

## Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe

Francisco Rojas Aravena

FEBRERO 2013

- Las relaciones de poder en el sistema mundial están cambiando de manera acelerada sin que haya esquemas de gobernanza global capaces de dar respuestas a estos nuevos desafíos. Mientras la incertidumbre y la falta de previsibilidad debilita las posibilidades de cooperación entre los principales actores internacionales, el sistema global se mueve hacia un esquema posthegemónico. Esta compleja transición afecta las capacidades de gestión y la eficiencia de las repuestas a los retos globales.
- América Latina no está exenta de estas transformaciones. A la menor presencia relativa de Estados Unidos en la región se ha sumado la emergencia de Brasil como potencia global y regional. Pese a ello, no hay todavía una visión compartida por los países latinoamericanos para abordar los cambios internacionales y democratizar la estructura global de poder. Este aspecto es central para lograr una visión política regional que permita definir cursos de acción compartidos.
- Es posible detectar características comunes entre los países de América Latina que podrían conformar un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano. En tiempos de interdependencia, la coordinación y la concertación de las políticas es una de las claves del éxito de la región ante la falta de definiciones sobre cómo gobernar la globalización para preservar la estabilidad política y democrática.

## Introducción

En el último cuarto de siglo, el sistema internacional entró en un acelerado proceso de cambios que afectan tanto a los grandes actores internacionales y las superpotencias como a los países más pequeños. El primer ciclo de este proceso empezó con el fin de la Guerra Fría, que produjo las modificaciones más importantes del sistema internacional en los últimos 50 años. Con la desaparición de la URSS y del campo socialista emergió una potencia global con un poder aparentemente incontestable. Estados Unidos desarrolló durante este periodo una política tendiente a evitar la emergencia de otros poderes capaces de desafiarlo.

Apenas una década después se abrió una nueva etapa con el surgimiento de las amenazas asimétricas. La crisis abierta por el terrorismo transnacional a partir del 11 de septiembre de 2001 volvió a cambiar las prioridades de la potencia global, transformando la seguridad en la máxima prioridad. Ese día se hicieron evidentes las nuevas vulnerabilidades ante las que el poder militar tradicional ya no era efectivo: la superpotencia podía ser atacada en su territorio. Esta situación involucró a Estados Unidos en dos guerras que se empantanaron durante años. De forma paralela, se registró un bloqueo del sistema multilateral y el debilitamiento de las Naciones Unidas. Este segundo ciclo se caracterizó, en consecuencia, por la guerra contra el terrorismo y la militarización de las respuestas internacionales de la gran potencia mundial.

Un nuevo ciclo parece abrirse en los últimos años con la crisis económica de 2008 que se originó en Estados Unidos, que afecta de raíz a la Unión Europea y tiene todavía hoy consecuencias globales.

Las relaciones de poder en el sistema internacional están cambiando de manera acelerada. Los esquemas de gobernanza global no dan los resultados esperados y esto fomenta la recurrencia de las crisis y las situaciones de inestabilidad. Por otra parte, la falta de previsibilidad debilita las relaciones armoniosas y de cooperación entre los principales actores internacionales -Estados, organismos intergubernamentales, empresas, ONGs- y dificulta la concertación de los bienes públicos globales en las organizaciones internacionales y en los entes que

expresan regímenes internacionales específicos. Los fenómenos mundiales que se registraron en los últimos 25 años evidencian estos cambios en las relaciones de poder en un ambiente internacional de profundas desconfianzas. La alta interdependencia global y regional complejiza todavía más el escenario actual, cuya característica predominante es la incertidumbre y la necesidad de confianza.

La interdependencia es la norma de la globalización. Esto tiene aspectos positivos y negativos. Por ejemplo, las sociedades se conocen y se relacionan más, aumentando así la pluralidad social y cultural. Sin embargo, las amenazas, los peligros y riesgos también se han transnacionalizado. Por este motivo, se requieren nuevos mapas conceptuales que permitan comprender las principales tendencias que se manifiestan y marcan caminos hacia la nueva era de un mundo postoccidental. Es necesaria la emergencia global de otras visiones, perspectivas y valores, así como de formas de articulación diferentes a las formas democráticas de Occidente en un contexto de fuerte entrelazamiento de las economías y los bienes de consumo globales.

El sistema global se mueve hacia un esquema posthegemónico. Las estructuras de poder bipolar y unipolar llegaron a su fin. En su lugar se desarrolla un sistema multipolar en el que aún no se han decantado las relaciones de poder entre los nuevos y los viejos actores. En consecuencia, existe una débil estructura institucional planetaria y regional. Esta compleja transición afecta las capacidades de gestión y la eficiencia de las repuestas —algunas urgentemente necesarias— a los retos globales.

La actual crisis económica mundial generó cambios adicionales en el sistema global que todavía están en desarrollo. Los nacionalismos, los secesionismos y la polarización cobran cada vez más importancia. Originada en 2008 en el norte desarrollado del mundo, la crisis global se ha convertido en una crisis sistémica, la más grave desde los años 30, con fuertes consecuencias políticas, sociales y militares, y también en el ámbito multilateral. Es una crisis del Occidente desarrollado que afecta de manera profunda a Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, las visiones y las políticas de estos dos actores para enfrentar los retos globales y la crisis

son cada vez más divergentes. Este es un cambio significativo imprevisible: durante más de seis décadas, la concertación fue una de las principales características de las relaciones transatlánticas.

Al mismo tiempo, las instituciones multilaterales globales se encuentran en el marasmo. Están estancadas, sin capacidad de generar consensos que permitan responder a los desafíos globales urgentes como la cuestión nuclear, el medio ambiente, la crisis financiera, la emergencia alimentaria y los desastres humanitarios. Los riesgos globales son cada vez más significativos<sup>1</sup>. Los temas transnacionales cobran cada vez más gravitación. Sin embargo, no hay un acuerdo sobre la agenda de reformas del sistema multilateral ni sobre su principal organización, las Naciones Unidas. En consecuencia, la capacidad de ejercer una gobernanza global se debilita. El intento de hacerlo mediante la creación del G-20 no ha funcionado más allá de algunas medidas iniciales; la entidad no posee las herramientas para asumir una agenda tan amplia y con diferencias tan significativas.

Una de las lecciones que se pueden extraer de esta etapa de transformaciones y de surgimiento de nuevos ejes de gravitación globales y regionales es que ningún Estado, ni siquiera la superpotencia global, puede dirigir ni hegemonizar el sistema internacional. Las respuestas a los desafíos y la emergencia de temas transnacionales requieren respuestas multilaterales, acciones coordinadas y asociadas y de un fuerte impulso a la cooperación y la concertación. Solo sobre esta base se podrán construir los consensos para lograr una gobernanza global y reducir los riesgos planetarios y sus expresiones regionales.

Muchos de estos fenómenos son “intermésticos”, es decir globales y domésticos a la vez. El cambio climático, la crisis económica y la emergencia alimentaria, por ejemplo, tienen efectos en los ámbitos más diversos y sobre el conjunto de las sociedades y sus habitantes. Las elites políticas y las sociedades han sido testigos de la desaparición de algunos países y el surgimiento de otros; algo parecido ocurre con los actores globales. En el ámbito doméstico, por su parte, se observan procesos igualmente críticos. Los fenómenos transnacionales generan descontento, pero las respuestas tradicionales se transforman en problemas adicionales más que

en soluciones a los nuevos retos. El capitalismo es global, pero las elecciones y la oferta política en las democracias —que siguen siendo nacionales y con fuerte raigambre local— no lo son. Esto genera una gran disonancia y un aumento de la desconfianza en los líderes políticos y en las instituciones políticas.

En esta transición del sistema internacional no se han logrado todavía consensos sustanciales sobre nuevos conceptos que permitan comprender los procesos en curso y construir visiones compartidas. La falta de acuerdos, certezas y paradigmas complican las posibilidades de concertar políticas públicas que respondan al nuevo contexto global. Sin estos consensos será imposible establecer vínculos de corresponsabilidad en los asuntos de carácter global y regional; sin marcos conceptuales no habrá una perspectiva común para las acciones que se deben tomar. Esto incide de manera sustantiva en las estrategias, los programas y las posiciones que permitirían conformar bloques de poder, coaliciones políticas y acuerdos multinacionales para avanzar hacia un mundo postoccidental, posthegemónico y con riesgos globales de carácter transnacional<sup>2</sup> en el que la emergencia de nuevos actores esté acompañada por el surgimiento de nuevas visiones y valores.

En América Latina y el Caribe no ha surgido ninguna propuesta viable para abordar estas transformaciones del sistema internacional ni existe una lectura compartida de los cambios necesarios para democratizar la estructura global de poder. La potencia emergente, Brasil, por sí sola no está en condiciones de ser parte del grupo de países que establecen las reglas de juego globales. El peso cuantitativo que América Latina tenía cuando se crearon las Naciones Unidas ha disminuido drásticamente: en 1945, los 22 países de la región representaban poco más de 40% de los 51 miembros. En la actualidad, los 35 miembros latinoamericanos no llegan a 20% de los 193 países que son parte de la organización. Sin concertación regional efectiva ni una visión compartida sobre la promoción de bienes públicos globales, la incidencia mundial de América Latina y el Caribe no será efectiva.

1. Ulrich Beck: *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, Paidós, Buenos Aires, 2008, p. 334.

2. Ibid

El primer paso para modificar esta situación es buscar formas institucionales que permitan dar cuenta de las nuevas realidades de poder. En el ámbito regional, las propuestas de coordinación se han sucedido unas tras otras pero la mayoría solo tiene alcance subregional. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), por ejemplo, es el esfuerzo más importante de concertación política del conjunto de la región. Por otro lado, la propuesta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), presentada en 2012, con el título *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, constituye el principal eje de reflexiones, recomendaciones y propuestas políticas en el ámbito de la economía política con un fuerte énfasis social. Esta propuesta retoma el diagnóstico del documento anterior elaborado en 2010, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Allí se plantea una mirada particular a los objetivos centrales del desarrollo en la segunda década del siglo XXI, según la cual el concepto de igualdad ordena la visión prospectiva y las acciones estratégicas a ser ejecutadas para alcanzar las metas amplias del desarrollo<sup>3</sup>.

### Nuevos mapas conceptuales

Las transformaciones globales nos llevan a repensar los paradigmas con los que se analizan las relaciones de poder en el nivel global y sus impactos regionales, nacionales y locales. Los mapas conceptuales heredados ya no nos permiten comprender los grandes cambios en curso ni los derroteros y las tendencias que producen. Sin embargo, es esencial pensar en el mediano y largo plazo porque, de otro modo, los temas coyunturales serán resueltos sin marcos contextuales, con información parcial y distorsionada y bajo las presiones de la urgencia.

El concepto de poder ha mutado: el poder militar “duro” ya no resulta efectivo. Las diversas formas de poder “suave”, en cambio, poseen impactos diferenciados. Junto a ellas las nociones de liderazgo basadas en una u otra forma de poder<sup>4</sup>. Las definiciones de términos como “alianza”, “bloque” y “coalición” también se modifican con rapidez. Al reducirse la credibilidad, disminuyen las oportunidades de alcanzar acuerdos globales sobre los bienes públicos internacionales (BPI). Estos bienes

son de libre acceso y dan beneficios a todos los seres humanos sin que su uso limite el uso por parte de otras personas. El “uso del aire” es el ejemplo más común. En la situación actual, sin embargo, es necesario preservar bienes como la atmósfera, la biodiversidad y los derechos humanos. Con este fin se promueven regímenes internacionales que buscan proteger o desarrollar bienes públicos globales, por ejemplo las convenciones sobre medio ambiente, los acuerdos sobre paz y seguridad, o sobre salud. El Banco Mundial promueve junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bienes públicos globales; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hace lo propio con bienes públicos regionales. Para avanzar en el diseño y la implementación de los BPI es necesario un proceso de construcción de confianza y el desarrollo de visiones compartidas que permitan la redefinición de dichos bienes públicos a promover.

