneficios y soluciones a sus problemas que esa misma democracia les promete. Eso es lo que yo entiendo por gobernabilidad: un tema que concierne a la eficacia y a la eficiencia de los gobiernos y que, como acabo de decir, en mi juicio es la condición necesaria para abordar luego la superación de todos nuestros restantes desafíos.

El primero de ellos es ser conscientes de que la ampliación de la democracia y sus instituciones son justamente las primeras obligaciones de un gobierno democrático. Para ello son un requisito imprescindible la participación y el consenso. Por el contrario, la exclusión y a veces la represión del adversario son un seguro camino para el debilitamiento de las instituciones democráticas. Esta obligación no siempre es tenida en consideración por nuestros gobernantes que, con alguna frecuencia y sin importar su historial democrático previo, no bien adquieren el favor de la mayoría caen en la tentación de buscar formas de ampliación de sus potestades o de prolongación de sus mandatos más allá de sus límites originales. Al actuar de esta manera estos gobiernos, aunque hayan sido electos democráticamente, no gobiernan de manera democrática pues no cumplen con el primer deber de un gobierno democráticamente electo: ejercer el poder de la misma manera democrática, ampliando la libertad mediante la inclusión, la transparencia y la participación.

Debo anotar que no se trata de un fenómeno que afecta sólo a nuestra región pues, como ha señalado Fareed Zacharia,⁹ existen en la historia muchos casos de gobiernos que han sido electos por una clara mayoría y luego, casi siempre con el apoyo complaciente de esa misma mayoría, han suprimido la libertad de expresión, limitado la libertad de prensa y en general de disidencia, han promovido o tolerado la discriminación y han violado los derechos humanos. Se trata de gobiernos que han sido electos democráticamente pero que no han gobernado de manera democrática. El tema, por cierto, ha abierto una discusión teórica – de la que el propio Zacharia no ha sido ajeno – entre quienes sostienen que basta que un gobierno se constituya democráticamente para que su legitimidad esté garantizada y quienes afirman que para legitimarse democráticamente los gobiernos deben además practicar un ejercicio democrático del poder del que están investidos.

La Organización de los Estados Americanos tiene una posición sólidamente consolidada sobre este punto, expresada en su Carta Fundamental y reafirmada en la Carta Democrática Interamericana aprobada por los cancilleres de las Américas en septiembre de 2001. En esta última se establece: “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”. Y agrega: “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”.

La implementación plena de esta Carta Democrática es indispensable para la creación de un clima de democracia estable en la región. Es la vía para garantizar a todos, a los ciudadanos en primer lugar y al entorno internacional luego, de que estos países no sólo realizan elecciones democráticas, sino que también son capaces de mantener una institucionalidad estable, en que las políticas, las leyes y las formas de gobierno no varían.

⁹ “Rise of Illiberal Democracies”, *Foreign Affairs*, 1997.

Dentro de esta institucionalidad, la separación clara de los poderes públicos y, en especial, la independencia del Poder Judicial y de los organismos de control público es indispensable. La falta de acceso a la justicia es una de las principales frustraciones de los ciudadanos en América Latina. También es preocupante la tendencia a usar la judicatura para fines políticos, sea por parte de los gobiernos para fortalecer su poder o de sus adversarios para atacarlos indebidamente.

Por otra parte, los sistemas mediante los cuales las autoridades son electas suelen no considerar la necesidad de mayorías estables y, por el contrario, crean condiciones inestables que se mantienen sólo mientras los gobiernos son exitosos. La debilidad de los partidos y otras organizaciones intermedias tiende a acentuar el problema. Como los partidos no son representativos y por lo general no gozan de una gran disciplina interna, las mayorías cambian frecuentemente y no es posible conformar coaliciones políticas estables. La debilidad del sistema convierte a la lucha por el poder en el único elemento constante, dejando poco espacio al compromiso y a la toma de decisiones de largo plazo.

Por ello, una condición de la gobernabilidad en nuestra región es la generación de sistemas políticos que permitan una participación amplia y faciliten la formación de coaliciones sólidas y gobiernos mayoritarios. Esto, a su vez, demanda de los partidos políticos una mayor representatividad popular y la capacidad de participar en la formación de esas mayorías.

