

# PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACION POLITICO-ECONOMICA CONTINENTAL. LA INTEGRACION DE LAS DEMOCRACIAS POBRES: OPORTUNIDADES Y PELIGROS\*

*Dante M. Caputo*  
*Jorge F. Sábato*

En el trabajo se destacan tres hechos que han marcado a América Latina en el último tiempo: el fin de la Guerra Fría, el término del principio de la seguridad continental como eje de las políticas de Estados Unidos hacia la región y el surgimiento de democracias pobres. Esta nueva realidad constituye la base para analizar los procesos de integración, las vinculaciones con el mundo y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

Si en los ochenta nuestros países estaban desvinculados entre sí, paulatinamente las nuevas democracias se encaminaron a la integración. Los autores se preguntan si estos pasos podrán combinarse con los dados por el Norte.

Al analizar las relaciones entre ambas regiones, advierten que debe seguirse el ejemplo europeo, en el cual las medidas económicas estaban garantizadas por los acuerdos políticos. Por lo tanto para implementar las nuevas propuestas de crear un gran mercado continental debe contarse con el consenso de las sociedades latinoamericanas y las medidas económicas deben estar legitimadas por ellas para tener éxito. Concluyen que esto es imperativo ahora en que se vive en democracia y que los pueblos pueden expresarse libremente.

Entre los acelerados cambios que signaron al mundo durante la última década se encuentra la transformación de América Latina en un subcontinente democrático.

Pero los esfuerzos para consolidar las instituciones que aseguran las libertades y la convivencia civilizada de ciudadanos con diferentes ideas quedaron encuadrados en un mundo con profundas desigualdades entre los países y, dentro de nuestras naciones, de crecientes diferencias entre sus habitantes. Bajo un contexto político

---

\*Ponencia presentada por los autores en la Conferencia "Cultura democrática y desarrollo: Hacia el tercer milenio en América Latina", auspiciada por el gobierno de la República Oriental del Uruguay y organizada por la UNESCO y el Instituto Pax, en noviembre de 1990, Montevideo, Uruguay.

distinto, sin duda más propicio, se reiteran de manera novedosa viejos condicionamientos tanto para elegir y decidir nuestro propio destino como para mejorar la suerte de nuestros compatriotas.

El final de la Guerra Fría, al terminar con el conflicto Este-Oeste, dejó quizás como principal clivaje mundial esa secular desigualdad que llamamos Norte-Sur. Encarar la cuestión en esta parte del planeta significará definir una nueva relación entre los Estados Unidos y América Latina poniendo en primer plano el tema de la integración económica en la región. No es por otra razón que el presidente George Bush ha propuesto crear una zona de libre comercio "desde Alaska a Tierra del Fuego". Lo paradójico es que haya imaginado este nuevo gran mercado mundial como consecuencia y respaldo a la aplicación de políticas de "ajuste económico" que, desde hace casi diez años, están reduciendo y destruyendo al mercado latinoamericano. Este es uno de los hechos determinantes que hace que los próximos años se presenten con más incógnitas que precisiones. Razón de más para que el análisis del pasado, presente y futuro de la relación entre Estados Unidos y América Latina, así como de las cuestiones de integración, resulte fundamental para aproximarse a una solución de paz y prosperidad en el continente.

## **1. Los cambios en la década de los noventa: Tres novedades**

La década del 1990 se inaugura para la región con tres novedades que cambian los datos a partir de los cuales se habían planteado anteriormente su desarrollo económico y social y su relación con el resto del mundo.

En primer lugar el fin de la Guerra Fría.

Sin entrar en una discusión detallada sobre cómo el mundo accede a la paz nuclear, nos parece importante subrayar que ella es básicamente la consecuencia de la convergencia de necesidades del Norte. Creemos que no se llegó al nuevo orden mundial porque se amara a la paz, aunque habría sido deseable que así fuera. Más bien pensamos que el antiguo orden —la Guerra Fría—, si bien permitió a las dos superpotencias consolidar en un principio su rol de liderazgo mundial hasta convertirlas en dueñas de la vida y la muerte del planeta, a partir de la última década fue produciendo consecuencias cada vez más indeseables para ambas.