Una primera observación posible en este sentido es que el conocimiento se encuentra segmentado y disperso; se ha producido una gran cantidad de información en ámbitos particulares pero sin una conexión interpretativa multidimensional. Otro aspecto a tener en cuenta es el déficit de conocimiento sobre los viejos y nuevos actores, sus características actuales y sus capacidades de poder e incidencia. Un tercer elemento que requiere ser evaluado son los foros y los espacios de interacción global dada la crisis del multilateralismo. Solo a partir del desarrollo teórico y de nuevos conocimientos en estos ámbitos será posible producir miradas e interpretaciones holísticas. En síntesis, existe, por un lado, una carencia de visiones integrales capaces de incorporar la multidimensionalidad de los fenómenos globales actuales; por otro lado, se perciben disonancias cognitivas entre los niveles global, nacional y local.

Los paradigmas definen la forma de pensar. Son el marco cognitivo que establece cómo se perciben los procesos en una sociedad y en el sistema global.

3. CEPAL: *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL, San Salvador, agosto de 2012.

4. Joseph S. Nye, *Las cualidades del líder*, Paidós, 2011, España, p. 240.

Los paradigmas están conformados por reflexiones teóricas que facilitan la interpretación de los hechos sociales y permiten el diálogo y la interacción científica. Son una síntesis, una visión totalizadora que funciona como una referencia colectiva. En muchos casos, los paradigmas adquieren un carácter normativo y, en este sentido, tienen la pretensión de ser un pensamiento único, hegemónico.

La concepción amigo-enemigo fue el eje del sistema global de la Guerra Fría. Esta visión se transformó en el paradigma de interpretación hegemónico de las relaciones de poder y las relaciones internacionales, estableciendo normas de comportamiento para los actores en las áreas de influencia de los superpoderes. En el ámbito económico, el neoliberalismo y sus concepciones sobre el mercado como organizador del conjunto de la sociedad también adquirieron un fuerte peso normativo en los años 80 y 90. En la actualidad, es necesario desarrollar miradas holísticas que incorporen los nuevos fenómenos planetarios como el cambio climático, la emergencia alimentaria, la crisis económica, el impacto de las nuevas tecnologías en las culturas y otras tendencias del “lado oscuro” de la globalización (crimen organizado, terrorismo global). También es central incorporar en las nuevas visiones, los análisis y la comprensión de las prácticas que desarrollan los diferentes actores, tradicionales y emergentes. La complejidad de los fenómenos globales y sus expresiones en los niveles regional, nacional y local requieren miradas integrales que, a causa de esa misma complejidad, son muy difíciles de desarrollar. Esto facilita la emergencia de teorías de alcance medio en lugar de paradigmas globales; por ejemplo, teorías sobre procesos de decisión, burocracias y construcciones institucionales.

La mirada holística y totalizadora debe incorporar el carácter multidimensional y multifactorial de los fenómenos que constituyen los ejes de gravitación del sistema global y de los subsistemas regionales y nacionales. Las diferencias entre esos tres niveles son cada vez más tenues y se encuentran atravesadas por diversos factores que inciden en el conjunto. Un aspecto de vital importancia en este sentido son los fenómenos intermésticos ya mencionados.

Desde una perspectiva académica e intelectual, existe una deuda analítica para avanzar en la formula-

ción de nuevos paradigmas que sean acordes con las transformaciones globales y que permitan orientar los procesos decisorios de los principales actores, sean Estados, empresas transnacionales o grandes ONGs. Es necesaria la sistematización de nuevas categorías capaces de aprehender los fenómenos, sus particularidades, sus impactos y sus proyecciones para presentar una nueva visión global en condiciones de ubicar los nuevos ejes de gravitación y orientar las decisiones que las situaciones demandan. Este es un aspecto central para la formación de una visión política regional que permita dar un salto cualitativo en la coordinación y la ejecución de cursos de acción compartidos.

### Algunos cambios internacionales significativos

Con la emergencia económica del mundo en desarrollo surgen nuevos actores globalizadores, China e India en particular y los llamados BRICSA (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en general<sup>5</sup>. En la década de 1990, los países desarrollados eran las principales economías del mundo. A partir de la década de 2000, los países en desarrollo son el motor de la economía mundial, una tendencia que se incrementará en las próximas décadas y que la crisis de los países desarrollados acelerará<sup>6</sup>.

El rápido ascenso de China como potencia de primer orden es uno de los cambios más importantes del siglo XXI. Esto ha producido un desplazamiento de los ejes comerciales, financieros, de inversiones y estratégico-militares a la Cuenca del Asia Pacífico. Las tensiones en las Islas Diaoyu<sup>7</sup>, por ejemplo, no son solo expresiones de nacionalismo sino también del avance y el peso militar chino en su zona directa de influencia<sup>8</sup>. En consecuencia, la relevancia económica del Atlántico ha disminuido considerablemente. Estados Unidos ha establecido sus intereses principales en el Asia Pacífico. Para algunos autores, China

5. Niu Haibin, “Los BRICS en la gobernanza global: ¿una fuerza progresista?”, en *Dialogue on Globalization*, abril 2012.

6. CEPAL, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 2012*, ONU / CEPAL, Santiago de Chile.

7. Para Japón, la denominación de estos islotes es Senkaku.

8. Christopher Poweer (ed.): “China in Transition” en *Bloomberg Businessweek*, 10/2012, pp. 9-24.

vuelve a ocupar el lugar de primacía que tuvo en el sistema internacional hasta el ascenso de Europa<sup>9</sup>.

El surgimiento de una nueva clase media que crece con rapidez en China, India, Rusia, Brasil, México e Indonesia es otro de los hechos económicos y sociales más significativos en este contexto de cambios globales<sup>10</sup>. Esto se registra con intensidad en el crecimiento económico. Además produce cambios y mayores demandas sobre los mercados mundiales (más automóviles, bienes durables y alimentos). En América Latina, la desigualdad se redujo en 13 de los 17 países entre los años 2000 y 2009<sup>11</sup>.

La crisis financiera y económica que comenzó en Estados Unidos en 2008 se ha trasladado con fuerza a Europa, donde se registra una profunda crisis de identidad y del modelo de desarrollo de la Unión que incluso cuestiona la supervivencia del euro. Es una crisis del Occidente desarrollado que afecta de manera profunda a sus dos motores, Estados Unidos y la Unión Europea (UE). El tercer motor, Japón, está detenido desde mucho antes. Las visiones y las políticas de esos dos actores sobre cómo enfrentar los retos globales y la crisis actual son cada vez más divergentes. La UE se fragmenta y se polariza; no aparecen políticas comunes ni liderazgos consolidados de proyección europea y global. España, Grecia, Italia, Irlanda y Portugal están en el centro de las turbulencias financieras y económicas y evidencian una ruptura de la cohesión social y nacional. La recuperación tardará. En el caso latinoamericano requirió de 25 años. En el caso europeo es un proceso que podría llevar dos décadas<sup>12</sup>. Para muchas empresas europeas de telecomunicaciones, energía, bancos y construcción, las posibilidades de recuperación están cifradas en el crecimiento que tienen en la actualidad en América Latina. Sus principales ganancias surgen hoy desde esta región.

Las manifestaciones callejeras y las guerras civiles en Oriente Medio produjeron cambios en las estructuras políticas y de las elites en el poder, dando lugar a las revoluciones de la “primavera árabe” que todavía no terminaron de decantarse. De ellas emergen con potencia sentimientos anti-occidentales, en especial anti-estadounidenses, y toman fuerza organizaciones políticas con un fuerte signo teocrático

musulmán-islamista. En este contexto, el programa nuclear iraní y sus políticas radicales contra Israel, así como las respuestas de este país a Irán, generan un escenario de escalada militar de envergadura<sup>13</sup>. El actual conflicto en Siria también se ubica en esta dimensión. El Consejo de Seguridad de la ONU se encuentra bloqueado, sin capacidad de acción efectiva ni siquiera por motivos humanitarios. La inestabilidad en esta región afecta los precios del petróleo e impacta en la economía global.

La falta de sensibilidad y comprensión de los sentimientos religiosos musulmanes y de sus reglas y rituales —en especial de aquellos referidos al Profeta— por parte de publicaciones occidentales ha generado situaciones y hechos que parecen encuadrarse en el concepto de “choque de civilizaciones”. Los anuncios de iniciativas en la ONU sobre la “blasfemia” polarizarán aún más las visiones sobre los diferentes valores religiosos que aparecen como telón de fondo de las rivalidades. Sin un diálogo interreligioso no se desescalarán este tipo de tensiones.

Las potencias y los actores estatales con mayor poder en la estructura internacional heredada de la Segunda Guerra Mundial no encuentran fórmulas para integrar a las potencias emergentes y hacer partícipes a los nuevos Estados, que reclaman cambios en el balance de poder. Las instituciones globales están empantanadas en los grandes temas

9. Felix Peña: “Tendencias que inciden en el diseño de la gobernaza regional del future”, original no publicado, enero 2013, citando a Angus Maddison: *Contours of the World Economy, 1-2030 AD. Essays in Macro-Economic History*, Oxford University Press, Oxford – New York 2007, p. 381.

Osvaldo Rosales, Mikio Kuwayama: *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*, CEPAL, Santiago de Chile, 2012.

10. Carlos Mladinic A.: “Una nueva oportunidad para América Latina”, en Francisco Rojas Aravena (editor): *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, Ed. TESEO / CIDOB / FLACSO / eacid, 2012, p. 89 – 125.

11. Rebeca Grynspan y Ludolfo Paramio (coords.): “Clases Medias en Sociedades desiguales” en *Pensamiento Iberoamericano* Nº 10 2ª época, 1/2012, p. 306.

12. “Las ONGS avisan de que se tardará 20 años en recuperar el bienestar”, *El País*, Madrid, 14 diciembre 2012, p. 39.

13. La otra región del mundo que evidencia un peligro de escalamiento de tensiones directamente vinculado a la cuestión atómica es la península de Corea.

pero se necesita una nueva estructura institucional global para lograr una mejor gobernabilidad planetaria. El G-20 pareció ser una alternativa pero no ha logrado avances de importancia más allá de los acuerdos alcanzados en Pittsburgh en 2009. En este mecanismo participan tres países de América Latina pero no participa América Latina como un conjunto. México, Brasil y Argentina no coordinan entre sí; no hay un diálogo previo ni posiciones comunes entre ellos ni con el resto de la región para abordar los temas globales. En definitiva, si el G-20 no resuelve los problemas institucionales globales, será necesario encontrar una fórmula para que Naciones Unidas pueda generar una visión común sobre lo que quieren los países del mundo en un contexto de globalización que tiende a reafirmar las diversas identidades. Por el momento, no han surgido propuestas de cambio en las instituciones multilaterales ni acciones para conformar una agenda de acción en los principales temas globales. En cambio, se constata un acentuado inmovilismo.

