

La gobernabilidad en América Latina ante la Cumbre de Guadalajara

ROSENDO FRAGA

Director del Centro de Estudios Nueva Mayoría

**Este artículo fue entregado con anterioridad a la celebración de la Cumbre de Guadalajara.*

RESUMEN

Frente al cambio de gobierno que tiene lugar en España y la próxima reunión de jefes de estado de América Latina y la Unión Europea (UE), América Latina aparece como una región del mundo que sin ser un continente "perdido" como el África, no tiene el horizonte positivo que hoy muestran tanto la periferia de Asia como la de Europa. La "gobernabilidad" surge como una cuestión clave para resolver; que combina tanto factores político-jurídicos como económico-sociales e histórico-culturales (I). El debate sobre el libre comercio hoy parece plantear más dudas que certezas (II) en un contexto en el cual se produce un debate crítico sobre los modelos implementados en la década de los años noventa (III), cuando además parece existir cierto pesimismo sobre el futuro de la región (IV). Es en este marco donde se hace necesario repensar la agenda común entre Europa y América Latina, ante la próxima Cumbre de jefes de estado y de gobierno de ambas regiones que se reunirá en mayo en Guadalajara (V).

ABSTRACT

Due to the governmental changes that took place in Spain and the next meeting of the Prime Ministers of Latin America and the European Union, Latin America stands out as a region of the world that doesn't have the positive horizon that are showing some periferic Asian and European countries. The "governability" appears as a central topic to be solved; that combines political, legal, social-economic, historical and cultural factors. Nowadays, the discussion about free trade seems to present more doubts than certainties, under a context in which critical debates about models that were

implemented in the 90's are produced. Moreover, there exists certain pessimism on the future of the region. So, it's necessary to rethink the common agenda between Europe and Latin America, which will face both regions Prime Minister's at the next meeting, which will be held in May in Guadalajara.

Palabras clave: Gobernabilidad Democrática. Calidad Institucional. Agenda Común Europa-América Latina. ALCA.

Key words: Democratic Governability. Institutional Quality. Common Agenda Europe-Latin American. ALCA.

I. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

1. Problema

El riesgo de ingobernabilidad está planteado en América Latina y el Caribe y las evidencias son básicamente tres:

1) Cada vez resulta más difícil para los gobiernos terminar el mandato en fecha. Tomando América del Sur, sólo en tres países (Colombia, Chile y Uruguay), los presidentes no han entregado el poder en la fecha prevista en los últimos quince años. En los demás se han producido renunciaciones anticipadas o desplazamientos. En todos los casos, se han encontrado soluciones que han mantenido la democracia, pero a costa de un fuerte debilitamiento institucional. En menos de lo que llevamos de década, en cuatro de los 20 países de América Latina cayeron presidentes al fracasar en mantener el orden público frente a protestas sociales violentas (Ecuador, Argentina, Bolivia y Haití).

2) América Latina involuiona en términos sociales. En los últimos tres años transcurridos de esta década (2001-2003) ha sido la región del mundo que menos ha crecido, con un promedio que no llega al 1% anual, con un comportamiento económico que ha estado por debajo del África subsahariana y que ha sido el peor del mundo. Consecuentemente, la situación social en términos de pobreza, indigencia y desigualdad ha empeorado en este siglo. La sensación que existe en la región es que la combinación de democracia con economía de mer-

cado, que en los años noventa parecía la solución, hoy está en crisis. El Asia crece impulsada por China e India, y los países de Europa Central y Oriental consolidan su desarrollo económico y la democracia, mientras que América Latina queda relegada frente a ellas. Las perspectivas para 2004 son mejores, como se anunció en la última reunión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizada en Lima en marzo, pero la realidad es que el crecimiento de América Latina será menor al de EE.UU. y estará muy por debajo del de Asia.

