

Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder

Impactos en América Latina y el Caribe

La gobernanza global no logra los resultados esperados y la inestabilidad y las crisis son recurrentes. Las relaciones de poder en el sistema internacional están cambiando de manera acelerada. La falta de previsibilidad debilita la cooperación y dificulta la concertación sobre los bienes públicos globales. Las amenazas y los riesgos también se han transnacionalizado, y por eso se requieren nuevos mapas conceptuales que permitan comprender las transformaciones y el tránsito hacia un mundo postoccidental y posthegemónico. Al mismo tiempo, el nuevo contexto global presenta diversos desafíos para una América Latina más integrada –y con avances económico-sociales–, pero en la que pervive una variedad de problemas y tareas pendientes.

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Las relaciones de poder en el sistema internacional están cambiando de manera acelerada. No obstante, los esquemas de gobernanza global no logran los resultados esperados y esto fomenta la recurrencia de las crisis y las situaciones de inestabilidad. Por otra parte, la falta de previsibilidad debilita

Francisco Rojas Aravena: consultor internacional. Es rector de la Universidad para la Paz, Costa Rica. Fue secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) entre 2004 y 2012. Su último libro es *América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global* (Aecid / Flacso / Teseo, Buenos Aires, 2012).

Palabras claves: crisis, economía global, mundo postoccidental, integración regional, América Latina y el Caribe, BRICS.

Nota: este artículo es una versión reducida de «Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe», Análisis, Nueva Sociedad, febrero de 2013, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/Global%20Shift%20-%20Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf>.

las relaciones armoniosas y de cooperación entre los principales actores internacionales –Estados, organismos intergubernamentales, empresas, ONG– y dificulta la concertación sobre los bienes públicos globales. Estos cambios en las relaciones de poder evidencian profundas desconfianzas. La alta interdependencia global y regional complejiza todavía más el escenario actual, cuya característica predominante es la incertidumbre.

La interdependencia es la norma de la globalización. Las amenazas y los riesgos también se han transnacionalizado. Por este motivo, se requieren nuevos mapas conceptuales que permitan comprender los diferentes tránsitos hacia la nueva era de un mundo postoccidental. Las visiones, perspectivas y valores emergentes se articulan entre sí de manera diferente a las formas democráticas de Occidente. 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 han decantado las relaciones de poder entre los nuevos y los viejos actores. La difusión del poder es una pauta recurrente. En consecuencia, existe una débil estructura institucional planetaria y regional.

La actual crisis financiera-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 es hoy sistémica, 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. Si durante más de seis décadas la concordancia fue una de las principales características de las relaciones transatlánticas, hoy las visiones y las políticas de estos dos actores para enfrentar la crisis son cada vez más divergentes. Al mismo tiempo, las instituciones multilaterales se encuentran en el marasmo; sin consensos sobre 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 significativos¹. Una de las lecciones que se pueden extraer de esta etapa de transformaciones es que ningún Estado, ni siquiera la superpotencia global, puede dirigir ni hegemonizar el sistema internacional, menos aún gobernar la globalización. Las respuestas

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

a los desafíos y la emergencia de temas transnacionales requieren respuestas multilaterales, acciones coordinadas y asociadas y de un fuerte impulso hacia 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. En el ámbito doméstico se observan procesos igualmente críticos. Los fenómenos transnacionales generan incertidumbre y vulnerabilidades. Las respuestas tradicionales se trans-

forman en problemas adicionales más que en soluciones. El capitalismo es global, pero las elecciones y la oferta política en las democracias no lo son; estas siguen siendo nacionales y con fuerte raigambre local, todo lo cual crea una gran disonancia y un aumento de la desconfianza en los líderes políticos y en las instituciones, que son vistas como incapaces de resolver «nacionalmente» los desafíos de la transnacionalización.

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 las estructuras globales de poder. La potencia emergente, Brasil, no está en condiciones por sí sola de ser parte del grupo de países que establecen las reglas de juego globales. El peso cuantitativo relativo que América Latina tenía cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) 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.

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) es el esfuerzo más importante de concertación

Muchos de estos fenómenos son «intermésticos», es decir, globales y domésticos a la vez. El capitalismo es global, pero las elecciones y la oferta política en las democracias no lo son ■

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. El concepto de igualdad ordena la visión prospectiva y las acciones estratégicas que deben ser ejecutadas para alcanzar las metas amplias del desarrollo².

■ Proyección de tendencias

Algunas de las tendencias que se enumeran a continuación se proyectarán en el contexto de la globalización y la interdependencia en y desde América Latina y el Caribe.

