

Agendas regionales en escenarios de conflicto en América Latina a inicios del siglo XXI

*Daniel Zovatto*¹

Resumen

Dados los graves niveles de desigualdad que aquejan al mundo globalizado de nuestros días, manejar las disparidades entre países pobres y ricos, así como la brecha entre ricos y pobres dentro de un mismo país, será un desafío político prioritario durante las próximas décadas. América Latina no ha tenido hasta ahora un comportamiento positivo dentro del proceso de globalización. En las agendas latinoamericanas existe una pluralidad de propuestas de carácter político, económico y social. Ante todo, en la región debe alcanzarse un crecimiento económico elevado y sostenido, un mejoramiento de las condiciones de competitividad, la creación de empleos de calidad, la reducción de la pobreza y la desigualdad, y el fortalecimiento del estado de derecho y de la gobernabilidad democrática.

¹ Director Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA).

Abstract

Given the significant inequality levels of inequality troubling today's global world, dealing with the disparities between rich and poor countries, and with the gap between the rich and the poor within the countries themselves will be a priority political challenge for the coming decades. Thus far, Latin America has not given positive signs within the globalisation process. The region's agendas include a plurality of political, economic, and social proposals. Above all, the region needs to achieve high and sustainable levels of economic growth, improve the conditions for competitiveness, create quality jobs, reduce poverty and inequality, and strengthen the Rule of Law and democratic governance.

¿Un mundo plano, o lleno de picos?

En *Historia de dos ciudades*, Charles Dickens dice: “Era el mejor de los tiempos. Era el peor de los tiempos”. Mientras para algunos el vaso se desbordaba, para otros, se vaciaba rápidamente. Algo parecido sucede hoy cuando intentamos hacer un balance de las tendencias actuales en América Latina, tanto a nivel global como en el ámbito regional. Como podremos observar a continuación, existen razones para el optimismo y, sin embargo, también para la frustración.

Entre los optimistas destaca Thomas L. Friedman (corresponsal de temas internacionales de *The New York Times*), quien en su reciente libro *El mundo es plano: Una breve historia del siglo XXI*, afirma que la tecnología está “aplanando” al mundo, en el sentido de que las naciones y las clases sociales se están volviendo más homogéneas, más intercambiables y más prósperas. Para Friedman, el inicio del siglo XXI no sólo será recordado por conflictos militares o acontecimientos políticos (ni tampoco por la guerra de civilizaciones, como profesa Huntington), sino sobre todo por una nueva era de globalización, un “aplanamiento del mundo”. Todo se parecerá, vaticina, a Silicon Valley o Bangalore (India), plagados de ingenieros informáticos. Y agrega: “En un mundo plano

uno puede innovar sin necesidad de emigrar”. La fuerza impulsora hoy día son los individuos (no los Estados ni las multinacionales, como en el pasado) y la tecnología definitoria es una red mundial de fibra óptica que configura una plataforma para múltiples modos de compartir conocimiento y trabajo sin consideraciones de tiempo, espacio, geografía y, cada vez más, de idioma.

Es obvio que esta postura no escape a la crítica de quienes lo tildan de inocente, o incluso de fanático. Estos autores, si bien reconocen que la idea del “determinismo tecnológico” tiene parte de verdad (ya que durante el último siglo y medio, la tecnología ha sido el factor más dinámico del cambio social), opinan que la interpretación monocausal de Friedman, además de incorrecta, soslaya la importante y persistente gravitación de factores como la religión y el nacionalismo.

Entre los principales críticos está Richard Florida quien, en su artículo “The world is spiky” [“El mundo está lleno de picos”], publicado en *The Atlantic Monthly*, en octubre de 2005, sostiene que si bien la globalización ha alterado el campo de juego económico, lo cierto es que lo ha vuelto más concentrado. Para este autor, la característica de nuestro tiempo no es un mundo más nivelado sino, uno “lleno de picos”, en el cual vemos un aumento de las tendencias que dividen a los países pobres de los países ricos, además de la brecha entre ricos y pobres dentro de un mismo país.

Para demostrar su tesis, analiza cuatro dimensiones: 1) concentración de la población en las ciudades; 2) concentración de la actividad económica en ciertas ciudades; 3) número de patentes (como medición de la innovación), y 4) número de citas científicas. Con base en ello, concluye que tres tipos de lugares conforman el panorama económico moderno: 1) las ciudades que generan innovaciones —representadas por los picos más altos—, y que cuentan con la capacidad de atraer talentos de todas partes del mundo, crear productos y dar origen a industrias novedosas. En términos numéricos son pocas y también difíciles de superar; 2) las “colinas” económicas, es decir, los lugares que fabrican los bienes consolidados del mundo, atienden sus llamadas telefónicas y sirven de apoyo a sus motores de innovación. Estas colinas es-

tán sujetas a rápidos altibajos, son prósperas y, al mismo tiempo, inseguras, y 3) los vastos valles, es decir, los lugares escasamente conectados a la economía globalizada y con pocos prospectos inmediatos.

El dominio de las urbes más productivas es pasmoso. En producción económica, las 10 áreas metropolitanas más importantes de América del Norte, combinadas, están sólo por debajo de Estados Unidos en su conjunto y de Japón. La economía de Nueva York es casi del tamaño de la de Rusia o Brasil, y la de Chicago está a la par de la de Suecia. Juntas, las economías de Nueva York, Los Ángeles, Chicago y Boston son más grandes que la de China. Si las áreas metropolitanas estadounidenses fuesen países, conformarían 47 % de las 100 economías más importantes del mundo.

Sin embargo, la innovación tecnológica y científica, motor del crecimiento económico, es la que presenta mayor concentración y, por ende, desigualdad. De las 300.000 patentes de inventores residentes en más de 100 naciones registradas en 2002, dos terceras partes se otorgaron a estadounidenses o japoneses, y 85 % a residentes en sólo cinco países (Alemania, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón y Rusia). El resto del mundo registró apenas 5 % de todas las innovaciones patentadas en Estados Unidos.

A su vez, el historiador Paul Kennedy, de la Universidad de Yale, tampoco cree que el mundo sea “plano”, o que se esté aplanando. A su juicio, sigue siendo muy desigual. El mundo de hoy —dice— es turbulento, como lo demuestran las ciénagas de Irak, los graves problemas de Putin en Chechenia y el Cáucaso, las tensiones en Irán y Corea del Norte, las recientes masacres en Darfour, etc. Si bien es cierto que algunos países (entre ellos China e India, en Asia, y Chile, en América Latina) están logrando avances importantes; otros, en cambio, se deslizan por la pendiente de la desintegración civil, la anarquía y el colapso. Hoy, más de 60 estados (casi un tercio del total mundial) son considerados “estados fallidos”, según un reciente estudio del Carnegie Endowment for Peace, casi una docena de los cuales (a mi juicio, de manera exagerada e incorrecta) son latinoamericanos.

En síntesis, “la creciente brecha entre ricos y pobres es el rasgo cardinal de la globalización”. Las regiones “poseedoras” de la innovación y el talento se alejan cada vez más de las “no poseedoras”. Desde Detroit y Wolfsburg hasta Nagoya y México D.F., numerosas ciudades ingresan en una competencia cada vez más intensa y potencialmente devastadora por crear empleos y atraer talentos e inversiones, mientras la desigualdad crece a lo largo y ancho del mundo, y dentro de los países.

Así, nos encontramos ante un difícil trance. El progreso económico demanda que los picos se fortalezcan y crezcan aún más. Pero tal evolución exacerbará todavía más las disparidades económicas y sociales, y fomentará (como ya se está viendo) reacciones políticas que amenazarían una mayor innovación y crecimiento económicos. Manejar las disparidades entre picos y valles en todo el mundo —elevando los valles sin cercenar los picos— será un desafío político prioritario durante las próximas décadas.