3) La calle se está transformando en ámbito de decisión política. En los años sesenta y setenta, los golpes militares interrumpían los procesos democráticos, y en los años ochenta los llamados “golpes de mercado” producían crisis políticas que precipitaban la caída de gobiernos. En esta década, los “golpes de la calle” han pasado a constituir un factor de creciente desestabilización política. Fenómenos como el zapatismo en México, los Sin Tierra en Brasil, los piqueteros y los caceroleros en Argentina, los movimientos indigenistas en países como Ecuador, Perú y Bolivia, sumándose a los problemas crónicos que afronta Colombia en materia de seguridad pública, muestran un cuadro en el cual la calidad de la democracia tiende a decrecer. El crecimiento económico ya no garantiza el control de la calle. En Perú, el crecimiento del 4,5% que se registró el año pasado y tiende a repetirse en el año en curso, no ha impedido protestas violentas que han debilitado al gobierno y puesto en riesgo la gobernabilidad. Este país ha tenido el mejor crecimiento económico de América Latina en el promedio de los últimos dos años y, sin embargo, el presidente Toledo es quien tiene la imagen más baja, no llegando al 10% de popularidad en abril de 2004.

2. La solución

La primera respuesta es plantear que sólo mejorando la calidad institucional se puede enfrentar el desafío de la gobernabilidad. Mejorar la calidad del funcionamiento institucional completará lo que la economía de mercado y la democracia hoy no parecen poder resolver en términos de garantizar la gobernabilidad.

Pero puede darse el caso que la mejora de la calidad institucional no sea suficiente. La razón puede ser que el riesgo de ingobernabilidad que

hoy existe en América Latina, además de la baja calidad institucional, está afectando a la baja eficiencia del aparato estatal.

El funcionamiento de la educación y la escuela pública, el acceso a la justicia, la eficacia policial, son funciones y prestaciones estatales que no son instituciones de por sí, pero que resultan decisivas para la gobernabilidad.

El ejemplo del funcionamiento de la justicia es elocuente. La independencia y la honestidad determinan la calidad institucional de la justicia. Pero pueden darse ambas circunstancias y la administración de justicia no ser eficaz. En gran medida, es lo que hoy sucede en América Latina, ya que amplios sectores de bajos ingresos no llegan al sistema judicial, ya sea porque sus denuncias no son recibidas, o porque no son investigadas o porque no tienen medios económicos para litigar o éstos no son suficientes para hacerlo con éxito.

Es así como reconstruir la eficacia del Estado es una acción relevante para mejorar la gobernabilidad junto con la mejora en la calidad institucional.

Una evidencia de la baja eficacia estatal, está en la fiscalidad. El cobro de impuestos en América Latina alcanza sólo el 17% del Producto Interior Bruto (PIB). Es la más baja del mundo y si esto no cambia, no hay forma de financiar las prestaciones estatales básicas que permiten corregir la desigualdad y atenuar la pobreza. Recuperar la fiscalidad es una fase fundamental en la construcción de la eficacia estatal.

La ineficacia estatal tiene referencias con respecto a la amenaza que para la seguridad internacional representan los llamados "estados fallidos". El riesgo de que esto suceda en América Latina no es lejano y de hecho ya está ocurriendo en algunas zonas de determinados países en los cuales el estado ha perdido la capacidad de ejercer sus funciones básicas.

En lo que hace al desarrollo social, es una condición necesaria de la gobernabilidad, dado que las crecientes tensiones que están generando el desempleo, la pobreza y la desigualdad, junto con la debilidad insti-

tucional y la ineficacia estatal, constituyen el marco básico de la ingobernabilidad.

Un ejemplo muy claro de la falta de desarrollo social en la región se da con la informalidad laboral. Actualmente, sólo el 40% de la población económicamente activa de América Latina y el Caribe tiene un empleo formal.

Es decir que el 60% está desempleado, subempleado o trabaja informalmente o en negro.

Esta situación es la manifestación más concreta de la "exclusión social". Un trabajador formal, aunque tenga bajos ingresos, tiene cobertura de salud, está protegido laboralmente y tendrá el día de mañana un sistema de pensión. En cambio, quien trabaja informalmente está absolutamente desprotegido en materia de derechos laborales, el día de mañana no tendrá prestación jubilatoria y en materia de salud depende exclusivamente del hospital público y además afronta un costo mucho más alto en cuanto a medicinas.

La incapacidad de los gobiernos de América Latina para reducir el trabajo informal —que está aumentando— es una evidencia de la ineficacia estatal mencionada y de la baja fiscalidad señalada.

