

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

GUILLERMO HOLZMANN PÉREZ*

INTRODUCCIÓN

Al finalizar la década de los ochenta, nos encontramos frente a una mayoritaria conformación democrática de América Latina y el Caribe, que expresado en un esquema de profundización y consolidación del proceso democrático, a partir de la definición de una mayor participación ciudadana, constituye uno de los desafíos para el inicio de la presente década.

Lo distinguimos como desafío toda vez que debe adquirir una dinámica tal que le permita estar acorde al reordenamiento —¿u ordenamiento?— del mundo actual. En efecto, América Latina, de una u otra forma, se encuentra desfasada del mundo occidental y oriental. Las profundas modificaciones acaecidas en la Unión Soviética, Europa del Este y el Medio Oriente han dejado como secuela una mínima capacidad de acción a nuestro continente, quedando sólo la posibilidad de articular planificadamente una reacción acorde a esta nueva realidad emergente.

En este contexto, vemos a un Occidente industrializado que se moviliza rápidamente, mientras que América Latina intenta articular su movimiento. Tal es el caso de la Iniciativa para las Américas propuesta por Estados Unidos y frente a la cual sólo se ha podido observar un accionar individual de cada país, pero en ningún caso una contrapropuesta conjunta de los países de la Región.

De esta manera, el fortalecimiento y complementación política de los procesos de integración constituyen una necesidad y una exigencia; necesidad

*Ingeniero. Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile. Director de Investigación de este Instituto. Profesor de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

de adaptarse a la dinámica mundial y exigencia de poseer un marco jurídico-institucional que respalde el esquema de intercambio comercial y financiero, sobre la base de un decidido apoyo al proceso de ahorro-inversión en cada país.

Al respecto, es interesante señalar que la integración se ha desarrollado prácticamente en términos de intercambio comercial, el cual se mantiene a pesar de los tipos de regímenes políticos existentes, variando según el caso, su intensidad y frecuencia. Ejemplo de ello lo constituye el nivel de intercambio de países de la región mientras subsistían los regímenes militares; a pesar de las restricciones naturales de ese tipo de régimen, el intercambio continuó con variaciones en su ritmo y gama de productos, de acuerdo al grado de vecindad de los países.

Es decir, el proceso de integración se encuentra más avanzado en los aspectos económicos antes que en los políticos. Sin embargo, en la actualidad los aspectos políticos pasan a ser fundamentales en el fortalecimiento del proceso, siendo por ello su vigencia indiscutible. Más aún, la perspectiva política toma una nueva dimensión que requiere ser abordada por los especialistas y los organismos internacionales.

Frente a la complejidad técnico-económica del proceso, cabe afirmar que en la actualidad el intercambio no define una integración "integral" sino existe un poder político capaz de sostenerla.

Desde esta aproximación, la consolidación democrática pasa a ser una condición necesaria, aunque no suficiente, para avanzar en la integración. Así, los países considerados como macroactores se ven enfrentados a fortalecer los regímenes democráticos, asegurar su estabilidad, mejorar la distribución de la riqueza, definir en forma precisa los nichos de mercado y las ventajas comparativas que se pueden potenciar, incentivar la capacidad de ahorro e inversión y definir su rol en el proceso, todo ello como parte de la ecuación seguridad-desarrollo que se encuentra presente en todo proyecto político.

En el presente esquema, nuestro objetivo es analizar los elementos de significación que concurren a la definición de los aspectos políticos de los procesos de integración y su relación con los procesos de globalización de la economía, a partir del estudio de la "Iniciativa para las Américas" y los factores de gobernabilidad que inciden en la voluntad política de los gobiernos.

DESARROLLO

Al revisar la historia de los intentos de integración, resalta la cantidad de iniciativas desarrolladas y los pocos resultados concretos o efectivos producidos. Pareciera que América Latina es rica en creatividad para imaginar y poner por escrito sus ideas, pero excesivamente lenta para implementar en forma dinámica y eficaz sus intenciones. Baste tener presente, junto con la cantidad de publicaciones, que al revisar los organismos de integración o pro-integración, se contabilizan fácilmente más de sesenta, excluyendo a las organizaciones deportivas, partidos políticos y de ejercicio profesional.

Es indiscutible que la integración económica o social, tal cual se ha dado hasta ahora, ya sea en términos bilaterales o multilaterales, efecta necesariamente a entidades políticas soberanas, lo que reafirma el carácter político de la integración, constituyendo una variable básica para explicar su eventual inmovilidad. Por tanto, la integración es un fenómeno político en esencia, cuya implementación y/o consecuencia es económica y social.

Esta particularidad permite definir variables políticas-económicas cuya expresión es formal y jurídica (Tratados, convenios, acuerdos, etc.). Al mismo tiempo, es necesario tener presente que lo internacional es el ámbito de aplicación del concepto de integración.

Con todo, debemos considerar que la integración, en la conformación de un nuevo orden mundial, adquiere ribetes de función, ya que se relaciona con objetivos políticos de desarrollo, seguridad y solidaridad.

A) LA INTEGRACIÓN COMO FENÓMENO POLÍTICO

Desde una perspectiva política, la integración es un proceso conflictual, en el sentido que supone intereses u objetivos distintos entre quienes asumen esta integración, cuya solución más frecuente es la negociación. En este sentido, el conflicto adquiere distintas gradaciones determinadas en el espacio y el tiempo. Así, por ejemplo, una integración fronteriza posee componentes distintas a una que no lo es, ya sea se trate de algo económico o no. La tipificación del conflicto por otra parte está determinada por los actores e intereses en juego. A la vez, el conflicto requiere elementos culturales comunes que permitan el uso de la negociación, y cuya dimensión normal es estructural.