La globalización y sus manifestaciones

Existe un intenso debate sobre lo que debe entenderse por globalización. Para algunos, es sinónimo de internacionalización; para otros, es un proceso reciente (de los últimos 20 años del siglo XX), que consiste en la capacidad de ciertas actividades de funcionar como unidad en tiempo real a escala planetaria. Es un fenómeno nuevo basado en un sistema tecnológico de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado a todo el planeta en una red de flujos en la que confluyen funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana. Para Castells, cuya tesis suscribo, la globalización representa la transición a una fase totalmente diferente de la historia capitalista, que él llama “la era de la información”, y que ha producido una transformación histórica multidimensional de los sistemas productivo, organizativo, cultural e institucional, sobre la base de una revolución tecnológica que, aunque no es la causa, sí es el soporte indispensable.

Pero más allá de este debate, y de las ventajas potenciales que se asocian a la globalización, lo cierto es que muchos de estos beneficios no se han materializado aún en numerosas regiones del mundo, y América Latina, como analizaremos más adelante, no es la excepción, lo cual ha provocado, en palabras de Stiglitz, “malestar con la globalización”. Para él, sobran motivos para este malestar —generación de pobreza, desigualdad e inestabilidad—, aunque señala que, bien manejada, la globalización puede ser una fuerza benigna.

Dos informes de 2005 demuestran los graves niveles de desigualdad que aquejan al mundo globalizado de nuestros días: el del Banco Mundial, “Equidad y desarrollo”, y otro de la ONU, “El dilema de la desigualdad”. El primero muestra que, mientras sólo 0.5 % de los niños nacidos en Suecia muere antes de cumplir un año, los índices de Bolivia y Mozambique, respectivamente, son de 7.3 y 15 %. Por otro lado, la relación entre el ingreso del 20 % más rico de la población de países más desarrollados y el 20 % más pobre de los más pobres pasó de 30 a 1 en 1960, de 60 a 1 en 1990, y de 74 a 1 en 1997 (PNUD, 1992 y 1999). Según la ONU, 80 % del PIB mundial corresponde a los 1,100 millones de personas del mundo desarrollado. En cambio el PIB mundial de los 5,000 millones de habitantes de los países en desarrollo es de 20 %. Y, según la revista *Forbes*, el ingreso de las 500 personas más ricas del mundo es mayor que el de los 416 millones más pobres del mundo (PNUD, 2005).

En efecto, la desigualdad se ha convertido en uno de los problemas más graves de nuestra época, con una tendencia fuertemente creciente en los últimos 25 años. Como advierte la ONU —y lo estamos viendo en varias partes del mundo, incluida Europa (los alambrados en Ceuta y Melilla, los desmanes en los barrios marginales de Francia son algunos ejemplos de ello)—: “El fracaso en enfrentar estas desigualdades hará que la justicia social y el mejoramiento de las condiciones de vida para todas las personas sean elusivas y que comunidades, países y regiones permanezcan vulnerables a la inestabilidad social, política y económica”. En sentido similar se pronuncia el BID, al señalar que: “Los conflictos distributivos que caracterizan a sociedades con altos niveles de

desigualdad [como las latinoamericanas] al combinarse con sistemas políticos frágiles, llevan a instituciones públicas y sistemas legales débiles, a políticas ineficientes y a bajos niveles de inversión, particularmente en capital humano”.

En resumen, la globalización *per se* no es ni buena ni mala. El problema no es la globalización, sino la forma en que se está ejerciendo. La experiencia comparada prueba que la globalización tiene el poder de hacer mucho bien. Para los países de Asia del Este, que la han adoptado con sus propias reglas y condiciones, y a su propio ritmo, ha representado un beneficio gigantesco. Pero en gran parte del resto del mundo en desarrollo, incluida América Latina, la globalización no funciona; no sólo no ha producido resultados positivos, sino graves consecuencias. Éste es, precisamente, uno de los retos más importantes y urgentes de nuestra región: diseñar y poner en marcha una visión estratégica que apunte a un rediseño de la globalización a fin de que haga realidad su buen potencial y a una reforma de las instituciones financieras internacionales, así como a la inserción exitosa de América Latina en el proceso de globalización.

La inserción de América Latina en la globalización y sus consecuencias

Lamentablemente, América Latina no ha tenido hasta ahora un comportamiento positivo dentro del proceso de globalización. Si bien el continente ha mejorado en varios de los indicadores de desarrollo humano, lo ha hecho a un ritmo inferior que en el periodo de posguerra, y mucho menor que en los países en desarrollo más exitosos.

Así, al analizar el PIB de varias regiones del mundo como porcentaje de la producción mundial en varias décadas, vemos que América Latina alcanzó su participación máxima en la década de 1970, cuando llegó a producir casi 6.3 % del PIB mundial, el cual disminuyó de forma notable en la década de 1980, y desde entonces ha experimentado una evolución muy irregular, registrando a la fecha 5.40 %. Entre tanto, la contribución de los paí-

ses de Asia del Este y el Pacífico aumentó de forma sostenida desde 1980, en particular China que duplicó su participación en la producción mundial en los últimos 25 años, pasando de 1.87 a 3.81 por ciento.

Sin embargo, la relativa marginación de América Latina dentro de la globalización queda aún mejor reflejada cuando se compara la evolución de las exportaciones y de los flujos de inversiones extranjeras directas (IED) que llegan a la región con los de otras regiones y países. La contribución de América Latina a las exportaciones y a la IED a nivel mundial alcanzó un pico durante el periodo 1960-1980, nivel que hasta la fecha no ha recuperado. No deja de ser significativo, por ejemplo, que pese a todos los esfuerzos por expandir las exportaciones del subcontinente, éstas constituyeran un 5.6 % del total mundial en la década de 1960 y sólo 4.4 % en la de 1990. Mientras tanto, el peso de las exportaciones coreanas, indias y chinas se ha incrementado ininterrumpidamente desde 1980.

Por otro lado, la inserción de América Latina en el modelo de producción informativa sigue siendo frágil debido a la falta de flexibilidad organizativa de sus empresas, la baja capacidad tecnológica de la mayoría de sus sectores de actividad, tanto en generación como en el uso de nuevas tecnologías, y por la baja calidad de su capital humano, lo que determina que la mayoría de las exportaciones, en casi todos los países, corresponda aún a productos agropecuarios, extractivos y materias primas.

La falta de competitividad de la región

Uno de los problemas fundamentales que arrastra la región desde antes del siglo XX es la falta de competitividad de su aparato productivo, entendida ésta como una productividad general del sistema relativamente baja y una inserción deficiente en la economía mundial. América Latina sigue caracterizada por una dualidad muy marcada entre los diversos sectores productivos y por una especialización en bienes con un contenido tecnológico relativamente bajo (Pizarro, 2001).

Así, la nueva dependencia tecnológica caracteriza a la nueva economía latinoamericana en un momento decisivo de su articulación a la economía global. Citemos tan sólo un par de ejemplos:

- del total del monto de la inversión mundial en investigación y desarrollo, 42 % va a Estados Unidos y Canadá, 28 % a Europa, 27 % a los países asiáticos, y sólo 1 % a América Latina, según la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología;
- en términos de investigación y desarrollo, según PNUD, mientras Israel gasta 5 % de su PIB, Japón más de 3 %, Estados Unidos cerca de 3 %, Corea del Sur 2.5 %, China 1.2 % e India cerca de 1 %, el promedio de América Latina es de 0.5 %. Brasil con 1 % de PIB es el país latinoamericano que más invierte en este rubro, seguido por Chile con 0.5 %; Argentina, México y Venezuela, 0.4 % (cada uno), mientras que el resto invierte alrededor de 0.1 por ciento.

