

4 | 2011

DIÁLOGO POLÍTICO

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXVIII - N° 4 - Diciembre, 2011

www.dialogopolitico.kas.org.ar



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor

Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil

Director

Dr. Bernd Löhmann

Consejo de Redacción

Peter-Alberto Behrens
Olaf Jacob
Frank Priess
Susanne Käss
Dr. Christian Steiner

Jefe de Redacción

Dr. Esteban Mizrahi

Coordinadora de Redacción

Sofía Chico

Corrección

Jimena Timor

Traducción

Renate Hoffmann

Diseño

Adriana Martínez

Diagramación

Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54-11) 4326-2552
info.buenosaires@kas.de
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca
la Ley 11.723

ISSN 1667-314
Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

América Latina en el sistema de gobernanza global

Índice

EDITORIAL

WINFRIED JUNG 9

DOSSIER

América Latina en el sistema de gobernanza global

América Latina en el contexto global: 11
un neo-regionalismo emergente

RAÚL ALLARD

América Latina y su influencia en la economía global: 45
de los metales preciosos a las reformas de
los mercados financieros

OSCAR GRANADOS-ERAZO

Argentina: gobernanza global 75
y participación en el G20

FERNANDO PETRELLA

Brasil: potencia regional con intereses globales 99

MIRIAM GOMES SARAIVA - MARCELO M. VALENÇA

Geopolítica de Chávez: la globalización y el imperio 121

EDMUNDO GONZÁLEZ URRUTIA

Política alemana para con América Latina 139

HEINRICH KREFT

DOCUMENTOS

- Principios rectores para el bienestar, la justicia social
y una economía sostenible 159
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER
- Construir nuestro futuro común:
una nueva acción colectiva para el beneficio de todos
G20 163

ENSAYOS

- Populismo y decisionismo en América Latina. 183
Respuesta a Javier Flax
MARCOS NOVARO
- Políticas para enfrentar la exclusión social de los jóvenes 211
PATRICIO MILLÁN SMITMANS - JORGE COLINA

EDITORIAL

En las postrimerías del siglo XX se fue delineando un nuevo escenario mundial, caracterizado al principio por un marcado optimismo con respecto al nuevo período que comenzaba con el fin de la Guerra Fría y una promesa de libertades políticas, sociales, económicas y culturales sin precedentes.

Pero en esta nueva etapa, signada por el predominio incontrastable de los EEUU en lo político, lo económico y lo militar, surgieron también nuevos problemas. A la evidente insuficiencia de los organismos creados después de la Segunda Guerra Mundial se sumaron las diferencias entre países desarrollados y emergentes acerca de cómo brindar soluciones adecuadas a la nueva realidad, caracterizada por crisis financieras recurrentes, procesos de integración regionales no siempre exitosos y el flagelo del terrorismo internacional, junto con la pobreza extrema en algunas zonas del planeta.

El siglo XXI encuentra un sistema internacional en proceso de reacomodamiento: los distintos actores, estatales y no estatales, emergentes y tradicionales, buscan definir el papel que les corresponde en un mundo cada vez más interconectado y globalizado –con todas las ventajas y desventajas que ello implica. En este contexto, América Latina parece dirigirse hacia una nueva etapa del regionalismo que le permitiría tener un mayor margen de acción a nivel internacional. Contribuye en este sentido el amplio consenso acerca de la necesidad de fortalecer el multilateralismo como la mejor manera de abordar las cuestiones internacionales.

Tanto por las oportunidades como por los desafíos que presenta este estado de cosas, la región está llamada a cumplir un papel gravitante en el sistema de gobernanza global, con el objetivo de dar solución a los pro-

blemas más acuciantes de la actualidad. La presencia de algunos de los países líderes de la región en el G20 constituye una posibilidad única para participar activamente en el rediseño y actualización de la arquitectura internacional. Como uno de sus interlocutores en este foro, Europa ve a América Latina como un socio natural –debido a los lazos históricos y culturales que los unen– con el cual embarcarse en las nuevas dinámicas que guían el acontecer mundial.

Quienes representamos a la Fundación Konrad Adenauer en esta región reconocemos la crucial importancia de cultivar las relaciones bilaterales de Alemania con los distintos países que la conforman. Por eso quisimos, en esta nueva edición de DIÁLOGO POLÍTICO, analizar las tendencias de esta época de transformaciones globales e intentar identificar las oportunidades y desafíos que les caben a cada uno de un lado y otro del Atlántico.

WINFRIED JUNG
Representante de la
Fundación Konrad Adenauer en Chile

DOSSIER

América Latina en el contexto global: un neo-regionalismo emergente

Raúl Allard

I. El sistema internacional en los inicios del siglo XXI, conceptos básicos, procesos y actores. Mirada desde América Latina

A. Sistema internacional, grandes potencias y tendencias globales

Enfocaremos a América Latina como actor internacional en el marco del sistema internacional actual, el contexto global, para identificar algunos grandes objetivos que puede perseguir de modo colectivo en los foros mundiales en pos del mejoramiento de la condición de sus pueblos, que es la justificación última de toda política y toda política exterior. Consideraremos América Latina en sí misma, sus actores, principales tendencias, desafíos, homogeneidad y diversidades, que son muy profundas, así como sus avances y desigualdades. Abordaremos el contexto

RAÚL ALLARD

Abogado especialista en relaciones internacionales. Estudios de pregrado en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV) y de posgrado en la Woodrow Wilson School de Asuntos Públicos e Internacionales Univ. de Princeton y en SMU (Dallas). Rector de la PUCV (1968-1973). Fue secretario ejecutivo para Educación, Ciencia y Cultura en la OEA. Funciones públicas en la restauración democrática en Chile: subsecretario de Educación (1990-1993), jefe Educación Superior (1994-2000), intendente regional de Valparaíso (2000-2002), director nacional de Aduanas (2002-2005) y presidente de la Comisión de Patrimonio Cultural con la presidente Bachelet. Director del Programa de Magíster en Relaciones Internacionales CEAL-PUCV. Profesor titular de la PUCV e integrante del Consejo Superior.

externo, como su relación compleja con los Estados Unidos y el Sistema Interamericano, el lazo histórico con Europa, la apertura comercial al Asia Pacífico y distintas regiones del globo, el creciente y recíproco interés entre América Latina y China. De ello fluirán algunas prioridades en un nuevo posicionamiento de la región en el mundo, el reto de superar una situación histórica de marginalidad aprovechando el contexto global como oportunidad en el marco de un neo-regionalismo emergente de América Latina como actor mundial.

Definimos el sistema internacional como el conjunto de interacciones entre los actores políticos internacionales bajo ciertas formas de control. No hay gobierno mundial, hay inestabilidad. No existiría propiamente la guerra de todos contra todos previa a la instalación de sociedades nacionales que advertía Thomas Hobbes en su *Leviatán*, pero el ámbito internacional seguiría sometido a dicha situación de peligro. En su época, Hobbes graficó esa situación con la imagen de gobernantes que rivalizan “en la situación y postura de los gladiadores” (Hobbes, 2006, pág. 104). Coexisten actualmente la cooperación y el conflicto y laboriosamente se construyen una comunidad internacional –representada fundamentalmente por Naciones Unidas, con sus méritos y deficiencias– y una amplia gama de instituciones multilaterales para abordar en conjunto problemas que desbordan las capacidades nacionales, con base en normas y el derecho internacional.

En este contexto, las grandes potencias de algún modo han determinado históricamente el carácter del sistema, y Naciones Unidas y otras organizaciones reciben y debaten las demandas agregadas del mismo, pero nadie en términos absolutos puede imponer su voluntad.

La caída del Muro de Berlín en 1989 simboliza el término de la Guerra Fría, que había venido descongelándose en la última década, particularmente con las tendencias multipolares en lo económico, la apertura económica de China a partir de 1979 y la propia “perestroika” y “glasnost” en la ex URSS. Mientras los líderes de la República Popular China hicieron su apertura económica manteniendo el control político, en la URSS el proceso condujo a su autodisolución, como consecuencia de la cual Rusia transitó hacia un post comunismo con formas democráticas y resabios autoritarios.

Posteriormente, en medio de predicciones un tanto apresuradas del “fin de la historia”, el “fin de la geografía” y la “obsolescencia” del pro-

pio Estado-nación, se produjeron cambios en la estructura del sistema internacional.

B. EEUU y su “momento unipolar”, cambios en Europa y ascenso del Asia y China. Asia-América Latina

En definitiva, surgió una nueva fase en las relaciones internacionales, pero no un “nuevo orden” con contornos claramente identificables, y los analistas hablan de un “momento unipolar”. A comienzos de los noventa, la superioridad norteamericana era incontrarrestable en lo político, económico y militar, particularmente en armas estratégicas, aspecto en que el “unipolarismo” se mantiene hasta hoy.

Estados Unidos sigue siendo la primera potencia mundial, pero en un espacio alterado por procesos y fuerzas que restringen su ámbito de acción, como los problemas en materia de deuda y empleo y sus costosos compromisos internacionales en Irak y Afganistán, además de las dificultades del presidente Obama para entenderse en decisiones fundamentales sobre la crisis económica con un Congreso con fuerte presencia opositora.

Avanzada ya la administración Obama, no ha surgido una “doctrina” claramente identificable, pero su estilo ha superado el unilateralismo del gobierno de George W. Bush, es más internacionalista, con “cierta voluntad de trabajar por sobre las barreras políticas e ideológicas” y “un mayor interés en encontrar visiones compartidas con otros actores” (Allard, 2010).

En relación con América Latina, los análisis van desde un desinterés o alejamiento de EEUU hasta una relación mutuamente respetuosa aunque más distante, con muchas diferencias entre áreas geográficas latinoamericanas. Son más estrechos los vínculos de México –socio del NAFTA–, Centroamérica y Caricom con EEUU, en tanto esa relación tiene un menor peso relativo en las naciones sudamericanas con intercambios económicos internacionales más diversificados.

En Europa se produjeron cambios acelerados: la reunificación alemana liderada por Helmut Kohl, la Federación Rusa mantuvo el asiento permanente en el Consejo Seguridad, la reaparición de los estados bálticos y la aparición de nuevos Estados independientes de las ex URSS, Yugoslavia y Checoslovaquia en Europa y Asia.

La Unión Europea como conjunto se mantiene como potencia económica –a pesar de sus dificultades actuales– con 27 países, habiendo crecido hacia el Este. Se completaron negociaciones con Croacia, el próximo miembro, mientras sigue pendiente la inclusión de Turquía, que surge con fuerza internacional.

La UE no ha podido abordar satisfactoriamente la post gran recesión de 2008: los temores de una nueva recesión están vigentes. Mientras países con desequilibrios fiscales como Irlanda, Portugal y España han convenido programas de reforma con la *troika* (Comisión Europea, Banco Central Europeo y FMI), la situación más compleja, Grecia, se mantiene pendiente, aunque ha habido avances en la aprobación por los parlamentos nacionales del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera para facilitar rescates.

El ascenso de Asia es un fenómeno que se advierte desde hace varias décadas y se ha intensificado en los últimos veinte años. China tuvo un punto de inflexión con la apertura económica a partir de 1979. Se ha transformado en una potencia manufacturera en Asia y en el mundo; 300 millones de personas han salido de la pobreza, es fuerte acreedor de Estados Unidos en bonos del Tesoro y ejerce creciente presencia política en Naciones Unidas y foros mundiales, incluyendo su interés en África y en América Latina y un creciente gasto militar. Es la segunda economía mundial y considerada gran potencia, situación que coexiste con un nivel de ingreso per cápita de país en desarrollo.

India se ha convertido igualmente en un fuerte actor económico, con avances en industria e informática a pesar de su pobreza. Japón, con dificultades en los últimos años, es la tercera potencia económica y se ha integrado fuertemente en la estructura del capitalismo occidental. Existe un importante grado de avance y complementación en los países de ASEAN como Indonesia, Singapur y Malasia, además de la industrialización de Corea del Sur.

América Latina fue menos afectada por la crisis de 2008 por el manejo prudente de su economía y cuenta además con una ubicación estratégica frente al Atlántico, en el Caribe y abierta al Pacífico y al Asia-Pacífico, hacia donde se están desplazando grandes corrientes del comercio. Para Brasil y Chile, China es el principal socio comercial.

La presencia de Chile, México y Perú en APEC ha facilitado también el conocimiento mutuo con las sociedades y economías del Asia-Pacífico.

Igualmente, el acuerdo comercial P-4 de Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei ha servido de base para las negociaciones del Acuerdo Transpacífico con EEUU, Australia y Perú, entre otros.

Hay debate sobre el “ascenso del Asia” y China y las respuestas de Occidente. Kishore Mahbubani postula que Occidente debe acompañar “la marcha de Asia a la modernidad” y el creciente poder de China, en tanto John Ikenberry apunta que el éxito chino está ligado al de Occidente y que históricamente éste ha sido capaz de asimilar otras potencias (Allard, 2008, págs. 161-178).

C. Interdependencia, transnacionalismo y nuevos actores

Junto a esta realidad propiamente internacional, naciones y organizaciones, se han desarrollado en las últimas décadas relaciones transnacionales, en que naciones y organizaciones se proyectan más allá de las fronteras sin pasar por el control de los Estados y sus órganos de política exterior. Junto con la relevancia que Keohane y Nye (Keohane - Nye, 1977) dieron a conceptos como transnacionalismo e interdependencia-dependencia mutua aunque no igualitaria ni simétrica, se ha podido observar una creciente gama de actores: las antiguas ONGs que representan intereses; las empresas transnacionales o multinacionales (EMN) en lo económico; y en lo ideológico-cultural, los actores transnacionales que rescatan y defienden intereses públicos y generales de la comunidad internacional.

D. Globalización y sistema global

Los actores tradicionales y emergentes participan en la globalización, entendida en sentido estricto como el hecho de los intercambios de mercancías y servicios a nivel mundial, la globalización de los mercados que se mundializan, representando la característica determinante de las relaciones económicas internacionales en el momento actual, con una progresiva integración de las economías.

La fuerza de este proceso ha desbordado su ámbito original y se habla de sistema internacional global por sus repercusiones políticas y por los fenómenos que ha traído consigo la globalización: el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, la inversión extranjera directa (IED), que

se canaliza por medio de las EMN, la internacionalización de mercados y flujos financieros, incluyendo los especulativos, la modernización de los medios de transporte, las corrientes migratorias. A lo que se agregan nuevos actores emergentes, la tendencia a la regionalización y la intensificación de intercambios de ideas e informaciones.

Han surgido, igualmente, problemas que trascienden los Estados y requieren ser asumidos globalmente, como el cuidado del medioambiente, el cambio climático, epidemias como el sida y las crisis y recesiones post Guerra Fría, que han obligado a nuevos programas de estímulo.

También aparece el “lado oscuro de la globalización”: las redes de terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado, que forman la sociedad “no civil” (*uncivil*) global, que está creciendo como resultado de la transnacionalización de fuerzas “no civiles” (Heine - Thakur, 2011, pág. 4).

E. Actores transnacionales en el ámbito económico (EMN) e ideológico-cultural (que reivindican intereses generales)

Más allá del aspecto comercial, las empresas multinacionales son actores internacionales que interactúan y negocian con los Estados de las casas matrices y sucursales como así también con diversas organizaciones y agencias.

Estrictamente, las EMN son empresas que teniendo sede en un país determinado se registran como empresa nacional en el país con al menos una sucursal. De modo más sustantivo, son “racimos de empresas que operan a escala internacional vinculadas entre sí por una compleja red de relaciones institucionales, de propiedad, de producción, comerciales, administrativas, financieras y tecnológicas y que cuentan con una casa matriz y una gran estrategia que les es común” (Allard, 2009, pág. 30). Estas empresas profundizaron su internacionalización desde Estados Unidos y fueron luego seguidas por EMN europeas y japonesas que siguen teniendo el peso dominante. Raymond Vernon llamó la atención sobre su condición de nuevos actores (Vernon, 1983). Una tendencia reciente es la deslocalización de sus actividades, tanto hacia el interior del conglomerado como con terceras empresas. Las EMN cumplen diversas funciones en el campo internacional, principalmente ser canales de la IED (inversión extranjera directa), que se realiza con propósitos de control, a la vez que integran

un sector moderno de la economía, suelen producir para la exportación y operar con tecnologías avanzadas. Fracaso el esfuerzo del AMI (Acuerdo Mundial de Inversiones) por controlar internacionalmente las EMN, pero existen numerosos tratados sobre protección de inversiones y normas incluidas en los Tratados de Libre Comercio y de la OMC.

Estas empresas, y la IED, son una realidad en América Latina y parte del cuadro regional y global. En general, la inversión “Sur-Sur” es minoritaria pero significativa “y en el año 2005 la cuarta parte de la inversión en países en desarrollo provino de ellos mismos” (Allard, 2011a, pág. 51).

El cuadro de actores no estatales y no gubernamentales es variado. Los más atinentes a nuestro estudio son los que Hill califica como “ideológico-culturales” (Hill, 2003, pág. 194), que han internacionalizado sus actividades en diversos países, representan o reivindican objetivos de interés general y, de algún modo, compiten con los Estados. No tienen aún en América Latina la presencia que poseen en Europa pero son una realidad creciente. Las más conocidas están bien consolidadas: OXFAM, Greenpeace, Amnesty, Transparency, Caritas, CIDSE, Médicos sin Fronteras, calificadas como “multinacionales del corazón” (Rouille D’Orfeuille, 2008, pág. 94). Otras conforman redes a partir de grupos locales, particularmente vía Internet; también hay de carácter y aspiración global, como el Foro Económico Mundial (Davos), de tendencia empresarial más pro globalización, y el Foro Social Mundial (Porto Alegre), que busca una globalización alternativa o “contrahegémónica”, mostrando que “otro mundo es posible”.

Algunas organizaciones aparecen como “perros guardianes globales” (*international watchdogs*), basan su fuerza en la independencia y la capacidad de presión en los medios y frente a foros mundiales y gobiernos.

Las ONGs necesitan de la cooperación de los Estados y organizaciones internacionales y en algunos casos sus fuentes financieras se han movido desde la filantropía a fuentes públicas o internacionales.

F. América Latina en el mundo en la post Guerra Fría. Tendencias entrecruzadas y gobernabilidad de la globalización

América Latina se inserta de modo creciente como actor en este escenario complejo y las políticas exteriores de sus países hacen la “lectura” de este escenario, fijan objetivos según sus intereses nacionales y consideran

referencias a la integración regional. De ahí surge la necesidad de identificar vías de acercamiento e integración regional adecuadas a la realidad presente. En este mundo de grandes potencias y bloques y multiplicidad de actores, públicos, privados y de la sociedad civil, una América Latina sin voz propia tendrá menos influencia en los cambios que se requieren para una comunidad global más justa y representativa de las actuales realidades.

Así, la discusión sobre la existencia o méritos y deméritos de la globalización no aparece ya demasiado útil. Es una realidad que no debe tomarse como un hecho inexorable sino que, como toda realidad humana, puede ser modificada (Benedicto XVI, 2009, pág. 1109). Como afirma Manuel Castells (Castells, 2011, pág. 12), el proceso de globalización es de “geometría variable”, a la vez “factor de dinamismo y modernización o de desigualdad, polarización social y retraso relativo”. Crecientemente se demanda una mayor gobernanza de la globalización, una globalización con justicia social y base democrática. Es el gran desafío porque en el mundo actual, en el sistema internacional y la globalización no están resueltos la estructura ni el poder: el problema del poder “es justamente lo que la globalización tiene pendiente” (Peña, 2011, pág. 18).

En este mundo interdependiente se entrecruzan diversos fenómenos. Los propios de las últimas décadas, como la globalización de los intercambios, la gran recesión de 2008 y la compleja situación de 2011 y la emergencia de nuevos actores –entre ellos los BRIC, Brasil, Rusia, India y China, que representan 65% del crecimiento económico en los últimos años, casi el 50% de la población y el 25% del PIB mundial (Ottone, 2011, pág. 14)– y aquellos fenómenos que son prolongaciones de la Guerra Fría, como el derecho a veto en el Consejo de Seguridad de los vencedores en la Segunda Guerra Mundial y la influencia que mantienen los países más desarrollados en organismos como el FMI. Además de las diferencias históricas de desarrollo, riqueza y atraso entre distintas regiones del mundo, en el interior de ellas y de los propios Estados.

Este análisis apunta al rol y perspectivas de América Latina en el ámbito internacional, las oportunidades que se abren para la participación eficiente de la región y sus actores.

II. América Latina y su realidad diversa y plural. Peso de la región en el mundo. Nuevos liderazgos

A. Caracterización y concepto de América Latina

La región, con una población aproximada de 576 millones de habitantes a 2010, 21.070 millones de km² de superficie, densidad de población de 27 habitantes por km², economías en desarrollo y en general en crecimiento y una tendencia democratizadora, tiene un peso específico importante en el mundo, pero que aún no logra transformar en influencia más efectiva en la política y foros mundiales. Algunos anotan que 20 países latinoamericanos suscribieron la Carta de Naciones Unidas de un total de 50 en 1945, lo que implicaría una presencia mayor que la actual en esa organización. Sin embargo, actualmente existe mayor conciencia de pertenencia a la región, tres de sus países en el G20 y, a diferencia de 1945, la comunidad internacional de 193 Estados miembros se ha universalizado después del colonialismo. En general ha disminuido la pobreza en la región, aunque sigue siendo alta, mejoran los estándares educacionales y de salud –con distancia respecto del mundo desarrollado– y sigue siendo la más desigual en la distribución del ingreso. En tamaño, Brasil tiene el quinto mayor territorio y Argentina el octavo, en tanto en población Brasil es también el quinto del mundo y México, Argentina y Colombia superan los 40 millones de habitantes. En producto, Brasil es la octava economía del mundo –y las proyecciones lo ubican quinto en las próximas décadas– y México, la undécima, en tanto Chile y Argentina tienen los niveles más altos de PIB per cápita con alrededor de US\$15.000 según PPP (paridad poder de compra).

La acepción “América Latina” ha terminado consolidándose –nos autodefinimos como tal– y existen factores culturales, lingüísticos y experiencias históricas paralelas y entrecruzadas que lo explican, en medio de grandes diversidades y el aporte de variados grupos humanos. Mario Vargas Llosa, Premio Nobel peruano, se pregunta: “¿Qué significa sentirse latinoamericano? Ante todo significa sentirse, por encima de sus fronteras nacionales, parte activa de una comunidad transnacional”. Más adelante agrega que la región “es, a la vez, española, portuguesa, india, africana, asiática y varias realidades más”. Esta amalgama es nuestro mejor patrimonio. Ser un continente que carece de una identidad porque las tiene todas.

Y porque gracias a sus creadores, se sigue transformando cada día” (Vargas Llosa, 2008, págs. 580-584).

La concepción ampliada de “América Latina y el Caribe” para incluir los países del Caribe que hablan otra lengua será la base del CELAC.

En lo ambiental, sus grandes recursos naturales no son inagotables; avanza la deforestación y desertificación, “el acelerado ritmo de transformación espacial” que “conlleva enormes costos ambientales” (Cunill Grau, 1995, pág. 14).

Cuando diversos países latinoamericanos celebraron su bicentenario en 2010, a nivel internacional se destacó que sus pueblos estaban en una senda de desarrollo económico y social, aun con inequidades.

B. Democratización, crecimiento, diversidad política

Durante el presente siglo se advierte una tendencia democratizadora, de procedimientos democráticos y autoridades electas que es destacable. La OEA estableció su Carta Democrática en 2001 y acaba de conmemorar sus 10 años en Valparaíso reafirmando su voluntad de aplicación, demostrada en el caso de Honduras. El Sistema Interamericano ha sido también marco de cooperación en el tráfico ilícito de drogas y la protección política y judicial de los derechos humanos. El tema de la democracia fue eje también de la Declaración de la XX Cumbre Iberoamericana en Mar del Plata 2010 e incorporado en un Protocolo al Mercosur en la Cumbre de Guyana en 2010.

Existe conciencia del respeto a los derechos humanos como metro básico de toda convivencia ciudadana. Se advierte una mayor diversidad política y el funcionamiento de la democracia con formas más directas de participación ciudadana es un tema de debate, a partir de las políticas de corte “populista” en Venezuela y el nuevo constitucionalismo en Bolivia y Ecuador.

En su estudio histórico sobre el populismo, Malamud encuentra que en los noventa coexisten “populistas de izquierda y populistas de derecha junto a dictadores populistas o a gobiernos democráticamente elegidos que han tenido desempeño populista” (Malamud, 2010, pág. 15).

En países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Uruguay y otros –también con muchas características distintivas– se han desarrollado políticas de expansión comercial y económica en un marco de democracias pluralistas.

C. Brasil como potencia emergente

Brasil ha tenido un desarrollo económico notable, es una potencia emergente a nivel regional e internacional y está jugando en la última década –y durante el gobierno del ex presidente Lula da Silva– un rol de actor internacional de alcance global, como lo muestran sus iniciativas para mediar en conflictos como los de Irán y Estados Unidos y su presencia diplomática y económica en África. Esto mismo ha llevado a que se discuta su rol en la integración latinoamericana. Algunos esperan mayor rol de liderazgo regional y sudamericano de Brasil, en tanto otros lo recelan.

Brasil impulsa con fuerza la IED en la región –y en otras regiones– por medio de sus empresas “translatinas” con casa matriz en Brasil, en muchas de las cuales se reúnen capitales privados y participación del Estado. A lo que se agrega su carácter de potencia alimentaria y el descubrimiento de las reservas petrolíferas de Tupí, bajo el mar.

La presidente Dilma Rousseff fue clara en reiterar la aspiración de Brasil de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad al inaugurar el 66° período de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2011 y en hacer ver que debe haber reformas en los organismos financieros y en la gobernanza global, a lo que agregó que no habrá retorno de la confianza ni del crecimiento mientras no se intensifiquen los esfuerzos de coordinación entre miembros de la ONU y las demás instituciones multilaterales.

Una analista brasileña sostiene que el gobierno de Lula, teniendo en vista “las dificultades que enfrenta una política común de integración” de carácter exclusivamente comercial, optó por “preservar el Mercosur y, simultáneamente, construir espacios de integración regional en las áreas de la energía y la infraestructura física, incluyendo la creación de cadenas productivas”. La creación de Unasur fue pensada como “un espacio institucional que podría albergar esas nuevas modalidades de cooperación” (Soares de Lima, 2008, pág. 109).

D. México, Argentina, Chile, Perú, Venezuela y el ALBA, Centroamérica y el Caribe

México procura hacer frente a serios problemas como el narcotráfico, en medio de una situación económica en la que dos tercios de su comercio se orientan hacia Estados Unidos y el TLCAN (NAFTA), mientras trata de

mantener presencia política, comercial y de inversiones en América Latina, lo que efectivamente se da, si bien con mayor énfasis en el norte de la región. Una investigadora mexicana, Guadalupe González, califica de “simplistas” las visiones que caracterizaban la política mexicana durante la Guerra Fría de “latinoamericanista y antiestadounidense” y la actual como “abiertamente pro estadounidense y que ha perdido peso en la región”. La situación es compleja, pero la analista reconoce “que Estados Unidos ha sido el punto de referencia básico en la política exterior de México hacia América Latina”, que junto a un discurso latinoamericanista “ha habido una atención inconstante y selectiva de parte de México hacia América Latina” y que ha mostrado un interés especial “a los países que forman parte de su entorno geopolítico inmediato (Centroamérica y el Caribe)” y por los países de América del Sur “con mayor influencia relativa: Brasil, Argentina, Chile, Venezuela y en menor medida Colombia” (González, 2008, págs. 119, 136-138).

Tres países de la región –Argentina, Brasil y México– forman parte del G20, en tanto países como Chile, Perú y Colombia –que tiene problemas propios derivados de la presencia de las FARC– desarrollan políticas de apertura y acuerdos comerciales con economías de las distintas regiones y conglomerados.

Argentina, potencia territorial con alto nivel cultural, después de la crisis de 2001 y la depreciación de su moneda ha alcanzado altos niveles de crecimiento, bajado el desempleo, beneficiada por el alto precio de la soja, y su presidente, Cristina Fernández, ha logrado la reelección el pasado 23 de octubre. Al mismo tiempo, tiene un fuerte endeudamiento y surgen temores de la sostenibilidad del crecimiento. Un análisis reciente señala que “el contexto económico internacional es claramente favorable para la Argentina” y la necesidad de “romper el círculo vicioso de nuestro estancamiento” y definir un “proyecto nacional coherente y realista” (De la Balze, 2011, pág. 198).

Chile tiene una democracia estabilizada, una red de acuerdos comerciales con cincuenta y ocho países –con Asia como socio principal– y una apertura económica que ha llevado a que más de dos tercios de su PIB esté representado por el comercio exterior, y aparece como primero en la región en los “rankings” internacionales en competitividad y transparencia. Si bien cuenta con una economía ordenada, no está exento de una crisis externa debido a su dependencia de las exportaciones de cobre. Tiene sus mayores desafíos en la diversificación de la matriz energética y en construir a partir del tercio de exportaciones que no son cobre incorporando valor agregado.

Perú, con una economía diversificada, ha entrado en una fase de desarrollo económico creciente, con fuertes inversiones mineras, industriales y en servicios, manteniendo aún fuertes sectores de pobreza. La reciente elección del presidente Humala, con una plataforma progresista, mostró una democracia consolidada

La Venezuela del presidente Chávez y su “socialismo del siglo XXI”, con una mayor presencia del Estado en la economía, ha impulsado una política exterior “antiimperialista” y alianzas a nivel universal con países afines, al tiempo que se mantiene en la corriente principal de las relaciones a nivel latinoamericano y sudamericano y juega “la carta petrolera” en cooperación internacional, particularmente a nivel del ALBA con Nicaragua, Cuba, Bolivia y otros países.

Centroamérica reúne especiales condiciones para la integración que, con altibajos –y graves conflictos en los ochenta–, ha cumplido 60 años, desde El Salvador en 1951, pasando por su transformación en SICA en 1991 y la realidad de unión aduanera actual, con nutrida institucionalidad –y conversaciones formales para el ingreso de Panamá– y variadas formas de cooperación intrarregional y con Estados Unidos en particular y la Unión Europea.

Los países del Caribe, particularmente los de habla inglesa y reunidos en Caricom, son en su mayoría miembros del Commonwealth, tienen economías abiertas orientadas a Estados Unidos y poseen, aun desde sus períodos coloniales, gobiernos parlamentarios bien constituidos –el Parlamento de Barbados funciona desde el siglo XVIII– e instituciones regionales como una corte suprema y la Universidad de West Indies, que pueden servir de ejemplo. Han sido miembros activos de la OEA y seguramente lo serán del CELAC.

Como demostración de presencia internacional, cabe mencionar el programa Cruz del Sur de Argentina y Chile, que permitirá contar, a partir de 2012, con una fuerza de despliegue rápido en operaciones de paz, en convenio con Naciones Unidas.

E. Empresas translatinas e inversión.

La sociedad civil

Existe una creciente internacionalización de las empresas latinoamericanas, las “translatinas”. En el año 2008, la inversión de estas empresas fuera de su país alcanzó a 34.521 millones de dólares, 42% más que el año

anterior, en los rubros de hidrocarburos, minería y siderurgia, cemento y hormigón, petroquímica, alimentos y bebidas, comercio minorista y autopartes y carrocerías (CEPAL, 2009, págs. 42-48).

Brasil continúa liderando las empresas multinacionales de la región, donde existen también importantes inversiones mexicanas (con Cemex, América Móvil y otras) y chilenas (en campos como el *retail* con Cencosud y Falabella). Igualmente Argentina, que tiene en Techint una de las empresas más internacionalizadas. Estas empresas operan en distintos mercados internacionales aprovechando la apertura que ofrece la economía mundial y también los TLC y acuerdos específicos de inversiones, aunque operan preferentemente en la propia región. Un punto significativo es que las inversiones e intercambios comerciales intra-latinoamericanos contienen productos más elaborados y con mayor tecnología incorporada.

En el caso de Brasil, 877 empresas invierten en el exterior. Es importante la expansión de Petrobras, de capital mixto, Vale Rio, Votorantim, Odebrecht y sus bancos en América Latina, África y también en el mundo desarrollado. Es conocida la relación estrecha entre las empresas y el Gobierno Federal y que se demostró con ocasión de las conversaciones directas entre los presidentes Lula da Silva y Evo Morales, cuando se aplicó a empresas brasileñas la ley de hidrocarburos de Bolivia de 2005.

Un caso sintomático ha sido el de la fusión de la chilena LAN y la brasileña TAM, que ha puesto en vigor procesos regulatorios en los dos países; en el caso de Chile, hubo denuncias contra la libre competencia por ONGs y compañías aéreas ante la Fiscalía Nacional Económica y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, el que ha aprobado el acuerdo con medidas sustantivas de mitigación en un proceso no concluido, en tanto en Brasil se hicieron cambios para adecuar la fusión a las normativas sobre propiedades de empresas con tráfico interno. A su vez, esta fusión ha motivado otros acuerdos entre otras líneas aéreas de la región. Puede ser positivo que la región sea sede de empresas competitivas a nivel mundial como es igualmente necesario que operen las instancias reguladoras.

Un desafío abierto es el de aprovechar las inversiones latinoamericanas para insertar las empresas de la región en “cadenas globales de valor” y encadenamientos productivos.

En lo relativo a la sociedad civil, en América Latina son activas las llamadas “transnacionales del corazón”, surgidas en países desarrollados, en

tanto existen vastas redes propiamente regionales en temas ambientales y otros que combinan la acción propiamente nacional con las redes externas y que se manifiestan críticamente durante reuniones de APEC, BID y otros foros internacionales. Además, en Porto Alegre surgió el Foro Social Mundial.

III. Regionalización e institucionalidad, coexistencia de espacios de cooperación. Sistema Interamericano e integración latinoamericana

A. Esquemas de regionalización

Los procesos de mayor integración de la economía mundial, incluyendo normas multilaterales de la OMC y acuerdos de regionalización, han influido y afectado también los esquemas de regionalización en la región, en particular Mercosur, CAN, SICA y Caricom, en tanto continúa la acción de ALADI particularmente por la vía de acuerdos de complementación económica (ACEs). Los esquemas integradores han tenido que adaptarse a la realidad de los distintos grados y ritmos de apertura de sus economías y al hecho de que algunos de sus socios han celebrado acuerdos comerciales con países y potencias extra regionales. En la práctica ha sido difícil institucionalizar uniones aduaneras en la región y sí han tenido éxito esquemas de ACES en ALADI y redes de TLC como los que han suscrito Chile, Perú, Colombia, dentro y fuera de la región.

En el caso del Mercosur –unión aduanera incompleta con aranceles externos que van del 0 al 20%–, que tuvo logros importantes en los primeros años e incluye grandes economías como Brasil y Argentina, ha tenido periódicas crisis por *shocks* económicos de sus miembros, áreas de proteccionismo y, particularmente, los reclamos de las economías más pequeñas en términos relativos, Uruguay y Paraguay, por concesiones como las que se otorgan en la Unión Europea y, recientemente, por no ser consultados en decisiones que adoptan las potencias mayores.

La CAN tiene también dificultades propias de distintos énfasis en las políticas económicas que han llevado a países como Perú y Colombia a suscribir TLC fuera de la región latinoamericana. El nuevo canciller de Perú, de

la administración Humala, ha señalado recientemente que la Comunidad no ha podido desarrollarse ni como unión aduanera ni como mercado común, que no se limitará al intercambio de la CAN sino que apuntará también a América del Sur, buscando aumentar la competitividad nacional y también la regional.

El SICA está en proceso de revitalización hacia una unión aduanera. En sus diálogos muy avanzados con la Unión Europea participan además República Dominicana y Belice. El Caricom tiene estructura flexible, que permite a los Estados ingresar a algunos programas de la comunidad.

B. América del Sur como espacio de crecimiento y cooperación. Unasur

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) agrupa a los doce países de América del Sur, incluyendo Guyana y Surinam, con funciones de armonización, cooperación y coordinación de políticas de interés común, y no es propiamente un acuerdo comercial sino que pretende ser eje para la convergencia de los distintos esquemas de regionalización de modo innovador, aprovechando las experiencias existentes y las economías.

Unasur ha mostrado agilidad para actuar en casos de crisis políticas como en los casos de Bolivia 2008 y Ecuador 2010 y está definiendo y avanzando en diversas áreas como energía, educación, salud, turismo y la conexión vial para la coordinación de sus políticas. La sede de su secretariado está en Quito y se encuentra en pleno funcionamiento. Paraguay ratificó el Tratado en 2011; es el décimo país que lo hace.

Unasur experimenta una rápida consolidación. Recientemente, el Representante del Banco Mundial para la región destacó los trabajos de Unasur para prevenir efectos dañinos de una crisis económica mundial. También se hacen consultas e intercambios en el plano de la seguridad, el Consejo de Seguridad Suramericano (CDS) y recientemente se creó una comisión electoral que va a observar procesos electorales de modo paralelo a la OEA y otros organismos.

Según datos del Banco Mundial, 10 países sudamericanos, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela crecieron entre 2007 y 2010 a un promedio del 4,7% del PIB y experimentaron un crecimiento de 40% en la IED que recibieron en 2010 con respecto a 2009, un crecimiento superior al de la inversión en países desarrollados.

C. CELAC y el espacio latinoamericano y del Caribe

Una proyección especial como gran eje articulador de posiciones a nivel regional y en relación con foros mundiales tiene la próxima constitución de CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe), que implica una evolución desde el Grupo de Río para alcanzar una dimensión regional ampliada. La reunión de constitución en Venezuela tendrá lugar en diciembre de 2011.

D. Coexistencia de distintos esquemas de regionalización

No tiene sentido contraponer estas iniciativas al Sistema Interamericano y la OEA, que tiene la particularidad de incorporar a Estados Unidos y Canadá, que siempre va a tener un rol en la cooperación panamericana pero que nunca va a poder ser sustituto de un acercamiento mayor de las naciones latinoamericanas y del Caribe, que poseen, en términos relativos, mayor simetría de intereses a nivel global. El Sistema Interamericano se ha completado con las cumbres interamericanas, la más reciente en Trinidad y Tobago.

Igualmente, iniciativas que surgen de países con políticas económicas y comerciales más similares como las del Acuerdo del Pacífico no deberían ser vistas como “contrapesos” a Brasil, por cuanto tienen objetivos específicos que pueden servir a los países que las patrocinan.

Por otra parte, la CEPAL sigue teniendo un rol relevante en el análisis, la reflexión y la cooperación en materia de estrategias, oportunidades y desafíos en el campo económico y también en lo social, con sus estudios en materias de desigualdades de ingreso y en la evaluación del avance en la región de las metas del milenio (CEPAL).

E. Relaciones Europa-América Latina

Párrafo aparte merece la relación de América Latina y Europa. Estas dos regiones tienen el potencial de ser “socios globales” por sus relaciones históricas, culturales y migraciones, además de que las mayores inversiones en América Latina provienen de la Unión Europea, sin perjuicio de que esta última tiene otras áreas en las que ha enfocado su interés.

La relación bi-regional se inició en 1999 en la Cumbre de Río de Janeiro y la próxima reunión se realizará en Santiago de Chile en 2012, donde se abordará el tema de las inversiones.

Está pendiente el desafío de una asociación estratégica que no termina de concretarse, en tanto dos países, México y Chile, sí lo establecieron por separado.

IV. América Latina en las dinámicas del mundo global. La región y la crisis financiera

A. Naciones Unidas, nuevos temas de la agenda, seguridad regional y metas del milenio

A pesar de los altibajos en situaciones como la guerra de Irak, Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad, y la Asamblea General como foro, se mantienen como ejes de la discusión de los grandes problemas mundiales. También de reflexión y negociación mediante conferencias especializadas como la del medioambiente y calentamiento global, derechos de la mujer y, particularmente, en lo que se refiere a la acción en materias de paz y seguridad colectiva.

Así surgen nuevas temáticas. El Consejo de Seguridad ha desempeñado funciones legislativas en la reglamentación de tribunales internacionales, como el caso de Rwanda y la ex Yugoslavia. Igualmente, la humanización del derecho internacional, impedir la impunidad en casos de genocidio, crímenes de guerra y lesa humanidad. También la protección de la naturaleza y el medioambiente a partir de la Convención de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (1992), cuya conferencia Río+20 de 2012 revisará la temática, así como el Convenio Marco sobre Cambio Climático, la Convención sobre Diversidad Biológica y el Protocolo de Kioto de 1997 sobre gases de efecto invernadero.

En materia de seguridad en América Latina y el Sistema Interamericano, el TIAR rige pero está en receso –México se excluyó formalmente–, se coopera con fuerzas multinacionales de paz y existen crecientes interacciones entre las FFAA, particularmente en el marco de acuerdos conjuntos con Estados Unidos. También en lo bilateral y en diálogo multilateral de

intercambios y coordinación en el seno de la Unasur y el CDS. El CDS impulsa la confianza mutua a nivel de los ministerios de defensa y medición de gastos en esta materia, y estudia un protocolo en seguridad, defensa y cooperación.

En general no existe una doctrina latinoamericana de seguridad pero se asume la ampliación del concepto hacia la seguridad humana y en defensa, las amenazas tradicionales entre Estados que deben superarse con una mayor integración como ha acontecido en la Unión Europea y las amenazas transnacionales (terrorismo, crimen organizado). Expertos sugieren avanzar gradualmente en la cooperación, fomentando confianzas en los niveles “nacional, bilateral, subregional, el hemisférico y el internacional” (Tulchin - Benítez - Diamant, 2005, pág. 28).

En ocasión del año 2000, los jefes de Estado, en el marco de Naciones Unidas, fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (hasta 2015) con miras a la igualdad y desarrollo humano. En América Latina, el seguimiento de las metas ha sido coordinado por CEPAL. Un estudio reciente muestra la región como un área de renta media (82% de los países está en ese rango). Sin embargo, “ello tiende a enmascarar heterogeneidades y desigualdades entre los países y al interior de ellos” (De Tezanos, 2010, pág. 7).

B. Regulación internacional del comercio

Esta materia tuvo un avance con la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay y el Acuerdo de Marrakech en 1995, de la creación de la Organización Mundial del Comercio y el acuerdo del GATT 1994, así como los GATS referido al comercio de servicios y acuerdos sectoriales y complementarios. Los TLC y acuerdos que suscriben los países de la región en bienes y servicios suelen remitirse a las normas de la OMC, GATT 1994 y GATS, sin perjuicio de introducir variantes, y existe también cooperación a nivel de aduanas en el marco internacional (Organización Mundial de Aduanas y su capítulo americano) y latinoamericano.

Actualmente, la Ronda de Doha se encuentra suspendida, en parte por las secuelas aún no resueltas de la gran recesión de 2008, quedando pendientes negociaciones en planos como exportaciones agrícolas y protección industrial.

C. La gran recesión de 2008 y el desafío actual, el G20 como mecanismo coordinador y las reformas al FMI

La crisis se originó en los países desarrollados –crisis *subprime* en Estados Unidos y fuertes repercusiones en Europa que se sienten aún–, en un contexto de desregulación y con base en documentos negociables denominados “derivativos” que no estaban suficientemente respaldados.

En el marco de las post recesión, China ha adquirido un nuevo rol, tanto como acreedor en el caso de los bonos del tesoro de Estados Unidos como por sus masivas importaciones de materias primas que benefician a países exportadores de *commodities* como los sudamericanos. Actualmente, el clima es de volatilidad de los mercados y temores de recesión, especialmente en Europa.

Como respuesta a la crisis y para coordinar soluciones se creó el Grupo G20, un hecho positivo por la diversidad geográfica y de niveles de desarrollo de sus miembros, frente a la concentración de países desarrollados en los esquemas del G7 y el G8. Análisis recientes critican la capacidad del G20 para abordar soluciones de fondo como las comprometidas en 2008 y no haber encargado soluciones a una institucionalidad independiente de quienes están envueltos en la situación post crisis.

En 2009 se fijó en Pittsburgh un marco de referencia para un crecimiento fuerte, sostenido y equilibrado para asegurar que las políticas fiscales, monetarias, comerciales y estructurales de los países fueran coherentes desde un punto de vista colectivo, lo que debía permitir un mejoramiento de las políticas internacionales para una coordinación macroeconómica, lo cual no ocurrió.

En general no se han producido los cambios significativos para adecuar el sistema de Bretton Woods a las actuales realidades de la economía y del comercio internacional comprometidas en 2008, cuando la crisis era muy aguda.

Tres ex gobernantes, Gordon Brown, Ernesto Zedillo y Felipe González, han insistido con miras a la próxima reunión del grupo en reforzar la independencia del FMI y avanzar en un pacto global de crecimiento que sea efectivo (Brown - Zedillo - González, 2011).

D. Las manifestaciones de la sociedad civil: la primavera árabe y los indignados

Existe un proceso de cambio en pleno desarrollo en países árabes, con distintos ritmos y características pero aunados por una posición crítica res-

pecto de regímenes autoritarios de diverso tipo y por mayor participación ciudadana, respeto de derechos humanos y contra la corrupción, que utiliza redes sociales que facilitan la comunicación, nuevos liderazgos y participación de la sociedad civil. Los cambios de gobierno producidos como consecuencia de estos movimientos sociales y políticos en Túnez y Egipto, en que se depusieron los gobiernos de Ben Ali y Mubarak, influyeron en su difusión a diversos países, con distintos grados de profundidad. Un carácter especial ha tenido la guerra civil en Libia en contra del régimen de M. Gadafi por la intervención del Consejo de Seguridad (Resolución 1973), que estableció una zona de exclusión aérea aplicando el principio de seguridad humana y responsabilidad de proteger.

Sabemos que no es todo. Los indignados en España, los choques en Londres e Inglaterra y en Nueva York con “la ocupación de Wall Street”, el prolongado conflicto estudiantil en Chile, más allá de sus coyunturas específicas, representan un fuerte clamor y movilización de jóvenes y sectores medios –comunicados por redes sociales– por participación, más y mejor democracia, justicia social y contra la corrupción que han confluído en marchas coordinadas por los “cambios globales”. Demandas por más democracia en Egipto, educación pública y gratuidad en Chile, contra una nueva legislación universitaria en Colombia, contra excesos policiales en Inglaterra, por el fin a la especulación y la codicia en Estados Unidos, contra la disminución del gasto educacional en España y los recortes de beneficios sociales y empleos en Grecia, etc. En Occidente, esto implica un desafío renovado de regeneración y capacidad de respuestas para las democracias representativas.

V. América Latina como actor colectivo. Responsabilidades y estudios de los casos de Haití y Cuba. Hacia un neo-regionalismo emergente

A. El desafío de intervenir como región en situaciones especiales. El caso de Haití

Haití, la primera república surgida en la región, en 1804 con una revolución de esclavos, ha enfrentado dificultades en la organización de un Estado en forma y de acuerdo con sus requerimientos y sufrió también

décadas de intervención de Estados Unidos y decisiones adoptadas desde el exterior. La situación que dio origen a la Minustah de Naciones Unidas data de 2004 y a los problemas de seguridad y orden público –las fuerzas armadas se disolvieron en 1989– se agregaron los efectos del terremoto de enero de 2010.

En la Minustah colaboran fuerzas de 38 países –y una vasta red de organizaciones de cooperación de Naciones Unidas y de ONGs–, entre las que se destaca la presencia militar latinoamericana de Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Perú, Paraguay, con funciones de mando y coordinación a cargo de Brasil, Argentina y Chile, a lo que se agrega el entrenamiento a la policía. Anualmente, el Consejo de Seguridad renueva el mandato.

Hay elementos para afirmar que la presencia militar latinoamericana en patrullajes, seguridad y cooperación en una situación conflictiva en la región ha sido positiva. La seguridad que proporcionan los “cascos azules” ha motivado la insistencia del presidente Martelly en mantener las tropas en su nivel actual –12.000 efectivos–, en tanto existe un plan de reducirlas a 9.000 e incrementar la ayuda humanitaria. La policía haitiana, con alrededor de 10.000 efectivos, desarrolla variadas funciones y, según ciertos análisis, se requiere sustancialmente más, al igual que fuerzas armadas pequeñas pero bien adiestradas.

La población misma mira con cierto recelo la intervención prolongada. Se demanda que la ayuda humanitaria llegue más directamente y se atribuye a soldados nepaleses la epidemia de cólera que causó miles de muertes.

Haití muestra un camino de cooperación intra-latinoamericana bajo la égida de Naciones Unidas.

La construcción del Estado está aún en ciernes, así como la capacidad de generar su propia institucionalidad y conducir las corrientes de ayuda.

B. El caso de Cuba

En este caso, una América Latina más empoderada puede contribuir a una mayor incorporación de Cuba a las corrientes regionales y mundiales y tránsito a una sociedad más inclusiva y democrática. La región puede cooperar –como se ha venido haciendo por medio del Grupo de Río, ALADI y la cooperación bilateral– a una mayor apertura internacional, política

y comercial y formas renovadas de intercambios tanto hacia Cuba como desde Cuba en aspectos como salud y deporte.

Un punto central es el bloqueo norteamericano, que se prolonga desde hace cincuenta años, resabio de la Guerra Fría que no se justifica.

En el plano económico, y en el marco del último congreso del Partido Comunista, ha habido avances pausados pero significativos del gobierno de Raúl Castro en las actividades privadas que pueden desarrollarse, agregándose a la apertura del capital extranjero e IED en el sector turismo e industrial ya existente. Están en curso medidas como la contratación directa de trabajadores por pequeños empresarios cubanos, la reestructuración administrativa del Estado para descentralizar la gestión empresarial pública y transferir actividades comerciales al sector privado y reformas específicas como la autorización de compraventa de automóviles y vehículos usados (Decreto 292 de 2011). Existen diversos ámbitos de mercado, restaurantes, comercio minorista, una porción de la producción agrícola por parte de los campesinos, sector turístico, trabajo por cuenta propia y empresas mixtas. Son políticas necesarias para absorber trabajadores que antes se desempeñaban en el Estado, el “discurso” de Raúl Castro contra la burocracia estatal es nuevo.

A diferencia de la posición de Estados Unidos –en que se flexibilizan algunos viajes y remesas, manteniéndose restricciones comerciales y los acuerdos significativos recaen en inmigración–, existe un amplio campo para la desideologización de las relaciones con Cuba que puede ser aprovechado de modo paralelo o coordinado por América Latina y la Unión Europea, estrechando relaciones entre gobiernos, pueblos y economías y considerando también la sociedad civil cubana emergente, la Iglesia y grupos disidentes.

Este proceso es una realidad en curso. Así, en diciembre de 2011 se realizará una cumbre de Estados del Caricom con el objetivo de estrechar relaciones comerciales y promover relaciones económicas con Cuba.

Es importante en las políticas latinoamericanas con Cuba la consideración, con instrumentos y modalidades adecuadas, del intercambio comercial e inversiones, la cooperación política, el intercambio cultural y la preocupación por la situación desmedrada de los derechos humanos.

La OEA levantó sanciones y fijó los parámetros propios de la Carta Democrática Interamericana. Es una decisión acertada, pero que da margen para que las instancias propiamente latinoamericanas avancen de un modo

flexible en sus relaciones con Cuba, entendiendo que para una América Latina más coordinada Cuba no debe ser sólo un problema.

C. La región después del consenso de Washington y con la experiencia del regionalismo abierto: hacia un neo-regionalismo emergente y la convergencia de sistemas de integración

El denominado “Consenso de Washington” está superado por una acción latinoamericana más directa y asertiva en la que la apertura comercial y la IED existen en cuanto los propios países las consideran convenientes y fijan sus parámetros –sin una forma o receta única como las de los años noventa por parte del FMI y el Banco Mundial–, con variadas intervenciones del Estado y en un plano global en el que ningún país individualmente tiene la llave del sistema.

