faes

fundación para el análisis y los estudios sociales

AMÉRICA LATINA

Una agenda de Libertad

Presentación de José María Aznar

Director: Miguel Ángel Cortés
Coordinador: Guillermo Hirschfeld

© FAES Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 2011

1ª Edición, 3ª Reimpresión, Febrero 2011

AMÉRICA LATINA: Una agenda de Libertad

Director: Miguel Ángel Cortés. Diputado. Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (2000-2004)

Coordinador: Guillermo Hirschfeld. Coordinador de Programas para Iberoamérica. Fundación FAES

ISBN: 978-84-89633-45-2
Depósito Legal: XXXXX

Impreso en España / Printed in Spain

AMÉRICA LATINA

Una agenda de Libertad

faes
fundación para el análisis y los estudios sociales

ÍNDICE

PRESENTACIÓN **7**
por José María Aznar

INTRODUCCIÓN **11**

I. AMÉRICA LATINA Y OCCIDENTE **13**

II. ¿DÓNDE ESTAMOS? **19**

La Política

Tradición liberal y valores occidentales **22**

¿Una tradición traicionada? La amenaza colectivista **24**

Bases ideológicas y estrategia política del populismo **28**

La alianza anti-sistema **31**

Déficit institucional y fragilidad democrática **33**

Los obstáculos a la integración regional e internacional **36**

Economía y Sociedad

Recursos naturales **38**

Libertad económica y prosperidad **39**

Una prioridad pendiente: reducir la pobreza, fortalecer las clases medias **40**

En la senda del crecimiento sostenido **41**

Las distintas caras de la violencia **43**

La educación: oportunidad y asignatura pendiente **44**

Luces y sombras de la educación en América Latina **45**

Unidad y diversidad del sistema lingüístico latinoamericano **47**

III. UNA AGENDA DE LIBERTAD Y PROGRESO

Política e instituciones para un Estado de Derecho efectivo **51**

Crecer para aumentar el bienestar **55**

Seguridad jurídica y respeto a los derechos de propiedad y a los contratos **56**

Estabilidad macroeconómica y disciplina presupuestaria **58**

Reforma tributaria **59**

Reasignación del gasto público **60**

Apertura exterior e integración económica **62**

Por una Organización Latinoamericana de Cooperación Económica **63**

Educación y Cultura: las bases para una economía del conocimiento **64**

Economía, instituciones y creatividad **66**

La dimensión económica de la comunidad lingüística **70**

Integración: un objetivo de geometría variable **71**

Estados Unidos: actor insustituible, agente impulsor **73**

Unión Europea: exportando seguridad y democracia **77**

España: construyendo la Comunidad Iberoamericana

Restablecimiento de los consensos básicos **79**

El futuro de las Cumbres Iberoamericanas **80**

Perspectivas cubanas **84**

CONCLUSIONES **89**

Agradecimientos, contribuciones recibidas y personas e instituciones consultadas **92**

PRESENTACIÓN

Occidente ha sido la cuna de los valores que han permitido los mayores avances de la humanidad. Son valores universales. Se basan en un concepto de la persona como ser libre y responsable, titular de una dignidad inalienable y de unos derechos fundamentales previos a cualquier sistema político. La democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades individuales son los principios que se encuentran en la base misma de la civilización occidental, que es nuestra civilización.

Lamentablemente, hay quienes rechazan esos valores y están dispuestos a acabar con ellos. Amenazas como las que ayer encarnaron el nacional-socialismo o el totalitarismo comunista están hoy en el islamismo radical, en el populismo revolucionario y en el nacionalismo excluyente. Es la vieja lucha entre la civilización y la barbarie, entre la sociedad abierta y el totalitarismo, entre la libertad y la dignidad de las personas y la tiranía. En esta batalla las ideas importan.

FAES, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, quiere contribuir a que las ideas de libertad, dignidad humana y democracia sean efectivas para todos. Creemos que Occidente no es un concepto geográfico sino un sistema de valores universales. Queremos que Occidente triunfe.

En dos documentos anteriores, *OTAN, una Alianza por la Libertad* y *Por un Área Atlántica de Prosperidad*, FAES ha presentado propuestas para la defensa de los valores occidentales en los terrenos de

la seguridad y de la economía. Ideas para garantizar la libertad y para aumentar la prosperidad.

América Latina: una agenda de Libertad forma parte de esa serie de propuestas estratégicas. Con este nuevo informe mostramos nuestro interés y preocupación por el futuro de los valores occidentales en una zona muy concreta del mundo: América Latina.

América Latina es parte sustancial de Occidente. De esa parte del mundo que hunde sus raíces en la tradición clásica grecolatina, que se ha desarrollado por el cristianismo, que se ve iluminado por las luces de la Ilustración y que prospera gracias a la economía de libre mercado. No es ocioso afirmarlo cuando esta realidad es negada interesadamente por los enemigos de las sociedades abiertas, ansiosos por situar a toda una región fuera del progreso y enfrentada al mundo libre. Una realidad que también se niega con frivolidad en círculos de los Estados Unidos y de Europa. Este estudio se basa con claridad en una premisa: la condición occidental de la realidad latinoamericana.

España, como el resto de Europa, no puede entenderse sin América. La realidad iberoamericana se ha ido decantando a lo largo de la historia, uniendo dos continentes con lazos de identidad basados en valores compartidos. Son siglos vividos en común que han conformado un sentido de pertenencia a una misma comunidad.

Los españoles no podemos ser indiferentes al futuro de América Latina, ni podemos inhibirnos ante la disyuntiva a la que se enfrenta. España no puede limitarse a ser un espectador imparcial. Le unen con América profundos vínculos históricos, culturales y afectivos, y una densa red de intereses sociales, económicos y humanos que han ido a más en los últimos años en ambas direcciones. El futuro de España, como también el de Europa y el del resto de América, está unido al de América Latina. De ahí que FAES, una fundación política que se ocupa de proveer ideas para el futuro de España, realice también una propuesta para el futuro de América Latina.

La Historia enseña que América Latina puede alcanzar los niveles de bienestar y libertad de los países más desarrollados del mundo. No hay razón para que los países latinoamericanos no se sitúen entre las naciones más avanzadas si aplican políticas adecuadas y adquieren conciencia de que pueden conseguirlo.

Unas veces por conflictos internos, otras por utopías autoritarias y no pocas por prejuicios ideológicos, América Latina ha quedado, en ocasiones, al margen de la familia de naciones occidentales a la que pertenece.

La participación efectiva de América Latina en el mundo occidental depende primordialmente de la voluntad de los propios latinoamericanos. Pero también es importante que los principales socios y aliados de la región contribuyan a que América Latina se incorpore de forma plena al grupo de democracias avanzadas.

Ante América Latina se abren dos caminos opuestos. Uno es el que siguen los países que tienen éxito: el camino de la apertura al mundo, de la democracia, del respeto por las libertades individuales y del fortalecimiento del Estado de Derecho. Un camino que atrae inversiones, genera crecimiento, incentiva a los emprendedores, crea empleo y reduce la pobreza. Un camino de éxito, democracia y libertad.

El otro camino aleja de las sociedades abiertas, libres y prósperas. Tenemos suficiente experiencia histórica –la tiranía en Cuba no es el único caso– para saber cómo acaba esa ruta. Quienes hoy proponen seguir esta vía se nutren de ideas caducas: del populismo revolucionario, del neoestatismo, del indigenismo racista y del militarismo nacionalista. Ninguna de ellas es desconocida en Iberoamérica. Constituyen el "socialismo del siglo XXI", heredero del que, en el siglo XX, generó miseria y opresión. Vemos con preocupación que esas ideas vuelven a renacer, incluso con el aval de procesos electorales.

Pero hay que recordar que ninguna nación está condenada al fracaso histórico. América Latina no está destinada a la marginación ni a la irrelevancia. Puede formar parte, con todo derecho, del mundo de la libertad, del progreso y de la seguridad. Ésa es la ambición de la propuesta que hoy presentamos.

Durante varios meses, bajo la dirección de Miguel Ángel Cortés, en FAES se han realizado seminarios con expertos y visitas de trabajo a distintos países de América. Se ha consultado a los principales referentes políticos e intelectuales de la región. Muchas personas e instituciones que creen, como nosotros, que la libertad es el motor del progreso, han realizado valiosos comentarios y contribuciones que han enriquecido este trabajo. Pero la responsabilidad última de este aná-

lisis político, económico y social de América Latina y de las propuestas que contiene el informe es de FAES.

Pensamos que las ideas son importantes. Estamos convencidos de que las ideas tienen consecuencias. *América Latina: Una agenda de Libertad* ofrece algunas ideas para enfrentar los principales problemas que amenazan a la región y que obstaculizan su crecimiento. América Latina, pese a los nubarrones que se ven en el horizonte, puede, con la fuerza de las ideas de libertad y de democracia, situarse en la vanguardia de las naciones. El anclaje definitivo de América Latina en Occidente es crucial para la pervivencia de la civilización Occidental.

José María Aznar
Presidente de la Fundación FAES

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este informe es plantear una serie de propuestas, en las que se involucren no sólo los países de América Latina sino el 'Área Atlántica' en su conjunto, así como todas aquellas naciones que quisieran sumarse a dicha agenda. Esta parte propositiva del informe va precedida de una primera parte ensayística, *América Latina y Occidente*, en la que se exploran las profundas afinidades que unen a iberoamericanos de ambos lados del Atlántico entre sí y con el resto de lo que conocemos como Occidente; y una segunda parte analítica, *¿Dónde estamos?*, en la que se traza el diagnóstico de la situación actual de la región, caracterizada por problemas endémicos y amenazas acuciantes, pero también por la existencia de oportunidades y motivos para el optimismo.

Hay dos observaciones obligadas que deben formularse en esta reflexión sobre América Latina. La primera es que toda generalización respecto a una región, donde cada país constituye un mundo diferente, puede incurrir en interpretaciones o conclusiones erróneas. Un trabajo necesariamente breve como éste, que no entrará en el análisis detallado de casos nacionales, corre el riesgo de caer en simplificaciones sobre una realidad geográfica, humana, cultural e institucional tan múltiple y diversa como es la de América Latina.

La segunda observación tiene que ver con la denominación que se da al conjunto de naciones del que vamos a ocuparnos. En este informe, América Latina es el conjunto de países de habla española y portuguesa de América. A menudo, en los organismos interna-

cionales y en los estudios regionales se incluyen bajo el epígrafe 'América Latina' los Estados caribeños que no forman parte del conjunto iberoamericano, y que comparten muchos de sus rasgos comunes –en particular Haití–. Por eso, y porque la mayor parte de las estadísticas que se recogen de la región se agrupan incluyendo las del Caribe anglófono, neerlandófono y francófono, en este informe no se hará distinción entre uno y otro grupo.

El término 'América Latina' ha sido rechazado por largo tiempo o recibido con escepticismo en España y en algunos círculos americanos, como ajeno a la tradición intelectual hispanoamericana y símbolo de quiméricos bloques frente al hegemónico anglosajón. Fuera cual fuera su origen, la expresión 'América Latina' o 'Latinoamérica' es comúnmente utilizada en el mundo, incluyendo naturalmente la propia región y su sociedad, que ha decidido hace tiempo llamarse así.

Hispanoamérica, que es una realidad identificable histórica y culturalmente, supone dejar fuera al Brasil lusófono, por lo que esta expresión no será utilizada en el presente informe.

Por último, cabe señalar que la denominación 'Iberoamérica' se refiere a una comunidad entre dos continentes, de la que forman parte España, Portugal y Andorra además de todos los países latinoamericanos. Se trata de una expresión consolidada en la nomenclatura de muchas estructuras y organizaciones públicas y privadas surgidas al amparo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

I. AMÉRICA LATINA Y OCCIDENTE

América Latina es una parte sustancial de Occidente. Esta afirmación es capital para pensar el futuro de América Latina. ¿Qué queremos decir con ella? Occidente no es un concepto geográfico. Occidente es un sistema de valores vigentes en una sociedad. Es una cultura. No es la expresión del *espíritu de un pueblo*, ni es el patrimonio exclusivo de nadie. Los valores occidentales son universales.

Occidente tiene un origen histórico identificable. Se ha ido conformando a lo largo de los siglos por muchos pueblos y sociedades que lo han asumido y lo han enriquecido con una u otra particularidad. Occidente ha sido un proceso de acumulación, de enriquecimiento paulatino, de superposición y extensión. Pero sus características y elementos fundamentales son precisos y perduran a lo largo del tiempo.

Muchas de las instituciones y valores occidentales depurados en la historia siguen siendo hoy factores claves del futuro de las sociedades que son portadoras de ellos y, muy en especial, de las de América Latina.

Grecia es uno de los pilares básicos de Occidente. Esa civilización nos ha transmitido una serie de principios que nacen con la aparición de la *polis,* superadora de la monarquía de origen religioso y mágico. El poder deja de ser el patrimonio de uno y es compartido por muchos. El espacio donde reside ya no es el palacio, cerrado y oculto a los ojos de la gente. El *ágora*, espacio abierto y público, pasa a ser el lugar donde se discuten abiertamente y se toman las decisiones que afec-

tan a la comunidad. Se entiende que hay una distinción entre el orden de la naturaleza (*physis*) y el orden social (*nomos*).

En el *ágora* cualquiera puede hacer una aportación valiosa para encontrar la decisión más adecuada. De ahí surgen dos conceptos que perviven hoy. La idea de *semejanza*, contraria al concepto de otorgar a cada individuo unas característica determinadas por la pertenencia a uno u otro subgrupo social, y la idea de *igualdad ante la ley* (*isonomía*). Los habitantes de la polis, los ciudadanos, son iguales ante la ley porque aparece un concepto de hombre genérico y abstracto, que engloba a todos.

Y de la conjunción de estas dos ideas nace también la idea de *libertad bajo la ley*. Puesto que las normas ya no dependen de la voluntad arbitraria del monarca, sino que son generales y abstractas, aprobadas por la asamblea, los individuos pueden organizar sus vidas dentro de un marco de normas conocido y seguro.

Este sistema está abierto a individuos que pertenecen a otros grupos. La residencia de extranjeros en la polis facilita este concepto capital. Por primera vez en la historia de la humanidad las normas no fundamentan su legitimidad en la comunidad de origen sino que son fruto del razonamiento y del debate, generales y abiertas a todos.

Se trata de un orden imperfecto, mirado con los ojos de hoy, en el que persiste una institución odiosa como la esclavitud, pero supone un salto cualitativo asombroso respecto a lo anterior.

Roma, el segundo gran pilar de Occidente, ha aportado el Derecho, una institución esencial para el progreso de la humanidad y para afianzar la idea de libertad. El Derecho tiene una función aparentemente prosaica. Consiste en un sistema de delimitación *de lo tuyo* y *de lo mío*.

Se hace necesario un mecanismo para la resolución de los litigios. Su larga tarea de juridificación durante siglos permite construir todo un sistema de normas y de instituciones que hacen posible establecer la propiedad a lo largo del tiempo. Esto permite individualizar la vida, porque la propiedad ya no se confunde en el magma comunitario, sino que se establece con claridad qué pertenece a quién en todo momento. Cada individuo de la comunidad empieza a tener una trayectoria vital diferenciada. No es casualidad que en Roma aparezca la

palabra *persona*, un concepto que no es concebible sin esa prolongación del individuo a través de la propiedad.

La convivencia de distintos sistemas de normas y de costumbres hace nacer también la idea de un derecho superior, perfecto e inmutable, un *derecho natural*, del que el derecho positivo no es más que una aproximación. Una idea que está en la base de la moderna teoría sobre los derechos humanos.

Por último, el tercer pilar sobre el que descansa Occidente es la tradición judeo-cristiana. El valor fundamental que sustenta esta tradición, a los efectos que aquí nos interesa, es la idea de *compasión*, un concepto que va más allá de la *justicia* propia de la tradición romana. Tanto en el Antiguo como en el Nuevo Testamento hay una rebelión ante el sufrimiento humano y contra el mal, algo por completo novedoso en comparación con otras civilizaciones coetáneas.

Nace la idea de la dignidad esencial del ser humano, universal, con independencia de su pertenencia a uno u otro grupo. El "*No matarás"* no rige sólo para lo judíos sino para toda la humanidad. El relato bíblico de la Creación abunda en esa idea de un origen común que, en definitiva, hace hermanos a todos los hombres.

Esta tradición es retomada y ampliada por el Cristianismo. La universalidad de la dignidad humana cobra carta de naturaleza. La dignidad del hombre y la compasión son conceptos válidos para todos.

El concepto del tiempo también es novedoso en la tradición judeo-cristiana. El tiempo deja de ser circular, como era para griegos y romanos, y se convierte en un tiempo lineal. Un tiempo que hace posible la idea de progreso.

Estos tres grandes aportes confluyen en definitiva en una idea de la persona, como ser libre y responsable, con una dignidad inalienable, igual a sus semejantes, titular de unos derechos que son previos a cualquier construcción política.

Occidente tiene su expresión política moderna en la democracia liberal. Es el único régimen político plenamente compatible con ese concepto de persona, cuya dignidad y derechos actúan al tiempo

como origen y como límite absoluto al ejercicio del poder, incluso para la voluntad de las mayorías.

La democracia liberal es una forma de gobierno en la que los gobernantes son elegidos y las decisiones políticas se encuentran sujetas a normas en lo que conocemos como Estado de Derecho.

Los derechos y libertades que conforman una democracia incluyen el derecho a la vida y la integridad, el derecho al debido proceso, a la intimidad, a la propiedad y a la igualdad ante la ley, así como las libertades de expresión, asociación y culto. Estos derechos, entre otros, deben estar reconocidos, garantizados y protegidos. Son la base de cualquier sistema que se proclame democrático. Y para garantizarlos, la separación de los distintos poderes es un requisito esencial.

Una democracia necesita también tolerancia y pluralismo. Las ideas políticas distintas, incluso las más extremas, pueden coexistir y competir por el poder político siempre sobre una base democrática y sobre el respeto a los derechos y libertades fundamentales.

Occidente es también el pensamiento científico y crítico. El método científico exige una sociedad abierta. La verdad es un ideal que se busca por los distintos miembros que forman la comunidad, no es una imposición del poder. La verdad como concepto ideal se distingue de la certidumbre, que por definición es pasajera. Eso explica que la civilización occidental haya obtenido una ventaja tecnológica y científica sobre otras sociedades cerradas.

En el orden económico, el pluralismo, la libertad y la propiedad se traducen en el sistema de la economía de mercado. Un sistema basado en la libre iniciativa que reconoce la capacidad de emprender y de comerciar. El sistema que ha demostrado ser el mejor a la hora de generar bienestar y prosperidad.

Occidente no es patrimonio de un pueblo. Ha tenido múltiples incorporaciones. Se ha expandido a lo largo de la historia. América Latina es el fruto histórico de esa expansión que comienza a finales del siglo XV, cuando los europeos llegan al nuevo continente y se inicia un proceso de fusión y mestizaje que no ha tenido parangón en la historia. A lo largo de más de tres siglos los pueblos originarios

del continente se van fundiendo con los aportes humanos llegados del viejo continente. Pero lo más significativo es la incorporación de todas esas sociedades a la idea de Occidente, mediante la extensión del Cristianismo, que actúa como elemento transmisor de toda la tradición occidental del momento y como motor de incorporación de las sociedades americanas a Occidente.

Esta tradición tiene una continuación muy clara en los procesos de independencia de las repúblicas americanas, que se enmarcan en el ciclo histórico de las revoluciones democráticas.

Pero hay que recordar también que Occidente no es una conquista asegurada para siempre. De hecho ha habido terribles regresiones a la barbarie y el salvajismo en los países y sociedades que han ayudado decisivamente a conformar Occidente. No hay más que recordar los años treinta del siglo pasado en Europa o el trágico legado de los totalitarismos comunista, fascista y nacional-socialista, que no son más que experimentos perversos de ingeniería social basados en la negación de la idea de persona que está en la base de Occidente. En Latinoamérica también hubo dictaduras, totalitarias o no, y represión. Pero han sido períodos limitados en el tiempo y siempre tachados de ilegitimidad. La aspiración ha sido siempre retornar a formas de gobiernos democráticos. Éste es otro de los rasgos que revela el carácter esencialmente occidental de América Latina.

Por todo ello consideramos que América Latina es Occidente. Lo es por su historia. Pero también por sus aportaciones al pensamiento, a la cultura y a la creación. Se podrá alegar que este proceso ha sido imperfecto o incompleto. Que puede haber y de hecho ha habido regresiones. Nada de esto es ajeno a la evolución histórica de otras partes del mundo occidental. Pero reconocer esa realidad no debe impedir ver que el futuro más brillante de América Latina está precisamente en recobrar y continuar su identidad occidental, que no supone negar el fértil hecho del mestizaje, sino darle un nuevo impulso.