Nuestra falta de competitividad se refleja, asimismo, en la posición de los países latinoamericanos en el *Growth Competitiveness Index*, de 2005, elaborado por el World Economic Forum de Davos, que evalúa la capacidad tecnológica, la estabilidad macroeconómica y la calidad institucional de los países. Con la única excepción de Chile (situado en la posición 22), ningún otro país latinoamericano aparece entre los 50 primeros lugares. México (número 55) aparece por detrás de países como Túnez, Sudáfrica y Botswana. Brasil (número 65) está detrás de Ghana y Namibia.

La pobreza y la desigualdad como reto histórico no solucionado

De la población latinoamericana, 44 % es pobre, lo que significa que casi 225 millones de personas viven en la pobreza y, de éstas, 98 millones son indigentes; es decir, 19.4 % de la población latinoamericana vive en extrema pobreza.² En otras palabras, después

² Datos provenientes de las últimas mediciones de pobreza de la CEPAL, correspondientes al año 2002. Según proyecciones para el año 2005, basadas en el cre-

de más de dos décadas y media de reformas económicas, la región sigue con porcentajes similares en materia de pobreza, pero con un aumento importante de pobres en números absolutos.

Por otro lado, América Latina, junto al África subsahariana, es la región más desigual del mundo. Brasil, el país más desigual de la región, es uno de los cinco países con peor distribución de la renta en el mundo. El nivel de desigualdad en América Latina es relativamente distinto al de otras regiones, lo cual se debe fundamentalmente al enorme poder adquisitivo del 10 % más rico de la población (Portes y Hoffman, 2003). En 1992 el 10 % más rico de la población en América Latina controlaba 48 % de la renta total, mientras que en África controlaba 42.2 %, en Asia 37.4 % y en los países desarrollados 35.1 % (Banco Mundial, 2005).

Estos altísimos niveles de desigualdad no sólo se dan en la distribución de la renta sino en muchas otras dimensiones del desarrollo humano, entre ellas: 1) en la salud; 2) en los niveles educativos, y 3) en la raza y el género. Aunque en las últimas décadas existe un gran debate sobre la evolución de la desigualdad en América Latina, es claro que la distribución de la renta se ha mantenido constante, o se ha agudizado, en la mayoría de los países. Esta evolución relativamente negativa de la desigualdad se produjo por una combinación de factores. Entre ellos se destacan las diferencias crecientes en las remuneraciones de los trabajadores calificados y no calificados y la expansión del mercado informal (Taylor y Vos, 2000; Portes y Hoffman, 2003).

En lo político, uno de los factores más importantes es que durante las décadas de 1980 y 1990 la reducción de la desigualdad nunca fue un objetivo explícito de la política económica y social latinoamericana. Instituciones internacionales y la mayoría de los gobiernos del área consideraron mucho más importante la reducción de la pobreza y, para lograrlo, trataron de diseñar programas de carácter focalizado.

cimiento económico de los países de la región, 40.6 % de la población latinoamericana se encontraría en situación de pobreza, mientras que 16.8 % estaría en la pobreza extrema o indigencia.

No ha sido sino hasta hace poco tiempo que la equidad comenzó a ocupar un lugar central en la agenda de desarrollo, en parte por el reconocimiento de sus efectos negativos sobre el desarrollo económico y la estabilidad política. Un informe reciente de la ONU sobre el tema propone cuatro áreas de trabajo para enfrentar la desigualdad, todas ellas muy relevantes para América Latina:

- 1) encarar el problema de las asimetrías sociales generadas por los procesos de globalización;
- 2) incorporar la meta de reducir la desigualdad de modo explícito en las políticas y los programas de reducción de la pobreza. En especial, posibilitar el acceso de los pobres a activos y oportunidades;
- 3) dar prioridad a la expansión de oportunidades de empleo, generando trabajos decentes en donde la protección social y la dignidad estén garantizadas, y
- 4) promover la integración y la cohesión social como pilares del desarrollo, la paz y la seguridad, posibilitando la real integración de todos los grupos y dando particular atención a grupos discriminados, como los pueblos indígenas y las personas discapacitadas.

La migración y la “cultura” de las remesas

Un aspecto sobresaliente de la estructura económica de varios países latinoamericanos son las transferencias de los emigrantes. Las remesas de dinero de los trabajadores que residen en naciones desarrolladas —como Estados Unidos y España— es, para muchos de nuestros países, una fuente clave de ingreso de divisas, como resultado del proceso de “exportar gente” que numerosos países de la región vienen llevando a cabo.

Según el último informe emitido por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID (22 de marzo de 2005), trabajadores latinoamericanos y caribeños residentes en el extranjero enviaron la cifra récord de 45,800 millones de dólares a sus países de ori-

gen en 2004, 20 % más de los 38,000 millones de dólares del año previo ³. En 2004, el volumen volvió a superar la cooperación externa y la IED recibida por la región. Dos de las grandes prioridades de América Latina sobre este tema pasan por: 1) lograr acuerdos para regularizar/legalizar la inmigración, y 2) la reducción de los costos de envío de las remesas y su transformación en una palanca del desarrollo local y familiar de las regiones y los sectores postergados.

El nuevo contexto internacional

¿De dónde venimos?

Para entender dónde estamos y, sobre todo, hacia dónde vamos, es preciso saber de dónde venimos. Como señala Eric Hobsbawm, está tan cerca el “corto” siglo XX (como él lo denomina, ya que arrancó en 1914 con la Primera Guerra Mundial y concluyó en 1991 con la disolución del imperio soviético), que probablemente creemos conocerlo. Pero conocerlo es una cosa y comprenderlo es algo muy diferente.

En mi opinión, el “corto” siglo puede describirse como una montaña rusa, fragmentada en cuatro etapas: una primera época de catástrofes que duró 30 años, desde 1914 a 1945 (Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión, Segunda Guerra Mundial); le sigue un período de extraordinario crecimiento económico y transformación social, una suerte de “edad de oro” durante otros 30 años, de 1945 a 1973 (la construcción del Estado benefactor en Europa Occidental, la descolonización del Tercer Mundo, etc.); luego, un tercer período caracterizado por las crisis del petróleo y los problemas de ingobernabilidad, seguidos por una cuarta etapa, un nuevo amanecer del optimismo (la llegada de La

³ Según estimaciones del BID, en el informe “Perspectivas Económicas Globales”, en el 2005 las remesas que América Latina y el Caribe recibieron ascienden a 53 millones de dólares, un 15.7 % más que el año anterior.

Tercera Ola democrática, la caída del Muro de Berlín, la disolución del bloque soviético), que trajo renovadas esperanzas y que incluso llevó a algunos (Fukuyama) a hablar erróneamente del “fin de la historia”. Pero este bono de optimismo fue muy breve y, de nuevo, a inicios del siglo XXI, nos encontramos en medio de una situación caracterizada por múltiples crisis, pesimismo e incertidumbre.

Uno de sus rasgos más importantes es la profunda aceleración que resultó del ritmo y la magnitud del cambio producido en el siglo pasado. El cambio se aceleró tanto, y fueron tan universales sus ramificaciones que, en realidad, estamos en una etapa radicalmente nueva de la historia humana y de la historia de las relaciones de los humanos con otras especies y con la Tierra. En *Mapas del tiempo*, David Christian señala: “A diversas escalas ha habido más cambios en el siglo XX que en toda la historia humana anterior”.

Algunos ejemplos de ello: hemos pasado de 1,600 millones de habitantes (en 1900) a los 6,300 millones actuales. Tardamos 100,000 años en ser 1,000 millones y sólo 100 años en añadir 5,000 millones. Además, el porcentaje de la población mundial que vivía en las ciudades en 1800 era de apenas 3 %, hacia 1950 llegó a 30 %. Hoy la cifra es de casi 50 %, y en las economías avanzadas tres de cada cuatro personas viven en las ciudades.