Tanto el retraso relativo en el que fueron cayendo los Estados Unidos respecto de sus socios y aliados, como las necesidades de reestructuración en la Unión Soviética, hicieron posible fundar, con enorme imaginación y audacia, las bases del nuevo orden mundial.

En ese sentido la sucesión vertiginosa de acontecimientos de los últimos años, aparece, vista desde nuestra región, como la consecuencia de las necesidades del Norte, nacida de sus urgencias y—todo lo indica— resolviéndolas.

De todas maneras, la paz del Norte tiene dos consecuencias que benefician enormemente a nuestra región.

La primera, aunque obvia, siempre conviene recordarla: el mundo no desaparecerá en un holocausto nuclear, la guerra de los poderosos no nos borrarán de la faz del planeta.

Pero además existe un beneficio específico para el tercer mundo. Desaparecidos el hostigamiento permanente y el combate por el control de los terceros territorios, soviéticos y norteamericanos no vendrán a pelearse en nuestros países, continuando una lucha subterránea que siempre terminaba por amplificar dramáticamente nuestros conflictos interiores. No es por azar que la mayoría de los conflictos regionales encontraron pronta solución en los pasados meses.

Contrastando con estos beneficios, y desde el punto de vista de nuestros intereses regionales, hasta ahora no hay indicio alguno de que se hayan usado para enfocar la cuestión del desarrollo del Sur la imaginación y audacia que se emplearon para concluir con la Guerra Fría.

En consecuencia, la primera novedad implica que el fin de la Guerra Fría termina la historia de enfrentamientos que las superpotencias desplegaron en nuestros territorios; pero por otro lado, el nuevo orden no incluye de por sí un replanteo de la cuestión del Sur.

El interés que esto tiene para nosotros nos obliga a insistir en que, así como no se llegó a la paz porque se la amara, tampoco se llegarán a resolver los crecientes desequilibrios económicos mundiales porque se ame a la justicia universal. Si pretendemos un cambio en las relaciones Norte-Sur deberemos demostrar que, al igual que con la paz nuclear, es imperioso y conveniente lograrlo.

La segunda novedad es un corolario de lo que venimos de indicar. La concepción de la seguridad continental ha dejado de ser el eje de la política de los Estados Unidos hacia América Latina, tal

como lo fue durante tantos años. Recordemos que la prioridad de la política norteamericana hacia la región, en las cuatro últimas décadas, fue evitar toda forma de penetración soviética o cubana. Ese fue el punto de partida de las diversas alianzas políticas, sociales y militares que los Estados Unidos fueron construyendo en el continente. Por eso, como todos sabemos, hasta hace muy poco tiempo buena parte de los conflictos sociales o políticos que emergían en cualquiera de nuestros países eran inmediatamente traducidos por las superpotencias en términos de su enfrentamiento estratégico. Cuánto provecho podrán sacar los soviéticos o los cubanos de ese conflicto, era la pregunta inmediata que se formulaba el Departamento de Estado. Afortunadamente ya no existe más esta inquietud. Lo malo es que no parece haber sido reemplazada por otra algo más positiva y, sería de desear, un poco más inteligente. Hasta ahora el único sustituto visible ha sido proporcionado por la que podríamos llamar "doctrina del ajuste continental". Pero aunque el gobierno norteamericano la aplica sin excepciones en toda América Latina es claro, por otra parte que, en primer lugar, no responde a intereses estratégicos globales de los Estados Unidos sino —a lo sumo— a alguna conveniencia muy específica de banqueros norteamericanos. Como segundo punto, que tiene una pesada carga ideológica tan discutible como susceptible de distorsionar los alcances y consecuencias de su aplicación. Y, por último, que dado sus probables efectos, parece tan inadecuada para nosotros y mucho menos ventajosa para los Estados Unidos que la "doctrina de la seguridad continental".