El regionalismo abierto, en cuanto permite preferencias intrarregionales –que son variadas y entrecruzadas– y, la vez, un grado de apertura que admite el intercambio global, es un elemento positivo pero a estas alturas insuficiente, ya que no da respuestas a otras tendencias y desafíos, como la de una acción afirmativa de los Estados y las sociedades para superar la dependencia de la exportación de productos primarios y requiere cierta equivalencia en niveles de desarrollo.

En este contexto, parece conveniente ampliar y simplificar las preferencias arancelarias en el interior del área latinoamericana y avanzar en la liberación del comercio intrarregional y en la armonización –según su factibilidad– de los distintos referentes, esquemas y acuerdos comerciales (Allard, 2011b), incorporando preferencias no recíprocas en beneficio de los países de menor desarrollo relativo. Los esfuerzos no deben ligarse necesariamente a planes nominalmente obligatorios y comprensivos como las uniones aduaneras, que admiten variadas excepciones, requieren arancel externo común, no han logrado consolidarse en la región y en diversos casos son de difícil factibilidad en virtud de acuerdos de libre comercio convenidos por algunos asociados con naciones extra regionales. Resulta más factible la convergencia a nivel de áreas de libre comercio o complementación económica lo más general posible, con lo que se obtiene la excepción a la cláusula de la nación más favorecida, según los artículos I y XXIV del GATT 1994.

En efecto, para una inserción externa ventajosa y asegurarse el acceso a mercados importantes no son suficientes las normativas universales de la OMC y resultan necesarios tanto los acuerdos de integración regional –una base o plataforma regional– como aquellos que faciliten el acceso a mercados extra regionales. Así, los esquemas regionales cooperativos refuerzan la integración global (Allard, 2003, pág. 22). Además, está siempre latente el proteccionismo de países desarrollados, particularmente en el área agrícola.

En este marco, los países latinoamericanos, aprovechando las experiencias subregionales y bilaterales, pueden coordinar posiciones en las materias vinculadas al comercio y los intercambios e inversiones mutuas y emprender *joint ventures*, con el objeto de propiciar un regionalismo que surja con la impronta de la cooperación y la liberación del comercio, eliminando obstáculos. En todos estos puntos se advierten interacciones entre política y economía, Estado y mercado y sectores público y privado que servirán de eje de negociaciones que deben resolverse si priman el pragmatismo y la solidaridad, de modo tal que queden a salvo las distintas estrategias económicas internacionales y externas a la región de los distintos países.

Esta convergencia de esquemas regionales de integración debe alcanzar también la cooperación en materias de innovación, capacidad de investigación y diversificación de exportaciones, y en sociedades más inclusivas y democráticas. A lo que se agrega la capacidad para interactuar eficazmente en lo político, económico, social y cultural a nivel internacional y en escenarios multilaterales. A eso nos hemos referido como neo-regionalismo emergente, un neo-regionalismo maduro, flexible y no excluyente (Allard, 2011b). En suma, una voz propia y distinguible en foros internacionales, en temas como la reforma de la arquitectura del sistema internacional, que permita una acción más directa en beneficio del mundo en desarrollo en general y de sus pueblos en particular.

D. El desafío de la seguridad personal, el narcotráfico y el crimen organizado

El “lado oscuro de la globalización” (Heine - Thakur, 2011, pág. 4) ha golpeado a muchos países y zonas del mundo y constituye un problema grave en América Latina. El tema es objeto de creciente atención y, aunque muy diseminados, existen focos de violencia en diversos países donde se

producen drogas ilícitas o se las comercializa o sirven de tránsito, así como en las fronteras y lugares aledaños de los grandes centros de consumo, notoriamente los Estados Unidos y los carteles que operan desde México.

La discusión sobre estrategias de combate, asignación de responsabilidades en distintas etapas del tráfico en el caso de las drogas e incluso el debate sobre legalización de algunas drogas forma parte de la discusión política internacional. Se afirma que la mejor manera de golpear a los carteles es cortando la demanda, pero no siempre los gobiernos pueden hacerlo.

El tema es prioritario en la cooperación en la OEA y otros organismos. Algunos casos han apuntado directamente al gobierno, como en Jamaica, en que el Primer Ministro anunció su renuncia vinculada con la demora en la extradición de un traficante a Estados Unidos, que finalmente se produjo con el saldo de numerosas muertes al momento de su captura. O como en Trinidad y Tobago donde se ha debido establecer toque de queda.

El SICA llevó a cabo la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en Guatemala (junio de 2011), en busca de un diálogo sustantivo con la comunidad internacional para un problema que, en palabras del secretario general del SICA, Juan Daniel Alemán, está convirtiendo “un paraíso ístmico en un lugar peligroso para vivir”. Llamó a la comunidad internacional a “actuar bajo el principio de la responsabilidad compartida y diferenciada” en problemas que son regionales, hemisféricos y globales (Alemán, 2011). Esa responsabilidad compartida obliga a la cooperación en esta materia, vinculada a graves consecuencias humanas, sociales y la corrupción.

E. Competitividad, innovación y sociedad del conocimiento. Cooperación cultural, educacional y científica

En el mundo actual compiten las empresas –y existe un reto de eficiencia y productividad en este aspecto cuando se compete en mercados mundiales– y también compiten las sociedades y los Estados para conformar entornos atractivos a la actividad económica. En este contexto importan variados factores como el nivel educacional, la calidad de vida, la estabilidad política, el espíritu de emprendimiento, la capacidad de innovación y también la capacidad de los Estados para generar un marco legal y de

política fiscal y monetaria adecuado, regular la inversión e incentivos y proporcionar seguridad (Viotor, 2008, pág. 28-30).

Diversos estudios señalan el déficit en cuanto a capacidad de innovación y producción científica que permitan la creación de conocimiento y de aplicaciones y procesos tecnológicos. Por otra parte, los sistemas educacionales se amplían, con fuertes déficits en algunas áreas y problemas de calidad y segmentación social.

Esto requiere implementar un espacio latinoamericano crecientemente común en los intercambios culturales, cooperación científica y en postgrados, transferencia tecnológica, intercambios de estudiantes y académicos y, particularmente, apoyos mutuos en educación general, donde todos tienen experiencias valiosas que aportar, completando los esfuerzos de armonización, homologación y reconocimiento de estudios.

En este marco, los sistemas universitarios y de educación superior deben ser concebidos como eslabones necesarios dentro de la sociedad del conocimiento, con sinergias con los sectores público y privado.

VI. Rol internacional de América Latina y ampliación de los márgenes de acción: convergencia en acuerdos económicos, solidaridad política y cooperación cultural y científica

A. Desafíos y dilemas: mayores grados de integración o desencuentros

América Latina, con sus problemas, desigualdades y desafíos ambientales y de seguridad, ha logrado avances en la lucha contra la pobreza y por la democracia, y un fortalecimiento bastante sostenido de sus economías y comercio internacional. Heraldo Muñoz, director del PNUD para América Latina, ha identificado como desafíos importantes la desigualdad en ingresos y en aspectos de género, étnico y territorial, la criminalidad y la calidad de las democracias, reconociendo la disminución de la pobreza y una situación económica positiva “frente a las crisis de los países desarrollados de Europa y Estados Unidos” (CELARE, Pauta Informativa, octubre 3, 2011).

Hay una visibilidad internacional de América Latina, un peso específico de su población, territorio, producto y recursos naturales que le abren márgenes para un rol mayor en el sistema internacional y en los esfuerzos por perfeccionar su arquitectura.

Subsiste el desafío de la integración o la fragmentación, simbolizada por el compromiso de México con el TLCAN (NAFTA) y la orientación de su economía hacia el Norte y Estados Unidos y el mayor peso en América del Sur simbolizado por Brasil. En todo caso, ambos países –entre otros– impulsaron la proyección del Grupo de Río en una CELAC más potente jurídica y políticamente. A todos convendría una voz internacional latinoamericana fuerte en temas de interés común.

Ricardo Lagos, ex presidente de Chile, ha mostrado una senda: “un tipo de integración desde la cual podamos incidir en el mundo global y en la cual sea posible caminar con reglas más justas y coherentes para todos” (Lagos, 2008, pág. 594).

B. Relaciones con Estados Unidos

La visita del presidente Obama a Brasil, Chile y El Salvador causó una sensación de vacío por no haber planteado una gran estrategia futura, un horizonte de cooperación. La realidad es que los vínculos van a existir siempre y que existe el imperativo ético y jurídico de cooperar –en la Carta de Naciones Unidas– por parte de las naciones más desarrolladas con los países y sectores más pobres y aun con el grado medio de desarrollo alcanzado por nuestra región existen necesidades en diversos sectores y países. Actitudes como la espera de que “qué nos depara” cada nueva administración norteamericana a América Latina está sufriendo una transformación. Si el futuro está marcado por una relación más directa, abierta y madura –o indiferencia benigna–, será siempre necesario, además de los contactos bilaterales en que las asimetrías son más claras, tener capacidad de diálogo regional.

No hay duda de que hay diferencias en la relación con Estados Unidos entre México Centroamérica y el Caribe y los países sudamericanos, como también hay fuertes diferencias entre los países del ALBA y otros como Brasil, Argentina, Chile, Perú y casos especiales como Colombia.

Russell y Tokatlian muestran un camino: “atraer” a EEUU a la resolución política y en común de problemas compartidos que afectan por igual a todos los países de la región (Russel - Tokatlian, 2009, págs. 229-230).

C. Cooperación económica y coordinación en políticas. Principios orientadores

La región está llamada a plantearse a nivel global, en relación con una multiplicidad de actores estatales, interestatales y de la sociedad civil, aceptando sus diversidades.

Se requiere estrechar la coordinación política, el comercio intrarregional y la convergencia entre acuerdos, el intercambio cultural y educativo y una coordinación en foros externos, partiendo de la base de principios compartidos como paz, justicia, democracia, participación social, y la necesidad de superar desigualdades y la imposibilidad de hacerlo sin cooperación y sin un sentido de solidaridad. Lograr la competitividad en lo económico y cooperar en los intercambios e inversiones mutuas y desarrollar de modo cooperativo emprendimientos en otras regiones es parte de la tarea. Igualmente, como lo ha reiterado la CEPAL, existe el imperativo de mayor justicia en la distribución de beneficios, lo que significa una acción asertiva de los Estados y coordinación público-privada. Se requiere liderazgo político y también escuchar a nuestros intelectuales y apoyar a nuestros científicos, que los tenemos de gran valor, y fomentar la creación artística y científica.

Se abren espacios por la vía del CELAC y otros esquemas como Unasur y SICA, para la coordinación de políticas en el marco de una globalización con justicia social, con políticas coherentes y persistentes.

D. El CELAC como oportunidad

La creación del CELAC debe brindar un espacio para establecer una institucional ágil, moderna y flexible, que complemente las existentes y permita, sin grandes costos; mecanismos de coordinación política y de atención de situaciones de emergencia por la vía de jefes de Estado y de gobiernos y ministros, según los casos; un marco institucional para que los ministros de Hacienda, Finanzas o Economía, según los países, puedan reunirse para prevenir crisis financieras y adoptar criterios comunes o coordinados. Alguien dijo que los acuerdos y alianzas comerciales de hoy son de algún modo sustitutos de grandes alianzas de tipo político-militar del pasado. Es posible –aunque complejo– hacer converger los esquemas de integración entrecruzados que hoy existen dentro de la óptica del neo-regionalismo emergente.

E. Solidaridad en lo político

El momento parece oportuno para, con madurez política, incentivar las interrelaciones entre pueblos y gestar una tradición de consultas y búsqueda de entendimientos y posiciones compartidas a nivel de gobiernos y liderazgos, líderes capaces de profundizar las solidaridades por sobre las diferencias ideológicas o históricas, aceptando distintos estilos de vida, lo que en definitiva fortalece intercambios y posiciones comunes y va en interés de todos, teniendo como base el respeto a los derechos humanos y en el marco jurídico de los acuerdos existentes.

F. América Latina como región diversa, solidaria, justa, pragmática

Se trata, además, de abrirse al mundo y aprovechar y ensanchar los campos de cooperación con Europa, Estados Unidos, Asia-Pacífico y África, en todos los intereses comunes.

Las voces de que Brasil no tendría interés en esta integración por su dimensión mundial, de que México no podría asumirla por su cercanía y lazos con Estados Unidos, o de que el Caribe anglófono tiene su propia individualidad y raíces históricas, que a países como Chile les basta con su red de acuerdos extra regionales y que Cuba es muy diferente, aunque envuelvan desafíos reales, requieren ser superadas con el fin de aprovechar oportunidades claras que brinda la coyuntura actual, y son resabios de una mentalidad que nos ha llevado a que recién en 2011 se esté constituyendo un referente propiamente latinoamericano con adecuado respaldo político. Seguramente, con ocasión de la creación del CELAC resurgirán las tesis de las “duplicaciones de burocracias internacionales” y de que para qué crear otra si ya existen la OEA, el Mercosur, la ALADI, o que el nuevo organismo beneficia a Chávez y al ALBA.

Parece haber llegado el tiempo para que, con visión de largo plazo, las tendencias hacia mayores niveles de integración se impongan a las contrarias.

Siempre la creación de estos referentes responde a una coyuntura, pero lo que tiene que primar en el análisis es la proyección futura de una América Latina más cooperativa, un buen lugar para vivir con grados crecientes de justicia, lo que requiere de un empoderamiento que no tiene por qué ser

de suma cero, en contra de nadie; que permita tener una voz potente como región frente a tantos desafíos.

Referencias bibliográficas

- ALEMÁN GURDIÁN, JUAN (2011). Discurso del Secretario General del SICA con ocasión de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad en Centroamérica, doc. SG/SICA, mimeógrafo.
- ALLARD, RAÚL (2003). "Política Internacional, regionalismo y el rol de las Aduanas", en *Revista de Derecho de la PUCV*, XXIV, 2003, Valparaíso.
- ____ (2008). "El ascenso del Asia y las respuestas de Occidente", en *Estudios Internacionales*, Nro. 160, mayo-agosto, Santiago.
- ____ (2009). *La globalización por dentro. El Estado-nación y los actores transnacionales*, Catalonia-PUCV, Santiago.
- ____ (2010). "¿Existe una doctrina Obama?", en *El Mercurio de Valparaíso*, 5-5-2010.
- ____ (2011a). "América Latina en el escenario internacional y transnacional del siglo XXI: una aproximación global", en *Los desafíos de la globalización*, Crisóstomo Pizarro, editor, Cuadernos del Foro Valparaíso X, Valparaíso.
- ____ (2011b). "Diez desafíos para América Latina en la década 2010-2020: ¿Hacia un neo-regionalismo emergente?", en *Estudios Internacionales*, Nro. 168, enero-abril, Santiago.
- BENEDICTO XVI (2009). *Caritas in Veritate*, Ediciones Paulinas, Santiago.
- BROWN, GORDON - ZEDILLO, ERNESTO - GONZÁLEZ, FELIPE (2011). "El G-20 se debe poner serio", en *The New York Times*, 18-9-2011.
- CASTELLS, MANUEL (2011). "Otra globalización es posible, y ya lo es", prólogo, en Ernesto Ottone, *Gobernar la globalización*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.
- CEPAL (2009). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*, CEPAL Naciones Unidas.
- CUNILL GRAU, PEDRO (1995). *Las transformaciones del espacio geohistórico latinoamericano (1930-1990)*, Fondo de Cultura Económica, México.
- DE LA BALZE, FELIPE (2011). "Argentina ante el escenario económico mundial. Reflexiones para el futuro", en *Estudios Internacionales* Nro. 169, mayo-agosto 2011, Santiago.
- GONZÁLEZ, GUADALUPE (2008). "México en América Latina: entre el Norte o el Sur o el difícil juego del equilibrio", en Ricardo Lagos (compilador), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires.

- HEINE, JORGE - THAKUR, RAMESH (2011). "Introduction: globalization and transnational uncivil society"; en Heine y Thakur, *The Dark Side of Globalization*, United Nations University Press, Tokyo, New York, París.
- HILL, CHRISTOPHER (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave Macmillan, New York.
- HOBBS, THOMAS (2006). *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México.
- KEOHANE, ROBERT - NYE, JOSEPH (1988). *Poder e interdependencia. La economía global en transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- LAGOS, RICARDO (2008), "Integración o fragmentación de América Latina"; en *América Latina: ¿integración o fragmentación*, Edhasa, Buenos Aires.
- MALAMUD, CARLOS (2010). *Populismos latinoamericanos*, Ediciones Nobel, Oviedo.
- PEÑA, CARLOS (2011). "Globalización y justicia social"; en *Los desafíos de la globalización*, Crisóstomo Pizarro, editor, Cuadernos del Foro Valparaíso X, Valparaíso.
- OTTONE, ERNESTO (2011). *Gobernar la globalización*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.
- ROUILLE D'ORFEUIL, HENRY (2008). *La diplomacia no gubernamental. ¿Pueden las ONGs cambiar el mundo?*, LOM Ediciones, Santiago.
- SOARES DE LIMA, MARÍA REGINA (2008). "Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?"; en *América Latina ¿integración o fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires.
- RUSSELL, ROBERTO - TOKATLIAN, JUAN GABRIEL (2008). "Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos"; en *América Latina: ¿integración fragmentación?*, Edhasa, Buenos Aires.
- TEZANOS, SERGIO (2010). *América Latina y el Caribe. Mapa estratégico de la cooperación del siglo XXI*, Civitas, España.
- TULCHIN, JOSEPH - BENÍTEZ, RAÚL - DIAMINT, RUT (2005). "Introducción"; en Tulchin, Benítez y Diamint (eds.), *El rompecabezas. Configurando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- VARGAS LLOSA, MARIO (2008). "América Latina: unidad y dispersión"; en *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, EDHASA, Buenos Aires.
- VERNON, RAYMOND (1983). *Soberanía en peligro. La difusión multinacional de las empresas de Estados Unidos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- VIOTOR, RICHARD (2008). *Cómo compiten los países. Estrategia, estructura y gobierno de la economía global*, Deusto, Barcelona.

RESUMEN

El sistema internacional en el siglo XXI se presenta con nuevos actores estatales y no estatales, emergentes y tradicionales, y la realidad de la globalización, con sus ventajas y desventajas relativas, presenta oportunidades a América Latina, que crece con desigualdades y que es, a la vez, una realidad muy diversa y colectiva. Con base en las experiencias –incompletas– de integración y la diversidad de referentes y acuerdos, se sugiere asumir y superar el regionalismo abierto y avanzar en una línea de mayores convergencias aprovechando nuevas instancias políticas de coordinación como Unasur y CELAC. Se identifica un neo-regionalismo emergente en América Latina que le permitiría ampliar márgenes de acción en al menos tres áreas: convergencia de acuerdos económicos y comerciales, solidaridad política en foros internacionales y cooperación en el plano cultural y científico.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII – N° 4 - Diciembre, 2011

América Latina y su influencia en la economía global: de los metales preciosos a las reformas de los mercados financieros

Oscar Granados-Erazo

I. Introducción

La llegada a América les permitió a España y Portugal la sostenibilidad imperial durante más de trescientos años y también el fortalecimiento de un mercado de bienes básicos y materias primas en Europa que serían pieza fundamental de la acumulación de capital y la posterior transformación en capital financiero, ya que desde la llegada de los portugueses a las costas brasileñas se logró un nuevo sitio que nivelaría sus centros de acopio en Goa (India) y en otros lugares del sudeste asiático y África. De igual manera, la necesidad llevó a los españoles a consolidar su imperio en otras latitudes que no fueran la costosa y competida Europa, dirigiendo su financiamiento hacia nuevos proyectos de expansión territorial en América.

Regiones como México, Perú, Brasil y el Río de la Plata se convirtieron en abastecedoras de materias primas para los mercados europeos, que complementaban las extracciones que se daban en otros lugares del mundo y el comercio con asentamientos comerciales en el Lejano Oriente, el sudeste asiático y algunos otros lugares en África. Pero no todos los territorios se conectaron a la economía global, o solo fueron espacios que abastecían

OSCAR GRANADOS-ERAZO

Economista. Maestría en Relaciones Internacionales y en Asuntos Internacionales. Ha sido profesor universitario en Colombia (Universidad Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario y Universidad Militar). Fundador y director gerente de la consultora Hisbruck & Cie., con experiencia de más de quince años en la investigación y desarrollo de estrategias internacionales para entidades financieras y agencias gubernamentales.

en alguna medida a los imperios o solo eran simples asentamientos de tránsito comercial. Por esta razón, se puede precisar que en Latinoamérica, algunos territorios concentrarían su mayor aporte a la economía global: el Virreinato de Nueva España,¹ el Virreinato de Perú, el Virreinato del Mar del Plata y el mismo Brasil. Asimismo, los momentos esenciales donde la región ha sido fundamental a la economía global, y con una importante influencia en los mercados financieros, se pueden precisar en dos: la explotación de metales preciosos de la colonia, que abasteció y les dio la sostenibilidad a los mercados financieros de Europa entre los siglos XVI y XVII, y la participación en la cadena de comercio global, la acumulación de capital y la transformación en capital financiero durante la primera era de la globalización, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

Esta precisión se hace ya que no todos los territorios han sido constantes en su participación en el comercio global y, en ocasiones, su relevancia en los mercados financieros los convierte en un activo más y no su influencia en los portafolios de inversión de casas bancarias. Para este análisis se vinculan países que pueden ser consistentes en su participación en la economía global a futuro y han tenido una tradición económica relevante durante los siglos previos. El Caribe y Centroamérica, escenarios relevantes para el comercio durante los períodos coloniales, no gozan de una participación relevante en la economía global actual y por eso no son incluidos en nuestro análisis. Los países andinos han mantenido un crecimiento desigual y no han logrado determinar un proceso contundente de transformación económica que los vincule en los procesos decisivos de la economía global. Aunque Chile fortaleció su modelo económico, y esto le ha permitido lograr importantes avances al punto de convertirse en miembro de la OECD, no ha generado eco en escenarios económicos multilaterales. México, que forma parte también de este organismo, concentra su influencia en las decisiones políticas globales en escenarios como el G20 por su estructura productiva, su estabilidad macroeconómica y la acumulación de reservas internacionales, aunque con ciertas limitaciones en los asuntos públicos internos.

Se menciona que la década actual es la década de América Latina, un rótulo que se debe precisar, ya que algunos países están apuntando más a conectar sus intereses económicos, su equilibrio económico, su estrategia de política exterior y su interés de ser parte del sistema económico internacional, no como economías interdependientes en el comercio y la

inversión sino como países que cuentan con una clara estabilidad y equilibrio que les permita ser una autoridad en la definición de parámetros de los esquemas regulatorios globales. Por esto, la década de América Latina debe precisar qué países podrán lograr avanzar en su economía, estabilizar su equilibrio macroeconómico, transformar el crecimiento en desarrollo y tener la intención de participar en la definición de los mercados financieros internacionales. Este rótulo permite definir algunos asuntos que hacen que pocos países individualmente tengan la capacidad de influenciar el sistema económico global.

Aunque la influencia de América Latina se puede dar a partir de esquemas multilaterales como Unasur, Mercosur, Alianza del Pacífico, la Comunidad Andina de Naciones, ésta dependerá de qué tan avanzado este su diálogo político y su interés en participar en las decisiones del sistema económico global de forma conjunta.

De esta forma, se plantea como hipótesis que América Latina jugará un papel más activo en las reformas de los mercados financieros internacionales, siempre y cuando su modelo económico-político y su estrategia de política exterior sean sustentables en el tiempo y tenga la capacidad de convocar consenso en las alianzas regionales entre los países.

Este documento se divide en cinco secciones: la primera, esta Introducción; en la segunda sección se revisa la importancia que ha tenido América Latina en el comercio global, precisando el período colonial, donde varios de los países latinoamericanos se destacaron por su importancia y aporte a las economías de centro: Brasil al Imperio Portugués, México y Perú al Imperio Español en la era colonial. En una tercera sección se presenta el aporte y el impacto que tuvieron los esquemas comerciales y el exceso de la financiación en Brasil y Argentina durante la primera era de la globalización. En una cuarta sección se revisan algunas de las principales características de los modelos de principios del siglo XXI, que les ha permitido a varios países latinoamericanos sumirse en la dependencia de las grandes potencias económicas o avanzar en su consolidación e incrementar su notoriedad en el sistema económico internacional. Aunque aquí no se hace un análisis exhaustivo de las características del modelo, sí se precisa qué condiciones debe tener su implementación y a partir de esto responder cómo América Latina podrá ser partícipe en las decisiones y reformas de los mercados internacionales, haciendo la salvedad de que solo algunos países podrán hacerlo de forma individual, y los esquemas de alianzas serán el

vehículo para lograr una acción más contundente en el sistema económico internacional, esto bajo el marco de una estrategia de política exterior. Finalmente, una sección de conclusiones.

II. América Latina como eje del mercado de metales preciosos

Establecer los parámetros que identifican el avance y la importancia de América Latina en el sistema económico internacional radica en los diferentes escenarios históricos que permiten precisar cómo algunos países de la región han sido fundamentales en el engranaje de las economías de centro durante diferentes períodos.

La influencia de América Latina en el sistema económico mundial se debe precisar en tres escenarios: la colonia, la primera era de la globalización y el siglo XX. Estos tres espacios nos permiten identificar cómo ha sido su vinculación en el pasado y cuál será en el siglo XXI, para determinar el referente de cuál economía puede vincularse acertadamente en los procesos económicos globales actuales.

Para desarrollar el tema de la vinculación de América Latina con el sistema económico global necesitaría mucho más espacio que unas pocas páginas, pero a continuación se desarrollan específicamente elementos generalizadores que muestran la relevancia de la región en el sistema económico mundial durante la colonia y la primera era de la globalización, para presentar en la última sección cómo estos escenarios no construyeron una estructura suficiente como para que América Latina se mantuviera en su rol de abastecedor de materia primas ni se transforme en un actor relevante en las decisiones y parámetros del sistema económico global.

Aunque cada región en Latinoamérica tuvo su participación en el sistema económico mundial durante el período colonial, algunas fueron más influyentes que otras, ya que no solamente fueron lugares de tránsito de mercancías sino centros de producción de bienes, que cambiaban de acuerdo con los hábitos de consumo de los países centrales. Asimismo, es importante establecer que los cambios no solamente se dieron en el interior de América Latina, sino en los ajustes que se presentaron en el poder imperial europeo y el posterior avance de los Estados Unidos.

Durante el período colonial pueden existir varios esquemas que determinan la vinculación de las regiones con la economía mundial, pero esta se puede precisar en dos aspectos: las exportaciones de metales preciosos y los consulados de comerciantes, ya que las primeras determinaron la vinculación que han tenido históricamente algunas regiones de América Latina y se han mantenido aún en los siglos siguientes, y los otros hacen referencia al vehículo para lograrlo; pero también nos permite identificar cómo algunos países que pudieron ser un eslabón dentro del engranaje económico rápidamente se fueron distanciando de su permanencia en el sistema económico internacional. Desde el Virreinato de Nueva España hasta las tierras del sur en Chile, los yacimientos de metales se convirtieron en la razón principal de la vinculación comercial, ya que estos bienes básicos eran los que permitían fortalecer la capacidad económica de las potencias imperiales, sustentada sobre la acumulación de capital, logrando reducir su dependencia del capital financiero de las casas bancarias del norte de Italia y otros lugares de Europa. Esto no significa que otros bienes básicos, como los productos alimenticios, no fueran importantes, pero durante la colonia cumplieron una función local y no global como sí lo estaban haciendo los metales preciosos; ni siquiera los metales de baja ley eran tan relevantes, a pesar de que se contaba con producciones sustanciales de cobre, estaño y plomo.

Los yacimientos de oro de Tehuantepec y Colima encontrados en 1530 se sumarían rápidamente a los yacimientos de plata de Taxco, Sultepec, Zumpango, Tlalpujahua y Zacatecas, hasta encontrar al final del siglo XVI los yacimientos de San Luis Potosí, en el Virreinato de Nueva España; sumados al oro de Antioquia y Popayán en los años de 1536 a 1546, Novita y Barbacoas entre 1680 y 1690, territorios que posteriormente formarían parte del Virreinato de Nueva Granada; el oro de Zaruma, Carabaya, Chachapoyas de mediados del siglo XVI, combinado con la plata de Potosí, Castrovirreina y Cerro de Pasco en el Alto y Bajo Perú, hicieron que los españoles recorrieran América en busca de los dos metales y “ello explica en parte la asombrosa rapidez con que exploraron y poblaron los territorios del continente que les correspondieron” (Bakewell, 1990, pág. 51).

Los yacimientos de mercurio de Huancavelica serían esenciales para mantener constante la producción de oro y plata encontrados en varios lugares de América Latina, que era importante para la sostenibilidad de la Corona, complementada con los tres poderes legales sobre la actividad minera: control de los derechos reales, control de la distribución y precio

del mercurio, definición de los procesos de reclutamiento de la mano de obra (Bakewell, 1990, pág. 75). Esto le dio una capacidad económica que permitió la sostenibilidad de su imperio y una capacidad de disuasión con respecto a los demás imperios europeos, los cuales lograrían posteriormente hacerse con esa capacidad económica a través del comercio que minaría la balanza comercial española, más aún cuando España perdió la capacidad de ser un centro económico mundial con Sevilla frente a Amberes, que después se convirtió en el centro económico de la potencia naciente, Holanda. Sin embargo, eran mercados que habían sido manejados por los genoveses, bajo su sistema no territorial de “ferias sin lugar”, habían creado un nuevo esquema de intercambio que se consolidaba a partir de la diáspora del capitalismo genovés (Arrighi, 1994, pág. 83), que dominaba los mercados y las obligaciones financieras de algunos de los imperios a través del famoso esquema de los *asientos*, contratos con el gobierno español, que daba a los genoveses un control completo sobre la oferta de plata de las colonias americanas que llegaba a Sevilla, a cambio del oro que se entregaba en Amberes (Arrighi, 1994, pág. 134); era tener toda la capacidad de acumulación que daban los metales preciosos de América Latina entregada a la economía mundial, que los utilizaba como medios de pago y les permitía a los dueños de los esquemas de intermediación y distribución comercial lograr la acumulación del capital y su posterior transformación en capital financiero.

El oro en la América portuguesa no fue descubierto tan pronto. A pesar de la especulación de la existencia de grandes riquezas en los años posteriores al descubrimiento, fue solo hacia 1695 que se conoció el importante descubrimiento en Rio das Velhas en la capitanía de Río de Janeiro, seguido de los descubrimientos en la capitanía de Bahía en Jacobina en 1702, que darían forma a la estructura de las minas generales que posteriormente sería la Capitanía de Minas Gerais en 1720. Esto permitió el avance de nuevas exploraciones hacia el Norte en el Mato, en los ríos Coxipó y Cuiabá en 1719, y en el río Guaporé en 1734; aunque existieron algunas otras exploraciones del Norte en Goiás y Pernambuco, se consolidaron los distritos auríferos o áreas mineras a través de la designación real de 1754 en las regiones de Sao Paulo, Minas Gerais, Cuiabá, Mato Grosso y Bahía (Russell-Wood, 1990, pág. 261).

Brasil se convertiría en uno de los más importantes abastecedores de oro de la región, pero en ocasiones el Imperio de Portugal quiso mantener en secreto las riquezas de su colonia para evitar posibles ataques e invasiones; pero realmente se había logrado una capacidad de exploración lejana

a las costas, bondad que contrarrestó la vulnerabilidad, algo que no tenían las minas de Itabaiana en Segipe y de Castelo en Espírito Santo, por su cercanía a la costa. A pesar de esto, el ciclo del oro durante el siglo XVIII en Brasil se centró en Minas Gerais, Mato Grosso y Goiás, pasando de una producción de 1.750 kilogramos en el período de 1700-1705 a 15.760 kilogramos en el período de 1750-1754, para terminar el siglo con una producción de 4.400 kilogramos (Noya Pinto, 1979, pág. 114).

El comercio de metales preciosos, y la importancia que tenía para las coronas portuguesa y española, fue una de las formas para lograr la sostenibilidad de los imperios en las situaciones económicas y políticas más complejas. Sin embargo, esto no logró superarse, ya que tanto España como Portugal no contaron con un modelo económico que les permitiera fortalecer su capacidad productiva e industrial, lo que condujo a que parte importante de los metales preciosos que se explotaban en sus colonias americanas fueran en gran proporción para pagar sus importaciones, y no lograron, a través de un esquema industrial, abastecer las demandas de productos de la población que emergían en Brasil y las colonias españolas de grandes terratenientes, mineros y hombres de negocios, sino que eran un simple intermediario y centro de almacenamiento y distribución de los productos de otros lugares de Europa, en especial de Inglaterra.

Asimismo, las actividades comerciales se centraban también en los consulados de comercio, como vehículos para lograr la vinculación con el comercio global, sin establecerlo como único. En la construcción de los consulados se reunía un conjunto de diferentes motivos e intereses de la Corona, por un lado, y de los grandes comerciantes por el otro, concentrados en las clases altas de la sociedad, que utilizaban estas instituciones para asegurar sus intereses (Thompson, 1978, págs. 138-139).

Estos consulados tenían la capacidad de congregarse una importante cantidad de mercancías, como también de recaudar impuestos, que solventaba la incapacidad de la Corona de imponer una mayor carga tributaria cuando sus necesidades financieras lo requerían ante algún enfrentamiento con otra potencia. Para esto, los consulados, habitualmente en cabeza de grupos económicos fuertes, a cambio de beneficios políticos para su estructuras empresariales se convertían en fuentes de financiamiento extraordinarias (Hausberg - Ibarra, 2003, págs. 9-10), a través de vehículos facilitados por los mismos consulados o indirectamente, al ser los recaudadores de donativos y préstamos de la colonia a la metrópoli.

Este es el primer momento en el que América Latina es necesaria para mantener la dinámica de los mercados financieros globales.

III. Del comercio al exceso de las finanzas globales

Otro período histórico para analizar hace referencia a la etapa de estabilización política después de la independencia, donde algunos países como Argentina y Brasil lograron vincularse a la economía global y al avance de esquemas globalizadores de bienes y factores productivos. En Argentina, la caída de Rosas en 1852 fue fundamental para el avance de la economía local y su incorporación a la economía internacional, ya que él había cerrado el acceso de capital y tecnología extranjera al país (Wright, 1967, págs. 63-64). A pesar de esta situación, durante el período de 1810 a 1870 Argentina había incrementado su incorporación a la economía mundial a través de las exportaciones en aproximadamente 5% por año y en un 3% per cápita anual (Newland, 1998, pág. 207), y la vinculación con la banca internacional, que a pesar de que Argentina tenía serias limitantes en los procesos de internacionalización, diferente a lo que sucedía con su vecino Brasil, era importante desde los primeros años de independencia con los nuevos esquemas políticos. De ahí en adelante, la vinculación con las estructuras políticas de Brasil y Argentina sería de primera mano, al punto de ser un factor preponderante entre las relaciones financieras y las relaciones políticas; ejemplo de esto es la carta enviada a la casa Baring por el presidente de Argentina, Juan Manuel de Rosas, solicitando su colaboración para reestructurar su deuda: “Deseo acreditar mi administración por la fidelidad en los contratos, no quiero de manera alguna hacer promesas que Buenos Aires no está en estado de cumplir por ahora; pero deseo vivamente que los Hermanos Baring con los extensos conocimientos que tienen en la materia y de acuerdo con los demás acreedores, tuvieran a bien presentar un plan de transacción bajo la base de reembolsar a los tenedores de fondos de B.A. una cantidad determinada que incluyere el todo de la reclamación, de modo que en primera oportunidad el gobierno pudiese negociar al objeto un empréstito interior o enajenar las tierras públicas suficientes para satisfacer la suma que se estipule (The Baring Archive, HC 4.1.13.11).

La situación política era un elemento del interés permanente para el desarrollo de los negocios de las casas mercantiles, pero en algunos eventos eran los mismos funcionarios diplomáticos los que les reportaban novedades y memoranda acerca de la situación política; es el caso de la guerra del Paraguay, donde directamente el mismo embajador de Gran Bretaña en Buenos Aires reportaba a la Casa Baring (The Baring Archive, HC 4.1.45). Los esquemas que lograrían la consolidación de Argentina no se afianzarían sino hasta la llegada de la unidad nacional con el general Roca; para la historia oficial argentina, 1879 marcó el fin de la conquista de la Patagonia y el final de la subyugación de los indios, así como la institucionalización de la república conservadora (Viñas, 2002, pág. 161).

En Brasil, una nueva fuerza política empezaba a consolidarse después de la guerra contra Paraguay (1865-1870), ya que los oficiales no se limitaron a la aburrida vida de los cuarteles, sino que aprovecharon la formalización del recién creado Partido Republicano, teniendo presente que los oficiales navales y militares eran elegidos para cargos políticos a pesar de estar en servicio activo (Haring, 1958, págs. 129-130), y su vinculación con *Dom Pedro II* era muy estrecha, en especial con los oficiales de la marina. Sin embargo, el descontento social a pesar de las reformas por parte del Imperio llevó a que los oficiales se acercaran cada vez más a la población civil y buscaran forjar una clase de caudillos políticos en las regiones que pudiera consolidar la experiencia de los campos de batalla en los campos políticos y avanzar en la evolución partidaria, que ya no era representativa con los partidos monárquicos. Igualmente, los elementos que definían la política interna brasileña se irían a transformar también: “[...] al iniciarse por parte de los nuevos militares y la entrada a la política de jóvenes educados que buscaban direccionar la estructura política de Brasil y acabar no solamente con la esclavitud sino con la monarquía que no era más que un anexo al poder colonial que ejerció Portugal durante más de 350 años, y que se había convertido en un largo período de más 65 años, encabezado por los herederos al poder de Portugal [...] Estas fuerzas progresistas y republicanas lograron con el apoyo del ejército esquemas que determinarían la necesidad de cambio y la importancia de que las fuerzas militares se consolidaran como una fuerza relevante y determinante en la política brasileña” (Granados-Eraza, 2006, pág. 31).

En Argentina, el avance de la zona costera se convierte en un factor relevante del proceso de consolidación política, pero claramente los elemen-

tos del comercio internacional y su interacción con las zonas portuarias y los centros económicos eran lo que fortalecía aún más el avance del país y su centro de poder² tanto para Brasil como para Argentina, ya que era una región esencial para reemplazar los productos del centro de los Estados Unidos, que se encontraban en guerra, trayendo consigo unos beneficios para la producción de granos y cereales, en tierras propicias para reemplazar lo que se dejaba de importar de los Estados Unidos. Esto se relacionaba también con que la población que llegaba de Europa se concentraba en los centros económicos y se vinculaban a la vida de las grandes ciudades, y eran muy pocos los que se desplazaban al interior (Scobie, 1964, pág. 136), generando una mayor diferencia social a partir de la implementación de conocimientos en las actividades productivas que llegaban a desarrollar en centros como Buenos Aires, Río de Janeiro, Sao Paulo y Montevideo.

Durante la primera era de la globalización, México, Brasil, Argentina, Chile, establecieron importantes procesos de inversión y continuaron siendo importantes centros económicos y de acopio para Europa, pero es importante precisar que la inversión que se presenta en la Tabla 1, a partir del inicio de la primera era de globalización, no solo se enfocó en esquemas de inversión directa, sino también en la inversión de portafolio que se concentraba en créditos gubernamentales. Para 1875, el 73% de la inversión británica en Argentina consistía en créditos gubernamentales, 66% en el caso de Brasil, 83% en el de Chile y México, 92% en el de Venezuela, mientras la media para América Latina estaba en 76,3%, y una década después la inversión directa empieza a ganar espacio,³ lo que redujo la inversión de portafolio, que estaba altamente concentrada en los créditos gubernamentales pero permitiendo la entrada en la financiación de nuevas empresas, que sería uno de los causantes de la especulación en los mercados latinoamericanos de renta fija en las siguientes décadas, aunque el espacio ganado por la inversión directa en el establecimiento de empresas tuvo competencia con la sencillez de invertir en los bonos de las empresas y no en la estructura accionaria.

Una de las crisis más importantes del siglo XIX no tuvo su punto de inicio en los países de centro, pero sí logró poner a la potencia económica británica en una situación difícil, por la inestabilidad de su sistema financiero a causa de la excesiva exposición de la Casa Baring en operaciones en el mercado argentino. Este sería el primer momento en que los países de la periferia afectaron considerablemente la estabilidad de los mercados

financieros, y puede decirse que fue de las pocas veces donde un sistema financiero de un país se vio afectado por la excesiva exposición en un mercado periférico. Esto demuestra que las entidades financieras han evolucionado en la sofisticación de los vehículos financieros, pero su exposición en los mercados excede muchas veces sus niveles permitidos; las utilidades generadas en algún momento se convierten en una situación de riesgo incontrolable, y fue esto lo que llevó a la Casa Baring a estar cerca de su primera quiebra global, aunque a esto debe sumársele la permisibilidad de los gobiernos y la corrupción generada al ser parte de los esquemas decisivos para los proyectos de inversión.

Es importante mencionar que las operaciones financieras europeas fueron de un tipo para el caso de las entidades que se vincularon exclusivamente a la actividad mercantil y, posteriormente, a la financiación internacional de los gobiernos a través de la emisión de deuda, y a la inversión en el capital de algunas empresas enfocadas en actividades de extracción e infraestructura férrea, en especial Baring Brothers, Rothschild, Paribas, Bleichröder, entre otros. Y de otro tipo para el caso de empresarios e inversionistas que promovieron el establecimiento de un considerable número de bancos comerciales en Latinoamérica (Marichal - Triner, 2001, pág. 259), que en ocasiones dependieron más del entendimiento de la estructura de la economía política local, en el caso de México y Brasil, pero también de las relaciones con los mismos gobiernos que tenían los bancos mercantiles, que eran sus directos asesores financieros, al punto de vincularse en varias oportunidades a aspectos políticos (Granados-Erazo, 2010, págs. 18-19).

No todas las economías en Latinoamérica lograron absorber los beneficios de la primera era de la globalización, y los casos más exitosos se aseguraron gracias a la transformación económica que se lograba por la interacción económica y por los instrumentos financieros que se empezaban a desarrollar, que permitieron que la acumulación de capital se transformara en capital financiero, y que no solo fuera tarea de la banca internacional la que financiara la transformación económica, sino que fuera el vehículo para lograr que las grandes fortunas agrícolas y terratenientes de Brasil y Argentina se transformaran en la financiación de los procesos industriales: Sao Paulo, la región agrícola más importante de Brasil y la de mayor nivel exportador en 1880, se convertiría en un líder industrial para el final de la Primera Guerra Mundial (Hanley, 1998, pág. 115).

La creación del nuevo capital necesitaba un esquema que le permitiera avanzar en actividades diferentes a las productivas básicas; y para esto, la creación de la bolsa de valores y los vehículos de la banca internacional serían fundamentales, ya que era necesario ver otras opciones que se desprendieran poco a poco de las actividades agrícolas y se vieran nuevas posibilidades de inversión en actividades industriales, servicios públicos e infraestructura urbana, que ya no solo requerían de emisiones en los mercados europeos. Esto les permitió a las fortunas que se habían logrado en el auge exportador empezar a financiar una actividad que había estado en cabeza de los bancos internacionales; esta acción produjo una transferencia de parte del riesgo de los mercados europeos a los mercados locales y permitió que la rápida modernización de Brasil y Argentina fuera también una tarea de los capitales locales e internacionales, sin establecer en algún momento que el capital local reemplazara el internacional. Pero sí era necesario para compartir el riesgo de la financiación de una infraestructura esencial para sostenerse en el boom económico global de finales del siglo XIX.

Sin embargo, muchos impedimentos para el avance de los negocios estaban presentándose en varios sectores en la economía brasileña, por ejemplo por las extremas limitaciones y regulaciones que debían cumplir los empresarios, la famosa *Ley de los impedimentos*, la cual exigía importantes restricciones de capital para iniciar actividades y también fuertes niveles de provisiones de capital durante los primeros años, lo que limitaba el emprendimiento. A pesar de estas exigencias y de un entorno regulatorio de negocios bastante hostil (Hanley, 1998, pág. 117), los sectores bancario, de servicios públicos y de ferrocarriles eran muy activos por su conexión con un nuevo modelo económico que requería de ellos para avanzar en el competitivo mercado exportador, y se convertían en los más rentables del momento; pero estaban destinados a tener un lugar propio dentro de la inversión extranjera, lo que muestra que posiblemente existía una restricción pública al emprendimiento local, destinándole los negocios más prósperos a la estructuración de los inversionistas internacionales, donde los bancos extranjeros eran pieza fundamental.

Otro elemento que puede dejar ver que las políticas públicas brasileñas beneficiaban a los capitales externos era la inversión en los sectores previamente señalados, donde se podía encontrar un respaldo por parte del gobierno, en primera instancia, al conformar las entidades bancarias, ya que las limitaciones de capital le permitían el acceso a un sector que se

beneficiaba del mejoramiento de los ingresos de la población, no solo a la clase terrateniente sino a una clase media que avanzaba rápidamente y que, adicionalmente, estaba interesada en invertir: para 1886 existían 17 emisiones de bonos corporativos que llamaban ya la atención de los inversionistas locales (Hanley, 1998, pág. 129). Adicionalmente, la prioridad del primer gobierno de la República Brasileña en 1889 era fortalecer la expansión financiera. Sin embargo, más allá de la claridad de conocer la relevancia del sistema financiero en el interior de la economía como nivelador de las diferencias de capital entre los grupos poblacionales, no existían los elementos para conectar el sistema financiero local con las necesidades de la economía y las diferentes actividades; pero sí se daría la autorización de emisión de papel moneda, que afectaba aún más la estabilidad monetaria y el índice de precios, que después se traduciría en la primera crisis contundente del equilibrio de la economía y su sistema monetario (Triner, 1998, págs. 224-225).

Los bancos comerciales obtendrían importantes beneficios por ser, en ese momento, un negocio de bajo riesgo y por la prosperidad de la economía; asimismo, la garantía de utilidades por parte del gobierno a los proyectos de ferrocarriles y servicios públicos permitió también la atracción de los grandes capitales, ya que en el momento en que una nueva línea se ponía en servicio recibía por parte del gobierno recursos que equilibraran los resultados negativos, mientras lograban superarse esas pérdidas generadas por la inversión y, al superar un umbral de utilidad del 7%, iniciaba el pago correspondiente de los beneficios recibidos (Hanley, 1998, pág. 132). Esto trajo consigo una expansión de los ferrocarriles en Brasil en proporciones importantes,⁴ ya que la garantía de dividendos les reducía sustancialmente el riesgo a los inversionistas y esto logró atraer inversionistas que bajo otros esquemas no se vincularían a este tipo de proyectos en la región.

En Argentina, con esquemas similares, se iniciaría una carrera por ampliar sustancialmente las vías férreas. Para esto utilizaría el mismo esquema de beneficios para los inversionistas privados, que daba una garantía de retorno del 7% en libras esterlinas sobre el monto de la inversión y, adicionalmente, beneficios a los terratenientes por donde pasaba el ferrocarril,⁵ beneficios tributarios e importaciones de todos los materiales necesarios para la construcción y operación de la línea libre de impuestos, lo que logró una ampliación más relevante en kilómetros de vías férreas que en Brasil, posiblemente porque Roca dirigió su energía lo más posible a vincularse

con las ideas de la moderna burguesía de final del siglo XIX,⁶ y en ese orden de ideas estarían los banqueros internacionales interactuando para obtener beneficios de esa intención de vincularse a la economía global y formar parte de los negocios que se podían generar en América Latina. El esquema propuesto para financiar los trenes trajo consigo un crecimiento de líneas y empresas con unos esquemas de operación sencillos y baratos que permitieron la creación de varias empresas, aproximadamente 22 empresas para 1890, que manejaban no más de 9.000 kilómetros de vías, y todas estas empresas se habían beneficiado de emisiones de bonos y de una alta especulación sobre estos títulos valores.

Una de las razones que condujo a la desarticulación del Imperio Brasileño, y que muchas veces se deja de lado como una razón válida, tiene que ver con el abandono del sector agrícola y sus intereses, con la abolición de la esclavitud sin una indemnización para los dueños de los esclavos (Haring, 1958, pág. 144). Estos terratenientes eran una fuerza fundamental en la sostenibilidad del Imperio y su relación con los banqueros internacionales era esencial, ya que eran su contraparte local para fortalecer la acumulación de capital y su transformación en capital financiero. Asimismo, eran clientes potenciales en las emisiones que realizaban los bancos para los créditos soberanos, lo que acercó a los bancos a los asuntos públicos en Brasil.

Brasil y Argentina se convertirían en dos de los más importantes beneficiarios de la estructura imperial, por la relevancia de sus economías para abastecer o por ser otros importantes centros de abastecimiento económico para los países de centro. Aunque Brasil fue imperio hasta la deposición de Pedro II el 15 de noviembre de 1889, sería un importante sujeto de crédito durante el largo siglo XIX, no solamente por tener un importante vínculo con el imperio británico sino también por ser una estructura imperial.⁷

Después de la llegada al poder en 1886 de Miguel Juárez Celman, la corrupción, así como la inflación, indujeron al descontento de la población, pero paralelamente fue el momento con mayor nivel de empréstitos de Argentina, es decir, el avance económico se dio con un alto precio: primero, un incremento en el nivel de endeudamiento público y una especulación de los activos financieros como de los factores productivos, en especial el precio de la tierra, ya que la tesis era que tierra abundante y fértil significaba crédito (Gerchunoff - Rocchi - Rossi, 2008, pág. 91);

esto se tradujo en un incremento en el nivel de precios, en un deterioro en la oferta monetaria y en el precio del dinero, que se profundizaría con la devaluación del peso frente al oro y las monedas de los países de centro. *Vis à vis*, Brasil mostraba un aceleramiento en el endeudamiento en los últimos años del Imperio, posiblemente buscando lograr mejoras en la estructura económica que permitieran contrarrestar la inconformidad por parte de diferentes grupos poblacionales; y un punto esencial radica en que los gobiernos no tenían claridad en cómo iban a sostener el crecimiento de la deuda pública basado exclusivamente en las buenas relaciones con los banqueros, pero nunca con una clara gestión de riesgo: las deficiencias fiscales eran cubiertas con emisiones, lo que condujo a no poder sostener la convertibilidad con el oro, y a no tener una actividad productiva sustentable en el tiempo y en sus pagos tributarios hacia el fisco, que simplemente los convirtió en impresores de dinero (Ferguson, 2001, págs. 137-140).

Es decir que la estrategia corporativa de la banca internacional buscaba acercarse a los países que le podían dar mayores beneficios. Brasil y Argentina mantuvieron auges exportadores estructurales y no coyunturales como otros países de la región, no solamente en la rentabilidad de la operación de crédito sino en la vinculación a futuro con actividades de comercio, financiación e inversión. Por eso la inversión británica, y posteriormente la francesa y la alemana, estaba concentrada ampliamente en Brasil y Argentina, y esta era relevante para la participación en la financiación de los gobiernos y los proyectos de infraestructura, en ocasiones impuestos por los intereses mercantiles de los británicos; a pesar de eso, se logró dar un avance a la economía brasileña y argentina, teniendo presente que las decisiones muchas veces fueron amañadas por los funcionarios que tenían el poder de tomarlas, pero logró dar los lineamientos para lo que sería la estructura productiva del siglo XX, la inversión en sectores vinculados a los gobiernos fue esencial (Stone, 1962) (ver Tabla 2).