América Latina, para lograr un mínimo equilibrio social, debería llevar el 40% actual de trabajo formalizado a dos tercios, como objetivo posible. Ello permitiría una mayor inclusión social.

El fracaso en combatir la informalidad laboral es una evidencia de la incapacidad fiscal. La discusión entre aumentar los impuestos al consumo o a la renta tiene un componente de intereses de sectores y de ideología, pero el no avanzar en la formalización del trabajo, es consecuencia más de la ineficacia que de un conflicto de intereses o de una pugna ideológica.

Pero ello debe ir acompañado de una mejora en la inversión y en la eficacia de ésta en la educación y la salud pública, la seguridad y el acceso a la justicia. Porque la calidad de estas prestaciones estatales es la política más eficaz para disminuir la desigualdad.

La democracia y el mercado son condiciones necesarias pero no suficientes para reducir el riesgo de ingobernabilidad. La mejora de la calidad institucional, la reconstrucción de la eficacia del Estado, el aumento de la eficiencia en la fiscalidad, el combate a la informalidad laboral y la mejora en la inversión y la eficiencia de las prestaciones públicas aparecen como acciones tendientes a mejorar la gobernabilidad en América Latina.

3. En lo inmediato, la relación entre crecimiento y gobernabilidad es baja

En América del Sur, en 2002 y 2003, el mayor crecimiento económico ha sido el de Perú, superando en promedio el 4%, como dijimos, mientras que la región no llega al 1% en estos dos años. Pese a ello, el presidente Toledo enfrenta una situación frágil en materia de gobernabilidad, ya que no llega al 10% de popularidad y las crisis de gabinete son continuas, al igual que las denuncias de corrupción y las protestas sociales.

Ecuador ha tenido un crecimiento superior al promedio de América del Sur en los últimos dos años y sin embargo el presidente Gutiérrez, con poco más de un año en el gobierno, enfrenta crisis de gabinete, denuncias de corrupción, y las organizaciones indigenistas que pasan a la oposición.

En el otro extremo, Brasil en los últimos dos años y medio ha crecido casi un 0% y el presidente Lula ha tenido la economía en recesión durante sus primeros dieciséis meses de gobierno. Pese a ello, la gobernabilidad es alta, el Presidente ha logrado que el Congreso apruebe la decisiva reforma previsional, ha roto con el ala izquierda del Partido dos Trabalhadores (PT), ampliando su coalición política hacia el centro y ha contenido las protestas sociales y sindicales. Si bien su imagen ha descendido, la popularidad alcanza al 53% en abril de 2003.

En Colombia, la economía en los últimos dos años ha crecido la mitad que en Perú. Pese a ello, Uribe es el presidente con la popularidad más alta de América Latina al cumplir dos años en el gobierno, con el 77%.

Se plantea así que la relación entre crecimiento económico y gobernabilidad es baja hoy en la región. Y es que el crecimiento económico hoy no es un reaseguro contra crisis políticas y sociales como sí lo era en los noventa, así como una crisis de gobernabilidad en lo político y social hoy puede no interrumpir un ciclo de crecimiento, como sí sucedía entonces. El ejemplo más claro de esta baja correlación lo tenemos en Venezuela. La gobernabilidad del país es muy baja, por la imprevisibilidad de Chávez y el conflicto político. Pese a ello, el país ha comenzado a crecer y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) pronostica que en 2004 tendrá el mayor crecimiento económico de América Latina.

En el caso argentino, dos años atrás, el país se derrumbaba en una crisis que se desarrollaba simultáneamente en lo político, económico y social. En cambio ahora, la Argentina en 2004 seguramente consolidará un fuerte crecimiento económico, aunque el conflicto social probablemente se incrementará, y en lo político la situación es incierta por los problemas de liderazgo no resueltos dentro del oficialismo. Así es como las dificultades políticas del presidente Kirchner comenzaron a fines de marzo, en el mejor trimestre de crecimiento económico de la década.

En conclusión, en el corto plazo en América Latina la correlación entre gobernabilidad y crecimiento es baja, pero para tener un crecimiento sostenido en la región, será necesario dar garantías de gobernabilidad hacia el futuro.