La tercera novedad es la emergencia en el área de las "democracias pobres", un fenómeno inédito acerca de cuya naturaleza y consecuencias aún no hemos ordenado sistemáticamente nuestro pensamiento. Tampoco se lo ha hecho en el Norte, donde la poca atención que se le otorga es demostrativa del escaso interés que despierta. Pero lo cierto es que jamás en la región el sistema democrático tuvo la difusión y vigencia que hoy tiene, mientras —simultáneamente— en la mayoría de nuestros países, es preciso remontarse mucho en el tiempo para encontrar un período de tan prolongada recesión económica y de una caída tan dramática en los niveles de bienestar. Cada uno de estos fenómenos ha sido señalado e interpretado a menudo, pero es importante subrayar que al reunirse configuran una realidad política de naturaleza singular, cuyos requerimientos y consecuencias merecen un tratamiento también especial.

En suma, la conclusión de la Guerra Fría, el fin de la concepción de la seguridad continental como eje ordenador de la política norteamericana en América Latina y la emergencia de las democracias pobres constituyen una nueva realidad continental a partir de la cual habrá que analizar el significado de los procesos de integración y los vínculos de la región con el resto del mundo.

## 2. Las nuevas democracias y los primeros pasos de un nuevo proyecto de integración

A comienzos de la década del 1980, cuando las democracias comenzaron a desplazar a las dictaduras en América del Sur, los países de la región estaban prácticamente aislados entre sí. De las pocas iniciativas conjuntas nacidas en las últimas décadas, la ALADI languidecía, el Acuerdo de la Junta de Cartagena —el Pacto Andino— decaía, el Mercado Común Centroamericano estaba desapareciendo y sólo el Grupo de Contadora mantenía viva una comunicación y acción conjunta entre un reducido número de países.

En pocos años este panorama habría de cambiar radicalmente. La interacción entre las naciones de la región se tornó ágil y frecuente, no por una mera vocación retórica sino porque cada vez resultó más necesario que así fuera.

Un primer requerimiento para impulsar este proceso integrador fue de índole político. En varios de nuestros países la urgencia por consolidar la transición democrática nos llevó a diseñar e implementar una estrategia política de protección.

Precisábamos que nuestros pueblos convivieran civilizadamente, con instituciones que les asegurasen el marco de participación popular. Entendíamos que para lograrlo —en un momento en el cual, a principios de la década de 1980, recrudecía la Guerra Fría— el conflicto Este-Oeste no debía volver a tomar a América Latina como uno de sus campos preferidos de batalla. La dolorosa experiencia de la inestabilidad, la intervención militar y las distintas formas de dominación, nos forzaban a buscar un contacto rápido y a la vez maduro para articular una acción colectiva a fin de salvaguardar la región.

Por tales razones consideramos urgente, desde que la democracia volvió a asumir el gobierno en la Argentina, desmilitarizar en primer lugar los conflictos internacionales más acuciantes en los que

estábamos involucrados en aquel momento: el problema del canal de Beagle con Chile y la cuestión de las Islas Malvinas con Gran Bretaña. El Tratado de Paz y Amistad con Chile, a partir de la mediación del Papa y luego de un ardoroso debate nacional, fue apoyado por el pueblo con sus votos y ratificado por el Congreso de la Nación. El conflicto con el Reino Unido quedó radicado en el debate en las Naciones Unidas.

A nivel continental la perspectiva era diferente debido a la agudización del conflicto en América Central. Sabíamos que en la medida en que se profundizara el problema de Nicaragua se corría un serio riesgo de volver introducir los problemas que nos habían destrozado en los años 60 y 70, con los fenómenos de insurgencia y contrainsurgencia. Sabíamos también, que desde la perspectiva de los Estados Unidos la visión era distinta. El gobierno norteamericano aplicaba entonces el enfoque propuesto por la señora Jeane Kirkpatrick, según el cual había que distinguir entre gobiernos autoritarios y regímenes totalitarios, es decir discriminar las "dictaduras buenas" y aceptables —las amigas— de las "dictaduras malas" e inaceptables —las enemigas—. Por eso, detrás de una indudable simpatía hacia quienes proponían recuperar las libertades públicas y los gobiernos elegidos por el pueblo, en los Estados Unidos se veía con escepticismo cuando no con desconfianza un proyecto que —suponían— podía facilitar la acción de cubanos, soviéticos o sandinistas. Resultaba claro, entonces, que la preocupación por lograr y consolidar la vigencia de formas democráticas de gobierno era definitivamente nuestra y sólo nuestra.