II. ¿DÓNDE ESTAMOS?

En el último tercio del siglo XX había razones para que América Latina tuviera una considerable dosis de confianza en sí misma. Incluso tuvo, para el resto del mundo, características de continente del futuro.

Los indicadores sobre educación y salud habían progresado notablemente a lo largo del siglo. Aunque con retraso, la brecha en las tasas de alfabetización, mortalidad infantil o esperanza de vida con respecto a los países desarrollados se había cerrado casi por completo en los años 80. La combinación de estos avances con el mantenimiento de una fecundidad alta, explican que Latinoamérica alcanzara en los años 60 la tasa de crecimiento demográfico más alta del mundo.

Hasta la década de 1950, la región atrajo la emigración de europeos y asiáticos que contribuyeron a la explosión demográfica y al mestizaje étnico y cultural que caracteriza al subcontinente. A partir de los años 60, y aunque algunos países presentaban saldos positivos a causa de los movimientos interamericanos, la región pareció perder atractivo y los latinoamericanos empezaron a emigrar. A pesar de todo, América Latina pasó de tener 60 millones de habitantes en 1900 a 517 en 2000: del 4% al 9% de la población mundial.

Las transformaciones institucionales que subyacen bajo la modernización y el crecimiento corrieron parejas también con las de buena parte del mundo industrializado. La organización judicial, los sistemas fiscales y financieros conocieron amplias reformas en los años 20. Al igual que en otras latitudes, en los años 50 y 60 se extendieron los mecanismos de planificación e intervención estatal. A diferencia de otras zonas de Occidente, los países de América Latina fallaron a la

hora de crear las condiciones mínimas de bienestar y en extender a sectores amplios de sus poblaciones la oportunidad de mejorar la calidad de vida y la participación en los asuntos públicos, haciendo difíciles los consensos básicos y la alternancia política.

La inestabilidad política y las profundas convulsiones sociales fueron utilizadas como pretexto para la propagación de movimientos revolucionarios, que en muchos países derivaron en conflictos de carácter violento, que, a su vez, fueron la excusa de golpes militares, regímenes autoritarios y represión política.

A pesar de estos graves problemas y de tensiones fronterizas frecuentes, de raíz nacionalista, la región ha sabido mantener una relativa concordia en sus relaciones internacionales, gracias en buena medida a los principios del derecho internacional americano. Esta especie de *espléndido aislamiento*, basado en el desarrollo económico y en un fondo cultural e institucional común, se prolongó más allá de las dos guerras mundiales, de las que, básicamente, permaneció al margen.

Décadas ininterrumpidas de progreso económico produjeron elementos de modernidad y resultados científicos y artísticos, individuales quizá en demasía, pero comparables a los de las naciones más avanzadas. Las vanguardias artísticas internacionales han encontrado en América Latina interpretaciones originales y una creatividad desbordante. América Latina ha seducido a Europa y a Estados Unidos con sus creaciones literarias, plásticas, musicales y arquitectónicas.

Como en el resto del mundo, aunque en un segundo acto, el rápido desarrollo económico de las décadas centrales del siglo XX se detiene abruptamente en los años 70. En primera instancia, la mayor parte de los países pudo eludir las consecuencias de las sucesivas crisis económicas internacionales, gracias a la afluencia masiva de capitales que buscaban nueva rentabilidad. La retirada de estos capitales y la consiguiente crisis de la deuda pusieron al descubierto las carencias del modelo de crecimiento y condujeron al colapso de las economías latinoamericanas.

El último cuarto del siglo XX presenta fuertes claroscuros para América Latina. Los pésimos datos de crecimiento y de desarrollo humano dieron a los años 80 el título de “década perdida”. En estos años empieza a registrarse una divergencia de los indicadores bási-

cos con el resto del mundo desarrollado que dura, con altibajos, hasta hoy. La participación de la zona en el comercio mundial se ha reducido drásticamente, y los flujos comerciales interregionales están en la actualidad entre los más bajos del mundo.

Pero en los años 80 tienen lugar también las transiciones a la democracia. Con la anomalía irritante de Cuba, todos los países latinoamericanos tenían sistemas democráticos, cuando al principio de la década éstos eran la excepción más que la norma. Aunque el regreso a la democracia no resolvió la inestabilidad política, hizo posible un cambio de actitud hacia los necesarios ajustes económicos.

El descrédito del nacionalismo económico (proteccionismo comercial, sustitución de importaciones, hipertrofia del sector público), fundamento de las políticas desarrollistas de las décadas centrales del siglo, junto al respaldo de las instituciones crediticias internacionales, permitió impulsar reformas incipientes de orientación liberal en los años 90. Desgraciadamente, no tuvieron la profundidad y el alcance suficiente en la mayoría de los países en los que se comenzaron a aplicar. Algunos países fueron, incluso, ajenos a esas reformas.

Estas políticas, incompletas, tímidas y, en muchos casos, pronto abortadas, no consiguieron proteger las principales economías latinoamericanas de repentinas crisis financieras, en un mundo con barreras menguantes para los movimientos de capital.

La aplicación, llena de deficiencias, del llamado "consenso de Washington", tuvo al menos un importante legado positivo: la reducción de los déficits fiscales y de las tasas de inflación a niveles manejables, condición de partida necesaria para un crecimiento sostenible.

Después de una década "perdida" –la de los 80– y de un lustro –el de 1998-2002– con crisis en muchos países, la coyuntura regional y mundial presenta nuevas oportunidades para que América Latina emprenda de nuevo la senda de la modernización y del desarrollo. El mantenimiento de políticas económicas apropiadas, el aumento de la inversión extranjera y de las exportaciones, y el fuerte crecimiento mundial en los últimos años han mejorado sensiblemente las perspectivas económicas para el conjunto de la región. El ingreso per cápita compensó las caídas acumuladas en la década precedente y, con algunas excepciones, han descendido ligeramente los índices de pobreza.

Pero los resultados de estas políticas tardan en traducirse en un mayor bienestar para la población. El crecimiento es menor de lo esperado, la desigualdad crónica no retrocede, las clases medias siguen siendo muy estrechas, persisten la violencia y la corrupción, y se advierte desde hace tiempo cierta "fatiga" de reformas. Los sondeos de opinión reflejan una desconfianza amplia hacia las instituciones democráticas y su capacidad para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos. Cobran fuerza electoral los partidos y movimientos que apelan a las emociones antes que a la razón para ganar el apoyo popular. Es el discurso viejo y falaz del nacionalismo económico, de la retórica anti-imperialista, del victimismo histórico, cuando no del racismo inverso que niega la raíz europea de las sociedades americanas.

En la encrucijada en la que se encuentra América Latina, existe el riesgo de que sus líderes retrocedan en el tiempo en busca de fórmulas que terminaron conduciendo al fracaso. O de que caigan bajo la influencia de modelos que han combinado en otras latitudes, con cierto éxito, autoritarismo y capitalismo, pero que son del todo ajenos a la tradición liberal latinoamericana. Si los latinoamericanos dan crédito a estos espejismos y abandonan los esfuerzos reformadores, la región corre el riesgo de perder otro tren hacia la modernidad.

La alternativa a este escenario es perseverar en las reformas, apostando sin ambages por aquellas que han demostrado funcionar en otras naciones, incluyendo algunas del propio continente. Seguramente uno de los obstáculos más difíciles a la voluntad de cambio en América Latina es el desánimo, resultado de los últimos veinte años de crisis y decepciones, y de una desconfianza acumulada durante décadas en la capacidad de las instituciones para resolver problemas que terminan por considerarse insolubles.

LA POLÍTICA

Tradición liberal y valores occidentales

Hay una multiplicidad de estratos y sedimentos culturales en América Latina; todos sustentan el fermento histórico latinoamericano, y todos merecen ser apreciados en su justo valor. Pero el único común a todos ellos, de Norte a Sur del continente, es de naturaleza

occidental y se caracteriza por su filiación iberoeuropea. Este sustrato se compone de una historia compartida; de valores y usos comunes y una tradición jurídica que surgen del mismo tronco legal; de afinidades religiosas y lingüísticas, y de una herencia cultural que abarca lo tangible y lo intangible.

Cuando algo tan obvio es cuestionado, quizá no esté de más reafirmarlo. La configuración actual de la región, sus rasgos comunes, no pueden explicarse sin la herencia europea; y el conjunto de las naciones a las que llamamos Occidente quedaría incompleto sin sus elementos sudamericanos, mesoamericanos y caribeños.

Si Occidente se define, por la tradición grecolatina, por la herencia del cristianismo, por el humanismo renacentista y el racionalismo científico, por la defensa de las libertades y de los derechos fundamentales, por la democracia representativa y la aspiración a su perfeccionamiento, por la separación y el equilibrio de poderes, por la primacía de la ley y la igualdad ante ella, por la economía de mercado y la apertura al mundo, por la igualdad entre el hombre y la mujer; entonces América Latina forma parte de Occidente.

América Latina es occidental, pero tiene una forma particular de serlo; de igual modo que las naciones que componen la región tienen, cada una, una manera propia de ser latinoamericanas.

Ahora bien, contempladas en un panorama global, las distintas formas de ser occidental parecen más próximas; se difuminan los contornos que las distinguen entre sí. En un mundo que camina hacia la integración de las economías y la aceleración de los intercambios de toda clase, no hay duda de que entre los latinoamericanos, los europeos y los norteamericanos existen afinidades profundas.

Entre ellas no se incluye, por cierto, la de fortificarse contra el resto del mundo. Una característica de la civilización occidental es su vocación de apertura; el impulso contradictorio de la competición y la cooperación con el vecino. Sin embargo, la tendencia de América Latina a aislarse de las corrientes mundiales ha favorecido el estereotipo de una civilización diferente a la occidental. Esta percepción ha marcado, entre otros, el reciente debate sobre la identidad estadounidense, lanzado por el profesor de Harvard Samuel P. Huntington. Se trata de un *cliché* que se remonta a las disputas contra el imperio

español, y que los propios iberoamericanos nos hemos encargado de alimentar con cierto empeño en ser diferentes.

Para el gran vecino del Norte, América Latina ha representado la imagen de "lo otro", con una supuesta incapacidad de la región para modernizarse. Estos prejuicios no hacen sino frenar la deseable integración de América Latina en su entorno geopolítico y debilitar el vínculo atlántico.

¿Una tradición traicionada? La amenaza colectivista

En las dos últimas décadas, aunque no han faltado casos tan graves como el de Fujimori en el Perú, los regímenes democráticos se han generalizado en América Latina. Si bien persisten problemas de inestabilidad política, fragilidad democrática y falta de confianza en las instituciones, como se verá en el apartado siguiente, muchos países han retomado procesos de consolidación democrática y han alcanzado un grado considerable de madurez política. Sin embargo, existen amenazas que ponen en cuestión la tradición liberal americana y recurren a fórmulas nada nuevas que han demostrado ser nefastas para la libertad, la convivencia y el bienestar de los ciudadanos.

Estos movimientos, pues no cabe hablar de partidos políticos, son en buena medida continuadores de grupos revolucionarios y proclaman su adhesión a las doctrinas de la izquierda radical del siglo XX. En el concierto internacional buscan alianzas con cualquier régimen autoritario con tal de que sea anti-occidental.

Hasta las recientes victorias del centro-derecha en dos países tan importantes como México y Colombia, se hablaba ya de un giro continental hacia la izquierda. Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y, en buena medida, Chile han elegido gobiernos de signo izquierdista.

Pero no todas las izquierdas actualmente en los gobiernos de América son semejantes. No existe una sola izquierda latinoamericana. En un extremo de este segmento se situaría, entre otros, el Partido Socialista de Chile, hoy parte de la coalición gobernante; se trata de una izquierda cercana a la socialdemocracia europea. En el otro extremo se situarían quienes no se reconocen en la tradición del constitucionalismo liberal latinoamericano, rechazan la filiación

europea de sus instituciones y ponen en cuestión los fundamentos del sistema democrático.

En otro lugar de este informe se describe el contexto en el que alcanza el poder esta izquierda: la fatiga de las reformas, la persistencia de la pobreza pese a lentos progresos, la anomia social, la distancia entre ciudadanos y poderes públicos, la desconfianza en las instituciones, la incapacidad de muchos partidos tradicionales para renovarse y canalizar las aspiraciones sociales, la corrupción… Nada de esto justifica, sin embargo, la deriva autoritaria de algunos gobiernos ni la aplicación de políticas de ineficacia probada, que agravan los problemas sociales de los ciudadanos latinoamericanos.

Esta izquierda latinoamericana tiene un proyecto político que ella misma denomina "socialismo del Siglo XXI". El indigenismo, el neoestatismo, el nacionalismo, el militarismo o el populismo son ingredientes de los que se sirve para avanzar en sus objetivos. Esta izquierda prima los supuestos derechos colectivos frente a los individuales, ignorando al individuo en beneficio del grupo, sea etnia, sindicato o clase social.

La pertenencia étnica y la mirada atrás, a una mítica arcadia precolombina, colectivista e igualitaria, es una de las ilusiones de esta izquierda latinoamericana, sobre todo en los países con un fuerte componente amerindio en su población.

El indigenismo empieza a ser para América Latina lo que el nacionalismo es a Europa. Resulta tan esclarecedor como preocupante contemplar sus analogías. Ambos cuestionan los Estados nacionales modernos que superaron el Antiguo Régimen con el constitucionalismo liberal del Siglo XIX. El indigenismo sustituye el concepto de ciudadano de una república por el de miembro de una comunidad étnica, al igual que el nacionalismo europeo busca fórmulas identitarias excluyentes. Los dos subordinan principios e instituciones liberales como la división de poderes, el mérito y capacidad, la igualdad ante la ley y el respeto por los derechos individuales, al logro de sus objetivos muy cercanos al totalitarismo.

Indigenismo y nacionalismo propugnan la confusión de poderes. La ocupación de los mismos es una característica común, como lo es la intromisión en la esfera privada de personas y familias en aspectos

tan sensibles como la educación o la instrumentación de la religión al servicio de sus causas.

Tanto los indigenistas americanos como los nacionalistas excluyentes europeos promueven el falseamiento de la historia; en el terreno económico utilizan la reivindicación de supuestos derechos históricos, como un instrumento de dirigismo y proteccionismo económico.

El indigenismo, al buscar la reinstauración de supuestas o míticas instituciones prehispanas, promueve peligrosas excepciones a la normalidad democrática, de la única forma en que ésta puede ser concebida: sufragio universal, igualdad ante la ley, separación de poderes, rendición de cuentas, transparencia, …

La idealización en clave política actual de las civilizaciones precolombinas supone la reivindicación del autoritarismo y del colectivismo.

De la misma manera que la defensa de la nación lleva al elogio del patriotismo y a la oposición al nacionalismo, la defensa de los indígenas, como de cualquier ciudadano en situación desfavorecida, lleva a la denuncia y el combate al indigenismo. La segregación entre grupos étnicos y culturales agudiza los problemas existentes. El resultado que obtiene el indigenismo es el inverso al que se dice perseguir: un gran daño a la integración nacional al basarla en elementos raciales o míticos inexistentes y al plantearla como un alejamiento del mundo desarrollado.

La protección de las culturas minoritarias no tiene por qué ser un freno ni una excusa para el acceso de las propias minorías indígenas a la educación, la sanidad y demás derechos con plena igualdad de oportunidades con el resto de ciudadanos.

El indigenismo político de la izquierda populista latinoamericana encuentra un eco irritante en algunos sectores occidentales, especialmente entre cierta izquierda europea y norteamericana huérfana de causas tras el fracaso del “socialismo real”. Parece mentira que esta opción populista reciba un apoyo poco disimulado de algunos izquierdistas del Primer Mundo que disfrutan cómodamente de la prosperidad y de las libertades políticas en sus países. Con una irresponsabilidad máxima, estos “progresistas” apoyan para otros lo que jamás se atreverían a proponer para sus sociedades.

El *neoestatismo,* otro de los componentes del llamado "socialismo del siglo XXI", es una de las grandes amenazas ideológicas para la economía latinoamericana. Supone una vuelta al pasado, con fórmulas que fracasaron en el siglo XX siempre que se aplicaron.

Cuando algunas izquierdas, en otras partes del mundo occidental, han tenido que aceptar que la economía de mercado es condición necesaria para el crecimiento y el desarrollo, en América Latina hay movimientos sociales –y lo que es más grave, algunos gobiernos– que siguen estigmatizando al "neoliberalismo" como causante de todos los males de la región.

Ignorando las recetas que han funcionado en economías emergentes, la izquierda populista latinoamericana defiende la nacionalización de los recursos naturales y la colectivización de tierras, con el consiguiente daño al derecho de propiedad y el alejamiento de las inversiones.

El *populismo* es quizá el instrumento más significativo del "socialismo del siglo XXI". Enrique Krauze[1] ha propuesto una serie de rasgos específicos para describir al populismo latinoamericano. El primero es el personalismo; el partido o movimiento se articula en torno a un hombre providencial, un líder carismático que inmediatamente requiere el establecimiento de un culto a la personalidad.

El líder populista es, además, un demagogo: se apodera de la palabra para halagar los oídos del "pueblo"; para ello, el populista no duda en extender su control a los medios de comunicación mediante censura y hostigamiento a la prensa libre, o a base de subvenciones y prebendas.

El populismo usa el presupuesto de modo arbitrario. Tiende a utilizar los fondos públicos con fines políticos, e incluso cuando los reparte cobra la ayuda en obediencia. El demagogo no busca por fuerza abolir el mercado, sino que establece alianzas con los "empresarios patrióticos" que se refugian en el cómodo proteccionismo. Pero al mismo tiempo alienta el odio de clases al alimentar los prejuicios populares contra "los ricos", y moviliza permanentemente a los grupos sociales contra los enemigos de dentro y fuera.

---

[1] Palabras pronunciadas por Enrique Krauze en ocasión del seminario "La fuerza de las ideas" organizado por FAES y la Fundación Preciado Hernández en Distrito Federal, México, el 5 de Febrero de 2006.

El nacionalismo populista encuentra su razón de ser en la existencia del enemigo exterior, hacia quien desvía la atención de sus fracasos. El imperialismo, los Estados Unidos, los organismos financieros internacionales y las multinacionales son los chivos expiatorios preferidos del populista latinoamericano.

El caudillo populista desprecia el orden legal. Frente a la ley como límite del poder opone su pretensión de ser él el origen de la ley. Procura eliminar los contrapesos institucionales de la democracia liberal, los considera aristocráticos, oligárquicos, contrarios a la voluntad popular. Desprecia también los límites temporales, persigue perpetuarse en el poder.

Incluso si no llega a ser plenamente dictatorial o totalitario, el populismo, en expresión de Krauze, alimenta sin cesar la ilusión de un futuro mejor, enmascara los desastres que provoca, posterga el análisis objetivo de sus actos, doblega la crítica, adultera la verdad, adormece, corrompe y degrada el espíritu público.

Una buena parte de la izquierda latinoamericana, "desnortada" y desorientada, otrora tan dogmática y fuertemente influida por el castrismo marxista-leninista, ha llegado a abanderar sin pudor un movimiento sin fundamentos ideológicos definidos. Hay que reconocer su habilidad para amalgamar una serie de sentimientos, de heridas sin curar, de irritaciones sociales exacerbadas, de fobias y sectarismo, en su afán desmedido de búsqueda y permanencia en el poder.

El populismo se puede definir más por sus métodos que por su pensamiento. Por desgracia hay ejemplos actuales de movimientos de tinte populista que sirven de refugio a los miembros más radicales de la izquierda latinoamericana, a golpistas, y a toda suerte de movimientos anti: los anti-sistema y los anti-globalización. Sus métodos violentos, los símbolos y gestos militaristas, la creación de los "círculos paramilitares", dedicados a intimidar, adoctrinar y vigilar, respondiendo sólo ante el caudillo en persona, recuerdan, en sus prácticas y estética, aspectos de las peores experiencias totalitarias vividas en el siglo XX.

Bases ideológicas y estrategia política del populismo

Durante los años 70 en América Latina se enfrentaron una izquierda violenta y revolucionaria, inspirada por la Unión Soviética, y unas dic-

taduras con tintes caudillistas y nacionalistas. Todo ello provocó un círculo vicioso de acción-reacción, que era justamente lo que el marxismo-leninismo latinoamericano buscaba, para así justificar el terrorismo como una respuesta armada legítima a la represión, generalmente brutal, de los regímenes militares.