Por otra parte, ya son 60 años sin una guerra mundial, lo cual, comparado con los horrores del “corto” siglo XX, resulta ser un dato impresionante. La caída del Muro de Berlín, en 1989, y dos años después la disolución del imperio soviético, pusieron fin a la Guerra Fría e inyectaron más optimismo. Pero hubo de transcurrir sólo una década para que el 11 de septiembre de 2001 el mundo despertara a la realidad, cuando por primera vez en su historia Estados Unidos era atacado en su territorio continental, con sus propios aviones comerciales, en sus principales ciudades (Nueva York y Washington), y en sus edificios más emblemáticos (las Torres Gemelas y el Pentágono), no por un Estado o una superpotencia sino por individuos del movimiento Al Qaeda,

enviando así al baúl de los recuerdos el breve, brevísimo periodo de la Posguerra Fría e inaugurando una nueva etapa en las relaciones internacionales marcada por la hegemonía militar estadounidense, la defensa preventiva, el unilateralismo a ultranza y la guerra frontal al terrorismo de nuevo cuño. En sólo 12 años, dos eventos (el primero, el 9 de noviembre de 1989, y el segundo, el 11 de setiembre de 2001) cambiaron radicalmente nuestro mundo, y en direcciones totalmente opuestas.

La configuración del nuevo orden internacional postbipolar se ha definido como un tablero de ajedrez tridimensional que comprende uno unipolar en materia militar, uno tripolar en lo económico y uno multipolar en las relaciones transnacionales. Esto indica que no existe un centro de poder hegemónico consolidado y que, si bien Estados Unidos es el estado más poderoso, no puede lograr por sí solo todos sus objetivos internacionales, como lo demuestra Irak. En todos los casos, el papel que desempeña debe guardar proporción con sus intereses en juego y con el costo de satisfacerlos. De tal manera, se ve en la necesidad de seguir facilitando y movilizandoo coaliciones internacionales para hacer frente a las amenazas compartidas en materia de seguridad.

En suma, América Latina viene sufriendo, a la vez, una creciente marginación en las prioridades internacionales de los grandes poderes globales y una menor relevancia en la agenda global de la que tenía durante la Guerra Fría, y antes de los atentados terroristas de 2001. Me temo que en los próximos años la región se mantendrá en una baja prioridad para Estados Unidos, Europa y las potencias asiáticas.

Por ello, América Latina enfrenta un gran desafío: definir la mejor forma de insertarse en este nuevo escenario internacional complejo, incierto y adverso. Las experiencias en la formación de bloques regionales no han dado, a la fecha, los mejores resultados. Y, para concretar la vieja idea de unidad continental presente en el pensamiento histórico latinoamericano, falta recorrer un largo camino y alcanzar importantes consensos, como se demostró en la reciente IV Cumbre de las Américas.

Escenarios de conflicto y principales amenazas

A nivel mundial

La conformación de un nuevo escenario mundial, con dos partos en tan sólo nueve años, el fin de la Guerra Fría (1992) y los ataques terroristas en suelo estadounidense (2001), determinó también un cambio radical en la tipología de los conflictos y las amenazas. En efecto, el número de conflictos armados, genocidios, violaciones de los derechos humanos, golpes de Estado y crisis internacionales ha disminuido de forma considerable desde 1992. Según un informe reciente de la Universidad de Oxford, el número de conflictos armados disminuyó 40 % desde el fin de la Guerra Fría, aunque desde entonces aumentó la actividad terrorista (la acción política por medios violentos para subvertir el orden público), la única forma de violencia política que pareció agravarse en la última década, sobre todo después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, aunque la cifra anual de muertes provocadas por el terrorismo sea minúscula comparada con la de las víctimas de las guerras tradicionales y los conflictos armados internos.

Incluso los conflictos más mortales (que producen por lo menos 1,000 muertos al año) se redujeron 80 % en este período. Las guerras interestatales clásicas han sido menos frecuentes y constituyen hoy menos de 5 % de los conflictos militares actuales. Además, el mundo ya no libra las grandes guerras del pasado, cuando se enfrentaban millones de soldados. En la actualidad, la guerra promedio, según el Informe, tiende a ser un conflicto relativamente pequeño, de baja intensidad, con fuerzas poco entrenadas y armas cortas y ligeras. Pese a ello, siguen gastándose anualmente más de un 1 billón de dólares en armamento, mientras que la ayuda al desarrollo es tan sólo la sexta parte de este monto.

A nivel latinoamericano

¿Cuáles han sido las consecuencias de esta mutación del contexto internacional y de la tipología de los conflictos en relación con los

escenarios de conflicto y las principales amenazas para la seguridad en América Latina?

América Latina es una región con bajos niveles de conflictividad internacional e interestatal, pero con mucha violencia interna, ya que las principales fuentes de conflicto son endógenas. Para simplificar: la región puede describirse como un conjunto de sociedades violentas con Estados relativamente pacíficos.

Una perspectiva de largo plazo y de carácter comparado mundial prueba que América Latina, pese al alto nivel de violencia social y política interior en muchas de sus naciones, ha sido, al menos durante el siglo XX y lo que va de éste, un continente excepcionalmente pacífico en términos de relaciones interestatales. Hoy puede definirse como una zona de paz, de bajo gasto militar, y desde la cual no surgen amenazas que afecten el orden global. Ello es consecuencia de la resolución de conflictos limítrofes de la década de 1990 y de los avances en las medidas de confianza mutua entre países de la región.

Empero, la agudización de nuevos tipos de conflicto regional, intrarregional, étnico o cultural, como los que han ocurrido en los últimos años en Bolivia, Ecuador, México o Perú, son pruebas de que América Latina no puede considerarse totalmente al margen de las renovadas formas de conflictos subnacionales y de las fragmentaciones “tribalistas” al estilo de las más espectaculares ocurridas en los Balcanes, el Cáucaso o el África subsahariana.

Por ello, y sin perjuicio de reconocer los importantes avances logrados, aún es razonable mantener “hipótesis de conflicto” de tipo vecinal o interestatal, como lo demuestran las al menos 10 disputas territoriales en estado “activo”, aunque éstas difieren mucho entre sí, tanto por su carácter y grado de agudeza como por el papel que ejercen en la política exterior de varios países de la región. En efecto, desde hace mucho, las disputas territoriales son uno de los principales aspectos de la política exterior. Cabe mencionar las tensiones entre Colombia y Venezuela, donde no sólo se vuelve sobre la agenda de los viejos conflictos fronterizos, sino que, por un lado, se superponen el Plan Colombia y la presencia de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo y el narcotrá-

fico, y por el otro, el proyecto bolivariano que está deseoso de expandirse por toda América del Sur.

Sin embargo, en mi opinión, este resurgimiento de los conflictos interestatales parecería responder, en muchos casos, al interés de los gobiernos para desviar la atención de los problemas internos, ya que “si bien la conflictividad no afecta de la misma manera a todos los países, sí evidencia las dificultades políticas, económicas y sociales existentes, y las trabas que en el futuro encontrarán los procesos de integración regional y subregional, así como las negociaciones con países extrarregionales”.

Según el estudio “Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo”, realizado en junio de 2004 en el marco del Proyecto Global Trends 2020 del National Intelligence Council (NIC) de Estados Unidos, en los próximos 15 años es muy probable que aumenten las contradicciones culturales en las sociedades latinoamericanas como consecuencia del surgimiento de particularismos étnicos y regionales. La expresión más fuerte de estas contradicciones culturales será el movimiento indigenista, cuya influencia, creemos, aumentará a lo largo de los próximos años en toda la región, particularmente en los países andinos, América Central y el sur de México.