También era evidente que su preservación y difusión en América Latina dependería ante todo de la posibilidad de organizar una acción conjunta de nuestros países en favor de ese objetivo.

La segunda necesidad que estimulaba la búsqueda de una acción conjunta en América Latina era económica, con un aspecto dominante obvio e inmediato —el problema de la deuda externa— y otro de fondo y a largo plazo —el tema de la integración en la región—.

Casi desde el retorno al régimen democrático en la Argentina —a partir de marzo de 1984— la cuestión de la deuda se tornó dramática debido al vertiginoso incremento de las tasas de interés internacionales, que fueron aumentando a razón de medio punto cada quince días. Para hacerse una idea de sus efectos recordemos que, en el caso de la Argentina, equivalía a perder cada dos semanas la mitad de sus exportaciones anuales de carne. No cabía duda que ningún esfuerzo emprendido aisladamente por cada país deudor

podría contrarrestar ese tremendo impacto. La situación exigía, a gritos, articular alguna acción entre los deudores para responder a lo que sentíamos como una agresión.

Menos ostensible pero tanto o más importante aparecía la cuestión de la integración económica de la región, respecto de la cual la experiencia mundial y las frustraciones propias obligaban a tomar día a día mayor conciencia de su trascendencia. Mientras los países desarrollados intensificaban sus intercambios comerciales y profundizaban con vigor los procesos de articulación económica y política, en América Latina los proyectos de integración regional o subregional retrocedían precisamente cuando la crisis de la deuda externa debería haberlos estimulado. Nos estábamos aislando y desarticulando entre nosotros en una época en que —de manera cada vez más evidente— el progreso económico se asociaba estrechamente con la ampliación de los mercados a escalas continentales y en un momento en el cual la defensa ante la crisis exigía multiplicar el intercambio entre los más afectados. Por otro lado la experiencia internacional, en particular la de la Comunidad Europea, demostraba de manera palmaria la utilidad y la importancia de emplear nuevos enfoques políticos y económicos para iniciar y estimular en serio los procesos de integración.

Desde una perspectiva política la Comunidad Europea nos enseñaba cómo la integración económica se asociaba con condiciones tanto de la vida interna de los países miembros como de su relación mutua. Internamente aparecía como requerimiento la vigencia de formas democráticas de gobierno. No se trataba por cierto de una preferencia valorativa —aunque muchos la prefiriesen— sino de una exigencia práctica: la integración económica sólo resulta sólida cuando cuenta con la aprobación de la población y responde a sus deseos, algo que únicamente el imperio de la democracia puede garantizar. Por otro lado la integración consensual no hubiera resultado factible si, al mismo tiempo, no se hubiera excluido toda pretensión hegemónica en la relación entre países dentro de la Comunidad. Este otro aporte de la iniciativa de Europa Occidental resulta tan trascendente como original en el mundo moderno, al punto que aún no parece haber sido adecuadamente comprendido y asimilado por el conjunto de la comunidad internacional. Desprenderse de la pretensión de hegemonía sin renunciar a la identidad nacional significa revolucionar la concepción tradicional de las relaciones entre los Estados nacionales y abrir una nueva perspectiva de organización de

la comunidad internacional. Lo trascendente es que la experiencia de la Comunidad Europea demuestra que esta nueva concepción de la relación entre los Estados nacionales no limita sino que paradójicamente acelera y multiplica la prosperidad individual de los miembros del conjunto. Su consecuencia económica más deslumbrante es que la asociación entre países de nivel diferente de desarrollo económico no sólo puede dejar de establecerse en términos de explotación del menos desarrollado por el más avanzado sino que, por el contrario, resulta más beneficioso para el más desarrollado impulsar y acelerar el progreso económico del más atrasado.