En los años 80 las dictaduras militares empiezan a debilitarse. Su contestación interna, también por los sectores de la derecha democrática, y la presión internacional, provocaron la caída de casi todas ellas. América Latina vivió en los años 90 una auténtica primavera democrática, en la que Cuba fue la única y persistente excepción en un panorama generalizado de regímenes democráticos.

El caso de Venezuela es quizás el máximo paradigma de esa situación. Tras varias dictaduras, Venezuela accedió a una democracia plena que podía contarse entre las avanzadas del mundo libre. Su Constitución de 1961 era un modelo de arquitectura institucional. Dos partidos políticos homologados internacionalmente, la Acción Democrática socialdemócrata y el democristiano COPEI, se alternaban en el poder, con un Parlamento bicameral verdaderamente plural.

El deterioro institucional, la ineficacia en la gestión y las altas dosis de corrupción provocaron el colapso de la credibilidad de los políticos turnantes, lo que se llevó por delante al mismo sistema. De hecho, Hugo Chávez y su Movimiento V República son la última crisis del régimen anterior y no el primer gobierno de la nueva era venezolana.

El proceso se ha repetido en varios países. Primero se cuestiona a los políticos tradicionales y las instituciones en las que actúan. Como consecuencia de su pérdida de prestigio y credibilidad, se produce un cuestionamiento de los partidos políticos y del sistema democrático en su conjunto.

La izquierda política y cierta parte del mundo académico han logrado instalar con mucha fuerza el argumento de que los males socioeconómicos del continente se deben exclusivamente a las recetas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial conocidas como el “consenso de Washington”. Las fórmulas impuestas por los organismos económicos internacionales enderezaron las economías destrozadas de muchos países de América Latina, que, en algunos casos llegaron a tener tasas de inflación de cuatro dígitos, desempleo masi-

vo, problemas de abastecimiento, déficit insostenibles y niveles de deuda que lastraban sus economías de manera insoportable.

La bonanza económica y el crecimiento que lograron la mejor gestión de algunos gobiernos que tuvieron en cuenta las recetas de los organismos económicos internacionales, no fueron aprovechadas para combatir la pobreza. De hecho, la ausencia de políticas sociales viables, equilibradas y responsables, desperdició la oportunidad que el periodo de prosperidad, corto pero intenso, les había brindado.

Como consecuencia de este fracaso en lo social, la izquierda más radical latinoamericana, los políticos y movimientos populistas extendieron a los planteamientos ortodoxos y de sentido común del llamado "consenso de Washington" la descalificación a unos gobernantes que los habían aplicado muy parcialmente. Las protestas populares, la manipulación de la realidad, el anti-occidentalismo, el anti-americanismo y la mercadofobia lograron imponerse a la razón y a la prudencia en los países andinos y del Cono Sur.

Los partidos políticos tradicionales son responsabilizados de la corrupción, el desgobierno, el caos y la pobreza de sus países. La realidad es que la pobreza ha aumentado de manera notable bajo los regímenes populistas y que la corrupción, lejos de desaparecer, se ha agravado hasta límites insospechados. Estos países, en algunos casos con ingresos cuantiosos por el precio de las materias primas, siguen teniendo unas necesidades urgentes, que no son atendidas, en los ámbitos educativo, sanitario, social o de infraestructuras. Buena parte de los recursos son destinados a proyectos en que los responsables políticos, y sus testaferros pueden desviar con mayor facilidad fondos y comisiones.

La aspiración tradicional de la izquierda revolucionaria de construir un bloque ideológico contra las democracias occidentales se vio frustrada con el derribo del Muro de Berlín. Fidel Castro era su principal referencia en América Latina. Pero el chavismo ha tomando el relevo del castrismo terminal. Chávez, como líder emergente, intenta forjar una verdadera alianza anti-sistema cuyo objetivo es la implantación del "socialismo del siglo XXI" en América Latina.

En una versión castiza del internacionalismo proletario se puede apreciar la constante presencia e injerencia del chavismo en los paí-

ses de la región, interviniendo en procesos electorales y fraguando alianzas "frentistas". Los recursos del petróleo le permiten mantener esta internacional del populismo revolucionario.

La alianza anti-sistema

El colapso del bloque soviético dejó sin referentes ideológicos a una buena parte de la izquierda mundial. Por esos años toma fuerza el fenómeno de la globalización, a la que buena parte de la izquierda considera un perverso instrumento de dominación y explotación. Los movimientos anti-sistema tradicionales encuentran así un nuevo enemigo en el que concentrar sus iras y frustraciones. La globalización se presenta como un instrumento, una estrategia y un plan fría y meticulosamente urdido por el capitalismo universal. Las teorías de la conspiración gozan de mucho predicamento entre estos sectores de la izquierda.

La alianza antisistema empezó a gestarse de manera espontánea, por la coincidencia en los enemigos y en las fobias. Esa aversión común es la que aglutina a la izquierda que fracasó en mayo del 68 y a la que se le vinieron encima los cascotes del Muro de Berlín; a los intelectuales que jalearon el comunismo y hoy ven con complacencia la pulsión anti-occidental del islamismo yihadista; a los antiglobalizadores altermundialistas del más distinto pelaje y a las distintas manifestaciones de indigenismo, populismo y fanatismo religioso. Todos los que forman parte de esta alianza, difusa pero operativa, creen ver en ella una oportunidad de acrecentar su influencia y debilitar a su enemigo común: Occidente. Para ello no dudan en aliarse los más extraños compañeros de viaje, lo que explica la creciente cercanía y coordinación entre todos estos elementos y el islamismo.

Para el islamismo se trata sólo de una alianza coyuntural y táctica. Los ideólogos del islamismo son tan críticos, o más, con las bases doctrinales de la izquierda que con la democracia y el capitalismo. La yihad no escatima esfuerzos para derrotar a sus enemigos en una guerra que es claramente a largo plazo, y cuyo fin, es la victoria total e irreversible del Islam en todo el planeta. Hay una profunda incoherencia en la simpatía que sienten ciertos occidentales por los enemigos de la sociedad abierta en la que viven.

Esta izquierda anti-occidental ha llegado a presentar al islamismo como un defensor de los pobres, marginados y oprimidos en el

siglo XXI. Esta alianza no es sólo teórica. Hay una coincidencia de actuación en foros internacionales como ocurre entre Venezuela, Irán y Siria.

La debilidad institucional en América Latina hace de ella un terreno vulnerable también para el asentamiento de otras formas de violencia de carácter internacional, que podrían llegar a establecer conexiones con redes delictivas locales. La ausencia de la ley en regiones enteras, en las que los gobiernos se muestran incapaces de mantener el orden, las convierte en lugares adecuados para establecer bases logísticas, buscar fuentes de financiación o crear campos de entrenamiento.

La llamada Triple Frontera, el territorio entre Argentina, Brasil y Paraguay, es un territorio de difícil control por los Estados. En los últimos años ha aumentado la inquietud por las actividades en esta zona de grupos islamistas que defienden el terrorismo. La Triple Frontera, en la que se asienta una considerable población musulmana, ha sido desde años un centro neurálgico de financiación de grupos terroristas islámicos, como lo es para el consumo ilícito de armas, el narcotráfico o el contrabando.

Las conexiones entre grupos terroristas de distinta ideología pueden darse, ya que todos comparten la lógica del terror. Por eso, la cooperación entre el terrorismo tradicional latinoamericano y el radical islámico constituye una amenaza real para América Latina.

En Europa y en América Latina se tiende a considerar el problema del terrorismo yihadista como ajeno y lejano. Es evidente el error en una Europa amenazada directamente y atacada por Al-Qaeda y otras organizaciones yihadistas. Pero también lo es en América Latina, en donde crece la presencia del islamismo. No es un fenómeno reciente. Los dos brutales atentados en Buenos Aires, a mediados de los 90, contra intereses israelíes y judíos fueron cometidos, casi con seguridad, por Hizbulá, grupo terrorista de proveniencia iraní.

El carácter expansivo y la ambición declarada del yihadismo por conquistar el mundo hacen de América Latina un objetivo evidente. También para el yihadismo, América Latina es una parte sustancial de Occidente, aunque ellos no lo entiendan como algo positivo.

Déficit institucional y fragilidad democrática

Considerada en su conjunto, América Latina presenta debilidades y fragilidades en su institucionalidad, que llaman más la atención porque la arquitectura institucional de las repúblicas que acceden a la independencia en el S.XIX era comparable, e incluso superior, a la de los países que hoy disfrutan de estabilidad e inspiran confianza a nacionales y extranjeros.

Hay que reiterar, en este punto, que toda generalización referida a América Latina es una simplificación y conlleva inexactitudes.

Las raíces del deterioro institucional del Estado en América Latina se hunden en la compleja historia de la región. Para no ir muy lejos en el tiempo, recordemos que el desapego de la tradición liberal de las repúblicas americanas a lo largo del siglo XX trajo consigo un debilitamiento de las estructuras básicas del Estado. Las maquinarias estatales y los presupuestos públicos crecieron de forma desmesurada, produciendo una inflación normativa, invadiendo sectores que no le corresponden y descuidando otros esenciales. Como consecuencia, no se consiguió garantizar a los ciudadanos, de forma eficaz y equitativa, los servicios en que se traducen las funciones esenciales del Estado: justicia, seguridad, educación y sanidad.

Mientras se incubaba la profunda crisis económica de los años 80 al calor del intervencionismo de las décadas anteriores, auspiciado por doctrinas “cepalistas”, el populismo dirigista no fue capaz de producir más que burocracias parásitas que terminarían por coartar las libertades del individuo y por desangrar el aparato productivo.

El resultado, a largo plazo, fue una distancia creciente entre la población y sus dirigentes, una tendencia a la formación de amplias clientelas electorales y un vasto descrédito de las instituciones del Estado.

La vuelta a las elecciones libres y algunas reformas liberales en política económica no fueron acompañadas, sin embargo, por las reformas institucionales que requieren una democracia liberal y un Estado de Derecho. La privatización de empresas o sectores económicos, alguna rebaja selectiva de aranceles o ajustes macroeconómicos, aún siendo medidas positivas, no suponen la adopción de políticas liberales que han tenido éxito en otras latitudes del planeta.

Los partidos tradicionales, que tuvieron responsabilidades de gobierno, adoptaron ciertas medidas de la agenda del liberalismo económico –dictadas más por la necesidad que por un supuesto contagio de buenas ideas– pero conservaron la estructura de un Estado mercantilista y clientelar. Se perdió así una gran oportunidad de lograr un crecimiento y una extensión del bienestar que lograron otros países, que emplearon con más acierto las medidas liberales que nunca se aplicaron en América Latina.

Frente al fracaso de políticas que nunca fueron liberales, han resurgido fuerzas políticas de signo nacionalista y populista, que propugnan la vuelta al intervencionismo y al proteccionismo económico, en ocasiones con derivas autoritarias o de restricción de las libertades. La economía de mercado sigue teniendo poderosos detractores no sólo entre la izquierda clásica o las organizaciones sindicales, sino también dentro de movimientos indigenistas, sectores de la Iglesia marcados por la "teología de la liberación", e incluso por empresarios con expectativas de prosperar al calor del proteccionismo.

El peso de estos sectores sigue siendo muy fuerte en la opinión pública, que además mantiene la desconfianza en las instituciones. Según el Latinobarómetro, el 48% de los latinoamericanos, cuando le dan a elegir entre el desarrollo económico o la democracia, se inclina por el primero; y el resto aceptaría un régimen autoritario si resolviera los problemas económicos.

Después de veinte años de políticas económicas con resultados incompletos, el análisis se ha vuelto hacia problemas estructurales. El diagnóstico más común es que las reformas no acaban de tener los efectos deseados porque el terreno institucional en el que se aplican no está suficientemente abonado.

En la búsqueda de un consenso sobre una agenda para el desarrollo en América Latina, hay un déficit de calidad institucional y buen gobierno. ¿En qué consiste el casi proverbial déficit institucional latinoamericano?

Existen numerosos rasgos comunes a la mayoría de los países de América Latina que describen la profunda debilidad institucional de la región. Entendemos que estos rasgos constituyen unas de las principales dificultades para avanzar hacia el mundo desarrollado.

En el plano político encontramos la siguiente radiografía. Crisis y debilidad de los partidos políticos. Fraccionamiento de los pertenecientes a la oposición. Inestabilidad política manifestada en la frustrada e inconclusa culminación de mandatos presidenciales (desde 1989 catorce presidentes no han terminado su mandato)[2]. Democracias inmaduras con una desconfianza generalizada por parte de la sociedad civil para utilizar los partidos políticos como canales de participación. Utilización de la prebenda y la dádiva como mecanismo de captación de votos de los sectores más humildes.

El escaso papel del Parlamento y la falta de independencia de los poderes también constituyen manifestaciones del déficit institucional existente. El descrédito generalizado provoca una desafección de la política que dificulta aún más las cosas.

En este contexto muchas veces la militancia política no obedece a razones ideológicas, sino que responde a factores sociológicos ajenos a las convicciones y principios. Con lo cual se cierra un círculo vicioso: los canales políticos no funcionan, se genera el descrédito y quien ingresa en espacios destinados a la toma de decisiones, al manejo de "lo público", lo hace por el interés de obtener algún provecho o por un sentimiento similar al que se tiene hacia los equipos de fútbol.

En el plano jurídico los problemas tampoco son menores. La inseguridad jurídica y el quebrantamiento del Estado de Derecho se evidencia a través de una serie de circunstancias muy peligrosas, entre las cuales encontramos: falta de respeto a las constituciones; descrédito en el poder judicial; la prolija y confusa legislación en materia tributaria, mercantil, laboral que termina por no aplicarse o sólo de forma arbitraria, e incertidumbre en la resolución de los conflictos debida a la larga duración de los pleitos, a la falta de independencia de muchos jueces y a las sentencias contradictorias.

La libertad de expresión también está amenazada en la región por actuaciones que van desde la utilización discrecional de la publicidad

---

[2] Argentina: Raúl Alfonsín (1989); Fernando de la Rúa (2001), Adolfo Rodríguez Saá (2001) y Eduardo Duhalde (2003). Bolivia: Gonzalo Sánchez de Lozada (2003). Brasil: Fernando Collor de Mello (1992). Ecuador: Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005). Guatemala: Jorge Serrano Elías (1993). Haití: Jean Bertrand Aristide (2004). Perú: Alberto Fujimori (2001). Paraguay: Raúl Cubas (1999). Venezuela: Carlos Andrés Pérez (1993).

a métodos menos sutiles como la censura y la persecución de algunos periodistas y medios opositores a los gobiernos de turno.

Este somero repaso panorámico no debe olvidar que otro derecho fundamental menoscabado es el derecho de propiedad. La intervención arbitraria de los poderes públicos y la ausencia de un sistema de registros de dominio efectivo tiene multitud de consecuencias negativas: desde la informalidad, que perjudica los ingresos fiscales y los derechos sociales, hasta la inseguridad jurídica, que ahuyenta inversiones y capitales por la pérdida de confianza que produce.

La dificultad para generar políticas de Estado y la ausencia de consensos dificultan todo el proceso de fortalecimiento institucional. Frente a los procesos que han tenido éxito en distintas latitudes del mundo (pensemos en el caso más cercano de la transición española, donde prevaleció la voluntad de acuerdo y de consenso) en América Latina, con muy pocas excepciones, se ha impuesto una dinámica de confrontación, de revisionismos sistemáticos y de cambios radicales. Muchas veces se ha impuesto la lógica "amigo-enemigo" que impide los consensos básicos y estables que deben fundamentar cualquier democracia.

El déficit institucional genera el ambiente propicio para el surgimiento de "hombres providenciales". La sociedad civil, ante la ausencia de un soporte normativo estable, canaliza su demanda de seguridad en la espera de "el salvador". Los caudillos populistas encuentran un terreno fértil dentro de este escenario.

Evidentemente, en este contexto el progreso se detiene. Si "los bandazos" de las políticas de gobierno son constantes, en virtud de los cambios bruscos y de la falta de políticas de Estado, el fracaso es irremediable.

Lo que no es controlado por las instituciones es controlado por grupos de presión o de interés, terreno abonado para la corrupción e incluso la criminalidad. Corrupción y criminalidad que entran en el círculo vicioso de la desigualdad y la pobreza, retroalimentándose.

Los obstáculos a la integración regional e internacional

La integración regional de América Latina es una aspiración que arranca del mismo momento de las independencias. Las monarquías ibéricas dieron a América una unidad de la que carecía antes, aportando

vínculos institucionales y culturales que han mantenido las distintas naciones latinoamericanas hasta hoy. Los procesos de construcción nacional de los diferentes Estados, que fueron acompañados de una fuerte afirmación patriótica, no llegaron a enterrar por completo la herencia común ni el anhelo de la unidad americana.

Las afinidades son tan profundas –¿qué otro continente se puede comparar en homogeneidad cultural?– que se podría argumentar que una mayor integración latinoamericana ha sido en cierto modo superflua, al menos en términos políticos. También se ha dicho que el desarrollo de las distintas economías latinoamericanas y sobre todo, su integración comercial real, no ha alcanzado el grado suficiente para hacer necesaria una integración institucionalizada.

No hay que subestimar tampoco la magnitud de las trabas físicas para la integración: del Río Grande a la Patagonia. América Latina abarca un territorio cruzado por formidables barreras naturales. El déficit de infraestructuras es, en la actualidad, uno de los obstáculos más importantes para el desarrollo de un mercado latinoamericano.

No es este el lugar de analizar por qué históricamente los distintos procesos de integración política o económica no han tenido efectos duraderos ni de alcance continental comparables al proceso de integración europea. Cuando consideramos las cuestiones internas a la región, se comprueba que tras los sucesivos fracasos de la integración se encuentra, junto a múltiples factores históricos y culturales, una carencia de liderazgo y un exceso de rivalidades nacionalistas.

Al comparar el caso latinoamericano con el europeo, modelo de referencia en los procesos de integración regional, se observa en ambo el característico juego de equilibrios de la política internacional: una pugna continua por evitar la hegemonía de una potencia regional; pero falta en el primero el papel que desempeñó en el segundo el eje franco-alemán. Sin el impulso decidido y la voluntad firme de compartir parcelas de soberanía, cualquier proyecto de integración regional está condenado al fracaso. Para ello sería también necesario sustituir la retórica estéril panamericana, por el pragmatismo que inspiró los comienzos de la integración europea.

El MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común Centroamericano, construidos en principio sobre bases serias,

atraviesan en la actualidad dificultades nuevas. Iniciativas como la Unión Sudamericana que se propugna desde instancias brasileñas, dejando fuera a México y a América Central, además de ser difícilmente viables, distraen esfuerzos que podrían concentrarse en objetivos compartidos para toda América Latina.

La actuación de Hugo Chávez, apoyado en los ingresos petroleros, incide negativamente en la integración latinoamericana. La salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones y su ingreso en el MERCOSUR junto a Bolivia y con Fidel Castro como espectador, son sendos golpes a ambos proyectos subregionales. El primero deja de ser posible, por falta de elementos básicos, y el segundo queda seriamente cuestionado en su carácter democrático.

El lanzamiento de la extravagante Área Bolivariana de las Américas, con Cuba y Bolivia, como alternativa al ALCA, es otra maniobra que daña posibles avances integradores en el ámbito comercial.

Si añadimos las tensiones bilaterales en el seno de los bloques, –Argentina y Chile por el suministro de gas; Argentina y Uruguay con el conflicto de las papeleras– y la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos y su efecto en las relaciones con el Brasil, el panorama de la integración regional aparece más incierto que nunca.

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Recursos naturales

Una frase manida referida a muchos países de América Latina es la siguiente: “Es una pena, con tantos recursos naturales, y que siga habiendo tanta pobreza…”.

Es un error común atribuir a los recursos naturales una importancia desmesurada para explicar la prosperidad. La mayoría de los países más prósperos del mundo son relativamente pobres en recursos naturales.

No se trata tampoco de despreciar el papel de estos recursos, pero sería un error afrontar el problema de la pobreza en América Latina con un planteamiento desenfocado. Factores como la estabili-

dad institucional, el respeto a la propiedad privada, la libertad económica, la educación y la existencia de capital humano, son los auténticos motores del desarrollo económico y social.

América Latina dispone de una dotación de capital humano muy valiosa, con un gran potencial productivo desgraciadamente desaprovechado. Muchas naciones asiáticas han sido capaces de despegar económicamente, de incrementar sustancialmente su PIB "per cápita" y de reducir drásticamente sus niveles y tasas de pobreza con un capital humano menos preparado que el que hoy tienen la mayoría de naciones latinoamericanas.