### Principales cambios en América Latina

En este periodo de incertidumbres globales, América Latina también ha sufrido transformaciones significativas. Los reajustes de poder y los cambios en el sistema global tienen consecuencias directas en la región. Una de ellas es la menor presencia relativa y una disminución de la influencia de Estados Unidos, en especial en América del Sur. El principal cambio geopolítico es la emergencia de Brasil como potencia global y regional. El país tiene un tercio de la población de América Latina y el Caribe y genera 43% del PIB regional. Ambos elementos otorgan más autonomía política, económica y estratégica tanto a Brasil como a la región en su conjunto. En este contexto, todos los países reafirman sus capacidades soberanas en relación con el poder hegemónico y con respecto a otros actores extrarregionales como la unión Europea.

Esto ha posibilitado la creciente presencia de otros actores globales en América Latina. Históricamente ausentes en la región, las economías emergentes del Asia Pacífico como China e India adquieren cada vez más importancia en cuestiones comerciales y económicas. Ambas potencias emergentes han reconocido a la Comunidad de Estados Latinoame-

ricanos y del Caribe como la entidad representativa del conjunto de América Latina y el Caribe. A ellas se suma un renovado interés de Rusia por afirmar sus vínculos diplomáticos con América Latina. Rusia, que ha tenido un importante acercamiento a Latinoamérica<sup>14</sup>, también reconoció a la CELAC como la organización que representa a la región. Otros actores, como Gran Bretaña, vuelven a mirar con interés a la región de forma independiente de la Unión Europea. Irán también es un nuevo actor que ha encontrado un espacio importante en América Latina, principalmente porque es su forma de responder a la globalización y encuentra coincidencias con algunos de los regímenes políticos latinoamericanos. Teherán es una potencia emergente en su propia región pero no ha descuidado los vínculos globales. Este actor extrarregional llegó para quedarse, aunque su presencia tiene un peso más simbólico que comercial como desafío político estratégico a Estados Unidos, la potencia hegemónica en el área.

América Latina, luego de otra media década perdida entre 1998 y 2002, recobró la senda del crecimiento en 2003, que se vio interrumpida otra vez en 2009 como consecuencia de la crisis financiera global. No obstante, los impactos fueron de menor magnitud que lo esperado: la región continuó su derrotero de crecimiento en los últimos dos años y las tendencias indican que continuará por ese camino aunque a un ritmo algo menor.

En términos generales, los indicadores de nivel de vida en América Latina han mejorado. La esperanza de vida ha aumentado hasta alcanzar los 73,4 años en promedio y la mortalidad infantil ha decrecido, con la excepción de Haití. Los países de la región se ubican entre las naciones de desarrollo humano medio y alto. América Latina ha demostrado que está mucho más preparada para enfrentar la crisis financiera internacional que en ocasiones anteriores: de acuerdo con cifras de la CEPAL, la región siguió reduciendo sus niveles de pobreza (aunque a un ritmo menor) incluso en tiempos de crisis, pasando de 31,4% de pobres en 2010 a 30,4% en 2011. Cabe destacar que la pobreza cayó de 48,4% en 1990 a 30,4% en 2011.

14. Elena Pavlova: "Latinoamérica y Rusia", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 11, Nº 2, 2011, ITAM, México, p. 57 -66.

También se ha ampliado el espectro político-ideológico en muchos países sin que ello afecte la voluntad de concertación regional. “Unidad en la diversidad” es el lema que han asumido los presidentes en el contexto de la CELAC. De forma similar a otras regiones del mundo, ha crecido el sentimiento antiestadounidense, sobre todo en los países del Sur, pese a la ausencia y a la manifiesta falta de atención de este actor en la región. En ese espacio se ha expresado con fuerza la visión ideológica del ALBA.

Latinoamérica muestra dos activos principales: a) es una región con sistemas democráticos bastante estables y democracias electorales efectivas; b) es una zona de paz y un área libre de armas nucleares. La democracia caracteriza a América Latina y el Caribe en el siglo XXI<sup>15</sup>. Los regímenes democráticos surgidos de elecciones abiertas y transparentes son la regla; los resultados electorales de las diez elecciones presidenciales celebradas en el periodo 2009-2010 fueron reconocidos por las autoridades electorales y los diversos actores de los diferentes sistemas políticos. El golpe de Estado al presidente Manuel Zelaya en Honduras, en la madrugada del 28 de junio de 2009, y la tensión policial con el gobierno del presidente de Ecuador Rafael Correa el 30 de septiembre de 2010, por ejemplo, fueron condenados de forma unánime y categórica por parte de todos los países de la región. Más allá del debate sobre la legalidad, la forma y la velocidad del desplazamiento del presidente Fernando Lugo en Paraguay, el hecho generó significativas reacciones de repudio, en especial en Sudamérica, donde hay coincidencia en que se trató de un “golpe parlamentario”.

Los países de la región, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), han continuado comprometiéndose con la Carta Democrática Interamericana<sup>16</sup>. Allí se declara que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y están obligados a promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, cultural, político y económico de los pueblos. La democracia posee componentes sociales y económicos, además de los culturales, y debe constituirse y consolidarse como una democracia de ciudadanos. El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales son esenciales para la democracia. Además, para su correcto ejercicio es necesaria la subordinación

constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legal y legítimamente constituida, así como el respeto al Estado de derecho por parte de todas las entidades y los sectores de la sociedad.

La paz interestatal impera en América Latina aunque todavía existen importantes contenciosos cuyos orígenes se remontan a la delimitación de las fronteras en el siglo XIX<sup>17</sup>. Durante el siglo XX se sumaron nuevas diferencias referidas a los temas de delimitación marítima y medio ambiental. La mayoría de estos litigios están latentes. Muchos de ellos fueron resueltos por los gobiernos democráticos mediante negociaciones directas. En los casos en que los conflictos se han vuelto explícitos, los gobiernos han buscado vías judiciales para su resolución. La Corte Internacional de Justicia está resolviendo más de seis litigios en este sentido. No parece probable que vaya a cambiar esta tendencia a la judicialización de los contenciosos; las posibilidades de militarización son muy reducidas. Los Estados con fuerzas armadas bien establecidas desarrollan actividades e iniciativas como parte de las medidas de confianza mutua para generar mecanismos de prevención. Si bien muchos de ellos son más bien formales, constituyen un instrumento útil en esta materia.

El peligro principal para la paz y la vida de los ciudadanos y las ciudadanas de América Latina y el Caribe no proviene de la posibilidad de una guerra entre Estados sino de la violencia y, en particular, de los homicidios dolosos. La región es de las más violentas del mundo: los homicidios en América Latina y el Caribe constituyen una pandemia, según la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Un informe reciente del Banco Mundial<sup>18</sup> señala que la población total de Centroamérica es aproxi-

15. PNUD / OEA: *Nuestra Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 260.

16. [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm).

17. Francisco Rojas Aravena: “Seguridad Internacional, espacio y posición de América Latina”, en *IEEE, Cuadernos de Estrategia*, Nº 158, p. 19-82. Ver en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_158\\_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf)

18. Banco Mundial: *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un Desafío para el Desarrollo*, 2011, p. 40, disponible en <[www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)>.

madamente la misma que la de España; sin embargo, en 2006 España registró 336 asesinatos (menos de uno por día) mientras que Centroamérica registró 14.257 asesinatos en ese lapso (casi 40 por día). Estas cifras evidencian que en la actualidad mueren más personas en esta subregión a causa de la violencia que durante el conflicto armado en los años 80. La situación está agravándose. En el triángulo norte de Centroamérica y en ciertos barrios de Río de Janeiro y Bogotá se está produciendo un genocidio juvenil: las cifras de muertes de jóvenes en Honduras son superiores a 270 cada 100.000 habitantes.<sup>19</sup> Los latinoamericanos son víctimas de este otro tipo de guerra y la violencia sigue siendo un problema estructural en la región. La inseguridad es la principal preocupación de los ciudadanos de la región.

La desigualdad es el principal problema y el gran desafío de América Latina y el Caribe. Las sociedades están fragmentadas a causa de la alta inequidad: se trata de la región más inequitativa del mundo; no es la más pobre sino que es la más desigual. La informalidad y el desempleo producen efectos de largo plazo, uno de ellos son los “ni-ni”, jóvenes que ni estudian ni trabajan. Estudios de la OMS muestran una correlación entre la inequidad y la violencia. La movilidad social en la región es baja, sobre todo para los miembros de pueblos originarios y los afrodescendientes. La exclusión y la “invisibilización” de ciertos sectores incrementan las desigualdades y la polarización social genera una nueva configuración de incluidos y excluidos. La desigualdad lleva a la negación y a la falta de reconocimiento de los sectores vulnerables, entre ellos las mujeres, los ancianos, los niños, los pueblos originarios y los afrodescendientes. Estas situaciones de alta desigualdad y exclusión generan desafección ciudadana frente al Estado de derecho y la democracia.

Un problema asociado es la corrupción. En sociedades altamente desiguales y con baja movilidad social se buscan escapes, formas ilegítimas que otorguen reconocimiento e inclusión. La corrupción corroe nuestros sistemas políticos y la mayoría de los países de la región posee un pobre desempeño en materia de transparencia<sup>20</sup>. La cultura de la legalidad retrocede y junto con ella disminuye el respeto a la ley. Se generan prácticas que van afianzando sistemas de impunidad. La erosión del Estado de derecho abre

espacios a la acción de redes criminales transnacionales, cuya consecuencia directa es el aumento del consumo de drogas en la región y la violencia y la corrupción para lograr impunidad.

Los vínculos entre la desigualdad, la violencia y la corrupción generan oportunidades cada vez mayores para el crimen organizado transnacional, al crear en los países de la región espacios sin ley, áreas en donde no existe el monopolio estatal de la violencia. No hay en América Latina y el Caribe “Estados fallidos”<sup>21</sup> pero sí existen “zonas fallidas” donde la autoridad legítima del Estado no llega, aumentando todavía más los niveles de inseguridad e inhibiendo el desarrollo humano.

Las acciones de la política exterior estadounidense, con una focalización en las relaciones bilaterales como expresión de su unilateralismo, han marcado de manera profunda la heterogeneidad regional. América Latina constituye una macrorregión pero en ella se observan dos subregiones con tendencias diferenciadas en múltiples ámbitos: el norte de América Latina, liderado por México e integrado por los países de América Central y el Caribe, y el sur, formado por los países de la UNASUR. La crisis financiera y sus impactos ahondan las diferencias entre ambas subregiones latinoamericanas. La región norte está estrechamente ligada a Estados Unidos a través del comercio, las inversiones y las migraciones. La región sur ha diversificado sus vínculos y afianza una relación con Asia-Pacífico, en especial con China mediante el comercio y la inversión.

En todo el mundo, los sistemas políticos se ven afectados por una profunda crisis de legitimidad de los partidos. El desencanto de la ciudadanía con todo lo que comúnmente se relaciona con la políti-

19. Al respecto, v. Enrique Gomariz: “La devastación silenciosa: Jóvenes y violencia social en América Latina” en *Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática*, FLACSO / AECID, San José, Costa Rica, 2011.

20. [http://www.transparency.org/news/story/the\\_road\\_to\\_safety](http://www.transparency.org/news/story/the_road_to_safety).

21. En el índice de Estados fallidos que publica *Foreign Policy*, Haití se ubica en el séptimo lugar y muestra tendencias que podrían dejarlo fuera del “top 10”. Ningún otro país de América Latina y el Caribe aparece entre los 60 más vulnerables.

ca pone en riesgo la función misma de los políticos o, peor aún, la razón de ser de algunas instituciones fundamentales de la democracia (tribunales electorales, partidos políticos, el Parlamento, los programas de opinión). Es decir, se constata un debilitamiento de la cultura política y democrática<sup>22</sup>.