Todas estas consideraciones ponían de relieve la importancia de alentar una mayor integración de nuestros países y proporcionaban ideas novedosas para lograrlo. La preocupación por consolidar nuestras renacidas pero frágiles democracias tenía, además de su sentido específico en favor de la libertad y la dignidad de los pueblos, el peso de ser condición indispensable de la integración económica latinoamericana que necesitábamos para asegurar nuestra prosperidad. Al mismo tiempo la noción de una asociación internacional en la que se excluyeran hegemonías de uno u otro país sin renunciar a la identidad nacional, aparecía como la fórmula apta para superar muchas de las trabas que habían surgido en el pasado y garantizar, al mismo tiempo, el éxito del proyecto.

El ejemplo europeo proporcionaba, además, otras ideas más específicas de contenido eminentemente práctico para nosotros. Por diversas razones en América del Sur –y quizás en toda latinoamérica– las iniciativas para articular aún formas débiles de acción colectiva exigían el respaldo simultáneo del Brasil y la Argentina. De otro modo se generaba una situación en la que el veto de uno u otra, aunque fuera implícito, terminaba frustrando los proyectos más alentadores, a semejanza de lo que había ocurrido con Alemania y Francia en Europa. Romper este obstáculo constituía una condición *sine qua non* para lo que se quisiera hacer, desde esbozar una cooperación latinoamericana común y eficaz para enfriar el conflicto centroamericano hasta poner en marcha mecanismos efectivos de integración económica en serio para la región.

No se trataba ciertamente de una empresa sencilla, ya que le oponían mil trabas los enfoques tradicionales de una y otra parte sobre la relación entre ambos países, junto a los reflejos condicionados creados y fortalecidos por más de un siglo y medio de recelos, suspicacias y desconfianzas mutuas. Frente a ellos sólo cabía apelar



a las necesidades generadas por una realidad internacional cada vez más desagradable y a las enseñanzas de una experiencia ajena en la que el abandono de pretensiones hegemónicas había servido para superar trabas, resentimientos y odios incomparablemente mayores.

Las conversaciones que comenzaron a realizarse con Brasil desde el momento mismo de la instalación del gobierno democrático en la Argentina —en diciembre de 1983— tuvieron un primer fruto notorio en mayo de 1984 cuando los presidentes de Brasil y Argentina acordaron apelar conjuntamente a otros colegas latinoamericanos para formular una protesta colectiva contra el alza quincenal de las tasas de interés internacionales. En pocas horas se unieron los presidentes de Colombia y Venezuela y en un par de días se sumaron los de México, Perú y Bolivia. Menos de un mes más tarde, en Cartagena de Indias, eran ya once países latinoamericanos los reunidos para intercambiar, por primera vez, informes y criterios de acción comunes frente al problema de la deuda externa. A partir de ese momento los contactos directos entre los gobiernos latinoamericanos se fueron multiplicando a un ritmo que no tenía precedentes en la historia de la región.

Entretanto la relación entre Brasil y Argentina seguía progresando. La reinstalación del gobierno civil en Brasil habría de acelerar el proceso, aún cuando la trágica desaparición del Presidente Tancredo Neves retardara por algunas semanas las gestiones. En julio de 1985 se produjo un avance fundamental cuando ambas cancillerías, junto con la del Uruguay, acordaron no sólo avanzar en el estudio de un mecanismo de integración económica práctico, directo, flexible y eficaz, sino también emprender acciones conjuntas de apoyo a la labor del Grupo de Contadora para encontrar una solución pacífica al conflicto centroamericano. Así nació la iniciativa de crear el llamado Grupo de Apoyo que, junto al originario de Contadora, articulaba por primera vez una acción colectiva de los principales países latinoamericanos para respaldar una solución a un conflicto regional. Por primera vez, también, este conjunto de países habría de propiciar a menudo enfoques opuestos pero no antagónicos a los adoptados por los Estados Unidos en una cuestión latinoamericana candente.

El Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo cumplieron una labor sobresaliente para que el conflicto de América Central tuviera una solución pacífica. Para dar una idea de las dificultades que afrontaron basta con recordar que a mediados de 1985 el minado de

los puertos nicaragüenses –con el trasfondo del despliegue de los cohetes intermedios en Europa Occidental y la aceleración de la Iniciativa de Defensa Estratégica de parte de los Estados Unidos– había colocado el conflicto al rojo vivo. En repetidas ocasiones ambos grupos tuvieron que reaccionar con prontitud para revivir las posibilidades de soluciones pacíficas que parecían muertas.

Ese fue, por ejemplo, el origen de la Declaración de Caraballeda que habría de proporcionar criterios y principios que abrieron el camino para alcanzar finalmente los acuerdos de paz. No es ocioso señalar que esta acción latinoamericana colectiva, al impedir la escalada del conflicto centroamericano contribuyó a crear en su ámbito condiciones propicias para el fin de la Guerra Fría. Más trascendente para nosotros es que, de manera directa, sirvió para consolidar y difundir la vigencia de los gobiernos democráticos en la región, algo que hubiera sido imposible de agudizarse los enfrentamientos en América Central.

Mientras los Grupos de Contadora y de Apoyo darían origen al Grupo de Río o Grupo de los Ocho, primera iniciativa de articulación política ágil, efectiva e informal de los gobiernos latinoamericanos, las relaciones entre Argentina y Brasil seguirían progresando para culminar en los acuerdos de integración firmados a fines de 1985. Además de poner en funcionamiento una serie de mecanismos muy prácticos para impulsar la integración, aprovechando las enseñanzas dejadas por iniciativas anteriores que quizás por demasiado ambiciosas y formales encontraron muchas trabas, se inició el hábito de intensificar y multiplicar los contactos a todos los niveles y en todas las formas, comenzando por reuniones semestrales entre los presidentes. La incorporación de Uruguay a la iniciativa y el estímulo conjunto a las demás gestiones de acción colectiva servirían también para abonar el nuevo clima que las necesidades han generado en favor de la integración en América Latina.

Contrastando con el aislamiento en que vivíamos a principios de la década de 1980, en pocos años se establecieron costumbres inéditas de comunicación y colaboración a lo largo de la región. Las piezas del complicado rompecabezas de la integración poco a poco han comenzado a encajar en el Sur del continente. La incógnita es si podrán combinarse con las del Norte.

### 3. La relación entre Estados Unidos y América Latina

Cuando el 27 de junio de 1990 el presidente George Bush sorprendió a los embajadores latinoamericanos al proponerles la creación de una zona de libre comercio en todo el hemisferio, "desde Alaska hasta Tierra del Fuego", el continente se conmovió. Aun reconociendo que llevaría años de preparación y de duras negociaciones, la iniciativa implicaba un cambio crucial en la posición tradicional de los Estados Unidos, tan renuente a abrir su mercado a la mayoría de las exportaciones latinoamericanas.

Enseguida comenzó a conjeturarse por qué Bush había lanzado la propuesta. Dos explicaciones, una de oportunidad y la otra de fondo, fueron las más aceptadas. La oportunidad estaba dada por la reunión que tendrían poco después en Houston los siete países más desarrollados de Occidente. Presumiblemente Bush había querido notificarles la intención norteamericana de construir un gran mercado hemisférico de unos 700 millones de habitantes. La movida era, en el fondo, una respuesta a la posible unificación de Europa —no sólo de la Comunidad Económica sino de toda la Europa Occidental con la del Este— y, en el otro extremo del mundo, a la eventual formación de un gran mercado asiático que reuniera al Japón, los países del ASEAN, China y algunas otras naciones.

Apenas tres años antes la mención de estas perspectivas hubiera parecido, al menos, delirante. Ahora resultan razonables y urgentes. A una velocidad explosiva el mundo se reacomoda. Fronteras y diferencias se desvanecen antes que los reflejos y los esquemas cristalizados a lo largo de cuarenta años de Guerra Fría. Mercados gigantescos comienzan a esbozarse bajo la mirada asombrada de muchos que no atinan a comprender qué está sucediendo.