II. EL DEBATE SOBRE EL ÁREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS (ALCA)

El representante comercial de los EE.UU., Robert Zoellick, planteaba a fines de 2003 una posición optimista respecto al futuro del ALCA. En su opinión, el acuerdo alcanzado en Miami por los 34 países del continente –con la sola excepción de Cuba– permitirá “una integración más profunda entre los 800 millones de habitantes de las Américas” que “como sucedió con el ascenso de China” concurrirá a “moldear los eventos mundiales” y la influencia de este bloque “dependerá del ritmo y alcance de la síntesis económica, semejante a la forma en que la Unión Europea obró para combinar la perspectiva con la realidad”.

Pero, con realismo, reconocía que el curso delineado en dicha reunión, consistía en completar negociaciones mínimas con los 34 países de una única Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), “mientras EE.UU. y 11 países latinoamericanos prosiguen en una segunda ruta de acuerdos generales de comercio libre que logren las normas más elevadas”, ampliando lo ya logrado a través del Tratado Norteamericano de Libre Comercio: North American Free Trade Agreement (NAFTA) con México y con Chile con el reciente Acuerdo de Libre Comercio.

La realidad es que la negociación comercial de Washington con los 20 países de América Latina se realiza en función de dos modelos diferentes que apuntan a dividirla. Al acuerdo comercial firmado en diciembre con cuatro economías centro-americanas (Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador) –que está pendiente de la aprobación del Congreso norteamericano– Washington espera sumar a Costa Rica, Panamá, habiéndose sumado ya Santo Domingo.

Para 2004, la estrategia de los EE.UU. apunta a firmar acuerdos de comercio bilaterales con dos países de la región andina, con los cuales ha iniciado negociaciones: Colombia y Perú. Bolivia y Ecuador iniciarán las negociaciones una vez que hayan logrado estabilizar sus respectivas situaciones internas.

La estrategia norteamericana es que este grupo de 11 países siga el modelo iniciado por México y Chile. Con los cuatro países del Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) la negociación será más lenta y dependerá de la decisión de este bloque regional de reducir sus aranceles. Cuba y Venezuela, por razones políticas, no han sido convocados para acuerdos bilaterales, y en el caso de Haití, la inestabilidad interna ha dejado al país al margen de las negociaciones.

La importancia que Washington le está dando a América Central no sólo responde a la proximidad geográfica, sino a que el comercio de los EE.UU. con América Central y Santo Domingo es mayor que con Brasil. Planteado en estos términos, el ALCA queda reducido a un acuerdo muy general –el ALCA “light” acordado en Miami entre Washington y Brasilia– dentro del cual EE.UU. piensa establecer acuerdos regionales y bilaterales de mayor profundidad y amplitud.

Para Peter Hakim, Presidente de Diálogo Interamericano, esta estrategia de ALCA "light" implica un "paso atrás" y no "echará cimientos fuertes para un continente económicamente integrado". Según esta visión crítica, la transacción entre Washington y Brasilia que significó la reunión de Miami implica que EE.UU. no accede al mercado de Brasil y viceversa; este ALCA "light" tampoco ayudará a promover una verdadera agenda interamericana; no será un "anclaje" para las reformas de mercado en América Latina ni para consolidar sus logros económicos y terminará reforzando las "pautas tradicionales de las relaciones continentales, que nunca han sido muy fructíferas" para ambas partes. Concretamente, propuso –sin éxito– replantear la negociación, aprovechando la cumbre de Presidentes del continente que tuvo lugar el 12 de enero en México, aunque el comercio no figurara formalmente en la agenda de la reunión. Propone dilatar los plazos con el objetivo de volver a una negociación de fondo que permita retomar el objetivo inicial de "crear un bloque comercial continental unificado que fomente las exportaciones y la competitividad de las naciones partícipes, fortalezca los vínculos del continente con la economía mundial y sienta las bases para una mayor cooperación interamericana", señalando que la clave para alcanzar este resultado es que Brasil y los EE.UU. asuman la voluntad de hacerlo, como sucedió entre Washington y México una década atrás.