La crisis financiera y sus repercusiones en Europa, abre nuevas preguntas y dimensiones de análisis. Ulrich Beck, indica que “la perspectiva económica pasa por alto que no se trata de una crisis de la economía (y del pensamiento económico) sino, sobre todo, una crisis de la sociedad de la política”<sup>23</sup>. En tal sentido respecto de las decisiones que debe tomar el Parlamento alemán sobre la ayuda a Grecia, se pregunta “¿Qué quiere decir que una democracia decida el destino de otra democracia? ... que el Parlamento alemán – no el griego – decide sobre el destino de Grecia”. ... que este país “pierde con el volumen de sus deudas su derecho a la autodeterminación democrática”<sup>24</sup>. Es una reflexión central en la democracia europea. De allí que afirme que “el capitalismo se ha globalizado y se ha sustraído al control de la política”.

La percepción de la gente es que los gobiernos elegidos no mandan ni dirigen y que son los mercados, los acreedores, las autoridades financieras o los entes técnicos los que deciden y determinan<sup>25</sup>. De este modo, se produce un vaciamiento de la democracia: los partidos políticos no tienen las capacidades de articulación para definir intereses y organizar respuestas a los fenómenos relacionados con la globalización. Tampoco poseen las herramientas necesarias para diseñar, generar y desarrollar bienes públicos regionales e internacionales. Sin embargo, la política y los políticos son los actores estratégicos para llevar a buen puerto el desarrollo y la democracia. La política posee una importancia central en –y para– la gobernabilidad nacional y regional en el contexto de la globalización, por eso es importante su revalorización y renovación.

En contradicción con las necesidades que impone la globalización, la coordinación regional e internacional de los partidos políticos ha disminuido, más allá de su orientación programática o ideológica. En los años 80, en plena Guerra Fría, las Internacionales fueron referentes políticos pero estas perdieron vigencia

durante la Posguerra Fría y el periodo del Consenso de Washington. En la actualidad, en plena crisis global del capitalismo, los partidos políticos no ofrecen respuestas a los desafíos nacionales ni internacionales, no son capaces de generar visiones compartidas y no producen consensos sobre qué bienes públicos se deben promover. Esto genera un gran vacío en los sistemas democráticos, donde no aparecen opciones en condiciones de superar estas falencias desde las instituciones políticas ni desde la sociedad civil.

### Una fuerte correlación entre las nuevas tendencias internacionales y las transformaciones en América Latina

América Latina se consolidó como una región democrática; la Carta Democrática adoptada por la OEA lo evidenció en 2001 y esto se reafirma en la actualidad. Cabe destacar que este proceso se desarrolló en un contexto complejo signado por el unilateralismo estadounidense. La mayor autonomía regional actual fue posibilitada por la ausencia de los Estados Unidos. Es decir, al poner su foco de atención fuera de Latinoamérica, en otras regiones del mundo a las que asignó la máxima prioridad, Washington abrió un margen mayor de acción en América Latina.

La región muestra un escenario de países con rasgos comunes a pesar de las diferencias; el más importante de ellos es la democratización. Un segundo elemento común es el paradigma del desarrollo (que se analizará luego en este trabajo) en respuesta al fracaso del Consenso de Washington y sus graves consecuencias, en especial el desmantelamiento del Estado de bienestar<sup>26</sup>. La región adoptó una política basada en experiencias y buenas prácticas que buscan establecer equilibrios macroeconómicos y que privilegian, a la vez, las políticas sociales.

22. IPSOS / FLACSO: *Estudio de Opinión Pública 2009 y 2011*, San José, Costa Rica, 2010. El correspondiente al 2011 no publicado.

23. Ulrich Beck: *Una Europa alemana*, Paidós, España, 2012, p. 114.

24. Ibid.

25. Nicolás Sartorius: “Capitalismo: desafíos a la democracia” en *El País*, 4/7/2012.

26. Tony Judt: *Algo va mal*, Taurus, Madrid, 2010, p. 256.

Más allá del énfasis político-económico que reflejan estos dos aspectos, se observa un cambio de tendencia significativo en el surgimiento de una nueva mirada de América Latina sobre cómo enfrentar los procesos globales y regionales a partir del fin del pensamiento único. La autonomía regional se manifestó también en la posición de América Latina y el Caribe frente a la intervención estadounidense en Irak y en la búsqueda de alternativas para evitar una escalada de las tensiones militares con Irán.

Las relaciones con la Unión Europea se han hecho más simétricas, como se evidenció en la cumbre CELAC-UE en Santiago de Chile en enero de 2013. Esto podría favorecer la cooperación entre ambas regiones en un mundo multipolar<sup>27</sup>. Por otro lado, los países europeos en crisis podrían recoger experiencias y buenas prácticas ejecutadas por América Latina para superar sus crisis financieras y económicas. La principal recomendación es que solo con ajuste no habrá recuperación. Son tres las lecciones principales: la falacia de la “austeridad expansiva”, el enorme costo social de las políticas de ajustes sin paliativos y el grave daño de diagnósticos equivocados.<sup>28</sup>

Desde la perspectiva de los actores internacionales de diferentes regiones, en América Latina los cambios mundiales se relacionan principalmente con la emergencia de Brasil como una potencia regional y global. Brasil es la gran fuerza en Sudamérica, que es parte de los BRICSA (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica). Brasil es un actor clave por ser la sexta economía del mundo. México también se ubica entre las diez primeras economías del planeta y el nuevo gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) buscará reposicionar al país como un actor regional y global.

En este contexto de afirmación autonómica y crecimiento económico, América Latina es un área de gran interés para las inversiones extranjeras. Esto potencia el desarrollo autónomo a través de la diversificación de las fuentes de inversión, y abre oportunidades de comercio con nuevos socios.

La naturaleza de las relaciones comerciales entre América Latina y Asia han cambiado de manera sustancial en la última década. Se trata de un cambio estructural. El crecimiento de Asia, en particular de China, posee un impacto profundo en los países su-

americanos<sup>29</sup>. China es el actor que más influye en la interacción entre los cambios globales y regionales<sup>30</sup>. Esta potencia también juega un papel clave en América Latina, en especial en Sudamérica. China es un socio comercial en ascenso en la subregión y se proyecta como la contraparte más significativa para una gran cantidad de países de América Latina y África. El crecimiento económico de muchas naciones de la región está ligado al crecimiento de China y a su demanda de bienes primarios. Este cambio es clave porque genera una tendencia a la reprimarización de las exportaciones latinoamericanas.

Las tendencias económicas de la última década en América Latina, por su parte, permitieron generar nuevas experiencias y buenas prácticas, así como la acumulación de un monto importante de reservas que han sido esenciales para afrontar la actual crisis financiera y económica global. Las políticas anticíclicas permiten que la crisis no agrave las condiciones sociales en la región ni incremente la pobreza y la desigualdad. Pese a ello, la informalidad sigue siendo un problema de primer orden en América Latina, que se ve agravado por los fenómenos globales ligados a la deslocalización de la producción.

En el contexto de la crisis de los países desarrollados, las tendencias de la cooperación internacional también han cambiado. La cooperación Sur-Sur se ha incrementado y abarca las acciones de los gobiernos latinoamericanos en Haití a través de las fuerzas armadas, la ampliación de las oportunidades educativas y la posibilidad de acciones concertadas en temas culturales.

27. Wolf Grabendorff: “¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente?”, en *Nueva Sociedad* 239, mayo – junio 2012, p. 24 – 34.

28. Susanne Gratius y José Antonio Sanahuja: “Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro”, en *Política Exterior*, enero / febrero 2013, p. 144 – 154. España.

29. German King, José Carlos Mattos, Nanno Mulder y Osvaldo Rosales: *The changing nature of Asian – latinamerican economic relations*, CEPAL, Santiago de Chile, 2012.

30. Según cálculos de la OCDE, el PIB de China triplicará al de la zona euro en 2060. Hoy China ya supera este PIB, y desplazará a Estados Unidos en 2016. Finalmente, China recuperará el lugar que tenía en el siglo XV como primera economía del planeta. Esto lo reseña, sobre la base del informe de la OCDE, Nicolás Marticorena en *El Mercurio*, Santiago de Chile, 10/11/2012, p. B-4.

Los cambios globales suponen una distinción entre las tendencias económicas de Estados Unidos y China y las consecuencias directas en América Latina: se reducen las remesas en el norte por el bajo crecimiento de Estados Unidos y se incrementan las exportaciones de materias primas desde el sur. Por un lado, la región tiende a fragmentarse y diferenciarse internamente entre los países del norte y el sur. Por otro lado, surgen propuestas de concertación que ponen énfasis en los países del Pacífico o en la vertiente del Atlántico. Esto genera dificultades en la coordinación política regional y en la definición de propuestas de integración efectivas para el conjunto de América Latina y el Caribe. La CELAC busca establecer esta concertación para toda la región.

De forma concomitante, el cambio climático, las crisis alimentarias y la mayor presencia del crimen organizado solo obtendrán respuestas exitosas a partir de la acción conjunta de los diversos actores involucrados y de la definición compartida de esos cursos de acción, tareas para las que resulta determinante la construcción de políticas de Estado y la definición de los bienes públicos regionales a promover sobre estas temáticas que se requiere enfrentar de manera conjunta.

### Principales tendencias del comercio y el crecimiento de América Latina y el Caribe<sup>31</sup>

*Desarrollo inclusivo: mismas metas, varios caminos, diversas formas*

América Latina ha apostado por diversos modelos para alcanzar el desarrollo. Algunos de ellos han puesto énfasis en la importancia del crecimiento económico o en la preeminencia de la igualdad; otros se han enfocado en la búsqueda de la autarquía, la vinculación entre los mercados internos y externos o la definición del tipo de relación político-económica entre países y los roles asignados al Estado.

A lo largo del siglo XIX se priorizó la relación con el mercado externo mediante la exportación de materias primas o productos primarios. La intervención estatal era escasa y se caracterizaba por bajos im-

puestos al sector exportador. Fue el ciclo del crecimiento “hacia afuera” que imperó en toda la región. La Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión de fines de la década de 1920 generaron un cambio en el modelo que dio lugar a políticas proteccionistas como la sustitución de importaciones. Se inició entonces un ciclo de crecimiento “hacia dentro”. La Segunda Guerra Mundial reafirmó esa tendencia y abrió una etapa de Estado omnipresente y maximalista en sus objetivos<sup>32</sup>.

El pensamiento cepalino guió intelectualmente el periodo desde la posguerra hasta la década de 1980. Al hablar de la CEPAL, el Estado y el desarrollo, es inevitable referirse al pensamiento de Raúl Prebisch. Su visión económico-estructuralista fue el eje articulador de los debates sobre el desarrollo en esa etapa. Sus trabajos permitieron comprender las causas y el carácter estructural del subdesarrollo latinoamericano. La teoría de la dependencia, así como los conceptos de “heterogeneidad estructural” y “Estados periféricos” fueron manifestaciones de la naciente producción de conocimiento sobre América Latina desde América Latina<sup>33</sup>.

Esta tendencia cambió radicalmente durante la década de 1980. La crisis de la deuda y la consecuente “década perdida” del crecimiento en la región provocaron un nuevo cambio de modelo. El mercado pasó a ocupar el lugar central en reemplazo del Estado, que pasó a ser un Estado minimalista y de orientación neoliberal. Las políticas del Consenso de Washington de las décadas de 1980 y 1990 se transformaron en leyes rígidas impuestas a los diferentes gobiernos por la presión de Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales. La deslocalización y la desterritorialización generaron problemas graves de desempleo y alteraron

31. Francisco Rojas Aravena: *La década latinoamericana. Hacia el desarrollo regional. El Estado que necesitamos*, FLACSO – Secretaría General, San José, Costa Rica, 2011, p. 96.