Hasta ahora la integración ha evolucionado preferentemente en el aspecto económico. Sin embargo, se debe reconocer que el desarrollo de los procesos de integración no es posible sin que exista una voluntad política manifiesta capaz de otorgarle el necesario dinamismo a los diversos instrumentos de negociación e integración.

Por otra parte, el actor político fundamental de la integración es el Estado bajo la responsabilidad de un gobierno determinado. Ello significa que el proceso de integración comienza en la voluntad política de un gobierno para establecer los vínculos estatales necesarios que otorguen un marco a dicho proceso. Es decir, la existencia de definiciones en torno a los objetivos del Estado, por parte de cada gobierno, es condición necesaria para mantener y concretar una voluntad política.

De lo anterior resulta evidente que existe una íntima relación entre integración y democracia, siendo esta última un medio para alcanzar los fines del Estado a partir de una participación ciudadana.

En este contexto, al observar el proceso desde lo nacional hacia lo internacional, el éxito o fracaso de la integración pasa por condiciones de estabilidad y gobernabilidad de cada país, como exigencia mínima capaz de soportar, en forma dinámica, el desarrollo del proceso.

B) ASPECTOS TEÓRICOS DE LA GOBERNABILIDAD Y LA INTEGRACIÓN

Dentro del proceso político que implica la integración, destaca la falta de decisión política por parte de los gobiernos de la región para llevar a la práctica los compromisos adoptados en los distintos esquemas de integración.

En la actualidad, tenemos un Estado impelido a un creciente proceso de globalización de la economía, que lo enfrenta a desafíos políticos aún no superados. Así podemos hablar, en términos de una metodología de aproximación, de la existencia simultánea de diversos tiempos.

Tiempo económico: es aquel definido a partir de la velocidad del intercambio, cuya mayor intensidad y frecuencia es ajena a esquemas nacionales. Es el más cercano al tiempo real. La regulación de este tiempo corresponde por lo general al mercado, complementándose con la existencia de acuerdos bilaterales o multilaterales, principalmente del sector privado.

Tiempo político: es aquel definido a partir de la conformación de una voluntad política manifiesta, concreta y estable, que sea proclive al proceso de integración, y que se encuentra claramente desfasada con respecto al tiempo económico.

Tiempo jurídico-institucional: es aquel definido a partir de la estructuración formal de esquemas de integración, ya sea bilateral, plurilaterales o multilaterales, y su objetivo es dotar de una institucionalización jurídica al intercambio comercial. Igualmente se encuentra desfasado del tiempo económico, pero más avanzado que el tiempo político y, por supuesto, al real.

La coordinación de estos tres tiempos y sus respectivas implicancias dependen en gran medida, a nivel nacional, de la estabilidad y gobernabilidad de las emergentes democracias latinoamericanas y del Caribe.

Esto es especialmente relevante si consideramos que la consolidación democrática de América Latina se encuentra en un proceso de fortalecimiento interno en cada país, con lo cual debe enfrentar además, el desafío político de la integración.

C) ELEMENTOS DE LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad democrática aparece, en su nivel teórico y para los fines de este trabajo, como respuesta a la necesidad de comprender el desarrollo de los procesos políticos de los países de América del Sur. Al efecto, las nociones de estabilidad e inestabilidad adquieren características dicotómicas que hacen difícil establecer el límite que demarca el paso de una situación a otra. La realidad política de América del Sur con su carencia de homogeneidad hace que la definición de dichos parámetros sea complicada.

Ya no es posible hablar de regímenes más o menos estables o inestables, más bien corresponde la búsqueda de los elementos que dan forma al concepto de gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad de regulación y manejo que se tiene de las instancias de gobierno; de las demandas sociales; de los mecanismos de legitimación política; y en general de aquellos aspectos no estructurales que dan continuidad al sistema.

La gobernabilidad así concebida es la consecuencia de los desafíos de la presente década y que dicen relación con la necesidad de dotar a la democracia de una adecuada viabilidad estratégica; de un adecuado procesa-

miento de los conflictos sociales; y de la necesidad de superar la dicotomía existente entre lo social y lo político.

A nivel interno es posible identificar algunos elementos que influyen en la conceptualización de la gobernabilidad. Tenemos en primer término la existencia de un problema común que es la distribución del poder. Un régimen democrático exige que logre ser percibido, por los grupos con influencia política, como una estructura equitativa de oportunidades.

En segundo lugar, la existencia de una cierta relación entre estabilidad democrática e institucionalidad, como producto de la experiencia reciente de sudamérica, hace poner la atención en la naturaleza del régimen político, su sistema electoral, la estructuración del sistema de partidos, etc. Resulta que si se establece la existencia de conflictos institucionales, éstos sólo se pueden resolver al definirse los objetivos estratégicos de una relación entre el quiebre del sistema democrático y el conflicto institucional.

Lo anterior, nos lleva a la necesidad de buscar aproximaciones adecuadas al momento previo de declararse la existencia de conflictos institucionales, y ello es lo que en términos prácticos se busca establecer a través del concepto de gobernabilidad. Así, los elementos que en una primera aproximación metodológica permiten la definición de los niveles de gobernabilidad serían:

- a) **Conflicto Presidente-Parlamento:** corresponde a la interacción de dos actores con intereses diferentes la mayoría de las veces. El principal problema radica en que el Presidente no puede actuar eficientemente sin contar con una mayoría parlamentaria. O bien, la coalición de gobierno sufre un quiebre y ello, por razones obvias, debilita la capacidad de gestión del Presidente.
- b) **Personalización de la política:** frente a la carencia de definiciones claras en torno a los objetivos del Estado, se tiende a preferir el levantamiento de líderes únicos, que al no dar resultados son cambiados por otros en las próximas elecciones, produciendo con ello una creciente personalización de la gestión gubernamental, lo cual disminuye y debilita la participación ciudadana y democrática.
- c) **Eficiencia del Estado:** la administración estatal en América Latina en general ineficiente, tanto en términos económicos como políticos, como una derivación de privilegiar el control por sobre la regulación, que importa una alta incomunicación con los actores que participan en el proceso. Ello es especialmente evidente en la etapa actual de consoli-

ción democrática, cuando los gobiernos desean borrar cualquier resabio de los gobiernos militares para quienes la eficiencia es un imperativo en su gestión. Otro aspecto de eficiencia lo constituye la capacidad del gobierno para hacer frente a los principales problemas de la población, como por ejemplo la delincuencia.