Pero en Brasil, la posición contraria al libre comercio con los EE.UU. tiene fundamentos históricos que no serán fáciles de superar. Luiz A. Moniz Bandeira, el historiador brasileño especializado en las relaciones bilaterales entre los dos países, sostiene que "el Mercosur y el ALCA son dos proyectos incompatibles" y que "las relaciones competitivas entre Brasil y EE.UU. son un dato cartográfico e histórico objetivo" al "ser las dos mayores economías y poblaciones del continente" y que "a pesar de las asimetrías, rivalizan inevitablemente en sus posiciones e intereses en la región". Argumenta que Washington, con el ALCA, sólo busca extender sus mercados para paliar su déficit y colocar sus productos, mientras que el Mercosur sería el único proyecto viable para los países de la Cuenca de la Plata, para generar una escala de 200 millones de habitantes, para tener capacidad económica, lo que requerirá también una "construcción institucional supranacional". Este tipo de pensamiento predomina hoy en los gobiernos de Brasil y Argentina –no así en el

caso de Uruguay— razón por la cual a corto plazo será difícil volver hacia el proyecto inicial del ALCA.

En definitiva, la visión “realista” de Robert Zoellick sobre el ALCA “light” lo presenta como lo posible, asumiendo que éste no impedirá acuerdos más profundos con 13 de los 20 países de América Latina; en cambio para la visión de Peter Hakim, es conveniente retomar el proyecto amplio inicial, para no desperdiciar la oportunidad de dar un verdadero paso cualitativo en las relaciones interamericanas. En el corto plazo, la posición nacionalista brasileña representada en el pensamiento de Moniz Bandeira —acompañada en este momento por el gobierno argentino— hace difícil retomar el proyecto inicial del ALCA.

La negociación del ALCA se encuentra así empantanada, en abril de 2004 por las diferencias entre Washington y el Mercosur, mientras que las negociaciones de este bloque regional con la UE, si bien han tenido progresos, tienen por delante todavía un horizonte incierto.

III. LA DISCUSIÓN SOBRE LOS NOVENTA

Los discursos de los presidentes latinoamericanos en la Cumbre de Monterrey —donde a comienzos de 2004 se reunieron todos los presidentes del continente incluido Bush— pusieron en evidencia que en América Latina está planteado el debate sobre los noventa, entre quienes lo critican como un período negativo para la región y quienes en cambio consideran que no todo ha sido tan negativo.

La realidad es que los noventa fue un período de crecimiento económico positivo para América Latina, aunque en el terreno social los logros fueron menores y en algunos casos se registraron retrocesos.

Lo que en cambio no cabe duda, es que en lo que va de la década (2001-2003), la situación de la región ha sido claramente negativa, ya que el promedio de crecimiento de América Latina ha rondado sólo el 1%, siendo el menor del mundo, incluido el África Subsahariana, como mencionamos. Lógicamente, en estos tres años el retroceso social ha sido muy pronunciado.

Afortunadamente, el crecimiento económico mundial impulsado por la recuperación de la economía de los EE.UU. permite mirar el 2004

con optimismo para América Latina y hay quienes piensan que puede iniciarse un lustro positivo, en la línea de lo planteado en la última reunión anual del BID realizada en Lima.

El ex presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, quien presidió su país entre 1994 y 2002, ha realizado recientemente una reivindicación de los años noventa para América Latina y en particular para su país.

Alude a lo que llama la “fracasomanía” de América Latina y de Brasil que se manifiesta en una “oleada de pesimismo”, reconociendo que, si bien los resultados en materia de crecimiento económico no fueron muy buenos —en su opinión por el impacto negativo de condiciones externas—, la región logró “no desorganizarse” en un contexto difícil.

Destaca que en Brasil, como también en Chile y otros países de la región, ha tenido lugar una “mejora de las condiciones de vida de la población” incluso en “las capas de bajos ingresos”.

En el caso de su país, señala que entre 1992 y 2002 no sólo se registraron avances materiales —como que el número de hogares con refrigerador pasó del 71,5% al 86,7% o con televisor del 74 al 90%— sino que el porcentaje de niños de 7 a 14 años que no asistía a la escuela se redujo del 13,4% al 3,1%.