Libertad económica y prosperidad

A estas alturas pocas mentes serias dudan de que la libertad económica es fuente de prosperidad. Los estudios sobre indicadores de libertad económica publicados anualmente por instituciones como la Heritage Foundation o el Fraser Institute, pese a sus diferencias metodológicas[3], revelan dos hechos científicamente incontestables: 1) los países más prósperos del mundo son aquellos que se sitúan a la cabeza del "ranking" de los índices de libertad económica; 2) los países que mayor progreso han cosechado en su bienestar son aquellos que más han avanzado en su libertad económica.

América Latina no destaca en esta clasificación. Cuba y Venezuela sí lo hacen, pero justamente por su mala calificación. Chile, que ocupa sistemáticamente las mejores posiciones de la región, es el país más próspero de América Latina. No se trata de índices estáticos pues muchos países de Europa Central y Oriental, varias naciones asiáticas y países como Irlanda e Islandia han tenido avances espectaculares en la prosperidad de sus habitantes. Lamentablemente, no es este el caso de América Latina.

Otros estudios confirman, desde perspectivas complementarias, una realidad preocupante para América Latina. Los índices de competitividad (como el elaborado por el World Economic Forum), el estudio

---

[3] Los índices son medidas sintéticas de un conjunto de factores relacionados con la libertad económica, entre otros, el respeto a la propiedad privada, la presión fiscal, la seguridad jurídica, el grado de libertad de contratación de mano de obra y la calidad de instituciones que imparten justicia.

del Banco Mundial sobre la facilidad para emprender ("Doing Business"), los índices de extensión de la corrupción (como los publicados por Transparencia Internacional) y las evaluaciones sobre respeto al Estado de Derecho y buen gobierno (Kaufman), entre otras publicaciones, revelan que la mayoría de los países latinoamericanos figuran, sistemáticamente, en los últimos lugares. Ello explica su escaso atractivo inversor, cuya causa se encuentra en la extensión de la corrupción, el respeto insuficiente a la propiedad privada y a los contratos, la inseguridad jurídica, la rigidez del marco legal laboral o las trabas burocráticas a los emprendedores.

Una prioridad pendiente: reducir la pobreza, fortalecer las clases medias

Según un informe de la CEPAL del año 2005, un 40,6% de los latinoamericanos se encuentran en situación de pobreza. De ellos, un 16,8% estaría en la pobreza extrema o la indigencia.

La reducción de la pobreza en América Latina es una de las asignaturas pendientes de la región. Mientras que Asia redujo del 53% al 25% el porcentaje de personas que viven con menos de 1 dólar al día entre 1981 y 2001, durante el mismo intervalo, la tasa permaneció invariable en América Latina. Los trabajos de Sala-i-Martin[4], que demuestran que la pobreza se puede combatir con eficacia, resultan esclarecedores y, al mismo tiempo, descorazonadores para América Latina.

La ausencia de libertad económica se convierte en campo abonado para la pobreza y, *sensu contrario*, la libertad económica actúa como la mejor de las terapias para la erradicación de la pobreza.

La experiencia nos indica con claridad que la integración en la economía internacional, la mayor participación en el comercio mundial a través de políticas librecambistas y la construcción de escenarios atractivos para las inversiones, mediante reglas de juego claras y estables, es la manera más eficiente de reducir los números de la pobreza.

---

[4] Sala-i-Martin, Xavier (2006, "The World Distribution of Income", *Quarterly Journal of Economics*, Mayo

Los enemigos de la libertad intentan convencer a través de argumentos falaces que el capitalismo, los intereses foráneos y la globalización son los que generan pobreza, cuando en realidad lo que está sucediendo es precisamente lo contrario.

El "pobrismo", una de las caras que asume la corrección política, es un problema de origen cultural que empeora las cosas. En algunos países de la región se reivindica la pobreza como un valor en sí mismo. Desde ciertos ámbitos del poder, universidades y medios de comunicación se prodigan discursos maniqueos que llegan a calar en las sociedades bajo regímenes populistas. "El rico es malo", "Jesús también fue pobre"… La creación de riqueza se acaba transformando así en un disvalor. Este tipo de mensaje fomenta el conformismo, alimenta un resentimiento estéril y fulmina los incentivos necesarios para la creación de riqueza. No existe experiencia en la que se haya disminuido la pobreza ahuyentando al capital y a los emprendedores.

No se trata sólo de un fenómeno económico. En las zonas del planeta donde las oportunidades son escasas y la pobreza abunda, la sangría migratoria es inevitable. Por ejemplo, en Bolivia el 54% de los bolivianos emigrarían a otros países si pudieran hacerlo[5].

En la senda del crecimiento sostenido

América Latina vive en la actualidad una situación macroeconómica positiva. Tras la "década perdida" de los ochenta y las crisis de los noventa, los índices y tasas de crecimiento vuelven a mostrar cifras positivas. Los desequilibrios macroeconómicos, que en el pasado precipitaron profundas crisis financieras y reales (inflación, déficit público, deuda externa), hoy brillan, afortunadamente, por su ausencia.

Durante el año 2005, el promedio general de crecimiento de la región fue del 4,3%. Se calcula también que la inversión extranjera directa que ingresó en la región fue de 61.000 millones de dólares, las dos terceras partes a México y Brasil.

Los desequilibrios presupuestarios del pasado han sido mayoritariamente corregidos. La deuda pública con relación al producto

---

[5] Sondeo hecho en marzo de 2006 por la firma Apoyo, Opinión y Mercado de Bolivia.

interior bruto también fue disminuyendo alrededor de un 30%. La inflación se ha reducido considerablemente en la mayoría de los países de América Latina, que registran niveles aceptables del impuesto inflacionista.

El crecimiento económico se está traduciendo también en un crecimiento del PIB por habitante en el conjunto de la región. Se trata de un fenómeno incuestionablemente positivo, por más que la expansión económica de América Latina sea inferior a la media mundial y muy inferior a la registrada en la mayor parte de Asia.

El presente período de bonanza no debe hacernos olvidar tristes experiencias del pasado. La historia de los ciclos en América Latina es ilustrativa. No sería la primera vez que una crisis económica profunda echa por tierra el progreso cosechado durante un período económico positivo más o menos extenso. Para ello es de capital importancia no incurrir en errores fundamentales de política económica.

Al mismo tiempo, el crecimiento económico que disfruta actualmente América Latina, el más prolongado de las últimas décadas, está permitiendo mejorar el bienestar de millones de ciudadanos, pero esto no debe ocultar el débil crecimiento de la renta por habitante en el conjunto de la región ni los insuficientes avances en la lucha contra la pobreza, ni las todavía frágiles clases medias.

También resulta esencial identificar correctamente los factores explicativos de la bonanza económica de la región con el fin de evitar confundir fuentes genuinas de crecimiento sostenido a largo plazo con factores puramente coyunturales.

América Latina se está beneficiando considerablemente de circunstancias externas favorables: precios más altos para las materias primas, un fuerte crecimiento económico mundial y costos significativamente más bajos para la financiación.

En efecto, el contexto internacional ha potenciado enormemente las exportaciones de mayor cantidad de materias primas y a precios más altos con el ingreso de China y la India en la economía mundial como actores demandantes de cantidades ingentes de estos *inputs*. Esta realidad no debe ser desaprovechada por los países de la región.

La economía mundial vive, a su vez una era dorada, con crecimientos del PIB mundial del orden del 5% durante varios años seguidos. Este factor favorece las exportaciones latinoamericanas y propulsa su actividad económica.

La abundancia de liquidez en la economía mundial es otro factor que ha favorecido a América Latina durante estos años. El carácter netamente expansivo de la política monetaria en las tres grandes economías del mundo (los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón) se ha traducido en tasas de interés y diferenciales en el coste del crédito históricamente bajos. La corrección del tono expansivo de las políticas monetarias a partir de 2005 se está ya manifestando en un incremento de las tasas de interés reales a corto y medio plazo en todo el mundo.

Las distintas caras de la violencia

Para muchos autores, el principal problema de América Latina es la violencia. Este fenómeno coarta las libertades, dificulta el funcionamiento correcto de la democracia y afecta sobre todo a los más débiles, limitando el crecimiento económico. La violencia en América Latina es poliédrica. La delincuencia callejera, las pandillas de nuevo cuño, el terrorismo y el narcotráfico, a los que ya hemos hecho referencia, los secuestros o la violencia en el ámbito familiar constituyen una amenaza formidable a un organismo social debilitado.

La impunidad es el factor decisivo de la criminalidad. El hecho de que los crímenes queden sin castigo en un alto porcentaje actúa como estímulo a delinquir. Los Estados latinoamericanos, que tienen los índices de homicidios y de secuestros más altos del mundo[6], cuentan con porcentajes sustancialmente más bajos que otros países occidentales de personas encarceladas[7].

El sistema penitenciario latinoamericano está en crisis. A la falta de recursos, edificios y de personal especializado, con el consiguiente hacinamiento y escaso control de los penales, se une al hecho de que en la mayoría de los países de la región más del 50% de los presos aún no tienen sentencia firme condenatoria. En este contexto, la rehabilitación y reinserción de los delincuentes se hace casi imposible.

---

[6] "La Democracia en América Latina", Programa de las Naciones Unidas 2004.
[7] Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, Universidad de Londres.

La lucha contra la pobreza supone también acabar con la violencia de la región. La delincuencia es un enemigo letal para la economía de los países latinoamericanos.

Las inversiones en Latinoamérica conllevan un coste añadido para protegerse de la criminalidad, que en algunos lugares adopta formas tan atroces como la de los secuestros *express*. El comercio y el turismo también se ven afectados por la falta de seguridad. Las grandes rutas turísticas internacionales, y los propios flujos internos, evitan muchos destinos latinoamericanos en busca de lugares más seguros y menos conflictivos.

La alta criminalidad expone a América Latina a un deterioro social y a la extensión de las ya incipientes "áreas sin ley". En estos amplios territorios el Estado de Derecho no actúa, y ni siquiera tienen presencia en ellos las fuerzas de seguridad. Estas zonas son un terreno propicio para que se desarrolle el crimen organizado en sus distintas modalidades.

La última manifestación de violencia en Latinoamérica son las pandillas o "maras", una amenaza cada vez mayor, con un tremendo potencial de desestabilización social. Estos grupos juveniles, extremadamente violentos en muchos casos, se dedican también al narcotráfico y a toda clase de actividades delictivas.

Las "maras" nacieron en California, pero tras la repatriación a sus países natales desde las prisiones de EEUU se extendieron por América Latina, principalmente Centroamérica y el Caribe. El reconocimiento dentro de la banda es uno de sus principales estímulos, por lo que el castigo penal no siempre cumple su función disuasiva. Esto les da un plus de peligrosidad respecto a otros delincuentes. Su organización se está desarrollando y sofisticando con conexiones e implantación en los Estados Unidos y en algunos países europeos, singularmente en España.

La educación: oportunidad y asignatura pendiente

La educación es el factor clave para combatir la pobreza y propiciar el desarrollo social y económico. Los países que han invertido en capital humano son los que alcanzan mejores niveles de vida, de bienestar y de crecimiento. La educación de calidad proporciona fundamento a la creatividad y la innovación, y favorece la competitividad de la economía a través de la acumulación de conocimiento.

En el campo educativo, América Latina presenta agudos contrastes. Existen condiciones suficientes de partida para que los esfuerzos en educación den los frutos esperables, pero, comparativamente, la mayoría de los países de América Latina presentan resultados educativos discretos, y se corre el riesgo de quedar estancados con respecto a otras economías emergentes, como las de algunos países asiáticos, que van acortando la distancia que los separa de los Estados Unidos, Europa o el Japón.

Luces y sombras de la educación en América Latina

Siete países latinoamericanos pertenecen al grupo de desarrollo humano alto según los indicadores del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, que se elaboran con una combinación de datos de renta, salud y educación. El resto se considera como de desarrollo humano medio.

En los componentes educativos del índice de desarrollo humano (IDH), el desempeño latinoamericano se sitúa también en la zona media de la tabla: las tasas de alfabetización de adultos, con algunas excepciones en Centroamérica y la región andina, no están lejos de las de los países más desarrollados en educación.

Mayor distancia hay en el gasto en educación y en las tasas de matriculación de estudiantes a lo largo de todo el recorrido educativo y, más aún en los principales indicadores sobre investigación y desarrollo (relación de patentes o investigadores por habitante, gasto en I+D) o en la implantación de nuevas tecnologías.

Al comparar la evolución del IDH desde 1975, es significativo comprobar que algunos países asiáticos como Corea han sobrepasado a los latinoamericanos más avanzados; o que países del Medio y del Lejano Oriente, como Tailandia, Turquía, Túnez o Irán han alcanzado, desde puestos más retrasados, a los latinoamericanos situados en la zona media del desarrollo humano.

Los sistemas educativos de América Latina tienen una larga tradición, compartida con la de los países más desarrollados, que ha alcanzado, en ocasiones, niveles comparables de excelencia. En México y en el Perú se encuentran las universidades más antiguas del continente. La Argentina y el Uruguay fueron pioneros en el estableci-

miento de la educación obligatoria y gratuita, a finales del siglo XIX, y alcanzaron la plena escolarización antes que la mayoría de las naciones europeas.

En los últimos 50 años se han alcanzado en conjunto logros importantes en términos de tasas de alfabetización, planes y métodos de enseñanza, formación del profesorado, materiales e infraestructuras educativas y el promedio de años de escolarización. Cuatro científicos latinoamericanos han obtenido el premio Nobel[8]. Algunos centros de excelencia han demostrado su capacidad para producir, aunque en proporciones relativamente escasas, investigación y ciencia.

Ahora bien, los contrastes son fuertes en el panorama educativo. La mayor parte de los sistemas nacionales adolece de falta de recursos, por la capacidad limitada de sus economías para invertir en educación. Los resultados educativos muestran inequívocamente la ineficiencia y los bajos niveles de aprendizaje de los sistemas escolares[9].

Sin embargo, ni la falta de recursos ni las desigualdades entre alumnos explican por completo las carencias de los sistemas de instrucción latinoamericanos. Tampoco el grado de uniformidad étnica nacional o las tradiciones culturales explican del todo las diferencias de resultados entre unos países y otros.

Las hipótesis más razonables apuntan hacia la ineficacia en la administración de los escasos recursos destinados a la educación, la falta de capacitación y dedicación del profesorado, la calidad deficiente de los métodos de enseñanza y, sobre todo, el bajo nivel de exigencia al alumnado. Ahora bien, el nivel de exigencia tiene que ver con el sentido del esfuerzo, la adecuación de la recompensa al trabajo reali-

---

[8] Bernardo Alberto Houssay, Premio Nobel en Medicina, 1947. Luis F. Leloir, Premio Nobel en Química, 1970. Cesar Milstein, Premio Nobel en Medicina, 1984. Mario J. Molina, Premio Nobel en Química, 1995.

[9] Los resultados de los países latinoamericanos considerados en el informe Pisa 2000 de la OCDE sobre competencia de alumnos de 15 años (México, Argentina, Brasil, Chile y Perú) quedaron lejos de la media de los países miembros. Un segundo estudio, en 2003, centrado en las matemáticas, arrojó resultados aún más desfavorables. Los informes independientes del PREAL (Programa de promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe) muestran que estos pobres resultados son comunes a toda la región y que se mantiene la distancia con otros países emergentes, a pesar de mejoras como el aumento del número de matrículas, una mayor permanencia en la escuela o el aumento de la inversión en educación en los últimos años.

zado, las expectativas de mejora; elementos que flotan con mayor gravidez en unas sociedades que en otras y que, en última instancia, están asociados al grado de libertad imperante: libertad de elección, libertad de creación y dirección de centro, libertad educativa.

Durante décadas de gobierno paternalista, la combinación de gratuidad, falta de incentivos e insuficiencia de la inversión pública terminaron por lastrar las mejores universidades y a partir de ahí el conjunto de los sistemas de instrucción en América Latina. El clima de la universidad latinoamericana sencillamente dejó de ser atractivo para las mejores cabezas; y si la fuga de cerebros por motivos académicos o económicos no hubiera sido suficiente, los problemas políticos vinieron a expulsar a sucesivas oleadas de académicos e intelectuales capaces. Hoy, en los principales *rankings* que miden la excelencia universitaria en el mundo, sobran dedos de una mano para contar las universidades iberoamericanas entre las cien primeras.

América Latina posee importantes reservas de capital humano; éste es un tipo de capital que se gasta lentamente, a un ritmo generacional. Aún los discípulos de los antiguos maestros pueden transmitir el mejor conocimiento a decenas de estudiantes. Pero cuando se desgasta el capital humano, su recuperación es también muy lenta, y puede ocurrir que las pérdidas sean irreversibles. Por añadidura, en una economía global que se basa, cada vez más, en la producción de información y conocimiento, en la que las distintas empresas y economías nacionales dependen de la innovación para asegurar su competitividad, la educación se hace cada vez más necesaria, así como su constante renovación y actualización.

Unidad y diversidad del sistema lingüístico latinoamericano

El sistema lingüístico de Latinoamérica es fiel reflejo de la herencia cultural europea y constituye un elemento más, de alto valor práctico y simbólico, de su pertenencia a Occidente. El continente americano nos sorprende, de punta a punta, con su relativa homogeneidad lingüística: cuatro lenguas de origen europeo facilitan la comunicación de 875 millones de personas. Ciertamente, el uso vehicular predominante de inglés, español, portugués y francés no anula la variedad que ofrece el paisaje lingüístico americano, gracias a la preservación de numerosas lenguas autóctonas. Aún así, la diversidad de hablas en América, donde todavía se emplean cerca de mil

lenguas originarias, es muy inferior a la de África (más de 2.000) o Asia (3.500), aunque superior a la de Europa (240).

Las grandes lenguas europeas de América desempeñan una función vehicular, pero también han servido como instrumentos de integración en sociedades formadas por sucesivas oleadas de inmigrantes procedentes de todos los rincones del mundo. En torno al español y al portugués se han construido las identidades nacionales de la veintena larga de países que componen la geopolítica latinoamericana.

La función integradora de las lenguas europeas en América Latina también ha alcanzado a las poblaciones originarias o indígenas. Durante 500 años, las lenguas aborígenes han pervivido en coexistencia con el español y el portugués. Aunque pocas de entre ellas han alcanzado algún peso demográfico, es interesante observar que desde que hay alguna constancia de su número y distribución, el número de lenguas vivas no se ha reducido significativamente, aunque sí la proporción de sus hablantes con respecto a la población total del continente.

La preservación de este patrimonio representa una exigencia cívica para el conjunto de la comunidad iberoamericana.

Estas tareas de conservación y recuperación no deberían, sin embargo, entrar en conflicto con la necesidad de integrar a las poblaciones indígenas más marginadas social y económicamente. Integración que empieza por la educación. Algunas propuestas, como universidades o escuelas superiores “interculturales indígenas” que surgen sin medios ni planes de estudio coherentes, o la de impartir la enseñanza en lengua indígena y relegar el español a la categoría de segunda lengua, revelan unos objetivos que poco tienen que ver con las posibilidades de mejora de los ciudadanos, y chocan con la realidad socio-económica del continente, amenazando con obstruir el progreso de comunidades enteras.

La búsqueda de la cohesión social a través de la vuelta a usos e instituciones arcaicas basados en supuestos derechos colectivos o fueros particulares es avanzar en el sentido inverso al declarado; supone una amenaza hacia el orden constitucional liberal y los derechos individuales de los propios miembros de las comunidades interesadas.

Este panorama de la situación en América Latina no pretende hacer un análisis exhaustivo de la realidad de la región, algo que excedería la finalidad de este informe. Pero creemos que recoge algunas de las principales dificultades, amenazas, retos y oportunidades que vive América Latina. El diagnóstico es lo suficientemente ilustrativo como para plantear las propuestas necesarias para que América Latina recorra la senda de libertad, crecimiento y modernidad.

III. UNA AGENDA DE LIBERTAD Y PROGRESO

El escenario descrito en la Parte II presenta riesgos y oportunidades, problemas heredados y retos de futuro. Nuestro objetivo ahora es formular propuestas coherentes basadas en ideas, principios y valores.

POLÍTICA E INSTITUCIONES PARA UN ESTADO DE DERECHO EFECTIVO

América Latina necesita democracias estables que se apoyen en pilares sólidos. En ello no se distingue del resto del mundo, pues las naciones libres y prósperas basan su progreso en consensos básicos que se mantienen vivos a lo largo del tiempo. Acuerdos sobre las reglas de juego democrático, sobre la viabilidad de la alternancia en el poder o sobre las grandes líneas maestras en lo político y lo económico.

La garantía de la libertad y de la prosperidad está en un sistema de instituciones fuertes, sólidas y accesibles para los ciudadanos. Para conseguirlas hacen falta consensos básicos, reglas estables y claras, respetadas por el poder constituido, que hagan de la autoridad un producto de esas normas aceptadas por todos, y no al revés.