Otra fuente de conflicto es la acentuación del desarrollo territorial desigual, unido al crecimiento de la concentración de población y recursos en las grandes áreas metropolitanas, lo que suscita tensiones sociales y deterioro del medio ambiente por la falta de control y planeamiento del proceso de urbanización acelerada, que ya ha trasladado a las ciudades a más de 75 % de la población latinoamericana. Se observa, así, una distancia creciente entre el sector moderno globalizado de la economía y el sector informal y de economía de supervivencia en el que trabaja la mayoría de la población.

Por su parte, la crisis de amplios sectores y de muchas regiones creó las condiciones para que las mafias globales las utilicen, lo que Castells denomina “la conexión perversa”, es decir, la conexión de sectores de la población y regiones con la economía mundial, mediante actividades criminales de todo tipo (centradas en el narcotráfico y el lavado de dinero) que encuentran mercados en expansión en las sociedades más ricas. La economía global cri-

minal se ha convertido en un sector muy dinámico, generador de riqueza y empleo, pero también destructivo e inductor de inestabilidad en varios países de la región.

Este fenómeno —inseguridad ciudadana— que ha contagiado a toda la región, determina que la violencia interna en América Latina ha alcanzado niveles sin precedentes, convirtiéndose, junto con el desempleo, en los dos principales problemas del área. De acuerdo con un estudio del BID, 140,000 personas son asesinadas cada año, y una de cada tres familias latinoamericanas es víctima de una agresión criminal. Y según datos del Banco Mundial, 34 de cada 1,000 ciudadanos latinoamericanos han sufrido actos de violencia —Colombia, El Salvador y Guatemala son los países con el índice más alto de inseguridad ciudadana—. Si se considera el índice de muertes violentas y la tasa de homicidios en comparación con otras áreas, nuestra región es la más violenta del mundo, con una media de 25.1 homicidios por cada 100,000 habitantes, muy superior a la media mundial (8.8), e incluso más alta que la de África (22.2).

Lamentablemente, en muchos países de la región ni las fuerzas de seguridad ni el aparato estatal (cada vez más débil) están en condiciones de hacer frente al crimen, que casi siempre es una válvula de escape a la extendida pobreza y desigualdad. En este sentido, el nuevo panorama de inseguridad latinoamericana está muy vinculado a la falta de estrategias de desarrollo gubernamentales. Además, cabe la posibilidad de que poderes fácticos y actores armados no estatales, nacionales e internacionales (mafias, narcotraficantes, grupos terroristas) puedan establecer con el tiempo diferentes tipos de alianzas estratégicas con grupos irregulares en la región y, a partir de este escenario cuyos efectos ya se registran y que podrían extenderse en los próximos años, complicar aún más la gobernabilidad democrática y la seguridad regional e internacional. Estas formas de enfrentamiento es lo que Mary Kaldor llama “las nuevas guerras”, que implican un desdibujamiento de las distinciones entre las guerras clásicas, el crimen organizado y las violaciones de los derechos humanos a gran escala, y que están vinculadas a la erosión del Estado, a la aparición de Estados colapsados que han perdido el monopolio del uso legítimo de la fuerza (Francisco Rojas Aravena, 2005).

De este modo, áreas sin control pleno del Estado, los llamados “espacios sin ley”, podrían constituir blancos privilegiados de este tipo de alianzas que representen un riesgo para la seguridad regional y global, induciendo a Estados Unidos a intervenir con el fin de hacerse del control de estos puntos. En este sentido, cabe mencionar la estrecha relación de Washington con el gobierno de Álvaro Uribe y el reciente convenio militar firmado entre Paraguay y Estados Unidos. También es previsible que veamos un aumento de la violencia en las grandes ciudades por la disponibilidad de las armas livianas (recordemos el reciente plebiscito en Brasil sobre este tema) y su vínculo con redes transnacionales ilegales. Por otro lado la violencia juvenil, asociada a pandillas (maras, etc.), podría asimismo aumentar.

En lo geográfico, las zonas más complicadas en cuanto a inestabilidad política y conflictos étnicos y territoriales son actualmente los países de la región andina, Haití y Nicaragua, que transitan (cada uno con su propia especificidad) por etapas turbulentas y con diversos grados de incertidumbre; ingobernabilidad que incluso podría aumentar en los próximos años.

En el caso de la región andina, además de las crisis políticas, amenazas a la institucionalidad democrática y revueltas populares, existen fuertes antagonismos de orden étnico y cultural, así como reclamos de autonomía que parecen revivir viejos temores acerca de rupturas de orden territorial.

Por otra parte, en América Latina las percepciones de amenaza varían de región a región, tanto en intensidad como en prioridad. Sin embargo, el narcotráfico aparece en el primer lugar en todas las subregiones. El terrorismo también ocupa un lugar destacado. Otras amenazas son: tráfico de armas, crimen organizado, pobreza y carencias sociales, guerrillas y grupos subversivos, medio ambiente y desastres naturales.

En suma, a inicios del siglo XXI el panorama latinoamericano se caracteriza por dos tendencias antagónicas: por un lado, la restauración de la democracia y los proyectos de integración han contribuido a la pacificación de la región, la creación de medidas de confianza mutua y la creciente subordinación de las Fuerzas Ar-

madras al poder civil; y, por el otro, observamos un resurgimiento de las viejas disputas territoriales entre algunas naciones y, en determinados países, un aumento de la violencia y/o militarización de la sociedad. Sin embargo las principales fuentes y escenarios de conflicto siguen siendo endógenos.

La heterogeneidad estructural de América Latina

América Latina es la única región del mundo que combina regímenes electos democráticamente en la totalidad de sus países (salvo Cuba) con altos niveles de pobreza (44 %) y la peor desigualdad del mundo. Por ello, antes de continuar, debemos advertir que todo análisis sobre América Latina debe considerar su heterogeneidad estructural, lo que la hace una y múltiple a la vez. Sí, estamos ante una región que se mueve al menos a tres ritmos diferentes tanto en lo económico y lo político como en lo social.

En lo económico, algunas naciones (y regiones dentro de los países) se han transformado en motores de liberalización, dinamismo económico y mejoramiento de las condiciones de vida de su población. Pensemos en los ejes/polos de desarrollo, como son Santa Cruz de la Sierra, São Paulo, Buenos Aires, Santiago, el norte de México y la región central de Costa Rica.

Otras regiones y países, por el contrario (principalmente en el Área Andina, América Central y partes del Caribe), observan bajos niveles de crecimiento, estancamiento de las condiciones sociales y alta inestabilidad política.

Por último, un tercer grupo de países presenta características similares a los denominados Estados fallidos, o crisis político-sociales endémicas con bajas posibilidades de solución, siendo Haití el ejemplo más claro de la región.

En lo político, también se observan diferencias importantes entre los países del área. En efecto, si bien como región América Latina está hoy sustancialmente mejor que hace 27 años, la tendencia positiva no es uniforme para todos los países. Mientras algunos han evolucionado, otros parecerían estar estancados luego de un avan-

ce inicial; mientras un tercer grupo (los países de la región andina) muestra un claro retroceso. Por último, un cuarto grupo, Cuba y Haití, está totalmente fuera de las tres categorías anteriores.

Todo lo anterior tiene un impacto significativo en las expectativas de mejoramiento, en las condiciones reales de vida de la población y en materia del cumplimiento de las Metas del Milenio, existiendo también en este ámbito tres categorías de países claramente identificables: 1) los que no tienen perspectivas de cumplir; 2) los que cumplirán sólo parcialmente, y 3) los que muestran un grado de cumplimiento por encima de las metas propuestas (que son los menos).