4.4. El Desafío de la gobernabilidad

América Latina y el Caribe tienen hoy democracias elegidas por voto secreto y universal de todos sus ciudadanos. Debe ahora avanzar mucho más hacia la forja de democracias institucionalmente estables, dotadas de efectivo balance de poder, control interno y ejercicio pleno de la ciudadanía política, civil y social.

Los gobiernos deben gobernar democráticamente, pero también deben ser capaces de gobernar realmente. Dicho de otra manera, para ser eficaz en su cometido, un gobierno electo democráticamente debe tener el poder y las condiciones de regir de manera efectiva en su país. Esto dice relación con el estado de derecho y también con el fortalecimiento de las instituciones políticas y los sistemas de representación y, particularmente, con la existencia de instituciones públicas permanentes que sean realmente respetadas. El crecimiento, la generación de empleo, la entrega de certezas para la inversión de capitales, la integración, los problemas de pobreza, discri-

minación y delincuencia, son todas cuestiones que pueden ser solucionadas con la aprobación y aplicación democrática de políticas públicas eficaces, eficientes y en las que debería considerarse la opinión, la participación y los derechos de todos. Para estar a la altura de esa empresa, sin embargo, los gobiernos de América Latina deben todavía satisfacer algunos requisitos y desarrollar algunas capacidades que se constituyen en requisitos y condiciones de la gobernabilidad.

Este es un problema de difícil superación en América Latina y el Caribe, pues muchos países de la región no están en condiciones de exhibir leyes básicas o instituciones formalmente capaces de sacar adelante políticas públicas. Muchas veces esas instituciones son ineficientes, demasiados “politizadas” o simplemente no son respetadas. Un poder judicial independiente, un Contralor General con poderes suficientes, un sistema impositivo justo y transparente y una fuerza policial eficiente y no corrupta son algunas de las instituciones que, en nuestras democracias, suelen existir en el papel pero no en la realidad.

Un segundo requisito de la gobernabilidad es hoy, más que nunca, la transparencia y la probidad en el ejercicio de la función pública. Sólo unos pocos países de nuestra región escapan a una historia de mal gobierno y aprovechamiento de la función pública para beneficio personal. Debo declarar que creo que en esta materia se ha progresado significativamente en los últimos años y a ello no ha sido ajena la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, cuyo seguimiento corresponde a la OEA. Pero también es un hecho que subsisten aún focos graves de corrupción que, de no ser corregidos a tiempo, corren el riesgo de extenderse al conjunto de las instituciones en varios países.

El problema de la corrupción es también de imagen; una vez que la población se ha formado la convicción de que sus autoridades son corruptas, toma mucho tiempo convencerla de que esas prácticas han sido superadas. La opinión pública tiende a ver más corrupción de la que hay y la razón de ello es muchas veces la falta de transparencia y rendición adecuada de cuentas en la actividad gubernamental. Por eso hablamos en conjunto de probidad y transparencia. La autoridad debe estar siempre sometida a escrutinio público y ser capaz de dar cuenta también pública de todas sus actividades a través de mecanismos serios, técnicamente eficaces y apartados de la lucha política cotidiana.

Un tercer requisito de la gobernabilidad es que, para ser eficaces en su cometido, los gobiernos deben estar dotados de los instrumentos necesarios. Algo que tampoco ocurre satisfactoriamente con relación a buena par-

te de los gobiernos de la región, que vieron disminuir significativamente los medios institucionales o materiales con los que antaño podían enfrentar buena parte de los problemas a los que debían dar solución como parte de su mandato esencial. El fenómeno se explica por la reducción, exagerada en muchos casos, del tamaño del Estado.

Uno de los efectos de las reformas de los años noventa en muchos países del mundo en desarrollo fue la desaparición de los aparatos estatales gigantes, lo que constituyó un cambio positivo toda vez que la mayoría de esas estructuras estatales estaban a cargo de actividades productivas costosas, ineficientes o que podían ser manejadas mucho mejor por el sector privado. Sin embargo, bajo la consigna importada de que el Estado era parte del problema y no de la solución, una nueva noción, la de “gobierno pequeño”, sustituyó a la de Estado pequeño y terminó convertida en una cuestión de principios. Sobre esa base se desmantelaron y empobrecieron servicios contribuyendo así a aumentar el número de pobres e indigentes y reduciendo la calidad de la atención que el Estado debe a sus ciudadanos y que ellos esperan y exigen.