El impacto que tuvieron Argentina y Brasil en la estabilidad de los mercados, dado por la alta exposición a estos mercados por parte de los banqueros británicos, condujo a que América Latina estuviera en el centro de los mercados financieros internacionales nuevamente. La crisis que explotó en Argentina, después de un excesivo crecimiento del crédito externo (Tabla 3), donde se contrataron más de 50 créditos en menos de diez años (en

1890, la deuda argentina era de más de 80 millones de libras esterlinas), fue causada por un simple exceso de crédito; como menciona Kindleberger, la inflación depende del crecimiento del dinero y las burbujas de los precios de los activos dependen del crecimiento del crédito (Kindleberger, 1978, pág. 64).

La necesidad de salvar la estabilidad del sistema financiero global por la posible crisis que se generaría al saber de la declaración de bancarrota de Baring después de su alta exposición en Argentina, condujo a que el Banco de Inglaterra, el Banco de Francia y un grupo de banqueros londinenses reunieran recursos para permitir la sostenibilidad de la liquidez de Baring ante la cesación de pagos de Argentina (Marichal, 2010, págs. 63-65); esto generó un impacto en los bonos latinoamericanos transados en Londres así como una crisis en los mercados bursátiles de Lisboa, Madrid, Santiago, Montevideo y Río de Janeiro. Brasil se vería influenciado por la transición política mencionada anteriormente y por el impacto que tuvo en la estabilidad de su moneda, el *mil-reis*, el abandono del patrón oro, pero tendría un mayor impacto por un exceso de endeudamiento que afectó el valor de sus obligaciones y crearía una fuerte especulación, conocida como el *Encilhamento*. Sin embargo, también influyeron la abolición de la esclavitud, la sobrecarga al modelo económico de desarrollar simultáneamente el sector cafetero y la industria, así como una migración sin precedentes en la historia brasileña (Triner, 2001, pág. 3). Todo esto sumado influiría en la estabilidad macroeconómica, que llevaría a una desaceleración de la tasa de crecimiento de la inversión directa de 22,4 millones de libras esterlinas para 1885, a tan solo 24 millones para 1895 (Abreu, 2005, págs. 3-9), así como a una reducción de la participación de las entidades bancarias británicas en los nuevos empréstitos.

La crisis de la deuda argentina condujo a una reducción de los flujos de capital internacionales y llevó a que América Latina fuera obligada a implementar políticas de austeridad que acrecentaron el descontento popular y llevaron a la finalización del modelo exportador entrado el siglo XX, que se acrecentó con el incremento de las tasas de interés en Londres y París, lo que indujo a que América Latina se alejara de los mercados internacionales, después de haber sido el lugar predilecto de los inversionistas y banqueros.

IV. Hacia las reformas de los mercados financieros

Aunque los dos ejemplos de las secciones anteriores son una muestra de la importancia que ha tenido América Latina (y pueden existir otros tan importantes, como la crisis de la deuda de 1980), han sido eventos donde la relevancia de nuestra participación ha sido superada por la imposición de las políticas y los modelos económicos a desarrollar. En los últimos años, y después de una nueva cesación de pagos por parte de Argentina en 2001, América Latina muestra un nuevo rol que le puede permitir ser artífice de las decisiones y cambios que requieren los mercados financieros. Sin embargo, y aunque no es un documento que explica las crisis financieras, se puede mencionar que uno de los beneficios con que ha contado la región es su baja exposición a los vehículos financieros que generaron la crisis en los países desarrollados en 2008 y que, nuevamente en 2011, puede afectar la estabilidad financiera y económica global, porque la profundidad en los mercados no tenía el desarrollo suficiente; asimismo, el impacto sobre la estabilidad que tienen algunos de los mercados latinoamericanos más importantes radica en la conectividad de las finanzas globales.

América Latina ha contado con un exceso de esquemas asociativos que dificultaron la unificación de intereses de forma conjunta en los escenarios multinacionales. Los esquemas asociativos, unos más exitosos que otros, podrían ser el punto de partida para lograr tener eco en las apreciaciones de la dinámica y el curso del sistema económico internacional. Sin embargo, antes de formar parte de estos esquemas (CAN, Mercosur, Alianza del Pacífico, Unasur) se debe conocer qué tan fortalecido y estable es el modelo adoptado por los países miembros. La estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad política del mismo va a ser pieza fundamental para que se cuente con los argumentos de aportar buenas prácticas que sean adoptadas en las reformas de los mercados financieros y comerciales. Adicionalmente, hay que identificar si los intereses nacionales de los países establecen como parte de su estrategia de política exterior participar en la arquitectura de la gobernanza global o si, simplemente, su estrategia se centra en consolidar el equilibrio macroeconómico y no en replicar ni buscar influenciar a otros países en estas regiones.

A partir de esto, se identifica cómo de forma individual algunos de los países latinoamericanos pueden jugar un papel relevante en las reformas

económicas globales y cómo otros países, a pesar de contar con esa capacidad, no están interesados en participar de forma individual. Esto se complementa con el análisis de instituciones regionales y con el cómo algunos de estos organismos regionales no tienen un esquema institucional que les permita tener la capacidad de influenciar en los procesos regulatorios, y otros que a pesar de contar con un modelo sustentable, tanto político como económico, no cuentan con la capacidad para hacerlo.

Establecer las economías de Brasil, México, Argentina, Colombia, Perú y Chile como las economías más importantes de la región no solo se determina por la posición y el tamaño de sus economías, que es un factor importante, sino por la estabilidad de su modelo y la relevancia dentro del comercio global; asimismo, por cómo sus buenas prácticas pueden ser replicadas en la gobernabilidad comercial y financiera mundial. Estos países, unos en mayor medida que otros, han logrado un importante fortalecimiento económico en la primera década del siglo XXI, pero no gozan individualmente de la fuerza para lograr convocar la necesidad de reformar el sistema financiero global; para esto, el tamaño de la economía será el inicio para lograr la mejor forma de consolidar esa participación.

América Latina, así como los demás mercados emergentes, ha incrementado su participación en el crecimiento global: América Latina pasó del 7,1% en el período 1995-2000 a 10,3% en 2004-2008 (CEPAL, 2011a, pág. 13), para la tasa de crecimiento global en 2011, estimada en 4,4%, América Latina aporta el 0,4% (CEPAL, 2011c, pág. 9). Sin embargo, Latinoamérica se ha caracterizado por la participación cada vez más activa en el comercio global de forma diversificada, ampliando sus socios comerciales y su portafolio de productos. Sin embargo, hay un punto importante que resaltar, y es la excesiva dependencia de los bienes básicos y la poca diversificación de los procesos industriales con posibilidad de participar en los mercados globales, con la excepción de México y Brasil, que por su cercanía a Estados Unidos y su tradición industrial diversificada, respectivamente, lograron reducir la dependencia de los bienes básicos, algo que no sucede con Colombia, Chile, Perú y Argentina. A pesar de esto, la participación en los flujos de inversión extranjera directa pasaron de 5% en 2007 a más del 10% en 2010, del total global de 2.100 billones de dólares y 1.122 billones de dólares, respectivamente (CEPAL, 2011b, pág. 31), flujos claramente afectados por la crisis de 2008-2009, que complementa la inversión en la deuda en moneda local de los mercados como uno de

los referentes más importantes de inversión de portafolio de los fondos extranjeros (Gongloff - Frangos, 2010, pág. 9); y los países de América Latina no han sido ajenos a este proceso, ya que los retornos superan considerablemente el rendimiento promedio de un bono soberano con calificación superior.

Esta inserción cada vez más importante de la región y su creciente influencia en el sistema económico internacional no solo puede estar determinada por el crecimiento en el comercio mundial, o como destino de la inversión extranjera; se debe contar con una credibilidad de su equilibrio macroeconómico, donde la acumulación de reservas internacionales y el manejo adecuado de su estructura fiscal le permita la sostenibilidad de su economía en el largo plazo. Aunque esto es lo que muchos países consideran como un objetivo sencillo, la crisis de 2011 muestra lo contrario y destaca que la deuda soberana y el exceso de deuda afectan la estabilidad y credibilidad de los modelos económicos, lo que hace cada vez más necesario acudir a un esquema productivo que permita mejorar las condiciones de acumulación, de efectividad y buen manejo del gasto, así como incrementar la productividad y competitividad en los mercados internacionales.

Pero la competitividad no solamente se basa en el fortalecimiento de la acumulación de capital de los auges exportadores y su traslado a vehículos que permitan afianzar el desarrollo; esta acumulación se debe irrigar a varios pilares.

Las instituciones son el inicio del fortalecimiento de la competitividad, ya que estas permitirán la sostenibilidad del entorno y el equilibrio macroeconómico; este último elemento se conecta de forma estrecha con la eficiencia de los mercados de bienes, del mercado laboral y el desarrollo del mercado financiero, ya que estos serán esenciales para reducir las asimetrías que afectan la formación eficiente de precios, la acertada movilidad de los factores productivos y, adicionalmente, permiten la sofisticación de los negocios a partir del mejoramiento en la eficiencia en la producción de bienes y servicios, que incrementa la productividad. Para esto, el tamaño del mercado será esencial y por esto los modelos exportadores tienden al agotamiento si no se avanza en el tamaño del mercado interno. Adicionalmente, se debe avanzar en el fortalecimiento de la infraestructura, la educación primaria y la salud de la población infantil, el desarrollo del capital humano concentrado en la capacitación y la educación superior, la innovación y la preparación tecnológica para absorber y adoptar rápidamente los avan-

ces tecnológicos en los procesos productivos que permitan la optimización de los recursos.⁸

El esquema productivo de América Latina ha estado alejado de los esquemas de la innovación y progreso tecnológico, concentrado en la acumulación por la vía de la venta de bienes básicos. Los procesos productivos e industriales deben mejorar su vinculación al desarrollo de nuevas tecnologías que fortalezcan la inserción de sus procesos productivos, más allá del precio internacional de los bienes básicos, que aunque han mejorado la acumulación de la región, es un modelo que no es sostenible en el tiempo, haciendo más difícil la permanencia en la definición de las nuevas reglas de los mercados financieros internacionales.

Este modelo mencionado anteriormente es desarrollado de forma cercana por Chile y México con serias limitaciones, y Brasil, el cual aunque aún mantiene problemas estructurales, es el que reúne las condiciones que dan la estabilidad y sostenibilidad al modelo económico, que cuenta con una diversificación industrial de sus mercados externos y un mejoramiento en el equilibrio macroeconómico, que cuenta con reservas internacionales que bordean los 350 mil millones de dólares. Sin embargo, tiene la necesidad de mostrar una mayor consistencia en su equilibrio fiscal y en la credibilidad de estabilidad de su economía, adicional a varios de los pilares como la educación y la salud, que están afectando el desarrollo de las nuevas generaciones que aportarán para el mantenimiento del modelo. Aunque el objetivo de este documento no es revisar las cifras del desarrollo social, América Latina aún cuenta con una debilidad en los avances sociales que afectan el mejoramiento en la competitividad de los países, ya que los indicadores de cobertura de educación (ver Gráfico 2) están muy lejos de los países desarrollados y Latinoamérica aún no ha encontrado el esquema adecuado para fortalecerlo. Como menciona la CEPAL en su reporte *Panorama Social de América Latina*: “La educación es uno de los principales mecanismos de que disponen el Estado y la política pública para revertir la reproducción intergeneracional de las desigualdades y disociar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar” (CEPAL, 2010, pág. 8) y, adicionalmente, para romper la cadena generacional que afecta el mejoramiento de la competitividad de las economías latinoamericanas.

Los modelos políticos y la estructura institucional aún muestran inestabilidad para convertirse en procesos de largo plazo que identifiquen los

asuntos internos y su conexión con los asuntos internacionales, ya que de no existir esa continuidad política se corre el riesgo de afectar el proceso de estabilidad nacional que permita sostener una estrategia de política exterior. Y aquí es donde debemos detenernos para encontrar la conexión de los intereses económicos con la estrategia de política exterior. Brasil, a diferencia de los demás países, cuenta con esta conexión, pero con un interés de afianzar su posición en la gobernanza global, más allá del simple hecho de que su modelo logre avanzar. Sin embargo, aunque la estrategia económica funcione bien durante un largo período de tiempo, los modelos exportadores se agotan y hay un límite en las industrias de exportación para crear nuevos empleos y valor agregado (Ramstad, 2010, pág. 14). Es por esto que el acoplamiento de los pilares de la competitividad con la estrategia de política exterior de avanzar en la gobernanza global serán los artífices para que Brasil individualmente logre participar activamente en la reforma de los mercados financieros globales. Sin embargo, existe una limitante como es el tamaño del problema a resolver, que no podrá estar en cabeza de forma individual, sino que los esquemas asociativos serán los más indicados para este proceso.

De esta forma, queda claro que se debe acudir a un esquema asociativo que se acerque más a tener las condiciones institucionales, y el respaldo de las economías participantes, para interactuar en la definición de los nuevos parámetros regulatorios del sistema financiero global, ya que son estos esquemas los que permiten identificar conjuntamente los intereses de los países y consolidarlos a través de una política exterior común, aunque muchas veces no logran unificar los intereses para participar en la gobernanza global ya que no cuentan con un escenario para tratar estas temáticas. Sin embargo, sí existen las siguientes estructuras: CAN, Mercosur y Unasur.

La CAN y sus avances, a pesar de haber determinado desarrollar una política exterior común desde 1999 con la Decisión 458 del 25 de mayo, no han sido lo suficientemente contundentes para que permitan identificar un interés por participar en la gobernanza global, ya que existen temáticas previas que requieren de una atención prioritaria por encima de los temas de agenda global. La Comunidad Andina está trabajando esquemas relacionales con Panamá, Chile, México, Mercosur y Unasur con respecto a la región, y con la Unión Europea, India, China y Rusia, buscando avanzar en las principales áreas de acción política, económica y sociocultural,⁹ pero las

temáticas que pueden influir en los escenarios financieros internacionales se desprenden de su interés por acercarse al Mercosur, y ser este el vehículo para lograr una mayor consolidación bajo el marco de Unasur. La Decisión 613 del 7 de julio de 2005 fue el inicio para que la CAN y el Mercosur avanzaran en los esquemas asociativos entre los dos organismos y la convergencia de cara al fortalecimiento de la Unión de Naciones Suramericanas,¹⁰ algo de mutuo interés, ya que para el Mercosur el acoplamiento con los países de la Comunidad Andina le permite reducir las asimetrías estructurales que tiene en su interior, que no han logrado subsanarse completamente con la implementación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM).

Brasil, como principal economía del Mercosur, no ha buscado direccionar su interés para participar en la gobernanza global como un eje de la política exterior del mecanismo. Es un interés individual que lo desarrolla independientemente y que se puede conectar en un escenario más efectivo, como el G20 o las reuniones conjuntas con Rusia, China e India.

Esto es lo que determina que Unasur pueda ser el escenario más indicado para que América Latina pueda fortalecer su presencia en los escenarios financieros internacionales, pero que claramente deja de lado una economía importante de la región como es México, miembro del G20 que no cuenta de una instancia como Unasur para participar en la arquitectura financiera internacional. Es por esto que México, al recibir en 2012 la presidencia del G20, podría avanzar de una forma más ágil en la influencia de las decisiones del sistema financiero, ya que las temáticas que han concentrado los esfuerzos de los miembros de este organismo han estado enfocadas en la recuperación y manejo más indicado de las crisis financieras de 2008-2009, y la crisis que actualmente se presenta con la deuda soberana de los países desarrollados y el deterioro de la confianza inversionista en estos mercados.

De esta forma, Brasil, México y Argentina cuentan con un escenario vital para participar en las decisiones que influyan en la arquitectura financiera internacional. Unasur puede ser el escenario más propicio para el efecto, ya que dentro del Tratado Constitutivo y las actividades del Consejo de Ministros (artículo 8) se da el espacio para desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional, y la arquitectura financiera será un tema en donde los países emergentes serán cada vez más partícipes, siempre y cuando la sostenibili-

dad de su modelo sea un ejemplo de solidez y avance en la competitividad internacional.

V. Conclusiones

América Latina siempre ha tenido un espacio en la economía global, pero no ha tenido una consistencia y una capacidad que influya en las determinaciones de la arquitectura de la economía global, ya que no ha logrado tener una agenda propia en estos temas, posiblemente por su gran dependencia de las potencias económicas. Adicionalmente, los países latinoamericanos se integran por la inestabilidad y la falta de sostenibilidad de sus modelos económicos y políticos, que a pesar de los avances económicos no han logrado superar de forma acertada las desventajas sociales, ya que aún se mantiene una parte importante de la población latinoamericana sumida en la pobreza y la falta de oportunidades laborales y productivas. Es decir que la participación en las reformas de los mercados financieros globales no solamente puede estar en cabeza de países que tienen una economía con un importante crecimiento, sino que tengan un modelo que les permita el mejoramiento constante de su competitividad de sí mismos, así como del fortalecimiento institucional para lograr avanzar en las directrices globales. Es tener los instrumentos institucionales, y para esto América Latina debe unificar esquemas mencionados anteriormente para lograr esa vinculación.

En primera instancia, el modelo político y económico de los países debe ser sustentable y competitivo en el tiempo; no solamente se debe dejar a la discreción de un incremento en los indicadores de comercio internacional y de acumulación de reservas internacionales, sino que también deben mejorarse los parámetros institucionales: la reducción de las asimetrías en los mercados de bienes, laborales y financieros, para que se logre aprovechar adecuadamente los factores productivos. De igual forma, la sostenibilidad debe ir acompañada de programas que mejoren la educación y la salud de las nuevas generaciones, así como la inversión en infraestructura e innovación, que permitirán darle continuidad al camino de la productividad.

La década latinoamericana debe ir más allá de los avances comerciales y del mejoramiento en el ingreso; debe constituirse en un modelo que les permita a las próximas generaciones participar en la arquitectura global a

partir del desarrollo de buenas prácticas y experiencias exitosas que puedan compartir con los países de la región en los diferentes escenarios asociativos. A partir de esto, Unasur podría ser el centro de unificación de los criterios de esas buenas prácticas, para que sea llevado a un escenario más global, encabezado por los países que forman parte del G20, que es hoy por hoy el escenario más importante para lograr consenso y ajustar la arquitectura financiera global, superando otros escenarios como la misma Organización de Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

Tabla 1
Inversión británica en millones de libras esterlinas, países latinoamericanos seleccionados, 1825-1913

| País | 1825 | 1840 | 1865 | 1875 | 1885 | 1895 | 1905 | 1913 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina | 1,2 | 1,0 | 2,7 | 22,6 | 46,0 | 190,9 | 253,6 | 479,8 |
| Brasil | 4,0 | 6,9 | 20,3 | 30,9 | 47,6 | 93,0 | 124,4 | 254,8 |
| Chile | 1,1 | 1,1 | 3,2 | 10,0 | 10,1 | 32,4 | 42,1 | 76,1 |
| Colombia | 7,2 | 4,2 | 7,4 | 3,4 | 3,7 | 4,2 | 7,6 | 12,9 |
| México | 8,7 | 10,8 | 25,6 | 28,4 | 40,8 | 93,6 | 119,5 | 132,1 |
| Perú | 2,0 | 1,8 | 3,9 | 36,2 | 36,6 | 22,3 | 22,5 | 29,7 |
| Venezuela | - | 1,9 | 6,4 | 7,4 | 8,1 | 9,7 | 9,6 | 9,8 |

Fuente: Stone, 1977, pág. 695.

Tabla 2
Porcentaje de inversión extranjera directa (IED) como porcentaje del PIB, países latinoamericanos seleccionados, 1900-1995

| País | 1900 | 1913 | 1929 | 1938 | 1950 | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina | 216 | 154 | 68 | 67 | 7 | 8 | 7 | 6 | 9 |
| Brasil | 34 | 54 | 34 | 34 | 8 | 12 | 8 | 9 | 9 |
| Chile | 113 | 127 | 86 | 115 | 31 | 2 | 3 | 35 | 26 |
| Colombia | 53 | 16 | 21 | 16 | 17 | 7 | 3 | 9 | 9 |
| México | 101 | 109 | 69 | 30 | 12 | 7 | 4 | 14 | 28 |
| Perú | 168 | 100 | 42 | 30 | 14 | 12 | 5 | 4 | 10 |
| Venezuela | 83 | 29 | 58 | 49 | 50 | 29 | 2 | 8 | 10 |

Fuente: Twomey, 2000, págs. 154-190.

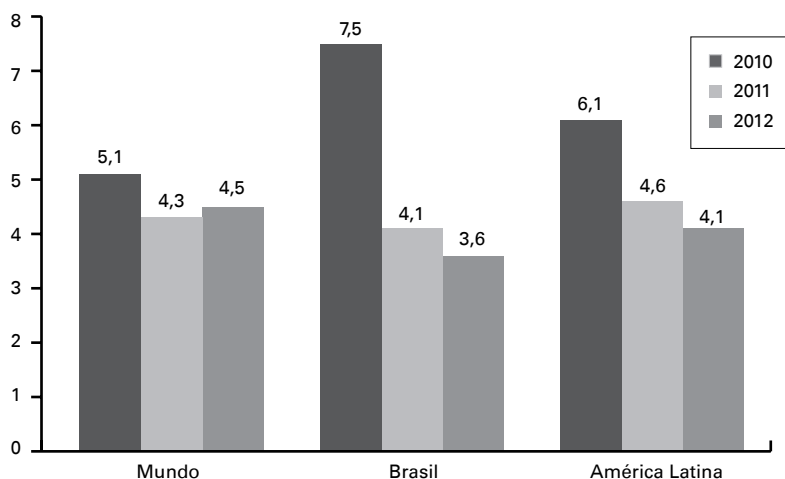
Tabla 3
Inversión británica en sectores vinculados al
gobierno argentino y brasileño, 1875-1905
(millones de libras esterlinas)

| País | Sector | 1875 | | 1885 | | 1895 | | 1905 | |
|-----------|--------------------|------|------|------|------|-------|------|-------|------|
| | | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % |
| Argentina | Créditos gobierno | 16,5 | 73,0 | 26,7 | 58,1 | 90,6 | 47,4 | 101,1 | 39,7 |
| | Ferrocarriles | 5,1 | 22,4 | 15,3 | 33,3 | 81,7 | 42,8 | 120,6 | 47,4 |
| | Servicios públicos | 0,9 | 3,9 | 1,8 | 3,9 | 7,1 | 3,7 | 19,5 | 7,6 |
| | Subtotal | 22,5 | 99,3 | 43,8 | 95,3 | 179,4 | 93,8 | 241,2 | 94,8 |
| | Total inversión* | 22,6 | 100 | 45,6 | 100 | 190,9 | 100 | 254,5 | 100 |
| Brasil | Créditos gobierno | 20,4 | 65,8 | 23,2 | 48,8 | 52,4 | 56,4 | 83,3 | 67,8 |
| | Ferrocarriles | 6,4 | 20,6 | 17,1 | 35,9 | 33,1 | 35,6 | 24,0 | 19,5 |
| | Servicios públicos | 2,8 | 8,9 | 3,6 | 6,4 | 3,3 | 3,6 | 6,6 | 5,4 |
| | Subtotal | 29,6 | 95,8 | 43,9 | 92,2 | 88,8 | 95,6 | 113,9 | 92,7 |
| | Total inversión* | 30,9 | 100 | 47,6 | 100 | 92,9 | 100 | 122,9 | 100 |

* Hace referencia al total de inversión británica en todos los sectores.

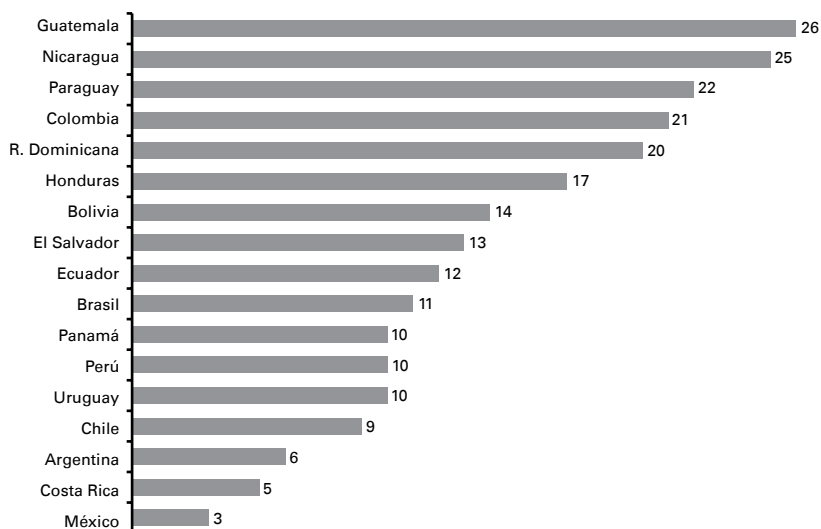
Fuente: Adaptado de Stone, 1962, págs. 153A-153H.

Gráfico 1
Tasa de crecimiento económico mundial
comparado con América Latina



Fuente: CEPAL, 2011a, pág. 11.

Gráfico 2
Atraso escolar de los niños
de entre 9 y 11 años, 2007-2008
(porcentajes)



Fuente: CEPAL, 2010, pág. 26.

Notas

1. Aunque comprendiera un extenso territorio desde el sur de los Estados Unidos hasta los territorios actuales de Costa Rica, los aportes se concentraron en los territorios mexicanos.
2. Esa priorización de la zona costera también se desarrolló con la creación del Virreinato del Río de la Plata a finales del siglo XVIII y del movimiento independentista porteño a principios del siglo XIX. Ver Scobie, 1964, pág. 88.
3. Para el período de 1885, la inversión directa representaría el 32% en América Latina y para 1895 ya superaba el 42% (Stone, 1977, págs. 706-707).
4. Para 1900, Brasil contaba con casi 20.000 kilómetros de vías férreas, después de que en 1852 contaba con una sola línea férrea. Ver Summerhill, 1998, pág. 542.
5. Se permitía desarrollar propuestas de colonización con exenciones tributarias y con un área de casi 5 kilómetros a lado y lado de la línea férrea (ver Scobie, 1964, pág. 138).

6. La burguesía y la generación de 1880, encabezada por Miguel Cané, Carlos Pellegrini, Estanislao Zeballos, Eduardo Wilde, Lucio Mansilla, Lucio López, Paul Groussac, daría los elementos para el primer milagro económico en Argentina (ver Viñas, 2002, pág. 168).
7. Los banqueros (Rothschild) se sentían más cómodos con estructuras como el Imperio Brasileño que con naciones (inestables) como Colombia (Ferguson, 1998).
8. Para un análisis más completo de la competitividad ver Sala-i-Martin, Blanke, Drzeniek Hanouz, Geiger y Mia, 2010, págs. 3-6.
9. Para una mayor profundización de las temáticas prioritarias de la política exterior común, véase Decisión 458 de 25 de mayo de 1999, Comunidad Andina de Naciones.
10. Definición a través de la Decisión 732 del 5 de febrero de 2010.

Referencias bibliográficas

- ABREU, M. d. (2005). *British Business in Brazil: Maturity and Demise, 1850-1950*, Río de Janeiro, Catholic University of Rio de Janeiro.
- ARRIGHI, G. (1994). *The Long Twentieth Century. Money, Power and the Origins of our Times* (2010 ed.), London, Verso.
- BAKEWELL, P. (1990). "La minería en la Hispanoamérica colonial", en L. Bethell (Ed.), *Historia de la América Latina* (Vol. III América Latina colonial: Economía). Barcelona, Editorial Crítica.
- CASSIS, Y. (2006). *Capital of Capital: A History of International Financial Centers, 1780-2005*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CEPAL (2010). *Panorama social de América Latina*, Santiago, United Nations.
- _____ (2011a). *FEALAC New Biregional Trade and Investment Relations in a Changing World Economic Environment* (Vol. LC/ R.2173), Santiago, United Nations.
- _____ (2011b). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010* (Vols. LC/G.0000-P), Santiago, United Nations.
- _____ (2011c). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago, United Nations.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C. (1970). *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven, Yale University Press.
- FEIS, E. (1930). *Europe: The World's Banker, 1870-1914*, New Haven, Yale University Press.
- FERGUSON, N. (1998). *The House of Rothschild. Money's Prophets 1798-1848* (Vol. 1), New York, Penguin Group.
- _____ (2001). *The Cash Nexus*, New York, Basic Books.

- _____. (2008). *The Ascent of Money. A Financial History of the World*, New York, Penguin Books.
- GERCHUNOFF, P. - ROCCHI, F. - ROSSI, G. (2008). *Desorden y progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Buenos Aires, Edhasa.
- GONGLOFF, M. - FRANGOS, A. (2010). "La deuda de los mercados emergentes en moneda local atrae a fondos extranjeros", en *The Wall Street Journal Americas*, 5-10-2010, pág. 9.
- GRANADOS-ERAZA, O. (2006). *Identidad nacional, interés nacional y la definición de una estrategia de política exterior de Brasil*, Bogotá: Tesis de maestría no publicada, Universidad Externado de Colombia.
- _____. (2010). "From corporate governance to foreign policy: a comparative analysis of Barings-Rothschild's influence in South America, 1824-1914", en *EABH Bulletin* (2), págs. 18-25.
- _____. (2010). "Imperios y colonialismo, 1870-1914: ¿una era de globalización, geopolítica o nacionalismo económico?", en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 5 (1), págs. 51-82.
- HANLEY, A. (1998). "Business finance and the Sao Paulo Bolsa, 1886-1917", en J. Coatsworth - A. Taylor (Edits.), *Latin America and the World Economy since 1800*, Cambridge, Harvard University Press.
- HARING, C. (1958). *Empire in Brazil. a New World Experiment with Monarchy*, New York, W.W. Norton & Company, Inc.
- HAUSBERG, B. - IBARRA, A. (2003). "Los consulados hispanoamericanos como tema", en B. Hausberger - A. Ibarra (eds.), *Comercio y poder en América Latina. Los consulados de comerciantes, siglo XVII-XIX*, Madrid, Iberoamericana-Vervuert.
- KINDLEBERGER, C. (1978). *Manias, panics, and crashes* (Quinta Edición 2005 ed.). New Jersey, John Wiley & Sons.
- LEFF, N. H. (1972). "Economic Retardation in Nineteenth-Century Brazil", en *The Economic History Review*, 25 (3), págs. 489-507.
- MARICHAL, C. (2010). *Las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*, Buenos Aires, Editorial Suramericana.
- MARICHAL, C. - TRINER, G. (2001). "European banks in Latin America in the late nineteenth and early twentieth centuries: The case of Brazil and Mexico", en M. Pohl, T. Tortella - H. Van der Wee (eds.), *A Century of Banking Consolidation in Europe*, Aldershot, Ashgate.
- NEWLAND, C. (1998). "Economic development and population change: Argentina, 1810-1870", en J. Coatsworth - A. Taylor (eds.), *Latin America and the World Economy since 1800*, Cambridge, Harvard University Press.
- NOYA PINTO, V. (1979). *O ouro brasileiro e o comércio anglo-português*, Sao Paulo, Brasiliana.
- RAMSTAD, E. (2010). "El milagro coreano se agota y el gobierno busca ajustar el modelo", en *The Wall Street Journal Americas*, 8-11-2010, pág. 14.

- RUSELL-WOOD, A. (1990). "El Brasil colonial: el ciclo del oro 1690-1750"; en L. Bethell (Ed.), *Historia de América Latina* (Vol. 3. América Latina Colonial: Economía, Barcelona, Editorial Crítica.
- SALA-I-MARTIN, X. - BLANKE, J. - DRZENIEK HANOUS, M. - GEIGER, T. - MIA, I. (2010). *The global Competitiveness Report, 2010-2011* (K. Schwab, Ed.) Geneva, World Economic Forum.
- SCOBIE, J. (1964). *Argentina. A City and a Nation* (1971, Second ed.), New York, Oxford University Press.
- ____ (2002). "The Paris of South America"; en G. Nouzeilles - G. Montaldo (eds.), *The Argentine Reader. History, Culture and Politics*, Durham, Duke University Press.
- SEELEY, J. (1883). *The Expansion of England. Two Courses of Lectures* (segunda edición, 1914 ed.), London, MacMillan & Co. Ltd.
- STONE, I. (1962). *The Composition and Distribution of British Investment in Latin America, 1865 to 1913*, New York, Columbia University.
- ____ (1977). "British direct and portfolio investment in Latin America before 1914"; en *The Journal of Economic History*, 37 (3), 690-722.
- ____ (1999). *The Global Export of Capital from Great Britain, 1865-1914: A Statistical Survey*, New York, Palgrave Macmillan.
- SUMMERHILL, W. R. (1998). "Market Intervention in a Backward Economy: Railway Subsidy in Brazil, 1854-1913"; en *The Economic History Review*, 51 (3), págs. 542-568.
- THE BARING ARCHIVE. HC 4.1.13.11
- THE BARING ARCHIVE. HC 4.1.45
- THE ROTHSCHILD ARCHIVE. 000/401E/17/No. 10
- THE ROTHSCHILD ARCHIVE. 000/401H/11
- THOMPSON, E. (1978). "Eighteenth Century English Society: Class Struggle Without Class?"; en *Social History*, 3, págs. 133-165.
- TRINER, G. (1998). "Banking and money markets in Brazil, 1889-1930"; en J. Coatsworth - A. Taylor (eds.), *Latin America and the world economy since 1800*, Cambridge, Harvard University Press.
- ____ (2001). *International Capital and the Brazilian Encilhamento, 1889-1891: An Early Example of Contagion among Emerging Capital Markets?*, Rutgers University Money History Workshop, Columbia University Economic History Seminar and 2001 Economic History Association Conference (págs. 1-42). Philadelphia, Economic History Association.
- TWOMEY, M. (2000). *A Century of Foreign Investment in the Third World*, London, Routledge.
- VIÑAS, D. (2002). "The foundation of the National State"; en *The Argentine Reader. History, Culture, Politics*, Durham, Duke University Press.

WRIGHT, W. R. (1967). "Foreign-owned railways in Argentina: A case study of economic nationalism", en *Business History Review*, 41 (1), págs. 62-93.

RESUMEN

América Latina ha sido parte relevante de la economía global desde su incorporación al sistema productivo mundial con la llegada de españoles y portugueses. Esta vinculación se mantuvo durante la independencia, pero se vio sacudida cuando el exceso de financiamiento afectó el éxito exportador. El siglo XX sería un siglo difícil, pero consistiría el escenario para empezar a identificar el modelo adecuado para ser partícipe de las decisiones de la economía global durante el siglo XXI. Un modelo que será esencial gestionar adecuadamente, para no caer en errores que distancien a varios países de los escenarios económicos internacionales de primer nivel.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXVIII – N° 4 - Diciembre, 2011.

Argentina: gobernanza global y participación en el G20

Fernando Petrella

I. Introducción

En este trabajo se procurará explicar algunas de las razones que llevaron a la ineficacia del actual sistema de gobernanza mundial y a la aparición del G20 como un nuevo ensayo de “mini foro global” dotado de capacidad para fijar orientaciones con miras a solucionar los problemas más urgentes.

En un mundo globalizado e interdependiente, el concepto de “gobernanza” debería incluir también elementos de orden político, social y cultural para lograr consensos que aseguren una convivencia sustentable dentro de un escenario que, de lo contrario, podría ser de conflicto permanente (United States Joint Forces Command, 2010). En consecuencia, se explorarán estas posibilidades más amplias de acción para el G20, sin perjuicio de su mandato original de preservar la estabilidad financiera para el desarrollo.

* El autor agradece a la Sra. Ángela Palacio Posse y al Dr. Guillermo Spika por la valiosa colaboración prestada.

FERNANDO PETRELLA

Abogado y escribano (UBA). Master en Políticas Públicas Internacionales (SAIS, Johns Hopkins University). Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Ex subsecretario de Relaciones Exteriores. Ex secretario de Estado de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos. Ex representante alterno ante la Organización de Estados Americanos. Ex representante permanente ante las Naciones Unidas. Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Presidente del Comité de Organismos y G20 (CARI). Embajador extraordinario y plenipotenciario del Servicio Exterior Argentino.

II. El desencanto de la post-Guerra Fría

El 9 de noviembre de 1989 cayó el muro de Berlín. Se eliminaron las barreras entre el Este y el Oeste y para la comunidad internacional, en particular para Europa y Occidente, había concluido la Guerra Fría sin derramamiento de sangre. El nuevo sistema se seguía basando, igual que hoy, en las instituciones creadas al fin de la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia de la misma, pero inspiradas en ideas concebidas mucho antes. No obstante esa circunstancia, claramente limitante, el optimismo existente resultó indetenible, alimentado por el torrente de libertades que venían del este europeo, que abandonaba velozmente los pasados controles políticos, culturales, económicos y sociales. La gravitación de Estados Unidos y de la “constelación occidental”¹ parecía definitivamente asegurada así como la posibilidad de un mundo en el que se promoviesen la paz, la igualdad, el diálogo a través de la diplomacia y el desarrollo que finalmente incluyese a los países y a las comunidades menos aventajadas.

Durante esos primeros meses posteriores a la implosión pacífica de la Unión Soviética, en el pensamiento de las cancillerías y de la diplomacia en general se fue gestando la esperanza de que la reducción de los gastos de defensa y seguridad permitirían volcar ingentes recursos a la prevención de los conflictos, al desarrollo, al medioambiente y a combatir las nuevas amenazas como la pobreza, el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción y el crimen organizado. Testimonio temprano de ese clima fueron dos documentos, de suma importancia práctica en su momento (1992), como la “Agenda para la Paz” y la “Agenda para el Desarrollo”, elaborados por el secretario general de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, con la colaboración de la Secretaría de dicho organismo. Boutros Boutros Ghali no pudo concretar un tercer documento, “Agenda para la Democracia”, por falta de consenso entre los países en vías de desarrollo, que desconfiaban de la democracia de raíz occidental (Ghali, 1999, págs. 158, 160, 318).

La Asamblea General del Milenio, celebrada en Nueva York en el año 2000, diez años después de la caída del Muro, fijó metas adoptadas por aclamación en las Naciones Unidas con la genuina convicción de que se consolidaba una época de mayor prosperidad e inclusión.² Los estudiosos de la política internacional señalaban que se transitaba por un “momento unipolar” bajo el seguro tutelaje de Estados Unidos, sus aliados occidentales, con el acompañamiento de los ex países socialistas y el consenso de América Latina, Asia y África.

Sin embargo, tal como enseña la historia, en muchas ocasiones los hechos no siguen el curso esperado. Hubo una acción militar colectiva autorizada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para restablecer con éxito la soberanía de Kuwait invadido y ocupado por Irak. Pero también tuvieron lugar la violenta disgregación de la ex Yugoslavia, las matanzas en Ruanda, el atentado del 11 de septiembre, la invasión a Irak, los ataques del terrorismo en muchos escenarios, el estancamiento en las negociaciones sobre Medio Oriente, la acción de la OTAN en Afganistán, la irrupción de los “Estados fallidos” y el lento cumplimiento de los Objetivos del Milenio, acontecimientos todos que demostraron y demuestran la ineficacia de las instituciones creadas al fin de la Segunda Guerra Mundial para entender y administrar los nuevos conflictos y realidades de un sistema en rápida evolución.

Este cambio se manifestaba tanto entre los Estados soberanos como cis el interior de los mismos. De allí que los conflictos “intraestatales” empezaron a ocupar la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que debió procurar, mediante intensos debates, armonizar el “deber de proteger” con la gravitación del principio de “no intervención”, la “autonomía” y “soberanía” de los gobiernos y la “autodeterminación de los pueblos”, invocados recurrentemente para limitar la acción de las Naciones Unidas.

Este período, de profunda desorientación y retroceso para los ideales de una buena gobernanza global –inimaginable al final de la Guerra Fría–, se completa con la crisis financiera de los Estados Unidos y Europa y con la creencia –apresurada sin duda– de una decadencia definitiva de Occidente y de sus valores. Esta creencia está avalada, además de la situación financiera y de confianza, por la falta de unidad operativa puesta de manifiesto en Occidente acerca del uso de la fuerza en Libia, a la luz de las diferencias expresadas por Italia y España y, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por Alemania, Brasil, China, India y Rusia.

III. La crisis de los instrumentos para la gobernanza global

El “orden” que estructura el sistema internacional de la actualidad descansa sobre cinco ejes principales. Estos son: la Organización de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial,

la Organización Internacional de Comercio y el sistema de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Si se analiza la realidad cotidiana, caben pocas dudas sobre la pérdida de confiabilidad de estos cinco “ejes” desde el fin de la Guerra Fría hasta hoy. En efecto, no se ha podido mantener la paz y la seguridad en muchas regiones del mundo ni atemperar la virulencia de viejos conflictos; no se ha prevenido la crisis financiera, con su secuela de protesta, desocupación e incertidumbre; no se ha logrado mejorar la situación de millones de personas que viven en la indigencia; no se ha concluido la Ronda de Doha a pesar de las sucesivas prórrogas ni facilitado las perspectivas para una mayor liberalidad en el comercio mundial. Por otra parte, la situación de los derechos humanos en el mundo deja todavía mucho que desear. En síntesis, desde el fin de la “Guerra Fría” no se ha logrado un sistema internacional más razonablemente previsible, igualitario, pacífico, progresista e inclusivo.

En lo que hace a las Naciones Unidas, los últimos secretarios generales han plasmado sus experiencias en libros de valioso contenido histórico. Tanto Javier Pérez de Cuellar (Pérez de Cuellar, 1997) como Boutros Boutros Ghali (Pérez de Cuellar, 1997) y Kofi Annan son elocuentes respecto de las dificultades de su mandato. Kofi Annan recopiló en un breve trabajo los problemas que se presentan en el ejercicio de prevenir y solucionar conflictos (Annan, 1999).

Parecería que lo que está realmente en juego es la confianza en el multilateralismo. Es decir, la confianza en que negociaciones amplias e igualitarias sobre los temas más complejos, buscando consensos genuinos y sustentables, permitirían solucionar o, por lo menos, atemperar los problemas. Esto afecta la gobernanza global en momentos en que se ha evaporado un claro liderazgo en el mundo. De allí que la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad sea un factor determinante –aunque no el único– en la crisis de las Naciones Unidas y en la del multilateralismo también. Si la reforma se orienta hacia una real democratización, ampliando el número de países desarrollados y emergentes, deslegitimando el veto y acotando gradualmente el concepto de “miembros permanentes”, se habría alcanzado un diseño más acorde con el siglo XXI, con mayor influencia de la diplomacia y del diálogo y menor gravitación de las voluntades unilaterales y de la “amenaza” del uso o del uso de la fuerza. La gobernanza mundial se habrá fortalecido. Los países acudirán al Consejo con la convicción de

que los problemas se analizarán sin presiones y sin los condicionamientos de forma y de fondo que el “sistema del veto” presupone. La opinión de la presidente argentina Cristina Fernández de Kirchner es consistente con ese pensamiento.³ Si, por el contrario, la reforma se encamina a consolidar el régimen actual, que fue concebido en 1947, es decir, nuevos miembros permanentes –con o sin veto–, el multilateralismo se verá afectado por la enérgica oposición de muchos de los países más representativos. Consciente de este *impasse*, en 2005 Kofi Annan planteó una propuesta sin incluir nuevos miembros permanentes y creando una nueva categoría de ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años y un puesto adicional no permanente por dos años no renovable. En todo caso, siempre se respetaría la representación regional equitativa.⁴

Vale la pena detenerse en estos detalles, porque si en la cúpula del poder mundial siguiesen existiendo países con capacidad absoluta para paralizar iniciativas en la Asamblea General, en el Consejo de Seguridad y del propio Secretario General, y para influir en las decisiones de todos los demás órganos del sistema internacional, poco se habría progresado para lograr una gobernanza mundial aceptada, equilibrada y sustentable. La opinión de Carlos Alzamora, ex embajador de Perú en Naciones Unidas y en Washington, es también contundente en esta materia (Carlos Alzamora, 2010). (Ver nota 3).

Esta es una cuestión realmente determinante, no solo para las Naciones Unidas sino también para todos los actuales instrumentos que hacen a la gobernanza mundial, ya que no es aceptable “que las decisiones de las que depende en gran parte el destino de los pueblos sean tomadas a nivel internacional donde no existen instituciones democráticas” (Levi, 2011).

Las dudas que suscita el Fondo Monetario Internacional abarcan tres aspectos. La primera tiene que ver con la representatividad de algunos países y la falta de presencia institucional de los países emergentes, que ocupan cada vez mayor espacio en la economía global. En la reunión del G20 celebrada en Corea del Sur en octubre de 2010, este problema se resolvió al reformarse el directorio del Fondo para asignar más poder a Brasil, China, India y Rusia, que podrían eventualmente bloquear decisiones siempre y cuando puedan coordinar efectivamente sus posiciones. Subsisten todavía dudas sobre la capacidad de análisis del Fondo, sobre todo cuando incursiona sobre áreas de delicada sensibilidad política. Un reciente informe sobre el crecimiento de la economía de Irán a pesar de las severas sanciones a

que está sometido habría sorprendido a los especialistas.⁵ La segunda duda se relaciona con las posturas “intelectuales” del Fondo. Es decir, constantemente sostuvo criterios económicos que resultaron inadecuados, como la indiscriminada desregulación financiera, la apertura de la cuenta capital y severas condicionalidades a los países más débiles, aun cuando las políticas impuestas causaban trastornos sociales evidentes. Por último, los informes técnicos parecen continuar con las visiones teóricas que, precisamente, le impidieron alertar sobre la crisis en los países desarrollados y el hecho de mantener todavía una visión indefinida sobre el complejo tema de los efectos de los flujos de capital (Taiana, 2009; Ribeiro, 2011).

Todas estas críticas no han impedido que durante la Cumbre de Jefes de Estado del G20 celebrada en Pittsburg (EEUU) en el año 2009 se le asignasen funciones de coordinar los criterios de revisión “entre los pares” y un aumento sustancial de sus recursos. Es prematuro evaluar si estos cambios devolverán al Fondo la confianza de los países emergentes y qué otras reformas realistas se podrían proponer para que ello suceda. La actuación del Fondo para paliar la crisis griega no parecería ser el mejor ejemplo, ya que tanto la India como Brasil criticaron la “generosa” actitud, y dudaron acerca de si esa predisposición hubiese sido igual en relación con un país del Tercer Mundo.⁶ Sin embargo, nada hace pensar que el Fondo pierda influencia dentro del G20, aunque la misma esté sujeta a la mirada más atenta de los emergentes, ahora con su representatividad actualizada.

El Banco Mundial ha sido objeto de similares cuestionamientos. Pero su director, Robert Zoellick, comprendió rápidamente la necesidad de cambios profundos para un sistema internacional en evolución cada vez más rápida. En este sentido, abogó por reformas para ganar representatividad, legitimidad y alcanzar un multilateralismo moderno –distinto del “antiguo multilateralismo” al estilo del Congreso de Viena de Metternich– dándole el paso a una geopolítica distinta que reconozca el nuevo esquema multipolar y que pueda compartir responsabilidades en una “gran mesa” donde haya espacio para los principales participantes junto con los países en desarrollo. Refiriéndose al G20, Zoellick destaca que se debe ser cuidadoso de no imponer una nueva jerarquía inflexible en el mundo (Zoellick, 2011). En los aspectos prácticos, en el encuentro cumbre celebrado en Londres se comprometieron mayores fondos para el Banco Mundial, que serían prestados con condicionalidades más realistas para los beneficiarios y orientados claramente a paliar problemas de pobreza y subdesarrollo. La

preocupación del G20 sobre la evasión fiscal y los paraísos fiscales, permanentemente impulsada por la Argentina, debería convertirse en parte central de la agenda del FMI y del Fondo, ya que afectan sustancialmente las posibilidades de crecimiento y desarrollo.

En lo que se refiere a la Organización Mundial del Comercio, creada en 1995, es decir recientemente, sus dificultades no derivan de un sentido o “doctrina” determinada originada en su Secretaría que pudiese no ser compartida por los países emergentes ni del supuesto anquilosamiento “ideológico” de su burocracia. Las dificultades son resultado de la rápida evolución y cambios en el mundo, en el sistema de producción mundial y en una mayor agilidad en las modalidades del comercio entre países. La lentitud de la Ronda de Doha, lanzada en 2001 poco después del fatídico “11 de Septiembre”, unida a la irrupción de la crisis financiera y a las menores expectativas de crecimiento, han llevado a un “neoproteccionismo” y a la conclusión de un número muy grande de acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales restringidos, lo que reduce el ámbito de influencia de la OMC en cuestiones de fondo, salvo las disputas comerciales. Ejemplos actuales de esto son los acuerdos entre la Unión Europea y Corea del Sur, Unión Europea e India –en vías de negociación–, Estados Unidos con Corea del Sur y Colombia. En América Latina, Chile es el exponente máximo de esta tendencia por ser parte de numerosos acuerdos de libre comercio. El director general Pascal Lamy se ha hecho eco reiteradamente de esta preocupación, en el sentido de que la OMC estaría perdiendo legitimidad con motivo de la caída de la economía mundial.⁷ El estancamiento debido a la disputa entre productores eficientes de alimentos (Argentina, Brasil, Canadá y otros) y aquellos que subsidian la producción y aplican medidas proteccionistas crea dudas sobre un éxito rápido de la Ronda de Doha y ha motivado que el G20, por iniciativa de Francia, incluya el tema en sus discusiones. Será interesante seguir la evolución de las posiciones francesas y el contraste con las que sostienen algunos grandes productores como Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y un gran consumidor como China. En la reunión de París del 23 de junio pasado sobre agricultura, estos países atemperaron el primer Comunicado del G20 respecto de los biocombustibles y los límites a las exportaciones que, supuestamente, han incrementado el precio de los alimentos. Siempre en este campo, Argentina coincide con Francia en fijar alguna regulación de los mercados financieros relativos a las materias primas para neutralizar su volatilidad. Sobre estos

asuntos se seguirá discutiendo en la próxima reunión de presidentes de bancos centrales en Estambul el 13 de septiembre próximo.

Por último, cabe preguntarse si hay también una crisis en materia de interpretación, aplicación y promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales, tal como están contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966 así como el Protocolo Facultativo, que abarca derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. Estos documentos contienen una visión del mundo aparentemente aceptada por todos y nunca discutida en el pasado. Sin embargo, ahora la corriente parece señalar matices menos homogéneos. Es de destacar que el G20 sienta en la misma mesa a los representantes más importantes de estas distintas percepciones, y cabría preguntarse si hoy todos ellos firmarían y ratificarían dichos documentos sin explicaciones interpretativas o reservas (Solari Yrigoyen, 2011, pág. 185).

Si bien a niveles regionales se han logrado importantes progresos –la Organización de Estados Americanos es un buen ejemplo cercano– (Caminos, 1999; Fontana, 2009; Baena Soares, 1994; Alice, 2002), la actitud concreta de los países que integran el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas pone de manifiesto esas profundas diferencias sobre la manera de implementar en la práctica los derechos humanos. La creación de ese Consejo y su jerarquización constituye también un buen ejemplo de progreso, aunque más formal que sustancial. Esas diferencias se ponen de manifiesto sobre todo cuando se tocan aspectos relacionados con la paz y la seguridad internacionales, también mediante el resorte del Consejo de Seguridad. Pero no es solo cuestión de formas o de escenarios. Son numerosos los países que no acompañan plenamente la acción del Consejo de Derechos Humanos. En lo que hace a las “inspecciones”, por ejemplo, los BRICs, los países de la Conferencia Islámica, así como varios importantes miembros de África y América Latina, son reticentes a brindar el apoyo para un eficaz control en materia de violaciones de derechos fundamentales.