Las múltiples agendas latinoamericanas

Durante la segunda mitad de la década de 1980 y la primera de la de 1990, la agenda latinoamericana estuvo dominada por la democratización, las reformas económicas basadas en el Consenso de Washington y por la negociación de múltiples tratados comerciales. En esos años se trabajó mucho para fomentar el desarrollo de instituciones democráticas en todos los países de la región, acentuando la consolidación de procesos electorales limpios y periódicos. En lo económico, el objetivo prioritario fue la reducción de la intervención del Estado en la economía (a través de la desregulación y privatización) y la consolidación de los equilibrios macroeconómicos como condiciones necesarias para el crecimiento económico.

Empero, desde mediados de la década de 1990, las dificultades del modelo neoliberal para consolidar un crecimiento económico sostenido y equitativo, y la necesidad de profundizar en el proceso de democratización provocaron un cuestionamiento del Consenso de Washington y de las visiones minimalistas de la democracia. A partir de entonces, ha venido surgiendo una pluralidad de propuestas y agendas alternativas de carácter político, económico y social.

Es imposible, por cuestión de espacio y variedad, discutir aquí todas estas agendas. Me concentraré, por tanto, y de manera muy breve en tres de las más relevantes:

- La agenda de la reforma institucional y la búsqueda de las llamadas “reformas de segunda generación”;
- La agenda comercial: el fomento de los tratados de libre comercio y otros procesos de integración regional, y
- La agenda de la gobernabilidad democrática.

La agenda de la reforma institucional

Desde mediados de la década de 1990, muchos de los economistas del desarrollo más influyentes de la región, gran parte de los gobiernos y los principales organismos internacionales han insistido en la necesidad de impulsar las llamadas “reformas de segunda generación”, centradas principalmente en la reforma institucional.

Así, se ha ido formulando lo que Rodrik (2001) ha dado en llamar “Consenso de Washington Aumentado” (CWA), que incluye toda una serie de cambios en las instituciones para mejorar el funcionamiento del Estado, suministrar servicios públicos de forma más eficiente y focalizada, y asegurar un mejor clima para la inversión privada.

Algunos de estos principios quedaron reflejados en el llamado Consenso de Monterrey (2002), sobre Financiación del Desarrollo, y en el Foro de Barcelona (2004). El documento final de la Cumbre de Monterrey reconoció la importancia de contar con una estructura institucional adecuada, incluida la creación de “condiciones transparentes, estables y previsibles para la inversión, con disposiciones para hacer cumplir los contratos y hacer valer los derechos de propiedad”. También mencionó la importancia de los servicios sociales para toda la población.

En efecto, el Consenso de Monterrey y, más en general, el CWA son un gran avance para una región como la nuestra, que tiene problemas institucionales graves e impactos históricos muy negativos. Sin embargo, en mi opinión, se trata todavía de una serie de políticas demasiado estrechas. El CWA mantiene un papel de subordinación de todas las instituciones (incluido el Estado) al funcionamiento del mercado, que sigue siendo la forma prioritaria de organización económica. Además, según numerosos críticos, mu-

chas de las propuestas impulsadas por el Banco Mundial en todos los países en desarrollo, y en América Latina por el BID, suponen que existe una estructura institucional “óptima” que debe aplicarse a todos los países por igual (Chang, 2002).

En vez de reconocer la utilidad de la diversidad institucional y sus efectos positivos sobre el desarrollo (como lo hace el Foro de Barcelona), el CWA ha adoptado en muchas ocasiones “una concepción anglo-americana de lo que constituyen instituciones deseables”, incluidos los mercados laborales flexibles, Bancos Centrales independientes y la importancia de los mercados accionarios para la financiación de las empresas (Rodrik, 2001, p. 15).

La agenda comercial: el fomento de los TLC

El esfuerzo por mejorar la inserción de América Latina en el mundo se ha concentrado en la promoción de la integración comercial, dentro de lo que se ha dado en llamar “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”, cuyos objetivos esenciales son la creación de mercados regionales como plataformas de aprendizaje para la exportación a terceros mercados y la consolidación de nuevos mercados para la exportación (Bulmer-Thomas, 2001). Además, los nuevos procesos de integración comercial buscan la expansión de la IED y el fortalecimiento de los socios en las negociaciones multilaterales de comercio.

Una de las manifestaciones más claras del nuevo regionalismo es el esfuerzo de algunos países de la región por buscar nuevos socios comerciales a través de la firma de tratados de libre comercio (TLC). Chile, Costa Rica y México han sido los tres países más activos en este proceso. México, por ejemplo, tiene firmados ya 12 tratados, incluyendo acuerdos con Estados Unidos y Canadá, la Unión Europea, Israel y Japón. Chile ha suscrito también numerosos tratados internacionales de comercio, y recientemente negoció uno con China.

Junto a estos tratados de carácter bilateral, en la década de 1990 se aceleró la firma de acuerdos de integración de carácter subregional, algunos de naturaleza Sur-Sur como el Mercosur y los re-

lanzados Pacto Andino y Mercado Común Centroamericano, y otros de naturaleza Norte-Sur como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA, por sus siglas en inglés) o el acuerdo entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR).

Con sus luces y sus sombras, el Mercosur es probablemente el más influyente de los procesos de integración Sur-Sur en la región y, después de la reciente IV Cumbre de las Américas, enfrenta el reto de lograr una redefinición de sus objetivos y alcance, así como del papel que ejercerá en la agenda de sus países miembros y, más en general, de toda América del Sur.

Pero, sin duda, y como quedó reflejado durante la IV Cumbre de las Américas, la gran discusión de los próximos años se centrará en el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuyo futuro, en gran medida, y sobre todo en relación con el Mercosur, está atado a los resultados de la Ronda Doha sobre subsidios agrícolas. No hay que descartar, incluso, que las diferencias regionales entre Norte y Centroamérica (NAFTA, CAFTA y algunos otros países) y los del Mercosur, más Venezuela, puedan ser aún mayores. El débil liderazgo de Bush, el incremento del sentimiento antiestadounidense y la desconfianza entre los líderes de la región son obstáculos adicionales que pueden limitar el progreso de las negociaciones. Asimismo, la falta de institucionalidad para resolver los contenciosos y para coordinar políticas efectivas que vayan más allá de cada subregión es una debilidad adicional que hay que tener en cuenta.

La agenda de la gobernabilidad democrática y los derechos humanos

En las décadas de 1980 y 1990, la consolidación democrática y el respeto de los derechos humanos constituyeron uno de los objetivos más importantes de la región. Al principio, el proceso de consolidación democrática se concentró en el fortalecimiento del poder judicial y en un esfuerzo por aumentar la transparencia de los procesos electorales. En este sentido, los países miembros de la

OEA aprobaron diversas resoluciones, instando a todo el continente a impulsar la democratización; en septiembre de 2001 aprobaron la Carta Democrática Interamericana, y hace unos meses, en el marco de la última asamblea general de la OEA, adoptaron una resolución destinada a dar fuerza e instrumentos operativos a la Carta —bastante tibios para mi gusto.

Sin embargo, el éxito de la agenda democratizadora en América Latina ha sido mixto. Por un lado, la democracia electoral se ha cristalizado en la mayoría de los países de la región con elecciones limpias y libres. Pero, por otra parte, las dificultades de los sistemas democráticos para generar aumentos sostenidos del desarrollo humano han hecho que, en los últimos años, organismos como el PNUD, la OEA, IDEA y otros hayamos venido insistiendo en la necesidad de lograr una verdadera profundización de la democracia. Ésta debería garantizar no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los derechos sociales básicos, como el acceso a la educación, la salud, la vivienda y el trabajo. Como lo ha dicho el PNUD, el reto es pasar de una democracia electoral a una democracia de los ciudadanos y ciudadanas.