- d) Fragmentación partidaria: la cantidad de partidos políticos existentes hace que exista una alta fragmentación partidaria. Contribuye a ello, la carencia de doctrinas e ideologías, y la inexistencia de proyectos comunes.
- e) Relación civil-militar: sin duda este es un problema central. Los países de América Latina han insistido en un control civil de las FF. AA. en vez de una regulación civil. Si bien este es un elemento para establecer la gobernabilidad, debe tenerse presente que a su vez es la solución de fuerza a una crisis de gobernabilidad. Adicionalmente debemos señalar que las FF. AA. no han tenido en general, vías de participación en los procesos de integración. Sin embargo, las FF. AA. son condición suficiente para implementar una integración en América Latina.
- f) Regulación institucional: corresponde a la necesidad de adecuar el aparato jurídico institucional en términos de eficiencia acorde a la realidad de los nuevos tiempos, que hagan posible una dinámica interna y permitan una complementación con otras legislaciones. Es la expresión de cambiar el control estatal por la regulación estatal.

La experiencia histórica demuestra que es necesario preocuparse del problema de la gobernabilidad de las democracias. Uno de los problemas que más afecta la estabilidad de los regímenes democráticos son los conflictos Presidente-Parlamento, la imposibilidad de construir mayorías estables, la fragmentación inorgánica del sistema de partidos, la incapacidad de orientar positivamente la relación civil-militar, todos los cuales pueden enfrentarse a través de la corrección de mecanismos institucionales, una vez definidos los objetivos estratégicos de cada Estado. Recordemos que son justamente problemas institucionales los que más han influido en la inestabilidad política de la región. Al respecto cabe tener presente que la percepción de amenazas por parte de grupos estratégicos, como Fuerzas Armadas y empresarios, introducen un problema grave en el funcionamiento del sistema democrático.

Lo señalado precedentemente afecta a los actores de la integración, tales como los propios gobiernos, los empresarios, los inversores, los partidos políticos, los organismos internacionales y a los especialistas. Cabe señalar

que son pocos los actores que poseen personal especializado o preocupación por prepararlos, lo que significa una disfunción creciente con las tendencias actuales y con la complejidad del proceso, que a estas alturas abarca problemas y aspectos de la más diversa índole, y cuya carencia tiene un fuerte impacto en la comunicación y coordinación adecuada entre estos actores. Dicho de otra manera, significa una disociación evidente entre el sector público y privado de cada país.

D) POLÍTICA E INTEGRACIÓN

La integración desde esta perspectiva se nutre del aporte interdisciplinario, que considera entre ellos la más amplia gama de ciencias y especialidades. La aproximación política considera que los problemas políticos y socioculturales distan mucho de estar resueltos, tanto por la carencia de voluntad política como por la diversidad de intereses existentes entre los países de la región. En este sentido, la integración se coloca en forma de pirámide invertida, donde la base más ancha corresponde a sus intentos, y el vértice a sus resultados concretos.

En ello influye significativamente el aspecto político, entendido como la persistencia de conflictos profundos al interior de cada sociedad que irremediablemente socavan la racionalidad consustancial al proceso de integración.

De una u otra forma, el Estado liberal que prima en América Latina no posee un grado adecuado de racionalidad, quedando entregado a las presiones e influencias yuxtapuestas de tipo social y político. Si bien es cierto, América Latina ha reiniciado su vida democrática, no lo es menos que ello constituye un período de transición tendiente a la consolidación del Estado democrático, pero que no es suficiente para sostener un proceso que importa y exige la existencia de proyectos políticos basados en principios complementarios o similares en cada país.

Al efecto, las economías latinoamericanas se han visto enfrentadas, en la denominada "década perdida", al trauma de servir una deuda externa asfixiante por el costo económico y social, y por ende político, que ello importaba. De esta manera los conflictos políticos, de raíz social y económica, y centrados en la falta de expectativas y la descontextualización mundial de sus sociedades, han afectado desde sus inicios la concreción del proceso integracionista.

Para muchos, este proceso es un imperativo histórico. Pero, ¿sobre qué proyecto político? ¿El chileno, el brasileño el boliviano, el mexicano o, tal vez, el estadounidense? Miramos con envidia el proceso que vive la Comunidad Económica Europea y nos damos cuenta que no poseemos una “identidad regional”; no poseemos un proyecto político común y, lo que es más grave, no tenemos intereses manifiestamente similares ni complementarios.

Tal vez sea real pensar que no existe una sola Latinoamérica, sino que hay varias. Podemos definir, a modo de ejemplo, la existencia de cuatro regiones dentro del espacio latinoamericano: América del Norte y América Central forman una unidad; otra está conformada por los países andinos y colindantes del Océano Pacífico; Brasil por sí sólo constituye otra dimensión; y finalmente las repúblicas platenses, que están unidas por un nudo de ríos. Sin duda, puede haber otras formas de agrupar las realidades de nuestra Región, pero es inevitable pensar que los antiguos argumentos para respaldar la integración se enfrentan a la inexistencia de una identidad cultural común.