Para comprender este escepticismo, se podría aducir que, inexplicablemente, los serios cuestionamientos que suscitan el conflicto de Medio Oriente, el “doble estándar”, las víctimas civiles inocentes en Irak y Afganistán o la acción de la OTAN en Libia, no parecen suficientes para activar los mecanismos de defensa de los derechos humanos. Tampoco re-

sultan comprensibles para los países en desarrollo y algunos desarrollados las acciones militares aéreas continuadas, por nobles y desinteresados que puedan ser sus objetivos.⁸ Es que la nueva gobernanza global no debería asentarse sobre el uso de la fuerza ni en supuestas “áreas de influencia”, ya que estas “visiones” obsoletas podrán acarrear consecuencias negativas a mediano plazo. El “deber de proteger” puede armonizarse con los mecanismos de presión diplomática contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y apoyarse en los esfuerzos regionales, cuya legitimidad nadie discutiría. Por ello Argentina, en ocasión de la Sesión Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la República Árabe Siria (reunión del 24 de abril de 2011), presentó una moción que fue adoptada en el sentido de que “la búsqueda de soluciones debe alcanzarse mediante el diálogo, sin interferencias extranjeras y manifiesta su repudio a soluciones que pretendan imponerse por la vía militar o represiva”.⁹

No obstante que estos ejemplos son de innegable peso, no alcanzan para entender, mucho menos explicar, las posiciones divergentes que vienen de larga data y la pérdida de criterios para la búsqueda de consensos que permitan un avance tangible en derechos humanos y eviten “justificaciones” para el uso de la fuerza.

En este, como en otros temas sensibles, la comunidad internacional debería convocarse –siempre en un foro representativo, igualitario y pluralista, parecido al G20, o en el G20 mismo– para debatir con prudencia en qué punto se encuentra en cuanto a las distintas percepciones sobre los derechos humanos con miras al futuro. En lenguaje práctico, estos no son otra cosa que los criterios aceptados por todos para administrar políticamente los derechos de los ciudadanos en sus propias comunidades. En un mundo globalizado, íntimamente relacionado y consciente del “deber de proteger”, una falta de cohesión en estos aspectos afectaría la gobernanza global. La incorporación al debate de actores religiosos, culturales y generacionales parece a esta altura imprescindible si lo que se desea es atraer a la discusión el número más amplio posible de países y de factores de influencia.

Hemos visto la relativa pérdida de credibilidad de los ejes institucionales y filosóficos de la gobernanza mundial. Ello no se debe al fracaso o falta de imaginación de sus burocracias, en muchos casos heroicas.¹⁰ Se debe a la dinámica que imponen las nuevas fuerzas y actores, algunos ilegales, que impulsan cambios en el sistema internacional, y a la lentitud

de las dirigencias y de las sociedades en general para reaccionar haciendo lugar al reclamo de los tiempos. Esta nueva dinámica reconoce un común denominador. Pide mayor democracia en los organismos internacionales, supresión de privilegios, diálogo sin condicionalidades, participación sin discriminaciones, pluralismo cultural y generacional,¹¹ controles estrictos y compartidos respecto del uso de la fuerza, genuino multilateralismo y *accountability* en cuestiones económico-financieras. Esto es, una “nueva mesa”, al decir de Robert Zoellick y Kofi Annan, donde todos puedan estar representados y todos puedan ser escuchados. Pero esa “nueva mesa” tendrá que ocuparse también de los problemas que afectan a los países emergentes, como la menor calidad institucional, la corrupción, la calidad de la educación, sobre todo en América Latina, y un mayor compromiso en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Para conjugar tanta variedad de asuntos e intereses, sería posible y deseable que esa “nueva mesa” se asemejara mucho al G20.

IV. Argentina y la gobernanza global. Un poco de historia

La política exterior argentina se destacó por el “universalismo”, el “apego al derecho” y el “idealismo”. Estas características no son necesariamente virtudes, son expresiones de diversas maneras de promover el interés nacional, que es el principal objetivo de toda diplomacia.

Por su importancia simbólica, se podría partir de la declaración del canciller Mariano Varela en 1868-1870, en el sentido de que “la victoria no da derechos”. Se refería a la victoria militar de Argentina, Brasil y Uruguay en la guerra de la Triple Alianza contra Paraguay, cuando este último país invadió, sin aviso previo, la provincia argentina de Corrientes. Los arreglos posteriores al conflicto generaron aspiraciones territoriales de los vencedores en perjuicio de Paraguay a las que Argentina se oponía. Con su declaración, Mariano Varela, sin proponérselo, fortaleció dos principios centrales para la futura armonía entre los jóvenes países de América Latina. El primero, el de *uti possidetis*, aceptado por estos nuevos países independientes para evitar conflictos limítrofes.¹² El segundo, el de “integridad territorial”, de indudable vigencia y reconocimiento por las Naciones Unidas dada su invocación en diversas disputas territoriales.¹³ En 1902, el canciller argen-

tino Luis María Drago declaró: “La deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada ni a la ocupación territorial del suelo de las naciones americanas por potencias europeas”. Luego de mucho esfuerzo diplomático, este concepto fue entendido como la “doctrina Drago” y tuvo repercusión positiva en los Estados Unidos y en toda América. Carlos Calvo, otro destacado jurista argentino residente en Francia, enunció la “cláusula Calvo”, complementaria del pensamiento de Drago, con el objetivo de excluir los abusos a que pudiese dar lugar la protección diplomática cuando es ejercida abusivamente por los países más poderosos sobre los más débiles. Estas visiones político-diplomáticas tenían como raíz filosófica evitar conflictos (el pacto antibélico de 1932 o “Pacto Saavedra Lamas”) y apuntaban a limitar el uso de la fuerza, favorecer el arbitraje y las mediaciones, como en el caso de la guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia, exitosamente solucionado por el canciller argentino Carlos Saavedra Lamas en 1935 (Lanús, 2001, pág. 530) o, más recientemente, en 1995, en el conflicto entre Perú y Ecuador, donde a la Argentina le cupo también un rol principal.

La contribución argentina a niveles globales se manifestó fundamentalmente en consolidar la unidad de América Latina y el Caribe al proponer la incorporación a la OEA de Canadá y de los nuevos países del Caribe a través de las políticas del presidente Arturo Frondizi y de Arturo Illia¹⁴ en el conflicto de Medio Oriente por ser redactor y propulsor de las medidas plasmadas en la Resolución 242/64 del Consejo de Seguridad y sobre todo en materia de desarme y no proliferación nuclear. Si se tiene en cuenta que hacia 1960 Argentina era el único país de América Latina con capacidad nuclear avanzada y autónoma, la posición elaborada por su diplomacia y expresada por Carlos Ortiz de Rozas en Ginebra para permitir los desarrollos nucleares con fines pacíficos significó una importante contribución al derecho y a la gobernanza internacional (Ortiz de Rozas, 2011, págs. 179, 233). Dentro de esa orientación deben interpretarse también la promoción y acción argentina en el Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR en inglés) a principios de la década del 90, cuando era la única potencia latinoamericana con capacidad misilística, o el poner sus satélites, contruidos con la cooperación de la NASA, a disposición del cono sur, gesto que valió que el primer satélite argentino SAG-A sea exhibido en la colección permanente del Smithsonian Museum en la ciudad de Washington y que el SAC-D haya sido lanzado en junio pasado desde la base Vandenberg en California (*La Nación*, 18-5-2011). Para la

visión del entonces canciller Guido Di Tella, perseguir la “buena ciudadanía internacional” era un elemento necesario para una inserción virtuosa de Argentina en el mundo y así lograr un predicamento constructivo en materia de desarme en el cono sur de América Latina.

La vocación universalista argentina se acentuó con el fin de la Guerra Fría. De este período debemos recordar la gravitante acción de las fuerzas armadas argentinas en operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas en escenarios tan diversos como los Balcanes –después de ser uno de los primeros países del mundo en reconocer la independencia de Croacia y Eslovenia–, Haití, Chipre, Kuwait y Angola, que marca una clara diferencia respecto de sus vecinos en América Latina y otros países emergentes. Estos en su gran mayoría sostenían una visión ortodoxa del principio de “no intervención”, insuficiente desde la caída del Muro de Berlín, y una mirada parroquialista acerca de sus posibilidades para convertirse en actores globales responsables.

En materia nuclear, el acuerdo de recíproco control con Brasil fue tal vez el exponente más alto a nivel regional de la diplomacia argentina para plasmar un entendimiento político en un tema de naturaleza estratégica fundamental entre ambos países. Esto, más los otros antecedentes mencionados, le valió a la Argentina el reconocimiento de liderazgo en la materia por parte de las Naciones Unidas, los Estados Unidos y otros actores destacados del sistema internacional.

En el delicado tema de los derechos humanos, el protagonismo argentino fue y es significativo. Se remonta a principios de siglo XX con la promoción del asilo diplomático y territorial, pero adquiere mucho mayor relieve, desde 1983, con el juicio a los responsables de los movimientos subversivos y a los integrantes de las juntas militares (1976-1983) por “las aberrantes violaciones a los derechos humanos” cometidas por ambos. No resulta exagerado sostener que ese histórico juicio constituye el más visible antecedente de la Corte Penal Internacional.¹⁵ Luego vinieron las Convenciones sobre Desaparición Forzada de Personas, primero en la Organización de Estados Americanos y después en las Naciones Unidas, la promoción y creación del cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, junto con Costa Rica, la Corte Penal Internacional y una acción equilibrada en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Finalmente, por ser Argentina el tercer exportador mundial de biocombustibles y el primer exportador de alimentos per capita, su

importancia relativa se ha incrementado considerablemente, especialmente en el G20. Prueba de esto último fue la participación argentina en la primera reunión de ministros de Agricultura del G20 celebrada en París (22-23 de junio de 2011), donde se aprobó un ambicioso plan de acción.

Estas referencias históricas, breves en razón del espacio, tienen por objeto explicar algunas de las razones por las que la acción diplomática argentina es relevante a nivel hemisférico y global. Esta relevancia deriva también del mayor peso que agrega a América Latina en muchos temas, por la capacidad para generar iniciativas y por ser articulador para la búsqueda de consensos interpretando a otros países de la región y en desarrollo a través del G77 (Gobbi - Stancanelli, 2010). Es por dicha contribución a la buena ciudadanía internacional a lo largo del tiempo que Argentina está en condiciones favorables para contribuir a la agenda ampliada del G20, que hoy ha agregado preocupaciones adicionales a aquellas que motivaron su creación en 1999 y a la selección original de sus integrantes.

V. El papel del G20, la gobernanza global y la Argentina

El Grupo nació en 1999 a raíz de la crisis asiática. Su objetivo inicial era promover un ámbito en el cual las principales economías avanzadas y emergentes pudiesen dialogar a distintos niveles sobre el mejoramiento del sistema financiero. Dichas economías concentran el 90% del PBI mundial y el 80% del comercio internacional. Los países están representados por delegados de los ministerios de Economía, de las cancillerías y de los bancos centrales (Carrera, 2009).¹⁶ Los objetivos exclusivamente financieros y monetarios han evolucionado hacia propósitos más amplios, delicados y ambiciosos, aunque sin descuidar los que impulsaron su creación. Esta evolución no parece haber sido la “decisión” consciente de algún actor en particular. Ha sido el resultado de una dinámica internacional rápida, desconocida y, en ciertos rubros, amenazadora, lo que ha propulsado los cambios.

Técnicamente, el G20 es un organismo multilateral restringido –la membresía no es abierta–, es burocráticamente inorgánico, igualitario y pluralista –no reconoce ni admite incompatibilidades políticas o ideo-

lógicas– y proclama un objetivo final convergente. Todos comparten la voluntad de superar la crisis para lograr la estabilidad y el crecimiento. En cierto modo se parece al Grupo de Río, creado por México para solucionar los conflictos de América Central en la década del 80 y actualmente opera como cohesionante político de América Latina y el Caribe.

El formato del G20 conviene a los países emergentes y, consecuentemente, conviene a la Argentina. En efecto, el pluralismo permite que alternen, sin privilegios, países de distintas dimensiones, sistemas jurídicos y políticos. Ubica a los emergentes junto a países que integran una elite cultural, económica, tecnológica y comercial que rechaza el aislacionismo. Tiene, además, las condiciones para abarcar cuestiones más ambiciosas, empujado por la nueva dinámica internacional y por la intervención de los jefes de Estado y Gobierno en las reuniones “cumbre”. Finalmente, descarta otros grupos más pequeños, menos representativos, que hubieran excluido a la Argentina, y a varios países relevantes (Comité de Organismos Internacionales y G20-CARI, 30-3-2010).

La posición argentina ha sido consistente desde la reunión cumbre de Washington (2008) en el sentido de: a) reformar las instituciones de Bretton Woods; b) otorgar mayor poder de decisión a los emergentes; c) establecer la supervisión entre “pares”; d) acordar menores condicionalidades; e) mantener los estímulos fiscales; f) valorizar las políticas de empleo e incorporación de la Organización del Trabajo a las deliberaciones; g) controlar a las calificadoras de riesgo; h) eliminar los paraísos fiscales; i) apoyar la conclusión de la Ronda de Doha; j) posibilitar el uso de las reservas del Banco Central; k) controlar los “fondos buitres”; y l) regular estrictamente el sistema financiero y la “economía financiera”.

Respecto de la “tasa” Tobin o mecanismos similares que tienen que ver con gravar las transacciones financieras, aunque Argentina las apoyó en el PNUD en 1991, no ha tomado una decisión definitiva hasta el momento, posiblemente para acompañar a Australia, Brasil y Canadá.

En aspectos más específicos, Argentina ha presentado propuestas sobre emisión de derechos especiales de giro, secreto bancario, financiación para proyectos de infraestructura e inversiones extranjeras, moviéndose casi siempre hacia cuestiones más amplias que las estrictamente financieras y monetarias. Otro campo donde el aporte argentino resulta determinante es en lo que hace a los alimentos, evitar la volatilidad de sus precios, la necesidad de incrementar la oferta, la ayuda alimentaria y la agricultura en general.

Al máximo nivel, Argentina ha sido clara en defender sus convicciones. Los discursos de la presidente Cristina Fernández de Kirchner en diversos centros académicos en Nueva York, en la Asamblea General de las Naciones Unidas y, recientemente, en Buenos Aires,¹⁷ demuestran una dirección sin vacilaciones en el sentido de recuperar la acción del Estado en la economía, el rechazo a la política de “ajustes”, la indiferencia hacia el llamado “capitalismo financiero”, la desconfianza hacia el FMI (“... le soltó la mano a la Argentina en el 2001...”) y el apoyo a los estímulos a la demanda para superar la crisis global.

Dicho protagonismo se sustenta en tres factores. El primero es la existencia de reconocidos respaldos académicos, argentinos y extranjeros a favor de este tipo de medidas para atemperar la coyuntura negativa por la que atraviesa la economía global; el segundo es el nuevo contexto internacional y la “reversión” de los términos de intercambio que ha venido manifestándose en los últimos años. Esto se traduce en el hecho de que los países tradicionalmente más amigos de la Argentina –que apoyan sus posiciones en los foros multilaterales– son ahora los que acrecientan su gravitación política y son parte importante de la economía y el comercio mundial. El tercer factor deriva del hecho de que la agenda “grande” del mundo ha girado sobre cinco preocupaciones principales aunque no únicas. Estas son: seguridad, medioambiente, energía, alimentos y recursos naturales.

Cuando los jefes de Estado y de Gobierno del G20 reunidos Washington DC (15 de noviembre de 2008) y en Pittsburg (24 de septiembre de 2009) incluyeron estos temas en sus deliberaciones y en el comunicado final, estaban, en cierto modo, asignando a un grupo reducido de países desarrollados y emergentes del G20 un rol más gravitante. Se trata de aquellos países con aptitudes naturales para enfrentar esa nueva agenda. Por ahora, esos países podrían ser los Estados Unidos, Rusia, Australia, Canadá, Brasil y Argentina, cuyas reservas energéticas, recursos naturales, capacidad para generar alimentos eficientemente y condiciones medioambientales los ubica dentro un marco de responsabilidad mayor.¹⁸

Es decir, hay nuevos elementos objetivos que, sumados a su calificado historial diplomático, identifican a la Argentina, junto con América Latina, como actores importantes en el seno del G20 y necesarios para contribuir al diseño de una futura gobernanza global. Esto podría ser de interés para Europa, en primer lugar por la reconocida familiaridad cultu-

ral, inequívoca en el caso argentino; en segundo lugar, por carecer de tanta disponibilidad de recursos naturales; y en tercer lugar, por la particular capacidad argentina para coordinar posiciones cuando aparecen intereses coincidentes con actores extrarregionales.

Si bien por motivos obvios Argentina, Brasil y México se consultan, también es claro que a Brasil le interesa mantenerse activo en el BRICs, así como para México el NAFTA resulta insoslayable, circunstancias que permiten a la Argentina una libertad de acción significativa hacia países con características y afinidades políticas parecidas como Australia y Canadá y, eventualmente, convertirse en un socio interesante para Europa (Fundación Adenuaer - Cari, 2010, págs. 28, 36).

VI. El G20 y el escenario ampliado

Dada la crisis de los “ejes” que sustentaban la gobernanza global, cabe preguntarse si el G20, puede constituirse –informalmente y hasta que renueven su formato las instituciones existentes– en un lugar idóneo para cambiar ideas sobre la nueva agenda ampliada, que debería contener también la problemática de los derechos humanos y libertades fundamentales. Para empezar, hay que destacar que cuando los jefes de Estado y de Gobierno, desarrollados y emergentes, decidieron debatir en el seno del Grupo asuntos de naturaleza estratégica además de los financieros, es porque tuvieron en cuenta dos circunstancias. Estas son, primero, que todas las cuestiones que afectan al mundo globalizado –políticas, económicas, culturales o sociales– están vinculadas (cabén las preguntas: ¿en cuánto influye en la crisis financiera y de confianza, la falta de capacidad real para definir las intervenciones en Irak, Afganistán, las discusiones con Irán o encaminar la cuestión de Medio Oriente?, ¿en cuánto influye el desempleo?, ¿en cuánto la protesta juvenil?, ¿en cuánto las migraciones motivadas por la pobreza?, ¿qué es “causa” y qué es “efecto”?) y, en segundo término, la constatación de que los organismos ya existentes –como están actualmente configurados– no brindan el escenario ideal para las discusiones y las decisiones obligatorias en razón de los privilegios que todavía detentan algunos países y porque la velocidad de los cambios parece sugerir la necesidad de diálogo y consulta permanente. Esta situación no significa que se deba “empezar de nuevo” ignorando a las Naciones Unidas, que son la fuente

principal de legitimidad y el espacio necesario de encuentro para todos los países. Sin embargo, parece claro que la falta de democracia de las NU podría ser un inconveniente para una vinculación institucional estrecha con el G20. Por otro lado, la voluntad de los jefes de Estado y de Gobierno podría constituir una señal, sobre todo por parte del G7, de que existe un clima favorable para enfoques y reformas más genuinamente democráticas sobre cuya base cabría discutir el futuro de la gobernanza global sin que esto implique “gobierno global”.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas este tema ha sido considerado recientemente. El Presidente de ese órgano ha subrayado el papel imprescindible de la Asamblea General como fuente única de legitimidad, razón por la cual el G20 debería vincularse a la Organización. A su juicio, *global governance* es la manera de organizar el proceso de toma de decisiones entre Estados soberanos y debe basarse en el principio de subsidiariedad (Deiss, 2011). Resulta de interés consignar que ha sido un país occidental, el Reino Unido, el que ha presentado dentro del G20 un primer *paper* sobre este asunto. La iniciativa responde a un pedido formulado por el presidente Sarkozy al primer ministro David Cameron. El documento se refiere al rol del G20 y su legitimidad; la relación de este con los organismos que le sirven de canal para llegar a los países, como el FMI, el Banco Mundial, la OMC, la OIT, la OCDE, etc. y la gobernanza sobre un amplia gama de asuntos como medioambiente, seguridad alimentaria, desarrollo, etc. Se trata de objetivos ciertamente ambiciosos y de particular interés y posibilidades de acción para la Argentina.

Si bien el concepto no ha sido definido, podríamos entender como “gobernanza global” los esfuerzos diplomáticos orientados a obtener consensos entre los distintos actores y sectores de la sociedad internacional sobre temas de naturaleza general mediante el diálogo, la negociación y el compromiso. Para que esto pueda realizarse, habrá que hacer lugar al reclamo de cambios a favor de la igualdad sin privilegios, la inclusión sin condicionamientos y el diálogo que supone la diplomacia, excluyendo, en principio, la amenaza del uso o el uso de la fuerza. Cualquier concepción alejada de estas premisas implicaría un retroceso difícilmente aceptable por los países emergentes, muchos desarrollados y otros factores de poder que, sin ser Estados, influyen crecientemente en el sistema internacional.

VII. Reflexiones finales

Atento la complejidad de los problemas mundiales y su estrecha interrelación, ya se trate de cuestiones políticas, sociales, económicas o de seguridad, no debe sorprender que los jefes de Estado y de Gobierno del G20 hayan expandido su agenda para abarcar temas de orden estratégico como la energía, los alimentos, el medioambiente y el desarrollo, que resultan esenciales para una buena gobernanza mundial. Por la falta de reconocimiento expreso de esa clara e inevitable interrelación es que últimamente se ha definido la crisis financiera también como crisis de confianza y de liderazgo. Esto se debe a la merma de credibilidad en la dirigencia en general, causada por importantes hechos políticos que agudizan la percepción —cierta o errónea, no importa— de que un sector de Occidente, sin perjuicio de su inmensa contribución asistencialista, confunde en estos momentos las prioridades, atiende poco a las preocupaciones cotidianas de su población, no anticipa las crisis regionales contiguas como la revuelta árabe y parece incapacitado de concluir los emprendimientos que asume, aun cuando el costo humanitario, político y económico los hace insostenibles como en Irak, Afganistán y, eventualmente, en Libia (Stiglitz - Bilmes, 2010; Romano, 2011).

Para discutir con franqueza cómo evitar estos verdaderos laberintos es que el G20, por su equilibrio, igualdad y representatividad basada en la dimensión económica y contribución al funcionamiento del sistema internacional, debería constituirse en un primer foro oficioso de gobernanza global. En el mismo sentido, Carlos Alzamora ha sostenido en el artículo citado en la nota 3: "... En ausencia de una propuesta institucional, el G20 cuenta con la visión, el realismo político y la capacidad para emprender e impulsar un proceso de reformas que permita el funcionamiento de una ONU democrática, capaz de asegurar la eficiencia, la racionalidad, el equilibrio y la equidad de la gobernabilidad internacional en beneficio de todos sus Estados miembros...".

Pero si acaso se pensara que no es tan cierta la interrelación de los problemas globales y que la cuestión es solo financiera y no sistémica, y que si aparecen las señales correctas el "mercado" corregirá la crisis ya que las demás falencias no son importantes sino accesorias, la situación se agravará, la gobernanza global se verá postergada y el G20 podría caer en la autocomplacencia y quedar rezagado respecto de los acontecimientos.

Todo esto nos lleva a una pregunta crucial para Occidente: ¿estamos ante el fin de un “ciclo”, como ya se ha visto varias veces en el pasado, o estamos ante el fin de un “sistema”?¹⁹

La respuesta a este interrogante se relaciona directamente con la idea de los “valores”, sin los cuales Occidente pierde su razón de ser. Si estuviésemos ante el fin de un “sistema”, el sentido y la escala de los valores podrían modificarse sustancialmente, con posible riesgo para la gobernanza global. Todo esto debería mover a Europa y a América y demás países con preocupaciones similares a una reflexión profunda y humilde para reencontrarse con un proyecto propio y actualizado de valores, ejemplos y conductas. Solamente así se podrán transmitir ideales susceptibles de conjugarse con los que poseen las otras culturas y el resto del mundo, cuya gravitación aumenta día tras día. En ese proyecto, Europa y América, incluyendo a América Latina y el Caribe, deberían estar estrechamente unidos para que, respaldados por sus creencias comunes y sin fisuras, ayuden a configurar el sistema internacional que amanece y que tiene en el G20 su primer instrumento igualitario y pluralista.

En ese proyecto, ambicioso y necesario para el equilibrio global, Argentina estará siempre dispuesta a participar por ser un país que, desde América Latina, ha podido crear y difundir una cultura verdaderamente universal.

Notas

1. Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Japón, Corea del Sur e Israel.
2. “We the Peoples.....” Doc. A/54/2000.
3. Ver Cristina Fernández de Kirchner, Asamblea General Naciones Unidas, septiembre de 2010: “... ha cambiado el escenario mundial en el cual se firmó la Carta de San Francisco y se creó este Consejo de Seguridad. Este Consejo, con estos miembros permanentes era un Consejo en el cual quienes estaban sentados tenían la posibilidad de provocar un holocausto nuclear. Ese mundo ya no existe, quienes antaño eran enemigos hoy son asociados y amigos. Lo cierto es que aquellos que sí pueden provocar situaciones terribles de conflictividad, tragedias, terrorismo, no están ni estarán nunca sentados en estos sillones y por lo tanto este Consejo de Seguridad ha perdido funcionalidad porque no se compeadece con el escenario, con

el mundo y con los peligros que este mundo encierra. Al contrario, muchas veces el uso y abuso de esa posición dominante es lo que desencadena conflictos que luego no pueden ser reencausados por el propio Consejo y mucho menos por este Organismo...". Las palabras de Cristina Kirchner se apoyan en las corrientes que sostienen que el veto: a) fortaleció la política de "bloques" durante la Guerra Fría demorando la reunificación de Alemania y la democratización de Europa del Este; b) sirvió para la supresión de la disidencias políticas, muchas veces de manera sangrienta; c) estableció la discriminación en el Tratado de No Proliferación Nuclear; d) prolongó el colonialismo; e) prolongó el régimen de apartheid; f) radicalizó al Tercer Mundo; j) impidió que dos candidatos a secretario general de las Naciones Unidas que contaban con muy amplia mayoría fuesen electos (Carlos Ortiz de Rozas en 1972 y Boutros Boutros Ghali en 1997). Para otras opiniones autorizadas sobre la obsolescencia del Consejo de Seguridad con veto y miembros permanentes, ver Carlos Alzamora (2010), "Es hora de democratizar la ONU", *El País*, Madrid, 18 de septiembre de 2010; y Lucio Levi (2011), "Gobernar la globalización", *Archivos del Presente*, Buenos Aires, Núm. 55, septiembre de 2011.

4. Doc. A/59/2005, "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", pág. 48.
5. "Iran Stuns Analysts With Upbeat Iran Report", *The Wall Street Journal*, 4 de agosto de 2011, pág. A11 (probablemente esto se deba a que las sanciones cohesionan políticamente a los países permitiendo que los gobiernos encaren reformas que de otro modo no hubiera sido posible).
6. *Financial Times*, "Brazil warns IMF over Greek Loan", 28 de julio de 2011, pág. 3. Ver también Anders Aslund, "O cambaleante Occidente", "Ha un conflicto de intereses quando o FMI empresta para países da UE", *Valor*, 4 de agosto de 2011.
7. John W. Miller, "WTO Chief Blasts Small Pacts, Says They Hamper Global Opportunities", *The Wall Street Journal*, 21 de julio de 2011. Ver también Peña, Félix, "Aportes para un necesario debate sobre el futuro de la OMC", en *El Cronista*, 4 de agosto de 2011.
8. Cabe preguntar si tiene legitimidad "plena" para el uso continuado de la fuerza una Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptada por el mínimo afirmativo de votos y con la abstención de China, Rusia, Alemania, Brasil y la India.
9. El texto agrega: "... Evitar que cuestiones abordadas en el marco específico del Consejo de Derechos Humanos puedan servir de fundamento a otro tipo de intervenciones..."; en clara alusión a la situación en Libia. Sobre el caso de Libia, ver S/res/1973, 17 de marzo de 2011 y Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, 6498 sesión, 17 de marzo de 2011.

10. Cabe recordar el atentado en Bagdad que cobró la vida de Sergio Vieyra de Mello, representante especial del Secretario General de Naciones Unidas para Irak y 21 otros funcionarios de Naciones Unidas.
11. El Foro de Pensamiento Permanente Argentino Español, creado por iniciativa de los presidentes De la Rúa y Aznar en 2001, incorporó a todas las deliberaciones a jóvenes graduados de las universidades estatales con altos promedios. La experiencia resultó enriquecedora y exitosa.
12. Caminos, Hugo (1986). "The Latin American Contribution to International Law," Proceedings, Eightieth Annual Meeting, The American Society of International Law, Washington, DC, April 1986, pág. 157. Ver también Barberis, Julio A. Barberis (1992). "Les Règles spécifiques du Droit International en Amérique Latine," Martinus Nijhoff Publishers, pág. 139.
13. Ver Resolución 1.514/XV y concordantes, Asamblea General de las Naciones Unidas.
14. Ver Frondizi, Arturo (1962). *La política exterior argentina*, Transición, 1962; y Zabala Ortiz, Miguel Ángel (1967). *El gobierno constitucional y la unidad de América*, Buenos Aires.
15. Ver Alfonsín, Raúl Ricardo (2011), "Derechos humanos y democracia": "... Motivado por un imperativo ético impostergable, la Argentina abrió en 1983, por primera vez en su historia, los cauces jurídicos para que las aberrantes violaciones a los derechos humanos cometidas tanto por el terrorismo subversivo como por el terrorismo de Estado fueran investigadas y juzgadas, sin que eso significara igualar la mayor responsabilidad del Estado... amparado por la impunidad del poder..."; *Nuevos derechos del hombre*, Eudeba, pág. 17.
16. Carrera, Jorge, "El G20, la crisis y el rediseño de la arquitectura financiera internacional"; "Ensayos Económicos"; Bco. Central República Argentina, Nros. 53/54. Los miembros del G20 son: el G8, la Unión Europea además de Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía.
17. Ver discursos de cierre de las Jornadas Monetarias y Bancarias, 2 de julio de 2011, y del acto por el 157° aniversario de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 19 de julio de 2011. Ver también "Declaración de Buenos Aires"; V Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Foro de Cooperación América Latina – Asia del Este (FOCALAE), Buenos Aires, 25 de agosto de 2011.
18. Para más detalles, ver Petrella, Iván, "Pensando la política exterior argentina: un marco en seis enunciados", en *Agenda Internacional*, año 6 Nro. 24, pág. 34.
19. Conversación con el embajador Hugo Gobbi, director del desk G20, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.

Referencias bibliográficas

- ALFONSÍN, RAÚL RICARDO (2011), "Derechos humanos y democracia," *Nuevos derechos del hombre*, Eudeba.
- ALICE, MAURICIO (2002). *La evaluación de la eficacia de la OEA en crisis democráticas en el continente*, Nuevo Hacer.
- ALZAMORA, CARLOS (2010). "Es hora de democratizar la ONU," en *El País*, Madrid, 18 de septiembre de 2010.
- ANDERS ASLUND (2011). "O cambaleante Occidente," "Ha un conflicto de intereses cuando o FMI presta para países da UE," en *Valor*, 4 de agosto de 2011.
- ANNAN, KOFI (1999). *The Question of Intervention*, Statements of the Secretary General, United Nations.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución 1.514/XV y concordantes.
- BAENA SOARES, JOAO CLEMENTE (1994). *Síntesis de una gestión, 1984/1994*, OEA.
- BARBERIS, JULIO A. (1992). *Les Règles spécifiques du Droit International en Amérique Latine*, Martinus Nijhoff Publishers.
- CAMINOS, HUGO (1986). "The Latin American Contribution to International Law," Proceedings, Eightieth Annual Meeting, The American Society of International Law, Washington, DC, Abril 1986.
- _____ (1999). *The Role of the Organizations of American States in the Promotion and Protection of Democratic Governance*, Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers.
- CARRERA, JORGE (2009). "El G20, la crisis y el rediseño de la arquitectura financiera internacional," "Ensayos Económicos," Bco. Central República Argentina, Nros. 53/54.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS (2011). S/res/1973, 17 de marzo de 2011.
- DEISS, JOSEPH (2011). Discurso pronunciado en Seminario Regional "Las N.U. y la gobernanza mundial," CEPAL, Santiago de Chile, 8 de agosto de 2011.
- FINANCIAL TIMES, "Brazil warns IMF over Greek Loan," 28 de julio de 2011.
- FONTANA, ANDRÉS - PEREYRA, DARÍO M. (comps.) (2009). *La OEA y la Agenda Interamericana*, Universidad Nacional de la Matanza, Prometeo.
- FORO DE COOPERACIÓN AMÉRICA LATINA - ASIA DEL ESTE (FOCALAE) (2011). Declaración de Buenos Aires," V Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, 25 de agosto de 2011.
- FRONDIZI, ARTURO (1962). *La política exterior argentina*, Transición.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER - CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI) (2010). *Argentina en el G20. Oportunidades y desafíos en la construcción de la gobernanza global*.
- GHALI, BOUTROS BOUTROS (1999). *Unvanquished*, Random House.

- GOBBI, HUGO - STANCANELLI, NÉSTOR (2010). "La cuarta cumbre del G20. Balance de Gestión", en *Revista de Comercio Exterior e Integración*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- LA NACIÓN (2011). Miércoles 18 de mayo de 2011.
- LANÚS, JUAN ARCHIBALDO (2001). *Aquel apogeo. Política internacional argentina 1910-1939*, Emecé.
- LEVI, LUCIO (2011). "Gobernar la globalización", en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, Núm. 55, septiembre de 2011.
- MILLER, JOHN W. (2011). "WTO Chief Blasts Small Pacts, Says They Hamper Global Opportunities", *The Wall Street Journal*, 21 de julio de 2011.
- NACIONES UNIDAS (2011). Consejo de Seguridad, 6.498 sesión, 17 de marzo de 2011.
- ORTIZ DE ROZAS, CARLOS (2011). *Confidencias diplomáticas*, Aguilar.
- PEÑA, FÉLIX (2011). "Aportes para un necesario debate sobre el futuro de la OMC", en *El Cronista*, 4 de agosto de 2011.
- PÉREZ DE CUELLAR, JAVIER (1997). *Pilgrimage for Peace*, St. Martin's Press.
- PETRELLA, IVÁN. "Pensando la política exterior argentina: un marco en seis enunciados", en *Agenda Internacional*, año 6, Nro. 24, pág. 34.
- RIBEIRO, ALEX, "Empobrecimiento intelectual no FMI", en *Valor*, 24 de junio de 2011.
- ROMANO, SERGIO (2011). "Strana Guerra senza vincitori", en *Corriere della Sera*, 22 de agosto de 2011.
- SOLARI YRIGROYEN, HIPÓLITO (2011). "Alcance de las reservas a los Tratados Internacionales", *Nuevos derechos del hombre*, Eudeba.
- STIGLITZ, JOSEPH E. - BILMES, LINDA J. (2010). "The true cost of the Iraq war: \$3 trillion and beyond", en *The Washington Post*, 5 de septiembre de 2010.
- TAIANA, JORGE (2009). "Hay que transformar los organismos multilaterales de crédito", Buenos Aires, en *El Cronista*, 12 febrero de 2009.
- THE WALL STREET JOURNAL, "Iran Stuns Analysts With Upbeat Iran Report", 4 de agosto de 2011.
- UNITED STATES JOINT FORCES COMMAND (2010). *The Joint Operating Environment*.
- ZABALA ORTIZ, MIGUEL ÁNGEL (1967). *El gobierno constitucional y la unidad de América*, Buenos Aires.
- ZOELICK, ROBERT B. (2011). "¿El fin del Tercer Mundo?", Banco Mundial, 14 de abril de 2011.

RESUMEN

En 1989, con el fin de la Guerra Fría, se inició un período de libertades políticas, sociales, económicas y culturales que generaron un clima de optimismo sin precedentes. Sin embargo, la negativa evolución de los acontecimientos mundiales disipó prontamente ese sentimiento. Los organismos creados después de la Segunda Guerra Mundial evidenciaron falta de adecuación a la nueva realidad. Se demostró también la distinta percepción entre países desarrollados y emergentes sobre cómo implementar la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales. En 1999 se estableció el Grupo de los 20, integrado en pie de igualdad por los principales países desarrollados y en desarrollo para administrar las crisis financieras. Posteriormente se incluyeron asuntos de naturaleza política global identificados en las reuniones cumbre. Por la representatividad de sus miembros y la agilidad de sus procedimientos, el Grupo podría ser un escenario idóneo para rediseñar y actualizar el sistema internacional. Argentina, por su tradición diplomática, recursos y potencial económico, debería ser una pieza importante de ese proyecto.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII – N° 4 - Diciembre, 2011

Brasil: potencia regional con intereses globales

Miriam Gomes Saraiva
Marcelo M. Valença*

Una de las características fundamentales de la política exterior brasileña es su continuidad, rasgo que puede ser atribuido al hecho de que a lo largo de su trayectoria republicana, Brasil concentró la formulación de sus estrategias de política exterior en manos del Palacio de Itamaraty. La estructuración de un cuerpo diplomático organizado y coherente permitió que la política exterior se desarrollara en función de objetivos de largo plazo.

* El autor agradece a la Fundación Carlos Chagas Filho de Apoyo a la Investigación del Estado de Río de Janeiro (FAPERJ) por la beca de posdoctorado que permitió financiar parcialmente la elaboración de este trabajo.

MIRIAM GOMES SARAIVA

Lic. en Historia, Maestría en Relaciones Internacionales (PUC-Rio) y doctorado en Ciencias Políticas (Universidad Complutense de Madrid). Fue *visiting fellow* en el Instituto Universitario Europeo (Florencia). Profesora/investigadora y coordinadora del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado do Rio de Janeiro. Investigadora sobre Productividad del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Desarrolla su trabajo en las áreas de política exterior brasileña, política exterior comparada e integración regional.

MARCELO M. VALENÇA

Dr. en Relaciones Internacionales (PUC-Rio). Investigador recién doctorado y profesor colaborador del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (PPGRI/UERJ). Sus temas de investigación se concentran principalmente en el área de estudios sobre guerra y paz, seguridad internacional y derecho internacional, e involucran temas de economía política en épocas de conflicto armado, gestación de conflictos armados, intervención humanitaria e integración regional.

En virtud de esa institucionalización, la política exterior brasileña presenta algunas especificidades. En primer lugar, sobresale como objetivo central la búsqueda de autonomía del país. Aun cuando esta búsqueda englobe diferentes aspectos y perspectivas de largo plazo,¹ es interpretada como aspiración uniforme. Cabe señalar como otro aspecto central de la política exterior brasileña el deseo de ocupar un lugar destacado en la política internacional. Estos son, a grandes rasgos, los dos ejes alrededor de los cuales giran las estrategias de la política exterior brasileña.

Aun así, y a pesar de los elementos indicativos de continuidad, la política exterior de Brasil también presenta momentos de discontinuidad que para el desarrollo de la visión del mundo que impulsa el país resultan tan importantes como la propia continuidad. Es necesario resaltar, además, que esta discontinuidad, más que un indicador de ruptura con el modelo dominante en función de cambios de régimen o de gobierno, se presenta como un elemento que exacerba la lógica de continuidad. Eventuales cambios adoptados en las estrategias de la política exterior no comprometieron sus directrices generales, sino que reflejaron nuevas posiciones. Los recientes esfuerzos por consolidar el liderazgo brasileño en relación a los países del Sur, por ejemplo, no son considerados contradictorios con el deseo de una mayor proyección internacional y, por el contrario, son vistos como elementos necesarios para alcanzar aquel objetivo.

La presente contribución se sustenta en la premisa de que la reciente actuación de Brasil en dos niveles diferentes de la política —el nivel regional y el nivel global— se condice con su objetivo histórico en política exterior. Mucho se lee sobre un creciente interés de Brasil por convertirse en un importante jugador internacional, principalmente a partir de la década de 2000. Sin embargo, ese deseo por ocupar un mayor espacio político en la arena internacional no es nuevo, aunque aparece de manera más explícita más recientemente y evidencia una intensificación en busca de autonomía y proyección internacional. Lo que hubo fue una readecuación de los paradigmas orientadores de la política exterior brasileña.

Esta contribución defiende la tesis de que la política exterior brasileña siempre buscó consolidar al país como uno de los actores centrales del orden internacional. A través de la exploración histórica de los paradigmas de política exterior, se pone de manifiesto que tanto los paradigmas americanistas como los globalistas fueron determinantes no sólo para la comprensión de la actual actuación política brasileña en el plano internacional,

sino también para explicar y entender por qué el papel de jugador global es importante para el *ethos* y para la continuidad de su política exterior. En ese sentido, y pese a haber introducido cambios en las directivas de sus respectivas políticas exteriores, los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luis Inácio Lula da Silva reafirman esa aseveración. Lo mismo puede decirse del actual gobierno de Dilma Rousseff. En su primer año de gobierno, la política de la actual presidente presenta semejanzas notables con su antecesor y no muestra señales de rupturas significativas.

El argumento presentado se desarrolla en tres secciones. En la primera se presentan los paradigmas americanistas y globalista, localizando su origen y explicando su papel en la construcción de los intereses brasileños. Asimismo, en esta sección se construye la idea de que estos paradigmas representan el deseo brasileño de participación en las cuestiones más relevantes de la política internacional. El americanismo y el globalismo se alternan en la política exterior brasileña hasta el inicio de la década de 1990, cuando sobreviene la crisis de paradigmas.

El análisis promovido en la segunda sección parte de esta crisis. Con la superación de ambos paradigmas surge también la conformación de dos nuevos paradigmas, el institucionalista pragmático y el autonomista en los gobiernos de Cardoso y Lula, respectivamente. Seguidamente, el análisis señala cómo el compromiso de Brasil por un papel más protagónico en el plano internacional se vuelve más visible a partir de ese período. Con todo, esa expectativa mantiene su coherencia con el contexto histórico político, basado en la demanda internacional por una mayor participación del país.²

Finalmente, en su tercera parte, el artículo, reafirmando la idea de continuidad de la política exterior brasileña, señala cómo está construida esta política a partir de varios niveles y cómo el éxito obtenido en cada uno de ellos permite la búsqueda de nuevos espacios de influencia. La participación activa en foros multilaterales, la intervención como mediador de conflictos y disputas y la actuación en la consolidación del orden internacional determinaron que la importancia asumida por Brasil se tradujera en legitimidad política. Esa legitimidad permitió colocar el papel de *player* internacional sobre otra base y garantizar al país un lugar destacado en la política internacional. Se alcanzó un mayor nivel de responsabilidad, presencia y participación en el plano global, consolidándose los objetivos de largo plazo perseguidos por la política exterior brasileña.

I. El desarrollo de una política exterior: los paradigmas americanista y globalista

Dos paradigmas –el americanista y el globalista– marcaron los rumbos de la política exterior brasileña durante el siglo XX, guiando las elecciones políticas del país en su política internacional. Esos paradigmas no sólo constituyeron la forma en la que Brasil encararía la dimensión y el papel a ocupar en la política internacional, sino que también sustentaron la búsqueda de objetivos de largo plazo codiciados por el país, su autonomía y su proyección en el plano internacional.

El americanismo surge hacia finales del siglo XIX y se caracterizó por buscar un acercamiento a Estados Unidos como forma de dotar a Brasil de más recursos de poder en el sistema internacional. Esta alianza, de carácter pragmático, generaría beneficios para ambos países. Estados Unidos ganaba un aliado en América del Sur, reafirmando los preceptos de la doctrina Monroe, en tanto que Brasil reafirmaría su poder político en el continente, acercándose más a los países vecinos y alejando eventuales interferencias con sus intereses. Al mismo tiempo, la política seguida le permitía robustecer su posición en eventuales disputas con países europeos (Pinheiro, 2004, págs. 14-16).

El paradigma americanista sería predominante en las cinco primeras décadas del siglo XX. El ascenso norteamericano en la política internacional contribuyó a su fortalecimiento y a la creencia de que una aproximación a Estados Unidos era la forma más eficiente para Brasil de alcanzar sus objetivos. Ese alineamiento rendiría frutos desde un comienzo. La aproximación permitió, por ejemplo, que Brasil participara en la Conferencia de Paz de París, al final de la Segunda Guerra Mundial, y fuera miembro no permanente en el Consejo de la Sociedad de las Naciones. Estas oportunidades favorecían las pretensiones de Brasil en un orden internacional que, por entonces, se encontraba en proceso de reformulación. El mensaje transmitido era que cuanto mayor fuese la proximidad a la potencia líder de ese momento, tanto más se destacaría Brasil en las relaciones internacionales: “Las dirigencias políticas brasileñas siempre fueron conscientes de la posición protagónica asumida naturalmente por Brasil en el entorno regional inmediato (...) pero también aspiraron, en ciertas etapas, a situar a Brasil en una posición de mayor importancia en el plano internacional” (Almeida, 2007, pág. 11).

De modo semejante, lo actuado en la Segunda Guerra Mundial otorgó al país un diferencial muy significativo en relación con sus rivales regionales. Además, fortaleció la aspiración brasileña de una mayor participación internacional (Pinheiro, 2004). En pocas palabras, en la medida en que el papel político de Estados Unidos aumentaba, Brasil conseguía proyectar su política exterior más allá de los límites continentales. El americanismo fue una elección coherente con la visión de quienes formulaban la política exterior en esa época con el propósito de potenciar las aspiraciones brasileñas de una mayor relevancia en el plan internacional.

Sin embargo, en la década de 1950 el paradigma americanista se vio apremiado por nuevas visiones de política exterior. El fracaso del americanismo del gobierno de Vargas abrió un debate sobre el tema en una coyuntura internacional de ascenso del Tercer Mundo como actor de la política internacional. El globalismo surgió como alternativa que determinaría una revisión del papel brasileño en el mundo en función de los cambios que sobrevinieron en la política internacional.

A partir de una concepción realista del sistema internacional, el globalismo entendía que, en un ambiente anárquico, Brasil debía tratar de satisfacer sus propios intereses sin preocuparse por encontrar un aliado permanente (Soares de Lima, 1994). Según Pinheiro (2004, pág. 34), “las relaciones con Estados Unidos dejaron de verse como moneda de cambio de Brasil, para convertirse en una consecuencia de la propia ampliación de ese poder de negociación”. La diversificación de sus relaciones internacionales permitió a Brasil aumentar el poder de negociación política y económica del país frente a los demás países, incluido Estados Unidos.

El globalismo tuvo como primera manifestación sistemática de política exterior el conjunto de estrategias que sería conocido como Política Exterior Independiente. Eso permitió, a grandes rasgos, que Brasil asumiera una postura de neutralidad en el conflicto Este-Oeste que marcaba la Guerra Fría, a la vez que surgía una nueva dicotomía, esta vez focalizada en el desarrollo entre Norte y Sur. El mundo dejó de interpretarse a través de la dicotomía ideológica predominante. La división del mundo en Norte y Sur planteó un nuevo patrón de relaciones entre los Estados, esta vez basado en escalas de desarrollo socioeconómico, articulando de la manera más conveniente los conjuntos de estrategias adecuados para cada dimensión de la política internacional.

Otra opción en consonancia con el paradigma globalista fue el acercamiento de Brasil a los países del este asiático, así como su postura a favor

de la permanencia de Cuba en la Organización de Estados Americanos (OEA). Si, por un lado, tales elecciones estaban en evidente desacuerdo con los intereses de Estados Unidos (Pinheiro, 2004), por el otro expresaban en forma pragmática y coherente los intereses internacionales brasileños.

En las décadas siguientes, la tensión existente entre el paradigma americanista y el abordaje globalista se hizo perceptible en la política exterior brasileña, incluso durante el período del gobierno militar. Según cuál fuera la perspectiva de los principales formuladores de la política exterior, predominaría uno u otro paradigma. A grandes rasgos, la lógica de ambos indicaba que el acercamiento a actores emergentes o destacados de la política internacional generaría beneficios al país, y que correspondía a los formuladores identificar la mejor estrategia a seguir en función de la visión de mundo de Brasil como su inserción en el sistema internacional.

La búsqueda de autonomía y el interés por afirmarse como un actor relevante en la política internacional llevaron al país a convertirse en un socio confiable en cuanto al cumplimiento de acuerdos y reglas, así como en activo participante en procesos de mantenimiento y restauración del orden (Valença - Ramos, 2004). En la práctica, la opción por un paradigma u otro siempre estuvo relacionada a las estrategias brasileñas de proyectar sus intereses en el plano internacional

II. La crisis de paradigmas y el surgimiento de una nueva orientación

A pesar de su importancia central para la formulación de la política exterior brasileña durante casi un siglo de vida republicana, los paradigmas americanista y globalista entraron en crisis durante el gobierno de Fernando Collor de Mello, a comienzos de la década de 1990 (Pinheiro 2004, pág. 56). Los principios adoptados, inspirados en el pragmatismo responsable de Azeredo da Silveira (Saraiva, 2010, pág. 4), se vieron jaqueados cuando la crisis internacional sistémica, combinada con elecciones políticas y económicas poco felices, hizo que el gobierno desarrollara estrategias de ambos paradigmas, lo que generó contradicciones que comprometieron la posición brasileña en el plano internacional.

Según Soares de Lima (2000), la apertura de la economía iniciada por Collor de Mello incentivó la politización de la política exterior en función

de la distribución desigual de sus costos y beneficios, en cuanto a que la consolidación democrática fomentó debates y preferencias sobre temas de la agenda internacional en la sociedad. Estos dos factores contribuyeron a la internacionalización de la agenda doméstica con la incorporación de esos temas a las preocupaciones de diferentes agentes económicos y de la sociedad civil, desafiaron la formulación tradicional de la política exterior y abrieron espacios para la consolidación de corrientes de pensamiento diferenciadas –e identificadas con sectores políticos distintos– dentro del Palacio Itamaraty.

El encerramiento abrupto del gobierno de Collor proporcionó el espacio necesario para cambios en la orientación de la política exterior brasileña. El deseo por cobrar protagonismo en el plano internacional y autonomía seguían siendo determinantes para la política exterior, aunque sin remitir específicamente a un paradigma u otro.

Esta división en el interior del Palacio Itamaraty, que derivaría en los paradigmas institucionalista pragmático y autonomista, fue más militante de lo se percibió en tiempos de los paradigmas americanista y globalista. En ambos casos se argumentaba que Brasil debía buscar de manera más activa su inserción en la política internacional, celebrando acuerdos y cooperaciones que lo aproximarán a los centros de decisión. Así, en lugar de buscar autonomía a través de la distancia o de la autosuficiencia (Lampreia, 1998), Brasil procuraría consolidar su presencia en la política internacional.

El paradigma institucionalista pragmático marcó los dos mandatos del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y se caracterizó por la preferencia por una apertura económica condicionada y por la mayor importancia a la adhesión a regímenes e instituciones internacionales (Saraiva, 2010). La ruptura con los dos paradigmas anteriores se dio a través de la valorización de los foros multilaterales, donde la colaboración entre los Estados estaba ligada a compromisos que involucraban el mantenimiento del orden internacional y no sólo el alineamiento con un país u otro. Según los constitucionalistas pragmáticos, el desarrollo económico brasileño estaría ligado a la reglamentación de las relaciones internacionales. La inserción internacional del país estaría condicionada a que se compartieran valores con los demás Estados (Saraiva, 2010) y la defensa de estos valores sería responsabilidad de todos.

Así, la preferencia por los foros multilaterales se justificaba por la necesidad de buscar socios entre los Estados defensores de ese orden, como en

un concierto de naciones con discurso homogéneo (Saraiva, 2010, pág. 8). En ese caso, la búsqueda de autonomía –objetivo central de la política exterior brasileña– no entraba en colisión con la construcción de la identidad política brasileña de Estado integrado y participante en el orden internacional y sus instituciones (Lampreia, 1998).

El paradigma institucionalista pragmático estableció también dos esferas de actuación, simultáneas y concurrentes, a las cuales Brasil destinaría sus esfuerzos diplomáticos. Eran ellas: (i) la búsqueda de una mayor proyección internacional y (ii) la construcción del liderazgo regional en América del Sur. Ambas iniciativas fueron elaboradas a lo largo del gobierno de Cardoso, aunque se plasmarían de manera más evidente durante el gobierno siguiente.