Estos consensos han de ser asumidos por la mayoría de las fuerzas políticas, lo que siempre implica concesiones y renuncias mutuas. Para que esos acuerdos sean efectivos hay que dotarlos de una gran

carga simbólica; es lo que ocurre con los grandes acuerdos del Reino Unido o de los Estados Unidos, con plena vigencia a pesar de su antigüedad. En una democracia joven como la española, los Pactos de la Moncloa encarnan el espíritu de la transición y, en buena medida, son la clave del éxito económico y democrático de España.

Sólo los países que cuentan con instituciones consistentes obtienen un crecimiento económico y un desarrollo sostenible en el tiempo. No hay ninguna razón para que esto no se alcance también en América Latina, cuyas naciones deben formalizar acuerdos nacionales básicos dotados de suficiente carga simbólica como para generar estabilidad interna y confianza internacional.

Es sumamente necesario diseñar anclajes institucionales lo suficientemente fuertes como para evitar cambios constitucionales bruscos y crisis político-institucionales. Para que las Constituciones cumplan su función de ser un marco estable que garantice la convivencia y el respeto de los derechos y las libertades, deben contar con un amplio consenso social y perdurar en el tiempo.

Esta necesidad es tanto mayor en los sistemas presidencialistas, que no favorecen los consensos, y que por ello demandan que exista un consenso social en torno a la norma suprema.

Su reforma, o la elaboración de un nuevo texto sólo se debe poder acometer por decisión de una amplísima mayoría parlamentaria, que sea fiel reflejo de la realidad social del país.

Para reforzar la eficacia de la Constitución es esencial la existencia de un Tribunal Constitucional independiente de los distintos poderes, que tenga competencia jurisdiccional para interpretar la Constitución y garantizar su cumplimiento.

Hacen falta, asimismo, instituciones que no estén al albur de las decisiones personalistas de quien llegue al Gobierno. Para evitar que el gobernante de turno pueda dar bandazos institucionales es igualmente útil el requisito de mayorías cualificadas para la modificación de las instituciones básicas del Estado de Derecho.

No hay democracia que merezca tal nombre sin una efectiva división de los tres poderes del Estado.

Una Justicia independiente es la clave del Estado de Derecho. Sin ella, es ilusoria la garantía y la tutela efectiva de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de todos ante la ley. Sin ella, es imposible la confianza necesaria para generar crecimiento y prosperidad. La administración de Justicia ha de ser, además, accesible al ciudadano, rápida y eficaz.

Para que el Parlamento sea protagonista de la vida pública, tiene que ser reflejo de la pluralidad de la nación y tener capacidad para controlar al Ejecutivo. Al tiempo que ejerce su función legislativa, el Parlamento debe facilitar la formación de mayorías estables para articular políticas públicas eficaces. Un Parlamento que funcione democráticamente es un elemento necesario para limitar ciertas tendencias al autoritarismo caudillista de algunos países latinoamericanos.

Dar mayor protagonismo al Parlamento exige que los procesos electorales sean libres, limpios y transparentes. Sólo así gozará del respeto y la legitimidad que requiere su función. A ello ayudará la implantación de un Tribunal Electoral Central independiente y con capacidad de actuación si surgen controversias, como se ha demostrado en México.

La buena salud de un sistema democrático reclama partidos políticos fuertes y estables, que defiendan principios y valores. Que no sean meras plataformas instrumentales para acceder al poder, ni expresiones personalistas. Partidos que estén al servicio de la sociedad, pero que no conviertan a los ciudadanos en sus clientes cautivos.

Para mejorar el funcionamiento del sistema de partidos debe promoverse la financiación transparente de los mismos, así como introducir procedimientos democráticos internos, disciplina partidaria que haga previsible el comportamiento de los elegidos y mecanismos que sancionen el transfuguismo político.

La actuación política en un mundo cada vez más globalizado e interrelacionado aconseja con fuerza la integración de los partidos nacionales en organizaciones políticas internacionales. Además de facilitar el intercambio de experiencias y políticas públicas, de coordinar esfuerzos para el logro de objetivos comunes y dotar de referentes ideológicos a los partidos agrupados, unas internacionales con prestigio y eficaces

han de ayudar a evitar los personalismos políticos y las derivas demagógicas. Estas reflexiones sirven para todo el espectro democrático.

Los partidos de centro y de centro-derecha (liberales, democristianos y conservadores) potenciarían, a través de su colaboración y coordinación internacional, los valores que comparten: la libertad, la pertenencia a Occidente, las raíces cristianas de América, el combate efectivo de la pobreza mediante el crecimiento y, sobre todo, la voluntad de que el modelo de sociedad abierta y democrática triunfe frente a la amenaza del populismo.

El objetivo común de derrotar democráticamente al proyecto del "socialismo del siglo XXI" reclama de quienes se ven amenazados por su hegemonía, amplitud de miras, sentido de la responsabilidad y poner énfasis en lo mucho que une y no en lo que separa. El Partido Popular Europeo, que es hoy la primera fuerza de la Europa Unida, es un buen ejemplo de cómo la unión de los afines, por encima de las diferencias, es capaz de hacer triunfar unas ideas y valores compartidos. Igualmente, los partidos políticos de centro y centro-derecha de América Latina deben abrirse a nuevas formas de cooperación, con mayores grados de integración para crear alternativas democráticas ganadoras y de gobierno en toda la región.

Las políticas que necesitan los países de América Latina tienen que ser desarrolladas por gobiernos con capacidad de acción y administraciones profesionales, transparentes y eficaces. La existencia de una administración pública delgada y competente es un requisito para que el Estado cumpla con sus funciones básicas y, a la vez, deje espacio a la sociedad para que despliegue todo su potencial.

El Estado debe prestar especial atención al reclutamiento y a la formación de los funcionarios públicos. La existencia de cuerpos profesionales seleccionados con criterios de mérito y capacidad, con una estabilidad por encima de los vaivenes políticos, es la mejor garantía de una administración capaz de prestar los servicios públicos que la sociedad demanda. Una remuneración adecuada y mecanismos de control y sanción efectivos servirán para prevenir la corrupción.

El fortalecimiento institucional no tiene por qué ser incompatible con un papel activo de las organizaciones no gubernamentales. Sin

embargo, hay que alertar frente a excesos de algunas ONGs que no sólo quieren representar a la sociedad, sino que pretenden el monopolio de esa representación, poniendo en cuestión la representación de los gobernantes elegidos democráticamente. La actividad de las ONGs no puede contribuir a deslegitimar las instituciones de la democracia representativa, única democracia que merece tal nombre.

CRECER PARA AUMENTAR EL BIENESTAR

El crecimiento económico sostenido requiere disciplina macroeconómica. América Latina la tiene en estos momentos, pero ésta es sólo una de las condiciones necesarias para la prosperidad.

Hay otras tanto o más importantes: normas que garanticen el derecho de propiedad y el respeto a los contratos; un marco amplio de libertad que no limite con ortopedias el ejercicio de la actividad económica; economías abiertas al exterior que aporten competencia, innovación y eficiencia; mercados de libre competencia como mejor defensa para el consumidor y la fuente más eficiente de innovación y progreso técnico.

Para la prosperidad económica y social de América Latina es necesario un desarrollo saludable de su tejido productivo, que sólo puede venir capitaneado por la iniciativa privada.

La actividad emprendedora exige un entorno apropiado. En la línea de lo que propugna el documento “Doing Business” del Banco Mundial, resulta imprescindible: un marco legal estable y predecible, un aspecto sobre el que ya se ha insistido; la simplificación administrativa, reduciendo los costes que representa para una empresa su funcionamiento en la legalidad; una mayor facilidad para la apertura y el cierre de empresas y una fiscalidad y un sistema de cotización a la seguridad social atractivo para la inversión y el emprendimiento.

Todo ello, que se debe conseguir de una forma paulatina, redundaría en una reducción del coste de ser formal, y por tanto en un menor incentivo a continuar en la informalidad.

Seguridad jurídica y respeto a los derechos de propiedad y a los contratos

La seguridad jurídica es un requisito *sine qua non* para la prosperidad. Cualquier ciudadano o empresa debe tener garantizados sus derechos de propiedad y que los contratos libremente celebrados se cumplan, recurriendo, si es menester, a tribunales de justicia independientes.

El ataque a los derechos de propiedad por parte del Estado, sin que quepan distingos entre ciudadanos y empresas nacionales o extranjeras, es una constante de los nuevos populismos que constituyen el "socialismo del siglo XXI".

Las expropiaciones estatales, en cualquiera de sus modalidades, actúan como un potentísimo factor disuasorio de las inversiones. Un ahorrista, en ausencia de garantías apropiadas, rehuirá mantener o invertir su ahorro en el país en el que previamente ha sido expropiado u otros lo han sido.

Los análisis más serios reflejan que buena parte del ahorro generado en la Región se invierte en los EEUU y en Europa, regiones con tipos de interés más bajos y menor crecimiento económico. La razón de esta elección está en la seguridad jurídica y el respeto al derecho de propiedad. En ningún país desarrollado es imaginable una expropiación de depósitos bancarios o un *default*, como no resultaría admisible el incumplimiento por un Estado de un contrato de forma unilateral.

En Europa y en los Estados Unidos la presión fiscal es, por regla general, mayor que la de los países en desarrollo. Sin embargo, los inversores tienen allí la garantía plena de que su propiedad, después del pago de impuestos, será plenamente respetada. Los ahorradores prefieren la certeza de preservar su propiedad aun con menor rentabilidad después de impuestos.

Los ataques a la propiedad y la falta de respeto a los contratos pueden resultar electoralmente rentables manejados por populistas sin escrúpulos, pero el daño al país es profundo. La desconfianza que infunde a los agentes económicos tarda mucho tiempo en recuperarse. El efecto inmediato es ahuyentar nuevas inversiones, y frecuentemente generar deslocalizaciones empresariales.

El respeto a los derechos de propiedad y a los contratos, sobre todo a los suscritos con el Estado, exige reformas institucionales profundas.

Lo ideal sería acometer reformas constitucionales que incorporen mecanismos efectivos de respeto a los derechos de propiedad y a los contratos en la propia Carta Magna. En su defecto, resulta conveniente incorporar garantías jurídicas reforzadas que impidan, a mayorías parlamentarias coyunturales, o a decisiones del ejecutivo amparadas en habilitaciones aberrantes de plenos poderes, su modificación.

También son deseables en este ámbito mecanismos que remitan a tribunales o árbitros independientes (en su caso, incluso en el extranjero) la solución a eventuales conflictos jurídicos que afecten a los derechos de propiedad o a los contratos públicos[10]. Sobre este asunto se incide con mayor profundidad, en materia de inversiones, en apartados posteriores.

Otra de las condiciones indispensables para garantizar el derecho de propiedad y la seguridad jurídica es contar con sistemas de registro de la propiedad eficaces. La salvaguarda de la propiedad privada y de los derechos reales sólo cabe en los países que cuentan con registros transparentes y eficientes. Los registros no deben ser concebidos como oficinas de recaudación ni como un órgano administrativo sujeto a la voluntad del poder político, sino como un mecanismo claro, ágil y amplio de asignación, definición y ordenación de los derechos reales. Si los registros cumplen su función en forma adecuada, se impide la proliferación de asentamientos informales (chabolas, favelas, villas miseria...). Para enfrentar este problema también es necesario emprender reformas destinadas a atribuir derechos de propiedad registrables a los habitantes de las viviendas precarias.

Los beneficios de implantar registros de la propiedad eficientes son muchos y generan un círculo virtuoso: se desarrolla el crédito hipotecario; este desarrollo presiona a la baja los tipos de interés y facilita una ampliación de los plazos; en esas nuevas condiciones aumenta la oferta de vivienda y el acceso a la misma de los sectores desfavorecidos, y así, en definitiva, se generan las circunstancias pro-

---

[10] Estos mecanismos son habituales en las emisiones de deuda pública en los euromercados.

picias para ampliar las clases medias, al tiempo que la construcción puede ser uno de los sectores que genera más empleo. Este círculo virtuoso culmina cuando el ciudadano comprueba por sí mismo las ventajas de un mercado libre basado en la igualdad de oportunidades frente a la propaganda populista.

Estabilidad macroeconómica y disciplina presupuestaria

Hay una realidad positiva que Latinoamérica alcanzó sin duda en los "denostados" años 90: la estabilidad macroeconómica. Nadie que los haya vivido puede olvidar los efectos de la hiperinflación, los casos de desabastecimiento, las crisis bancarias o la pérdida súbita de valor de las monedas nacionales que asolaron la mayoría de las economías latinoamericanas en los años 70 y 80. Entre 1971 y 2000, sólo Europa del Este superó a América Latina en el promedio inflacionario interanual.

Hoy, la situación es bien distinta y los mercados financieros así lo entienden, como prueba la caída de las primas de riesgo para la región. Sin embargo, la estabilidad macroeconómica no es irreversible, especialmente si se ha alcanzado en una situación cíclica particularmente favorable. Para garantizar la estabilidad hay dos requisitos: la disciplina presupuestaria y la independencia de los bancos centrales.

La disciplina presupuestaria, como muestra la evolución de naciones desarrolladas como Alemania, Francia o Japón, puede deteriorarse rápidamente ante un cambio en el entorno económico, o si se desatiende políticamente el compromiso con el rigor presupuestario.

La experiencia nos muestra que el marco institucional tiene una relevancia determinante tanto en alcanzar la estabilidad de las cuentas públicas como, sobre todo, para mantenerla en el tiempo. Muchos países, entre ellos algunos en América Latina, han adoptado leyes de disciplina presupuestaria con resultados favorables.

Las constituciones de la mayoría de las naciones latinoamericanas son presidencialistas. En ellas, la elaboración del presupuesto es tarea compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo. La generali-

zación de estas normas de disciplina de carácter cuasi-constitucional que instauren un marco institucional que garantice el equilibrio de las cuentas públicas, sería una medida positiva a la hora de generar la confianza que necesita la región.

Del mismo modo, pocas naciones latinoamericanas han adoptado todavía mecanismos jurídicos de compromiso explícito con la independencia de sus bancos centrales. Si bien es cierto que, de hecho, las políticas monetarias están teniendo un éxito notable en la estabilización de tasa de cambio y bajas tasas de inflación, esa ausencia entraña el riesgo de que en momentos de crisis las presiones políticas puedan hacer retroceder a la región a épocas ya superadas. La experiencia internacional es inequívoca en este terreno. Los países latinoamericanos no pueden permitirse apartarse de estas mejores prácticas y deberían implantar cuanto antes estatutos de independencia de sus bancos centrales.

Reforma tributaria

El marco tributario de buena parte de las economías latinoamericanas no opera como un elemento favorable para la competitividad. Por una parte, los tipos aplicados a quienes efectivamente contribuyen son superiores a los de otras áreas emergentes; por otra parte, se acepta con mayor o menor resignación que existan sectores enteros de la economía en la informalidad, sin contribuir, por lo tanto, a la financiación de los servicios públicos esenciales.

En algunos países de Europa Central y Oriental se ha extendido la aplicación del impuesto sobre la renta personal de tipo único o *flat tax*. Se trata de un impuesto que al combinar el tipo único con un mínimo de rentas exentas configura un impuesto progresivo, si bien de progresividad moderada.

En un principio se concibió como medida de emergencia, destinada a obtener algún tipo de recaudación en países que no disponían de los elementos mínimos de una administración tributaria moderna. Posteriormente se ha comprobado que tiene ventajas cuando se aplica a economías en desarrollo. Entre ellas, su facilidad de gestión, su neutralidad entre sectores y fuentes de renta, o su transparencia, además de resultar incentivador para ahorrar, emprender y asumir riesgos.

Algunos países de América Latina están desarrollando este tipo de tributación, que puede convertirse en una fuente importante de competitividad.

En el impuesto de sociedades, la experiencia de los países de Europa Central y Oriental y de países de renta alta como Irlanda, permite asimismo extraer lecciones útiles. La implantación de impuestos con tipos bajos de gravamen se ha convertido en un mecanismo muy efectivo de atracción de inversiones y de generación de mayor recaudación.

No hay razones para suponer que la aplicación de estas experiencias al caso latinoamericano no presente ventajas prácticas; en particular, el tipo único contribuiría a luchar contra el principal lastre de los sistemas tributarios de la región: la evasión fiscal. No se trata de determinar el tipo adecuado para cada país, que es algo que depende de cada situación particular.

En el mismo sentido, el impuesto sobre el valor añadido (agregado) se ha implantado con éxito en muchas naciones de América Latina. Este impuesto, que presenta evidentes ventajas en términos de simplicidad, transparencia y capacidad recaudatoria, debería generalizarse en toda la región. Un objetivo realista, dadas las características de América Latina, sería implantar inicialmente un tipo único que se mantenga en un nivel moderado (en torno al 15%) para facilitar la recaudación y evitar la informalidad, al tiempo que se realizan esfuerzos para desarrollar las estructuras contables adecuadas.

Ambas reformas harían posible que, con un sistema tributario muy simplificado, la inspección tributaria pudiera dirigir sus esfuerzos, de la verificación de las declaraciones de los que pagan, hacia la entrada en la legalidad de los sectores informales y, especialmente, hacia el fraude de los grandes contribuyentes en potencia.

Reasignación del gasto público

Los niveles totales de gasto público con respecto al PIB no son especialmente elevados en América Latina, quizá con la excepción de Brasil. Sin embargo, muchos de esos países tienen un problema financiero derivado del tamaño de su sector público. Necesitan racionalizar el tamaño del Estado, redimensionarlo y establecer un Estado eficaz, austero y no capturado por intereses particulares. Un

Estado que cumpla con sus funciones esenciales: justicia, mantenimiento del orden, educación y salud básica, y que sólo en la medida que pueda financiarlas asuma otras partidas de gastos.

La prioridad en materia de gasto público no está, por tanto, en una reducción generalizada en la región y en todos los sectores del gobierno. El problema radica en una inadecuada asignación de los recursos que se traduce en un Estado atrofiado en sus funciones esenciales e hipertrofiado en múltiples ámbitos, frecuentemente superfluos y expuestos al clientelismo y la corrupción.

Entre las funciones básicas del Estado no está la intervención pública directa en las industrias extractivas, en el crédito o el sector financiero, ni en sectores industriales como reivindican corrientes populistas que propugnan un "neo-estatismo", sin tener en cuenta no sólo la experiencia internacional sobre los excesos de la intervención, sino la propia trayectoria histórica de América Latina.

Allí donde han sido acompañadas de un marco regulador adecuado y se ha implantado la libre competencia, las privatizaciones han sido uno de los grandes éxitos económicos de la última década, para consumidores y contribuyentes.

Sin embargo, uno de los peores errores en los que algunos gobiernos han caído ha sido limitarse a transferir la propiedad de empresas que operan en régimen de monopolio de manos públicas a manos privadas. Los monopolios públicos se convierten así en monopolios privados, más dañinos si cabe que los primeros. Las privatizaciones deben ir siempre acompañadas de los procesos de liberalización y regulación eficiente que garantice la competencia y la libertad de elección en los mercados privatizados. A tal efecto, debe ser un objetivo el fortalecimiento de los organismos reguladores y de la competencia, tanto de carácter horizontal como sectorial, para mejorar la calidad de su funcionamiento y reforzar su independencia funcional, operativa y decisoria.

En buena medida, los avances de la competitividad en América Latina, y por ende en el crecimiento, pasan por continuar el proceso de privatizaciones. *Sensu contrario*, la nacionalización o renacionalización de sectores económicos, supone un paso atrás que tendrá consecuencias muy negativas en el bienestar de los ciudadanos.

Apertura exterior e integración económica

La apertura e integración de las economías latinoamericanas debe proseguir en forma de acuerdos comerciales y estímulo a las inversiones extranjeras. La apertura comercial exige desmantelar aranceles, contingentes y otras barreras no arancelarias. Las economías desarrolladas, que mantienen elevados niveles de protección en numerosos sectores, comparten este reto con las economías de América Latina. Tienen mucha razón quienes desde América Latina critican a los EEUU y a la Unión Europea por su proteccionismo agrario, pero reaccionar con más proteccionismo es contraproducente y perjudica a sus propios países.

En el marco de la liberalización multilateral promovida por la Organización Mundial del Comercio (OMC), buena parte de los países de América Latina ha mantenido posiciones proteccionistas, sobre todo en la Ronda Doha. Estas posturas, herederas en parte de las estrategias de "sustitución de importaciones", ya mostraron sus consecuencias negativas para la región.