América Latina ha enfrentado este nuevo período democrático desafiando la realidad conflictual de los países del área. Los intentos de dotar a las democracias de una voluntad política para la toma de decisiones no ha sido manifiesta. Se continúa en la senda de la firma de compromisos y acuerdos, pero no se trabaja en su implementación.

Los conflictos de intereses por otra parte, constituyen un aspecto central en el desarrollo de esta capacidad. En efecto, el conflicto entre el interés nacional, representado por grupos de empresarios y trabajadores, sumado a la opinión distinta de los diferentes partidos políticos, sitúa el problema en un nivel nacional que pocos países han logrado superar. Es decir, aún no “se ha podido pasar el filtro de los intereses particulares dominantes, organizados como grupos corporativos”. Así, los diversos factores de poder y de presión en cada país, encuentran más funcional defender el statu quo, beneficioso para ellos, antes de cooperar en un proceso de sustitución de importaciones o de libre comercio.

En consecuencia, la definición de los objetivos del Estado resulta ser un elemento primordial en este asunto. Si un país no tiene objetivos definidos que velen por su real interés nacional en el mediano y largo plazo, y además carece de una adecuada conducción política-estratégica, podemos señalar que la integración es prácticamente imposible.

En tal escenario no existe regulación de conflictos: se acentúan los existentes. El interés nacional es evaluado en términos reduccionistas, el Es-

tado es un instrumento de los grupos de presión con mayor influencia, y la inestabilidad pasa a ser un factor consustancial al desarrollo dependiente de estos países.

Un ejemplo de lo señalado surge de la formación del Parlamento del Cono Sur, quienes junto con reconocer la necesidad de la integración enfrentan la realidad que surge de las disimilitudes de los diferentes países, reconociendo que en todos estos procesos los poderes legislativos han tenido escasa o nula participación. En otras palabras, la integración ha desarrollado sólo su componente económica pero no la política, con lo cual se autolimita y estanca. A su vez, la integración no aparece como un proceso participativo al interior de cada nación.

Por otra parte, debemos reconocer que los distintos esquemas de integración han atravesado por etapas similares en su evolución. Así, se tiene el surgimiento expectante y promisorio de programas de integración bi o multilaterales, con claras muestras de éxito en los primeros tiempos; luego le sigue un período caracterizado por una evidente desaceleración del ritmo de aplicación de los instrumentos integradores, y la escasa posibilidad de verificarlos; ello conlleva a la necesidad de revisar dichos instrumentos y a su reformulación para revitalizar todo el proceso; luego es posible identificar un quiebre importante en las iniciativas, para posteriormente encontrarnos en la búsqueda de nuevas fórmulas de integración, que corresponde al período actual, posterior a la crisis de la deuda externa.

Sin duda, la componente política ha estado presente en forma permanente, durante los últimos 25 años, en los intentos por orientar por los caminos del éxito este proceso. ¿Basta, en consecuencia, con tener capacidad imaginativa, o capacidad de establecer vínculos jurídicos-institucionales para la integración? La respuesta, a todas luces, es negativa. Negativa por la experiencia acumulada, y negativa por la dinámica del mundo actual, que ya se encuentra definiendo un nuevo orden mundial. ¿Cómo se puede impulsar un proceso que, a su vez, permita la liberalización de los mercados regionales, la competencia con los mercados mundiales, la inserción política de América Latina en el "Nuevo Orden Mundial", y además asegure la estabilidad de los países en torno a un alto grado de gobernabilidad? El problema es complejo.

Y es complejo no sólo por los elementos estructurales presentes, sino que también por los elementos funcionales. Las relaciones de poder resultan fundamentales para contextualizar la priorización del interés nacional. Al mismo tiempo, la racionalidad impuesta por el Estado, bajo la administración

de una autoridad legítima con objetivos claros, capaz de implementar modelos y esquemas económicos que acoten en forma precisa el rol del Estado mismo, junto a la necesaria separación y salvaguardias que corresponden a lo público y lo privado, son elementos de enorme importancia .

La integración no se soluciona con arreglos a la forma, como sería la creación del Grupo de Río u otros. Tal vez ellos cooperan. Pero, sin duda, hay problemas de fondo, como los señalados, que inciden en una mayor cuantía en el desarrollo y evolución del proceso integracionista.

No obstante, no podemos desconocer que los problemas de fondo referidos tienen dimensiones socioculturales y, por supuesto, políticas, que se entrelazan con lo económico, en una relación circular; los intereses económicos también determinan lo sociocultural y lo político, y éstos son elementos profundamente enraizados en la estructura de los países latinoamericanos.

No es el sentido ni el objetivo de este trabajo realizar un análisis histórico del proceso integracionista, sino más bien identificar las variables políticas que inciden en el presente y futuro de la integración de América Latina, y la manera que se relacionan con la Iniciativa para las Américas y las nuevas tendencias en el comercio y sus impactos en América Latina.

E) LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS

La Iniciativa para las Américas presentada, por el Presidente de Estados Unidos, George Bush, es definida en la ley que fuera enviada al Congreso en 1991, como un “programa para promover el comercio, la inversión, el crecimiento y la protección del medio ambiente en América”.

La iniciativa se refiere, en lo principal, a la reducción de deuda, inversión, definición de mercados de libre comercio, y elementos novedosos, que relacionados con los anteriores, se orientan hacia aspectos ecológicos.

Esta Iniciativa es una creación estadounidense con objetivos claramente políticos que importan la estructuración de proyectos políticos y económicos acorde a dichos planteamientos, que comprometen estrategias de largo plazo.