32. Enrique Iglesias: “La transformación del Estado en la década latinoamericana”, discurso inaugural en el seminario “La década latinoamericana: visiones de desarrollo e inserción global”, FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica, 26/4/2011.

33. Edgar J. Dosman: *La vida y la época de Raúl Prebisch, 1901-1986*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá / Marcial Pons, Madrid, 2010.

los mercados laborales y la división internacional del trabajo<sup>34</sup>.

El paradigma neoliberal se basaba en el fortalecimiento del mercado como único mecanismo apropiado para la asignación de recursos, la reducción del Estado para limitar sus intervenciones y preservar su autonomía frente a las demandas de diversos grupos, y la priorización de la estabilidad de los precios, el equilibrio fiscal y la apertura al mercado internacional<sup>35</sup>. Esto implicaba controlar el déficit fiscal y promover la privatización y la desregulación.

Ahora nos encontramos otra vez en una época de cambios. Uno de los legados de la actual crisis financiera internacional es el acuerdo generalizado sobre la necesidad de dejar atrás el Consenso de Washington y aproximarse a un modelo en el que el Estado y la política adquieran nuevamente un rol central. No obstante, existen diferencias en las vías que toman los países para alcanzar el desarrollo. En América Latina y el Caribe, algunos apuestan principalmente por el comercio (sobre todo los que conforman la Alianza del Pacífico) mientras que Brasil privilegia su mercado interno y otros (por ejemplo, los países del ALBA) presentan orientaciones más autárquicas<sup>36</sup>. Más allá del camino elegido, la clave es armonizar el crecimiento, la sostenibilidad, la distribución y la inclusión en el contexto de sociedades verdaderamente democráticas.

### Construyendo un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano

Es esencial reconocer que en la región existen distintas visiones, caminos y estrategias para alcanzar el desarrollo. Sin embargo, es posible encontrar algunas características comunes que podrían conformar un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano, es decir, una visión sobre las claves esenciales del desarrollo de los países de la región. Un primer elemento es la consolidación democrática de la región, que es una tendencia regional en la que se reconocen las diversidades nacionales. Otro elemento común es el rol del Estado y su modernización constante para generar capacidades de control y desarrollar políticas de calidad. En tercer lugar, se destaca el rol de la integración regional, la concertación y la conformación de entidades políticas regionales

para buscar nuevas formas de inserción e incidencia global, a la vez que mejora la gobernanza regional.

Como parte del legado del modelo anterior, se destacan la persistencia en generar mecanismos de estabilidad macroeconómica, controlar la inflación, mantener los balances y evitar los déficits, y ganar credibilidad en las políticas monetarias. Estas medidas permiten garantizar el crecimiento económico necesario para avanzar en la generación de políticas de inclusión, cohesión e integración social. Junto con estos aspectos característicos del nuevo paradigma, adquieren una gran significación las preocupaciones y las propuestas de regulación ambiental que van más allá de las políticas de mitigación. Por último, es necesario destacar la importancia que se asigna al mejoramiento de la calidad institucional como un factor clave para el desarrollo, la democracia, la estabilidad y el crecimiento. El ritmo al que avanza este proceso es diferente en cada país y subregión. No hay una velocidad única en este nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano, que incorpora de manera creativa elementos de continuidad y de cambio.

El análisis del desarrollo en los ámbitos académico y político permite una reconceptualización del tema y plantea la necesidad de que sea estudiado críticamente para ofrecer nuevas perspectivas. Entendemos por desarrollo la apertura y la generación de oportunidades de bienestar y la reducción de riesgos frente a desastres naturales o de origen humano para todas las personas y de forma permanente<sup>37</sup>.

34. Carlos Gabetta: "La oportunidad socialdemócrata. Frente a la crisis estructural del capitalismo" en *Nueva Sociedad* N° 239, 5-6/2012, pp. 164-179.

35. Klaus Bodemer: "Del viejo cepalismo a la crítica de la globalización: Cambio y continuidad en el debate sobre las estrategias de desarrollo de América Latina" en Ulrich Muller y Klaus Bodemer (eds.): *Nuevos paradigmas de desarrollo para América Latina*, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) / Instituto de Estudios Iberoamericanos (IHK), Hamburgo, 2004, p. 32.

36. Sobre el ALBA se puede consultar Josette Altmann Borbón (ed.): *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿una nueva forma de integración regional?*, FLACSO / TESEO / Fundación Carolina, Buenos Aires, 2011.

37. Francisco Rojas Aravena (Coordinador): *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*, SEGIB y AECID, San José, Costa Rica, 2011, p. 276.

Esto implica definir las estrategias de cambio con metas definidas y el camino para alcanzar esas metas.

La búsqueda del desarrollo también exige repensar el rol del Estado en el siglo XXI. El debate se ha centrado principalmente en la presencia excesiva o la retirada del Estado. No obstante, el desafío no está en la disyuntiva de “más o menos Estado” sino en la creación de un sector público con capacidad de planificar estratégicamente y de diseñar e implementar políticas efectivas de educación, salud, seguridad, vivienda e infraestructura, como apoyo al crecimiento económico sostenible y al empleo de calidad. En este sentido, se debe apostar por un trabajo mancomunado y de corresponsabilidad pública y privada. Por otro lado, la demanda de sostenibilidad y sustentabilidad requiere una integración cada vez mayor de las exigencias bioambientales y las demandas de cohesión social y convivencia democrática.

### El desarrollo de la cooperación requiere liderazgos compartidos

Si la interdependencia es una de las claves de los tiempos actuales –y esto se manifiesta en la conformación de macrorregiones–, el avance hacia la coordinación y la concertación de políticas se transforma en una de las claves del éxito. Para que esto sea posible se requiere voluntad política y asociativa, además de liderazgo. En el caso de América Latina, el liderazgo debe ser compartido. La defensa de la soberanía<sup>38</sup> y la reafirmación del principio de no intervención son tendencias muy fuertes en la región que no facilitan ni favorecen los liderazgos. Por este motivo, es fundamental establecer una mayor cooperación entre los dos países líderes de Latinoamérica para que estos generen, a su vez, espacios efectivos de participación de otros Estados y actores con intereses específicos o capaces de ejercer influencia en áreas determinadas.

#### *El liderazgo de Brasil*

Desde el gobierno de Fernando H. Cardoso, Brasil ha jugado un rol cada vez más decisivo en América Latina y el Caribe. Esta tendencia fue reafirmada con fuerza por la administración de Luiz Inácio Lula da Silva. Brasil empezó a desempeñar este pa-

pel en 2000<sup>39</sup> y se consolidó como líder regional a partir de 2007-2008 debido a su alto crecimiento económico (alrededor de 6%) y a su nueva independencia financiera internacional. Brasil es una de las economías con mayor y más rápido crecimiento; es parte de los BRICSA (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y del menos conocido grupo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica). Son todos países que buscan lograr una mayor incidencia en los organismos multilaterales y en la política global mediante la reafirmación de su soberanía.

El éxito de su liderazgo depende de un contexto regional estable que le ha permitido progresar en la esfera internacional. Esto ha hecho que Brasil tenga interés en promover el desarrollo socioeconómico de los países vecinos y en ejercer una consistente política de influencia moderadora en la región con bajos costos políticos, en general mediante una diplomacia activa pero cautelosa<sup>40</sup>. Brasil evita involucrarse en conflictos regionales y asume, en cambio, un papel conciliador cuando estos se desatan. Además, ha cambiado su relación con América del Sur no solo en términos de interdependencia económica sino también de una mayor responsabilidad política<sup>41</sup>.

Uno de los objetivos de Brasil es consolidar su posición en Sudamérica. Para lograrlo, ha desarrollado una política de Estado que busca cohesionar a la subregión bajo su liderazgo. En este sentido, promovió la creación de las Cumbres Sudamericanas que sirvieron de base para la posterior constitución de la UNASUR<sup>42</sup>. El bloque nació como una

38. Stephen D. Krasner: *Soberanía, hipocresía organizada*, Paidós, Buenos Aires, 2001, p. 366.

39. FLACSO: *Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones*, Cuadernos Integración en América Latina, FLACSO-Secretaría General y Fundación Carolina, San José, Costa Rica, 2007, p. 154.

40. Juan Gabriel Tokatlian: “¿Cuán poderoso es Brasil?”, En *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13 N° 1, 2013, ITAM, México, p. 25 -31.

41. Andrés Serbín: “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, s.e. / s.f., p. 144.

42. Diego Cardona: “Unasur: ¿Un mecanismo de convergencia en América del Sur? Algunas reflexiones” en Francisco Rojas Aravena (ed.): *América Latina y el Caribe: vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, TESEO / CIDOB / AECID / FLACSO, Buenos Aires, 2012, pp. 283-298.

instancia de marcado perfil político, con un fuerte liderazgo brasileño y una proyección internacional centrada en la necesidad de coordinar posiciones comunes en los foros de gobernanza global. La iniciativa está animada por una concepción de unión que busca fortalecer la soberanía regional frente a los poderes internacionales. Otra iniciativa brasileña fue la convocatoria a las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC) sobre Integración y Desarrollo en 2008. Brasil también ha mostrado su apoyo decidido a la constitución de la CELAC.

Sin embargo, el país aún no ha logrado afirmar su liderazgo en la región. Un primer desafío es la existencia de una brecha importante entre el reconocimiento mundial de su liderazgo y la parcial aceptación regional. Durante los años 80 y 90, Brasil privilegió su inserción internacional a costa de su desempeño y su proyección regional. Recién a partir de la creación del Mercosur (y más recientemente con la Unasur) comenzó a asignarle creciente importancia a América del Sur como plataforma para una proyección global más efectiva. Entre los desafíos internos que enfrenta Brasil se encuentran las diferencias entre el norte todavía en desarrollo y el sur más desarrollado; la desigualdad y la pobreza; el bajo nivel de acceso a la educación y la propagación de epidemias, principalmente el VIH/SIDA.

A diferencia de Venezuela, Brasil es crítico de las políticas de Estados Unidos pero no es antiestadounidense. Ante la influencia de Hugo Chávez en la región, Washington ha tratado de crear un equilibrio mediante el fortalecimiento de su relación con Brasilia. Esto no ha sido fácil. Brasil criticó el establecimiento de bases militares en Colombia y la posición de Estados Unidos en la crisis de Honduras. Otro tema sensible ha sido la postura brasileña frente al programa nuclear de Irán y la búsqueda de alternativas junto con Turquía para frenar la escalada de tensiones con ese país, que han suscitado molestia en el gobierno estadounidense. La redefinición de prioridades de Estados Unidos luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 tuvo un impacto negativo en las relaciones bilaterales porque Brasilia rechazó la “guerra contra el terror” desde el inicio.

Por otro lado, se deben destacar la creciente incidencia, la importancia y el desarrollo de las empresas translatinas, en su mayoría de Brasil y México. Es particularmente significativo el rol de las compañías brasileñas en el área de infraestructura (Odebrecht), en el ámbito de la energía (Petrobras) y en el sector de transporte aéreo (Embraer S.A.). Cabe mencionar que Brasil también es productor de armas y aviones de entrenamiento y reconocimiento.

#### *El liderazgo de México*

A lo largo de la historia, México ha sido uno de los países líderes en América Latina. Hace poco menos de 20 años era considerado un ejemplo de éxito internacional: fue el primer país de la región en ser parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), y su ingreso al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés) mostró su capacidad de diálogo múltiple.