América Latina tiene mucho que ganar con un comercio libre con el resto del mundo. Y tiene mucho que perder con un proteccionismo que sólo responde a los intereses particulares de determinadas minorías y perjudica a la mayoría de los ciudadanos. El discurso proteccionista, tan antiguo como desacreditado, es hoy enarbolado por el nuevo populismo nacionalista y antiglobalizador, sin que haya dejado de ser defendido por minorías acaudaladas de viejos y nuevos oligopolistas.

La experiencia de la mayoría de los países asiáticos y de Europa Central y Oriental revela que la apertura económica y comercial al resto del mundo ha constituido un motor potentísimo de crecimiento y desarrollo. Las industrias son ahora mucho más competitivas que antes, son más innovadoras, producen y exportan más y generan mucha más renta y empleo. En este sentido no debe olvidarse la necesaria simplificación de los costes derivados de la gestión aduanera. Resulta esencial simplificar la normativa y eliminar barreras, requisitos y trámites innecesarios.

América Latina puede y debe reconsiderar su estrategia negociadora en la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y apostar por una profunda liberalización comercial de sus economías en el plano multilateral.

Pero la apertura comercial no debe contemplar únicamente la vía multilateral, pese a sus indudables ventajas. La creciente dificultad para alcanzar acuerdos ambiciosos en el marco de la OMC reclama pragmatismo.

La vía bilateral y regional, planteada con racionalidad en términos de lo que se ha dado en llamar el "regionalismo abierto", puede ser una vía positiva de avance en la dirección del libre comercio. La eliminación de barreras comerciales en el plano bilateral y regional facilita las posteriores concesiones comerciales en el ámbito multilateral.

La experiencia de países como Chile y México resulta ilustrativa. La suscripción de acuerdos para la implantación de zonas de libre comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea ofrece un balance netamente positivo en ambos casos. Los acuerdos suscritos les han permitido el acceso a estos dos enormes mercados con calendarios asimétricos de desarme arancelario.

Los países de América Latina que aún no lo han hecho deben acometer sin demora la negociación y suscripción de acuerdos bilaterales de libre comercio con sus principales socios comerciales y con los principales mercados del mundo, comenzando por la Unión Europa y los Estados Unidos. Los cambios políticos en los Estados Unidos demuestran el error de no haber aprovechado momentos más favorables a un comercio libre, que también tiene detractores poderosos en los Estados Unidos y en Europa.

Por una Organización Latinoamericana de Cooperación Económica

Entre las reformas que América Latina precisa está la implantación de un marco institucional sólido, capaz de crear confianza en los agentes económicos. El desgaste de las "marcas" conocidas y las enormes necesidades de financiación de la región, especialmente en materia de infraestructuras, aconsejan la creación de una institución nueva, que a imagen de la OCDE, heredera de la OECE que surgió de la cooperación entre Estados Unidos y Europa en la inmediata posguerra, debería ser capaz de canalizar la ayuda y orientar las políticas.

Esta Organización Latinoamericana de Cooperación Económica, sin contener elementos de supranacionalidad políticamente inasumibles

ni caer en burocracias clientelares y parasitarias, sería un instrumento para reforzar la institucionalidad y la seguridad jurídica en la región.

Tendría funciones de cooperación institucional y ejecutivas. Entre las primeras estarían la supervisión mutua y la elaboración de Códigos voluntarios en áreas reguladoras esenciales. Entre las segundas, el establecimiento de un Mecanismo Latinoamericano de Solución de Diferencias Comerciales y de un Mecanismo de Arbitraje y Mediación para Inversiones.

Otra institución de carácter eminentemente pragmático, dirigida a paliar los obstáculos físicos a la integración mediante la construcción de infraestructuras, sería un Fondo Latinoamericano de Infraestructuras, que actuaría en cooperación con instituciones de solvencia probada como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento o el Banco Mundial. La nueva OLCE podría gestionar este fondo, nutrido por los propios países latinoamericanos y por terceros países desarrollados, constituyéndose así en el núcleo de un mercado común del transporte y la energía.

Quedaría incompleto este apartado de apertura al exterior sin incluir un comentario sobre el papel económico de la emigración. Las remesas que los emigrantes latinoamericanos envían a sus países de origen han alcanzado un volumen que supera el montante de la ayuda en concepto de cooperación al desarrollo, y en algunos países a los capítulos más importantes del comercio exterior. Pero el impacto económico de la emigración no se limita a las remesas. Como muestran otros movimientos migratorios en el pasado, es previsible que cobren importancia creciente la reinversión de capitales en los países de origen, e incluso el papel de promotor económico que pueden tener los emigrantes que se han capacitado en los países de acogida. Para apoyar este proceso, así como otros vínculos empresariales entre los emigrantes y sus países de origen, sería interesante que los gobiernos tomaran la iniciativa de promover la creación de una Cámara Internacional de Empresarios Latinos.

EDUCACIÓN Y CULTURA: LAS BASES PARA UNA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO

Más arriba se han señalado brevemente los puntos fuertes y débiles de la educación en América Latina. La insuficiencia crónica de la inver-

sión en educación, especialmente científica y tecnológica, es en parte responsable del estancamiento económico de la región durante el pasado cuarto de siglo, incide en la débil competitividad de América Latina, y pone en riesgo las condiciones de su incorporación a la economía global del conocimiento.

Ahora bien, la calidad de la enseñanza no depende únicamente de la cuantía de la inversión, como muestran los estudios comparados sobre resultados educativos. Hay también cuestiones de carácter institucional que influyen en el éxito educativo. Falta en los sistemas educativos de muchos países latinoamericanos incentivos al esfuerzo, a la exigencia y a la recompensa condicionada a los resultados.

Para mejorar los sistemas educativos son precisas normas claras, eficientes y equitativas; leyes educativas ampliamente consensuadas que ofrezcan estabilidad y seguridad a las sucesivas generaciones de profesores y alumnos; planes de estudio centrados en las competencias esenciales y que preparen a los jóvenes eficazmente para incorporarse a los mercados de trabajo.

Pese a que los recursos siempre serán escasos hay que lograr objetivos ambiciosos: erradicar definitivamente el analfabetismo; garantizar la no discriminación por razón de sexo en el acceso a la educación; combatir el abandono escolar y alcanzar la escolarización plena; consolidar y elevar el nivel educativo promedio; asegurar que los alumnos brillantes no queden excluidos de la enseñanza superior; garantizar la autonomía e introducir criterios de eficiencia en la gestión de las instituciones de enseñanza; desarrollar instituciones educativas y de investigación capaces de suministrar la fuerza de trabajo adecuada al mercado y de competir con las mejores del mundo; atraer la inversión privada al sistema educativo y centros de investigación; crear las condiciones para atraer y mantener el mejor capital humano; establecer mecanismos eficaces de transferencia de los resultados de la investigación de la universidad a la empresa.

Otro déficit llamativo de la educación latinoamericana es el aprendizaje de lenguas extranjeras. El progreso económico pasa por la apertura al exterior, por el comercio y las inversiones, por el intercambio de ideas y creaciones. Para ello, hace falta un mejor conocimiento del mundo exterior, incluyendo el conocimiento de idiomas.

La responsabilidad de las mejoras educativas recae obviamente en las propias instituciones educativas y en las diferentes autoridades nacionales. Pero cualquier iniciativa debe tener como horizonte devolver a las familias el derecho y la responsabilidad de educar a sus hijos. La mejor reforma será aquella que brinde instrumentos que hagan posible el ejercicio de ese derecho.

Los países latinoamericanos poseen la ventaja de compartir un acervo académico e intelectual en buena medida común. Las organizaciones interamericanas, y muy destacadamente la Comunidad Iberoamericana, deben trabajar por construir un espacio común del conocimiento (perfilado ya por la Cumbre Iberoamericana de Montevideo).

El establecimiento de un programa similar al ERASMUS europeo de intercambio de estudiantes y profesores dentro de la Comunidad Iberoamericana contribuirá a reforzar el conocimiento mutuo y estimulará la competencia entre instituciones educativas a menudo adormecidas bajo la protección de los sistemas educativos nacionales. Alianzas y redes universitarias han de facilitar la integración de las universidades latinoamericanas con las del resto del mundo, y el acceso al conocimiento producido en el exterior y la transmisión hacia afuera de la producción científica latinoamericana.

Economía, instituciones y creatividad

El capital humano (salud más educación) es el recurso más importante de una sociedad. América Latina tiene unas perspectivas de crecimiento demográfico a medio plazo mejores que las del resto del mundo occidental. En 2010, Iberoamérica tendrá 20 millones de estudiantes universitarios. Cuando las generaciones que ahora empiezan su recorrido escolar en Latinoamérica lleguen al mercado de trabajo, sus contemporáneas en Europa, Estados Unidos o el Japón estarán en minoría. La innovación y el progreso tecnológico están estrechamente ligados a la juventud y a las ideas nuevas. La educación de los jóvenes latinoamericanos es una oportunidad que se debe aprovechar.

Otro recurso ligado a la juventud es la creatividad, y ésta es una materia prima abundante en América Latina. La nómina de creadores literarios, plásticos o musicales es inagotable, y su proyección mundial va de algún modo más allá que el peso económico y político del conti-

nente. La imagen cultural de América Latina en el mundo es fuerte y atractiva, y está basada tanto en el patrimonio heredado como en el vigor de las distintas manifestaciones nacionales de arte popular, así como en la excelencia y la modernidad de sus artistas de vanguardia.

Ahora bien, la creatividad es un bien que hay que cuidar y alimentar. No surge y se mantiene por generación espontánea. Se deben crear las condiciones para que sea fructífera, mediante una educación de calidad en general, y, en particular, mediante una formación artística excelente, que sea capaz de transmitir las tradiciones artísticas a las nuevas generaciones y capacitarlas para nuevas formas de creación. Esta es una misión de los gobiernos, de las instancias de cooperación iberoamericana y de la sociedad civil; de todos aquellos que tienen un papel en la educación. Pero también es importante establecer un marco legal y fiscal que estimule la creación y la producción de cultura, y esta es una misión propia de las instituciones políticas, encargadas de promulgar y de hacer cumplir las leyes. A este respecto, se calcula que la tasa de piratería en América Latina (no sólo en las industrias culturales, sino en otras industrias que generan derechos como los programas informáticos) alcanza el doble del promedio mundial.

Una forma eficiente de promover la creación es garantizar a los creadores que obtendrán rendimientos por su trabajo, por medio de leyes de propiedad intelectual claras y efectivas. La existencia de un mercado cultural transatlántico consolidado, basado en gustos y tradiciones culturales compartidas, es una buena razón para acercar la legislación concerniente a los derechos de autor, y también para estimular los intercambios comerciales y el desarrollo de las industrias culturales en todos los países de la Comunidad Iberoamericana. En este sentido también es necesaria la creación y aplicación efectiva de un sistema común de protección de marcas y patentes.

La industria editorial “de ida y vuelta”, el mercado discográfico y las giras de músicos; el cine; la escena teatral, las visitas de académicos e intelectuales: forman la base para un desarrollo de las industrias culturales. Eliminar las trabas al comercio cultural, al igual que en otros sectores de la economía, sólo puede traer beneficios para dichas industrias, al favorecer a las más competitivas.

Con la Carta Cultural Iberoamericana, adoptada en la cumbre de Montevideo (noviembre 2006), los países iberoamericanos han

dado un tímido paso en estas direcciones, al reconocer como uno de sus fines el de "facilitar los intercambios de bienes y servicios culturales en el espacio cultural iberoamericano", y al declarar como ámbitos de aplicación el de los derechos de autor y el de la educación artística.

La Carta Cultural hace especial referencia a la llamada abreviadamente Convención de la Diversidad Cultural, adoptada en la UNESCO por una gran mayoría de sus países miembros, incluyendo la totalidad de los países europeos y latinoamericanos. Existe un consenso mayoritario sobre la necesidad de defender la diversidad en su dimensión de conservación y difusión del patrimonio cultural universal. También es importante fomentar la diversidad en la creación como expresión de la propia diversidad humana, de las diferencias que presentan individuos y comunidades. Reconocer la valía de las diferentes expresiones culturales, más allá de la consideración personal que nos merezca una u otra, es un ejercicio elemental de tolerancia y debería permitir, además, una más fácil convivencia –y una mejor integración– de las minorías con las corrientes mayoritarias de las diferentes sociedades, al proporcionarles un prestigio social negado a menudo por mayorías excluyentes o por gobiernos identitarios.

Sin embargo, la diversidad cultural es utilizada a menudo para fines que no tienen nada que ver con la libertad y la tolerancia. Con el pretexto de defender la diversidad se justifican excepciones a los derechos humanos como rasgos propios de esta u aquella cultura autóctona o tradición nacional. Se invoca la diversidad para encubrir dictados de gobiernos empeñados en decidir sobre las vidas de sus ciudadanos, limitando el acceso a las ideas o las creaciones que vienen de fuera, o para profundizar en políticas identitarias. La palabra diversidad se emplea también para legitimar cuotas de programación, proteccionismo aduanero para industrias culturales o subvenciones para creadores afines o industrias ineficientes.

Se argumenta que la protección es la única manera de contrarrestar la uniformidad cultural planetaria propiciada por las grandes multinacionales de la cultura o la "mano invisible" del mercado global, y de conservar las culturas pequeñas o minoritarias. Pero el propio concepto de cultura no es uniforme o estático. No hay cultura perfectamente pura, salvo las culturas muertas, y no es cierto que el aislamiento preserve el valor de una cultura o civilización dada; al contrario, son la

apertura, el intercambio y la adaptación a los nuevos tiempos y los avances técnicos los que mantienen viva y pujante una cultura. A menudo, la defensa de la diversidad, por bienintencionada que sea, termina siendo un obstáculo más al acceso de las minorías a la educación, a la información, a las demás culturas.

La Carta Cultural Iberoamericana supone un paso en el reconocimiento de la comunidad cultural y sienta las bases para ulteriores avances en el terreno de la cooperación cultural, que puede considerarse fructífera en el ámbito iberoamericano gracias a programas como Ibermedia, Ilimita, Abinia, Acerc, etc. Ahora bien, será un documento vacío de contenido si no se avanza en las cuestiones que, más allá de la retórica y las buenas palabras, tienen una dimensión concreta y efectiva para la formación de una auténtica comunidad cultural iberoamericana: la eliminación de las trabas al comercio de productos culturales; la promoción de los intercambios culturales y educativos en todos los sentidos; el refuerzo de la cooperación académica, científica, en el campo de la creación y de la innovación; la creación de condiciones para una creación libre y para la aparición de nuevos creadores, en especial por medio de una educación artística de calidad; una eficiente protección de la propiedad intelectual; el desarrollo de marcos institucionales que favorezcan la aparición de nuevos modelos de negocio en el contexto de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información. Si de lo que se trata es de fomentar la creatividad latinoamericana y hacer de ella un factor positivo de desarrollo económico, las recetas son conocidas: búsqueda de la calidad en la educación; eliminación de trabas comerciales; y seguridad jurídica para los derechos de la propiedad intelectual.

Sobre todo, la cooperación iberoamericana debería evitar abrigar o justificar políticas que persiguen controlar la vida cultural de los ciudadanos o condicionar su libertad de elección, a menudo bajo el pretexto de defender la diversidad o de protegerse de los supuestamente perniciosos efectos de la “globalización”, es decir, del acceso cada vez más fácil y barato a la información y los productos de todo del mundo. La diversidad cultural en América Latina es innegable y es un tesoro; tiene un valor equiparable a la libertad porque en última instancia se basa en la libertad individual de elección; elección del libro que se lee, el cine que se ve o la música que se escucha. La mejor manera de defender la diversidad es, por lo tanto, defender la libertad misma.

La dimensión económica de la comunidad lingüística

El español y el portugués son elementos constitutivos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Los dos grandes idiomas proporcionan cohesión interna a las naciones iberoamericanas, unen entre sí a los países de ambos márgenes del Atlántico y los conectan con el resto del mundo. Respectivamente, las dos comunidades lingüísticas han trabajado por mantener y potenciar los vínculos lingüísticos; la hispana, por medio de la Asociación de Academias de la Lengua y los Congresos Internacionales, entre otras iniciativas; la lusa, a través del Instituto Internacional da Língua Portuguesa. Los organismos de cooperación iberoamericana también han reconocido la importancia de la proximidad lingüística y han saludado las iniciativas destinadas a reforzarla, así como aquellas tendentes al aprendizaje recíproco de ambas lenguas.

Además de su importancia cultural y política, la pertenencia a una amplia comunidad lingüística tiene también una dimensión económica. En el caso del español, esta dimensión se basa en una pujante realidad demográfica, que lo sitúa entre las cuatro lenguas del mundo con mayor número de hablantes (a la par con el inglés y el hindi, y sólo por detrás del chino). Como lengua internacional, el español presenta una serie de rasgos distintivos: es una lengua en expansión demográfica desde hace siglos (especialmente en América y durante el siglo XX); posee una amplia difusión geopolítica (es oficial en 20 países) y es geográficamente compacta (la mayor parte de los países hispanohablantes ocupa territorios contiguos en el continente americano, creando una de las áreas lingüísticas más amplias del mundo); es relativamente homogénea (presenta un riesgo débil de fragmentación); y entre sus variedades se da una alta comunicatividad (bajo índice de diversidad). Además, cumple la función de lengua vehicular de un variado conjunto de comunidades lingüísticas.

La imagen que el español tiene actualmente en un plano internacional es de unidad, de fuerza cultural y de expansión demográfica y económica. El inglés y el español son actualmente las lenguas europeas más extendidas del mundo. La vitalidad cultural de España y de la América Hispana le ha proporcionado un atractivo mundial que se traduce en una creciente demanda de su aprendizaje como lengua extranjera. El crecimiento económico de los países hispanohablantes y la influencia creciente de la comunidad hispana

en Estados Unidos ha contribuido también al auge de los estudios de la lengua y la cultura hispánica, ante la perspectiva de usos profesionales específicos.

Los expertos vienen señalando las ventajas económicas que ofrece a las empresas, a los profesionales y a los estudiantes, pertenecer a una gran comunidad lingüística: facilita la movilidad laboral, reduce ciertos costes de transacción para las empresas multinacionales, allana el camino para las inversiones y los contactos comerciales. La lengua delimita también el alcance de algunos mercados, como los de las industrias culturales y de la comunicación o los servicios educativos, que al hacerse grandes crean economías de escala y grandes corporaciones capaces de competir, a su vez, en otros mercados mayores en condiciones de igualdad.

La lengua española cuenta ya con esta amplia comunidad lingüística y con algunas de estas ventajas, que aseguran su posición entre las grandes lenguas del mundo durante largo tiempo. Latinoamérica, y en especial los países de habla hispana, tiene en ella un gran recurso para sus relaciones internas y para su proyección en el resto del mundo. Poseer una lengua internacional puede ayudar a los países en su desarrollo económico, al facilitar su acceso al mundo exterior; al mismo tiempo, el progreso de los países hispanohablantes reforzará el auge del español, si crece el poder adquisitivo de los hispanohablantes y aumenta el atractivo internacional de sus mercados. En este círculo virtuoso de la lengua y la economía, las instituciones tienen también un papel importante: cuidar la lengua a través de todo el recorrido educativo, desde sus primeros pasos en la educación básica, hasta las fases más avanzadas de la investigación, el desarrollo de la norma, el mantenimiento de la unidad comunicativa.

INTEGRACIÓN: UN OBJETIVO DE GEOMETRÍA VARIABLE

La integración es un objetivo de geometría variable. Tiene distintos contornos geográficos: el hemisférico, el latinoamericano, el subregional, el iberoamericano. Todos ellos son positivos si persiguen fomentar el libre comercio y la cooperación transnacional; negativos si se entienden como clubes excluyentes, limitadores del mercado, como instrumentos para una hegemonía unilateral, o para desestabilizar la región.

En este informe se propugna favorecer una mayor integración en el contexto latinoamericano (acuerdos comerciales subregionales), con el resto de América, con el exterior (anclaje en Occidente); y el reforzamiento de la comunidad iberoamericana. A menudo cunden el desengaño y la impaciencia por la lentitud de los procesos latinoamericanos de integración; los jugadores cambian de campo y se intercambian los peones. Pero tienen una hechura. A partir de esta geometría variable, la unión hemisférica tiene una importante fuerza de atracción por las oportunidades para el progreso que ofrece.

También tiene la integración distintos planos: económico, político, de seguridad.

En el aspecto económico se ha hecho referencia ya a una OCDE latinoamericana (OLCE). Se trata de sustituir marcas dañadas como el ALCA por nuevos foros interamericanos, siguiendo el ejemplo de la OCDE de la posguerra europea, con un doble objetivo: canalizar adecuadamente la ayuda financiera externa, estableciendo mecanismos de evaluación y control para una mayor eficiencia de la misma, y constituir un centro de inteligencia económica que promueva las buenas prácticas en las políticas públicas latinoamericanas.