Gracias a la apertura facilitada por la implementación de las ideas del paradigma institucionalista pragmático y por la estabilidad económica garantizada por la política económica de Cardoso, el mandato del presidente Lula (2003-2010) pudo avanzar en las pretensiones ya expuestas de consolidar a Brasil como *player* global. Con todo, y aunque mantuvo en general los principios básicos del gobierno de Cardoso (Kingstone - Ponce, 2010; Sorj - Fausto, 2011), Lula impulsó un cambio significativo en el interior del Palacio de Itamaraty, que modificó así la forma de actuar de la política exterior brasileña. Su mandato marcó el cambio de orientación desde el institucionalismo pragmático hacia el paradigma autonomista, que, aunque manteniendo cierta coherencia con el modelo anterior, asumió un carácter más defensivo (Saraiva, 2010).

Hay una evidente discontinuidad en la visión de mundo asumida por los autonomistas y en las estrategias por ellos adoptadas, lo que fue facilitado por el escenario internacional vigente en el primer año de mandato del nuevo presidente (Saraiva, 2011). Gradualmente, se fueron reintroduciendo elementos característicos del desarrollismo y del fortalecimiento de la industrialización con vistas al avance tecnológico en áreas consideradas estratégicas.

La postura revisionista asumida por los autonomistas puso en franca evidencia el objetivo brasileño de ser visto como potencia global. Las esferas de actuación defendidas por los institucionalistas pragmáticos fueron, en la práctica, reforzadas por los autonomistas. Estos entreveían que para las pretensiones brasileñas no sólo era importante el liderazgo regional, sino también el aumento de influencia entre los países del Sur (Saraiva,

2010). Así, la política del gobierno de Lula reflejó esa nueva percepción y los intereses correspondientes.

III. El ascenso de Brasil en la política internacional

El gobierno de Lula encontró un escenario internacional favorable a ese cambio. La multipolarización del poder como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre y la crisis financiera de 2008 abrieron nuevos caminos para la ambición brasileña (Hirst - Soares de Lima - Pinheiro, 2010). En términos generales puede afirmarse que se impulsó una suerte de revisionismo *blando o moderado* en las instituciones internacionales con el propósito de aumentar el impacto de la participación brasileña en la política internacional, sin que eso implicara una ruptura profunda con el orden vigente (Almeida, 2007). La tónica del nuevo gobierno era posicionar a Brasil entre los jugadores más importantes de las relaciones internacionales sin modificar la estructura misma de estas relaciones.

La economía fue una de las áreas en las que este abordaje manifestó ser particularmente eficiente. Los autonomistas, favorables al modelo desarrollista, impulsaban un Estado más fuerte y con un rol más activo en la política industrial. También se manifestó un mayor involucramiento en América del Sur³ y en África. La crisis financiera de 2008, que afectó más fuertemente las economías centrales, abrió un espacio de crecimiento para los llamados BRICs, menos afectados por la emergencia. En ese sentido, la mayor participación del gobierno brasileño en la búsqueda de mercados para las exportaciones nacionales debe ser entendida como una forma de ocupar el vacío dejado por otros Estados en la economía mundial para, de ese modo, reforzar la posición brasileña.

Al igual que los institucionalistas pragmáticos, los autonomistas valoraban una participación más activa en foros multilaterales y el fortalecimiento de esa misma tendencia en el área económica era coincidente con sus intereses. En ese caso, la postura autonomista reavivaba eventuales disputas y desacuerdos con Estados Unidos y países europeos en lo referido a normas de comercio internacional. Sin embargo, esa posición privilegiaba la defensa de los intereses del bloque del Sur, facilitando su representación y situando a Brasil como interlocutor de esos países.

En consecuencia, la “tensión” con Estados Unidos y los países europeos era favorable a un rol más activo de Brasil en la política internacional. Como una mayor participación suya en esos foros fortalecía la posición de los países del Sur en negociaciones multilaterales, Brasil logró conjugar el liderazgo de este bloque con el establecimiento de un intenso diálogo con los países del Norte. Este escenario permitía la construcción de la ambición brasileña de convertirse en una potencia global a la vez que transfería aspectos de legitimidad para que Brasil asumiera el papel de líder regional, otro objetivo de su política exterior.

Cabe destacar que dentro de este contexto, un rasgo distintivo de la política exterior autonomista fue y sigue siendo la búsqueda de liderazgo regional. A partir de una fuerte dosis de influencia personal del presidente Lula en virtud de la importancia asumida por la diplomacia presidencial, y contando con la participación de actores sin vínculos directos con el cuerpo diplomático oficial, la búsqueda de liderazgo regional se desarrolló en dos esferas. La primera involucra a América Latina, en especial a América del Sur, y la segunda a los países del hemisferio sur, con particular interés en África. En ese sentido, la política exterior fue politizada y asumió nuevas prioridades, como bien señalan Hirst, Soares de Lima y Pinheiro (2010, págs. 2-3, 6).

En lo que atañe a la posición brasileña en América del Sur, ésta era considerada como una etapa fundamental para el logro de las aspiraciones brasileñas. Consiguientemente, a partir de 2000, con el gobierno de Cardoso, la atención puesta en el continente comenzó a focalizarse más en la región, hasta llegar a cobrar un vigor creciente durante el gobierno de Lula.

Deben mencionarse aquí dos enfoques. El primero se refiere al papel del Mercosur en la consolidación de la posición brasileña y el segundo involucra una integración menos institucionalizada, basada en acuerdos bilaterales. En ambos casos se promovió una identidad común sudamericana, fortaleciendo las relaciones de Brasil con sus vecinos y aumentando su influencia en la región. La estrategia serviría, a grandes rasgos, para explorar nuevas posibilidades de relacionamiento con otros países del Sur, lo que afectó los patrones de interacción con los países desarrollados.

El Mercosur fue, en sus orígenes, una iniciativa que pretendía estrechar vínculos entre Brasil y Argentina y ordenar las relaciones en función de un patrón cooperativo, creando incentivos para la cooperación económica entre ambos países y el fortalecimiento de la democracia en el Cono

Sur. Luego de los altibajos sufridos en sus casi veinte años de existencia (Malamud, 2005), el bloque experimentó una reconfiguración y avanzó en aspectos importantes en el marco de la política exterior seguida por el gobierno de Lula.

El Mercosur aportó nuevos insumos a la búsqueda brasileña de liderazgo regional. Su estatus de iniciativa de integración regional más exitosa en América del Sur permitió al Mercosur proyectarse más allá de sus fronteras originales y adquirir una dimensión continental a partir del interés demostrado por otros Estados para sumarse al bloque.

Aun cuando con alcance exterior limitado en cuanto a temas de política internacional (Saraiva, 2011), en el campo comercial el Mercosur superó los límites geográficos de América del Sur y unió el bloque a otros socios. En ese sentido, pueden mencionarse los tratados bilaterales/birregionales con India y las negociaciones con la Unión Europea, así como la negociación sobre la creación del ALCA que fueron llevadas adelante por sus países miembros en forma conjunta. Ese comportamiento permitió limitar la influencia norteamericana en la región y la creación del ALCA. En forma similar, también se fue ampliando el carácter de alta política que caracterizaba el proyecto inicial, hasta cobrar una importancia muy notable en los campos cultural y social. Esta ampliación del área de actuación del Mercosur explica, en parte, el éxito relativo del bloque en campos diferentes a las pretensiones y objetivos definidos al momento de su creación.

La política exterior brasileña diseñada en función del paradigma autonomista no limitó la integración sudamericana al modelo institucionalizado del Mercosur. Ya sea porque el fortalecimiento de la economía brasileña y su proyección internacional se dio en el marco de iniciativas brasileñas autónomas, ya sea por el interés de acercarse a otros países, Brasil buscó también celebrar acuerdos bilaterales en la región.⁴

Tales articulaciones no asumieron la dimensión de un regionalismo cerrado, lo que no impidió que hubiera elementos comunes a los diferentes acuerdos. Al no tener compromisos propios de una experiencia de integración económica, la Unasur pudo acomodar diferentes iniciativas subregionales como el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN). Esta semejanza se plasmaba en incentivos a la cooperación técnico-financiera, en la medida en que Brasil desempeñó, en reiteradas oportunidades, el papel de principal pagador de la integración, asumiendo sus costos. A partir de estos presupuestos de cooperación, la articulación de los procesos

de integración regional de baja institucionalización se convertiría en una importante herramienta de influencia y poder brasileños.

El Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDES) financió repetidas veces emprendimientos de infraestructura y cooperación técnica en países vecinos, aunque conducidos por empresas brasileñas. La cooperación e integración regional, a partir de diferentes agencias gubernamentales, estaban ligadas al desarrollo brasileño. En cierto modo, la movilización de esas múltiples agencias del Estado, cada cual con intereses y agendas propias, adecuadamente adaptadas, permitió complementar las líneas de acción del Ministerio de Relaciones Exteriores (Hirst - Soares de Lima - Pinheiro, 2010). Igualmente, el incentivo gubernamental para que las empresas nacionales buscaran actuar en esos proyectos era el reflejo de la visión desarrollista del paradigma autonomista, como ya fuera mencionado.

La Unasur es un ejemplo representativo del patrón de baja institucionalización de la integración en América del Sur. A través de ella, la diplomacia brasileña pretendía construir posiciones comunes con los países vecinos ante situaciones de crisis. Es sobre esas bases que se concibió el principio de “no indiferencia” como una variante del principio internacional de no intervención, dado que abre espacios para que el país se involucre en temas internos en la región si así le es solicitado.

De ese modo, la construcción de liderazgo brasileño en América del Sur debe ser vista a partir de la idea de *soft power*. La demostración de convergencia de intereses con sus vecinos, especialmente en cuestiones políticas y de defensa, inyectó confianza a las relaciones políticas, lo que repercutiría más allá del continente sudamericano.

Esta estrategia sería entendida como la forma más adecuada para un mayor protagonismo internacional de Brasil (Sorj - Fausto, 2011). Opera como un instrumento de política exterior, que caracteriza la búsqueda de intereses nacionales y la ampliación de la esfera de influencia en la región. En pocas palabras, la integración brasileña con la región fue identificada como la mejor estrategia para la inserción internacional. Eso posibilitaría realizar el potencial brasileño de crear un bloque capaz de ejercer una mayor influencia internacional (Saraiva, 2011).

Dos factores políticos complementarios contribuyeron al éxito de la estrategia brasileña en relación con América del Sur. El primero fue la ausencia de políticas claras por parte del gobierno de Barack Obama para América Latina. La política exterior norteamericana estipuló otras prio-

ridades, lo que dejó una suerte de “vacío de influencia” en la región que Brasil procuró ocupar a través de iniciativas de cooperación técnica y construcción de confianza.

Es importante destacar, además, que pese a su mayor involucramiento en cuestiones locales, la actuación brasileña en la política regional no implica una carta blanca ni una aceptación fácil de un liderazgo de Brasil (Hirst - Soares de Lima - Pinheiro, 2010, pág. 9). Ejemplos son la posición renuente de Argentina a reconocer a Brasil como protagonista de cualquier tipo o también países menores que desconfían de la solidaridad brasileña (Almeida, 2007).

El segundo factor fue una mayor aproximación a Europa. Considerados por la diplomacia brasileña como socios importantes en los esfuerzos por reformar el orden internacional, los países europeos vislumbraron en Brasil un garante de estabilidad política y económica en América Latina. Aun cuando sus intereses no eran plenamente convergentes, esa identificación incentivó la firma de un acuerdo de asociación estratégica entre la Unión Europea y Brasil (Saraiva, 2011). Como elemento adicional, el gobierno brasileño buscó acuerdos bilaterales con algunos países europeos en el área de inversión y compra de tecnología, lo que fortaleció la actuación no institucionalizada y diversificó sus asociaciones y alianzas bilaterales.

A partir de estas acciones, el gobierno brasileño planteó como meta principal la reforma de Naciones Unidas y, en esa misma línea, su aceptación como miembro permanente en el Consejo de Seguridad (Hirst - Soares de Lima - Pinheiro, 2010). La estrategia asumida para alcanzar esos objetivos se mostró conducente con los esfuerzos multilaterales que Brasil promovió en la última década. Además de la búsqueda de apoyo entre los miembros permanentes, la diplomacia brasileña buscó acercarse a otros Estados que también ambicionaban una banca, como era el caso de India, Sudáfrica, Alemania y Japón.

Cuando el proyecto no prosperó, surgió como alternativa la participación en foros multilaterales que impactasen de manera relevante en la política internacional, para impedir que el país quedara marginado de los debates y decisiones relevantes: “La participación de Brasil en los foros sobre gobierno global no refleja solamente una política proactiva de constitución de ‘coaliciones de geometría variable’, involucrando algunas naciones emergentes, sino también los límites derivados de la carencia de recursos de poder que pudieran permitir al país una carrera ‘en solitario’ en instancias globales” (Hirst - Soares de Lima - Pinheiro, 2010, pág. 8).

Si bien el respaldo de Brasil a los sistemas internacionales fue dando paso al revisionismo del orden internacional, la inserción multilateral seguía siendo la estrategia central de la diplomacia brasileña. Un hito de ese nuevo patrón de actuación de Brasil deriva de su destacada actuación en la Organización Mundial de Comercio, que originó una acción conjunta con otros países en desarrollo. También podemos citar las negociaciones sobre cambio climático (a través del grupo BASIC) y la discusión en curso sobre cuestiones energéticas.

La creación del G20 comercial es una resultante de esa acción conjunta. Con él, Brasil consiguió un significativo instrumento para consolidar sus aspiraciones. Un caso representativo de la actuación brasileña es la vinculación de la Ronda Doha a las negociaciones agrícolas, que no sólo subordinó los avances en la discusión a los intereses del Sur, sino que también instaló a Brasil como interlocutor directo del Grupo. Tal como ocurriera en la dimensión regional, donde se pretendía construir una identidad sudamericana, también la construcción del rol de mediador entre el Norte y el Sur fue una forma de consolidar una identidad colectiva de ese “nuevo” grupo.

Con esa alianza fue posible desarrollar otras arenas de discusión junto con los países del Sur. Un ejemplo es el Foro de Diálogo Trilateral IBSA, que incluye a India y Sudáfrica. La diplomacia brasileña identificó estos dos países como socios en un posible esfuerzo de reformulación del orden internacional y entendió que una aproximación a ellos garantizaba al Brasil fuerza y proyección. A grandes rasgos, su proyecto inicial se remite al desarrollo de estrategias de cooperación tecnológica, más allá del debate sobre la actuación de Naciones Unidas y el papel de los países en desarrollo en el orden internacional.

Una iniciativa similar, aunque más reciente, fue la inclusión de Brasil en el grupo de los llamados BRICs. Este foro, articulado a partir de la invitación reiteradamente formulada a Brasil para unirse junto con otros emergentes al G7 + Rusia y al proceso de reformulación del G20 financiero, consolidó aún más la actuación internacional de Brasil, legitimando y reconociendo su importancia. Al igual que el IBSA, la interacción de los BRICs privilegió estrategias de cooperación tecnológica y acciones de naturaleza conjunta en los foros multilaterales.

Iniciativas de este tipo impulsaron la llamada “Alianza Sur-Sur”, un término que no sólo refleja el propósito de la cooperación, sino también

los países involucrados y la naturaleza de la asociación. Al sumarse a los países destacados en la política internacional, Brasil consolidaba los dos propósitos básicos de su política exterior, esto es, construía, a través de la diversificación de sus aliados, su autonomía de cara al sistema internacional y reivindicaba su dimensión de potencia global.

La diplomacia brasileña aprovechó este espacio y el impacto generado y buscó nuevas oportunidades para promover sus intereses. En el caso de los BRICs, uno de los temas principales es la reforma de las instituciones financieras internacionales, lo que guarda relación directa con las aspiraciones autonomistas detalladas anteriormente. La cumbre de los BRICs permitió también realizar las aspiraciones desarrollistas al propiciar el intercambio tecnológico entre los involucrados, el aumento del comercio y el ordenamiento del flujo de capitales entre los cuatro Estados para evitar su dependencia de los países del Norte.

El fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur permitió a Brasil sumar socios, considerados de menor relevancia política internacional, e incluirlos en una estrategia más global. Esta iniciativa daba consistencia a la lucha de Brasil por el liderazgo y lo convertía en el interlocutor legítimo de los países del Sur.

En ese sentido, es de especial importancia el acercamiento a los países africanos en una estrategia que conjugaba elementos de cooperación técnica y financiera con el principio de la “no indiferencia”. El contacto establecido generó oportunidades a empresas brasileñas en las áreas de energía y desarrollo, especialmente en relación con el petróleo y con la construcción de obras de infraestructura en los países africanos. Contrariamente a la idea de integración no institucionalizada aplicada a América del Sur, la mayor presencia brasileña en la región creó mecanismos institucionales, como la Cumbre América del Sur-África y la Cumbre América del Sur-Oriente Medio (Saraiva, 2011).

Es importante destacar que el gobierno de Lula se basó en conquistas de su antecesor para emprender el proyecto de política exterior autonomista. Con todo, su actuación internacional fue más destacada que la de Fernando Henrique Cardoso, principalmente por el papel asumido por la diplomacia presidencial. La combinación de una estrategia dirigida a América del Sur con actuaciones en los planos Sur-Sur y Norte-Sur fue vital para la proyección de Brasil tanto como actor regional como global.

IV. Expectativas cifradas en el gobierno de Dilma Rousseff

El gobierno de Dilma Rousseff, aún en su primer año, promete seguir estos mismos pasos. Pese a algunos pequeños ajustes en el rumbo (Vigevani - Cepaluni, 2007), se transparenta cierto grado de continuidad. Si bien no cuenta con la misma participación del PT en la formulación de la política exterior, el ideario desarrollista se mantiene, así como la postura ante las instituciones multilaterales.

La continuidad también se manifiesta en el discurso diplomático, considerando que los autonomistas han mantenido su posición en el Ministerio de Relaciones Exteriores. De manera semejante, la ampliación del número de agencias de gobierno que participan de las estrategias de política exterior y el diálogo establecido entre los actores empresariales y el gobierno pueden ser entendidos como un nuevo impulso a la política iniciada durante el gobierno de Lula. El protagonismo internacional se percibe como importante, pero la Presidente parece prestar también mucha atención al plano doméstico, tal vez más que su antecesor.

Sin embargo, ninguna de estas diferencias altera el rumbo del país. Un elemento diferenciador notable es la menor actuación de la diplomacia presidencial, que determinó que la presidencia cediera una parte de su influencia en términos diplomáticos, en la medida en que la Presidente asume un carácter más pragmático, diluyéndose un tanto el toque político propio del gobierno de Lula. A modo de ajuste de la política exterior, Dilma Rousseff ya introdujo cambios en las relaciones con Estados Unidos y Argentina, además de establecer un rumbo más consistente en cuestiones de derechos humanos (Saraiva, 2011).

Cabe destacar, asimismo, que el gobierno de Dilma plantea aspiraciones de liderazgo más amplias que sus dos antecesores. En su momento, América del Sur fue un espacio natural de crecimiento en dirección al plano internacional, en tanto que el actual gobierno señala la construcción de liderazgo también en dirección al continente africano con el propósito de consolidar definitivamente el papel brasileño como líder de los países del Sur. En lugar de posicionarse como un representante, el gobierno de Dilma ambiciona una actuación más focalizada, para lo cual emplea los recursos *soft power* desarrollados durante el gobierno de Lula.

V. Conclusión

A lo largo del artículo quedó demostrado que a pesar de cierta tensión entre continuidad y discontinuidad a lo largo de los siglos XX y XXI, la política exterior brasileña presenta como rasgo distintivo la persecución de dos objetivos constantes que guían su estrategia política y los paradigmas orientadores de su actuación internacional: el deseo de autonomía y la proyección al plano internacional. Ambos objetivos fueron analizados aquí con el propósito de ilustrar las ambiciones brasileñas en cuanto a una actuación global más destacada, procurando demostrar su coherencia a lo largo de diferentes gobiernos, regímenes y elecciones.

En el caso de la autonomía, ésta tuvo diferentes interpretaciones a lo largo de este período, conforme a los intereses y percepciones de quienes fueron los encargados de formular las políticas en sus diferentes etapas. Ya sea a través del alineamiento con las grandes potencias internacionales o, como más recientemente, a través de la integración multilateral, la búsqueda de autonomía caracteriza la aspiración brasileña de desarrollar una política exterior guiada por los intereses nacionales y la voluntad de alcanzar protagonismo internacional.

Esta voluntad de protagonismo representa, a su vez, la ambición y el *ethos* brasileño de ocupar un lugar destacado en la política internacional. La voluntad de participar en los grandes círculos políticos es perceptible desde el inicio de su período republicano, siendo la Conferencia de París, celebrada en 1918, apenas uno de los ejemplos que pueden ser aducidos.

Es importante destacar, además, que la visibilidad brasileña en el plano internacional fue más notoria durante el gobierno de Lula, aunque no se limitó únicamente a ese período. Tal como quedara demostrado, las estrategias desarrolladas durante este gobierno reforzaron considerablemente la intervención de Brasil en el plano internacional, en un esfuerzo concurrente por afianzar su liderazgo regional y proyectar el país al plano global. Estas iniciativas evidencian la continuidad en relación con los objetivos de la política exterior brasileña a partir de sus dos paradigmas originales, pero también ponen de manifiesto una ruptura en la forma en que se busca alcanzar esos objetivos. Se percibe un involucramiento más activo en relación con la inserción brasileña y el ambicionado proyecto revisionista.

También queda clara una continuidad en relación con la estrategia desarrollada –y posibilitada– por el gobierno de Cardoso, aunque los meca-

nismos de acción sean diferentes. La presencia de Cardoso entre los líderes mundiales generó una aceptación de Brasil que facilitó al gobierno de Lula llevar adelante sus proyectos (Almeida, 2007). De este modo, las dos últimas décadas fueron particularmente favorables a la presencia de Brasil en la política internacional y, consiguientemente, a alcanzar los dos objetivos de largo plazo perseguidos por el país.

En ese sentido, las elecciones efectuadas en relación con el área de influencia del país –extendiendo el alcance de su política exterior a América del Sur, al bloque Sur y al diálogo con los países del Norte– están ligadas al éxito obtenido en la dimensión anterior. En otras palabras, la proyección y el alcance de sus objetivos globales se mostraron estrechamente conectados al aumento progresivo de su influencia en las regiones “más próximas”. El éxito, aunque relativo, obtenido en América del Sur, favoreció las aspiraciones de ampliar el área de influencia hacia el hemisferio Sur y, a partir de ahí, hacia una esfera global. En la medida en que los espacios políticos se mostraron más favorables a su proyección, la diplomacia brasileña consolidó alianzas y cooperaciones que favorecieron una revisión del orden conforme con sus intereses.

El compromiso en foros multilaterales, la participación en la construcción y legitimación de un orden internacional más justo para los países del Sur, así como la participación activa en temas sensibles de la política internacional, fueron fundamentales para el cambio operado en la forma en que es visto Brasil. El país no sólo pasó a comportarse como potencia, sino que también comenzó a ser considerado y respetado como tal, rodeando su actuación de un aura de legitimidad política.

En función de esa legitimidad, Brasil asumió el papel de jugador internacional a partir de una dimensión de poder que excedía la mera coerción. Esta actuación permitió su presencia en diferentes frentes y le brindó acceso a diferentes audiencias. En este caso, el *soft power* constituyó una dimensión importante de la política exterior brasileña y ayudó al país a resguardar sus propios intereses y a construir una participación más permanente en la política internacional.

Además, el blindaje doméstico que significaron los avances obtenidos en las décadas de 1990 y 2000, principalmente en los campos social y económico, otorgaron al país credibilidad para una actuación más estable en relación con los países en desarrollo y desarrollados. La visión europea de Brasil es un ejemplo: incluso considerando conflictos de intereses, Brasil

fue percibido como socio estable y seguro por parte de ese bloque. Otro tanto puede afirmarse con respecto a Estados Unidos: aun si Brasil ya no es el socio privilegiado en su anterior interpretación, sigue siendo un socio importante para el orden internacional.

De este modo, ese progresivo avance en el papel del país en las relaciones internacionales es producto de la continuidad de la política exterior brasileña. Aun cuando con pesos diferentes, los dos últimos presidentes, Fernando Henrique Cardoso y Lula, comparten la responsabilidad por la construcción del actual estatus de Brasil que, según parece, será mantenido y profundizado por el gobierno de Dilma Rousseff.

Notas

1. Es importante destacar que la búsqueda de autonomía –así como el propio entendimiento de lo que constituye autonomía– es pensada a partir del contexto internacional, de la estrategia nacional de desarrollo y de los cálculos que realizan quienes formulan la política exterior conforme a sus percepciones políticas y las visiones de aquello que constituye el interés nacional por encima de la coyuntura internacional. Los investigadores especializados en la temática emplean clasificaciones como autonomía vs. exterior, autonomía para la participación, autonomía para la integración o también autonomía para la diversificación.
2. En una entrevista concedida al diario *O Globo* el 7 de agosto de 2011, el canciller Antonio Patriota afirma que la reciente actuación de Brasil en la política internacional proporcionó un mayor espacio para nuevas acciones, especialmente después del gobierno de Lula (entrevista disponible en <http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2011/08/07/antonio-patriota-sob-comando-da-cacica-dilma-925078771.asp>, acceso el 8 de agosto de 2011).
3. La preocupación del gobierno de Lula respecto de América del Sur sustituyó las ambiciones que antes existían respecto de América Latina, en continuidad con la postura de la diplomacia brasileña desde la década de 1990 (Almeida, 2007).
4. Como resultado, la articulación multilateral que Brasil desarrolla no cuenta con el apoyo de aquel país, aunque el mantenimiento de la cooperación con Argentina sea vital para el proyecto brasileño de liderazgo regional. De este modo, aun cuando el Mercosur no tenga prioridad en la política exterior de Lula –así como en la de Dilma a partir de 2011–, su defensa es una política de Estado.

Referencias bibliográficas

- ALMEIDA, PAULO ROBERTO DE (2007). "O Brasil como Ator Regional e como Emergente Global: estratégias de política externa e impactos na nova ordem internacional"; en *Cena Internacional*, Vol. 9, Nro.1, 2007, págs. 7-36.
- GOMES SARAIVA, MIRIAM (2010). *A Política Externa Brasileira do Governo Lula: idéias e mudanças*, trabajo presentado em el 34º Encuentro Anual de Anpocs, Caxambu, octubre de 2010.
- HIRST, MONICA - SOARES DE LIMA, MARIA REGINA - PINHEIRO, LETICIA (2010). "A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios"; en *Análise de Conjuntura OPSA*, Nro. 12, Río de Janeiro, diciembre de 2010.
- KINGSTONE, PETER R. - PONCE, ALDO F. (2010). "From Cardoso to Lula: the triumph of pragmatism in Brasil"; en Weyland, Kurt et al. (ed.), *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*, New York, Cambridge University Press.
- LAMPREIA, LUIS FELIPE (1998). "A Política Exterior de Fernando Henrique Cardoso"; en *Revista Brasileira de Política Internacional*, año 41, Nro. 2, Brasília, págs. 5-17.
- MALAMUD, ANDRÉS (2005). "Mercosur Turns 15: between rising rhetoric and declining achievement"; en *Cambridge Review of International Studies*, Vol. 18, Nro. 3, págs. 421-436.
- PEIXOTO, ANTONIO CARLOS (1980). "La montée en Puissance du Brésil: concepts et réalités"; en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 30, Nro. 2.
- PINHEIRO, LETÍCIA (2004). *Política Externa Brasileira (1889-2002)*, Río de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- ____ (2011). *Estratégias e Parcerias Brasileiras na Ordem Global em Transformação*, trabajo presentado en el *Primer Foro de Diálogo con Brasil - "O Brasil na Nova Ordem Global"*, German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo.
- SOARES DE LIMA, MARIA REGINA (1994). "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña"; en *América Latina Internacional*, Vol. 1, Nro. 2, págs. 27-46.
- ____ (2000). "Instituições Democráticas e Política Exterior"; en *Contexto Internacional*, Vol. 22, Nro. 2, págs. 265-303.
- SORJ, BERNARDO - FAUSTO, SERGIO (2011). *El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas*. Plataforma Democrática, julio de 2011, Plataforma Democrática. (Working Paper Nro. 1).
- VALENÇA, MARCELO M. - RAMOS, PAULO GONTIJO O., (2004). "A Questão Nuclear nas Relações Brasil-Estados Unidos"; en *IRI-Textos*, n. 26, Río de Janeiro, 26 pag.
- VIGEVANI, TULLO - CEPALUNI, GABRIEL (2007). "A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação"; en *Contexto Internacional*, Vol. 29, Nro. 2, págs. 293-335.

RESUMEN

Se hace hincapié en la mayor visibilidad de Brasil en la política internacional, que es atribuida fundamentalmente a la persecución de dos objetivos de largo plazo de la política exterior brasileña en forma casi permanente: búsqueda de autonomía y mayor protagonismo en el plano internacional. El argumento se sustenta en el análisis histórico de los paradigmas americanista y globalista, así como su revisión a partir de los paradigmas institucionalista pragmático y autonomista. Estos marcos de referencia permiten afirmar que la continuidad de la política exterior brasileña y el desarrollo de estrategias específicas para alcanzar dichos objetivos se mantienen en forma coherente a través del tiempo y sin perjuicio de alternancias de gobierno y de régimen.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII – N° 4 - Diciembre, 2011

Geopolítica de Chávez: la globalización y el imperio

Edmundo González Urrutia

I. Antecedentes ideológicos

La actuación internacional de Venezuela durante los años de gobierno de Hugo Chávez no puede prescindir de un repaso de los antecedentes político-ideológicos del líder de la llamada “Revolución Bolivariana”. Sólo así podrá entenderse cabalmente la visión geopolítica en las que se inscribe la mayoría de sus decisiones y actuaciones en el frente internacional, al igual que en el plano doméstico.

Tal historial se remonta a los orígenes mismos del concepto de revolución cívico-militar que inspiró a los oficiales de las fuerzas armadas que a comienzos de los años sesenta mantuvieron en jaque la naciente democracia venezolana, que tuvo como expresiones más violentas los alzamientos militares de Carúpano y Puerto Cabello de 1962.

EDMUNDO GONZÁLEZ URRUTIA

Internacionalista (Universidad Central de Venezuela). MA International Affairs American University Washington D.C. Diplomático de carrera. Fue embajador de Venezuela en Argentina y Argelia, director general de Política Internacional, director del Comité de Coordinación y Planificación Estratégica. Ha dictado numerosas conferencias y seminarios internacionales en Venezuela y en el exterior sobre temas de política exterior, gobernabilidad, seguridad regional y geopolítica. Autor de varias publicaciones, entre otras, *Reforma y política exterior en Venezuela* y *Los valores éticos de la democracia*. Actualmente es consultor internacional, director principal del Centro de Análisis Diplomático y Estratégico (CADE) e integrante del Equipo de Enlace Internacional de la Mesa de la Unidad Democrática.

Desde mediados de esa década, los grupos guerrilleros que se embarcaron en la lucha armada manejan el concepto de “bolivarianismo revolucionario” como elemento doctrinario. No es por azar que a partir de los años setenta, algunos dirigentes de la guerrilla como Alí Rodríguez, hoy una de las figuras emblemáticas del oficialismo, quien ha ocupado destacadas funciones como ministro de Energía, presidente de PDVSA y embajador en La Habana, desarrollaran la tesis marxista de “la renta del suelo en el ámbito del petróleo”, que compartieran las inspiraciones ideológicas del indigenismo y que se planteara la emancipación continental latinoamericana caribeña, en oposición a los Estados Unidos, como reivindicación filosófica de la noción de “la patria grande” que sostuvo Simón Bolívar (Garrido, 2007).

El pensamiento político de Hugo Chávez está impregnado, desde entonces, de esa doctrina del bolivarianismo revolucionario, del indigenismo, de la utilización del petróleo como arma geopolítica y la construcción de una nueva sociedad ajena a los valores capitalistas occidentales. Así quedó plasmado en el documento “Proyecto Nacional Simón Bolívar”, que constituyó su primera plataforma ideológico-programática para la toma del poder, la cual elaboró desde la prisión donde estuvo recluido tras el fracasado golpe de Estado que encabezó en febrero de 1992.

Si bien dicho texto no planteaba la vía del socialismo, las ideas en torno a la fusión cívico-militar, el nuevo modelo de desarrollo hacia una sociedad creativa y solidaria y, en suma, una serie de objetivos políticos, culturales y sociales, sitúan este documento como uno de los antecedentes filosófico-doctrinarios del proceso revolucionario.

Dicho programa establecía que la toma del poder se realizaría en dos etapas: una primera de transición y otra donde se pondría en marcha el Proyecto Nacional Simón Bolívar. Entre ambas se consumirían unos 20 años “a partir de la toma efectiva del poder”. Así, varios investigadores coinciden en afirmar que ya en sus años de adolescente, aun antes de ingresar a la academia militar, Chávez pertenecía a un movimiento estudiantil marxista y por varios años, hasta la insurrección militar de 1992, mantuvo estrechos vínculos con dirigentes políticos de la izquierda. Otros sostienen que Chávez se apartó de la izquierda insurreccional porque no encontraba cómo incluirlos dentro de su proyecto, en el cual predominaba la impronta militarista y golpista.

La opinión de algunos analistas según la cual Chávez parecía convencido sobre la necesidad de llevar adelante una “revolución” en Venezuela

respondía más a su carácter mesiánico que a una concepción política estructurada. En realidad, carecía de un programa coherente y de una visión clara acerca del rumbo a seguir una vez en el poder (Romero, 2001).

Esas mismas contradicciones se evidenciarán durante su carrera militar, donde se revela como un dirigente de imprecisiones ideológicas que considera que el modelo de democracia liberal capitalista ha fracasado tanto como ha fracasado el paradigma de la sociedad comunista sin clases. Aun así, Chávez reiteradamente ha definido su proyecto político como “revolucionario”: un cambio radical, total, de un modelo y de una sociedad.

Es en esos tiempos que Chávez diseña lo que llamó el “árbol de las tres raíces”, tesis basada en las ideas de Simón Bolívar, Simón Rodríguez –maestro del Libertador– y Ezequiel Zamora –héroe de la Guerra Federal. Este texto es el marco conceptual que utiliza Chávez a lo largo de su carrera militar para cooptar seguidores dentro de las fuerzas armadas, con quienes ejecuta el fallido golpe de Estado de 1992.

Si bien Chávez fracasó militarmente, este hecho fue un punto de inflexión que lo lanza a la palestra pública. La sociedad venezolana de entonces, influenciada por un exacerbado discurso “anti-política”, vio su asonada con simpatía, lo que generó a futuro una expectativa de esperanza.

En su camino al poder, y ya como figura política, el pensamiento de Hugo Chávez se nutre de nuevos mentores ideológicos, de quienes adopta las ideas que servirán de base para su proyecto. Ellos fueron: el argentino Norberto Ceresole, el sociólogo de origen alemán Heinz Dieterich Steffan, la chilena Marta Harnecker y el marxista húngaro Istvan Meszaros.

Con el primero establece una estrecha relación al salir de prisión en el año 94. Se trataba de un oscuro y poco conocido personaje de extracción fascista, especialista en temas militares y geopolíticos, de quien adoptó la tesis de impulsar un mundo multipolar y el enfrentamiento con los Estados Unidos. Autor del libro *Caudillo, ejército y pueblo*, fue la inspiración estratégica de Chávez para la consolidarse en el poder.

Del segundo acogió el concepto del “socialismo del siglo XXI”, que ha servido de modelo para impulsar las alianzas en el plano internacional. Marta Harnecker por varios años fue muy influyente entre el grupo de asesores internacionales de Chávez. Autora de varios libros que han servido para la formación ideológica de los cuadros de la revolución, fue promotora de varios encuentros internacionales realizados en Venezuela y fungió como vocera internacional para la difusión de los logros sociales de

la revolución bolivariana. Hoy en día está alejada de los círculos de poder por diferencias conceptuales.

Por supuesto que en el gobierno de Hugo Chávez sobresale la imprevista de Fidel Castro, quien jugó un papel fundamental durante la crisis 2002-2004 y garantizó el triunfo del referéndum revocatorio de ese año. A partir de ese evento, la llamada Revolución Bolivariana avanza aceleradamente hacia la consolidación del poder y la implantación del modelo socialista en Venezuela. La notoria presencia de personal cubano en los ámbitos de inteligencia, defensa, registros públicos, notarías, cedulação, administración de puertos, entre otros, será un punto de inflexión en la llamada “Revolución Bolivariana”.

En el actual contexto geopolítico regional juegan un papel de primer orden las estrechas vinculaciones construidas con el gobierno cubano, que de manera gradual y progresiva se han traducido en una ostensible presencia en distintos ámbitos de la gestión pública, incluyendo áreas sensibles para la seguridad del Estado venezolano. Esa relación estratégica, definida por las autoridades venezolanas como un nuevo “eje de poder”, apuntalará la proyección continental del proyecto chavista a través de variados esquemas de penetración ideológica.

El Convenio de Cooperación Cuba-Venezuela, suscrito en Caracas en noviembre del año 2000 en ocasión de la visita de Fidel Castro, sentó las bases para el desarrollo de una estrecha colaboración entre ambos gobiernos, mediante el cual Venezuela suministra a la isla alrededor de 100.000 barriles diarios de petróleo, más del doble de su consumo, financiados a 25 años con tasas de interés preferenciales. Según expertos petroleros, los 10 años de dicho convenio han costado a Venezuela unos US\$12.200 millones y sus términos financieros son extremadamente favorables para La Habana. No hay expresión más reveladora de esta alianza que la declaración de Raúl Castro cuando visitó Caracas en abril de 2010, oportunidad en la que se renovó el Convenio de Cooperación, cuando manifestó: “Cada vez crece más la hermandad entre Venezuela y Cuba, que cada día son la misma cosa”.

El imaginario geopolítico de Hugo Chávez se nutre, pues, de esas coordenadas que pretendiendo desconocer los tiempos de la globalización, asumen la política de expansión y penetración continental como si fueran los tiempos de la confrontación ideológica de bloques.

Ese mismo ideario ha impulsado a Chávez a cultivar sus llamadas “alianzas estratégicas” con gobiernos como Irán, Rusia, Bielorrusia y Libia,

que constituyen coaliciones cuyos propósitos son ajenos a la tradición democrática y pacifista de Venezuela. Tales alianzas, construidas básicamente con los recursos financieros de Venezuela, bien a través de compras millonarias de equipos bélicos u otros proyectos de “cooperación”, sólo persiguen fortalecer la retórica antiestadounidense y antiglobalizadora con la que está impregnado el discurso oficial en su empeño por mostrarse al mundo como el nuevo “Hegemón” antioccidental.

II. El discurso contestatario

Si bien hemos sostenido en los primeros párrafos de este artículo que los vínculos de Chávez con el pensamiento marxista se remontan a la década del 70, en realidad la impronta socialista se advierte con más claridad a mediados de los años 2000, cuando se proclamó abanderado del “socialismo del siglo XXI” y tomó forma en el proyecto de reforma constitucional que fue rechazado por los venezolanos en 2007. En realidad, todo parece indicar que la influencia de Fidel Castro fue clave para que Chávez asumiera el socialismo y, más tarde, a comienzos de 2010, se declarase marxista. Es a partir de entonces cuando en sus arengas se incluyen citas de Lenin, exhorta a sus seguidores a leer *El capital* y recita repetidas veces el camino del socialismo como la solución de los problemas, al tiempo que proclama el fin del capitalismo y del modelo neoliberal de la economía.

Desde entonces, sus alocuciones perfilan con mayor claridad esa visión antiimperialista de las relaciones internacionales en términos no sólo del lenguaje, sino en los planteamientos e ideas en torno a la rivalidad entre el centro y la periferia, en la lucha antiimperialista, el desarrollo endógeno, el fortalecimiento del papel del Estado como instrumento central de desarrollo y de la profundización de los cambios para instaurar el modelo del Estado socialista y comunal.

También es conveniente señalar algunas variables del contexto internacional con las que se encontraría la diplomacia impulsada por Chávez: la creciente presencia de nuevos actores mundiales en la escena latinoamericana, léase China; el ocaso del “Consenso de Washington” y de la propuesta ALCA como expresiones de la pérdida de preponderancia de Estados Unidos en la escena mundial, las nuevas prioridades en la agenda de política exterior de Washington.

En uno de sus más controversiales discursos, pronunciado en ocasión de la Asamblea General de la ONU en el año 2006, dijo "... la más grande amenaza que se cierne sobre nuestro planeta, la pretensión hegemónica del imperialismo norteamericano, pone en riesgo la supervivencia misma de la especie humana". Semejante afirmación estuvo completada con expresiones hacia "el tirano", "el dictador imperialista", con las que solía calificar al entonces presidente George W. Bush.

Sus posturas contra los Estados Unidos lo llevaron a impulsar una campaña para promover una nueva institucionalidad hemisférica, la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), orientada al debilitamiento de la OEA como el actor principal de la escena interamericana. Dicha instancia regional, que ha sido planteada como una OEA sin Estados Unidos y Canadá, tomó impulso en la reunión del Grupo de Río celebrada en Cancún, México, en febrero de 2010.

En otro orden, a comienzos de su gobierno intentó que las relaciones con Washington discurrieran en términos relativamente normales, pero gradualmente comenzaron a revelarse antagónicas. En círculos de Washington, su figura fue siempre vista con desconfianza y tal vez por ello nunca logró una invitación oficial a la Casa Blanca, práctica regular para los gobernantes latinoamericanos. En rigor, las ventas de crudo a los Estados Unidos, que se situaban en alrededor de los 1.600 millones de barriles diarios, se redujeron a aproximadamente 1.000 millones para 2010. No ha ocurrido lo mismo con el intercambio comercial, ya que las importaciones de productos estadounidenses ocupan los primeros lugares como fuente de nuestros aprovisionamientos.

III. Reacomodo del tablero regional

El triunfo de Hugo Chávez en el referéndum revocatorio de agosto de 2004 significó un punto de inflexión que fue interpretado como un "mandato popular" para avanzar en la profundización del proceso revolucionario. A partir de ese momento se adelanta una estrategia radical que significa no sólo el quiebre de los principios que orientaron la política exterior del Estado venezolano, sino el desarrollo de una estrategia de expansión continental del modelo político bolivariano.

El altisonante discurso de Chávez contra el gobierno del ex presidente Bush fue sumando adhesiones en una región que históricamente ha esta-

do marcada por desencuentros con los Estados Unidos. Sin embargo, tal estrategia, desarrollada y apoyada en los cuantiosos recursos financieros de la renta petrolera venezolana, ha venido perdiendo aliento en los últimos años. Ya no es el líder continental que una vez se imaginó, aun cuando no debe ser subestimado del todo.

Desde 2004, Chávez se embarcó en una campaña para impulsar importantes transformaciones geopolíticas en la escena internacional. Apuntalado por recursos financieros, desplegó una estrategia de alto perfil político que dio sustancia a varias de las iniciativas: Petrosur, PetroCaribe, PetroAndina, TeleSur, el Banco del Sur y el Gran Gasoducto del Sur. Todas estas iniciativas debían articular la proyección del modelo chavista en el hemisferio.

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013, Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista, se señala que: “La construcción de un mundo multipolar implica la creación de nuevos polos de poder que representen el quiebre de la hegemonía del imperialismo norteamericano... Se contempla el desarrollo de una estrategia mundial de formación política sobre el contenido, objetivos y logros de la Revolución Bolivariana, dirigida a los movimientos sociales, investigadores, académicos y a todos aquellos aliados políticos que puedan colaborar con la creación de círculos formativos alrededor de las embajadas, creando las estrategias necesarias para la movilización de masas en apoyo al proceso revolucionario...”. De esta forma, la consolidación del proyecto revolucionario, la conformación de alianzas geopolíticas y estratégicas con otros países y su internacionalización pasaron a ser los ejes centrales de la política exterior.

Valga aclarar, sin embargo, que si observamos con cuidado el mapa político latinoamericano de hoy, la estrella de Chávez no brilla tanto como él quisiera. En Centroamérica, salvo la Nicaragua de Ortega, quien se ha beneficiado como pocos de la chequera venezolana, los demás gobiernos se alejan “diplomáticamente” de la opción bolivariana. En el sur del continente la mayoría de los gobiernos mantiene una actitud cautelosa. Así, tanto Fernando Lugo en Paraguay como Pepe Mujica en Uruguay, que al inicio de sus mandatos se mostraron comprensivos con el gobierno de Chávez, hoy mantienen un trato prudente que no pasa de las formalidades oficiales. Ninguno de los dos se ha dejado “cautivar” por las bondades del ALBA. Además, recordemos que el senado paraguayo aún mantiene en suspenso la admisión plena de Venezuela al Mercosur por su déficit democrático.

Las relaciones con Brasil durante los ocho años de gobierno de Lula merecen un comentario especial. En realidad, desde la llegada de Lula al palacio de Planalto, Chávez se empeñó en delinear una estrategia de creciente acercamiento con su gobierno que poco tiempo más tarde se traduciría en una serie de coincidencias ideológicas que ambos gobernantes sostenían en el plano internacional. En el año 2005, los presidentes Lula y Chávez suscribieron una importante declaración que vendría a sellar la “alianza estratégica” entre Brasilia y Caracas, que tendría como manifestación concreta la inserción de Venezuela en el Mercosur.

Como se reveló más tarde, esto último fue una jugada política con la que Chávez pretendió recomponer el tablero geoestratégico sudamericano en el marco de la confrontación que abiertamente impulsaba contra el gobierno de Estados Unidos, su campaña contra la globalización y su empeño por construir un mundo multipolar.

A decir verdad, este creciente protagonismo de Chávez en la escena regional, si bien entusiasmó a la izquierda radical, también despertó suspicacias entre algunos dirigentes que interpretaron esa notoria presencia como un intento por desafiar el liderazgo natural de Brasil.

A fin de cuentas, la realidad es que la hábil diplomacia brasileña manejó con acierto los contrastes entre la opción populista, militarista, confrontacional e ideologizada de Chávez con la visión reformista, equilibrada, discreta y silenciosa que representaba Lula, evitando la confrontación directa con el polémico mandatario venezolano (Serbin, s/f).

Sólo el pragmatismo de algunos gobiernos, como el de los Kirchner en Argentina, y las oportunidades de hacer negocios con el gobierno de Chávez, insuflan ánimo a sus pretensiones.

Por supuesto que los socios andinos del ALBA Evo Morales y Rafael Correa figuran entre sus más efusivos seguidores, aunque el segundo lo hace con mayor prudencia y mantiene, en el plano internacional, posturas menos radicales.

Por otra parte, desde la llegada de Juan Manuel Santos no son pocas las cosas que han cambiado en las relaciones colombo-venezolanas. El mandatario colombiano ha manejado los vínculos con Caracas con excepcional pragmatismo, al tiempo que Chávez dejó atrás los insultos, las amenazas de una ruptura definitiva de relaciones diplomáticas y las intimidaciones sobre el cierre completo del comercio binacional que regularmente utilizaba al referirse al nuevo mandatario neogranadino. Ahora todo discurre en medio de un gran respeto y armonía.

Como consecuencia de lo anterior, las empresas colombianas han comenzado a cobrar sus deudas; se han reactivado diversos acuerdos de cooperación entre ambos gobiernos; se restableció el diálogo sobre temas de la seguridad en la zona de frontera; se retomó la propuesta del gasoducto transoceánico; se reactivó la agenda antinarcóticos y se desempolvaron los proyectos de interconexión eléctrica y vial.

Coincide esta etapa de la política exterior de Venezuela con la redefinición de las relaciones de América Latina, basadas en nuevas realidades geopolíticas que fueron surgiendo en el continente con la irrupción de gobiernos de izquierda en varios países.

Ese nuevo espacio, que tendría a Brasil como protagonista central, sería aprovechado por Hugo Chávez, quien pretendió liderar un bloque contra Estados Unidos y así presentarse como un competidor por ese liderazgo regional. Su error estratégico fue plantearlo como una diatriba permanente hacia los Estados Unidos, lo cual no fue compartido por muchos gobiernos de la región, que a fin de cuentas terminaría por debilitarlo.

Ya en 2001, Chávez venía madurando la idea de conformar un mecanismo de integración en oposición a los tratados de libre comercio que siempre fustigó. En diciembre de ese año señala: “Ese modelo neoliberal no puede ser la base ni el marco para nuestros modelos de integración... es imposible que nosotros pongamos por delante, para integrarnos, a la economía. No es la economía la que nos va a integrar y menos nuestras economías llenas de debilidades, de vulnerabilidades” (Lander, s/f).

Más adelante, en 2004, se concreta la Alianza Bolivariana para América (ALBA), un proyecto de cooperación comercial entre Venezuela, Cuba y Bolivia que sirvió de escenario para la internacionalización del proyecto geopolítico de Chávez.

Con el tiempo, el ALBA se consolidaría como una instancia de marcado perfil ideológico e instrumento que, bajo su liderazgo y apoyo financiero, pretende erigirse como el gran líder de la región bajo la inspiración bolivariana.

IV. La tesis del socialismo del siglo XXI

Como dijimos en páginas anteriores, el ideólogo más influyente y respetado por Chávez, hasta su ruptura formal hace pocos años, fue el

sociólogo alemán Heinz Dieterich, profesor de la Universidad Autónoma de México, país donde reside y del cual ha tomado la nacionalidad.

Dieterich es el promotor del llamado socialismo del siglo XXI, que a través de la implantación de un nuevo proyecto histórico aspira “convertir a las mayorías en nuevos amos de la sociedad global” a través de la democracia participativa como expresión política. En otras palabras, “la sustitución de la sociedad burguesa actual por la del socialismo democrático del siglo XXI” (*El Universal*, 2011).

La implementación en Venezuela del llamado “socialismo del siglo XXI” ha sido dibujada por Raúl González Fabre en estas líneas: “El socialismo del siglo XXI será, en resumidas cuentas, algo verdaderamente novedoso: economía estatizada sobre un Estado en derrumbe; empresas sin empresarios y mercados sin mercaderes para una economía de importaciones o anaqueles vacíos; inspirada improvisación del Caudillo en lugar de coordinación por el mercado o planificación central; y sobre todo, distribución de renta petrolera a cambio de obediencia política, dinero rodando sin esfuerzo ni riesgo para que el pueblo y los vividores del caso sigan siendo de Chávez” (González Fabre, 2007).

Dicho concepto, así como la noción de “democracia participativa”, fue asumido por Chávez desde los inicios de su gobierno en 1999, en momentos en que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos abrazaban las propuestas homogeneizadoras de la globalización que habían provocado en varios países el agravamiento de las asimetrías y la exclusión social (Gamus, s/f). Sin embargo, ello le valió no pocos inconvenientes en varias reuniones internacionales en donde tercamente se empeñó en sustituir la noción de democracia representativa, principio fundamental del sistema interamericano y defendido por todos los gobiernos democráticos venezolanos desde 1958, por el vago y difuso concepto de democracia participativa. El *impasse* más recordado fue durante la Cumbre de las Américas celebrada en Quebec en 2001, cuando suscribió con reservas la declaración final que desestimó incluir en ella el concepto de democracia participativa.

V. Profeta de la integración latinoamericana

Vinculada a dicha estrategia está su concepción de la integración latinoamericana, un tema recurrente en el discurso oficial “que a menudo pa-

reciera brotar no de los mundos de la economía y la política, sino más bien de la psiquis profunda del propio Chávez, o de los campos de la mitología y hasta de la propia teología” (Petkoff, 2010). De allí, entonces, que para Chávez la vigencia de la integración no tiene fundamento en los desafíos que supone la globalización, y menos aún en los enfoques comercialistas propios de los tratados de libre comercio, sino más bien en la necesidad de unir las fuerzas con el fin de enfrentar al “enemigo” común, léase los Estados Unidos, y de la que se siente el elegido para realizarla como el profeta de la nueva visión de la integración. Este personalismo será un factor determinante en la acción internacional de su gobierno.