Por otra parte, el fortalecimiento de los partidos políticos, la institucionalización de nuevos canales de participación de los grupos más desfavorecidos en los procesos democráticos y el cambio en el modelo económico para subordinarlo a la profundización de la democracia, son pasos vitales que requieren un compromiso político mucho mayor que el actual. Igualmente importante es hacer frente al populismo, gran detonador de inestabilidad que, lejos de resolver los problemas, termina ahondándolos, limita la expresión democrática, el desarrollo de la ciudadanía y el goce de bienes públicos básicos.

Del círculo vicioso al círculo virtuoso: Tres grandes líneas de acción

Los problemas de América Latina (crecimiento insuficiente, altos niveles de pobreza y desigualdad), unidos a los de la gobernabilidad democrática, tienden a reforzarse mutuamente, generando un

círculo vicioso de debilidad institucional, falta de competitividad y altos niveles de inestabilidad política.

En mi opinión, el diseño de una nueva agenda democrática y de desarrollo en América Latina debe apuntar, precisamente, a cambiar este círculo vicioso por uno virtuoso que acentúe el crecimiento económico elevado y sostenido, el mejoramiento de las condiciones de competitividad de la región, la creación de empleos de calidad, la reducción de la pobreza y la desigualdad, y el fortalecimiento del estado de derecho y de la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, estos objetivos no se lograrán si no se acompañan de un fortalecimiento de la capacidad institucional y financiera del Estado y de la calidad de las políticas públicas. Para ello, es necesario un Estado fuerte y estratégico, que sea capaz de procesar los impactos de la globalización, adaptándose selectivamente a los más irresistibles y dirigiendo y reorientando otros.

La fortaleza del Estado depende de muchos factores históricos, sociales y políticos. Uno de los más importantes es contar con una burocracia weberiana, formada por servidores públicos con alta calificación, organizada, con línea de mando clara y capaz de elaborar una visión autónoma del futuro del país. Otro factor es el incremento en los ingresos impositivos. La mayoría de los países latinoamericanos tiene un nivel de presión fiscal (recaudación de impuestos como porcentaje del PIB) menor de lo que cabría esperar dado su nivel de desarrollo.

Conclusión

Hoy, como consecuencia de una combinación de reformas internas y, sobre todo, de factores externos, América Latina está pasando por el mejor momento económico de las últimas tres décadas. En 2004 la región en su conjunto creció 5.9 %, el mejor resultado en más de dos décadas, y para 2005 el crecimiento estimado será ligeramente superior a 4 % (CEPAL, 2005). Pero las condiciones favorables del actual contexto internacional —bajas tasas de inte-

rés, crecimiento mundial, elevada demanda de nuestras materias primas, etc.— pueden revertirse rápidamente. De ahí la importancia de que sepamos aprovechar plenamente esta coyuntura altamente favorable y evitemos “el vuelo de la gallina”, es decir, los espasmos de crecimiento seguidos de aterrizajes torpes por falta de sustentación.

Sin embargo, y pese a los buenos resultados macroeconómicos, la inestabilidad política en la región en 2004 y 2005 ha sido aguda. Por otra parte, el nivel de expectativas de los latinoamericanos es muy alto: 50 % cree que estará mejor en el próximo año, lo cual, unido a la cargada agenda electoral de los próximos 24 meses, impone un también alto nivel de presión y responsabilidad en los gobernantes y en las élites políticas latinoamericanas.

Frente a este escenario de cambio y alta volatilidad, y de creciente interdependencia regional, la prioridad en América Latina pasa prioritariamente por favorecer mecanismos que generen gobernabilidad y estabilidad en los ámbitos nacional y regional, y que permitan impulsar el círculo virtuoso arriba descrito.

En este sentido, me gustaría proponer seis prioridades en materia de política interior, y otras seis en materia de política internacional las cuales, a mi juicio, deberían guiar las agendas latinoamericanas de los próximos años.

En el ámbito nacional:

- 1) Crear una nueva estatalidad. Hay que construir un Estado fuerte y estratégico, cuyo énfasis no pase por su tamaño sino por sus roles y eficacia. Hay que mejorar en gran medida la capacidad de gestión pública.
- 2) Dar contenido a la política y devolverle su centralidad. Para enfrentar los déficit de nuestras democracias es imprescindible crear poder democrático, que es la capacidad de actuar de modo efectivo frente a los problemas para expandir ciudadanía. Y para construir ese poder es indispensable fortalecer la política y mejorar la calidad de los liderazgos. Como hemos dicho en una obra reciente que publicamos entre el

BID e IDEA, la política importa, no sólo para la democracia, sino también para el desarrollo.

- 3) Fortalecer las instituciones. Sin instituciones fuertes, competentes y transparentes no hay desarrollo sostenible. Hay que fortalecer a los partidos (no a la partidocracia) y su institucionalización, creando “capital político” y la plena vigencia del estado de derecho, el imperio de la ley, la seguridad jurídica y la lucha contra la corrupción.
- 4) Construir ciudadanía, para pasar de democracias basadas en el concepto de electores a democracias basadas en ciudadanos y ciudadanas.
- 5) Hay que invertir mucho, y de forma inteligente, en la formación de capital humano, apostando con fuerza en la educación, la ciencia y la tecnología. La variable “capital humano” es estratégica, y de ella depende en gran medida la competitividad en la sociedad del conocimiento y en la economía de la información.
- 6) Sin embargo, mientras no se lleven a cabo reformas que derriben los altos niveles de desigualdad y que reduzcan la pobreza, será difícil hacer progresos significativos, sobre todo en materia de cultura democrática, donde hemos visto que poco cambia pese a los cambios. Ello, porque la credibilidad de las instituciones depende de si la gente percibe que la tratan o no con igualdad; y las razones principales para sentirse discriminados son: a) ser pobre; b) no tener educación, y c) no tener conexiones. De ahí que la mejor manera de luchar contra la desigualdad sea mediante la creación de empleos de calidad y políticas públicas efectivas, universales y de calidad que permitan reducir la pobreza y mejoren los niveles de cohesión social.

Y la mejor manera de lograr estos objetivos, es mediante el diálogo, la construcción de un gran consenso nacional que sirva de sustento a una visión de país de mediano y largo plazo. Un consenso que permita a los países definir una estrategia de desarrollo y unas políticas de estado que sean sostenibles y vayan más allá de un

periodo de gobierno, más allá de un periodo presidencial o legislativo. Una visión de país que ayude a los estados a insertarse exitosamente dentro del proceso de globalización y que ponga en funcionamiento el círculo virtuoso arriba citado (BM/IDEA/CEPAL, 2005).

En el ámbito internacional:

- 1) América Latina debe aprender a pensar estratégicamente y a comportarse de manera proactiva en relación con los asuntos principales, tanto mundiales como del continente americano. Para ello, es imprescindible que la región identifique los diferentes niveles en los que puede participar en el ámbito internacional, utilizando los variados recursos de “poder blando” que tiene a su disposición. Para decirlo en palabras de Joseph Tulchin, “América Latina tiene que aprender a estar en este nuevo mundo post 11 de septiembre” (*To Be in the World*).
- 2) América Latina debe apostar fuerte a favor del multilateralismo, incrementando las visiones compartidas y el desarrollo de mecanismos efectivos de cooperación internacional. Su objetivo debe ser apoyar una reforma estructural del sistema de la ONU dirigida a mejorar su eficiencia y eficacia, su transparencia, representatividad y democratización. En una época signada por el hegemonismo unipolar, el multilateralismo constituye un espacio vital y prioritario desde el cual la región puede asumir, de manera más autónoma y creativa, sus responsabilidades en el sistema internacional.
- 3) América Latina requiere participar en las grandes redefiniciones sobre los bienes públicos globales, incluidos el medio ambiente, la protección de los recursos naturales, las reglas para un comercio justo, la protección de los derechos humanos, la lucha contra el narcotráfico y la corrupción, etc. A nuestra región le conviene un mundo con reglas claras, equitativas, transparentes y estables.
- 4) América Latina debe trazar una política regional de seguridad y defensa autónoma que implique mayores niveles de

transparencia en temas de defensa, fomentar el trabajo combinado de las fuerzas militares en operaciones de paz y promover mayores y más exigentes medidas de confianza mutua. Debe, asimismo, promover un clima internacional que privilegie el respeto de los derechos humanos y la resolución pacífica y negociada de los conflictos.