Sin embargo, el liderazgo de México en la región no ha sido constante ni de largo plazo. Ha variado entre la indiferencia relativa, el abandono y la intensa actividad diplomática en países específicos sobre temas particulares. En términos de la política exterior mexicana, desde la década de 1980 y la crisis de la deuda se observan dos cambios importantes. El primero es la renuncia a una visión estratégica que integre las dimensiones económica y política del rol internacional de México. Se debe tener en cuenta que las soluciones para enfrentar la crisis de la deuda con el apoyo de Estados Unidos restringieron el margen de maniobra de la política económica y exterior mexicanas<sup>43</sup>. El segundo cambio es un alejamiento paulatino y constante de México de Sudamérica. Durante el gobierno de Vicente Fox hubo además retrocesos en las relaciones con el resto de América Latina, principalmente a causa de enfrentamientos políticos con Venezuela y Cuba. La administración de Felipe Calderón buscó compensar esta situación afianzando su presencia en Centroamérica.

43. Juan Carlos Moreno: “Integración social”, ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México, DF, 26 al 28 de mayo de 2010.

El liderazgo mexicano se manifiesta sobre todo en las esferas económica y multilateral. Un estudio de 2008 sobre las translatinas emergentes demostró que 85 de las 100 principales eran de México o Brasil y que 35 de las 50 más rentables eran de origen mexicano o brasileño<sup>44</sup>. Una de las claves del liderazgo económico de México es la posesión de importantes fuentes de petróleo. Sin embargo, su poder en esta área es relativamente reducido pues abastece ante todo a Estados Unidos y al propio mercado interno. México no es miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC) pero actúa en sintonía con las estrategias de esta organización. En el contexto subregional, en cambio, el petróleo mexicano adquiere una importancia significativa. Como parte de los esfuerzos de paz realizados en Centroamérica y el Caribe durante la década de 1980, México accedió a una cooperación solidaria en el sector energético con 11 Estados de esa subregión. La base de esta cooperación fue el Acuerdo de San José (1980), que involucró también a Venezuela.

México también ejerce su liderazgo en la región a través del multilateralismo. Fue el fundador del Grupo de Río y ha sido un precursor en el control de armas: inició el Tratado de Tlatelolco en 1967, que declaró a América Latina y el Caribe una zona libre de armas nucleares.

Por otro lado, México presenta algunas debilidades que limitan su potencial como poder regional<sup>45</sup>. Un problema reside en la relación estrecha que mantiene con Estados Unidos, que es vista con desconfianza, en particular por Brasil, por considerar que cualquier vínculo con México podría significar una injerencia indirecta de Estados Unidos en el Mercosur<sup>46</sup>. Günther Maihold resume bien la situación de México cuando afirma que su imposibilidad para asumir un liderazgo regional reside en su identidad birregional. Por un lado, es geográfica y económicamente parte de América del Norte; por otro lado, tiene sus raíces en América Latina. La incertidumbre sobre la identidad mexicana, entonces, representa uno de los principales obstáculos para consolidar su liderazgo<sup>47</sup>. Otro elemento que actúa en esta dirección es que Brasil ha ocupado el espacio político que antes tenía México en América Latina<sup>48</sup>. Pese a ello, en

la última década México ha trabajado para posicionarse mejor en la región. Algunos ejemplos de estos esfuerzos son la iniciativa del Proyecto Mesoamérica (antes Plan Puebla Panamá, que abarca desde México hasta Colombia) y la creación de la CELAC. El nuevo presidente Enrique Peña Nieto ya anunció que buscará reposicionar a su país en el sistema internacional.

### El desarrollo de una nueva estructura institucional regional inclusiva

La creación de la CELAC intenta establecer mecanismos de diálogo y concertación para construir una voz latinoamericana. La CELAC debería llenar el vacío que existe en este aspecto en la actualidad. Se ha fortalecido la reafirmación de la soberanía regional y nacional y se han afianzado los mayores márgenes de maniobra de los países de la región. Existe cierto consenso en que América Latina y el Caribe busca crear una nueva forma de regionalismo e integración en la región<sup>49</sup>.

La CELAC es un interlocutor global, según lo reconocen otras regiones y potencias. El trabajo desarrollado por la troika ha posibilitado un reconocimiento por parte de los principales actores internacionales y, al mismo tiempo, ha promovido un intenso trabajo de coordinación regional. La concordancia y el

44. Javier Santiso: "La emergencia de las Multilatinas", en *Revista CIEPLAN* N° 95, agosto, 2008.

45. Guadalupe González y Olga Pellicer (coords.): *Los retos internacionales de México. Urgencia de una mirada nueva*, Siglo XXI, México, XXI, 2011, p. 342.

46. Andrés Serbín: "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", s.e., s.l., s.f., p. 140.

47. Günther Maihold: "Mexico-EU: How to Deal with a Wannabe Leading Power" en Jörg Husar, Günther Maihold y Stefan Mair (eds.): *Europe and New Leading Powers. Towards Partnership in Strategic Policy Areas*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2010, p. 112.

48. "México pierde liderazgo regional", en *Terra*, 25/10/2010, disponible en <<http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/982958/Mexico+pierde+liderazgo+internacional.htm>>.

49. Andrés Serbín: "Regionalismo y Soberanía Nacional en América Latina: Los Nuevos Desafíos", en Francisco Rojas Aravena (ed.): *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, FLACSO / Editorial Teseo, Buenos Aires, 2011.

trabajo asociado de Brasil y México son esenciales para este ansiado logro latinoamericano<sup>50</sup>.

### Algunas características necesarias para el desarrollo

Con la experiencia acumulada en las últimas décadas, los países de la región han reconocido en diferentes instancias que es preciso recuperar el rol de la política y el Estado. En este sentido, se ha ido conformando un consenso sobre las características que demanda el desarrollo y el tipo de Estado requerido para dar un salto cualitativo y consolidar la democracia sobre la base de una ciudadanía efectiva.

*El desarrollo presupone crecimiento económico. Sin crecimiento económico no hay desarrollo*

El enfoque del desarrollo humano sustentable no le resta importancia al crecimiento. Según esta concepción amplia, el crecimiento económico sigue siendo una prioridad y una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Las políticas sociales para reducir la indigencia y la pobreza requieren un crecimiento de la productividad, que sigue siendo muy baja en América Latina debido al peso del sector informal en el que se desarrolla casi la mitad de las actividades económicas. Por este motivo, la productividad exige invertir en capital humano, educación, ciencia y tecnología.

*El desarrollo implica equidad. Sin distribución de la riqueza generada no hay desarrollo*

¿Cuánta pobreza y desigualdad socioeconómica resistirá la democracia? La relación entre estas variables está ligada al hecho de que quien concentra la riqueza, concentra el poder<sup>51</sup>. Este poder compete con el poder formal que se delega a los gobernantes y que les otorga legitimidad.

América Latina se caracteriza por tener altas tasas de pobreza —aunque han disminuido en los últimos años— y por ser la región más desigual del mundo. El quintil más pobre concentra alrededor de 5% del ingreso mientras el quintil más rico recibe casi 50% de esos ingresos<sup>52</sup>.

Uno de los principales problemas es la desigualdad en el acceso al conocimiento, que crea una brecha

tecnológica. Quienes acceden al conocimiento y son capaces de utilizarlo logran aumentar sus capacidades y sus oportunidades; quienes no acceden a oportunidades semejantes van perdiendo las capacidades que pudieron haber tenido<sup>53</sup>.

La disminución de la pobreza en América Latina es el resultado de un mayor acceso al empleo, de una mayor movilidad educativa y del desarrollo de políticas sociales focalizadas y universales. Esto ha sentado los cimientos de un cambio estructural en la distribución del ingreso. La clave de su permanencia será que las políticas sociales no oscilen junto con los ciclos electorales.

*El desarrollo depende de la inclusión. Sin inclusión no hay desarrollo*

La inclusión tiene como meta la cohesión y la integración social. Este concepto integral y multidimensional trasciende la reducción de la pobreza como una simple satisfacción de necesidades básicas y materiales e incluye, en cambio, aspectos económicos, sociales, políticos y étnicos. En su vertiente objetiva, la cohesión depende de la eficacia de los mecanismos de inclusión social como el empleo, los sistemas educativos, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. En términos subjetivos, la cohesión social se basa en la percepción que tienen

50. Francisco Rojas Aravena, *Escenarios globales inciertos. Los desafíos de la CELAC*, FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica, 2012. Oneida Álvarez Figueroa: “La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avales y obstáculos para lograr su consolidación” en *Anuario Integración 9*, CRIES, Buenos Aires, 2012. Antonio F. Romero: “Los desafíos de los procesos de integración en América Latina: las propuestas de la CALC y la CELAC”, en Francisco Rojas Aravena (ed.): *América Latina y el Caribe: vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, cit., pp. 221-249.

51. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Organización de Estados Americanos (OEA): *Nuestra Democracia*, México, DF, PNUD / OEA / FCE / AECID / ACIDI / IFE, 2010, p. 160.

52. CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, diciembre 2011, Chile.

53. Rodrigo Arocena, Isabel Bortaguay y Judith Sutz: *Reforma universitaria y desarrollo*, Montevideo, Tradinco, 2008, p. 77.

los miembros de una sociedad sobre la titularidad efectiva de sus derechos y la posibilidad de participar de las instancias deliberativas. Por este motivo, resulta crucial abrir espacios a la sociedad civil para fortalecer las relaciones de solidaridad<sup>54</sup>.

En América Latina, todos somos iguales ante la ley pero la ley no es igual para todos<sup>55</sup>. Los problemas de la exclusión social tienen su manifestación más grave en la dimensión étnica. La desigualdad y la diversidad cultural han marchado juntas desde la época colonial, y las sociedades resultantes se han caracterizado por la permanencia de las elites políticas y sociales, la pugna constante con el poder central, la convivencia de ideologías nacionalistas con ideologías extranjerizantes, y la presencia de minorías culturales escasamente reconocidas en el sistema político y en los procesos de toma de decisiones<sup>56</sup>.

No se puede alcanzar el desarrollo sin que los diferentes grupos étnicos desarrollen un sentido de pertenencia a sus respectivos países y eso solo se logrará mediante políticas selectivas de inclusión social. La exclusión incide en la precariedad de la gobernabilidad y de la estabilidad democrática así como en el debilitamiento de la convivencia democrática y de la autoridad cívica. La cohesión social es clave para la democracia porque amplía la participación y favorece de ese modo la aplicación de políticas públicas legitimadas y concordadas que amplifican, a su vez, las oportunidades del desarrollo.

*El desarrollo debe ser sustentable. La armonía con el medio ambiente es esencial. Sin protección del medio ambiente no hay desarrollo*

La naturaleza es restrictiva para el crecimiento económico a causa del agotamiento de las fuentes de energía no renovables. Sin embargo, la búsqueda de energías nuevas y renovables también genera problemas ambientales y sociales. Esto es notorio en el caso de las energías provenientes de cultivos, que impactan de forma negativa en las cuestiones de seguridad alimentaria.

Otro problema es el cambio climático. Es una cuestión vinculada al desarrollo que no puede ser abordada exclusivamente desde la óptica ambientalista. Una de las consecuencias del cambio climático<sup>57</sup> es

la necesidad de superar el concepto tradicional de “desastre natural” para introducir la idea de “construcción social del riesgo”, que refleja en qué medida los hechos naturales pueden ser causados por el ser humano.

Lamentablemente, América Latina y el Caribe no ha acordado posiciones sobre los temas ambientales pese a ser una zona rica en recursos naturales. Por ejemplo, 8 de los 15 integrantes del Grupo de Países Megadiversos Afines son latinoamericanos. Según la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO, alrededor de 36% de los bienes naturales y mixtos se encuentran en 20 Estados de América Latina.