Esta Iniciativa se inscribe en el proceso destinado a conformar un “Nuevo Orden Internacional”, y surge como parte de la posición de líder mundial de Estados Unidos, luego de haberse desintegrado la potencia del Este. La aparición de ella define un esquema para que América Latina se inserte en

este Nuevo Orden. Su planteamiento es poco preciso y general, su evolución depende de la capacidad de negociación de los países latinoamericanos, y de la complementación de intereses entre éstos y los del país del Norte.

Nuevamente, nos encontramos frente a la necesidad de establecer fehacientemente nuestros intereses nacionales y los objetivos que deseamos alcanzar. Sin embargo, desde su presentación, por parte del presidente Bush, América Latina ha respondido con una excesiva retórica y escasos planteamientos concretos. En otras palabras, la capacidad de negociación no ha sido generada.

Por otra parte, América Latina ha privilegiado los esfuerzos individuales de sus países para alcanzar un mayor desarrollo económico, que para este caso no coincide con el tiempo político del Nuevo Orden. Así queda demostrado en la voluntad de Estados Unidos de priorizar lo económico, que por lo demás ha sido la forma como nuestra Región normalmente ha desarrollado su vinculación con Norteamérica. Si bien Estados Unidos, en iniciativas anteriores, priorizó aspectos ideológicos y de seguridad, todas ellas determinaron la existencia de una dependencia política y económica.

Con la actual Iniciativa se abre una posibilidad de negociación, que de ser aprovechada por los países latinoamericanos, podría significar la definición de un perfil cultural y político propio, independiente de que la negociación se realice en términos bilaterales, multilaterales o como bloque.

Al efecto, la "atimia" o pérdida o degradación de status que definiera Gustavo Lagos en 1965, ha dado paso a la posibilidad de acceder al proceso inverso, cuyas expectativas son amplias, consideradas a nivel individual de cada país. Nuestro continente tiene una diversa gama de ventajas comparativas que cada país puede complementar con los acuerdos integracionistas. Debe tenerse presente no obstante, que en ello no influye el hecho de haber retornado a la democracia. Estados Unidos no ha variado, en lo sustantivo, su trato con los países de la Región luego del retorno al régimen democrático.

América Latina debe recorrer derroteros distintos a los conocidos, especialmente en el aspecto económico. Una integración pensada solamente en la capacidad de intercambio destinada a equilibrar las balanzas comerciales y de pago de los países de la Región, no tiene sentido cuando se plantea una globalización de la economía, basada en la competencia y eficiencia individual. Sólo tiene sentido, en el marco de un proyecto político que considere nuestra posición estratégica, las ventajas comparativas en la definición de nichos de mercado en el mundo, la eficiencia y racionalidad en la administración del

Estado, y la complementación de un gran proyecto político y económico que custodie los intereses nacionales. Ello supone evaluar nuestra capacidad para generar una relación de poder que sea conveniente para la obtención de las expectativas de bienestar que tienen los países de América Latina.

En la actualidad se premia la eficiencia en el manejo macroeconómico, como lo demuestra la voluntad de Estados Unidos de establecer una zona de libre mercado con México y Chile, más que premiar el retorno a la democracia. Así podemos devolver al sistema democrático su característica de “medio político”, que había sido reemplazada por la obtención de “fines políticos” nunca concretados.

En similar nivel se encuentra la integración, colocada durante muchos años como “fin” con la capacidad de resolver de manera casi mágica los problemas de América Latina. En definitiva, la integración, ya sea a nivel regional, subregional o simplemente grupal, sólo constituye un “medio”, cuya instrumentalización y resultados de éxito deben enmarcarse en un Proyecto Político Global de Mediano y Largo Plazo.

En este sentido, la variable política debe ser considerada adecuadamente, esto es en toda su dimensión. Significa, por ejemplo, la generación de una estrategia, de parte de cada país, para redefinir sus relaciones de poder con sus vecinos, dejando como un elemento más aquello de “países de un menor desarrollo económico relativo”, entre otros conceptos. Las relaciones de poder exigen una actitud clara y diáfana respecto a las reales potencialidades y capacidad de negociación, de lo contrario se logra un alto grado de dependencia, obligando a la creación de políticas caritativas y de protección. Significa, además, la definición de los escenarios estratégicos de negociación, como sería la consideración de América Latina como continente bioceánico, o la consideración de un espacio de integración la cuenca oceánica existente sobre las doscientas millas.

En síntesis, la integración cuenta con una pesada carga de creación teórica y retórica, pero pocos resultados concretos. Tiene su principal aporte en el aspecto jurídico-institucional, pero no siempre complementado con el esquema económico. En suma, los tiempos económicos, políticos y jurídicos-institucionales son absolutamente diferentes.

Por tanto, la Iniciativa de las Américas carece de una contrapropuesta por parte de América Latina y sus países. En este momento, Estados Unidos elige al país con el cual desea negociar —casos de Chile y México—, mientras los demás deben esperar su turno. Además, y como si fuera poco, determina

la forma, velocidad y profundidad de toda esa negociación. No interesa el tipo de régimen político existente, sino exclusivamente su manejo macroeconómico respecto a la deuda y sus variables financieras. Es decir, cada país debe encontrar las herramientas que le permitan sentarse a una mesa no solamente a conversar, sino que a manejar a su haber las ventajas comparativas que podría negociar. Y para ello, los esquemas integracionistas hasta ahora existentes constituyen más bien una traba antes que un aliciente y un apoyo.

Los equilibrios macroeconómicos de los países del área resultan por tanto fundamentales para lograr la mencionada capacidad. Junto con ello el establecimiento de zonas o espacios de integración que no vulneren la soberanía de cada Estado parece ser indispensable para obtener los consensos necesarios respecto a proyectos políticos de mediano y largo plazo, en los cuales participen las diferentes expresiones participativas y legislativas de cada país, utilizando para ello la estructura jurídico-institucional existente.