La desaparición de estas actividades gubernamentales, sin ser substituidas por nada que cubriera las necesidades que ellas atendían, ha generado una sensación de gran inseguridad en las personas, al grado que justamente desde hace una década muchas encuestas están mostrando que una parte muy significativa de la población vive con altos grados de incertidumbre. Según la encuesta de *Latinobarómetro* que he citado antes, más de dos tercios de los latinoamericanos están preocupados por la posibilidad de perder su empleo en los próximos doce meses. La misma incertidumbre la tienen con relación a la posibilidad de lograr acceso a algún sistema de salud y, lo que es aún peor, muchos tienen la sensación de que si bien quizás sus hijos puedan gozar algún día de esos beneficios, ellos no los conocerán jamás.

Hoy está claro que el Estado es muy parte de la solución y que muchos de los problemas que nos afectan, especialmente la reducción de la desigualdad, la provisión de mejores servicios de educación, salud, agua potable y oportunidades de empleo, depende de la formulación de políticas públicas destinadas a ampliar y fortalecer la cohesión social. Depende también de la presencia, en el aparato del Estado, de funcionarios públicos dotados de competencia profesional para el cumplimiento de sus tareas. A la representación política que ejercen los mandatarios popularmente electos, debe unirse un servicio civil del Estado capaz de mantener la continuidad y eficacia de la función pública. Convertir la administración pública en un simple premio para los vencedores de las elecciones es un vicio que tam-

bién se practica en el mundo desarrollado, pero que debe ser erradicado para alcanzar los niveles de eficiencia que nuestra gobernabilidad requiere.

Uno de los mitos vinculados al “gobierno pequeño” es que disminuye las posibilidades de corrupción; y digo mito porque no ha sido esa la experiencia de muchos países del hemisferio durante los últimos años. De una parte porque ni los Estados ni los gobiernos – grandes o pequeños – son la única fuente o espacio de corrupción: el sector privado es también fuente, espacio y víctima de la corrupción, como han mostrado muchos escándalos corporativos en los últimos años en nuestro continente y fuera de él. Por otro lado, se debe constatar que si bien el Estado puede haber disminuido su importancia como productor directo de bienes y servicios, ha aumentado su capacidad de hacer concesiones y asignaciones de recursos al sector privado, actividades en las que pueden llegar a establecerse asociaciones indebidas entre el dinero y la política.

Lo cierto es que, en materia de corrupción, el tamaño de los Estados y de los gobiernos no importa. Sí es importante, en cambio, la existencia de leyes y normas que proporcionen una adecuada respuesta a la necesidad de separar el dinero de la política; que regulen el lobby; que limiten y hagan transparente el financiamiento de las campañas políticas; que establezcan la obligatoriedad para la declaración de ingresos, propiedades e intereses de los servidores públicos y que permitan también la transparencia de los sistemas de adquisición de bienes y servicios por parte de los gobiernos. Sin elementos de ese tipo, operando de manera permanente y acompañados de un eficiente sistema de contraloría de las actividades públicas, siempre existirá la posibilidad que funcionarios de gobiernos – grandes o pequeños – sean objeto de las presiones y la influencia del dinero.

Quiero concluir esta muy larga presentación con una nota de optimismo respecto del futuro de América Latina y el Caribe, cuya situación he presentado a veces con tintes de extrema crudeza. Hemos salido hace pocas décadas de situaciones de extrema represión y conflicto. Enfrentamos hoy los tremendos desafíos de fortalecer nuestra democracia, asegurar el crecimiento, reducir la pobreza y la desigualdad, proteger nuestro medio ambiente y mejorar nuestra seguridad. Son desafíos pendientes, en mayor o menor medida, en el mundo entero. Creo sinceramente que nuestra región tiene los medios para lograr superarlos antes que otras, en la medida en que sus líderes sean capaces de forjar los consensos necesarios para ello y en que en la comunidad internacional se imponga una lógica efectiva de cooperación internacional.