#### *La oportunidad de los recursos naturales*

La estabilidad y el crecimiento de América Latina y el Caribe se deben a la explotación y la exportación de los recursos naturales, que han sido el motor económico sobre todo en América del Sur.

El crecimiento de China e India, y del Asia Pacífico en general, han generado una gran demanda de materias primas de la región que explica el auge de los precios desde el año 2000. El desarrollo chino es determinante en las tasas de crecimiento de sus principales socios latinoamericanos<sup>58</sup>: cada punto de crecimiento del PIB de China representa un 0,4% de crecimiento del PIB de sus contrapartes en América Latina y el Caribe. Esta tendencia continuará en el mediano plazo según estimaciones de la CEPAL, que augura un largo ciclo de exportaciones con precios superiores a los promedios históricos. Los cuatro productos más significativos son el petróleo, los

54. Josette Altmann Borbón (comp.): *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*, Serie Foro, FLACSO, Quito, 2009, p. 12.

55. PNUD y OEA: *Nuestra Democracia*, cit., p. 85.

56. Ryszard Kapuscinski, *The Oyster*, Verso, Nueva York, 2008, p. 4.

57. Allan Lavell y Alonso Brenes: “Medio ambiente y desarrollo”, ponencia presentada en el seminario internacional “Desarrollo en América Latina: otras visiones sobre desarrollo y Estado”, Quito, 9 y 10 de junio de 2011, disponible en <[www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Cumbres/Medio\\_Ambiente\\_y\\_Desarrollo.\\_Allan\\_Lavell\\_y\\_Alonso\\_Brenes.pdf](http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Cumbres/Medio_Ambiente_y_Desarrollo._Allan_Lavell_y_Alonso_Brenes.pdf)>

58. Julio Sevares: “El ascenso de China: oportunidades y retos para América Latina” en *Nueva Sociedad* N° 235, 9-10/2011, pp. 35-49.

productos electrónicos, el cobre y la soja. En 2000, China absorbía apenas 1% de las exportaciones regionales; en 2010, pasó a comprar cerca de 8% del total. Asia está desplazando al tercer lugar a la Unión Europea como destino de las exportaciones de la región<sup>59</sup>. Se ha creado de esta forma una dependencia latinoamericana de las exportaciones a China y el Asia Pacífico. Sin embargo, el panorama regional es heterogéneo: América del Sur está ligada a China, el Caribe, a la Unión Europea, y México y Centroamérica, a Estados Unidos. El comercio intrarregional permanece bajo, en apenas un 19% del total regional. Para ocho países de la región (Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, y Nicaragua), las exportaciones regionales representan un porcentaje superior a 40%<sup>60</sup>.

Para transformar los recursos naturales en una bendición, es necesario superar los efectos de la maldición que se expresa en monedas fuertes –y la consiguiente dificultad para exportar–, en la volatilidad de los precios y en menor creación de empleos. Ante este panorama, Joseph Stiglitz recomienda seguir la ruta del desarrollo sostenible, es decir, reinvertir de forma consistente. Otras medidas necesarias son la adopción de un tipo de cambio bajo, el desarrollo de un fondo de estabilización y de políticas cuidadosas de inversión, la prohibición del sobreendeudamiento y la promoción de la transparencia. Pero esto puede ser insuficiente y, por eso será necesario adoptar políticas que posibiliten la gestión de los recursos, para lo que será determinante diseñar esquemas de licitaciones públicas, abrir procesos de renegociación de los contratos y fijar impuestos a las ganancias extraordinarias. También resulta crucial desarrollar las industrias locales, establecer mecanismos de capacitación y avanzar en un proceso de manufacturación en los países productores de bienes primarios.

En síntesis, es importante lograr una ventaja comparativa dinámica<sup>61</sup>. Cabe destacar que muchos procesos asociados a la exportación de materias primas o bienes primarios contienen valor agregado –por ejemplo, aplicaciones a productos como la soja, el salmón o el cobre– obtenido mediante avances científicos y técnicos. Muchas de las nuevas exportaciones regionales, en especial de la agroindustria y la industria alimentaria, han desarrollado avances tecnológicos, tales como cadenas de frío, innovacio-

nes de genética y procesamientos o empaques, que le otorgan un valor agregado a la producción de los “nuevos *commodities*”.

En todos los países de la región se producen tensiones y conflictos medioambientales por la explotación de recursos naturales, principalmente mineros. Por ejemplo, son cada vez más frecuentes las demandas de transparencia y mayor participación de las comunidades locales y la exigencia de que una parte de los beneficios obtenidos se reinviertan en las zonas de explotación. Algo similar ocurre con el uso del agua para explotaciones mineras y generación de electricidad. En conclusión, las instituciones reguladoras de los asuntos ambientales deben ser fortalecidas y éstas deben dar cuenta tanto a las autoridades estatales como a las comunidades.

Esta oportunidad generada por la exportación de *commodities* debería servir a los países de la región para fortalecer las capacidades nacionales de innovación, el desarrollo de empleos asociados y la adopción de medidas de diversificación que eviten la dependencia y permitan establecer vinculaciones con reciprocidad amplia. Es decir, se debe tender a desarrollar políticas vinculadas a las “4 E” que plantea el presidente del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF): estabilidad, eficiencia, equidad y equilibrio ambiental. Esto permitirá un “cambio estructural para la igualdad”<sup>62</sup>, que es el valor central<sup>63</sup> a alcanzar mediante políticas públicas específicas. Transformar la gestión de los recursos naturales en una bendición es parte del nuevo rol del Estado.

59. CEPAL: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012*, Naciones Unidas / CEPAL, Santiago de Chile, 2012.

60. Osvaldo Rosales: “La integración latinoamericana en un contexto mundial de transformación”, seminario “Nuevo regionalismo e integración regional en ALC”, FLACSO / AECID, Santiago de Chile, octubre de 2012.

61. Joseph E. Stiglitz: “De la maldición a la bendición de los recursos naturales” en *La Nación*, 15/8/2012, San José, Costa Rica.

62. Enrique García: “España-América Latina: oportunidades ante una coyuntura de cambio”, Conferencia IELAT, número extraordinario, Universidad de Alcalá, Madrid, septiembre de 2012.

63. Alicia Barcena: “Prólogo” en *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, CEPAL, Santiago, 2012.

## Demandas convergentes sobre qué Estado impulsar

De los análisis efectuados por los actores políticos y académicos más relevantes de la región en trabajos vinculados con la Cumbre Iberoamericana de 2011, surgen intereses comunes y demandas convergentes sobre el Estado. En un trabajo preparado por la Secretaría General de FLACSO para el gobierno de Paraguay y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)<sup>64</sup> con vistas a la XXI Cumbre Iberoamericana, celebrada en Asunción en 2011, se recogieron las opiniones y los criterios de dos presidentes, un vicepresidente, once ex-presidentes, trece secretarios generales y directivos de organismos internacionales intergubernamentales, y de varios ministros y exministros, parlamentarios y destacados académicos e intelectuales<sup>65</sup>. A partir de sus reflexiones, y de la sistematización de esta pluralidad de visiones, se clasificaron algunos aspectos destacados del rol del Estado en la promoción del desarrollo. Algunos de los aspectos más significativos en los que concuerdan los distintos actores son:

*Un Estado que vele por el bienestar del mayor número posible de habitantes; un Estado solidario*

Ante las inequidades resultantes del libre juego de la oferta y la demanda, el Estado debe actuar como regulador. Debe garantizar la efectividad del principio de solidaridad que favorece la cohesión social para que las riquezas generadas se distribuyan de manera equitativa. Con esto se contribuye a mejorar el bienestar de las personas y a generar confianza en el Estado.

*Un Estado que posibilite el acceso a las oportunidades*

El acceso equitativo de todos los ciudadanos a educación, vivienda, salud y empleo de excelencia es fundamental. Para el Estado, esto implica invertir en capital humano con el fin de aumentar la productividad de la fuerza laboral e incrementar la legitimidad del sistema político. Una mejor calidad institucional permitirá desarrollar políticas públicas de mejor calidad. A su vez, una sociedad compuesta por personas más capacitadas demandará instituciones más abiertas, dinámicas, transparentes y efectivas.

*Un Estado que facilite el ejercicio de los derechos (políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales) y fortalezca la ciudadanía*

El desafío actual es cómo lograr un modelo de desarrollo para las distintas sociedades que viven en un mismo Estado o para Estados con visiones diferentes. Es decir, cada sociedad y cada Estado deben definir su forma de lograr el bienestar en el contexto de la globalización sin aferrarse a visiones de desarrollo unívocas ni ideológicamente polarizadas.

*Un Estado que recaude con equidad y transparencia*

La capacidad fiscal de un Estado es determinante en su contribución a la reducción de la desigualdad y la generación de oportunidades. La provisión de bienes públicos y la sostenibilidad de largo plazo dependen de las finanzas públicas. Las sociedades latinoamericanas requieren un nuevo pacto fiscal para que todos los ciudadanos aporten de acuerdo con los ingresos efectivos que captan o generan. Es un proceso que demanda transparencia y rendición de cuentas. La calidad institucional es esencial en el combate a la corrupción, que erosiona los sistemas políticos.

*Un Estado que promueva la búsqueda de una socioeconomía o una economía política integral*

Es necesario superar la antinomia Estado-mercado. El crecimiento económico sigue siendo una condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo, que no se alcanzará por medio de una transferencia residual de la riqueza generada. El desarrollo social está estrechamente condicionado por la productividad, la competitividad y la generación de empleos de calidad. Sin producción, empleo ni inversión no hay distribución posible, y sin distribución no hay equidad ni acceso a los bienes públicos. El acceso a las oportunidades está determinado por la capacidad de las políticas públicas para promover

64. Francisco Rojas Aravena (coord.): *Iberoamérica: distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*, FLACSO / SEGIB / AECID, San José, Costa Rica, 2011, p. 276.

65. Las perspectivas académicas fueron sistematizadas en Josette Altmann, Tatiana Beirute, Fander Falconí y Francisco Rojas Aravena (coors.): *América Latina y el Caribe: Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado*, FLACSO / SEGIB / AECID, San José, Costa Rica, 2011, p. 284.

una movilidad social efectiva, que rompa la transmisión intergeneracional de la pobreza.

#### *Un Estado capaz de producir políticas públicas de calidad*

La gobernanza, el desarrollo y la democracia se definen en la capacidad de responder en el corto, el mediano y el largo plazo a las demandas de la sociedad con políticas públicas y servicios públicos eficaces y de buena calidad. La obligación del Estado es velar por todos los estamentos de una sociedad, y para eso es necesario un proceso de planificación que tenga como soporte políticas de Estado universales en áreas esenciales como la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la alimentación y la seguridad.

#### *Un Estado que asegure la democracia*

La democracia por sí misma no parece ser un fin para la mayoría de los latinoamericanos mientras no asegure mayor bienestar y participación. Para garantizar su estabilidad, los sistemas democráticos deben apostar por una democracia de ciudadanos y trascender la idea —muy consolidada en la región— de una democracia de electores. El régimen electoral es un elemento fundamental, pero la democracia de ciudadanos no se reduce a él sino que implica el ejercicio de una ciudadanía integral (política, civil y social) con participación efectiva. Sin ella, la gobernabilidad y la convivencia democrática seguirán siendo precarias.