Tan especial es el énfasis que se le ha dado a la integración regional, que no la concibe como una alianza comercial sino como una alianza política, estratégica e incluso militar. Para Chávez, la integración debe fundamentarse en valores no capitalistas, como la complementariedad y la solidaridad; una integración donde se promuevan distintas formas de propiedad tales como la social, la comunitaria, las cooperativas, etc. En suma, un modelo decididamente anticapitalista, antiglobalización, antiestadounidense, opuesto al neoliberalismo.

Chávez desarrolló un discurso antiglobalización que utilizó en su confrontación con los Estados Unidos, con el que logró proyectarse como el líder de un nuevo modelo político de alcance continental que, fundado en el protagonismo popular como elemento revolucionario, se instrumentaría a través de la democracia participativa. Esa retórica anticapitalista constituyó, como esquema de inserción internacional del país, un quiebre con los paradigmas que había manejado la política exterior venezolana hasta 1999.

La disminución del protagonismo de Estados Unidos a nivel global sirvió de catalizador para el proyecto político internacional de Hugo Chávez, que encontró eco en múltiples movimientos de izquierda como el Foro de Sao Paulo, el Frente Sandinista de Nicaragua, el Farabundo Martí en El Salvador, los zapatistas de México, grupos indigenistas en Bolivia, Ecuador y Perú, organizaciones populares como los piqueteros de Argentina, el Movimiento Sin Tierra en Brasil y los tupamaros de Uruguay, entre muchos otros. En paralelo, en otras regiones, particularmente en Europa, se veía a Chávez como el nuevo Robin Hood de América Latina, a quien, además, se le aplaudía su enfrentamiento verbal con Washington.

En su obsesión por liderar la construcción de un nuevo regionalismo, Chávez se apoyó no sólo en los recursos del petróleo venezolano, sino también en la cooptación de movimientos sociales articulados a través de la llamada “diplomacia de los pueblos” o de la “diplomacia social”. La primera, mediante el establecimiento de alianzas con sectores afines a la ideología bolivariana: funcionarios de gobiernos, sectores académicos, parlamentarios, gobernadores, alcaldes, dirigentes políticos en general. La segunda, utilizando planes de ayuda, becas, asistencia a cooperativas y otros programas sociales de alcance internacional que utiliza el gobierno venezolano, como la Misión Robinson (educación) o la Misión Milagro (salud).

Al ahondar un poco sobre la tesis del socialismo del siglo XXI, Dieterich sostiene que “Chávez entendió tempranamente que el sistema unipolar de dominación estadounidense se estaba desmoronando y que el futuro se configuraba como un sistema multipolar” (*El Universal*, 2011). Sobre estas premisas, y con la excusa de evitar “una nueva subyugación colonial”, Chávez impulsa la construcción de un Estado regional poderoso, lo que en sus propias palabras define como un *bloque regional de poder*.

Para Chávez, la integración política debía ocupar todos los espacios de cara a la generación de un bloque geopolítico que ponga freno a las imposiciones del Norte y nos permita llevar nuestra propia voz al mundo (González Urrutia, 2007).

El bloque de poder regional, esbozado por Dieterich, lo concibe como un instrumento que “permita no solo cristalizar la integración política del continente sino hacerle frente de forma efectiva a la intromisión cada vez más creciente de Washington en los asuntos del hemisferio en desmedro de su soberanía”.¹²

En ese mismo orden, la concepción de la integración planteada en términos políticos, ideológicos y de seguridad se mantiene por encima de las estrategias comerciales y se revela como el motor de las relaciones de Venezuela con América Latina.

VI. La nueva geopolítica internacional

Un documento clave para entender la política exterior de Hugo Chávez es el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013, el cual incluye un capítulo

denominado “Nueva Geopolítica Internacional”, que traza los objetivos fundamentales de la estrategia internacional de su gobierno. Allí se plantea sin rodeos:

1. La socialización de las relaciones internacionales y la expansión del modelo socialista a nivel internacional.
2. La construcción de un mundo pluripolar/multipolar que implique la creación de nuevos polos de poder que representen el quiebre de la hegemonía del imperialismo norteamericano, así como la transformación total de las Naciones Unidas y otros entes multilaterales tales como la OEA, OMC, Mercosur, CAN, etc.
3. La implantación definitiva de nuevas formas de integración que logren la construcción de una matriz de poder mundial en el campo financiero, mediático, militar y político, que no fuesen pensadas a partir de la creación de zonas de libre comercio con preeminencia de las transnacionales, sino más bien de mecanismos de integración política y cultural como las ya mentadas iniciativas del Petrocaribe, Petrosur, Petroandina, ALBA, Unasur y el Bloque Suramericano de Poder.
4. Establecer el desarrollo energético como puntal para la conformación de un nuevo mapa geopolítico. Para ello, Venezuela colocará su potencialidad energética para profundizar la alianza estratégica con los pueblos del mundo.
5. El desarrollo de una estrategia mundial de formación política sobre el contenido, objetivos y logros de la Revolución Bolivariana dirigida a los movimientos sociales, investigadores, académicos y a todos aquellos aliados políticos que puedan colaborar con la creación de círculos formativos alrededor de las embajadas, creando las estrategias necesarias para la movilización de masas en apoyo al proceso revolucionario.
6. Creación de un nuevo orden comunicacional internacional y fomentar la red de cadenas informativas alternativas.

Dicha estrategia tiene mucho que ver con los planes y acciones en el orden doméstico, de allí que las recurrentes alusiones al “imperio”, los ataques al “capitalismo”, las críticas al proceso de “globalización”, se inscriben en el posicionamiento de la política exterior dentro de la agenda doméstica (Romero, 2010).

VII. La prédica antiglobalización

Si algún tema ha estado presente de manera recurrente en la retórica de Hugo Chávez ha sido la prédica contra la globalización, que ocupa allí un lugar de primer orden. Son tantas las referencias en los discursos oficiales, que resultaría un ejercicio inagotable tratar de recopilarlas. Se trata de expresiones como “... Venezuela ha tomado el camino alternativo al consenso de Washington...”; “... la línea estratégica frente al neoliberalismo es la de tomar el sendero que nos lleva a salir del modelo capitalista...”; “... necesitamos que se terminen de desplomar las bases de ese sistema [capitalismo] que tanto daño ha hecho al mundo...”; “... el neoliberalismo es esa cosa nefasta, esa cosa fundamentalista que pretendió borrar todo lo que es racionalidad: soberanía, la constitución, las leyes, los pueblos todo eso lo quiere desconocer el neoliberalismo...”.

Recordemos también que Chávez fue electo presidente en diciembre de 1998, con un discurso antineoliberal, contrario a las reformas económicas y a las medidas de ajuste que habían impulsado sus predecesores. Su mensaje de entonces, impregnado de un fuerte acento social, ya anticipaba su visión de un mundo multipolar y la necesidad de unificación de las naciones de América Latina y el Caribe en una Confederación de Naciones para frenar las ambiciones y hegemonía estadounidense (Serbin, 2010).

En su visión maniquea del mundo, Chávez destaca como el adalid contra la globalización, la cual define como una forma de imperialismo. La siguiente cita dibuja claramente sus ideas sobre este asunto: “... para nosotros los países subdesarrollados, países con grandes dificultades de todo orden, la globalización, en mi criterio, tiene más amenazas que ventajas. La globalización amenaza con arrasar nuestros débiles sistemas económicos, amenaza con arrasar y llevar a un abismo más profundo nuestras desequilibradas sociedades, inyectadas de profundas desigualdades explosivas, no nos queda otro camino a nosotros, pero ahí sí que es verdad que no tenemos más alternativa” (Chávez).

Para finales de los años noventa, la gran mayoría de los gobiernos de la región transitaba el camino del liberalismo económico. En ese contexto, el discurso de Chávez sonaba casi solitario. Sin embargo, supo aguardar con paciencia los cambios geopolíticos que años más tarde se producirían en la escena regional y que eran favorables para su proyecto.

Nuevos ejes de poder se perfilaban en Latinoamérica, definidos por el propio Chávez como antagónicos y contrapuestos, al tiempo que la crisis de ingobernabilidad, la irrupción de sentimientos indigenistas, nacionalismos y reivindicaciones autonómicas en algunos países conformaban un cuadro pocas veces visto en nuestra región.

Lo cierto es que, a juicio de Chávez, “los vientos de cambio soplan de nuevo en este continente”, como dijo en una oportunidad en una sesión extraordinaria en la sede de la ALADI para referirse a las transformaciones políticas que ocurrían en Suramérica comenzando la década del 2000 y para cuestionar la ideología inyectada por el colonialismo, a la que fueron sometidos los pueblos latinoamericanos durante muchos años” (Chávez, 2011).

Invocaba en esa misma intervención, como suele hacerlo en casi todas sus apariciones públicas, que la inspiración para esa visión holística de la integración es el propio pensamiento de Simón Bolívar, quien ya desde entonces había advertido sobre los riesgos del poder hegemónico de Estados Unidos, “destinado por la providencia a plagar la América de miseria en nombre de la libertad”. Asumiendo una interpretación propia del pensamiento de Bolívar, decía que el proyecto político que adelantaba tenía necesariamente que ser antineoliberal, pues no es posible una integración en el marco del neoliberalismo, el cual es “desintegrador y contrario al espíritu de la integración”.

VIII. Comentarios finales

A lo largo de estas notas hemos subrayado la interpretación y el carácter geopolítico que ha predominado en los esquemas de inserción de Venezuela en detrimento de las consideraciones comerciales, económicas y financieras. El resultado es que Venezuela ha quedado aislada de los esquemas de integración regional. Hoy no somos socios en la Comunidad Andina de Naciones, nuestro espacio natural de asociación, y tampoco somos miembros plenos de Mercosur.

El énfasis puesto en la dimensión militar de la integración, como un pacto de defensa contra supuestas agresiones externas, también ha contribuido a ese clima de suspicacias y rechazo que suscitan las estrategias oficiales.

Muchas de las iniciativas propuestas como grandes proyectos de integración, sobre todo en el ámbito energético, han quedado inscritas en un plano de intenciones o se han traducido en simple repartición de dádivas. En otros casos han terminado en fracasos, como el extravagante proyecto del gasoducto del Sur o los anuncios de construcción de refinerías, que sólo han generado “ruidos” y promesas.

El radicalismo estéril de su discurso, la excesiva utilización de la variable geoestratégica en la conformación de alianzas ajenas a nuestra tradición pacifista y democrática, la utilización de la petro-diplomacia como recurso de poder y la aplicación de la llamada “diplomacia social” o “diplomacia de los pueblos” ha hecho que Venezuela se encuentre hoy más desintegrada y con menos proyección e influencia en lo que debían ser nuestros escenarios naturales.

Ese regionalismo, desde la perspectiva bolivariana, no tiene nada que ver con las definiciones tradicionales ni con la orientación “comercialista” de la integración, ni con sus actores ni con sus interlocutores. Se trata más bien de un ejercicio eminentemente político, polarizador e ideologizado orientado hacia la reconfiguración del tablero regional.

Para algunos analistas, Chávez y el chavismo como fenómeno político serán algún día recordados como un episodio del pasado, un accidente de esos que los historiadores denominan un capítulo disruptivo en el transcurrir de la historia (Mires, 2007).

Las células cancerígenas que se revelaron en los exámenes médicos realizados en La Habana y anunciados por el propio Chávez a pocos días de la celebración del bicentenario de la Independencia en 2011 cambiaron el rumbo de la vida de Chávez sin afectar sus aspiraciones. Con la astucia que ha caracterizado el manejo de su relación con las bases abordó el tema de su enfermedad; apelando a los sentimientos místicos y cuasi religiosos, logró despertar el sentimiento de compasión y solidaridad que le permitió subir su popularidad cuando ésta venía hacia abajo. Así lo sintetizó el editorial del diario *El Tiempo* de Bogotá, fechado el 20 de agosto: “En menos de una semana, el mandatario atacó a Estados Unidos y a la oposición, anunció más nacionalizaciones, reveló una nueva compra de armamento ruso, reafirmó la unidad de las Fuerzas Armadas y denunció supuestas conspiraciones para acabar con su gobierno”. Culmino citando el libro *El chavismo como problema*, del reconocido histórico dirigente de la izquierda venezolana Teodoro Petkoff, quien en su análisis sobre la política internacional del régimen señaló: “Al margen de alguna iniciativa plausible como Petrocaribe, es un amasijo

de contradicciones y chapucerías, que progresivamente va dejando muchos lugares vacíos alrededor del gobierno venezolano”.

Referencias bibliográficas

- ALTERINFOS. *Discurso de Hugo Chávez ante la ONU* (2006). [versión electrónica] Obtenido el 3 de septiembre de 2011 de <http://www.alterinfos.org/spip.php?article536>.
- ARELLANO ORTIZ, FERNANDO. Entrevista a Heinz Dieterich hecha por y publicada en: <http://www.rebellion.org/>.
- CHÁVEZ, H. (2003). *Discurso durante la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe*. Obtenido del portal del Alba <http://www.alianzabolivariana.org/>.
- CHÁVEZ, H. Intervención ante la ALADI, 16 de agosto de 2003. Tomada de internet el 1 de septiembre 2011.
- DIETERICH, H. *Bases del nuevo socialismo*. Editorial 21. Colección Política.
- _____ (2011). Entrevista con Roberto Giusti. Diario *El Universal*, Caracas, 21 de agosto de 2011.
- GAMUS, R. (s.f.). *A diez años de Hugo Chávez: una visión ideológica versus una política exterior de Estado*. [versión electrónica] Analítica.com. Obtenido el 3 de septiembre de 2011 de, <http://www.analitica.com/premium/pdf/7579502.pdf>.
- GARRIDO, ALBERTO (2007). *Para entender el chavismo. Breve Manual*. Global Labour Institute.
- GONZÁLEZ FABRE, RAÚL (2007). *S.J. Revista SIC*, No 692 Marzo 2007.
- GONZÁLEZ URRUTIA, E. (2007). *La incorporación de Venezuela al Mercosur: implicaciones en el plano internacional*. [versión electrónica] Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Obtenido el 3 de septiembre de 2011 de, http://www.nuso.org/upload/fes_pub/MercosurEGonzalez.pdf.
- LANDER, E. (s.f.) *izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela*. [versión electrónica] Obtenido el 28 de julio de 2011 de, <http://catedras.fsoc.uba.ar/toer/articulos/txt-lander02.htm>.
- MACHILLANDA, J. (2010). *El complejo geopolítico de Chávez*, Universidad Simón Bolívar, Caracas.
- MESA, C. (2010). *América Latina, el péndulo implacable y la incertidumbre*. [versión electrónica] Analítica.com. Obtenido el 28 de julio de 2011 de <http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/2598576.asp>.
- MIRES, F. (2007). *La batalla de América Latina*.
- PETKOFF, T. (2010). *El chavismo como problema*, Editorial Libros Marcados, Caracas.

- RADIO NACIONAL DE VENEZUELA (25 de noviembre, 2004). El neoliberalismo y la globalización nos llevarán al quinto infierno. [versión electrónica] Intervención del Presidente Chávez en el Instituto de Filosofía de Rusia. Obtenido el 28 de julio de 2011 de, <http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=3&t=10781>.
- ROMERO, A. (2001). *Venezuela y la Revolución Bolivariana*. [versión electrónica] Anibalromero.net. Obtenido el 28 de julio de 2011 de <http://anibalromero.net/Venezuela.y.la.revolucion.bolivariana.pdf>.
- ROMERO, C. (2010). *La política exterior de la Venezuela bolivariana*. [versión electrónica] Plataforma Democrática. Obtenido el 28 de julio de 2011 de, [http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/La política exterior de la Venezuela bolivariana.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/La_politica_exterior_de_la_Venezuela_bolivariana.pdf).
- SERBIN, A. (2010). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina*. Editorial Siglo XXI. Colección. El estado de la democracia en América Latina.
- _____. (s.f.). *Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: los desafíos de la UNASUR ante la prevención de crisis regionales*. [versión electrónica] Centro de Educación e Investigación para la PAZ (CEIPAZ). Obtenido el 28 de julio de 2011 de <http://www.ceipaz.org/images/contento/AndresSerbin.pdf>.

RESUMEN

Chávez le ha dado una interpretación propia a la inserción de Venezuela en los esquemas de integración privilegiando sus motivaciones geopolíticas en detrimento de las consideraciones comerciales, económicas y financieras. El resultado es que Venezuela ha quedado aislada de los esquemas de integración regional. Hoy no somos socios en la Comunidad Andina de Naciones, nuestro espacio natural de asociación, y tampoco somos miembros plenos del Mercosur. El radicalismo estéril de su discurso, la excesiva utilización de la variable geoestratégica en la conformación de alianzas ajenas a nuestra tradición pacifista y democrática, la utilización de la petro-diplomacia como recurso de poder y la aplicación de la llamada "diplomacia social" o "diplomacia de los pueblos" han hecho que Venezuela se encuentre hoy más desintegrada y con menos proyección e influencia en lo que debían ser nuestros escenarios naturales.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXVIII – N° 4 - Diciembre, 2011

Política alemana para con América Latina

Heinrich Kreft *

América Latina¹ vuelve a ocupar un lugar central en la política oficial alemana tras haber quedado relegada durante años más bien a un segundo plano. En el Acuerdo de Coalición firmado en octubre de 2009, el entonces nuevo gobierno alemán, conformado por la Unión Demócrata Cristiana (CDU), la Unión Social Cristiana (CSU) y el Partido Liberal (FDP), estableció las bases para una política integral frente a América Latina. En agosto de 2010 el documento fue aprobado por el gabinete nacional y dado a conocer públicamente. Plasma la voluntad del gobierno alemán de “imprimir una nueva calidad a las relaciones con los Estados de América Latina y el Caribe que permita aprovechar mejor el potencial de esas relaciones y responda al interés alemán y europeo”.² Dos años antes, y a poco de que la

* El autor expresa exclusivamente su opinión personal.

HEINRICH KREFT

Estudió ciencias políticas, historia y economía política en el Juniata College, PA (EEUU), la Universidad de Ciencias Económicas de Münster y el Institut d'Études Politiques de París (IEP). Tesis doctoral sobre la importancia de las organizaciones de autoayuda para el desarrollo de Ecuador. Desde 1994, integrante del servicio diplomático alemán. *Visiting fellow* en diversos *think tanks* norteamericanos (Henry L. Stimson Center, Heritage Foundation, Woodrow Wilson Center) (2001-2002). Vicedirector del equipo de planeamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania (2004-2006). Asesor en política de relaciones exteriores y de seguridad del bloque del CDU/CSU en el Parlamento alemán. Embajador y delegado especial para el Diálogo entre las Culturas en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania.

canciller federal Angela Merkel iniciara su primer viaje a América Latina durante el cual también asistiera a la Cumbre Europea-Latinoamericana en Lima, el bloque parlamentario de CDU/CSU había presentado una “Estrategia para las relaciones con América Latina” con el título “América Latina, Alemania y Europa: cooperación para el siglo XXI”.

América Latina es un socio de gran importancia para Alemania y Europa en temas de “governabilidad global” y creación de un orden internacional basado en reglas. Consiguientemente, la política exterior alemana y europea asigna un rol destacado al cuidado y desarrollo de la cooperación con América Latina y busca imprimir al diálogo político entre ambas partes una nueva calidad en todos los órdenes políticos. A ello se suma que América Latina está atravesando por un profundo proceso de cambio que va desde la interpretación básica de la democracia hasta el rol del subcontinente en la política internacional. La situación internacional de la región ha sufrido cambios fundamentales y países como Brasil y México cobran creciente protagonismo en la política mundial.

La democracia latinoamericana necesita para su consolidación y desarrollo una sólida marcha de su economía que responda a los criterios de justicia social. En tal sentido, resulta alentador el giro observado en varios países en los últimos años. En algunos otros, en cambio, peligran los logros alcanzados en materia de desarrollo de las últimas décadas. Alemania y la UE pueden y deben colaborar con América Latina en sus esfuerzos por llevar adelante el proceso de transformación. Latinoamérica, región que abarca nada menos que 36 países, es interpretada cada vez más como socio político en los esfuerzos alemanes y europeos destinados a organizar la globalización en forma conjunta, sobre todo en atención a que en las actuales condiciones de multilateralidad, muchas veces resulta necesario construir mayorías. A tal efecto, se requiere más presencia y un perfil más nítido de la política alemana y europea en asuntos exteriores, economía, desarrollo y cultura. La “cooperación estratégica” proclamada hace años entre la UE y América Latina debe ser seguida por iniciativas políticas más concretas y sustanciales. Es importante que la política alemana elabore junto con sus socios en América Latina más iniciativas comunes en el plano nacional e internacional, al margen de las que ya existen en la actualidad.

I. América Latina y el cambio

A. El surgimiento de una nueva América Latina

En Europa, la superación de la división política y la reunificación alemana generaron grandes cambios en las últimas décadas. También América Latina experimentó en igual período profundos cambios políticos, económicos y sociales. En los años de 1970 aún gobernaban en casi todos los países regímenes autoritarios. En las décadas de 1980 y 1990, en cambio, se instalaron o reinstalaron sistemas de gobierno democráticos, de modo que hoy —a excepción de Cuba— todos los gobiernos y parlamentos están legitimados por elecciones democráticas. Luego de la “década perdida” de 1980, los años de 1990 se conocieron como la “década de la esperanza”. Sin embargo, esta esperanza no se cumplió para todos y la región presenta hoy, a comienzos del siglo XXI, un panorama ambivalente y heterogéneo. Por un lado aparecen ciertos elementos comunes en el desarrollo político, económico y social en y entre los países latinoamericanos y sus subregiones. Por el otro, la región requiere un análisis diferenciado a pesar de estas tendencias generales, positivas en su mayoría.

El fin de la Guerra Fría y la aceleración de la globalización volvieron más complejas las relaciones internacionales y, por ende, las cuestiones que atañen a un ordenamiento global. ¿Qué papel juegan Europa y América Latina en este mundo en rápida transformación?

A diferencia del gran interés que América Latina despertara en la década de 1960 en el marco de los debates sobre política de desarrollo, así como en las décadas siguientes debido a la proliferación de regímenes autoritarios y la crisis del endeudamiento, la atención depositada por Alemania y Europa en América Latina ha decrecido desde la década de 1990. El viejo continente dirigió su mirada a otras regiones del mundo, más recientemente al mundo árabe, que albergan mayores crisis o peligros de mayor entidad o parecerían ofrecer más oportunidades afines a los intereses europeos.

No obstante, nada de todo esto debe llevar a descuidar a América Latina como un socio tradicional y a la vez importante para el futuro.

Pese al surgimiento de nuevas dirigencias, menos ligadas a Europa, desde una perspectiva histórica y cultural América Latina sigue formando parte del mundo occidental. Su historia está indivisiblemente unida con la de Europa. Los dos continentes están ligados por raíces lingüísticas,

religiosas y filosóficas comunes que constituyen la base de una comunidad viva de valores. Las relaciones recíprocas se caracterizan por simpatía y confianza, de modo que las condiciones para una cooperación positiva y duradera continúan intactas. América Latina también forma parte del mundo occidental políticamente. En efecto, tras el histórico proceso de redemocratización de las dos últimas décadas, hoy todos los Estados de América Latina, con excepción de Cuba, pertenecen al círculo de las democracias, lo que convierte a América Latina en la región en desarrollo más democratizada. Es un nexo fundamental para unir fuerzas con el fin de enfrentar los desafíos globales. En particular Brasil y México han tenido recientemente una participación más activa en la búsqueda de soluciones a los problemas globales y también Argentina integra hoy el G20, organismo cuya importancia va en aumento.

En este contexto, es en el propio interés bien entendido de Alemania y la UE intensificar las tradicionales relaciones con la región.

A pesar de que América Latina es, sin duda, la región en desarrollo más democrática en el mundo, las bases de legitimación de algunas de estas democracias son precarias. Para asegurar la democratización, Alemania y Europa tienen un interés fundamental en la estabilidad y el desarrollo económico y social de América Latina. En una serie de países latinoamericanos siguen existiendo espacios en los que el Estado no ejerce el monopolio de la fuerza, prevalecen sistemas jurídicos débiles y estructuras públicas que, en lugar de superar las barreras que obstaculizan el desarrollo, las promueven. La corrupción, todavía ampliamente difundida, las falencias en el sistema judicial, un escaso protagonismo de la población indígena y, pese a algunos éxitos contundentes en Brasil, grandes desigualdades sociales, son todos factores que desafían la consolidación de la democracia y el desarrollo pacífico de la región. Una esperanza brinda el hecho de que, pese al crecimiento demográfico, la brecha en la distribución de los ingresos y en el nivel de bienestar en las sociedades latinoamericanas no ha crecido en este lapso, como sí ocurriera en las décadas anteriores.

En algunos países aún falta consolidar un sistema de partidos arraigado en la población. Esto dificulta reformas coherentes y favorece gobiernos populistas con rasgos autoritarios. Entre la población existe escasa confianza en la política. Muchos partidos han quedado desacreditados ante los votantes por actos de corrupción y clientelismo. La decepción y la amargura que ha causado la escasa responsabilidad social de gran parte de las diri-

gencias nacionales se traduce en un cambio radical en el comportamiento del electorado. Según revelan encuestas realizadas por Latinobarómetro, la mayoría de los latinoamericanos considera que la democracia es superior a todas las demás formas de gobierno. No obstante, los valores de adhesión retroceden desde finales de la década de 1990. Esto derivó en un ocaso casi total de los tradicionales partidos socialdemócratas y demócratacristianos. Estos últimos apenas siguen siendo de relevancia nacional en Chile y México.

Por su parte, la actual izquierda política de América Latina es extremadamente multifacética. Abarca tanto fuerzas con experiencia de gobierno como otras que han surgido de los llamados “partidos movimentistas”. Simplificando, podemos hablar de dos corrientes: una izquierda pragmática de sesgo socialdemócrata por un lado, y una izquierda populista con retórica revolucionaria por el otro.

El exponente paradigmático de la izquierda populista sigue siendo el presidente Hugo Chávez. No sólo instauró un régimen populista semiautoritario con estrechos vínculos con Cuba; también aprovechó los elevados ingresos de su país derivados de la exportación de petróleo para propagar su “revolución bolivariana” más allá de las fronteras de Venezuela, aunque con escaso éxito. Es evidente que ha superado el cenit de su influencia en la región no sólo por razones de salud (fue sometido a un tratamiento oncológico en Cuba), sino también debido a los resultados económicos de Venezuela, muy inferiores a casi todos los demás Estados de América del Sur. No es casual que el recientemente electo presidente de Perú, Ollanta Humala, en su momento un admirador de Chávez, tanto en su campaña electoral como desde que asumiera sus funciones haya elegido al Brasil de Lula como referente.

Con la decadencia de los partidos tradicionales empalidecieron también los modelos de democracia y desarrollo europeos. En particular en el espacio andino, estos partidos fueron sustituidos por movimientos colectores, aglutinados tras la figura de un dirigente, de identidades étnicas y/o de estructuras neopopulistas.

Las fuerzas políticas tradicionales de América Latina no han demostrado tener la voluntad política de traducir el considerable crecimiento económico de la década de 1990 en una mejora de las condiciones de vida de vastos sectores sociales. La coincidencia temporal entre restauración de la democracia y ajuste económico estructural, entre una mayor participación

política y un deterioro en las prestaciones sociales hicieron que importantes sectores sociales se vieran superados por los acontecimientos. En muchos casos, la polarización fue atribuida a la democracia liberal.

B. Creciente integración de América Latina en la economía mundial

En cuanto a modelos políticos, los actuales gobiernos de América Latina giran en órbitas muy diversas.

Por un lado, una serie de gobiernos conservadores y socialdemócratas (Chile, Colombia, México, Brasil) persiguen con mucho éxito un “modelo de mercado abierto” con elevada integración en el mercado mundial. Por el otro, gobiernos populistas como los de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua se esfuerzan por recrear modelos económicos estatistas.

Con alrededor de 550 millones de habitantes en un territorio que se extiende desde el Río Grande hasta Tierra del Fuego, una participación del 5% en el producto bruto global y del 5,6% en las exportaciones mundiales, América Latina es la cuarta región económica del mundo. La región se ha recuperado rápidamente de la crisis financiera y económica global, desencadenada por la quiebra de Lehman Brothers. Con una tasa de crecimiento del 6%, supera claramente a los países de la OCDE, que crecen a un promedio del 2,3%, y exhibe hoy una solidez pocas veces vista en su historia. En los últimos 15 años, el comercio exterior de América Latina creció de manera constante y más rápida que el comercio mundial en su conjunto. La principal razón es el cambio de paradigma económico de la década de 1980, cuando se reemplazó la política de sustitución de importaciones, practicada durante décadas y orientada al mercado interno, por una integración en el mercado mundial orientada hacia las exportaciones.

Una segunda razón es la elevada demanda de materias primas, sobre todo por parte de las economías asiáticas emergentes. América del Sur está en condiciones de suministrar incluso a largo plazo casi todo lo que Asia necesita imprescindiblemente para su crecimiento. Esta complementariedad es una buena base para una cooperación estratégica duradera. En particular China se ha transformado en un importante socio comercial. La economía del país asiático y la de los países sudamericanos productores de materias primas son altamente complementarias. Por el contrario, México y muchos países de Centroamérica compiten con China, sobre todo por

el importante mercado estadounidense. Las relaciones comerciales entre América Latina y China se han vuelto cada vez más estrechas a lo largo de los últimos diez años. Lo que China importa de América Latina se ha duplicado en ese lapso. Como contraparte, las inversiones directas chinas en América Latina han crecido sensiblemente, como así también las inversiones de empresas extranjeras en general.

La riqueza de América Latina en recursos naturales y energéticos, así como su potencial agropecuario, juegan un papel cada vez más importante en el posicionamiento de la economía mundial. La región dispone del mayor potencial para producción de biocombustibles en el mundo. La importancia estratégica de esta producción incrementa también la importancia política de América Latina. Entre los factores internos que han mejorado la estabilidad macroeconómica de la región figuran un menor endeudamiento, menos recursos destinados al pago del servicio de la deuda, una reducción en la deuda pública y el déficit fiscal, así como un mayor excedente primario en los presupuestos públicos, considerables reservas de divisas y una amplia flexibilización de los tipos de cambio. El consumo interno, la tasa de inversiones, la cuota de ahorro interno y las emisiones en los mercados de bonos nacionales han crecido en forma sensible, lo que reduce claramente la dependencia del flujo de capital externo.

Como consecuencia del sostenido crecimiento económico, en muchos países de América Latina surge una nueva clase media cuya base económica es el mercado y no el Estado. También aumenta en forma persistente el número de grandes empresas latinoamericanas (“multilatinas”), al igual que las inversiones latinoamericanas en el extranjero. Tan solo las empresas brasileñas llevan invertidos más de 100.000 millones de dólares en el exterior. Medidas de corte dirigista de algunos pocos gobiernos (Venezuela, Bolivia, Ecuador) no han tenido hasta la fecha un impacto negativo importante en el ritmo de crecimiento de la región debido a que estos países apenas aportan un 8% al PBI de América Latina.

Sin embargo, sólo unas pocas grandes empresas son internacionalmente competitivas. Uno de los principales desafíos para los gobiernos latinoamericanos es hacer más competitiva la gran masa de empresas pequeñas y medianas que conforman el sector industrial y que hasta ahora sólo producen para el mercado interno. Sólo si se logra ese objetivo América Latina podrá exhibir un éxito sostenido en la economía global.

En términos generales, América Latina sigue adhiriendo mayoritariamente a un régimen de mercado y se muestra abierta a la globalización.

En el mediano plazo, el desafío más grande que enfrentan los países latinoamericanos en su estrategia para el crecimiento consiste en incrementar la productividad, baja en la comparación internacional. A tal efecto, será necesario incrementar las inversiones, principalmente en el sector educativo. Además, se requiere una mayor diversificación de las macroeconomías (Cfr. Sangmeister, 2011, pág. 7).

Las relaciones económicas entre Alemania y la Unión Europea, por un lado, y América Latina, por el otro, fueron tradicionalmente asimétricas: para América Latina, la UE es el mayor inversor extranjero, el principal donador y socio en la cooperación para el desarrollo, así como el segundo socio comercial más importante. Por el contrario, sólo el 5% del comercio exterior de la UE, que con una participación del 20% es la potencia comercial más importante del mundo, corresponde a América Latina. Dentro de la UE, los socios más importantes de América Latina son Alemania y España.

Con un volumen de producción de más de 60.000 millones de euros, América Latina no es sólo una región importante para la radicación de empresas alemanas. También es la única región fuera de Europa en la que empresas alemanas ocupan posiciones clave en diversos sectores industriales. En las dos economías más grandes –México y Brasil–, las filiales de empresas alemanas generan aproximadamente el 5% del producto bruto nacional. Las empresas alemanas incluso participan con el 15% en la creación de valor del sector industrial brasileño.

C. Reivindicación y potencial de América Latina como actor internacional

La posición de América Latina en el sistema internacional ha experimentado un cambio fundamental desde fines del último siglo. Hoy, América Latina ya no es escenario de las disputas entre el Este y el Oeste. El final de la Guerra Fría ofreció a los gobiernos latinoamericanos nuevas opciones. Sobre todo en los últimos años, la región ha ganado claramente en perfil político e importancia internacional, a pesar de frecuentes desacuerdos intrarregionales. En especial Brasil se convirtió en un meritorio “jugador global”. En los últimos años se reforzó, además, la tendencia a crear organizaciones regionales y subregionales sin participación de Estados Unidos y

a reducir la influencia de organismos que integra ese país. En este contexto, y luego de una primera Cumbre 2008 en Brasil, en febrero de 2010 se creó en México la Comunidad de los Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en la que no están representados ni Estados Unidos ni Canadá. Más avanzada se encuentra la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que actualmente compite con otras organizaciones como la OEA. En forma similar a esta última, la Unasur cuenta desde noviembre de 2010 con una cláusula de democracia que prevé sanciones en caso de golpes armados contra un gobierno democráticamente electo. Gracias a la recuperación económica, en 2010 repuntó considerablemente la aprobación de la democracia (Cfr. Nolte, 2010, pág. 5 y s.).

La enorme demanda de materia prima, sobre todo por parte de China, fue un factor considerable para el desarrollo económico positivo de América Latina en los pasados años. El anuncio de importantes inversiones directas de China en América Latina y la reducción de las barreras a la importación de materias primas y alimentos latinoamericanos en aquel mercado hicieron declinar el interés de la región por ampliar sus relaciones comerciales con Europa.

Las crecientes actividades de China (y de India) en la región han determinado que la cooperación con Europa ya no sea un imperativo para los gobiernos latinoamericanos, sino una opción entre varias. El antiguo rol modelo de Europa deberá volver a legitimarse en vista del creciente atractivo de la alternativa china. Ya no se da una comunidad de intereses entre Europa y América Latina casi “automática” como solía ocurrir en el pasado. Hoy, es necesario elaborar con anterioridad posiciones comunes para que sean políticamente sostenibles.

II. La política de Alemania frente a América Latina

A. Identificar y reconocer el cambio en América Latina

América Latina y Europa están estrechamente ligadas en función de quinientos años de historia común y de los valores e ideales occidentales que comparten. Las múltiples relaciones y la afinidad cultural entre las sociedades ofrecen una base sólida para una “cooperación estratégica”. Para

mantener esta proximidad cultural, es necesario profundizar el intercambio cultural y educativo y hacer todos los esfuerzos necesarios para que Alemania y Europa conserven su presencia, tradicionalmente fuerte, en la región, adaptando la relación a los nuevos desafíos y oportunidades que plantea la actual realidad creada por la globalización y un mundo en rápida transformación.

La política de Alemania frente a América Latina desarrolló un perfil sostenible y orientado al futuro para las relaciones con los Estados y las sociedades de América Latina. Con 22 embajadas, 4 consulados generales y 73 consulados honorarios, Alemania cuenta con una estrecha red de representantes diplomáticos en América Latina. A ello se agrega una fuerte presencia de la economía alemana con 21 cámaras de comercio e industria, la presencia de 15 institutos Goethe, 37 escuelas alemanas y 9 oficinas del Servicio de Intercambio Académico Alemán (DAAD). Las agencias de la cooperación alemana bilateral para el desarrollo cuentan con oficinas en 15 países. A ello se agregan oficinas de las fundaciones políticas alemanas y diversas ONGs.

En su nuevo programa para con América Latina, el gobierno alemán señala expresamente su deseo de convertir a América Latina, más que hasta ahora, en un elemento central de su política exterior en las áreas de desarrollo, economía, cultura, educación, investigación y medioambiente (Gobierno Federal Alemán, 2010, pág. 8).

B. Asegurar y ampliar la base de valores comunes

Alemania está interesada en la estabilidad democrática y la vigencia del Estado de derecho en América Latina como bases para una cooperación política y económica confiable.

En ese sentido, propicia un fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho y ofrece su cooperación para consolidar las estructuras democráticas y jurídicas, promoviendo en particular los sistemas de partidos pluralistas y representativos, la división de poderes y el control parlamentario. Un factor importante son las fundaciones políticas alemanas y otros actores de la sociedad civil, que cuentan con apoyo económico por parte del gobierno alemán para sus actividades.

La política exterior alemana presta especial atención a la vigencia y protección de los derechos humanos en el mundo. Los países latinoamericanos

que comparten o desean alcanzar estos estándares son socios privilegiados de la política exterior alemana. En tal sentido, en las Naciones Unidas el “Grupo de los países de América Latina y del Caribe” es para Alemania un socio importante.

La experiencia alemana indica que la integración regional puede realizar un importante aporte a la preservación de la paz y la estabilidad y a la creación de bienestar. Alemania considera muy positivos los esfuerzos de integración en América Latina y está dispuesta a seguir apoyándolos. Además, en los últimos años ha reforzado su compromiso con instituciones regionales en América Latina como la Organización de Estados Americanos (OEA), la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En América Central, tanto el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) como la Comunidad del Caribe (Caricom) cuentan con apoyo alemán para sus proyectos. Por otra parte, el gobierno alemán ha declarado que apoyará a Unasur en sus esfuerzos por “promover la integración regional a través de la transparencia en el marco de medidas formadoras de confianza” (Gobierno Federal Alemán, 2010, pág. 11).

Comparada con otras regiones del mundo, América Latina es relativamente estable y pacífica. No obstante, existen tensiones regionales y conflictos internos. Alemania ofrece su apoyo cooperativo, acompañando los esfuerzos por crear un sistema regional de medidas generadoras de confianza y seguridad. En ese sentido, puede aportar su experiencia con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Para muchos Estados de América Latina, la lucha contra el narcotráfico plantea un gran desafío. Tan sólo en México, el narcotráfico ha provocado más de 40.000 muertes desde que el presidente Calderón declarara la lucha contra el crimen organizado de la droga. El Banco Mundial cifra en un 8% del PBI los costos económicos que ocasionan el crimen y la violencia en los Estados centroamericanos afectados, donde se ha alcanzado un nivel de violencia endémica similar al de Irak y Afganistán (Rathbone - Thomson, 2011, pág. 7).

El narcotráfico está estrechamente vinculado a otras actividades criminales, como la trata de personas y la prostitución, la corrupción y el lavado de dinero, así como el tráfico de armas. Instituciones públicas débiles, falta de seguridad jurídica y una pobreza ampliamente difundida son las principales causas del elevado nivel de violencia. También Alemania y Europa forman parte de los mercados a los que los cárteles latinoamericanos sumi-

nistran estupefacientes. Por lo tanto, el gobierno alemán se esfuerza tanto por reducir la oferta como la demanda de drogas, que provocan verdaderos estragos económicos.

La cooperación alemana para el desarrollo está presente desde hace más de 50 años en América Latina. Una serie de Estados latinoamericanos han obtenido éxitos considerables en la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos gracias a una adecuada política económica combinada con medidas sociopolíticas eficaces. No obstante, una tercera parte de la población latinoamericana sigue viviendo en situación de pobreza. El gobierno alemán “considera que una política fiscal y tributaria orientada a la equidad social y la generación de empleo constituyen un importante aporte a la paz social y al aseguramiento de las bases de una democracia pluralista” (Gobierno Federal Alemán, 2010, pág. 14). Alemania apoya los esfuerzos de los Estados latinoamericanos por superar las desigualdades y reducir la pobreza, y respalda la formulación de sistemas tributarios y sociales más equitativos. La cooperación para el desarrollo refleja naturalmente los diferentes niveles de desarrollo de los Estados latinoamericanos. En la actualidad, la cooperación alemana en América Latina se concentra en tres áreas principales:

- abastecimiento energético sostenible así como defensa del medio ambiente y del clima;
- construcción de democracia y Estado de derecho; así como
- construcción de una gestión local eficiente de los recursos hídricos.

En Centroamérica son de gran importancia los proyectos destinados a la creación de empleo y capacitación para jóvenes, en atención a que las dos terceras partes de la población tienen menos de 30 años. Con países más avanzados y Estados con creciente influencia internacional se celebran, asimismo, acuerdos en beneficio de terceros Estados. Un acuerdo de este tipo es el firmado entre México y Brasil en el sector gasífero en favor de Bolivia y Perú.

C. Intensificar la conectividad económica y científica

El elevado crecimiento de las economías latinoamericanas en los últimos años generó nuevas oportunidades de mercado para el sector exportador alemán. El gobierno federal, atento también a la creciente competencia asiática, apoya a la industria alemana en sus actividades destinadas a aprovechar estas

nuevas posibilidades. Por otra parte, existe gran cantidad de empresas latinoamericanas, sobre todo de Brasil y México, que buscan acceder a los mercados mundiales e incluso están invirtiendo en Europa, que se transforman así no sólo en competidores serios para las empresas alemanas sino también en socios tecnológicos y de cooperación cada vez más interesantes. Ampliar esta cooperación, bienvenida y beneficiosa para todas las partes, requiere ciertas condiciones generales, como una adecuada protección de la propiedad intelectual, la eliminación de vallas burocráticas superfluas, la protección de las inversiones y, ante todo, seguridad jurídica.

Un área de cooperación importante es la política energética y de materias primas. Alemania, país que cuenta con vasta experiencia tanto en fuentes energéticas clásicas como en el uso de energías renovables y en temas de eficiencia energética, se presenta como un socio con importante potencial. A partir de allí se abren buenas oportunidades comerciales para empresas alemanas junto con socios latinoamericanos que son fomentadas activamente por el gobierno federal a través de una amplia gama de instrumentos. En vista de la creciente importancia que cobra el abastecimiento con materias primas, Alemania, un país pobre en materias primas, y América Latina, una región rica en estos recursos, son altamente complementarias. Por lo tanto, el gobierno alemán aboga por un adecuado funcionamiento de los mercados de materias primas y un mejor acceso a éstos; acompaña los proyectos concretos de la industria alemana y, al mismo tiempo, apoya a los socios latinoamericanos para garantizar una explotación y un comercio sostenibles de materias primas (Cfr. Kreft, 2011, págs. 153-169).

Considerando la creciente demanda mundial de bienes agropecuarios y la discusión sobre biocombustibles y materias primas renovables, América Latina cumple un rol destacado como principal productor y exportador global de estos productos. Entre América Latina y Alemania, que como otros Estados europeos cuenta con un agro altamente desarrollado, existe un intenso diálogo sectorial que ya ha derivado en varias iniciativas conjuntas.

Paralelamente a las relaciones económicas, crece también la cooperación en investigación y tecnología. Las elevadas inversiones en algunos países latinoamericanos en educación e investigación han creado las bases necesarias para impulsar el trabajo en conjunto en estos sectores.

El objetivo de los centros de excelencia creados en el marco de la iniciativa científica del Ministerio de Relaciones Exteriores es relacionar a destacados científicos en el exterior con la investigación y la docencia de

universidades alemanas. De los cuatro centros creados hasta la fecha, dos se ubican en América Latina, más precisamente en Chile y en Colombia. Estos centros complementan las cátedras alemanas Gropius, Humboldt y Martius en Argentina, Brasil y México.

El gobierno alemán aspira a seguir ampliando las cooperaciones tecnológicas entre universidades, institutos de investigación y empresas. Se proyecta intensificar la cooperación con América Latina en áreas estratégicas y desarrollar nuevas formas de cooperación como la creación de fondos de investigación bilaterales.

El gobierno alemán apoya la creación de un centro universitario argentino-alemán y la creación de un instituto Max Planck en Buenos Aires, impulsado por la industria alemana en Argentina. Gracias a casas alemanas de ciencia e innovación como las que existen en la metrópoli económica y científica brasileña de San Pablo, se asegura una estrecha coordinación entre la ciencia y la industria. El objetivo de programas de becas mejoradas y ampliadas como las que otorga el servicio de intercambio académico DAAD y cursos de idioma preparatorios a cargo fundamentalmente de los institutos Goethe es hacer más atractivo un estudio en Alemania para jóvenes estudiantes latinoamericanos. En tal sentido, la parte alemana celebra mucho la decisión de la presidente de Brasil, Dilma Rousseff, de enviar en los próximos cuatro años 10.000 estudiantes brasileños a Alemania en el marco de un programa oficial de becas.

D. Desarrollar una cooperación para temas relacionados con el orden mundial *(global governance)*

Muchos desafíos a los que se enfrenta la humanidad hoy son de naturaleza global y sólo pueden ser encarados por la comunidad internacional de Estados de manera conjunta. Europa y América Latina se orientan ambas en función del modelo de un “multilateralismo efectivo”. Consiguientemente, un objetivo de la “cooperación estratégica” entre Europa y América Latina consiste en diseñar juntos la globalización y crear un orden internacional basado en reglas. Sin embargo, más allá de la confirmación de la coincidencia política de ambas regiones en cuestiones globales (Tribunal Penal Internacional, Protocolo de Kioto, Reforma de las Naciones Unidas, Multilateralismo), esta cooperación

parece carecer de momento de una “estrategia” definida por objetivos e instrumentos comunes. Para organizar de manera más eficiente y efectiva las reuniones entre la UE y América Latina, sería conveniente centrar la agenda de contenidos en puntos concretos. Un proyecto concreto podría ser una cooperación más estrecha de las regiones en el sector energético, por ejemplo, para intensificar los esfuerzos de ambas partes en torno a la seguridad energética global y regional.

En ese sentido, Alemania y la Unión Europea están interesadas en acordar más cooperaciones y alianzas sustantivas con Estados latinoamericanos en organismos internacionales como Naciones Unidas (NU), Organización Mundial del Comercio (OMC) o el proceso posterior a Kioto. Esta cooperación también podría acordarse entre la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Consejo de Europa, y Estados latinoamericanos con vistas a misiones de observadores comunes en procesos electorales.

Gracias al desarrollo positivo de muchas economías latinoamericanas, éstas se han puesto a la par de los países industrializados en muchos sectores. Un signo visible es la creciente presencia de América Latina en el plano internacional. México y Chile ya son miembros de la OCDE, organismo con el que también colabora estrechamente Brasil. El creciente peso económico y político, principalmente de los países latinoamericanos emergentes, requiere su urgente integración en cuestiones de importancia global con voz propia y responsabilidad. Esta integración fue iniciada por la presidencia alemana del G8 en el marco del llamado proceso de Heiligendamm en 2007, que finalmente derivó en el establecimiento del G20 como foro central para el tratamiento de cuestiones económicas globales. América Latina está representada en el G20 por Argentina, Brasil y México.

Los temas de la política internacional, como la lucha contra el terrorismo o la proliferación de armas pequeñas y de destrucción masiva, cuestiones de seguridad energética, tecnología nuclear, superación de la desigualdad social y eliminación de bolsones de pobreza, así como la política internacional de comercio, medioambiente y clima, están en la agenda del diálogo político entre Alemania y sus *partners* latinoamericanos. En especial, se trata de profundizar la cooperación con socios tradicionales como Brasil, México, Argentina y Chile, con los que existe un nivel de entendimiento recíproco relativamente alto, lo cual brinda grandes oportunidades en la concreción de iniciativas políticas globales conjuntas.

La seguridad energética y la lucha contra el cambio climático son un tema central del debate político tanto en Europa como en América Latina. Alemania cumple un rol pionero en el desarrollo de recursos sostenibles e innovaciones sin impacto ambiental, por lo que ha desarrollado competencias que le permiten ocupar un lugar líder en el mundo. Estas competencias abarcan el saneamiento de sitios contaminados, técnicas de depuración del aire, abastecimiento de agua y eliminación de efluentes, pero también tecnologías de centrales energéticas altamente eficientes para energías de origen fósil y renovables.

El cambio climático es uno de los mayores desafíos globales de nuestros tiempos. Todos los Estados deben quedar incluidos en los acuerdos internacionales destinados a reducir los gases de efecto invernadero. La industria alemana es líder mundial en sistemas de producción eficientes en energía y recursos, por lo que puede aportar mucho en una cooperación. Estamos interesados en colaborar sobre todo con los países emergentes de rápido crecimiento y con elevado consumo de energía y recursos y altos niveles de emisión de CO₂ en los esfuerzos tendientes a transformar crecimiento “cuantitativo” en crecimiento “cualitativo”. En los últimos años, en muchos países de América Latina crece el convencimiento de que una adecuada política ambiental y climática es indispensable para un crecimiento sostenible y sostenido en el tiempo. Muchos países de América Latina toman conciencia de que serán las principales víctimas del cambio climático global. Esta convicción permite desacoplar el crecimiento económico del consumo energético y la emisión de gases de efecto invernadero en vertiginoso ascenso. América Latina posee prácticamente la mitad de las selvas tropicales, con una riqueza única en cuanto a diversidad biológica que debe preservarse para la humanidad. Desde los años noventa del siglo pasado, Alemania es un socio líder en la preservación de las selvas tropicales y la diversidad biológica.

E. Profundizar la dimensión humana

En el pasado, millones de alemanes han encontrado en América Latina una nueva patria y contribuyeron allí al desarrollo económico. Hoy, miles se sienten atraídos todos los años por este continente y buscan trabajar o estudiar allí. Como contraparte, muchos latinoamericanos estudian en universidades alemanas o investigan en institutos alemanes.

Quedó conformada así una amplia red de relaciones que la política alemana de cultura y educación exterior promueve y busca ampliar en forma permanente. A tal efecto, se sirve de instituciones, entre ellas los institutos Goethe, que cuentan con una larga trayectoria en sus países anfitriones. Forman parte de esta red numerosas asociaciones culturales germano-argentinas, una cantidad importante de escuelas alemanas y escuelas argentinas con enseñanza del alemán así como los lectores del DAAD.

Especial énfasis se pone en la enseñanza del idioma alemán, que representa la clave para el intercambio económico y científico con Alemania y que hace 150 años se viene enseñando en escuelas alemanas en América Latina. Adicionalmente a esos colegios, en los últimos años se agregaron 67 escuelas que enseñan alemán en el marco del programa “Escuelas Socios del Futuro”. América Latina es una región central de la política exterior alemana en las áreas de cultura y educación. El gobierno federal aspira a consolidar la red de las instituciones culturales alemanas en América Latina (Gobierno Federal Alemán, 2010, pág. 30). Los festejos conmemorativos del bicentenario de la independencia de diez Estados latinoamericanos fueron aprovechados por el gobierno alemán para profundizar la cooperación en el área cultural y presentar a Alemania como un país moderno, líder en ciencia e investigación. Estas actividades seguirán ampliándose a lo largo de 2013 y 2014, cuando el gobierno alemán, junto con las instituciones culturales y la industria alemana, celebre el “Año de Alemania en Brasil” y presente Alemania en toda su dimensión económica, científica y cultural. Con el Mundial 2014 y los Juegos Olímpicos 2016 en Brasil, la mirada de la sociedad alemana estará dirigida en los próximos años a América Latina. Estos programas y acontecimientos deberían ser aprovechados por ambas partes para profundizar y extender las relaciones entre alemanes y latinoamericanos.