Las anteriores prioridades de los Estados Unidos hacia América Latina han desaparecido. Al parecer, comienzan otras, diferentes, aunque todavía no demasiado precisas. Como anotamos antes no se advierte ninguna política de los Estados Unidos hacia el Sur que tenga la fuerza que en su momento tuvo la doctrina de seguridad nacional. Es posible que la propuesta de Bush sea la primera señal de que existe una necesidad de magnitud similar a la que estaba detrás de aquella doctrina, en la que ahora se sustituye la competencia militar de la Guerra Fría por la competición comercial y económica que exige construir otro gran mercado hiper-regional en el mundo.

Pero si ese es el caso, en el mismo discurso del 27 de junio aparece una contradicción respecto de las políticas que los Estados Unidos están aplicando y respaldando frente a las que deberían poner en práctica. Porque dentro de un mundo en paz, esas políticas no podrán ser las de los actuales ajustes que destruyen los mercados sin posibilidades de desarrollo alguno.

Es muy peligrosa la ilusión de imponer bajo la presión de la deuda externa ajustes económicos que modifiquen profundamente el funcionamiento de las economías latinoamericanas y fuercen la adopción—algo teórica—de las reglas del "libre mercado". Al recortar la cuestión—y los condicionamientos definidos por la propuesta estadounidense—al conjunto de las relaciones económicas se deja de lado el contexto político que siempre las enmarca en una sociedad.

El enfoque es exactamente opuesto al adoptado por la Comunidad Europea para construir el mercado común: ahí, como mencionamos antes, el primer paso es de naturaleza política a fin de garantizar las medidas económicas mediante el consenso de la población de cada país miembro. Pero la oposición de enfoques no es casual: la ausencia de consideraciones políticas se debe a que la propuesta estadounidense considera que los ajustes económicos deben aplicarse por encima y aún en contra de la voluntad de los habitantes de los países latinoamericanos. Sería interesante observar la reacción de un norteamericano medio si se enterara que su Presidente ha públicamente asegurado a alguien extranjero, antes que los contribuyentes se enteren, que el Congreso aprobará un impuesto determinado.

<sup>1</sup> En rigor, la ausencia de toda referencia sobre el contexto político de los ajustes económicos exigidos, tiene por detrás un antecedente de errores y pecados (los problemas del populismo en América Latina), intereses inconfesables (los beneficiarios internos y externos de los ajustes) y una historia conocida (la imposición de la voluntad norteamericana en la región).

En América Latina las políticas populistas que distribuían demagógicamente recursos que no se producían, fueron nefastas para el desarrollo de la región. La ilusión política estalló con la realidad económica. Pero hoy, las políticas de ajuste llevan el péndulo hacia el otro extremo, con el riesgo de una suerte similar: la ilusión económica estallará con la realidad social y política.

En muchos de nuestros países, y particularmente en Argentina, detrás de la exaltación del libre mercado hay intereses muy concretos. Desde hace más de treinta años se ha utilizado un liberalismo *sui*

*generis* como justificación sistemática para producir redistribuciones regresivas del interés o, en otros términos, para que cada vez que se frenaba el crecimiento —algo repetido en Argentina— los ingresos de los ricos siguieran creciendo a expensas de los ingresos de los pobres. Desde ese punto de vista el liberalismo autóctono ha sido el contrapunto exacto del populismo, cuando no su socio, al privilegiar el ingreso de algunos sobre el crecimiento del conjunto en nombre de ese mismo crecimiento. Por cierto que los innumerables errores de un intervencionismo populista, ineficaz y miope, engendraron insatisfacción y descreimiento.

La posibilidad de forzar las llamadas "políticas liberales" existió gracias al justificado apoyo que desde afuera le dieron los bancos acreedores: esta era una manera de proteger privilegiadamente sus intereses. Mientras la adhesión ideológica satisfacía y satisface intelectualmente a funcionarios del gobierno norteamericano y de los organismos financieros internacionales, el apoyo activo y práctico de los banqueros lo justifica y alienta en casi todos los medios de difusión.