#### *Un Estado presente en todo el territorio nacional*

El fortalecimiento del desarrollo en todo el territorio depende necesariamente del ejercicio del poder estatal y del imperio de la ley en todo ese territorio. La existencia de áreas sin ley, controladas por poderes fuera del ámbito constitucional, es un factor de vulnerabilidad importante que afecta la seguridad y el sistema político democrático. La presencia estatal efectiva en todo el territorio significa descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales y municipales.

#### *Un Estado que promueva la paz internacional*

Ningún Estado puede afrontar los desafíos transnacionales de manera individual ni aislada. Los Estados latinoamericanos del siglo XXI deben fortalecer las instancias multilaterales de decisión y capitalizar las herramientas de la diplomacia para mejorar la cooperación internacional y enfrentar las demandas de la

globalización. Promover la paz y la cooperación internacional es una tarea permanente de los Estados.

### **La importancia de construir políticas de Estado**

Las sociedades deben comprender la importancia de desarrollar políticas de Estado. Solo así se podrán revalorizar la política y sus actores. La importancia adjudicada en todas las encuestas de FLACSO / IPSOS<sup>66</sup> a los noticieros de televisión revela su capacidad de influir sobre la agenda gubernamental: los noticieros definen, en cierta medida, las urgencias del gobierno.

Una administración suele enfrentarse a demandas de carácter sectorial que buscan resolver temas puntuales y de carácter inmediato. Ello hace que, muchas veces, los gobiernos pierdan la visión del mediano y el largo plazo y que la agenda pase a ser reactiva. Las demandas que son satisfechas o quedan fuera de los temas pautados por los programas de televisión desaparecen, y con ellas también desaparece la idea de construir políticas de Estado incluyentes y consensuadas. Estas políticas requieren más tiempo para desarrollar una masa crítica, ubicar los recursos —que son siempre escasos— y lograr una definición clara de los ganadores y los perdedores según las opciones elegidas. Las políticas así definidas pueden tener un costo electoral importante. Frente a ellas se erigen las propuestas populistas con fuertes sellos autoritarios.

Los procesos políticos nacionales deben promover algunos consensos básicos, no eliminar los debates ni superar artificialmente las diferencias sino consensuar los temas centrales para la democracia y el desarrollo. Diseñar políticas de Estado significa construir más allá de la visión del partido o la coalición de gobierno y de un periodo determinado. Las políticas de Estado recogen el interés y buscan la participación política del mayor número posible de actores. Son políticas de largo plazo a las que se les asignan recursos humanos y materiales para alcanzar los objetivos planteados durante un tiempo que excede el periodo de gobierno. Hacer políticas de Estado implica estructurar el tiempo: “Quien quiera realizar algo necesita tiempo. Toda acción posible cuesta tiempo. Las metas propuestas dependen del

66. FLACSO / IPSOS: *Estudio de opinión pública en América Latina 2009 y 2011*, FLACSO, San José, Costa Rica, 2011, p. 214.

tiempo disponible. Disponer de tiempo es uno de los bienes más preciosos (...) la elaboración de las opciones posibles y la selección de los ‘mejor posible’ es también una cuestión de tiempo”<sup>67</sup>.

### Proyección de algunas tendencias actuales

En el ámbito global, todavía existen preguntas sin resolver: ¿cómo se puede gobernar la globalización?; ¿cómo se pueden generar certezas en el sistema económico capitalista global para que sus altibajos no destruyan la estabilidad política y la gobernanza democrática? En este sentido, si no podemos predecir el futuro, necesitamos al menos poder prevenir las situaciones y los procesos que generan ingobernabilidad, fragmentación, tensiones y pérdida de democratización. Algunas de las tendencias que se enumeran a continuación se proyectarán en América Latina y el Caribe.

#### *La globalización continuará siendo la tendencia principal del sistema internacional*

Si bien en las fases anteriores fue significativo su carácter estadounidense, la globalización tendrá en el futuro un carácter más plural en casi todos los ámbitos, excepto el militar. En América Latina y el Caribe, sin embargo, se mantendrá la fuerte impronta estadounidense.

Un cambio esencial ha sido el ascenso de China. Un estudio de la OCDE<sup>68</sup> indica que en 2012 el producto bruto interno del país asiático superó a la eurozona y que en 2030 superará a Estados Unidos. Dentro de 50 años, China e India serán los dos mayores actores económicos del mundo, dejando atrás a Estados Unidos y la Unión Europea<sup>69</sup>. Esto reafirma la importancia creciente del Asia Pacífico y la tendencia actual de los países en desarrollo como motores de la economía global. El estudio señala que en 2030 ambos países acumularían un 39% del PIB mundial y en 2060 tal participación alcanzaría a 46%.

#### *América Latina y el Caribe seguirán evidenciando alta heterogeneidad y diversidad*

Por sus condiciones estructurales, América Latina y el Caribe revela grandes diferencias entre las subre-

giones y las capacidades de poder de cada país. En este sentido, se mantendrán las diferencias de las formas políticas nacionales en un contexto de alta diversidad regional. Esto generará opacidad en los vínculos, en función de la heterogeneidad ideológica con la que se fundamentan los distintos procesos de interacción. Los cursos de acción de los diferentes Estados estarán marcados por la predominancia ideológica de cada uno. No obstante, continuarán los esfuerzos por concertar y desarrollar perspectivas integracionistas con una fuerte impronta política.

#### *América Latina y el Caribe mantendrá la integridad estatal y seguirá siendo una zona de paz*

A diferencia de otras regiones del mundo, en América Latina y el Caribe se ha mantenido la integridad del Estado. Las fracturas o secesiones no son admisibles ni hay perspectivas de que puedan obtener reconocimiento. La región también es una zona libre de armas nucleares, químicas, biológicas y de destrucción masiva. Esta es una tendencia que se reafirmará. En consecuencia, como inclinación estructural, la región seguirá siendo una zona de paz. Los conflictos entre los Estados buscarán resolución por la vía judicial en los casos en que no se alcancen acuerdos por medio del diálogo directo.

#### *América Latina y el Caribe seguirá siendo una región violenta*

La conflictividad en la región tiene un carácter eminentemente intraestatal. Las ciudades latinoamericanas poseen tasas de violencia y homicidios dolosos que están entre las más altas del mundo. Esto se relaciona con la desigualdad en la región. El crimen organizado y el tráfico de drogas incrementan el problema, ya que la violencia inhibe el desarrollo humano. La ausencia de diagnósticos comunes y acciones concertadas impide la generación de políticas de Estado capaces de enfrentar la violencia con

67. Norbert Lechner: *Los patios interiores de las democracias*, FLACSO, Chile, 1988.

68. OECD: “*Looking to 2060: Long-term global growth prospects. A going for growth report*”, OECD Economic Policy Papers, No. 03, París, November 2012. Citado por Félix Peña, *ob cit.*

69. *El Mercurio* y *La Tercera*, citando un estudio de la OCDE sobre Paridad del Poder Adquisitivo, 10 de noviembre de 2012, pp. B-4 y 54 respectivamente.

éxito. La región seguirá en una situación vulnerable en esta materia.

*América Latina y el Caribe continuarán como una región democrática pero con fuerte desafección política*

La democracia se ha establecido y la democracia electoral ha logrado consolidarse en toda la región. Los déficits democráticos se expresan en la falta de una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Las sociedades revelan su malestar de las más diversas formas y manifiestan una creciente desafección: los ciudadanos eligen, pero quienes son elegidos no tienen capacidad de gobernar la globalización. Esto genera una gran disonancia que refuerza la falta de credibilidad en las principales instituciones de la democracia. No obstante, no hay espacios para retrocesos. La tendencia democrática prevalecerá.

*Se mantendrá el crecimiento económico en América Latina*

La región ha cumplido casi una década de crecimiento sostenido pese a la brusca caída económica a partir de 2009. Las proyecciones indican que esta tendencia se mantendrá a un ritmo menor. La mayoría de los indicadores señalan que el crecimiento será diferenciado en las subregiones y que la vinculación con el Asia Pacífico y otros países en desarrollo continuará siendo esencial. El mayor desafío de la región es reducir la desigualdad. Se han logrado grandes avances en la disminución de la pobreza, pero el eje debe ser ahora la reducción de la desigualdad social. El motor del desarrollo continuarán siendo los recursos naturales. El comercio intrarregional, en cambio, no se percibe como un elemento decisivo para afianzar un desarrollo sostenido. El Caribe crecerá en forma más lenta y sus vulnerabilidades se acentuarán.

*El cambio climático será un factor crucial en los procesos de desarrollo*

Uno de los fenómenos y de las amenazas transnacionales más significativos para la región es el cambio climático y sus consecuencias ambientales extremas, que inciden directamente en las oportunidades, las posibilidades y el alcance del desarrollo humano. Las vulnerabilidades ambientales aumentarán y la gestión de los riesgos seguirá siendo débil y de baja coordinación internacional.

*Continuará la diplomacia de las cumbres*

El multilateralismo del siglo XXI se expresa en la diplomacia presidencial. En el marco de la gran variedad de instancias institucionales regionales y globales, a mediano plazo se consolidarán la Celac, como la entidad para el conjunto de la región, y la Unasur, como eje de acción en Sudamérica. La heterogeneidad dificulta, no obstante, la construcción de un proyecto estratégico regional. La ausencia de liderazgos claros agregará elementos de dificultad en el desarrollo acelerado de los procesos de concertación política en la región.

*Habrá una demanda creciente de la presencia del Estado*

El Estado está de regreso en la región. Esto sucede porque la política está de regreso. Las opciones políticas fundadas en procesos soberanos demandan un refuerzo de las capacidades estatales de regulación y orientación de los procesos de desarrollo. Estas exigencias requieren respuestas políticas sobre el modelo de desarrollo y el tipo de sociedad a los que se aspira. Lograr respuestas efectivas sobre estas cuestiones lleva a la búsqueda de espacios de concertación y de construcción de consensos para la ejecución de políticas de Estado. Esta tendencia reaparecerá una y otra vez como la única opción para superar los déficits en las áreas más diversas.

*Los aspectos culturales serán cada vez más importantes*

La construcción de una identidad regional cobrará cada vez más importancia. La cultura latinoamericana, desde la música a la ciencia y la tecnología, posee una gran fortaleza que no solo le permite reponerse a las adversidades sino que también se proyecta en el sistema global.

Es fundamental construir nuevos mapas conceptuales para poder visualizar de manera holística el impacto de las tendencias globales en la inserción internacional de América Latina y en las formas y los espacios necesarios para su desarrollo humano integral.

## **Autores**

### **Dr. Francisco Rojas Aravena:**

Chileno, consultor internacional,  
ex Secretario General de FLACSO (2004-2012)  
frojasaravena@gmail.com

## **Pie de imprenta**

Fundación Friedrich Ebert | Nueva Sociedad |  
Defensa 1111, 1° A | C1065AAU |  
Ciudad de Buenos Aires | Argentina

### Responsable

Svenja Blanke, Directora de Nueva Sociedad  
info@nuso.org

Tel./Fax: +5411 4361-4108 / 4361-4871

<http://www.nuso.org>

## **Nueva Sociedad**

Revista latinoamericana de ciencias sociales abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social en América Latina y el Caribe. Se publica en forma bimestral desde 1972 y actualmente tiene sede en Buenos Aires, Argentina. NUEVA SOCIEDAD es un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert.

## **Dialogue on Globalization**

Como parte del trabajo internacional de la Fundación Friedrich Ebert, Dialogue on Globalization contribuye al debate sobre la globalización y la gobernanza global. Las actividades del programa se basan en el supuesto de que, a través de un enfoque global inclusivo y responsable, la globalización puede ser moldeada de forma que promueva la paz, la democracia y la justicia social.