Desde una perspectiva diferente, pero también coincidente, el intelectual mexicano Enrique Krauze se niega también a asumir el pesimismo respecto a la región. Sostiene que pese a los peligros y los riesgos de la actualidad “no es una zona desahuciada para la modernidad por sus querellas tribales y sus maldiciones bíblicas, un desierto o una selva donde se entronizan el hambre, la peste y la guerra. No es África. No es una vasta civilización fanática y guerrera, opresora de la mitad femenina de su población, rumiando por siglos sus odios teológicos. No es el mundo islámico”.

Agrega con una suerte de “realismo optimista” o “escepticismo constructivo” que América Latina “es un polo excéntrico de Occidente, pero es Occidente. Para seguirlo siendo necesita mirar hacia la España moderna, no hacia el pasado indígena o virreinal”.

Su argumento respecto a la insatisfacción con los noventa es que “las políticas liberales no han sido instrumentadas con la suficiente amplitud y profundidad ni han tenido tiempo suficiente para mostrar sus beneficios”.

Respecto al futuro, el ex presidente del Brasil advierte sobre el peligro de lo que denomina “las utopías regresivas”, por lo que entiende la búsqueda “casi mítica de revivir las formas de existencia del pasado”. Si bien se refiere a la generalización del reclamo indigenista en el subcontinente, la advertencia es válida también para el intento de volver a los modelos de economía cerrada, lo que en este siglo de globalización podría condenarnos “a más de cien años de soledad en estas tierras del fin del mundo”, como dice Cardoso.

IV. PESIMISMO SOBRE AMÉRICA LATINA

La Cumbre de Presidentes del hemisferio realizada en Monterrey (México) no arrojó demasiados resultados y sobre todo, no resultó eficaz para revertir el pesimismo que hoy parece existir sobre el futuro de América Latina.

El futurólogo norteamericano Alvin Toffler, al ser indagado acerca de los países de América Latina, ha señalado que “A juzgar por su pasado reciente, no les debería ir demasiado bien. Salvo ciertos casos aislados, han cerrado cada oportunidad que tuvieron de integrarse al mundo y al capital extranjero”.

Sobre la causa de esta situación, argumenta que “América Latina está obsesionada con su pasado, con el nacionalismo, con el colonialismo, y mi consejo es que, en cambio, miren al futuro, como se está haciendo en Asia”, pero con escepticismo advierte que en esta región “no veo que vaya a haber un desarrollo comparable, porque su liderazgo sólo responde a presiones populares y no sabe mirar más allá”.

A fines de diciembre de 2003, se conoció el informe elaborado por el Consejo de Inteligencia de los EE.UU. —que reúne periódicamente a los expertos de las diferentes agencias de inteligencia del gobierno— en el cual se diseña cómo será el mundo en 2020.

Este informe se elabora cada tres años y sirve de base para el diseño de la política exterior norteamericana.

El informe elaborado en 2000, sobre cómo sería el mundo en 2017, era relativamente optimista respecto a América Latina. Señalaba que sólo cuatro países iban a estar mejor que ahora, dado su desarrollo político en materia de gobernabilidad y el camino de reformas económicas emprendidas: México, Chile, Brasil y Argentina. En el resto, la combinación de atraso político y económico iba a producir situaciones de ingobernabilidad en la cual podían generarse “estados fallidos”, al estilo de lo que sucede en África, y especialmente esto podía tener lugar en los países del arco andino.

La visión optimista era para sólo 4 de los 20 países de América Latina, pero entre los tres, tenían tres cuartas partes del PIB, el territorio y la población del subcontinente. Es decir que la perspectiva para la región, en líneas generales, era positiva.

En cambio, el informe elaborado en 2003, sobre el mundo del 2020, muestra un cambio sustancial en la dirección del pesimismo. La visión sobre el Mercosur es más bien pesimista, diciendo que el bloque “retendrá alguna identidad política, aunque su utilidad como bloque comercial se debilitará debido a los acuerdos comerciales más amplios que estarán establecidos en el hemisferio en 2020”.

Concretamente respecto a Brasil, sostiene que para 2020 “probablemente habrá fracasado en su promesa de liderar América Latina, en parte debido al escepticismo de sus vecinos y en parte por su abrumador énfasis en sus propios intereses”, agregando que las mejoras económicas del país “no serán espectaculares”.