América Latina debe incorporarse a la cooperación transatlántica entre Europa y América del Norte, en el marco de las propuestas de FAES relativas a un Área Atlántica de Prosperidad. Propuesta complementaria a la suscripción de acuerdos bilaterales tradicionales de libre comercio en mercancías y servicios, el objetivo de incorporarse al Área Atlántica de Prosperidad sería eliminar las barreras no arancelarias al comercio y la inversión que permanecen en muchos sectores productivos, sobre todo en el campo de los servicios.

América Latina debe cooperar en materia de seguridad y lucha contra el terrorismo internacional junto a Europa y América del Norte, mediante la creación de una asociación estratégica entre la OTAN y Colombia. Asimismo con aquellos otros países latinoamericanos que deseen sumarse a ella. Colombia ha sido castigada dentro de su territorio por el terrorismo. La democracia colombiana ha dado muestras de decisión para enfrentarlo. Occidente debe demostrar que aquel país que luche contra el terrorismo no estará solo.

Fomentar el vínculo entre América Latina-América del Norte-Europa en el plano de la sociedad civil mediante la creación de un foro triangular, Foro Atlántico, que reúna institutos de investigación, fundaciones políticas, colegios profesionales, asociaciones religiosas. En este sentido también proponemos la Fundación de una cátedra de estudios atlánticos para fomentar los estudios sobre las relaciones entre las Américas y Europa, y las posibilidades de profundizar y estrechar estas relaciones. Podría tener sede itinerante o múltiple.

Con el fin de aprovechar también las oportunidades que ofrece el rápido desarrollo de la cuenca del Pacífico y trasladarlas a las relaciones iberoamericanas proponemos la creación de un Foro empresarial triangular. Los lazos transatlánticos no deben ser excluyentes, y los países latinoamericanos que tienen ribera con el Pacífico pueden desempeñar en organizaciones como la APEC un papel de interlocutor de la región semejante al que Portugal y España ejercen en la Unión Europea. Esta cooperación triangular pondrá el acento en las relaciones empresariales.

ESTADOS UNIDOS: ACTOR INSUSTITUIBLE, AGENTE IMPULSOR

En el plano hemisférico, las claves de la integración latinoamericana y de su anclaje en el mundo occidental pasan por las complejas relaciones con los Estados Unidos.

Estados Unidos tiene una larga tradición en la defensa de la democracia y la libertad. América Latina ha podido sentir esta influencia ya desde la emancipación de las jóvenes repúblicas, si bien es cierto que durante el S. XX, en no pocas ocasiones, ha habido complacencia, cuando no complicidad, con dictaduras latinoamericanas y con regímenes corruptos que han empobrecido el subcontinente.

Su compromiso, hoy en día, con la libertad y los derechos fundamentales lo sitúa como un garante activo de estos valores en todo el mundo.

La historia del último siglo, en el caso europeo, así nos lo demuestra. La actuación de los Estados Unidos fue fundamental

para acabar con los dos peores sistemas totalitarios que ha vivido la humanidad: el nacional socialismo y el comunismo. Europa occidental en los años 40, Europa oriental en los 90.

El proceso de integración europea es incomprensible sin el papel de EEUU como agente externo. En estos primeros años del siglo XXI, EEUU ha reafirmado su responsabilidad con la democracia como valor universal y ha hecho de la extensión de la democracia y la libertad un eje principal de su política exterior, al embarcarse en una batalla en Oriente Medio con los mismos fines.

El compromiso de EEUU con la promoción de la democracia, tan activo en otras partes del mundo, no debe descuidar una parte de Occidente donde el sistema democrático, hoy prácticamente generalizado, necesita refuerzos frente a la amenaza populista que lo acecha. La pobreza y la marginalidad suponen un peligroso caldo de cultivo para gobiernos corruptos y tendencias totalitarias.

EEUU debe asumir el papel de agente impulsor de "las Américas", concepto que integra a América Latina con la primera potencia mundial y el Canadá.

Los tratados de libre comercio celebrados entre países de la región con EEUU han demostrado ser muy positivos en términos económicos. Sin embargo, es necesario impulsar además una mayor integración intercontinental, que vaya más allá de acuerdos comerciales.

Supondría un avance fundamental para los países latinoamericanos contar con una ayuda similar a lo que supuso el Plan Marshall para Europa. Un proyecto liderado por los Estados Unidos, que sería el agente impulsor, y que cuente con la participación del mundo desarrollado. El decidido respaldo español en Europa es fundamental también.

Ayuda, sin embargo, condicionada y exigente. Este apoyo debe estar sujeto a la consecución de unos estándares mínimos de democracia efectiva, respeto por las libertades individuales, defensa del Estado de Derecho, fortalecimiento institucional y seguridad jurídica. Indudablemente, la causa del éxito de las naciones se debe a la institucionalidad; sin ella no hay desarrollo sostenible. El rol de Estados Unidos a la hora de inyectar institucionalidad en la región es esencial.

En relación con América Latina, los EEUU tienen que promover una reflexión acerca de las políticas de desarrollo. Transformar al "beneficiario pasivo" de la cooperación en un verdadero ciudadano activo que sea actor preponderante dentro de la sociedad civil, para favorecer el fortalecimiento institucional. La revisión de las políticas de ayuda mejorará la eficacia de éstas, y permitirá la consecución de los objetivos para las que fueron creadas. De esta manera se asegurará que un país que abra sus puertas al mundo y que realice una apertura de sus mercados cuente con las infraestructuras y recursos humanos suficientes para ello.

Los inversores en la región están haciendo una división entre países que apuestan por la seguridad jurídica y países que no. La ayuda al desarrollo debe tomar ejemplo de esta distinción selectiva llevada a cabo por la empresa privada, y condicionar sus ayudas a estos mismos criterios.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta el mundo de las percepciones en la región. Así, por ejemplo, predomina el sentimiento de que la relación que pretende EEUU con América Latina quiere ser meramente comercial; que Estados Unidos, centrado en Oriente Medio, ha desatendido a sus vecinos del Sur del continente; y que el ALCA es rechazado de pleno por la mayoría de los países latinoamericanos. Estas impresiones están fuertemente arraigadas en la sociedad latinoamericana y ejercen una influencia decisiva en su opinión pública. Sin embargo, a veces no tienen una correspondencia con la realidad.

Los países latinoamericanos que cuentan en la actualidad con un Tratado de Libre Comercio con EEUU son México, (NAFTA), Chile (TLC Bilateral), República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (CAFTA). Además, los países que están negociando también un acuerdo de libre comercio, son Colombia y Perú (estos dos con Acuerdos de fomento del comercio ya firmados), Costa Rica, Bolivia, Ecuador y Panamá. Uruguay, por otra parte, acaba de aprobar un tratado bilateral de inversión.

El antiamericanismo es muchas veces utilizado para explicar todos los males de Latinoamérica. Como escribió el pensador venezolano Carlos Rangel, en ocasiones la impopularidad de EEUU sirve de chivo expiatorio por el relativo fracaso de Latinoamérica con respecto al Norte del continente: "Sería necesario un impensable autoanálisis colectivo para que los latinoamericanos pudieran mirar de frente las

causas de ese contraste. Por eso, aun sabiendo que es falso, todos los dirigentes políticos, todos los intelectuales latinoamericanos están obligados a decir que todos nuestros males encuentran explicación en el imperialismo norteamericano"[11].

Este sentimiento antiamericano tiene una enorme influencia en la sociedad de América Latina. Según el Latinobarómetro de 2005, el 61% de los latinoamericanos tiene "poca o ninguna confianza" en Estados Unidos. El rechazo a Washington ha dañado marcas como el ALCA, que son concebidas como propuestas del "imperialismo americano". Quizá sea necesario abandonar estas denominaciones gastadas y, para favorecer los procesos de integración, utilizar los ejemplos exitosos que han tenido aquellos países de la región que estrechan vínculos con EEUU.

El ejemplo mexicano ilustra esta idea. Según un informe del Banco Mundial[12], el NAFTA ha acercado a México a los niveles de desarrollo de sus socios comerciales. Las exportaciones globales de México hubiesen sido alrededor de un 25% menores y la inversión extranjera directa (IED) un 40% menor sin el NAFTA. Así mismo, la transferencia tecnológica desde los EEUU a México se aceleró a tal punto que el tiempo requerido para la adopción de nueva tecnología se redujo a la mitad del que tomaba antes del TLC. También contribuyó a la reducción de la pobreza y a la generación de empleos y mejora de su calidad. En conjunto, el ingreso por habitante en México hubiese sido entre un 4% y 5% menor a fines del 2002 si no se hubiera implementado el acuerdo.

Datos muy parecidos se pueden aplicar a Chile tras la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU. Las exportaciones de este país a EEUU el año 2005 fueron un 38% superiores a las del año anterior, y un 80% superiores al 2003. Las importaciones crecieron en 2005 un 39,4% respecto del año anterior y un 88% respecto del 2003[13].

En la actualidad, 40 millones de personas con fuertes vínculos con América Latina viven en los Estados Unidos. Este fenómeno migratorio, de evolución creciente, constituye un vínculo añadido entre los

---

11 Carlos Rangel, *Del buen salvaje al buen revolucionario*, Monte Ávila, Caracas, 1976.
12 "Lecciones del tratado de Libre Comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe (2003)".
13 Cámara Chileno Norteamericana de Comercio (AmCham).

EEUU y Latinoamérica. La trascendencia de esta relación supone una gran oportunidad para que las dos partes estrechen sus lazos sociales y económicos. El envío anual de cerca de 50 mil millones de dólares a sus países de origen es también un activo para aprovechar, canalizando esas sumas de dinero en actividades comerciales y en emprendimientos fructíferos para la región.

Esta convivencia en territorio estadounidense tiene dos vertientes positivas. Por una parte puede ayudar a revertir el antiamericanismo presente en América Latina. Por otra, la integración de la comunidad latina puede enriquecer la morfología social de Estados Unidos. Además, el ejemplo de los latinoamericanos que han tenido éxito en EEUU es un estímulo y un aviso para América Latina. Supone la constatación de que con las condiciones adecuadas de seguridad jurídica e institucionalidad, los latinoamericanos compiten y triunfan. Si los países de la región gozaran del respeto por la libertad y el Estado de Derecho de su vecino del Norte, sus ciudadanos podrían mejorar sus niveles de bienestar como lo consiguen sus compatriotas en EEUU.

UNIÓN EUROPEA: EXPORTANDO SEGURIDAD Y DEMOCRACIA

La Unión Europea es el otro pilar en el que se apoya el edificio occidental. ¿Cómo puede América Latina buscar una relación más sólida con Europa, que revierta en los objetivos de integración y de consolidación de la democracia en la región? Y, a la inversa, ¿cómo puede contribuir la Unión Europea, como bloque político y comercial, a exportar eficazmente seguridad y democracia a América Latina?

A pesar de las raíces europeas de la región, pocos avances se dieron en las relaciones entre Europa y América Latina hasta el ingreso de España y Portugal en la Unión Europea. La eficacia de las cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe está por demostrar; pero es preciso reconocer el valor que añaden a la densa red de relaciones bilaterales entre las naciones europeas y las latinoamericanas.

La Unión Europea carece del peso de los Estados Unidos, pero tiene “poder blando”: capacidad de influir mediante el ejemplo y la cooperación. Por ser el modelo de integración regional con más éxito, conviene tomar buena nota de las fórmulas que se han apli-

cado en el proceso de construcción europeo, aunque deberán adaptarse a la idiosincrasia del continente americano.

La Unión Europea está en condiciones de ejercer su influencia para atraer América Latina a modelos de gestión occidentales y rebajar los aventurismos políticos.

En el aspecto económico, la Unión Europea puede proceder a la revisión, en coordinación con los Estados Unidos, de las políticas de ayuda al desarrollo, tanto las propias como las de los organismos multilaterales, para mejorar su eficacia.

Si se trata de combatir la pobreza, hay que hacerlo allí donde se encuentra ésta, y los estudios más serios demuestran que más de la mitad de los seres humanos que se encuentran en situación de pobreza o de extrema pobreza, viven en países de renta intermedia. La política de ayuda al desarrollo no puede guiarse por abstracciones contables y limitarse a los "países menos desarrollados", sino perseguir los objetivos que se plantea –reducción de pobreza, acceso a la educación o a la salud– sin prejuicios ni rigideces doctrinales.

La cooperación con los países de renta intermedia, que son la mayoría de los latinoamericanos, debe ser muy exigente en cuanto a "estándares" democráticos y combate a la corrupción y procurar, en primer lugar, el avance en el fortalecimiento institucional.

La cooperación en materia educativa, sobre todo en educación superior, es uno de los campos en los que la UE puede ser más eficaz a la hora de ayudar a América Latina a disponer de personas preparadas para contribuir al desarrollo de sus respectivos países.

La Unión Europea, al igual que los Estados Unidos y otras naciones desarrolladas, deberían plantear respecto de América Latina un programa muy ambicioso de becas universitarias y de postgrado, así como estadías en puestos de gestión y de la administración.

Europa ha apostado por favorecer la integración regional. En esta línea, debe apoyar la creación de nuevas "marcas institucionales", en coordinación con los Estados Unidos. Al mismo tiempo, y sin menoscabo de su apoyo a los procesos regionales ni del diálogo multilateral, debe tomar buena nota del éxito de los acuerdos bilaterales sus-

critos con países individuales de la región (México, Chile), y extender estos acuerdos a las naciones más proclives, por su situación económica y sus vínculos culturales con Europa, a una mayor cooperación transatlántica. Es una obligación moral de Europa, y va en su interés directo, mejorar las condiciones del comercio con América Latina.

ESPAÑA: CONSTRUYENDO LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

España tiene, como ningún país europeo, la doble condición europea y americana. Esta característica ha hecho de España, desde su ingreso en la Unión Europea, el principal interlocutor e impulsor de las relaciones entre Europa y sus socios iberoamericanos. Éstos no hallarán mejores valedores de una agenda europea para América Latina que España y Portugal; al mismo tiempo, este papel da un peso específico a los dos países ibéricos en el escenario europeo.

El refuerzo de la proyección atlántica ha sido uno de los mayores logros de la política exterior española. Hasta hace poco, este elemento ha permitido un diálogo privilegiado con los Estados Unidos en una triangulación que podría haber continuado de forma muy fructífera. Para recuperar esa capacidad y desarrollarla en todo su potencial es necesario, previamente, un amplio acuerdo entre las principales fuerzas políticas españolas.

Restablecimiento de los consensos básicos

La primera condición para que España desempeñe un papel positivo en América Latina es, seguramente, el restablecimiento de algunos consensos básicos en la política exterior. Estos consensos deben basarse tanto en los principios democráticos (Estado de Derecho, libertades fundamentales, legalidad internacional) como en los intereses de España y sus ciudadanos. España debe reclamar sin ambages el cumplimiento de aquellos principios y el respeto de los acuerdos internacionales que afectan a sus intereses.

Después de trabajar mucho y bien por el restablecimiento de regímenes democráticos en América, España no puede permitirse el descrédito que supone el acercamiento a regímenes autoritarios y represivos. El contagio del lenguaje populista no hace ningún bien a los

intereses españoles, ni a nuestro prestigio ante los socios europeos, ni ante los latinoamericanos que se esfuerzan por salir del caudillismo y el populismo.

Una política de Estado requiere evitar movimientos pendulares. No se puede pasar de denunciar una situación grave en Venezuela a considerarla aceptable después de un cambio electoral. No es razonable sustituir una política de respaldo a la seguridad en Colombia por otra de apoyo a regimenes populistas y desestabilizadores, con venta de armas incluida. El cambio de la política respecto de la dictadura en Cuba, con su efecto en la posición común europea –por ejemplo, en la situación de los disidentes– sólo ha contribuido a desacreditar el liderazgo español.

El consenso debe basarse en algo tan simple como propugnar para todo los países de América Latina lo mismo que deseamos para España: democracia plena, economía próspera e inserción activa en el mundo.

El futuro de las Cumbres Iberoamericanas

La Comunidad Iberoamericana está constituida por 22 naciones soberanas en dos continentes. Aunque toma forma por primera vez en Guadalajara (México) en 1991, se trata de una comunidad preexistente de 600 millones de personas en América Latina y en la Península Ibérica. Se fundamenta en unos valores compartidos, dos lenguas de amplia difusión internacional, vínculos históricos, culturales y afectivos e intereses comunes actuales y crecientes.

En su historia común confluyen las culturas originarias americanas y las provenientes de Europa, con aportaciones de otros lugares, en un mestizaje único, de gran riqueza y variedad.

Sobre esta realidad los Jefes de Estado y de Gobierno de los 21 "Estados soberanos de América y Europa de Lengua Española y Portuguesa", decidieron constituir la Conferencia Iberoamericana y reunirse en lo que se conoce como Cumbre Iberoamericana, que desde entonces se ha celebrado cada año en distintos países iberoamericanos.

La Conferencia Iberoamericana se ha consolidado como el catalizador político de lo iberoamericano. Al amparo de las Cumbres, se ha

ido formando un tejido muy tupido de reuniones, contactos, programas y proyectos de la más distinta especie, tanto en el ámbito de la acción gubernamental como en el de la sociedad civil iberoamericana.

Esta eclosión de lo iberoamericano, estimulada por las Cumbres, llevó a la Conferencia Iberoamericana a dotarse de instrumentos para facilitar su propio funcionamiento y la cooperación entre sus miembros.

La XII Cumbre de Bávaro (República Dominicana, 2002) y la XIII Cumbre de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia, 2003) decidieron, por iniciativa española, dar un salto cualitativo importante en el proceso de institucionalización de las Cumbres, mediante la creación de una Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), organismo internacional con sede en Madrid, como órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo de la Conferencia Iberoamericana.

La aparición formal de la SEGIB ha supuesto un antes y un después en el horizonte de las Cumbres. El dinamismo del Secretario General Iberoamericano ha permitido en pocos meses poner en marcha un intenso programa de trabajo.

En cada uno de estos apartados, la actividad realizada por la SEGIB ha sido muy notable. El proceso iniciado en 1991 en Guadalajara dispone ahora del órgano de apoyo institucional que necesitaba.

La Comunidad Iberoamericana tiene por delante un camino que recorrer hacia una mayor integración de sus países miembros y contribuir de ese modo a construir una sociedad internacional más próspera y estable. Algunas condiciones se tienen que cumplir para seguir avanzando por este camino.

En primer lugar, el apoyo a la SEGIB y al Secretario General Iberoamericano por parte de los Gobiernos es condición necesaria para el fortalecimiento de la Conferencia Iberoamericana y de las Cumbres. Sin la confianza de los Gobiernos y los medios adecuados para llevar a cabo sus funciones y los mandatos que se le encomienden, será difícil que la SEGIB pueda demostrar su utilidad en la práctica.

Entre todos los Gobiernos iberoamericanos, el de España debe continuar siendo el apoyo más firme de la SEGIB. Desde sus inicios,

España ha apoyado la creación de un espacio iberoamericano y ha promovido o apoyado todas las iniciativas tendentes a su profundización.

En segundo lugar, hay que seguir avanzando en la línea de mejorar el sentido político y práctico de las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno en las Cumbres, conseguir una mayor participación de todos los países latinoamericanos en las Cumbres y avanzar hacia un sistema de adopción de decisiones que no se limite a la redacción de declaraciones neutras y requiera una auténtica negociación política. Las Cumbres deben sugerir a las reuniones ministeriales sectoriales unas grandes líneas u objetivos hacia los que avanzar, y recibir cada año los informes de esos avances y propuestas concretas y prácticas.

En tercer lugar, la integración de la sociedad civil iberoamericana en el proceso debe ser una prioridad de la SEGIB y de las Cumbres. La SEGIB deberá ultimar una relación de todas las fundaciones y asociaciones profesionales, privadas, públicas o semipúblicas de ámbito iberoamericano y, en lo posible, tratar de coordinar su actuación vinculándolas al proceso de las Cumbres y a los objetivos de la Conferencia Iberoamericana.

Por último, las Cumbres deben avanzar proponiendo nuevas iniciativas en los campos político, económico, social y cultural, que refuercen las bases del proyecto común iberoamericano y que sean, en todo caso, compatibles con el acervo iberoamericano definido en el conjunto de documentos de las dieciséis Cumbres celebradas hasta la fecha.

La Comunidad Iberoamericana de Naciones es una comunidad de lengua y cultura; pero también lo es de Derecho. Existe una gravitación creciente hacia el modelo jurídico angloamericano, debido a la fuerte influencia de los Estados Unidos en la región. Esta influencia no debería ser incompatible con la búsqueda de mecanismos para reforzar la Comunidad Iberoamericana de Derecho, una realidad heredada del pasado común y plenamente vigente.