En otro orden de ideas, resulta imprescindible desarrollar el intercambio de información tecnológica, comercial y política entre los países latinoamericanos. Ello incluye la definición de productos de información similares en cada país, o al menos compatibles, que permitan y cooperen a un adecuado proceso de decisión de las estructuras de cada país.

En este sentido, la homologación de la información resulta un paso fundamental para cualquier iniciativa que desee emprender América Latina. Especialmente si se quiere obtener un proceso de negociación con Estados Unidos que amplifique los beneficios y disminuya los costos.

En la XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, la Secretaría Permanente divulgó un "Análisis Preliminar" sobre la Iniciativa Bush para las Américas. En él se destaca como elementos positivos el cambio de actitud de Estados Unidos hacia América Latina, dejando constancia que esta decisión es "además indicativa de una voluntad política al más alto nivel de la actual Administración para trabajar conjuntamente con los países de la región sobre nuevas bases".

Es evidente que una propuesta resultado de una voluntad política requiere una contrapropuesta a partir de similar voluntad, ya sea que ésta corresponda a países individuales o grupos. Por ello no creemos exagerado el planteamiento del "Proyecto Político Global", al cual ya hicimos referencia.

Además, los pilares sobre los cuales se estructura la propuesta coincide con los tres problemas de mayor importancia que identifica América Latina:

el comercio, la deuda y las inversiones. Sin embargo, no debemos dejar de lado el hecho de que Latinoamérica no ha logrado establecer una capacidad negociadora, lo que deja abierto el camino para las negociaciones bilaterales, aspecto que no cuenta con amplia recepción dentro de los países de la Región.

La Iniciativa para las Américas puede ser un vehículo de promoción de la integración, en la medida que la voluntad política de los países se exprese y concrete en proyectos políticos globales de desarrollo, legitimados con la participación de los diferentes poderes del Estado y los actores sociales y empresariales. Es decir, en primer lugar debe existir una concertación de voluntades entre Estado-Trabajadores-Empresarios para dar forma interna primero, y externa después, a la arquitectura de este Proyecto Político.

Estados Unidos al presentar la propuesta ha colocado ciertas condiciones, que tal cual señala el SELA constituyen una "diversidad de exigentes condicionalidades relacionadas con las reformas económicas internas y de otra índole". Con ello se reducen los países que pueden optar a inscribirse en esta Iniciativa, colocándolos ante un gran desafío de estabilidad interna y alta dependencia. Aquellos países que sí cumplen con las exigencias, se enfrentan a una negociación no prevista y que afecta los objetivos de los proyectos políticos de cada sociedad,

En este sentido, los organismos, mecanismos e instrumentos de integración existentes pueden ser un medio excelente de asesoría para hacer frente a esta realidad impuesta. Pero ello sólo será así, si los respectivos Gobiernos son capaces de tener una voluntad política manifiesta. Como sea, la integración de América Latina sólo podrá ser realidad como una consecuencia de las actuales circunstancias.

En efecto, la tendencia al bilaterismo o formación de grupos regionales o subregionales es inevitable, tanto en el nivel económico como político. Y ello significa que el proceso de integración no es la respuesta, sino uno de los medios, para responder a esta megatendencia que es la globalización de la economía en un nuevo orden mundial.

F) TENDENCIAS ECONÓMICAS Y SU IMPACTO EN AMÉRICA LATINA

Como hemos señalado, el proceso de la globalización de la economía se inserta en la definición de un Nuevo Orden Mundial. En él, la segmentación

de mercados a través de bloques y la identificación de nichos dentro de ellos, marca una tendencia cuyo impacto en América Latina se expresa en la variación de parámetros de producción e inversión, afectando directamente al sector público y privado.

El intercambio comercial de América Latina ha evolucionado hacia una especialización, y en algunos casos hacia la complementación. Sin embargo, la necesidad de equilibrar las variables macroeconómicas, como inflación, balanza de pagos y comercial, han tenido un efecto negativo en el mercado de productos y del trabajo. Si bien ello significa aumentar los elementos capaces de producir inestabilidad social, su resultado en algunos países ha permitido la generación de un moderado optimismo para superar la o las crisis en que se encuentran.

Uno de los aspectos más debatidos en este sentido es el rol del Estado, desde aquellas posiciones tradicionales que manifestaban la necesidad de un Estado intervencionista hasta progresista, pasando por quienes defendían el Estado mínimo o el Estado empresario. Como sea, la discusión sobre lo público y lo privado se mantiene vigente hasta el día de hoy.

A este respecto, siempre se ha esperado una definición de lo público y privado de parte de quienes ostentan el gobierno de cada país, aceptando las presiones de los diferentes grupos de interés y sus "lobbies" para mantener ciertos privilegios que sólo le podía asegurar esta institución.

La concertación entre Estado, empresarios y trabajadores ha sido muchas veces un camino tortuoso no exento de violencia e incomprendimientos. Este encuentro ha significado reunir los principales actores sociales y políticos para conversar y discutir sus aproximaciones a los temas que definen, en la práctica, la aplicación de una Política Económica y cuyo resultado es la regulación de importantes variables en el equilibrio macroeconómico. Lamentablemente, sólo hace algunos años se ha empezado a explorar teóricamente este tema.

Para efectos de mejor comprensión sólo anotaremos las reflexiones referidas al sector privado, por entender que las del sector público cuentan con un vasto respaldo teórico.

Tradicional ha sido en América Latina que lo público y lo privado sea tomado como una dicotomía, de características prácticamente irreconciliables. No obstante, la fuerza de los hechos ha llevado al convencimiento, por ambas partes, de que ello no puede ser así. Existe una complementación, casi de-

pendencia, uno del otro. Aquellos grupos que siempre han mantenido un statu quo, protegiendo sus rentas y beneficios, empiezan a ser avasallados por otros que actúan en forma audaz y desafiante.