Respecto a la Argentina, la visión también es más bien pesimista, ya que sostiene que para 2020 el país “seguirá siendo vulnerable a las crisis, pero en gran medida habrá superado las dificultades de comienzos de siglo” aunque “no logrará recuperar el nivel de vida que tenía la población antes del colapso económico, y sus gobiernos se debatirán entre las tradicionales aspiraciones nacionales de grandeza económica y política y sus posibilidades reales”.

El cambio de perspectiva respecto a Brasil y Argentina, en alguna medida modifica la de la región, porque ambos países constituyen dos tercios de América del Sur y el 40% de América Latina.

En Brasil, esta visión pesimista generó fuertes rechazos por parte del gobierno y puede argumentarse que hay pronósticos en otra dirección. Entre ellos cabe mencionar el realizado por Goldman Sachs sobre la economía mundial para 2050, en el cual da cuenta de que Brasil para esa fecha será la sexta del mundo, por debajo de China, EE.UU., Japón, India y Rusia, en este orden, mientras que México habría caído por debajo del décimo lugar, debajo de Gran Bretaña, Alemania y Francia, a quienes superaría Brasil.

Pero la realidad es que frente al crecimiento del Asia y la gran transformación que están teniendo China y la India, y el éxito relativo que está alcanzando la periferia de Europa, en general, la perspectiva sobre América Latina es predominantemente pesimista, siendo algo más optimista en general para México, América Central, Cuba y Chile y algo peor para los países del Mercosur y los andinos, es decir para América del Sur.

Los pronósticos no siempre aciertan, pero en esta oportunidad deberían servir para un profundo debate en América Latina, acerca de si la región está orientando o no sus esfuerzos en dirección correcta, y para esto la Cumbre de Monterrey no parece haber sido una contribución demasiado eficaz.

V. LA AGENDA ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

El próximo mes de mayo, se reunirán en Guadalajara, México, los jefes de estado o de gobierno de la Unión Europea y América Latina.

Los 45 –la UE ampliada son 25 países y América Latina 20– se encontrarán en momentos en que no resulta fácil desarrollar una agenda concreta entre las dos regiones.

Como ha dicho el politólogo francés Alan Touraine, América Latina es el “extremo occidente” pero occidente al fin. Historia, raza y religión establecen entre Europa y América Latina lazos que la primera

no tiene con el Asia, tampoco con el África y que cada día le resulta más difícil mantener con los EE.UU.

Pero la realidad es que hoy Europa piensa ante todo en sí misma –la reciente cumbre de Alemania, Gran Bretaña y Francia convocó a constituir la primera potencia económica del mundo– previendo durante esta década la segunda ronda de ampliación de la UE, que comprendería a Rumania y Bulgaria hacia el oriente, los países balcánicos (Croacia, Bosnia, Serbia, Montenegro y Albania); también incluiría Turquía, sin que se descarte en el futuro la ampliación a Rusia y las ex repúblicas soviéticas más occidentales.

La relación “transatlántica” (con los EE.UU.) sigue siendo la primera prioridad extracontinental; en términos económicos, el fenómeno del Asia resulta relevante y los nexos coloniales del viejo continente están en África, siendo la excepción los dos países ibéricos (España y Portugal). En este marco, América Latina corre el riesgo de quedar relegada como última prioridad.

La realidad es que América Latina se asemeja más a los países que se van integrando a la UE que a los de Asia y África y al respecto es ilustrativo comparar los ingresos per cápita de ambas regiones, dado que es un indicador que combina lo económico con lo social.

México –que hoy tiene el mejor ingreso per cápita de América Latina– con 6.006 dólares anuales por habitante, se aproxima al de Hungría (8.378) y República Checa (8.242), los países más desarrollados de la Europa Central y Oriental. (*Ver Anexo: El PIB total y per cápita de Europa Central, Oriental y América Latina para el año 2003*).

Siguen Chile (4.408), Costa Rica (4.263) y Panamá (4.231) con ingresos per cápita cercanos a Eslovaquia (5.752), Polonia (5.320), Lituania (5.126), Croacia (5.071) y Estonia (4.863).