En este ámbito del Derecho, la Comunidad Iberoamericana debería avanzar en la formación de un núcleo creciente de legislación armonizada; fomentar las redes de juristas especialistas (civilistas, penalistas, etc.) con el fin de trabajar en codificaciones comunes; impulsar

programas de formación e intercambio de jueces y abogados. A título de ejemplo, baste pensar en las ventajas prácticas de armonizar legislaciones en materia mercantil a los efectos de aumentar la seguridad jurídica de las inversiones transnacionales.

En esta tarea se debe contar con instancias ya existentes como la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados, cuya labor eficaz puede ser de gran utilidad para sentar las bases de un acervo normativo iberoamericano a partir de las decisiones de las Cumbres y con el concurso de la comunidad jurídica.

En lo político, las nuevas iniciativas deberán tener presente, no sólo de forma retórica, la voluntad declarada repetidamente por las Cumbres de fortalecer la democracia en Iberoamérica, respetar el Derecho y proteger los derechos humanos y las libertades civiles.

En el campo de la gobernabilidad la Comunidad Iberoamericana ofrece un marco que tiene ventajas comparativas para impulsar el fortalecimiento de los partidos políticos, la formación de cuadros y el intercambio de ideas y experiencias en administración y políticas públicas. Para ello se podría plantear la creación de una escuela de gobierno de alto nivel o de una cátedra de ciencia política con el apoyo de las universidades. En estas tareas hay que contar con el compromiso de las fundaciones de los partidos más veteranos y reforzar la labor de entidades como la Fundación Carolina en el terreno de los intercambios educativos.

La Comunidad Iberoamericana debe plantearse con prudencia, pero con decisión, establecer vínculos especiales con los Estados Unidos aprovechando la oportunidad que ofrece la existencia de comunidades pujantes latinoamericanas en América del Norte. Igualmente sería interesante establecer relaciones institucionales entre la Conferencia Iberoamericana –a través de la SEGIB– y los países del Caribe anglófono del CARICOM.

La Cumbre Iberoamericana debería instruir a los Embajadores iberoamericanos acreditados en terceros países a reunirse periódicamente para intercambiar información sobre asuntos de interés común, apoyarse mutuamente y promover iniciativas conjuntas. Esta medida daría una visibilidad habitual a la Comunidad Iberoamericana y fomentaría la cooperación política entre sus miembros.

El fenómeno de las migraciones no puede ser ajeno al ámbito iberoamericano. Sería interesante promover iniciativas en materia de convenios de seguridad social, contratos laborales y movilidad laboral intracomunitaria.

PERSPECTIVAS CUBANAS

El hecho de dedicar una atención especial en un trabajo sobre América Latina a Cuba es ya de por sí una anomalía, como lo es la enorme producción intelectual y académica que generan la isla y su futuro.

La causa principal de esta atención desmesurada por Cuba es la persistencia de un régimen totalitario con la figura de Fidel Castro al frente. Durante unos años, luego del derribo del muro de Berlín, la dictadura pareció abocada a elegir entre la definitiva incorporación a la corriente democratizadora y la irrelevancia. Sin embargo, la reciente aparición de aliados provistos de recursos petroleros han dado un nuevo protagonismo al problema cubano.

Pero el líder omnipresente durante cerca de 50 años terminará por faltar y a partir de ese día las cosas serán, a buen seguro, de otro modo. Esta eventualidad se viene preparando fuera y dentro de Cuba desde hace tiempo, pero la resistencia física y el empecinamiento ideológico de Castro han dejado obsoletos la mayoría de los escenarios trazados, que además han de adaptarse a las nuevas circunstancias internacionales.

Esto plantea la cuestión de qué hacer entre tanto, y qué hacer el día después. Para dar respuesta a estos interrogantes hay que tratar de comprender lo que ocurre en Cuba y reconocer las limitaciones que cualquier actuación externa puede tener sobre un régimen tan enquistado en el país.

El hermetismo del régimen se combina con la incapacidad de la oposición de plantear ningún desafío al Gobierno, pues está encarcelada, dividida, infiltrada y vilipendiada. Castro sabe bien que es preferible tomar medidas drásticas como en 2003, que dejar que crezca el germen del descontento. El futuro de Cuba dependerá en buena medida de la reacción de su sociedad ante el cambio, y en esto todo son especulaciones. El descontento social, la irritación ante la falta de

expectativas, la relación de buena parte de la población con el extranjero, el grado de formación superior a la media regional, etc. abogarían por un cambio profundo en el que se plantee un nuevo escenario de apertura y de democracia. Por otro lado, el temor a lo desconocido, la costumbre, la falta de estímulos y de referentes para el cambio, el ejército, el partido comunista, etc., son elementos con los que se jugará para que todo quede igual.

En el terreno económico, tras muchos años de penurias económicas, el castrismo ha encontrado un equilibrio entre la mínima apertura imprescindible a la inversión extranjera y el control de una economía de Estado, que obedece antes a criterios políticos que económicos. El nuevo mercado energético mundial, la posibilidad de encontrar petróleo en el Golfo de México y una sociedad acostumbrada a vivir con lo imprescindible, permiten aventurar un mantenimiento de la viabilidad económica de la isla en los próximos años.

En el plano internacional, tras las dificultades de Castro hasta el año 2000, reflejadas en su soledad durante la cumbre iberoamericana de Panamá, Cuba ha ido reconstruyendo una red de apoyos internacionales que le permite afrontar el futuro con más tranquilidad que nunca. La alianza revolucionaria (Venezuela, Bolivia y Ecuador) junto con la benevolencia de otros gobiernos populistas, la ayuda lejana de la China y la India y la pasividad de la Unión Europea permiten al régimen concentrar de nuevo toda su acción exterior en la pugna con los Estados Unidos, eje constante de la política exterior cubana.

Existen unas realidades en Cuba sobre las que habrá que reflexionar y que podrían contribuir a modelar el futuro de Cuba. La más importante es que este futuro deberá ser construido en todo caso por los cubanos, y por todos los cubanos: los de la isla y los del exilio, los del gobierno y la disidencia. Teniendo en cuenta esta premisa, ¿cómo puede contribuir la comunidad internacional a promover el desarrollo democrático de la isla? He aquí algunas propuestas:

– Fomentar el diálogo entre cubanos, lo que implica que todos se reconozcan como actores en este proceso y muy especialmente, que el Gobierno abandone la identificación de Cuba y Revolución. Toda la disidencia, por enfrentada e infiltrada que esté, deberá tener una voz en este diálogo, así como otros grupos informales que trabajan dentro y fuera de Cuba.

– Recomponer la relación Unión Europea-Estados Unidos para trabajar conjuntamente a favor del diálogo entre cubanos. La posición de los EEUU es fundamental no sólo por su cercanía geográfica y su interés político, sino por la importancia de la población cubana en el país. El Gobierno cubano debe percibir la cercanía de nuestras posiciones para verse obligado a tener en cuenta opiniones diferentes.

– Fomentar los intercambios entre Cuba y el exterior, manteniendo la apertura comercial y la libre circulación de personas, que permite que lleguen a los ciudadanos bienes, ideas y aspiraciones al margen del Gobierno. Estados Unidos y sus aliados deben dialogar sobre el futuro del embargo en un periodo de cambio, o cómo utilizar el levantamiento del embargo como instrumento para acelerar el cambio.

– Mantener la firmeza de los principios de la democracia representativa y los derechos humanos. Aunque no sea eficaz para mover al régimen, sí que puede ofrecer un testimonio de esperanza para el futuro. Se equivoca quien piense que renunciando a estos principios va a obtener algo del régimen de Castro. Más bien al contrario.

– Buscar el diálogo con ciertos sectores del régimen. Aunque Castro lo evita a toda costa, Estados Unidos tiene regulares contactos con autoridades cubanas por asuntos de droga, emigración y fronteras. Ésta es una vía para dialogar con representantes del Ejército o del Partido Comunista sobre su participación en el futuro de Cuba.

– Prevenir la aparición de un populismo nacionalista. Ésta es una de las bases del poder del régimen. El antinorteamericanismo, latente como en muchos países latinoamericanos, puede verse impulsado por una percepción de injerencia excesiva de los Estados Unidos. El pueblo cubano posiblemente no sea socialista más que por imposición, pero sí que tiene una base nacionalista muy fuerte por su origen histórico. Una política concertada entre Estados Unidos y Europa, dirigida a dar la voz a los cubanos, podría diluir este riesgo.

– Crear un fondo José Martí de apoyo a la democracia. Este fondo sería dotado por aportes de países y organismos multinacionales interesados en una transición hacia la democracia en Cuba para respaldarla financieramente cuando ésta se inicie.

La comunidad internacional en general, y en particular España, debe asumir que el futuro de Cuba afecta en primer lugar a todos los cubanos, que en el mejor de los casos pasarían de ser una anomalía histórica y geográfica a un país "normal", con posibilidades de alto crecimiento y progreso, si sabe aprovechar su capital humano y su posición geográfica.

En segundo lugar, el futuro de Cuba afecta directamente a los Estados Unidos, porque un Estado a la deriva cercano a sus costas supone un peligro real. Aunque en España no se entienda bien, para Estados Unidos Cuba puede pasar a ser un problema de seguridad nacional (droga, emigración, catástrofe humanitaria, etc.). Es impensable prever un futuro de Cuba sin contar con los Estados Unidos.

En España no hay que dejarse engañar por espejismos como los intercambios comerciales, el número de matrimonios, las visitas autonómicas o los apellidos españoles. Los cubanos han evolucionado, forman un país complejo en el que la vecindad de Estados Unidos ejerce una amplia influencia social. España es un referente de éxito en Europa y puede contribuir positivamente al futuro de Cuba, pero esta ayuda será ineficaz si renunciamos a los principios y a la colaboración con los Estados Unidos.

La transición hacia la democracia en Cuba, si bien no es cierta, sí es posible. La principal preocupación de los cubanos es la mejora de sus condiciones de vida, pero además hay una reclamación de mayores libertades y participación política que habrá que atender. En este sentido la exigencia de una amnistía total para los centenares de prisioneros políticos y el apoyo a los disidentes que han resistido dentro de la isla son condiciones inexcusables para avanzar hacia una transición democrática.

CONCLUSIONES

Concluye aquí un informe que ha querido combinar el ensayo interpretativo con el análisis de las tendencias, y sobre todo tener un carácter propositivo, con la intención de aportar ideas útiles para los distintos agentes involucrados en el progreso de América Latina.

América Latina arrastra graves problemas de naturaleza social y económica, y se enfrenta a retos formidables en un mundo marcado por la competición entre países y regiones. A problemas y retos sociales y económicos hay que responder con iniciativas dirigidas a la sociedad y a la economía. Pero la llave es la política, que debe encontrar y administrar las soluciones adecuadas.

En política, América Latina se encuentra en una encrucijada: la de elegir entre la libertad o el autoritarismo demagógico. Después de décadas de políticas equivocadas y desilusiones con la democracia, se cierne sobre algunos de los países con mayor peso en la región el riesgo de contagio populista. El populismo no distingue izquierda y derecha; su retórica puede cambiar pero tiene en común el escapismo de los problemas reales; la elusión de responsabilidades, atribuyéndolas a un enemigo exterior. Tiene tendencia a refugiarse en el nacionalismo, hoy maquillado con un desvirtuado indigenismo, y a propugnar políticas económicas basadas en el proteccionismo y el clientelismo político.

Hay que ser conscientes de que no hay atajos, fórmulas mágicas ni instantáneas sino cultura del trabajo y del esfuerzo. Lo demás es mentir a los ciudadanos latinoamericanos.

Adoptar una Agenda de Libertad es la forma más segura de iniciar la senda del progreso y la modernización. La libertad ha de impregnar todos los aspectos de la vida pública: política, instituciones, sociedad.

Las propuestas de este informe son coherentes con las conclusiones de otros informes de FAES (*OTAN: una Alianza por la Libertad*, *Por un Área Atlántica de Prosperidad*), porque se guían por los mismos principios, que son válidos en cualquier región del mundo: libertad, primacía de las leyes, reglas de juego claras, economía de mercado.

La apertura al exterior está en sintonía con estos principios. Es vital tanto la apertura a las ideas, a las personas, a las mercancías procedentes del exterior, como promover la salida de las propias hacia fuera. Excluir, cerrarse es apostar por el atraso. No es preciso inventar nada muy original, basta con fijarse en los modelos que funcionan. Seguir el camino de los pueblos que han conseguido prosperar.

Apertura significa mayor integración regional. Es recomendable una mayor integración con los socios y aliados en Europa y América del Norte; una mayor presencia de América Latina en el mundo.

En este informe se vislumbra un futuro trilateral como una necesidad imperiosa. El éxito de otras regiones del mundo supone un gran aliciente para América Latina, como para el resto de Occidente: nuevos mercados, estímulo renovado al crecimiento económico. Pero también presenta un reto enorme. No puede confiarse todo a la capacidad económica, por prometedora que sea, pues el éxito económico podría utilizarse para legitimar políticas autoritarias, atentatorias contra la libertad o incluso desestabilizadoras de la comunidad internacional. Del mismo modo que no puede existir la democracia representativa sin un mercado libre y seguro, la prosperidad económica no justifica cualquier medio para conseguirla.

Es necesario afirmarse en los valores identificables con el concepto de Occidente, no con una selección de conveniencia sino con el conjunto de todos ellos. Este principio debe regir las relaciones entre las Américas y Europa. Occidente demanda la incorporación plena de América Latina. Estados Unidos y Europa deben comprender que mientras el diálogo transatlántico no incluya a América Latina no pasará de ser un diálogo noratlántico.

El papel de los socios de América Latina es promover, cada uno en su propio campo de acción, su incorporación plena a Occidente. En este sentido, la mejor aportación de España a la seguridad y prosperidad internacional es la profundización de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y, por medio de ella, la consolidación de la libertad y la democracia en toda América.

AGRADECIMIENTOS, CONTRIBUCIONES RECIBIDAS Y PERSONAS E INSTITUCIONES CONSULTADAS

Para la elaboración de este documento se han celebrado múltiples seminarios, reuniones y encuentros. Se han solicitado colaboraciones y formulado consultas que han resultado de gran valía para la elaboración del informe.

Sólo FAES, sin embargo, es responsable del texto final publicado.

La Fundación quiere agradecer las opiniones, reflexiones y aportaciones de las personas e instituciones que se citan a continuación:

Juan Manuel Arboleda
Abogado, Politólogo
(Colombia)

Gustavo de Arístegui y San Román
Diplomático. Portavoz de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (España)

Carlos Guillermo Arocha
Secretario de Asuntos Internacionales de Primero Justicia (Venezuela)

Natalia Bellusova
Directora Asociación Iberoamericana por la Libertad
(España)

Belisario Betancur
Ex Presidente de Colombia

Gerardo Bongiovanni Garassai
Director de la Fundación Libertad
(Argentina)

Julio Borges
Presidente Primero Justicia
(Venezuela)

Valentín Bote Álvarez-Carrasco
Profesor de Teoría Económica, Universidad Autónoma de Madrid
(España)

Roberto Brant
Director de Asuntos Internacionales del Partido del Frente Liberal. Diputado
(Brasil)

Luis Bustamante Belaunde
Rector de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas de Lima
(Perú)

Francisco Cabrillo
Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid
(España)

Luis Cordero Barrera
Prorrector Universidad Andrés Bello (Chile)

Juan Costa Climent
Presidente de Ernst & Young Abogados España. Ex Ministro de Ciencia y Tecnología (España)

Javier Cremades
Doctor en Derecho. Presidente del Bufete Cremades & Calvo Sotelo (España)

Michael Däumer
Director de la Fundación Konrad Adenauer en España y Portugal (Alemania)

Jorge Edwards
Escritor
(Chile)

Román Escolano
Técnico Comercial del Estado. Ex Director del Departamento de Economía de Presidencia del Gobierno
(España)

José Luis Escrivá
Director del Servicio de Estudios Económicos de BBVA (España)

Manuel Espino Barrientos
Presidente del PAN. Presidente de ODCA
(México)

José Luis Feito
Técnico Comercial
y Economista del Estado.
Ex Director ejecutivo del FMI.
Ex embajador de España ante la OCDE (España)

Fernando Fernández Méndez de Andrés
Economista. Rector de la Universidad Antonio de Nebrija (España)

Diana Sofía Giraldo
Decana de Comunicación de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia)

Jesús Gracia
Diplomático. Ex embajador de España en Cuba (España)

Eduardo Gutiérrez Sáenz de Buruaga
Diplomático. Ex Embajador de España ante la OEA
(España)

Enrique Krauze
Escritor (México)

Ignacio Liprandi
Sociólogo. Responsable del área de Cultura de PRO (Propuesta Republicana)
(Argentina)

Ricardo López Murphy
Presidente Recrear para el Crecimiento
(Argentina)

Luís Martí Mingarro
Decano del Colegio de Abogados de Madrid (España)

Plinio Apuleyo Mendoza
Escritor. Periodista
(Colombia)

Carlos Alberto Montaner
Escritor (Cuba)

Leopoldo López
Alcalde del Municipio de Chacao
(Venezuela)

Agapito Maestre
Catedrático de Filosofía,
Universidad Complutense de
Madrid
(España)

Santiago de Mora Figueroa
Marqués de Tamarón
Diplomático. Ex Director del
Instituto Cervantes
(España)

Jorge Moragas
Diplomático. Secretario de
Relaciones Internacionales del
Partido Popular.
(España)

Jaime Otero Roth
Investigador Principal del Área de
Lengua y Cultura del Real
Instituto Elcano (España)

Ana Palacio
Ex Ministra de Asuntos
Exteriores. Vicepresidenta del
Banco Mundial
(España)

Carlos Pagni
Periodista
(Argentina)

Andrés Pastrana
Ex Presidente de Colombia

Francisco Pérez González
Presidente de la Sociedad
Iberoamericana de Amigos del
Libro y de la Edición (SIALE)
Editor (España)

Sebastián Piñera Echenique
Presidente Fundación Futuro
(Chile)

Marcela Prieto Botero
Directora Ejecutiva-Instituto de
Ciencia Política.
(Colombia)

Enrique Rajoy
Secretario General del Centro
Internacional de Derecho
Registral
(España)

Adalberto Rodríguez Giavarini
Ex Canciller de la República
(Argentina)

José María Rotellar
Profesor de Teoría
Económica, Universidad
Autónoma de Madrid
(España)

Rafael Rubio Núñez
Director de la Asociación
Española Cuba en Transición
(España)

José Juan Ruiz
Economista. División América
Grupo Santander
(España)

Gabriel Sanchez Zinny
Senior Fellow Atlas Economic Research Foundation (Argentina)

Hugo Sarmiento Kohlenberger
Especialista en temas de América Latina (Bolivia)

Baudilio Tomé
Secretario de Programas del Partido Popular (España)

Antonio Tornel
Registrador de la Propiedad

Vicepresidente de la Fundación ENDESA (España)

Alberto Jorge Triaca
Director Fundación Pensar (Argentina)

Carlos Tudela Aroca
Secretario Ejecutivo de la Comisión de Asuntos Internacionales del PDC Chileno (Chile)

Álvaro Vargas Llosa
Escritor (Perú)

Queremos mostrar también nuestro agradecimiento a aquellos miembros de la red de ex becarios de FAES que han colaborado en las distintas fases de elaboración de este documento:

Roberto Abdul
(Venezuela)

Carlo Alfieri Hurtado Cevallos
(Perú)

Pablo Ricardo Álvarez
(Argentina)

Amelia Belisario
(Venezuela)

Javier Brown
(México)

Juan Fernando Carpio
(Ecuador)

Benedicta Giaquinto
(Argentina)

Ricardo González
(España)

Pía Greene
(Chile)

Andrea De la Roca
(Guatemala)

Francisco Enríquez
(Nicaragua)

María Jimena Escandón
(Colombia)

José Manuel Hernández
(Venezuela)

Gustavo Lazzari
(Argentina)

Jeannette Moisés
(México)

Julián Martín Obiglio
(Argentina)

Napoleón Meléndez Cáliz
(El Salvador)

Rubén Méndez
(Perú)

Mauricio Osorio
(Colombia)

Gustavo Adolfo Paredes
(Guatemala)

Pedro Piana
(Argentina)

Edgardo Ronda
(Argentina)

Lorena Recabarren
(Chile)

Washington Ribeiro
(Uruguay)

Max Trejo
(México)

En este informe ha trabajado intensamente toda la Fundación FAES, especialmente las Áreas de Internacional y Economía.