La globalización será 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 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)³ indica que en 2012 el país asiático superó a la eurozona en PIB, y que en 2030 superará a EEUU. Dentro de 50 años, China y la India serán los dos mayores actores económicos del mundo, dejando atrás a EEUU y la UE⁴. Esto reafirma la importancia creciente de Asia-Pacífico y la tendencia actual de los países en desarrollo como motores de la economía global. El estudio señala que en el año 2030 ambos países acumularían 39% del PIB mundial y en 2060 tal participación alcanzaría el 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 subregiones y en las capacidades de poder de cada país. En este sentido, se mantendrán las diferencias de las formas políticas nacio-

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

3. OCDE: «Looking to 2060: Long-Term Global Growth Prospects. A Going for Growth Report», OECD Economic Policy Papers N° 3, París, noviembre de 2012, citado en Félix Peña: «Tendencias que inciden en el diseño de la gobernanza regional del futuro», enero de 2013, inédito.

4. Nicolás Marticorena: «China ya supera el PIB de la Zona Euro y desplazará a EEUU en 2006», *El Mercurio*, 10/11/2012, p. b-4.

nales 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. No obstante, continuarán los esfuerzos por concertar y desarrollar perspectivas integracionistas con una fuerte impronta política.

América Latina y el Caribe mantendrán la integridad estatal y seguirá siendo una zona de paz. A diferencia de otras regiones del mundo, en América Latina y el Caribe se mantiene la integridad del Estado. Las fracturas o secesiones no son admisibles, no obtendrían 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, 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. 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 éxito. La región seguirá en una situación vulnerable en esta materia.

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 ■

América Latina y el Caribe continuará 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 tienen limitaciones para gobernar en la globalización. Esto genera una gran disonancia que refuerza la falta de credibilidad en las principales instituciones de la democracia. No obstante, no hay espacio para retrocesos, la tendencia democrática prevalecerá.

Se mantendrá el crecimiento económico en América Latina y uno menor en el Caribe. La región ha cumplido casi una década de crecimiento sostenido pese a la brusca caída de 2009. La mayoría de los indicadores señalan que el crecimiento será menor y diferenciado en las subregiones y que la vinculación con 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. 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 riesgos seguirá siendo débil y con 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 y la sobreoferta de propuestas dificultan la construcción de un proyecto político estratégico regional. La ausencia de liderazgos claros agregará elementos de dificultad en los procesos de concertación política en la región.

La heterogeneidad y la sobreoferta de propuestas dificultan la construcción de un proyecto político estratégico regional ■

Habrá una demanda creciente de la presencia del Estado. El Estado está de regreso en la región. Esto sucede porque la política volvió a la escena. 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 lleva a la búsqueda y construcción de consensos para la ejecución de políticas de Estado. Esta tendencia reapare-

cerá 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 hasta la ciencia y la tecnología, posee una gran fortaleza que se proyecta en el sistema global.

■ Nuevos mapas conceptuales

Es fundamental construir nuevos mapas conceptuales para 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. 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 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, tienen impactos diferenciados. Junto con ellas, las nociones de liderazgo basadas en una u otra forma de poder también han mutado⁵. 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 son bienes de libre acceso y que brindan beneficios a todos los seres humanos. El uso de uno no limita el de los otros. Dados los desarrollos actuales, es necesario preservar la atmósfera y la biodiversidad, erradicar las pandemias y fortalecer los derechos humanos. Con tal fin se promueven regímenes internacionales que buscan proteger o desarrollar bienes públicos globales, universales (convenciones sobre medio ambiente, acuerdos sobre paz y seguridad, sobre salud). Para avanzar en el diseño e implementación de los BPI es necesario un proceso de construcción de confianza, el desarrollo de visiones compartidas y de consensos que permitan la redefinición de los bienes públicos a promover.

5. Joseph S. Nye: *Las cualidades del líder*, Paidós, Barcelona, 2011, p. 240.

Los paradigmas definen la forma de pensar. 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. 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 la globalización demanda.

■ Algunos cambios internacionales significativos

Con la emergencia económica del mundo en desarrollo surgen nuevos actores globalizadores, los llamados BRICS (Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica) y en particular, China y la India⁶. 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 en los países desarrollados acelerará⁷. 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.

El surgimiento de una nueva clase media es otro de los hechos económicos y sociales más significativos en este contexto de cambios globales; estos sectores crecen con rapidez en China, la India, Rusia, Brasil, México e Indonesia⁸. Esto se registra con intensidad en renovadas demandas sobre el crecimiento económico. Además, produce cambios y mayores demandas sobre los mercados mundiales (más automóviles y bienes durables y más alimentos). En América Latina, la desigualdad se redujo en 13 de 17 países entre los años 2000 y 2009⁹.