Turquía (3.533) que aspira como Croacia a entrar en la nueva ronda de ampliación de la UE, tiene un ingreso per cápita similar al de Argentina (3.322), Uruguay (3.275) y Venezuela (3.050).

A su vez, el de Brasil (2.922) es casi el mismo de Rusia (2.992) y en este nivel está también la República Dominicana (2.967).

El ingreso per cápita de Perú (2.154) es cercano a los de Serbia (2.506), Rumania (2.342), Bulgaria (2.117) y Macedonia (2.103).

Bielorrusia (1.829) y Bosnia Herzegovina (1.735) están en línea con El Salvador (1.981), Ecuador (1.962) y Colombia (1.745).

Sigue en América Latina Guatemala (1.494) y Bolivia (1.036), que junto con Honduras (989) y Paraguay (948), tienen ingresos per cápita cercanos al de Ucrania (962).

Nicaragua (477) y Haití (460), que son los dos países más pobres de América Latina lo tienen por debajo de Armenia (661).

Este análisis permite comprender que, si bien la brecha entre la UE de los 15 y América Latina es hoy enorme y el ingreso per cápita de esta parte de Europa es más de cuatro veces superior, cuando se analiza el proceso de ampliación, se evidencia que la distancia con la periferia europea que se va integrando es casi inexistente con esta parte del mundo.

Pero no debe perderse de vista la diferencia de dimensión económica. Mientras la UE de los 25 tiene un PIB seis veces superior al de los 20 países de América Latina —dicho en otros términos, el de nuestra región es menor que el de Alemania, casi el mismo que Francia y Gran Bretaña por separado, levemente superior al de Italia y duplica al de España—.

Lógicamente en población es muy diferente, ya que son casi equivalentes, al tener la UE ampliada 450 millones de habitantes —que para mediados de siglo serían 400 de mantenerse las actuales tasas de crecimiento negativo—, y América Latina, 500 —que para 2050 se acercarían a los 600—.

Es a partir de esta reflexión cuando la cumbre de jefes de estado y de gobierno de la UE y América Latina debe desarrollar una agenda concreta de integración, sobre todo en un mundo en el cual la geografía pesa menos que en el pasado por la modernización del transporte y el gran desarrollo tecnológico alcanzado por las comunicaciones.

Pero también contribuir a resolver el riesgo de ingobernabilidad que afronta América Latina, con el objeto de mejorar su calidad institucional, la eficacia estatal y la fiscalidad. •

**Anexo: El PIB total y per cápita de Europa Central, Oriental
y América Latina (año 2003)**

Nº	Países	PIB total (mill u\$s)	PIB per cápita (u\$s)
1	Slovenia	27,915	14000
2	Hungary	82,581	8378
3	Czech Republic	84,341	8242
4	México	615,261	6006
5	Slovak Republic	31,067	5752
6	Poland	206,453	5320
7	Lithuania	17,765	5126
8	Croatia	22,821	5071
9	Estonia	6,820	4863
10	Chile	69,693	4408
11	Costa Rica	17,775	4263
12	Panama	12,692	4231
13	Turkey	237,022	3533
14	Argentina	127,162	3322
15	Uruguay	11,071	3275
16	Venezuela	77,462	3050
17	Russia	428,798	2992
18	Dominican Republic	26,510	2967
19	Brazil	507,014	2922
20	Serbia and Montenegro	20,881	2506
21	Romania	52,228	2342
22	Peru	61,244	2154
23	Bulgaria	17,553	2117
24	Macedonia, Former Yugoslavia Republic of	4,325	2103
25	Belarus	16,246	1829
26	El Salvador	13,169	1981
27	Ecuador	26,872	1962
28	Colombia	72,608	1745
29	Bosnia and Herzegovina	6,593	1735
30	Guatemala	19,480	1494
31	Bolivia	8,452	1038
32	Honduras	6,927	989
33	Ukraine	46,36	962
34	Paraguay	5,616	948
35	Armenia	2,514	661
36	Nicaragua	2,615	477
37	Haiti	3,876	460

*FMI, World Economic
Outlook Database,
septiembre de 2003*