Este fenómeno, diferente al inmovilismo hasta ahora conocido, ha tenido un impacto gradual en los mercados internos y en los externos en que participan. De esta manera, la coordinación de los mecanismos de concertación social y económica ha permitido la obtención de buenos resultados en la definición de nuevos roles del Estado y el empresariado, o al menos la modificación de sus actuales acciones. Si bien esto ha encontrado climas proclives en algunos países de América Latina, no cabe duda que establece una orientación pragmática y eficiente para todos los Estados de la Región.

La inserción de nuestro continente en el nuevo orden mundial transita por la definición de si la integración latinoamericana es un medio o es un fin. Para nosotros, como ya lo señalamos, es un medio que debe complementarse con las iniciativas individuales de acuerdo al grado de desarrollo de cada país. Sobre esta base es posible concretar argumentos sólidos para la negociación de cada país. Pero ello no tendrá sentido sin la existencia de estrategias complementarias capaces de identificar los mercados específicos que se quiere penetrar en esta nueva conformación de "megabloques" implícitos en la denominada globalización de la economía.

Más allá de pensar en productos específicos, que den lugar a vastos y detallados acuerdos regionales, subregionales o bilaterales, es imprescindible que los países aprendan la necesaria eficiencia para ordenar su economía interna, de forma de crear condiciones duales y equilibradas respecto de las estrategias internas y externas.

La próxima firma de Tratados de "zonas de libre comercio" entre Estados Unidos y México, y posiblemente Chile representan un desafío de la Iniciativa de las Américas para todos los países, tanto en nivel de producción, calidad e inversión. La exigencia de un equilibrio necesario en la ecuación ahorro-inversión resulta entonces fundamental.

En efecto, un adecuado resultado del manejo de las variables que definen dicha ecuación permiten a su vez elevar el nivel de bienestar social. Resulta evidente que el incremento del ahorro interno no sólo es responsabilidad del Estado, sino también del sector privado. El ahorro, voluntario y obligado, requiere de nuevas orientaciones tanto para su captación como para su administración. Allí tienen especial importancia la estructura y función de los

sistemas de capitalización individual orientados al sistema previsional y de salud, el manejo del presupuesto estatal y el sistema de licitación de obras públicas, etc. En el ámbito privado, la captación de recursos internos y su administración, la orientación del crédito hacia sectores de la mediana, pequeña y microempresa en planes conjuntos con el Estado, los créditos para equipamiento tecnológico de la industria y la agricultura, etc. En definitiva, se debe buscar potenciar aquellos sectores de la sociedad que por su imposibilidad de acceder a capital en las condiciones normales del sistema financiero, son insustituibles en la generación de empleos y productos intermedios de alta rentabilidad para el país. Ello, por cierto, no supone olvidar o dejar de lado al gran inversionista y cliente de créditos, sino que igualar las condiciones de acceso al mercado de capitales con fines productivos. De más está decir que los sectores más pequeños de la economía son los que generan volúmenes importantes para el ahorro. En ese sentido, el proceso de revertir el mecanismo de captar ahorrantes pequeños para traspasar, por medio del crédito, esos capitales a clientes representantes de grandes conglomerados empresariales, no es un camino adecuado, por sí sólo, para enfrentar las nuevas tendencias en los mercados mundiales.

Por otra parte, dicha práctica tiene un directo impacto en la distribución de la riqueza, la generación de empleos y la inflación. La administración financiera, tanto pública como privada, requiere de una reformulación que asegure tanto la eficiencia como la más amplia participación de los entes accionistas o políticos, según el caso, capaces de brindar seguridad y transparencia a todo el proceso, evitando con ello la corrupción y el deterioro de los objetivos por alcanzar.

En todo caso, no sólo se trata de un problema económico sino que también entra en el ámbito de lo político. En efecto, el contexto que acota la implementación de estas iniciativas está definida por dos conceptos: equidad y participación. Sin la generación práctica de ambos conceptos la resolución a los problemas de los mercados internos será muy difícil, toda vez que ello supone pasar por una concertación social, política y económica, donde el Estado tenga un rol coordinador más que de empresario. Es decir, la equidad y la participación son responsabilidad directa de los entes estatales o gubernamentales, empresariales y laborales. Y ello sólo es posible en un ambiente económico definido a partir del mercado; de un ambiente político con alto grado de consenso y un bajo grado de conflicto, lo que supone la capacidad para regularlos eficientemente; el contar con información y tecnología apta para enfrentar esta nueva etapa de coordinación y cooperación.

G) CONSIDERACIONES FINALES

El impacto del proceso de globalización de la economía está expresado en las zonas de libre comercio que se están estableciendo en América Latina. Sin embargo, esta tendencia, surgida como respuesta a dicho proceso, requiere una estabilidad económica que equilibre las fluctuaciones en precios y costos, para permitir un efectivo intercambio de bienes. Actualmente, pareciera ser que se está logrando.

El establecimiento de nuevos bloques y mercados, como también la aparición (o ¿reaparición?) de nuevas unidades geopolíticas, no logran convencer para una rápida negociación exenta de barreras parancelarias y arancelarias, dejando para la discusión los actuales niveles de proteccionismo. Recordemos, por ejemplo, que Chile en octubre de 1990 firmó el llamado "Acuerdo marco sobre comercio e inversiones" con Estados Unidos. Dicho acuerdo fija normas básicas para promover el intercambio a través de la liberalización del comercio y eliminación de barreras. Sin embargo, pocos días después de su firma, el Congreso de Estados Unidos estableció nuevas exigencias de calidad para el ingreso de la fruta chilena. Este hecho debe alertarnos respecto a una variación de condiciones que impondrá Estados Unidos en la puesta en funcionamiento de la Iniciativa de las Américas.