F. Enfoque europeo de la política alemana en relación con América Latina

Hoy por hoy, la política exterior alemana es inconcebible sin la dimensión europea. Análogamente, la política alemana frente a América Latina plantea en gran medida un enfoque europeo: “El gobierno alemán considera el proceso UE-LAC como motor del diálogo estratégico entre ambas regiones” (Gobierno Federal Alemán, 2010, pág. 32). Este

proceso constituye el marco para la cooperación interregional iniciada en 1999 en Río de Janeiro. Actualmente, estas relaciones tienen una amplia base de sustentación y abarcan relaciones comerciales, temas referidos a innovación y tecnología, cambio climático y protección ambiental, así como la problemática migratoria, inclusión social, derechos humanos y lucha contra el narcotráfico. Asimismo, el proceso UE-LAC ofrece un foro de diálogo político con respecto a cuestiones globales de importancia.

Alemania aboga por seguir desarrollando y concretando la cooperación estratégica de la UE con América Latina. Forman parte de esta cooperación acuerdos de asociación y libre comercio así como cooperaciones con subregiones y países, que permiten a la UE desarrollar con América Latina una cooperación amplia y diferenciada al mismo tiempo. De este modo fortalecemos la importancia de América Latina en Europa y la importancia de Europa en América Latina.

La política exterior alemana no sólo ha comprendido el cambio en América Latina, sino que lo interpreta como una oportunidad para ampliar las relaciones sobre una base de cooperación mutua. Asimismo, el gobierno alemán está interesado en nuevas formas de cooperación que, allí donde se trata de hacer frente a desafíos globales, hagan justicia al mayor peso de América Latina en el mundo en beneficio recíproco y provecho del mundo en general.

Notas

1. En las consideraciones siguientes, el término América Latina incluye los Estados del Caribe.
2. Este programa sustituye el primer documento elaborado para la política Alemana frente a América Latina de 2004.

Referencias bibliográficas

- GOBIERNO FEDERAL ALEMÁN (2010). *Deutschland, Lateinamerika und die Karibik: Konzept der Bundesregierung*, 2010.
- KREFT, HEINRICH (2011). „Rohstoffsicherung – eine geopolitische Herausforderung“, en Meier, Reinhard -Walser, Alexander Wolf (eds.), *Neue Dimensionen internationaler Sicherheitspolitik*, München.

- NOLTE, DETLEF - STOLTE, CHRISTIAN (2010). „Selbstbewusst in die Zukunft: Lateinamerikas neue Unabhängigkeit“, en *GIGA-Focus*, 12, pág. 5 y s.
- RATHBONE, JOHN PAUL - THOMSON, ADAM (2011). “A toxic trade”, en *Financial Times*, 24 de agosto, pág. 7.
- SANGMEISTER, HARTMUT (2011). „Der Wirtschaftsraum Lateinamerika: Positive Aussichten für 2011“, en *GIGA-Focus*, 1, pág. 7.

RESUMEN

América Latina vuelve a ocupar un lugar central en la política oficial alemana tras haber quedado relegada durante algunos años a un segundo plano. Consiguientemente, la política exterior alemana asigna un rol destacado al cuidado y desarrollo de la cooperación con América Latina y busca imprimir al diálogo político entre ambas partes una nueva calidad en todos los órdenes políticos. A tal efecto, se requiere más presencia y un perfil más nítido de la política alemana en asuntos exteriores, economía, desarrollo y cultura. La “cooperación estratégica” proclamada hace años entre la UE y América Latina debe ser seguida por iniciativas políticas más concretas y sustanciales.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII – N° 4 - Diciembre, 2011

Principios rectores para el bienestar, la justicia social y una economía sostenible*

Fundación Konrad Adenauer

Preámbulo

A pesar de que en numerosos países del mundo la creciente interdependencia económica y política ha conducido a un mayor crecimiento y competencia, mejorando las oportunidades de formación, fortaleciendo la infraestructura social y reduciendo la pobreza, constatamos que la paz, la libertad y la justicia se encuentran amenazadas. La distribución desigual de la riqueza a escala mundial tiene una creciente corresponsabilidad en las tensiones políticas y sociales. La presente crisis financiera y económica sólo puede superarse con reglas internacionales para los mercados financieros; algo que requiere profesar conjuntamente una economía sostenible. Necesitamos un consenso internacional que posibilite el bienestar, la justicia social y una economía sostenible con base en principios y valores comunes. Al efecto, en los tiempos de crisis no hay que poner en peligro los impactos positivos de la globalización anteponiendo un proteccionismo nacional o regional. La orientación hacia el bienestar común, la legitimación democrática y la invulnerabilidad de la dignidad humana son el fundamento sobre el que se construye este consenso considerando particularidades culturales y sociales.

Principios rectores

Solidaridad y subsidiaridad son los principios rectores. La solidaridad procura que la economía de mercado se legitime continuamente por su orientación hacia el bienestar común. La subsidiaridad crea y garantiza el espacio para la auto responsabilidad y la iniciativa propia.

1. Reglamentación marco de legalidad

Un sistema jurídico con capacidad funcional, confiable y democráticamente legitimado es la base para una actuación económica eficiente y sostenible. Crea las condiciones para una economía eficaz, para una administración pública eficiente y cercana a los ciudadanos y para considerar los principios de una buena gestión gubernamental. Elementos normativos y una supervisión consecuente controlan el cumplimiento de las reglas y castigan un comportamiento irregular. Ello no es un fin en sí mismo. La regulación es oportuna y precisa para diseñar los incentivos en la economía de competencia de tal manera que la acción descentralizadora en la competencia lleve a resultados provechosos en el ámbito sociopolítico.

* Extraído de www.kas.de/leitlinien.

2. Régimen de propiedad y empleo

Una estructura económica eficaz y conforme con la sostenibilidad debe basarse en un régimen de propiedad privada que pone el poder dispositivo sobre los bienes en manos de empresas privadas y de los hogares. La propiedad privada genera el impulso decisivo para obtener ingresos a través del trabajo y es la base de un empresariado innovador. Sólo un orden económico que se basa en la propiedad privada asegura sosteniblemente el empleo. Con este fundamento pueden desarrollarse la auto responsabilidad y la iniciativa propia sin las cuales es inconcebible un manejo eficiente del potencial propio, de la educación, de la innovación, del crecimiento y del bienestar. La propiedad privada caracteriza un orden de competencia donde un sinnúmero de pequeños y medianos empresarios responden con su propiedad personal por sus actividades. La propiedad incluye una obligación social. Su uso debe servir al mismo tiempo para el bien de la comunidad, lo que implica un desempeño empresarial medido y sostenible y ayuda a evitar un afán de lucro superficial y con perspectiva a corto plazo.

3. Competencia como la base

Un orden de competencia a escala mundial basado en la libre formación de los precios optimiza la asignación de los escasos recursos. La competencia con capacidad funcional es el motor que impulsa una economía sostenible, fomenta la eficiencia y el progreso, fortalece el actuar responsable e impide el surgimiento de un poder unilateral de mercado. Un orden de competencia exige mercados abiertos tanto nacional como internacionalmente y un control del poder de mercado por parte del Estado y la comunidad internacional de estados. La competencia se basa en el principio de rendimiento y de la igualdad de oportunidades.

4. Aplicación del principio de responsabilidad

La libertad de la competencia implica la aplicación del principio de responsabilidad para

vincular la competencia de rendimiento con la responsabilidad del respectivo actor. Las perspectivas de conseguir ganancias estimulan la competencia. La responsabilidad personal en caso de pérdidas limita al mismo tiempo una actitud irresponsable con riesgos excesivos.

5. Estabilidad de las condiciones económicas marco

Un orden de economía de mercado necesita una política económica organizada a largo plazo y la mayor estabilidad macroeconómica posible. Ello es vigente particularmente para los mercados financieros nacionales e internacionales. Inversiones y decisiones de consumo a largo plazo presuponen confianza en un orden marco estable, lo que incluye también el rechazo a medidas proteccionistas y una política monetaria que se oriente exclusivamente en metas económicas nacionales y de crecimiento a corto plazo.

6. Suministro de bienes públicos por parte del Estado

En un orden de economía de mercado el Estado debe garantizar el suministro de bienes públicos si el mercado no los pone a disposición de la sociedad o lo hace insuficientemente. Una infraestructura eficiente, oportunidades de formación básica y el acceso a una amplia cobertura sanitaria son áreas donde el Estado tiene que involucrarse. En casos de necesidad social, el Estado debe asumir una responsabilidad especial si bien deberán ser limitadas sus intervenciones.

7. Solidaridad y garantías sociales

El crecimiento económico favorece el combate contra la pobreza. La economía de mercado no puede impedir que surjan desigualdades en los ingresos y desventajas para partes de la población. Por lo tanto, en una economía de mercado se necesitan sistemas de garantías sociales y mecanismos de compensación regional que estén en concordancia con el mercado y tengan un amplio impacto entre la población así como un sistema fiscal

orientado en el rendimiento, para asegurar la paz social y facilitar una participación adecuada de amplios sectores poblacionales en el desarrollo económico y social.

8. Compatibilidad de incentivos

Para financiar las tareas del Estado, en un orden de economía de mercado se requiere un sistema de contribuciones orientado en incentivos. Las contribuciones no deben tener un diseño que reduzca los incentivos o lleve a distorsiones en la asignación.

9. Sostenibilidad

Todo orden económico debe valorarse también por sus resultados a largo plazo. La sostenibilidad en su aspecto ecológico, social y fiscal es uno de los criterios más importantes de éxito y expresa la justicia intergeneracional. Un orden jurídico que se basa en la responsabilidad en su sentido personal y legal fortalece la sostenibilidad. Particularmente una política activa con respecto a la protección climática representa una obligación económica y moral para garantizar los medios naturales de subsistencia de las futuras generaciones.

10. Política de mercados abiertos

Acciones nacionales individuales no son ningún remedio en la crisis; por el contrario, pueden hacer que los impactos internacionales de la crisis económica sean peores. Una política coordinada de mercados abiertos y el respeto ante las reglas del juego limpio son decisivos. Frente al proteccionismo y nacionalismo económico hay que seguir

fortaleciendo las instituciones internacionales relevantes.

Condiciones de éxito para un orden económico global con carácter social y de mercado

Una economía abierta y mundial necesita un marco internacional. Los principios y las reglas que han resultado eficaces a escala nacional y europea en el contexto de un orden económico y de valores orientado en lo social y en la economía de mercado tienen que aplicarse también en el ámbito mundial. Estos principios combinan libertad y responsabilidad que vayan en pos del beneficio para todos. Hay que fortalecerlos especialmente en el ámbito de los mercados financieros y del orden del comercio mundial. Se requiere una mayor legitimación, capacidad funcional y cooperación profundizada de las instituciones internacionales y la creación de foros de cooperación integradores. Un sistema jurídico confiable y un orden democrático conforme a la subsidiariedad son la base para ello. La competencia política y la participación política en las naciones promueven el desarrollo económico y la estabilidad del orden internacional social y económico. La información necesaria, producida por medios y asociaciones independientes, sólo se puede garantizar en este tipo de orden. El consenso y el compromiso de los actores políticos, económicos y sociales con la conciliación de intereses en el marco nacional e internacional son los requisitos para el "bienestar para todos".

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII – N° 4 - Diciembre, 2011

Construir nuestro futuro común: una nueva acción colectiva para el beneficio de todos*

G20

Construir nuestro futuro común: una nueva acción colectiva para el beneficio de todos

1. Desde nuestra última reunión, la recuperación mundial se ha debilitado particularmente en los países más avanzados, dejando el desempleo en niveles inaceptables. Las tensiones en los mercados financieros se han incrementado debido principalmente a los riesgos soberanos en Europa. En los mercados emergentes están apareciendo señales de vulnerabilidad. El incremento en los precios de las materias primas ha dañado el crecimiento y golpeado a los más vulnerables. La volatilidad del tipo de cambio crea un riesgo para el crecimiento y la estabilidad financiera. Persisten los desequilibrios globales. Hoy, reafirmamos nuestro compromiso de trabajar juntos y hemos tomado la decisión de reactivar el crecimiento económico, crear empleo, garantizar la estabilidad financiera, promover la inclusión social y poner la globalización al servicio de las necesidades de nuestros pueblos.

Una estrategia global para el crecimiento y el empleo

2. Para atender los desafíos inmediatos que enfrenta la economía global nos

comprometemos a coordinar nuestras acciones y políticas. Hemos acordado un Plan de Acción para el Crecimiento y el Empleo. Cada uno de nosotros va a desempeñar su papel.

Fomentar el empleo y la protección social

3. Creemos firmemente que el empleo debe estar en el centro de las acciones y políticas destinadas a restaurar el crecimiento y la confianza que adoptamos bajo el Marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado. Nos comprometemos a renovar nuestros esfuerzos por combatir el desempleo y promover el empleo digno, especialmente para los jóvenes y otros grupos que han sido los más afectados por la crisis económica. Por lo tanto, crearemos un grupo de tareas del G20 sobre el empleo, focalizado en el empleo juvenil que proveerá los insumos para la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G20 a celebrarse bajo la presidencia de México en 2012. Hemos encargado a organizaciones internacionales (FMI, OCDE, OIT, Banco Mundial) que informen a los ministros de Finanzas sobre un panorama global de empleo y acerca de cómo nuestro programa de reformas econó-

* Declaración final de la cumbre del G20 de Cannes 2011. 4 de noviembre de 2011. Extraído de: <http://www.g20.org/Documents2011/11/Cannes%20Declaration%20%20November%202011.pdf>.

micas bajo el marco del G20 contribuirá a la creación de puestos de trabajo.

4. Reconocemos la importancia de invertir en pisos de protección social determinados nacionalmente en cada uno de nuestros países, tales como cuidado de la salud, seguridad de ingresos para personas mayores y personas con discapacidad, prestaciones por hijos y la seguridad de ingresos para los desempleados y asistencia para trabajadores de menores ingresos. Se fomentará la capacidad de recuperación del crecimiento, la justicia y la cohesión social. Al respecto tomamos nota del informe del Grupo Asesor del Piso de Protección Social que preside la Sra. Michelle Bachelet.

5. Nos comprometemos a promover y asegurar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Celebramos y alentamos a la OIT a seguir promocionando la ratificación e implementación de los ocho convenios fundamentales de la OIT.

6. Estamos decididos a fortalecer la dimensión humana de la globalización. Temas sociales y laborales, además de cuestiones económicas, monetarias y financieras, seguirán siendo una parte integral de la agenda del G20. Convocamos a las organizaciones internacionales para que intensifiquen su coordinación y hacerla más efectiva. En vista de una mayor coherencia de la acción multilateral, alentamos a la OMC, a la OIT, a la OCDE, Banco Mundial y al FMI a profundizar el diálogo y la cooperación.

7. Estamos convencidos del rol esencial del diálogo social. Al respecto celebramos las reuniones del B20 (foro de las organizaciones sociales) y del L20 (foro de las organizaciones sindicales) que tuvieron lugar bajo la Presidencia francesa y la voluntad de estos foros de trabajar juntos tal como quedara testimoniado en su declaración conjunta.

8. Nuestros Ministros de Trabajo y Empleo se reunieron en París los días 26 y 27 de septiembre de 2011 a fin de abordar estos temas. Respaldamos sus

conclusiones, anexadas a esta Declaración. Solicitamos a nuestros ministros a reunirse nuevamente el año próximo para examinar los progresos alcanzados en este programa.

Construir un sistema monetario internacional más estable y resistente

9. En 2010, el G20 se comprometió a trabajar en favor de un Sistema Monetario Internacional (SMI) más estable y resistente, y asegurar la estabilidad sistémica de la economía global, mejorar el ajuste económico global así como una transición apropiada hacia un SMI que refleje mejor el mayor peso de las economías emergentes. En 2011, adoptamos medidas concretas para alcanzar estos objetivos.

Incrementar los beneficios de la integración financiera y la resistencia a la volatilidad de los flujos de capital para fomentar el crecimiento y el desarrollo

10. Acordamos conclusiones coherentes que nos guíen en la gestión de los flujos de capital sobre la base de las experiencias de los países, con el fin de recoger los beneficios de la globalización financiera, previniendo y administrando, en cambio, los riesgos que pudieran minar la estabilidad financiera y el crecimiento sostenible a nivel nacional y global.

11. Para lograr estos objetivos, hemos adoptado un plan de acción para respaldar el desarrollo y la profundización de mercados de bonos en moneda local, aumento de la asistencia técnica de diversas instituciones internacionales, la mejora de la base de datos y la elaboración conjunta de informes anuales sobre el progreso alcanzado para el G20. Convocamos al Banco Mundial, a los Bancos Regionales de Desarrollo, al FMI, a la UNCTAD, la OCDE, el BPI y el FSB a trabajar juntos para apoyar la ejecución de este plan e informar sobre el progreso alcanzado durante nuestro próximo encuentro.

Equilibrio económico en transformación y el surgimiento de nuevas monedas internacionales

12. Reafirmamos nuestro compromiso de avanzar más rápidamente hacia sistemas de tipos de cambio más determinados por el mercado y aumentar la flexibilidad del tipo de cambio para reflejar los fundamentos económicos subyacentes, evitar la persistencia de desajustes de los tipos de cambio y abstenerse de devaluaciones competitivas de las monedas. Estamos decididos a actuar en función de nuestros compromisos para la reforma de los tipos de cambios articulados en nuestro Plan de Acción para el Crecimiento y el Empleo para hacer frente a las vulnerabilidades de corto plazo, restaurar la estabilidad financiera y fortalecer las bases de mediano plazo para el crecimiento. Nuestras acciones ayudarán a enfrentar los desafíos creados por la evolución de la liquidez global y la volatilidad de los flujos de capital, permitiendo así seguir avanzando en las reformas del tipo de cambio y reducir una excesiva acumulación de reservas.

13. Acordamos que la composición de la canasta de Derechos Especiales de Giro (DEG) deberá seguir reflejando el papel de las monedas en el comercio mundial y en el sistema financiero global y ser ajustada a lo largo del tiempo para reflejar el rol y las características cambiantes de las monedas. La evaluación de la composición de los DEG debe basarse en los criterios existentes, y encargamos al FMI seguir contribuyendo a su mayor esclarecimiento. Una canasta SDR ampliada será un determinante importante de su atractivo y, a su vez, influirá en su rol como activo de reserva mundial. Esto servirá como referencia para las necesarias reformas. Esperamos con interés el examen de la composición de la canasta de DEG en 2015 o aun antes, si se justifica en caso de que las monedas cumplan con los criterios correspondientes, y solicitamos al FMI que continúe con su trabajo analítico, incluyendo la posible evolución. Continuaremos trabajando sobre el rol de los DEG.

El fortalecimiento de nuestra capacidad para hacer frente a las crisis

14. Como una contribución a un enfoque más estructurado, hemos convenido seguir fortaleciendo las redes de seguridad financiera globales en las cuales los gobiernos nacionales, bancos centrales, acuerdos financieros regionales e instituciones financieras internacionales desempeñarán cada uno un rol de acuerdo y dentro de sus respectivos mandatos. Acordamos continuar estos esfuerzos hasta el final. Somos conscientes de que los bancos centrales juegan un papel importante en el tratamiento de los shocks de liquidez en un nivel global y regional, como demostrara la reciente mejora de las líneas de swap regionales como en el este asiático, por ejemplo. Acordamos principios comunes para la cooperación entre el FMI y los acuerdos financieros regionales, lo que fortalecerá la prevención de las crisis y los esfuerzos de resolución.

15. Como contribución a este enfoque estructurado y basándonos en los instrumentos y las facilidades existentes, apoyamos al FMI en la presentación de la nueva Línea de Prudencia y Liquidez (PLL). Esto permitirá proveer, sobre una base caso por caso, más liquidez de corto plazo y más flexibilidad a países con políticas y fundamentos económicos sólidos, que enfrentan shocks exógenos, incluidos los impactos sistémicos. También respaldamos al FMI en la presentación de una facilidad de emergencia a fin de proveer financiamiento no concesional en casos de emergencia como desastres naturales, situaciones de emergencia en Estados frágiles y post-conflicto y también otros eventos perjudiciales. Convocamos al FMI a discutir y completar rápidamente ambas propuestas.

16. Celebramos el plan integral de la zona del euro e instamos a una rápida elaboración e implementación, incluyendo reformas nacionales. Celebramos la determinación de la zona del euro de aportar todos sus recursos y su capacidad institu-

cional con el fin de restaurar la confianza y la estabilidad financiera, y para asegurar el adecuado funcionamiento de los mercados monetarios y financieros.

Aseguraremos que el FMI continúe teniendo los recursos necesarios para desempeñar su función sistémica en beneficio de todos sus miembros, a partir de los importantes recursos sustanciales que ya fueron movilizados desde Londres 2009. Estamos dispuestos a asegurar que los recursos adicionales puedan movilizarse de manera oportuna y solicitamos a nuestros ministros de Finanzas trabajar en la próxima reunión en el desarrollo de una serie de diferentes opciones, incluidas las contribuciones bilaterales al FMI, DEG y contribuciones voluntarias a una estructura especial del FMI como una cuenta administrada. Implementaremos en forma completa y con rapidez la reforma de la cuota 2010 y la reforma de gobierno del FMI.

Fortalecer la supervisión del FMI

17. Acordamos que la supervisión efectiva y fortalecida del FMI será crucial para la eficiencia y la estabilidad del SMI. En este contexto, un fortalecimiento de la supervisión multilateral y una mejor integración con la supervisión bilateral será importante, así como un mejor monitoreo de vínculos entre sectores, países y regiones. En este contexto, celebramos las recientes mejoras introducidas a los instrumentos de supervisión del FMI, incluido el informe consolidado sobre la supervisión multilateral y los informes de efectos colaterales, e instamos al FMI a seguir mejorando estas prácticas y metodologías.

18. Convocamos al FMI a seguir avanzando hacia un enfoque de supervisión más integrada, ecuatorial y efectiva de la organización, tomando en consideración el informe de la Oficina Independiente de Evaluación, cubriendo en particular el sistema financiero, fiscal, monetario, cambiario y un análisis más profundo de su impacto sobre la estabilidad externa.

Convocamos al FMI a monitorear regularmente los flujos de capital transfronterizos y sus canales de transmisión y actualizar las medidas de gestión del flujo de capital aplicados por los países. También hacemos un llamado al FMI para que continúe su trabajo sobre los determinantes y parámetros de la acumulación de reservas internacionales, tomando en consideración las circunstancias nacionales y junto con el BPI, su trabajo sobre los indicadores globales de liquidez, con vistas a su futura incorporación en la supervisión del FMI y otros procesos de monitoreo sobre la base de indicadores confiables. Evitaremos persistentes desajustes de los tipos de cambio y solicitamos al FMI continuar mejorando su evaluación de los tipos de cambio y publicar las evaluaciones según corresponda.

19. Mientras continuamos con nuestros esfuerzos por fortalecer la vigilancia, reconocemos la necesidad de una mejor integración de la supervisión bilateral y multilateral, y esperamos con interés las propuestas del FMI sobre una nueva decisión sobre supervisión integrada a comienzos del año próximo.

20. Convenimos en la necesidad de incrementar la dirección e implicancia de la supervisión del FMI como componentes clave para su efectividad. Acordamos asegurar un mayor compromiso de los ministros y presidentes de Bancos Centrales al proporcionar una mayor orientación estratégica a través del CMFI. Para mejorar la transparencia de la supervisión del FMI reafirmamos la importancia de todos los países miembros para contribuir a mejorar la disponibilidad de datos, apoyar la propuesta del Director Ejecutivo de la publicación multilateral de las evaluaciones de los saldos externos, y recomendamos publicaciones periódicas de los informes de supervisión. Celebramos la publicación de informes según Art. IV por parte de la mayoría de los miembros del G20 y esperamos más progreso en este sentido.

Los próximos pasos

21. Construir un SMI más estable y resistente es una tarea de largo plazo. Nos comprometemos a continuar trabajando para asegurar la estabilidad sistémica de la economía mundial y una transición apropiada hacia un SMI que refleje mejor el mayor peso de las economías emergentes. En 2012 continuaremos adoptando pasos concretos en esta dirección.

La implementación y profundización de reformas del sector financiero

22. Estamos decididos a cumplir el compromiso contraído en Washington en noviembre de 2008 de garantizar que todos los mercados financieros, productos y participantes sean regulados o queden sujetos a vigilancia en la forma apropiada a sus circunstancias de una manera internacionalmente consistente y no discriminatoria.

Cumplir nuestros compromisos, en particular respecto de bancos, derivados OTC, prácticas de compensación y agencias calificadoras de solvencia crediticia e intensificar los controles a fin de detectar las deficiencias

23. Nos hemos comprometido a mejorar la resistencia de los bancos a shocks financieros y económicos. Sobre la base del progreso ya alcanzado hacemos un llamamiento a las jurisdicciones para cumplir con su compromiso de implementar en forma plena los convenios de Basilea II sobre riesgos financieros y operativos así como el Acuerdo de Basilea II-5 sobre requisitos adicionales para actividades del mercado y titulación para fines de 2011, y el Convenio de Basilea III sobre capital y normas de liquidez, respetando los períodos de observación y las cláusulas de revisión que comienzan 2013 y completando su plena implementación el 1 de enero de 2019.

24. La reforma de los mercados de derivados OTC es crucial para construir un sistema financiero más resistente. Todos

los contratos de derivados “over the counter” estandarizados deben ser negociados en las bolsas o, en su caso, en plataformas de comercio electrónico y compensados en forma centralizada para fines de 2012; los contratos de derivados OTC deberían ser informados a los registros de operaciones y los contratos no compensados centralmente deberán quedar sujetos a mayores requisitos de capital. Acordamos una mayor cooperación para evitar vacíos legales y superposición de normativas. Un grupo coordinador será establecido por el FSB a fin de abordar algunos de estos temas, complementando el grupo de trabajo existente para derivados OTC. Respaldamos el informe de situación presentado por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB por sus siglas en inglés) sobre los progresos alcanzados en la implementación, y convocamos a la CPSS y IOSCO a trabajar junto con el FSB a fin de llevar adelante el trabajo sobre la identificación de datos que podrían ser proporcionados por y para los registros de operaciones y definir los principios o directrices sobre el acceso de reguladores y supervisores a los datos de los que disponen los registros de operaciones. Convocamos al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), a la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) junto con otras organizaciones pertinentes, para elaborar las normas de consulta sobre márgenes para derivados OTC no compensados centralmente para junio de 2012, y al FSB a continuar informando sobre los progresos alcanzados para cumplir nuestros compromisos sobre derivados OTC.

25. Reafirmamos nuestro compromiso para desalentar las prácticas de compensación que conducen a una toma excesiva de riesgos mediante la implementación de los principios y estándares FSB sobre compensación acordados. Si bien se han alcanzado buenos progresos, en algunas jurisdicciones siguen existiendo impedimentos para su plena implementación. Por lo tanto, convocamos al FSB para llevar a cabo un

seguimiento continuo y hacer públicos los informes sobre prácticas de compensación focalizadas en los vacíos legislativos y los obstáculos que impiden la plena implementación de estas normas, y llevar adelante un proceso bilateral de tramitación de las denuncias sobre preocupaciones de empresas individuales sobre igualdad de condiciones. Basándonos en los resultados de este monitoreo permanente convocamos al FSB a considerar cualquier orientación adicional sobre la definición de tomadores de riesgos materiales y el alcance y el calendario del proceso de revisión inter pares (peer review).

26. Reafirmamos nuestro compromiso para reducir la dependencia de las autoridades e instituciones financieras de las calificadoras de solvencia crediticia externas, y hacemos un llamado a los organismos de normalización, agentes de mercado, supervisores y bancos centrales a implementar los principios FSB acordados y acabar con las prácticas que se basan de manera mecánica sobre estas calificaciones. Convocamos al FSB a informar a nuestros ministros de Finanzas y presidentes de Bancos Centrales en su encuentro en febrero sobre el progreso alcanzado en esta área por los organismos de normalización y jurisdicciones en contra de estos principios.

27. Acordamos intensificar nuestro seguimiento de las reformas de las regulaciones financieras, informar sobre nuestro progreso y rastrear nuestras deficiencias. Para hacerlo apoyamos el marco de coordinación del FSB para supervisar la aplicación del seguimiento, en particular en áreas clave como los Acuerdos de Basilea sobre capital y liquidez, reformas de los derivados OTC, prácticas de compensación, las políticas del G.SIFI, las normativas sobre resolución y las operaciones bancarias en la sombra. Este trabajo estará basado sobre las actividades de seguimiento realizadas por los organismos de normalización en la medida de lo posible. Enfatizamos la necesidad de informar sobre los resultados de esta supervisión a la

opinión pública sobre una base anual a través de un sistema semáforo preparado por el FSB. Celebramos su primera publicación en el día de la fecha y nos comprometemos a adoptar todas las acciones necesarias para avanzar en aquellas áreas en las que se han identificado deficiencias.

La problemática de “muy grande para caer”

28. Estamos decididos a asegurar que ninguna institución financiera es “demasiado grande para quebrar” y que los contribuyentes no deberán asumir los costos de su liquidación. A tal efecto respaldamos el marco político del FSB que comprende un nuevo estándar internacional para regímenes de resolución, una supervisión más intensa y efectiva, y los requisitos para una cooperación y planificación de la recuperación y resolución transfronteriza, así como, a partir de 2016, una absorción adicional de pérdidas para aquellos bancos definidos como instituciones financieras sistémicamente importantes en el orden global (G-SIFIs). El FSB publica en la fecha una lista inicial de G-SIFIs que será actualizada todos los años en el mes de noviembre. Aplicaremos las normas y las recomendaciones del FSB dentro de los plazos acordados y nos comprometemos a adoptar los cambios legislativos necesarios, aumentar la cooperación entre autoridades y fortalecer los mandatos y poderes de supervisión.

29. Convocamos al FSB en consulta con el Comité de Basilea a entregar un informe sobre el progreso alcanzado para la reunión financiera del G20 en abril sobre la definición de las modalidades para extender rápidamente el marco G SIFI a bancos domésticos de importancia sistémica. También solicitamos que la IAIS continúe sus esfuerzos destinados a elaborar un marco común para la supervisión de grupos de seguros con actividad internacional, convocamos a CPSS y IOSCO a continuar su labor sobre infraestructuras de mercado sistémicamente importantes y al FSB en consul-

ta con el IOSCO a preparar metodologías para identificar entidades financieras no bancarias importantes sistémicamente hasta fines de 2012.

Llenar los vacíos en la regulación y supervisión del sector financiero

30. Actividades similares a las bancarias. El sistema bancario informal puede crear oportunidades para el arbitraje regulatorio y causar un aumento del riesgo sistémico fuera del alcance del sector bancario regulado. A tal efecto, acordamos fortalecer la regulación y supervisión del sistema bancario en la sombra y respaldar las once recomendaciones iniciales del FSB con un plan de trabajo para seguir desarrollándolas en el transcurso de 2012, basado sobre un enfoque equilibrado entre regulaciones indirectas de las actividades bancarias en la sombra a través de bancos, y la regulación directa de las operaciones bancarias informales o en la sombra, incluyendo fondos de mercados monetarios, titulaciones, préstamos de valores y operaciones de repo, además de otras entidades bancarias informales. Solicitamos a los ministros de Finanzas y presidentes de Bancos Centrales revisar el progreso alcanzado en la materia en su reunión en el próximo mes de abril.

31. Mercados. Debemos asegurar que los mercados sirvan a la eficiente asignación de inversiones y ahorros en nuestras economías y no planteen riesgos a la estabilidad financiera. A tal efecto, nos comprometemos a implementar las recomendaciones iniciales formulados por la IOSCO sobre integridad y eficiencia de los mercados, incluyendo medidas para hacer frente a los riesgos planteados por el comercio de alta frecuencia y la liquidez oscura, e invitamos a seguir trabajando hasta mediados de 2012 sobre el tema. También invitamos al IOSCO a evaluar el funcionamiento de los mercados de los seguros contra el impago de deuda (credit default swaps (CDS) y el rol de estos mercados en la formación de precios de los activos subyacentes hasta nuestra

próxima Cumbre. Apoyamos la creación de un identificador de entidad jurídica (LEI) global que identifique de forma exclusiva las partes de las transacciones financieras. Invitamos al FSB a liderar los esfuerzos de coordinar la labor de la comunidad regulatoria que tiene por finalidad elaborar, en interés del público, para este identificador de entidad jurídica (LEI) recomendaciones para un adecuado marco de gobernanza hasta nuestra próxima Cumbre.

32. Mercados de materias primas. Acogemos con beneplácito el informe brindado por el grupo de estudio del G20 sobre materias primas y respaldamos el informe de la IOSCO y sus principios comunes para la regulación y supervisión de mercados de derivados de materias primas. Necesitamos asegurar una mayor transparencia de los mercados, tanto en los mercados de productos básicos en efectivo como financieros, incluidos los de venta libre, y obtener una regulación y supervisión apropiadas de los participantes en estos mercados. Los reguladores de los mercados y las autoridades deberán contar con poderes efectivos de intervención para hacer frente a perturbaciones de los mercados y prevenir abusos. En particular, los reguladores de los mercados deberán tener, entre otras facultades de intervención, poderes formales de gestión, incluyendo el poder de fijar límites a las posiciones a priori, particularmente en el mes de suministro, si así correspondiere. Invitamos a la IOSCO a informar sobre la implementación de estas recomendaciones hasta fines de 2012.

33. Protección del consumidor. Acordamos que la integración de las políticas financieras de protección al consumidor en los marcos regulatorios y de supervisión contribuye a fortalecer la estabilidad financiera, reafirmamos el informe del FSB sobre protección financiera al consumidor y los principios de alto nivel sobre la protección financiera del consumidor elaborados por la OCDE con colaboración con el FSB. Impulsaremos la plena aplicación de estos

principios en nuestras jurisdicciones e invitamos al FSB y a la OCDE junto con otros organismos relevantes a informar sobre el progreso alcanzado en su implementación en las próximas Cumbres y, de ser conveniente, desarrollar nuevas directrices.

34. Otras cuestiones reglamentarias. Estamos desarrollando marcos y herramientas de política macro-prudencial para limitar la formación de riesgos en el sector financiero sobre la base del trabajo en curso del FSB, BPI y FMI en esta materia. Refrendamos el informe conjunto elaborado por el FSB, el FMI y el Banco Mundial sobre temas de particular interés para mercados emergentes y economías en desarrollo y convocamos a los organismos internacionales a contemplar las consideraciones y preocupaciones específicas de mercados emergentes y países en desarrollo en el diseño de nuevas normas y políticas financieras internacionales, allí donde resulte apropiado. Reafirmamos nuestro objetivo de alcanzar un único conjunto de normas contables globales de elevada calidad y alcanzar los objetivos fijados en la Cumbre de Londres en abril de 2009, especialmente con vistas a mejorar la valoración de instrumentos financieros. Invitamos a la IASB y al FASB a completar su proyecto de convergencia y esperamos un informe provisional sobre el progreso alcanzado en el encuentro de ministros de Finanzas y presidentes de Bancos Centrales en abril de 2012. Esperamos con interés la realización de propuestas para reformar el marco de gobernanza de la IASB.

La lucha contra los paraísos fiscales y jurisdicciones no cooperativas

35. Estamos empeñados en proteger nuestras finanzas públicas y el sistema financiero global de los riesgos que suponen paraísos fiscales y jurisdicciones no cooperativas. El daño causado es particularmente importante para los países menos desarrollados. Hoy revisamos el progreso alcanzado en las siguientes tres áreas:

- En el área impositiva, el Foro Global cuenta ahora con 105 miembros.

Se han firmado más de 700 acuerdos de intercambio de información y el Foro Global conduce un extenso proceso de revisión inter pares de los marcos legales (fase 1) y la aplicación de las normas (fase 2). Invitamos al Foro Global a completar la primera ronda de revisiones fase 1 y avanzar sustancialmente en las revisiones de la fase 2 hasta fines del próximo año. Examinaremos el progreso alcanzado durante nuestra próxima Cumbre. Muchas de las 59 jurisdicciones que han sido analizadas por el Foro Global cumplen ampliamente o están haciendo progresos a través de la implementación de las 379 recomendaciones relevantes. Invitamos a todas las jurisdicciones a tomar las medidas necesarias para corregir las deficiencias detectadas en el curso de sus revisiones, en particular las 11 jurisdicciones cuyos marcos legales no les permite en este momento calificarse para la fase 2. Subrayamos en particular la importancia de un intercambio amplio de la información tributaria y alentamos a las autoridades competentes a continuar trabajando en el Foro Global para evaluar y definir mejor los medios necesarios para mejorar los marcos legales. Celebramos el compromiso contraído por todos nosotros de firmar el Convenio Multilateral de Asistencia Administrativa Mutua en Cuestiones de Tributación y alentamos fuertemente a otras jurisdicciones a adherir al Convenio. En este contexto consideramos el intercambio de información en forma automática y sobre una base voluntaria según corresponde y conforme a lo previsto en el Convenio.

- En el área prudencial, el FSB ha conducido un proceso y publicado una declaración para evaluar el cumplimiento del intercambio de información y de normas de cooperación

acordadas internacionalmente. De un total de 61 jurisdicciones seleccionadas por su importancia en diversos indicadores económicos y financieros, notamos con satisfacción que 41 jurisdicciones ya han demostrado un cumplimiento lo suficientemente fuerte de estas normas y que otras 18 se están comprometiendo a unirse a ellas. Instamos a las jurisdicciones identificadas como no cooperativas a adoptar las medidas requeridas por el FSB;

- En el área de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, el GAFI ha publicado recientemente una lista actualizada de jurisdicciones con deficiencias estratégicas. Instamos a todas las jurisdicciones, y en particular a aquellas que no cumplen o no están haciendo progresos suficientes, a fortalecer sus sistemas antilavado/combate contra el financiamiento del terrorismo en cooperación con el GAFI.

36. Instamos a todas las jurisdicciones a adherir a los estándares internacionales en las áreas impositivas prudencial y antilavado/combate contra el financiamiento del terrorismo. Estamos dispuestos, de ser necesario, a hacer uso de las medidas existentes para hacer frente a las jurisdicciones que no cumplen con estos estándares. El GAFI, el Foro Global y otras organizaciones internacionales deben colaborar estrechamente para incrementar la transparencia y facilitar la cooperación entre las agencias fiscales y de aplicación de la ley en el cumplimiento de estas normas. También instamos al GAFI y a la OCDE a seguir trabajando en la prevención de un mal uso de los vehículos corporativos.

Fortalecer los recursos y la capacidad de gestión del FSB

37. El FSB ha desempeñado un papel clave en promover el desarrollo y la implementación de regulaciones del sector financiero.

38. Para mantener el ritmo con este creciente rol, acordamos fortalecer la capacidad, los recursos y la administración del FSB sobre la base de las propuestas presentadas por su presidente. Estas incluyen:

- Dotar al FSB de una base organizacional permanente: hemos otorgado al FSB un fuerte mandato político y necesitamos darle la correspondiente base institucional con personería jurídica y una mayor autonomía financiera, preservando los estrechos lazos existentes y de adecuado funcionamiento con el BPI;
- La reconstitución del Comité Directivo: en la medida en que avanzamos en la fase de desarrollo y aplicación de políticas que en muchos casos requerirán cambios legislativos significativos, acordamos que los próximos cambios en el Comité Directivo del FSB deberán incluir la rama ejecutiva de gobiernos de la presidencia del G20 y los sistemas financieros más importantes, así como las regiones geográficas y los centros financieros no representados en la actualidad, en una manera equilibrada, consistente con la Carta del FSB;
- El fortalecimiento de su función de coordinación con otros organismos de normalización (SSB) en la elaboración de políticas y el seguimiento de su implementación, evitando toda superposición de funciones y reconociendo la independencia de los órganos de normalización.

39. Instamos a que las primeras medidas sean implementadas hacia fines del presente año y examinaremos la implementación de la reforma durante nuestra próxima Cumbre.

Volatilidad de los precios de los alimentos y aumento de la producción y productividad agrícolas

40. El incremento de la producción y productividad agraria es esencial para pro-

mover la seguridad alimentaria y fomentar un crecimiento económico sostenible. Un sistema de comercio más estable, predecible, sin distorsiones, abierto y transparente permite más inversiones en el sector agrario y cumple un rol crítico en ese sentido. Mitigar una excesiva volatilidad en el precio de los alimentos y las materias primas agrícolas es también un importante esfuerzo. Son las condiciones necesarias para un acceso estable a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para todos. Acordamos movilizar las capacidades del G20 para abordar estos desafíos clave en estrecha cooperación con todas las organizaciones internacionales relevantes y en consulta con los productores, la sociedad civil y el sector privado.

41. Nuestros ministros de Agricultura se reunieron por primera vez en París los días 22 y 23 de junio de 2011 y adoptaron el Plan de Acción sobre Volatilidad en los Precios de los Alimentos y la Agricultura. Celebramos este Plan de Acción que se encuentra anexo a esta Declaración.

42. Decidimos actuar sobre los cinco objetivos de este Plan de Acción: (i) mejorar la producción y productividad agrícolas, (ii) incrementar la información y transparencia del mercado, (iii) reducir los efectos de la volatilidad en los precios para los más vulnerables, (iv) fortalecer la coordinación de la política internacional y (v) mejorar el funcionamiento de los mercados de derivados de las materias primas agrarias.

43. Nos comprometemos con un incremento sostenible de la producción y productividad de la agricultura. Para alimentar a la población mundial, que se espera supere los 9 mil millones de personas para 2050, se estima que la producción agraria deberá aumentar en un 70% en igual período. Acordamos mayores inversiones en la agricultura, en particular en los países más pobres, a través de una inversión pública y privada responsable que contemple, además, la importancia de los pequeños productores. Al respecto decidimos:

- Instar a los bancos de desarrollo multilaterales a finalizar su plan de

acción conjunto sobre agua, alimentos y agricultura y entregar una actualización sobre su implementación en ocasión de nuestra próxima Cumbre.

- Invertir en investigación y desarrollo de la productividad agrícola. Como primer paso, apoyamos la “Iniciativa Internacional de Investigación para la Mejora del Trigo” (Iniciativa sobre Trigo), lanzada en París el 15 de septiembre de 2011 y celebramos la realización del seminario del G20 sobre productividad agrícola llevado a cabo en Bruselas el 13 de octubre de 2011 y la Primera Conferencia del G20 sobre Investigación Agraria para el Desarrollo en Montpelliert los días 12 y 13 de septiembre de 2011, diseñada para fomentar el intercambio de información entre los países en desarrollo.

44. Nos comprometemos a mejorar la información y transparencia de los mercados a fin de hacer más efectivos los mercados internacionales de materias primas agrícolas. A tal efecto lanzamos:

- el “Sistema de Información de Mercados Agrícolas” (AMIS, por sus siglas en inglés) el 15 de septiembre de 2011 en Roma para mejorar la información sobre los mercados. Se mejorará la calidad, confiabilidad, exactitud, puntualidad y comparabilidad de las informaciones sobre las perspectivas en los mercados de alimentos. Como un primer paso, el AMIS concentrará su trabajo en los cuatro cultivos más importantes: trigo, maíz, arroz y soja. AMIS abarca a países del G20 y, en este momento, a Egipto, Vietnam, Tailandia, las Filipinas, Nigeria, Ucrania y Kazajstán. Será administrado por una secretaría ubicada en la FAO;
- la “Iniciativa Global de Geo-Monitoreo Agrícola” (GAGI, por sus siglas en inglés) en Ginebra los días 22 y

23 de septiembre de 2011. Esta iniciativa coordina los sistemas de observación por monitoreo satelital en diferentes regiones del mundo a fin de obtener datos más precisos sobre pronósticos de cultivos y del tiempo.

45. Reconocemos que mercados financieros agrarios transparentes y apropiadamente regulados son clave para los mercados físicos y una gestión de riesgos de adecuado funcionamiento. Celebramos las recomendaciones de la IOSCO sobre derivados de materias primas.

46. Nos comprometemos a mitigar los efectos adversos de una excesiva volatilidad en los precios para los más vulnerables a través del desarrollo de apropiados instrumentos de gestión de riesgos. Estas acciones están detalladas en la sección sobre desarrollo de esta declaración final.

47. De acuerdo con el Plan de Acción, acordamos eliminar las restricciones a la exportación de alimentos o el cobro de impuestos extraordinarios sobre alimentos comprados con propósitos humanitarios no comerciales por el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (WFP, por sus siglas en inglés) y acordamos no imponerlos en el futuro. Al respecto alentamos a adoptar una declaración por parte de la OMC para la Conferencia Ministerial a celebrarse en diciembre de 2011.

48. El 16 de septiembre de 2011 hemos lanzado en Roma un “Foro de Respuesta Rápida” para mejorar la capacidad de la comunidad internacional de coordinar políticas y desarrollar respuestas comunes en tiempos de crisis de los mercados.

49. Celebramos la elaboración de un informe por parte de las organizaciones internacionales sobre cómo enfrentar la escasez de agua y los problemas derivados en los foros apropiados.

50. Celebramos el trabajo conjunto realizado por FAO, OCDE, el Grupo del Banco Mundial, FIDA, UNCTAD, WFP, OMC, FMI, IFPRI y el UN HLTf por

apoyar nuestra agenda y los invitamos a continuar colaborando estrechamente.

51. Continuaremos avanzando en la implementación del Plan de Acción sobre la Volatilidad en los precios de los Alimentos y la Agricultura.

Mejorar el funcionamiento de los mercados de energía

52. Subrayamos la importancia de mercados energéticos financieros y físicos de adecuado funcionamiento y transparentes, la reducción de una excesiva volatilidad, el aumento de la eficiencia energética y la mejora del acceso a tecnologías limpias para alcanzar un fuerte crecimiento que sea sostenible e inclusivo. Estamos comprometidos con el desarrollo sostenible y el crecimiento verde y dispuestos a continuar con nuestros esfuerzos por enfrentar el desafío del cambio climático.

53. Nuestro compromiso es con mercados energéticos financieros y físicos más transparentes. Los derivados de las materias primas deberán ser abordados como parte de nuestra agenda de reforma de las normas financieras. Hemos hecho avances y reafirmamos nuestro compromiso para mejorar la actualidad, integralidad y confiabilidad de la base de datos de la Iniciativa Conjunta de Datos del Petróleo (JODI-petróleo) lo antes posible. También nos comprometemos a apoyar el trabajo IEF-JODI a fin de mejorar la confiabilidad de la iniciativa JODI-petróleo y esperamos recibir sus recomendaciones. Analizaremos y evaluaremos regularmente el progreso alcanzado en este frente.

54. Celebramos el compromiso de la Carta del IEF para mejorar el diálogo entre países productores de petróleo y países consumidores, así como la realización del Simposio sobre las perspectivas y pronósticos de corto, mediano y largo plazo para el mercado del petróleo el 24 de enero de 2011 en Riyadh. Convocamos a que estas reuniones se celebren sobre una base anual y a la IEF, la AIE y la OPEP a emitir un

comunicado conjunto y un informe destacando sus resultados.

55. Tomamos conocimiento de la nueva base de datos de la iniciativa JODI-gas y nos comprometemos a trabajar para contribuir a ella sobre la base de los mismos principios que plantea la base de datos de la iniciativa JODI-petróleo. También instamos a realizar simposios anuales y a emitir comunicados sobre el panorama de corto, mediano y largo plazo y pronósticos sobre gas y carbón. Invitamos a seguir trabajando sobre la transparencia del mercado de gas y carbón e invitamos a IEA, IEF y OPEP a proveer recomendaciones en este campo para mediados de 2012.

56. Reconociendo el papel de las Agencias de Informes de Precios para el adecuado funcionamiento de los mercados de hidrocarburos invitamos a la IOSCO a preparar en colaboración con la IEF, la AIE y la OPEP recomendaciones para mejorar su funcionamiento y vigilancia para ser presentados a nuestros ministros de finanzas a mediados de 2012.

57. Reafirmamos nuestro compromiso de racionalizar y abandonar en el mediano plazo subsidios ineficientes a los combustibles de origen fósil que alientan un consumo dispendioso y proveer, por el contrario, una ayuda específica para los más pobres. Celebramos los informes nacionales sobre los progresos alcanzados en las estrategias de implementación para la racionalización y el abandono de subsidios ineficientes a los combustibles de origen fósil así como el informe conjunto de la AIE, OPEP, OCDE y el Banco Mundial sobre combustibles de origen fósil y otras medidas de respaldo en el área de la energía. Invitamos a nuestros ministros de Finanzas y otros funcionarios relevantes a avanzar con las reformas e informar el año próximo al respecto.

La protección del medio marino

58. Decidimos tomar medidas para proteger el medio marino, en particular para prevenir accidentes relacionados con

la exploración y explotación offshore de hidrocarburos, así como el transporte marítimo, y para hacer frente a sus consecuencias. Celebramos el establecimiento de un mecanismo para compartir mejores prácticas e información sobre marcos legales, experiencias en la prevención y la gestión de accidentes y desastres relacionados con la perforación, producción y transporte marítimo. Invitamos al grupo de trabajo sobre Protección del Medio Marino Global a informar en cooperación con la OCDE, el Foro de Reguladores Internacionales y la OPEP el año próximo sobre los progresos alcanzados y establecer este mecanismo a fin de difundir estas mejores prácticas para mediados de 2012, cuando serán reexaminadas. También nos comprometemos a fomentar el diálogo con organizaciones internacionales y partes interesadas relevantes.

Fomentar las energías limpias, el crecimiento verde y el desarrollo sostenible

59. Promoveremos las estrategias de desarrollo de bajo consumo de carbono con el fin de optimizar el potencial de crecimiento verde y garantizar el desarrollo sostenible incluso más allá de nuestros países. Nos comprometemos a alentar políticas efectivas para superar los obstáculos a la eficiencia o, de lo contrario, estimular la innovación y la utilización de tecnologías energéticas limpias y eficientes. Celebramos la iniciativa del Secretario General de Naciones Unidas “Energía sostenible para todos”. Apoyamos el desarrollo y el uso de tecnologías de energía limpia y eficiencia energética (C3E). Celebramos la evaluación de la situación actual de los países en relación con el uso de estas tecnologías así como la labor en curso de compartir mejores prácticas como base para una mejor política.

60. Estamos comprometidos con el éxito de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas a celebrarse en Río de Janeiro en 2012. “Río + 20” será una oportunidad para movilizar la voluntad po-

lítica necesaria para reinsertar el desarrollo sostenible en el centro de la agenda internacional como una solución de largo plazo al crecimiento, la creación de empleo, reducción de la pobreza y protección ambiental. Un crecimiento verde e inclusivo creará un amplio espectro de oportunidades en nuevas industrias y en áreas como servicios ambientales, energía renovable y nuevas formas de proveer servicios básicos a los pobres.

Lucha contra el cambio climático

61. Estamos comprometidos con el éxito de la Conferencia de Durban sobre el Cambio Climático a celebrarse entre el 28 de noviembre y el 9 de diciembre de 2011. Apoyamos a Sudáfrica como nuevo presidente de la Conferencia. Hacemos un llamamiento a la implementación de los acuerdos de Cancún y un mayor avance en todas las áreas de negociación en Durban.

62. Estamos dispuestos a trabajar a favor de la operacionalización del Fondo Climático Verde como parte de un resultado equilibrado en Durban, basándonos en el informe del Comité de Transición.