La crisis financiera y económica es una crisis del Occidente desarrollado que afecta de manera profunda a sus dos motores, EEUU y la UE. El tercer motor,

6. Niu Haibin: «Los BRICS en la gobernanza global: ¿una fuerza progresista?», FES, Nueva York, abril de 2012, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/09592.pdf>>.

7. Cepal: *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 2012*, ONU / Cepal, Santiago de Chile, enero de 2013, disponible en <www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/48594/P48594.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.

8. Carlos Mladinic A.: «Una nueva oportunidad para América Latina» en F. Rojas Aravena (ed.): *América Latina y el Caribe. Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, Teseo / Cidob / Flacso / Aecid, Buenos Aires, 2012, pp. 89-125.

9. Ludolfo Paramio: «Las clases medias, la política y la democracia» en *Pensamiento Iberoamericano* N° 10, 2ª época, 1/2012, p. 306.

Japón, está detenido desde mucho antes. La UE se fragmenta y se polariza; no aparecen políticas comunes ni liderazgos consolidados de proyección continental y global. La recuperación tardará: en el caso latinoamericano requirió de 25 años; en el caso europeo, es un proceso que podría llevar dos décadas¹⁰. 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.

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 hacerlas partícipes de los procesos de transformación. Los nuevos Estados reclaman cambios en el balance de poder. El G-20 pareció ser una alternativa pero no ha logrado avances de importancia.

En este mecanismo participan tres países de América Latina, pero no participa la región 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 la ONU 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.

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 ■

■ 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 EEUU, en especial en América del Sur. El principal cambio geopolítico es la emergencia de Brasil como potencia global y regional. Brasil tiene un tercio de la población de América Latina y el Caribe y genera 43% del PIB regional. Ambos elementos le otorgan más autonomía política, económica y estratégica y, a través de su papel de «locomotora» de la integración, también a la región en su conjunto.

10. Paloma Marín y Alejandra Agudo: «Las ONG avisan de que se tardará 20 años en recuperar el bienestar» en *El País* (Andalucía), 14/12/2012, p. 39.

La menor presencia de EEUU ha posibilitado la creciente participación de otros actores en América Latina, históricamente ausentes en la región. Las economías emergentes de Asia-Pacífico, como China y la India, adquieren cada vez más importancia en cuestiones comerciales y económicas. Ambas potencias emergentes han reconocido a la Celac 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. Este país, que ha tenido un importante acercamiento a Latinoamérica¹¹, también reconoció a la Celac como la organización que representa a la región. Irán es un nuevo actor que ha encontrado un espacio importante en América Latina; es una potencia emergente en su propia región, pero no ha descuidado los vínculos globales. Su presencia tiene un peso más simbólico que comercial como desafío político estratégico a EEUU, la potencia hegemónica en el área.

Latinoamérica muestra tres 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; c) es propensa a la integración y la concertación.

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. 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 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, 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»¹², pero sí existen «zonas fallidas» donde la autoridad legítima del

11. Elena Pavlova: «Latinoamérica y Rusia» en *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 11 N° 2, 2011, pp. 57-66.

12. 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.

Estado no llega, lo que aumenta todavía más los niveles de inseguridad e inhibe el desarrollo humano.

El peligro principal para la vida de las ciudadanas y los ciudadanos de América Latina y el Caribe proviene de la violencia, 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).

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. En la actualidad también se diferencian los países del Pacífico de los del Atlántico.

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 política 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, parlamentos, programas de opinión). Es decir, se constata un debilitamiento de la cultura política y democrática¹³. La percepción de la población 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 determinan¹⁴.

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 ni 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. Sin embargo, la política y los políticos son los actores estratégicos para llevar a buen puerto el desarrollo y la democracia.

No hay en América Latina y el Caribe «Estados fallidos», pero sí existen «zonas fallidas» donde la autoridad legítima del Estado no llega ■

13. Ipsos / Flacso: *Estudio de opinión pública 2009*, San José de Costa Rica, 2010 y *Estudio de opinión pública 2011*, inédito.

14. Nicolás Sartorius: «Capitalismo: desafíos a la democracia» en *El País*, 4/7/2012.

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

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.

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 en respuesta al fracaso del Consenso de Washington y sus graves consecuencias, en especial el desmantelamiento del Estado de Bienestar¹⁵. De esta experiencia la región heredó y adoptó algunas políticas basadas en buscar, establecer y mantener equilibrios macroeconómicos, a la vez que privilegia la implementación de políticas sociales. Otro elemento común es el rol relevante del Estado y su modernización constante para generar capacidades de control y desarrollar políticas de calidad. En cuarto 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 y a la vez mejorar la gobernanza regional.