Sin embargo estas políticas tienen un precio. Primero, por cierto, para poblaciones cada vez más empobrecidas, para sociedades que ven degradada la situación general de sus habitantes, con sistemas de salud, de educación y de seguridad cada vez más deteriorados e ineficaces, con los demás servicios básicos destruidos, con una administración pública cada vez peor pagada, y así más ineficiente, con gobiernos reducidos a la impotencia para trabajar en favor del bienestar común porque están forzados a satisfacer a acreedores locales y extranjeros.

Pero este precio interno termina teniendo un creciente costo externo porque así, en definitiva, ni se establece un mercado libre ni, peor aún, siquiera se conserva un mercado a secas.

La idea de crear un gran mercado hemisférico supone, obviamente, que ese mercado exista. Lo que ha ocurrido en estos últimos diez años es, por el contrario, la destrucción sistemática del único gran mercado de 400 millones de personas entre Europa y Asia. Al empobrecerse durante ese período, pagando a los banqueros de afuera menos de los intereses nominales y trasladando a los privilegiados de adentro porciones cada vez mayores del ingreso nacional, América Latina dejó de importar desde los Estados Unidos más de lo que pagó por la deuda.

El beneficio de los ricos de aquí y de los banqueros de allí también perjudicó a empresas norteamericanas que dejaron de exportar, a obreros y empleados norteamericanos que trabajaban en esas empresas y, en definitiva, al conjunto de los norteamericanos.

Ese perjuicio, además es acumulativo, ya que la pérdida de crecimiento durante estos diez años se va a perpetuar en el futuro –si se vuelve a crecer– al partir de una base menor de la que podríamos contar en estos momentos para intensificar el comercio si hubiéramos crecido.

Todavía peores son los costos que pagaremos durante muchos años por el deterioro de nuestras condiciones de vida, por las pérdidas sufridas en educación y salud, por la destrucción de los servicios públicos esenciales y del tejido social dañado, es decir por un conjunto innumerable de perjuicios que se traducirán en menor capacidad productiva durante largo plazo.

La iniciativa del presidente Bush sólo puede concebirse desde la base de la paz y la prosperidad. Ese es un objetivo político que requiere tomar conciencia de las necesidades a satisfacer, las carencias a resolver y los mecanismos específicos a montar. Crear un gran mercado exige pensar en el conjunto y para el conjunto. La imposición al Sur de un libre mercado descarnado, como lo sostiene hoy Washington, sólo puede traer miseria, intranquilidad y violencia. Los que hoy se proclaman socios de los Estados Unidos –y su gobierno apoya como tales– son quienes destruirán toda posibilidad de construir un gran mercado hemisférico capaz de sostener la competencia económica con una Europa unificada y un oriente gigantesco.

En síntesis, la concepción de la seguridad continental descansaba sobre una necesidad y un supuesto. La necesidad era que las situaciones de conflicto social y político en América Latina no sirvieran como excusa a la penetración soviética. El supuesto era que la estabilidad política podía lograrse ignorando el consenso libremente expresado en el sistema democrático.

La nueva visión del ajuste continental tiene una llamativa simetría con esta forma de ver las cosas. Por un lado surge la necesidad de estructurar mercados en la región como condición para ampliar los intercambios hemisféricos e incluso alcanzar una zona de libre comercio continental. Por el otro, la creación de mercados aparece atada a la idea de una receta –el ajuste– para la cual se supone que no es necesario el consenso y por ende la legitimación de las poblaciones.

Pretender llevar adelante la creación de un mercado con el disenso de amplios y mayoritarios sectores de las sociedades latinoamericanas resultará en definitiva tan contradictorio como imponer la estabilidad ahogando la libertad.

Pero el fenómeno no sólo se repite, en realidad se amplifica. Porque ahora las mayorías que no gozan de los beneficios del ajuste y que ven sus condiciones materiales de vida degradarse, además, pueden expresarse libremente.

Como dijimos, somos democracia pobres. Somos sociedades en donde no pudo construirse en el pasado la estabilidad política sin las mayorías y en donde no podrá construirse una economía sana y próspera sin legitimidad.