Es decir, las nuevas tendencias en el comercio internacional, altamente eficiente y competitivo y caracterizado por un alto nivel tecnológico y de información, posee un impacto evidente en América Latina en el sentido que debe definirse la cuestión sobre lo público y lo privado, el rol del Estado, el aporte del sector privado a la generación de una concertación social, política y económica, las estrategias de nivel interno y externo, etc. Lo que, sumado al aumento de los instrumentos proteccionistas de los grandes bloques, deja a América Latina enfrentada a responder un desafío que en la actualidad sólo puede ser asumido por países individuales, y donde los mecanismos de integración resultan ser, en alguna medida, eficientes medios para los equilibrios internos y externos de la región, con la finalidad de construir argumentos sólidos y reales en los procesos de negociación que se avecinan.

Más allá, de los elementos y aspectos señalados, se requiere tener presente que las variables políticas inciden directamente en la formación de una *real voluntad política para insertarse en el nuevo orden mundial*, y poder hacer frente al impacto que tiene y tendrá en nuestro continente dicho orden.

Tanto la integración latinoamericana, a nivel de medio, como la inserción en los mercados globales, se define por consideraciones políticas, que importan la definición de relaciones de poder y espacios de interacción, a los cuales América Latina debe concurrir con iniciativas y estrategias claras para su creación.

Los organismos e instrumentos de integración, considerados como medios, tanto a nivel regional, subregional, o bilateral, constituyen aportes y avances en la complementación de estrategias, pero cuyo impacto es notable más que nada a nivel interno de los países, antes que en sus relaciones externas, como queda demostrado con los últimos acuerdos de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay (MERCOSUR), o los establecidos entre Chile y Argentina, o entre Chile y Venezuela y México, etc.

En síntesis, la gobernabilidad democrática vista como proceso político, capaz de lograr una estabilidad junto a la proposición de proyectos políticos acordes a la dinámica del mundo actual, resulta ser el punto de partida obligado para obtener los consensos necesarios que requiere la ecuación seguridad-desarrollo. Estamos ante una definición estratégica, y como tal debe existir un conductor y una evaluación político-estratégica capaz de respaldar los objetivos de cada país y de toda América Latina, más allá de las diferencias económicas o socio-culturales. No se requiere un continente homogéneo para integrarse, ésta es una consecuencia; sino un proyecto de desarrollo complementario entre todos los países.

En consecuencia, estamos frente a un desafío que puede significar una alta dependencia, o el desarrollo de una autonomía relativa capaz de absorber los costos y beneficios de ella. El problema continúa situado en la dinámica del "tiempo político" en lo global, pero relacionado íntimamente con la eficiencia del "tiempo económico" en lo interno, utilizando los instrumentos que entrega el "tiempo jurídico-institucional".

Con todo, el surgimiento y consolidación de Estados Unidos como potencia mundial, lo coloca en posición de ser nuestro principal interlocutor en la mesa de negociaciones, sólo nos resta definir nuestras propuestas en el marco de una cooperación que signifique el máximo aprovechamiento de nuestras ventajas comparativas en lo económico y de nuestra gobernabilidad en lo político. De esta manera, podremos disminuir los costos y aumentar los beneficios.

BIBLIOGRAFÍA

- AFTALION, MARCELO. *Interdisciplina de la integración. 25 años de libros y revistas*. BID/INTAL, Public. N°343, Buenos Aires, 1990.
- MEDINA, MANUEL. *La integración internacional*. En Revista de Política Internacional N164. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- FERNÁNDEZ, GUSTAVO. *La reorientación y reactivación del proceso de integración Latinoamericana. El papel del SELA*. En: "El SELA: Presente y Futuro de la Cooperación Económica Interlatinoamericana". Buenos Aires, BID/INTAL, 1986.
- FRANCO MONTORO, ANDRÉ. *Perspectivas políticas de América*. INTAL, 1986.
- FRANCO MONTORO, ANDRÉ. *Perspectivas políticas de América Latina en la década de 1990*. En Revista Integración Latinoamericana N° 160. BID/INTAL, Buenos Aires, 1990.
- HOLZMANN PÉREZ, GUILLERMO. *Fuerzas Armadas y Democracia*. En Revista Sociedad y Fuerzas Armadas. CEFASOC. Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, N° 2, julio 1990.
- ISRAEL Z., RICARDO. *Chile: La iniciativa Bush y el nuevo orden internacional*. En Revista Política N° 26, Santiago, mayo de 1991.
- KRUSE, HERNÁN ANDRÉS. *La Transición Política*. Ed. De Palma, Buenos Aires, 1987.
- LAGOS G. y BARROS R. *Manual para el estudio de los aspectos políticos y sociales de la integración económica Latinoamericana*. BID/INTAL, Buenos Aires, 1990.
- MOULIAN, TOMÁS. *La democracia difícil: Dificultades y dilemas actuales*. FLACSO, Ecuador, Doc. de Trabajo N° 2, 1988.
- SELA. *La iniciativa Bush para las Américas: Análisis Preliminar de la Secretaría Permanente del SELA*. XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. Caracas, 3 al 7 de septiembre de 1990.
- VACHINNO, JUAN MARIO. *La dimensión parlamentaria de los procesos de integración*, Tomo I. BID/INTAL. Buenos Aires, 1987.
- ZELADA C., ALBERTO. *Derecho de Integración Económica Regional*. Lecturas seleccionadas. Tomo I. BID/INTAL, Buenos Aires, 1989.