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 ■

La búsqueda del desarrollo también exige repensar el rol del Estado en el siglo XXI. 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 políticas innovadoras, superar las tendencias a una autarquía imposible en la globalización y propender a un trabajo mancomunado y de corresponsabilidad pública y privada, bajo la conducción del Estado¹⁶.

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

16. F. Rojas Aravena: *La década latinoamericana. Hacia el desarrollo regional. El Estado que necesitamos*, Flacso-Secretaría General, San José de Costa Rica, 2011, p. 96.

Las tareas del desarrollo impulsan a buscar e impulsar algunas ideas-fuerza esenciales:

- el desarrollo presupone crecimiento económico; sin crecimiento económico no hay desarrollo;
- el desarrollo implica equidad; sin distribución de la riqueza generada no hay desarrollo;
- el desarrollo depende de la inclusión; sin inclusión no hay desarrollo;
- el desarrollo debe ser sustentable; la armonía con el medio ambiente es esencial; sin protección del medio ambiente no hay desarrollo.

Para ello se generan demandas convergentes sobre el tipo de Estado que se debe impulsar:

- un Estado que vele por el bienestar del mayor número posible de habitantes;
- un Estado solidario;
- un Estado que posibilite el acceso a las oportunidades;
- un Estado que facilite el ejercicio de los derechos (políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales) y fortalezca la ciudadanía;
- un Estado que recaude con equidad y transparencia;
- un Estado que promueva la búsqueda de una socioeconomía o una economía política integral;
- un Estado capaz de producir políticas públicas de calidad;
- un Estado que asegure la democracia;
- un Estado presente en todo el territorio nacional;
- un Estado que promueva la paz internacional.

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.

■ 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 mo-

tor económico sobre todo en América del Sur. El crecimiento de China y la India, y de Asia-Pacífico en su conjunto, ha 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 latinoamericanos¹⁷. 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. 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 UE como destino de las exportaciones de la región¹⁸. Se ha creado de esta forma una dependencia latinoamericana de las exportaciones a China y Asia-Pacífico. Sin embargo, el panorama regional es heterogéneo: América del Sur está ligada a China, el Caribe a la UE, y México y Centroamérica a EEUU. El comercio intrarregional permanece bajo, en apenas 19%. Para ocho países de la región, las exportaciones regionales representan un porcentaje superior a 40% (Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, y Nicaragua)¹⁹.

Para transformar los recursos naturales en una bendición, es necesario superar los efectos de la «maldición» de estos 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.

■ El desarrollo de una nueva estructura institucional regional inclusiva

La creación de la Celac pretende establecer mecanismos de diálogo y concertación para construir una voz latinoamericana. Con la Celac 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

17. Julio Sevares: «El ascenso de China: oportunidades y retos para América Latina» en *Nueva Sociedad* N° 235, 9-10/2011, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3795_1.pdf>.

18. Cepal: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012*, cit.

19. Osvaldo Rosales: «La integración latinoamericana en un contexto mundial de transformación», trabajo presentado en el seminario «Nuevo regionalismo e integración regional en AL y C», Flasco / Aecid, Santiago de Chile, octubre de 2012.

consenso en que América Latina y el Caribe buscan crear una nueva forma de regionalismo e integración²⁰.

La Celac es un interlocutor global, según lo reconocen otras regiones y potencias²¹. La concordancia y el trabajo asociado de Brasil y México son esenciales para este ansiado logro latinoamericano²², la *unidad en la diversidad*. Este es el camino que puede posibilitar a América Latina y el Caribe incidir en los procesos de transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder, potenciando los aspectos positivos y limitando los impactos negativos. ☐

20. Andrés Serbin: «Regionalismo y soberanía nacional en América Latina. Los nuevos desafíos» en F. Rojas Aravena (ed.): *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Flacso / Teseo, Buenos Aires, 2011.

21. F. Rojas Aravena: «La Celac y la integración latinoamericana y caribeña» en *Nueva Sociedad* N° 240, 7-8/2012, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3877_1.pdf>.

22. F. Rojas Aravena: *Escenarios globales inciertos. Los desafíos de la Celac*, Flacso-Secretaría General, San José de Costa Rica, 2012; Oneida Álvarez Figueroa: «La Celac: nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avaluos y obstáculos para lograr su consolidación» en *Anuario Integración* N° 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 F. Rojas Aravena (ed.): *América Latina y el Caribe: vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, cit., pp. 221-249.