- 5) América Latina debe elaborar y poner en marcha una estrategia en materia de infraestructura, así como en materia energética y de recursos hídricos. La energía (tanto los recursos renovables como los no renovables) es una variable estratégica de primer orden para la integración y para el desarrollo regional.
- 6) Pero, por sobre todas las cosas, es prioritario que América Latina ponga en marcha una agenda eficaz en materia de gobernabilidad democrática, que incluya mecanismos de alerta temprana y diplomacia preventiva. Las crisis de gobernabilidad se resuelven en el territorio de los Estados, pero para neutralizarlas es importante contar con el apoyo de las instituciones y los mecanismos regionales. Hay que evitar la militarización de las respuestas a los problemas de gobernabilidad o la fuga hacia el populismo. De ahí que la primera y más importante prioridad sea afianzar la democracia en la región. Y para ello es imprescindible fortalecer las instituciones, incrementar el rendimiento de los sistemas políticos (legitimidad y eficacia) y mejorar la calidad de los liderazgos. La prioridad en lo interno pasa por un proceso de reformas políticas que en muchos casos, lamentablemente, sigue siendo una asignatura pendiente.

En síntesis, una de las características principales del proceso de integración regional sigue siendo la dificultad para acordar una agenda compartida, así como el bajo nivel de institucionalización. Es imprescindible, por tanto, poner en marcha mecanismos institucionales para la anticipación y resolución de disputas inter e intra estatales, así como de disputas comerciales. Este proceso de integración debe ser, al mismo tiempo, lo suficientemente flexible como para incluir a las diversas subregiones, y lo suficientemente


realista para comprender que no puede desarrollarse al margen de las grandes tendencias mundiales que hemos analizado.

Las principales limitaciones para avanzar en la dirección correcta parecerían provenir —al decir de Malamud, tesis que comparto— no tanto de factores externos sino de un liderazgo débil, así como de un exceso de retórica y de un nacionalismo mal entendido. Es por ello fundamental generar una respuesta regional coordinada y sustentada en acuerdos que se expresen en políticas de Estado más que en agendas electorales de corto plazo. Sin embargo, alcanzar concertaciones regionales será complicado durante 2006 y 2007 debido a las fechas electorales en la región. Entre noviembre de 2005 y noviembre de 2007, 13 países renovarán o reelegirán a sus presidentes, además de que en El Salvador y República Dominicana se celebrarán elecciones de medio periodo de gran importancia. Sólo a finales de 2006 habrá un panorama más despejado (Argentina, Brasil, Chile, México y toda la región andina) del mapa político de la zona. Por todo ello, las oportunidades de fortalecer alianzas estratégicas dependerán de quienes asuman las primeras magistraturas.

Un pensamiento propio y una sola voz

Permítanme una última reflexión. Afortunadamente caído en desgracia el pensamiento único, América Latina necesita recuperar la capacidad de generar pensamiento propio que, si bien debe ser respetuoso de las particularidades nacionales, contribuya a renovar la visión latinoamericana; mejore la relación entre ideas y acción, entre pensar y hacer, y produzca lineamientos estratégicos comunes que nos permitan avanzar en la integración regional y en una inserción exitosa tanto en el proceso de globalización como en el nuevo escenario internacional.

Si bien es importante, y mucho, que América Latina hable con una sola voz (como se acordó en la reciente Cumbre Iberoamericana de Salamanca), es fundamental que esa voz exprese un pensamiento propio e intereses estratégicos compartidos que nos den identidad común en el marco de un sistema internacional globalizado e

interdependiente. Éste es un debate que está abierto y sobre el cual es preciso y prioritario reflexionar y actuar. Y la mejor manera de llevarlo adelante es, como aconsejaba Gramsci, compaginando “el pesimismo de la inteligencia con el optimismo de la voluntad”. En otras palabras, así como es necesario el análisis sereno, frío, objetivo e incluso, a veces, desanimante de la realidad, también es fundamental mantener la utopía, conservar los motivos éticos y ser optimistas de cara al futuro. 

Referencias bibliográficas

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005). Informe del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), en: www.iadb.org/mif/v2/spanish/files/estudioMIF_NYMar05.pdf
- BANCO MUNDIAL (2004). *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, Banco Mundial, Washington.
- BANCO MUNDIAL, IDEA, CEPAL (2005). *Las Visiones de País Importan: Lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*. Banco Mundial, IDEA, Cepal, San José.
- BANCO MUNDIAL (2006). *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: equidad y desarrollo*, en: www.worldbank.org
- BULMER-THOMAS, V. (2001). *Regional integration in Latin America and the Caribbean (LAC): An evaluation of the Political Economy of Open Regionalism*, Institute for Latin American Studies, Londres.
- BUVINIC, M. et al (2004). *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la Acción*, Banco Interamericano de Desarrollo: Washington.
- CHANG, H-J. (2002). *Kicking Away the Ladder? Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*, Anthem Press, Londres.
- CHRISTIAN, D. (2005). *Mapas del tiempo: Introducción a la “Gran Historia”*, Crítica, Barcelona.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2005). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004 y tendencias 2005*, CEPAL, Santiago de Chile.
- FLORIDA, R. (2005). *The World is Spiky*, en: www.creativeclass.org/acrobat/TheWorldIsSpiky.pdf
- FRIEDMAN, T. L. (2005). *The World is Flat: a Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York.

- HOBBSAWM, E. (1998). *Historia del siglo XX*, Grijalbo-Mondadori, Buenos Aires.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (2004). “Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo”. Conclusiones del seminario realizado en Santiago de Chile el 7 y 8 de junio de 2004, mimeo.
- PIZARRO, R. (2001). “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”, *Estudios estadísticos y prospectivos*, No.6, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- PNUD (1992). *Human Development Report*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PNUD (1999). *Human Development Report*, Oxford University Press, Nueva York.
- PNUD (2005). *Human Development Report*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PORTES, A. y K. HOFFMAN, (2003). “Latin American class structures: Their composition and change during the neo-liberal era”, *Latin American Research Review*, 38 (1): 41-83.
- RODRIG, D. (2001). *The Global Governance of Trade. As If Development Really Mattered*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- ROJAS ARAVENA, F. (2005). *La gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y las tendencias a futuro*, FLACSO, San José, Costa Rica.
- SÁNCHEZ, D. (2005). *América Latina ante la globalización: análisis de situación y algunas propuestas*. Paper preparado para International IDEA, noviembre 2005.
- TAYLOR, L. y R. VOS, (2002). “Balance of payments liberalization in Latin America: Effects on growth, distribution and poverty”, en R. Vos, L. Taylor y R. Paes de Barros (coords.), *Economic Liberalization, Distribution and Poverty: Latin America in the 1990s*, Edward Elgar, Cheltenham.
- TULCHIN, J. (2004). “To be in the world”, *Revista Studia Politicae*, No. 04, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2005). *Global Competitiveness Report 2005-2006*, en: www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Competitiveness+Report
- XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 14 y 15 de octubre de 2005. Salamanca, España.