63. Una de nuestras principales prioridades es financiar la lucha contra el cambio climático. En Copenhague, los países desarrollados se comprometieron a movilizar para 2020 unos 100.000 millones de dólares por año de todo tipo de fuentes para ayudar a los países en desarrollo a mitigar y adaptarse al impacto del cambio climático en un contexto de acciones de mitigación apropiadas y transparencia. Debatimos el informe del Banco Mundial - FMI - OCDE, bancos de desarrollo regionales sobre financiamiento de la lucha contra el cambio climático y hacemos un llamamiento para un trabajo continuado en el que las instituciones financieras internacionales y las organizaciones relevantes de Naciones Unidas tengan en consideración los objetivos, principios y disposiciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Solicitamos a nuestros ministros de Finanzas informarnos en

nuestra próxima cumbre acerca de los progresos hechos sobre financiamiento de la lucha contra el cambio climático.

64. Reafirmamos que el financiamiento de la lucha contra el cambio climático vendrá de una variedad de fuentes públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo fuentes de financiamiento innovadoras. Reconocemos el rol del financiamiento público y de la política pública en cuanto a apoyar inversiones relacionadas con el clima en países en desarrollo. Subrayamos el rol del sector privado en los esfuerzos por apoyar las inversiones relacionadas con el clima en forma global, en particular a través de diversos mecanismos de mercado, y también hacemos un llamamiento a la banca de desarrollo multilateral (BDM) a diseñar instrumentos financieros nuevos e innovadores a fin de incrementar su efecto de apalancamiento sobre los flujos privados.

Evitar el proteccionismo y fortalecer el Sistema Multilateral de Comercio

65. En estos tiempos críticos para la economía global es importante resaltar los méritos del sistema multilateral de comercio como una forma de evitar el proteccionismo y no cerrarse sobre sí mismo. Reafirmamos nuestro compromiso con el statu quo hasta finales de 2013, tal como fuera acordado en Toronto. Nos comprometemos a retrotraer toda medida proteccionista nueva que puede haber aparecido, incluyendo nuevas restricciones a las exportaciones y medidas inconsistentes con la OMC para estimular exportaciones y solicitamos a la OMC, OCDE y UNCTAD a continuar monitoreando la situación e informar sobre una base semestral.

66. Apoyamos el Mandato de la Agenda del Desarrollo de Doha (ADD). No obstante, es evidente que no completaremos la ADD si continuamos conduciendo las negociaciones como lo venimos haciendo en el pasado. Reconocemos el progreso alcanzado hasta aquí. Para contribuir a la confianza necesitamos impulsar en 2012

enfoques nuevos, creíbles para promover negociaciones, incluidas las temáticas que son de preocupación para los países menos desarrollados y, allí donde puedan dar frutos, los elementos restantes del mandato de la ADD. Instruimos a nuestros ministros a trabajar sobre estos enfoques en el próximo encuentro de ministros en Ginebra y también en iniciar una discusión sobre desafíos y oportunidades para el sistema multilateral de comercio en una economía globalizada y de informarnos durante la Cumbre de México al respecto.

67. Asimismo, como contribución a un sistema de comercio más efectivo, basado en reglas, apoyamos un fortalecimiento de la OMC, que deberá desempeñar un papel más activo en mejorar la transparencia de las relaciones y políticas comerciales y facilitar el funcionamiento sobre el mecanismo de resolución de disputas.

68. Nos complace dar la bienvenida a Rusia como miembro de la OMC hacia fines del corriente año.

El desarrollo: invertir en el crecimiento global

69. Como parte de nuestro objetivo general para el crecimiento y el empleo, nos comprometemos a maximizar el potencial de crecimiento y la resistencia económica en países en desarrollo, en particular los países de bajos ingresos (LICs). El desarrollo es un elemento clave de nuestra agenda en la recuperación y la inversión global para un futuro crecimiento. Es también crítico para crear el empleo necesario para mejorar el nivel de vida de los pueblos en todo el mundo. Reconociendo que el desarrollo es una preocupación y un deber de todos los países del G20, el 23 de septiembre de 2011 tuvo lugar en Washington la primera reunión ministerial del G20 sobre desarrollo.

70. Respaldamos el informe del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo, adjuntado a esta Declaración, que implementa el “Consenso de Desarrollo de Seúl para un Crecimiento Compartido” del G20 y convoca-

mos a la pronta implementación de nuestro Plan de Acción Multianual.

71. Adoptamos acciones para superar los cuellos de botella y condicionamientos más críticos que afectan el crecimiento de los países en desarrollo. Al respecto, hemos decidido focalizarnos en dos prioridades: seguridad alimentaria e infraestructura, y la problemática del financiamiento del desarrollo.

72. La crisis humanitaria en el Cuerno de África subraya la urgente necesidad de fortalecer las respuestas de emergencia y de largo plazo a la inseguridad alimentaria. De conformidad con nuestro “Plan de Acción sobre la Volatilidad de Precios en los Alimentos y la Agricultura” multianual:

- Celebramos la iniciativa de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS) para crear un sistema de reserva de alimentos humanitaria destinado a situaciones de urgencia en la región como proyecto piloto, y la iniciativa de reserva de arroz para situaciones de emergencia “ASEAN+ 3”;
- Instamos a los bancos de desarrollo multilaterales a concluir su plan de acción conjunto sobre agua, alimentos y agricultura y entregar una actualización sobre su implementación durante nuestra próxima Cumbre;
- Apoyamos en relación con las partes involucradas la implementación de la Iniciativa de LAquila sobre Seguridad Alimentaria y otras iniciativas, incluyendo el Programa Global de Agricultura y Seguridad de Alimentos;
- Lanzamos una plataforma para agricultura tropical destinada a incrementar la capacidad y el intercambio de conocimientos para mejorar la producción y productividad agrícola;
- Fomentamos inversiones sensibles para pequeños productos en agricultura y exploramos oportunidades para su inclusión en el mercado y la incorporación de los pequeños productores a las cadenas de valor;

- Apoyamos los instrumentos de gestión de riesgos, como los instrumentos de cobertura de materias primas, seguros de índices climáticos y herramientas de financiamiento contingente para proteger a los más vulnerables contra una excesiva volatilidad de los precios, incluyendo la expansión de la gestión de riesgos relacionada a los precios agrícolas, y desarrollada por el Grupo del Banco Mundial (IFC). Instamos a organizaciones internacionales a colaborar para transmitir conocimientos y asesoramiento a países de bajos ingresos sobre gestión de riesgos. En tal sentido, celebramos la iniciativa de la NEPAD para integrar la gestión de riesgos en las políticas agrícolas en África;
- Alentamos a todos los países a respaldar los Principios de la Inversión Agrícola Responsable (PRAI) para asegurar una inversión sostenida en la agricultura;
- Confirmamos nuestro compromiso con mejorar la nutrición a través de una combinación de intervenciones nutricionales directas y la incorporación de la nutrición en todas las políticas relevantes.

73. La inversión en infraestructura en países en desarrollo, especialmente en los de bajos ingresos y si bien no en forma exclusiva, con especial énfasis en África subsahariana, abrirá nuevas fuentes de crecimiento, contribuirá a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y un desarrollo sostenible. Apoyamos los esfuerzos tendientes a mejorar las capacidades y facilitar la movilización de recursos para proyectos de infraestructura iniciadas por los sectores público y privado.

74. Encargamos a un Panel de Alto Nivel (HLP) presidido por el señor Tidjane Thiam identificar las medidas adecuadas para incrementar y diversificar las fuentes de financiamiento para obras de infraes-

tructura y solicitamos a la banca de desarrollo multilateral desarrollar un plan de acción conjunto para superar cuellos de botella. Celebramos tanto el informe del HLP como el Plan de Acción de la BDM. Al respecto, apoyamos las siguientes recomendaciones:

- Respalda el desarrollo de capacidades locales para mejorar el suministro y la calidad de proyectos y hacerlas financierables e incrementar las medidas destinadas a compartir el conocimiento sobre habilidades para el empleo en países de bajos ingresos. Al respecto celebramos el programa de becas del Panel de Alto Nivel y los esfuerzos de la BDM para desarrollar y fortalecer emprendimientos público-privados de redes de profesionales;
- Mejorar la calidad de la información disponible para los inversores, a través de la creación de plataformas en línea de mercados regionales, para un mejor enlace de los patrocinadores y financistas de los proyectos como son el “Sokoni Africa Infrastructure Marketplace” y la extensión del “Africa Infrastructure Country Diagnosis”, que apuntan a datos de infraestructura que constituyan un punto de referencia;
- Priorizar el financiamiento de la preparación de proyectos, alentando a los BDM a destinar una parte mayor de sus fondos a esta etapa de los proyectos, pudiendo operarse sobre una base rotativa e invitar a los BDM a mejorar la eficacia de las actuales ayudas para la preparación de proyectos.
- Contribuir a construir un ambiente favorable para el financiamiento privado y público de obras de infraestructura, especialmente en el caso de proyectos regionales. Apoyamos la mayor transparencia en el sector de la construcción, la revisión del Marco de Sostenibilidad de la Deu-

da tomando en consideración el nexo entre inversiones y crecimiento. Instamos a los BDM a armonizar sus reglas y prácticas de contratación e impulsar el reconocimiento mutuo de los procedimientos y las reglas de elegibilidad.

- Mejorar el acceso a los fondos, sobre todo fortaleciendo los intermediarios y mercados financieros locales, un uso más eficaz del capital de los BDM, incluso a través de un incremento en el uso del crédito y de instrumentos de garantía.

75. Encomendamos al HLP establecer criterios para identificar proyectos de inversión ejemplares en cooperación con bancos de desarrollo multilaterales. Destacamos los 11 proyectos mencionados en el informe del HLP anexo a esta Declaración que tienen el potencial para un impacto regional transformador, conduciendo a una mayor integración y acceso a mercados globales con la debida consideración de la sostenibilidad ecológica. Instamos a los bancos de desarrollo multilaterales a trabajar junto con países involucrados y de conformidad con las prioridades regionales (en particular con el Programa para el Desarrollo de la Infraestructura en África) para impulsar la implementación de estos proyectos que cumplen los criterios del HLP, y priorizar el financiamiento de la preparación de proyectos, en particular la Preparación de Proyectos de Infraestructura del NEPAD.

76. Destacamos la importancia de continuar estas acciones concretas e invitamos a los bancos de desarrollo multilaterales a proveer regularmente actualizaciones sobre el progreso alcanzado.

77. Conscientes de que los shocks económicos afectan desproporcionadamente a los más vulnerables, nos comprometemos a asegurar un crecimiento más incluyente y flexible. Por lo tanto, apoyamos la implementación y expansión de pisos de protección social diseñados nacionalmente

en países en desarrollo, en particular países de bajos ingresos. Trabajaremos en reducir el costo promedio de transferencia de las remesas del 10% al 5% para 2014, contribuyendo a la liberación de otros 15.000 millones de dólares por año para las familias receptoras.

78. Conscientes de que en el mundo existen 2.500 millones de personas y millones de pequeñas y medianas empresas (PYME) que no tienen acceso a servicios financieros formales, y la importancia crucial para los países en desarrollo de superar este desafío, lanzamos en Seúl una ambiciosa Cooperación Mundial para la Inclusión Financiera (GPFI). Elogiamos la labor que está realizando la GPFI para fomentar un mayor financiamiento para las PYME y establecer principios de inclusión social en las normas financieras internacionales. Refrendamos las cinco recomendaciones planteadas en su informe, anexo a esta Declaración, y nos comprometemos a impulsar nuestros esfuerzos bajo la Presidencia de México.

79. Celebramos la presentación del informe del señor Bill Gates sobre la financiación para el desarrollo. Reconocemos la importancia de la participación de todos los actores, tanto públicos como privados, y la movilización de recursos financieros domésticos, externos e innovadores.

80. Consistente con el Plan de Acción Multianual acordado en Seúl, apoyamos fuertemente la movilización de recursos domésticos por parte de los países en desarrollo, siendo su gestión efectiva el motor principal de su desarrollo. Ello incluye asistencia técnica y creación de capacidades para el diseño y la gestión eficiente de las administraciones tributarias y los sistemas de recaudación y una mayor transparencia, sobre todo de las inversiones en recursos mineros y naturales. Instamos a las empresas multinacionales a mejorar la transparencia y el pleno cumplimiento de las leyes fiscales aplicables. Celebramos las iniciativas de asistencia a países en desarrollo, sobre la base de la demanda en la elaboración e implemen-

tación de sus legislaciones sobre precios de transferencia. Alentamos a todos los países a adherir al Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Fiscal.

81. Subrayamos el rol líder de la AOD. Los compromisos de ayuda asumidos por los países desarrollados deberán ser cumplidos. Los países emergentes del G20 darán su apoyo o extenderán el nivel de apoyo a otros países en desarrollo. Celebramos que se asegure enfáticamente que los países pobres se beneficiarán rápidamente de la innovación y los avances tecnológicos y convenimos en alentar cooperaciones triangulares para impulsar las prioridades de innovación. Nos comprometemos a elevar la calidad y eficiencia de la ayuda, concentrándonos en intervenciones de alto impacto y nos focalizaremos más en resultados concretos y el impacto general sobre el desarrollo.

82. Acordamos que con el tiempo será necesario encontrar nuevas fuentes de recursos para satisfacer las necesidades de desarrollo. Discutimos un conjunto de opciones para un financiamiento innovador que fueron expuestos por el señor Bill Gates como son compromisos anticipados de mercado, bonos de la diáspora, régimen tributario para combustibles para transporte aéreo y marítimo, impuestos al tabaco y una serie de diferentes impuestos al sector financiero. Tomamos nota de las iniciativas en algunos de nuestros países de introducir impuestos financieros para diversos propósitos, incluyendo un impuesto a las transacciones financieras, entre otras cosas para solventar el desarrollo.

83. Celebramos el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda que se celebrará en Busan, Corea (29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011). El foro constituirá una oportunidad para establecer una cooperación más incluyente para lograr una mayor eficacia de la cooperación para el desarrollo.

84. Esperamos una reposición exitosa del Fondo Asiático de Desarrollo y del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.

Intensificar nuestra lucha contra la corrupción

85. La corrupción es un importante impedimento para el crecimiento económico y el desarrollo. Hemos hecho un significativo progreso en la implementación del Plan de Acción contra la Corrupción del G20. Resaldamos el informe de nuestros expertos, anexo a esta Declaración, que describe los principales pasos dados tanto por países individuales como en forma colectiva, y que indica nuevas acciones requeridas para asegurar que los países del G20 continúen haciendo un progreso positivo en función del Plan de Acción.

86. En este contexto:

Celebramos la ratificación por parte de India de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). También saludamos la decisión de Rusia de adherir a la Convención de la OCDE para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Nos comprometemos a acelerar la ratificación e implementación de UNCAC y a tener una mayor presencia en el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre cohecho sobre una base voluntaria. Asimismo, deseamos destacar a los países miembros que están adoptando medidas conformes con el espíritu del Plan de Acción;

Elogiamos las primeras revisiones sobre la implementación de la UNCAC. Nos comprometemos a dar el ejemplo en cuanto a garantizar la transparencia y la inclusividad de las revisiones de la UNCAC, considerando las opciones voluntarias de conformidad con los Términos de Referencia del Mecanismo, sobre todo con vistas a la participación de la sociedad civil y a la transparencia;

Apoyamos el trabajo del Grupo de Trabajo Acción Financiera (GAFI) para continuar identificando y persuadiendo a aquellas jurisdicciones con deficiencias estratégicas en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (AML/CFT) y actualizar e implementar los estándares del GAFI haciendo un llamado

a la transparencia transfronteriza beneficiarios efectivos, diligencia debida respecto del cliente y diligencia debida reforzada;

Acordamos un programa de trabajo que incluye un marco para restitución de activos, basado en la Iniciativa del Banco Mundial sobre la recuperación de activos robados (StAR), protección de denunciantes, el no ingreso de funcionarios corruptos y la transparencia del sector público, incluido una contratación pública justa y transparente con resultados concretos para fines de 2012.

87. Celebramos las iniciativas destinadas a incrementar la transparencia en la relación entre el sector privado y el gobierno, incluyendo la participación voluntaria en la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). También manifestamos nuestro reconocimiento por los pasos adoptados por algunos de nosotros para exhortar a las industrias extractivas a publicar los pagos que efectúan en los países en los que operan y a apoyar la Iniciativa sobre Transparencia en el Sector de la Construcción (CoSt, por sus siglas en inglés).

88. Elogiamos el mayor compromiso del sector privado para luchar contra la corrupción. Celebramos los compromisos contraídos por el B20 (foro de las organizaciones empresariales) de tomar nuestro Plan de Acción como base y los instamos a adoptar acciones concretas.

89. Nos hacemos responsables de los compromisos asumidos por nosotros y examinaremos el progreso alcanzado en nuestra próxima Cumbre.

Gobernanza

90. Apreciamos el informe del Primer Ministro David Cameron sobre gobernanza global.

91. Como principal foro de cooperación económica internacional, el G20 es la única instancia que reúne a las economías más importantes, tanto avanzadas como emergentes, con el fin de coordinar sus políticas y generar el acuerdo político necesario para abordar los desafíos que plantea la inter-

dependencia económica global. El G20 es un grupo informal conducido por líderes y deberá continuar siendo eso. El G20 forma parte de la organización general de gobernanza internacional.

92. Con el fin de fortalecer su habilidad para construir y mantener el consenso político necesario para responder a los desafíos, hemos convenido que el G20 debe seguir siendo eficiente, transparente y responsable. Para lograr que así sea decidimos

- Seguir focalizándonos en los grandes desafíos económicos globales;
- Incrementar nuestra habilidad de cumplir eficientemente nuestra agenda y nuestro programa de trabajo. Decidimos formalizar la Troika, constituida por presidentes pasados, presentes y futuros, para orientar la labor del G20 en consulta con sus miembros. Instamos a nuestro grupo de expertos desarrollar prácticas de trabajo para el G20 bajo la Presidencia mexicana;
- Impulsar un compromiso consistente y efectivo con países no miembros, organizaciones regionales internacionales, incluidas Naciones Unidas y otros actores, y celebramos su contribución a nuestro trabajo según sea pertinente. También alentamos el compromiso con la sociedad civil. Solicitamos a nuestros expertos formular propuestas para el próximo encuentro.

93. Reafirmamos que el espíritu fundacional del G20 de reunir a las principales economías en un pie de igualdad para catalizar la acción es esencial, por lo que convenimos en respaldar nuestra agenda económica y financiera y la reforma y el trabajo más efectivo de las instituciones internacionales relevantes con nuestra voluntad política colectiva.

94. El 1º de diciembre de 2011, México asumirá la presidencia del G20. Nos reuni-

remos en Los Cabos, Baja California, en junio de 2012, bajo la presidencia de México. Rusia conducirá el G20 en 2013, Australia lo hará en 2014 y Turquía en 2015. También acordamos como parte de nuestras reformas al G20, que a partir de 2015, las presidencias anuales del G20 serán electas por grupos regionales rotativos, comenzan-

do por el grupo de Asia que comprende a China, Indonesia, Japón y Corea. Los detalles concernientes a los grupos regionales se encuentran en el Anexo.

95. Agradecemos a Francia por la Presidencia del G20 y por haber acogido esta exitosa Cumbre de Cannes.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII – N° 4 - Diciembre, 2011

ENSAYOS

Populismo y decisionismo en América Latina. Respuesta a Javier Flax

Marcos Novaro

I. Introducción

Este artículo responde a una muy generosa y oportuna invitación de los editores de *Diálogo Político* a participar de un debate sobre el decisionismo político en la Argentina de los últimos años. Como parte de este debate, en el último número de la revista se publicó una respuesta de Javier Flax a un artículo de mi autoría que polemizaba con otro suyo previo. El argumento de Flax en esta segunda ronda no difiere mayormente del que ya había expuesto en la anterior: primero, gobiernos como los kirchneristas combaten enemigos muy poderosos en la sociedad y en el sistema institucional, y por ello necesitan concentrar el poder en sus manos; segundo, dados sus objetivos redistributivos, no pueden evitar afectar situaciones de hecho y de derecho preexistentes, pero sus rendimientos legitiman la imposición de costos y la eventual violación de derechos adquiridos que puedan derivarse de esos cambios. La hipótesis uno, que llamaremos “de la amenaza”, es de índole política, mientras que la hipótesis dos, que denominaremos “redistributiva”, hace foco en cuestiones socioeconómicas. Pero ambas resultan

MARCOS NOVARO

Sociólogo y doctor en Filosofía. Dirige el Programa de Historia Política en el Instituto Gino Germani de la UBA y el Centro de Investigaciones Políticas. Profesor de Teoría Política Contemporánea e investigador independiente del Conicet. Entre sus publicaciones recientes se encuentran *Historia de la Argentina (1955-2010)* (Siglo XXI) y *Cables secretos* (Edhasa).

de un mismo criterio subyacente: el decisionismo que pueda existir en gobiernos como los kirchneristas es apenas transicional, tenderá a extinguirse cuando se debiliten las resistencias al cambio y se consoliden las nuevas reglas de juego en la sociedad y el Estado, y es moralmente justificado por los objetivos que persigue, mayor justicia distributiva, más derechos para los más débiles, más democracia, etc.

En mi artículo anterior expuse ya suficiente evidencia en cuanto al rendimiento económico y redistributivo de los gobiernos kirchneristas en perspectiva comparada con otros similares y diferentes de la región: la conclusión que cabe extraer de la comparación es que no se puede demostrar el argumento de Flax; más bien al contrario, en terrenos decisivos para evaluar “redistribución”, los gobiernos más distantes al “modelo K”, como ser los de Uruguay, Brasil o Perú, son muy superiores a este y otros populismos. Esto está en relación con problemas como la baja calidad del gasto social, la mala asignación de los subsidios, la cronificación de la alta inflación y otros por el estilo, que de por sí revelan grados de discrecionalidad muy altos: como el gobierno utiliza mecanismos de decisión y asignación de recursos concentrados, particularistas y opacos, los resultados difieren sensiblemente de las proclamadas intenciones distributivas.

En este trabajo no insistiremos en este punto, sino que nos referiremos principalmente a los problemas políticos e institucionales a que se suele aludir con la “hipótesis de la amenaza”, cuestiones que en mi anterior trabajo ya enumeramos pero requieren mayor desarrollo, e intentaremos mostrar así que esta segunda hipótesis tampoco encuentra evidencia empírica para fundamentarse, aunque al menos cuenta con algunos datos más sólidos que la redistributiva a su favor: los populismos gobernantes crean su propia necesidad al polarizar el campo político contraponiéndose a otras fuerzas y otros actores que son presentados como “enemigos del pueblo”. Con todo, esto confirma más que impugna las críticas que se han planteado a los populismos radicales, entre los que cabe ubicar al kirchnerismo, en cuanto al perjuicio que ellos ocasionan a las instituciones democráticas y el gobierno de la ley.

Que esto sea así, finalmente, no debería llamar la atención. Más allá de las muchas diferencias que existen entre distintas definiciones teóricas del populismo, todas ellas coinciden en sostener que él se caracteriza por un marcado desprecio por las mediaciones y equilibrios institucionales y por la exaltación de las virtudes y la potencia transformadora de los líderes con respaldo de masas. La asociación entre populismo y decisionismo queda, de este modo, consagra-

da en la propia definición del término. Aquí no pretendemos abundar en este punto, sino ilustrar el modo específico en que esta correlación se verifica en un tipo particular de populismo, el llamado radical o de izquierda.

II. Breve repaso de la discusión

Flax anuncia en su réplica que discutirá mis argumentos sobre el decisionismo instrumental menemista y el programático kirchnerista, pero en verdad no lo hace. Más bien insiste con la afirmación de que las consecuencias buenas o malas de las políticas implementadas por los distintos gobiernos son las que justifican o no los procedimientos para gobernar. Más allá de que ya expusimos suficiente evidencia empírica como para desmentir la idea de que los resultados alcanzados por los gobiernos kirchneristas los avalan, lo que está en discusión es precisamente lo que Flax se niega a considerar: procedimientos. El siguiente ejemplo ilustra el punto. En el comienzo de su respuesta, Flax cita un pasaje de mi artículo que afirma que “la convertibilidad significó la puesta en vigencia y el fortalecimiento de reglas extremadamente exigentes y muy difíciles de cambiar que ataron al gobierno”, y retruca que ello “es tan cierto como indeseables sus consecuencias previsibles a priori”. Si es cierto, entonces debería admitir que lo que él sostuvo sobre el decisionismo menemista no lo es. Fin de la cuestión. Si, en cambio, pretende discutir otra cosa, lo previsible o no previsible, y lo negativo o positivo de las consecuencias, debería empezar por evitar confusiones.

El párrafo podría considerarse simplemente un error si no fuera que lo reitera sistemáticamente: pocos renglones más abajo afirma que “lejos de ser una iniciativa de Menem –como afirma Novaro–, la autonomía del BCRA fue una exigencia del FMI en los países donde intervino”. El punto es si se trató de una regla que redujo la discrecionalidad gubernamental o no. Si lo es, entonces mi argumento se sostiene, independientemente de si lo “impuso el FMI”, si es bueno o malo para la economía, lo que no está en discusión ni tiene relación con el problema del decisionismo. Y así sigue: “La política fiscal se orientó en un sentido regresivo, aumentando el Impuesto al Valor Agregado. Pero además, la presión tributaria se realizó sobre los pequeños contribuyentes y se dismanteló la capacidad recaudatoria de la Dirección General Impositiva mediante el denominado ‘retiro voluntario’”. Este juicio es empíricamente falso; pero

ese no es el problema más serio que lo aqueja, sino que apunta una vez más a discutir el decisionismo en relación con lo justo o injusto de las decisiones, algo por completo desencaminado.

Otro ejemplo: “Con respecto a los marcos regulatorios de las privatizaciones, difícilmente los pueda considerar reglas de juego rígidas porque fueron incumplidos sistemáticamente y las autoridades de aplicación, en muchos casos, hicieron caso omiso de los mismos”. Los marcos regulatorios fueron incumplidos en ocasiones por simple corrupción y en otros casos, precisamente porque eran demasiado rígidos. Por ejemplo, por los criterios establecidos para actualizar tarifas: establecían pautas tan estrictas (v.g. la inflación norteamericana) que al poco tiempo resultaron inaplicables. La rigidez de la regla se confirma y define una situación muy distinta a la de diez años de emergencia económica que siguieron a la caída de la convertibilidad, que aun continúan, durante los cuales las tarifas se fijaron y fijan por meras disposiciones administrativas de secretarías o ministerios.

En cuanto a la justificación del *decisionismo K* por la crisis previa, el argumento de Flax tampoco se sostiene. Cita un párrafo de mi artículo en que esa crisis se relativiza y lo objeta en los siguientes términos: “Kirchner asume en un contexto en el que está en jaque la gobernabilidad, no porque lo diga yo, sino porque surge de los documentos de la época. Se venía de la implosión de los partidos políticos y el que se vayan todos de 2001 y de la deslegitimación de origen del gobierno al no presentarse Menem a la segunda vuelta. Al respecto, en su nota editorial del diario *La Nación* del 15 de mayo de 2003, el vicepresidente de ese diario, José Claudio Escribano –quien le presentara a Kirchner un pliego de condiciones el 5 de mayo anterior–, expresaba: ‘Convendrá decir, ante todo, que el problema de la gobernabilidad es preexistente al de la decisión de Menem (...). El hecho de que Kirchner se instale en la Casa Rosada con sólo el 22 por ciento de los sufragios acentúa, en principio, el problema de la gobernabilidad, pero está lejos de crearlo’”. Si los “documentos de época” que ofrecen evidencia a Flax son artículos como el citado, entonces conviene abstenerse de encarar cualquier discusión con respecto a la noción de “prueba científica”. Escribano, como el propio Kirchner se ocupó de mostrar, estaba operando más que informando, y poco tiempo después se vio que su supuesto “diagnóstico” había quedado por completo desmentido, por lo que su propio periódico comenzó, ahora sí, a informar,

respecto de la inédita fortaleza de la presidencia en el ciclo kirchnerista y el modo en que ella era utilizada. Este es el tema en discusión, así que mejor atengámonos a él.

Una mención aparte merece la objeción que realiza Flax en el apartado IV.A. de su respuesta a mi argumento sobre la capacidad de Néstor Kirchner de lograr la aprobación a libro cerrado de sus proyectos de presupuesto y el amplio margen de libertad para realizar gastos discrecionales que ello le proveyó: según él, es inconsistente mi explicación porque sostengo que inicialmente Kirchner no tenía mayoría parlamentaria propia y luego sí la logró, y en ambas situaciones pudo imponer sus proyectos de presupuesto. Más allá de esto, la cuestión a explicar es el éxito de una estrategia del Ejecutivo para imponer su voluntad en el Congreso (o para evadirlo cuando no lo logra, como sucedió en 2010). Flax no ofrece de ello ninguna explicación: una vez más, lo que plantea es que “fue bueno” que lo lograra porque así pudo aplicar buenas políticas y vencer a enemigos reaccionarios, antidemocráticos, en suma, malvados. De nuevo, la tesis de “la amenaza”, que ahora pasamos a analizar.

III. La ventaja del análisis comparado

Para desarrollar nuestro argumento volveremos a enmarcar la discusión sobre las gestiones de gobierno de los Kirchner en un análisis comparativo más amplio de los gobiernos populistas y de izquierda en América Latina en la última década. Es harto sabido que en estos años han vuelto a florecer en la región liderazgos y movimientos populistas,¹ y en no pocos casos ellos han conquistado el poder y se mantienen firmemente en él. Ello ha motivado intensos debates entre los estudiosos, que hasta hace poco en general se inclinaban a pensar que fenómenos como estos eran cosa del pasado, o eran por su misma naturaleza pasajeros o efímeros: los populismos en el gobierno tienden a consolidarse y perdurar, y ello nos obliga a plantearnos la pregunta respecto de si son capaces de convivir con la democracia o tienden a conformar nuevos regímenes políticos y, en ese caso, cuán distantes ellos son del ideal democrático.

Como explicamos ya en el primer artículo, optamos en nuestro análisis por seguir el criterio expuesto por Levistky y Roberts (2009) en cuanto a desagregar la categoría “populismo” en subtipos, de acuerdo con dos variables: el grado de radicalidad de los actores y la existencia o no de un

sistema político mínimamente institucionalizado que enmarque y restrinja su accionar. A partir de lo cual diferenciamos “regímenes populistas”, los que consideramos híbridos sólo parcialmente democráticos y marcadamente decisionistas, y “momentos populistas”, en que actores de estas características actúan en sistemas institucionales aun democráticos. Con todo, aunque esta tipología permite sopesar más ajustadamente que otras las diferencias y similitudes entre países y casos, no autoriza a ignorar la deriva que los populismos radicales pueden experimentar a lo largo del tiempo, la progresión y acumulación de cambios antipluralistas y antirrepublicanos que ellos pueden imponer, aun partiendo de situaciones de relativo equilibrio y moderación, tal como ilustran los casos de Manuel Zelaya en Honduras y, en alguna medida también, el del kirchnerismo en Argentina. Estos procesos de radicalización deben ser detenidamente analizados para poder establecer si obedecen a preferencias de los líderes, reacciones desafiantes y amenazantes de las oposiciones o a problemas contextuales, de naturaleza económica, internacional o institucional, que vuelven atractivo o imprescindible para los gobiernos adoptar ese camino para conservar el poder.

Otras dos cuestiones deben sumarse a estas consideraciones preliminares. Primero, la función que cumple el populismo, hoy igual que en el pasado, como un mecanismo de agregación de actores heterogéneos detrás de un liderazgo personalizado, en contextos poco institucionalizados y dominados por la inestabilidad. El populismo debe considerarse, por lo tanto, como algo más que como un peligro: es ante todo una solución, cumple un papel activo y frecuentemente positivo en los contextos de crisis y los procesos de cambio que les siguen. Segundo, algo propio de las versiones radicales del fenómeno, el recurso a una “revolución legal” como medio para proveer de ventajas indescontables a sus líderes en la competencia política y crear un régimen identificado con sus premisas y valores, con la consecuente limitación o supresión del pluralismo, puede eventualmente tener éxito e institucionalizar nuevas reglas de juego, definiendo un orden pospopulista que acote la discrecionalidad reinante durante el auge de esos líderes y movimientos.

En lo que sigue se argumentará que el populismo radical, más allá de los matices existentes entre los casos, merece ser analizado como un fenómeno específico, que en sus efectos sobre los sistemas democráticos revela su especificidad, tanto frente a otros populismos como a las llamadas “izquierdas moderadas”. Y que es un error atribuir su surgimiento y

popularidad, así como reducir los riesgos a que somete a las democracias en que florece, a los problemas que la ciencia política agrupa bajo las denominaciones de hiperpresidencialismo y democracia delegativa (O'Donnell, 2010). Se trata, en verdad, de fenómenos nuevos y de mucho más amplio alcance, que responden a desafíos políticos e institucionales también en gran medida nuevos.

IV. Desarrollo del argumento

Reproducimos a continuación los cuadros sobre contextos de origen y sobre los efectos políticos e institucionales de los gobiernos populistas presentados en el artículo anterior para retomar desde ese punto el análisis.

Cuadro 1
Contextos de emergencia de los populismos
radicales y los gobiernos de izquierda moderada
latinoamericanos

| Variable / País | ARGENTINA | BOLIVIA | ECUADOR | VENEZUELA | NICARAGUA | HONDURAS | PARAGUAY | PERÚ | URUGUAY | CHILE | BRASIL |
|---|--------------|---------|--------------|--------------|-----------|----------|---------------|-------|--------------|-------|--------|
| Índice de reformas en 1999 (Lora, 2001) | ALTO | ALTO | MEDIO | BAJO | MEDIO | BAJO | MEDIO | ALTO | BAJO | ALTO | ALTO |
| Crisis económica (World Resources Institute, 2008) | ALTA (98-02) | BAJA | ALTA (96-00) | ALTA (98-04) | BAJA | BAJA | MEDIA (98-01) | BAJA | ALTA (99-03) | BAJA | BAJA |
| Crisis presidenciales (Pérez Liñán, 2007) | ALTA | ALTA | ALTA | ALTA | ALTA | BAJA | ALTA | ALTA | NO | NO | MEDIA |
| Movilizaciones de protesta (idem) | MEDIA | ALTA | ALTA | MEDIA | BAJA | MEDIA | MEDIA | MEDIA | NO | NO | BAJA |
| Variación del voto (Political Database of the Americas) | ALTA | MEDIA | MEDIA | ALTA | BAJA | BAJA | BAJA | ALTA | BAJA | BAJA | BAJA |
| Debilitamiento de partidos preexistentes (idem) | MEDIO | ALTO | ALTO | ALTO | BAJO | BAJO | BAJO | ALTO | BAJO | BAJO | BAJO |

Cuadro 2
Radicalidad del decisionismo y la concentración
de poder en los gobiernos de izquierda
y los populismos

| Variable / País | ARGENTINA | BOLIVIA | ECUADOR | VENEZUELA | NICARAGUA | HONDURAS | PARAGUAY | PERÚ | URUGUAY | CHILE | BRASIL |
|--|-----------|---------|---------|-----------|-----------|----------|----------|---------|---------|-------|---------|
| Democracia delegativa/presidencialismo fuerte previo | ALTO | BAJO | ALTO | MEDIO | BAJO | BAJO | BAJO | MEDIO | MEDIO | ALTO | ALTO |
| Disposición rentas por commodities | MEDIA | ALTA | ALTA | ALTA | BAJA | BAJA | BAJA | MEDIA | BAJA | ALTA | BAJA |
| Libertad de expresión | PARCIAL | PARCIAL | PARCIAL | NO LIBRE | PARCIAL | PARCIAL | PARCIAL | PARCIAL | LIBRE | LIBRE | PARCIAL |
| Transparencia | MEDIA | MEDIA | ALTA | ALTA | MEDIA | MEDIA | ALTA | MEDIA | BAJA | BAJA | MEDIA |
| Supermayorías electorales | ALTO | ALTO | ALTO | ALTO | BAJO | MEDIO | BAJO | NO | NO | NO | NO |
| Delegación superpoderes en los nuevos líderes | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| Reformas constitucionales excluyentes | NO | SÍ | SÍ | SÍ | NO | NO | NO | NO | NO | NO | NO |
| Partidización del Estado | MEDIA | ALTA | MEDIA | ALTA | MEDIA | MEDIA | MEDIA | BAJA | BAJA | BAJA | BAJA |
| Radicalidad de los populismos emergentes | MEDIA | ALTA | ALTA | ALTA | MEDIA | MEDIA | BAJA | BAJA | NO | NO | NO |

El primer cuadro muestra que en el origen de los populismos radicales no estaría un particular diseño institucional favorable a la concentración del poder: él no florece necesariamente en presidencialismos fuertes, y en varios casos ha prosperado en contextos de presidencialismo atenuado (como el boliviano). Lo que tienen en común todos los casos en que han florecido estos populismos es la presencia de crisis políticas, ciclos de inestabilidad que favorecen la emergencia de nuevos líderes de fuera o de los márgenes del sistema político, que concentran el poder en sus manos y convierten la presidencia en el agente de una transformación más o menos amplia de la vida política. El elemento decisivo de esas crisis políticas, del que el populismo se alimenta y frente al que se presenta como solución, es

la incertidumbre y el debilitamiento de la confianza en las autoridades y los sistemas de partidos preexistentes. El debilitamiento de la gobernabilidad y la demanda social para que ella se recomponga son previos a la emergencia de los populismos radicales, afectan al resto de los actores políticos más que a los nuevos líderes que florecen y llegan al poder como respuesta a ello.

Ahora bien. Los populismos radicales no sólo tienen en común este contexto de emergencia, sino también un modo de sacar provecho de él y ofrecer la solución a la crisis, una “fórmula de gobernabilidad”: por lo general, ellos refuerzan la desconfianza de los ciudadanos hacia las demás instituciones políticas y actores, incluidos partidos, tribunales, cámaras legislativas, medios de comunicación, grupos de interés, etc. Con lo que crean el marco adecuado para la polarización del escenario político entre un “gobierno popular” y los “enemigos del pueblo”, en función de lo cual impulsan la movilización de masas, orientándola a concretar cambios irreversibles en las reglas de juego y la distribución del poder. Lo que supone en primer lugar un proceso de “partidización del Estado” y en los casos más extremos conduce a alguna variante de “revolución legal”, con la que logran desplazar del poder de forma permanente al resto de las fuerzas políticas. Cuando logran concretar estos cambios, la exclusión de los “enemigos” se torna irreversible y estos movimientos dejan de ser un momento de la vida política democrática para pasar a constituir nuevos regímenes. Este parece ser el caso en Venezuela, Bolivia y, parcialmente, Ecuador.

El paso del “momento” al “régimen” populista depende de muchos factores. Entre ellos, cabe destacar: un programa refundacional que contenga reformas amplias y excluyentes del aparato estatal y de la Constitución, un Estado rentista administrado verticalmente, y el bloqueo de la competencia electoral por la formación de un polo mayoritario imbatible. El kirchnerismo no ha desarrollado muchas reformas como las aludidas en el primer punto, aunque sí ha logrado “partidizar” ciertas instituciones del Estado y una porción importante de los medios de comunicación. Y aunque esto no llega a alterar las reglas de juego, como sucede con las reformas constitucionales excluyentes, sí desequilibra de forma más o menos perdurable las condiciones de la competencia política. Además, ha avanzado decididamente en los otros dos terrenos: la distribución centralizada y discrecional de rentas, que ya ha sido analizada en el artículo anterior, y el debilitamiento del sistema de partidos y el desequilibrio creciente y cada vez más difícil de revertir en términos de recursos políticos entre oficialismo y oposición.

Advirtamos que este no es sólo un fenómeno estatal; también tiene expresiones sociales, ciertamente promovidas desde el poder político, pero no por ello menos auténticas en cuanto a que reflejan intereses y preferencias de sectores muy amplios. Cabe destacar al respecto la presencia de una amplia movilización social y política, promotora de un quiebre en los principios de legitimidad preexistentes: los pactos constitucionales, que reconocían como “casa común” todos los actores partidarios, son así, sin necesidad de una reforma abierta de la Constitución, sustituidos por una interpretación de la crisis previa a la entronización de los líderes populistas como “punto de quiebre” entre una “democracia falsa”, “degradada” y una “política antipopular”, y una nueva etapa de identificación plena entre “pueblo y gobierno”.

A. El origen de la radicalización populista: el “malestar” con la democracia

Como adelantamos, el primer punto a desarrollar es que los populismos radicales, más allá de lo que sus líderes suelen argumentar (y repiten no pocos estudios académicos), no son el resultado del “fracaso del neoliberalismo”, sino que surgen a raíz de crisis políticas que se cargan a la cuenta de los partidos tradicionales de sus países (“fracasos” que pueden estar asociados a la aplicación de políticas de muy variado signo) gracias a la “movilización del malestar” por parte de líderes y movimientos de ruptura. La correlación entre crisis políticas en la forma de procesos de destitución presidencial, sucesiones fracasadas, movilizaciones políticas y sociales disruptivas y pérdida de autoridad y confianza en los presidentes y en los partidos que los llevaron al poder, por un lado, y la emergencia de populismos radicales por el otro, se puede constatar en el Cuadro 1.

Es interesante la consideración de casos intermedios como Paraguay u Honduras, pues en ellos intervinieron también factores políticos como antídoto contra los populismos radicales: en el primero, la crisis no desemboca en un quiebre gubernamental ni en un deterioro general de los partidos, y si bien el líder emergente (Fernando Lugo, electo presidente en 2008) tiene rasgos populistas, no los adquieren el sistema de partidos ni el régimen; en el segundo, un presidente en ejercicio (Manuel Zelaya) intenta radicalizarse en clave populista, pero fracasa por causas semejantes, una combinación de intervención militar, contención del sistema institucional y de

partidos, que no habían sido debilitados por una crisis previa. También es oportuno contrastar los populismos radicales con el caso de Perú: allí se registró una reforma constitucional tras una profunda crisis presidencial, pero ésta se produjo en reacción a un populismo de tendencias autoritarias, en este caso de derecha y neoliberal, por lo que la reforma adquirió una orientación opuesta al hiperpresidencialismo y la democracia delegativa, y el proceso político posterior permitió una rápida recomposición de los partidos políticos, incluidos algunos tradicionales y otros de tendencias populistas, que se integran al juego institucional (en términos similares a lo sucedido en México).

En la emergencia de los populismos radicales puede pesar en forma significativa la fortaleza previa de una tradición populista y la debilidad del liberalismo político, tanto en la cultura de las masas como de las elites. También, la presencia o ausencia de fuertes sentimientos nacionalistas que se consideren agredidos por reales o potenciales procesos de modernización e integración económica a los mercados regionales o globales. Ambos elementos, que vale considerar como componentes de un mismo dispositivo “nacional-popular” de la cultura política, definen en gran medida la disposición de actores sociales y políticos a identificarse como parte del “pueblo” en una relación antagónica con fuerzas del “antipueblo”. Con todo, las tradiciones pueden inventarse bastante rápidamente cuando sectores sociales movilizados están políticamente disponibles: en el caso de Venezuela, en que esos rasgos habían sido hasta los años noventa mucho más débiles que en Argentina o Bolivia, la movilización y el grado de antagonismo populista alcanzaron en poco tiempo niveles muy elevados, por encima incluso de la de esos otros países.

Por último, la presencia o no de actores del Estado organizados autónomamente y de los actores políticos que lo controlan, tanto en términos de movimientos sociales como de grupos de interés más o menos tradicionales (sectores empresarios y sindicales cuyos ingresos no dependen directamente del presupuesto público, capaces de organizarse e interactuar en forma relativamente autónoma), puede gravitar en contra del impulso populista, o al menos de su radicalización. La sociedad civil y esos actores parecen ser más gravitantes en el caso de Argentina que en el venezolano (donde el sindicalismo fue derrotado y desarticulado en las fases iniciales del experimento populista), y Bolivia y Ecuador podrían considerarse casos intermedios. Aunque no hay que descartar que la movilización de estos

actores, en clave opositora, en lugar de contener el proceso de radicalización pueda alimentarlo: es lo que ha sucedido en estos dos países, donde la movilización de sectores medios opositores ha jugado un papel de estímulo a la polarización, con la cual los líderes populistas buscaron deslegitimar a sus antagonistas, presentando su eventual salida del poder como un “retroceso oligárquico” y un salto al vacío, un regreso a la incertidumbre de la crisis. Algo semejante, aunque con alcances mucho más acotados, ha sucedido en Honduras y Argentina. Podría afirmarse que la polarización en esta clave no es exclusiva de estos populismos: no es muy distante la situación descrita para Venezuela a este respecto que la que vivió Chile bajo la Concertación. Sin embargo, la alternancia sin crisis que inició este último país en 2009 es reveladora de la diferencia en términos de apertura pluralista en los dos casos.

Consideradas todas las variables, cabe concluir que existen rasgos específicamente políticos que definen los contextos de emergencia de los fenómenos populistas: fuertes crisis de confianza en las mediaciones representativas que definían la competencia y el ejercicio del poder, acompañadas de la movilización extrainstitucional de actores hasta entonces pasivos o excluidos. Contra el relato que los mismos populismos radicales formulan de su acceso al poder, no cumplen un rol tan importante en sus contextos de emergencia la previa concreción de reformas de mercado o las crisis económicas de los “modelos neoliberales”. Y pueden o no tenerlo los antecedentes delegativos, populistas o las tradiciones nacionalistas.

Sobre esta base puede extraerse una conclusión provisoria sobre el significado de estos nuevos populismos radicales en el proceso de cambio de las democracias de la región: si, como sostiene Pérez Liñán (2007), a fines de los años noventa surgió en ellas una nueva forma de inestabilidad que derivó en reiteradas crisis presidenciales, los populismos podrían considerarse como una respuesta, si no generalizada, al menos frecuente para los problemas de incertidumbre e ingobernabilidad que dicha inestabilidad acarreó. Así como en los ochenta y noventa las crisis más frecuentes en la región habían sido de naturaleza económica y la respuesta a ellas fue el incremento de los recursos públicos para “gobernar la economía” (en ocasiones a través de fórmulas neopopulistas y reformas de mercado), la respuesta que ofrecen los populismos actuales está en relación con los nuevos desafíos que se enfrentan: los que resultan de crisis políticas que afectan los recursos de gobernabilidad de las democracias. Recordemos que tanto

Pérez Liñán como otros autores (Mustapic, 2005) vieron en el recurrente saldo de las crisis registradas entre fines de los años noventa y principios de los dos mil (la destitución de los presidentes) la señal de la emergencia de un control vertical, social y mediático, más vigilante y poderoso sobre los poderes ejecutivos, y un fortalecimiento también del rol de control de los legislativos. Incluso se habló de la “parlamentarización” de los presidencialismos de la región (Mustapic, 2005). La ola de populismos radicales parecería indicar que esas tendencias fueron efímeras: ellos limitan el poder tanto de los parlamentos como de los movimientos sociales y los medios. Lo que puede atribuirse a que el efímero auge de éstos no dio paso a nuevas fórmulas de gobierno, sino a una intensificación y desborde de la competencia política e interinstitucional, y a la aparición de movimientos de protesta social capaces de agravar el caos, por su virulencia y renuencia a negociar sus demandas, frente a regímenes que ya desde antes enfrentaban serios problemas. Lo que significó en ocasiones prolongadas crisis de la autoridad presidencial (los casos de Bolivia y Ecuador son a este respecto los más extremos) que no hallaron mecanismos de reequilibrio. Así, serían los populismos radicales, no los parlamentos ni los movimientos de protesta, los que estarían cumpliendo el rol que en el pasado les cupo a las intervenciones militares: proveer orden allí y cuando las democracias pluralistas se vuelven incapaces de asegurarlo.

Persiste el interrogante en cuanto a si estos populismos “de izquierda” son una solución para las crisis que enfrentan las democracias o más bien una vía para su agravamiento. El grado en que tensionan los órdenes constitucionales heredados parece ser la clave para responder esta pregunta. Las diferencias a este respecto entre los populismos radicales y las izquierdas moderadas gobernantes en la región se agigantan: mientras que éstas enfrentan el desafío de *sostenerse en el poder* e introducir innovaciones acordes a las expectativas de cambio que concitaron en sus electorados superando desafíos largamente planteados al respecto, la pregunta que en relación con aquellos se plantea es si son capaces de *dejar el poder*, permitir la alternancia sin que deba mediar una nueva y aguda crisis político-institucional, actuando como “momentos populistas” de democracias pluralistas o, en su defecto, si son capaces de *conformar regímenes estables no pluralistas*.

Los populismos, hemos podido comprobar, emergen como respuesta a crisis políticas y ofrecen soluciones, aunque escasamente instituciona-

lizadas y en ocasiones anti-institucionales, incompatibles con el sistema republicano, no por ello ineficaces. Sucede que en muchos lugares de Latinoamérica las instituciones y los sistemas políticos siguen sin contar con medios adecuados para resolver los problemas de sus sociedades. Las burocracias, los partidos y los parlamentos no están capacitados para usar de modo eficiente, siquiera mínimamente eficaz, los recursos de que disponen. A este respecto, los populismos podrían considerarse una solución *ad hoc* momentáneamente conveniente: la movilización de sectores populares y de militantes voluntarios, la organización por vías extrainstitucionales de la agregación de demandas y la vertebración de todo ello desde la cúpula del gobierno pueden servir para hallar soluciones, aunque no sean ellas las más adecuadas ni las más ajustadas a derecho. Aunque también es cierto que estos mecanismos pueden volverse muy ineficientes y discrecionales, y a mediano plazo terminar desalentando o bloqueando la concreción de reformas que fortalezcan las capacidades de la gestión pública.

B. Las revoluciones legales y la partidización del Estado

Desde la perspectiva que se autodenomina “crítica” o “radical” se suele señalar que las izquierdas moderadas o socialdemócratas, debido a su apego a las reglas de juego que rigen las relaciones entre los actores locales y entre ellos y los internacionales, son incapaces de alterar las relaciones de fuerza preexistentes. En cambio, las populistas, que frecuentemente estos analistas prefieren llamar alternativas o nacional-populares, alteran esas relaciones de poder, abriendo camino a auténticos procesos de cambio (Laclau, 2005, 2006; Roberts, 2006, 2007; Etchemendy y Garay, 2007). La movilización de campesinos y masas sumergidas en Bolivia, en menor medida en Venezuela y Nicaragua, y la integración de movimientos de desocupados en los gobiernos de Ecuador y Argentina, hacen pensar efectivamente en procesos innovadores, que estarían ausentes en Chile, Uruguay o incluso en Brasil. La ruptura recurrente de contratos y reglas de juego entre empresas privadas y el Estado y las tensas relaciones entre los gobiernos de los primeros países y los organismos financieros internacionales, ausentes en el caso de estos últimos, podrían considerarse otros tantos indicios de la “profundidad social e institucional” que adquieren los cambios en curso bajo los populismos radicales. Con estos argumentos, la perspectiva “crítica” no

rechaza la clasificación en dos “tipos de izquierda” contrapuestos, sino que invierte la valoración que los moderados suelen hacer de ellos, destacando la capacidad de “desafío” o “amenaza” de que cada uno es capaz.

Autores como Ernesto Laclau y Kenneth Roberts han propuesto incluso, a partir de estas evidencias, invertir la tradicional asociación entre populismo y reformismo, por un lado, e izquierda doctrinaria y revolución, por otro. Por cierto que cabe cuestionar esa supuesta afinidad tradicional, que hoy se estaría invirtiendo: en la historia latinoamericana del último siglo, son muchas más las revoluciones concretadas por fuerzas populistas que las impulsadas por la izquierda socialista o comunista. Pero además es preciso determinar con exactitud a qué tipo de cambios nos referimos: porque los populismos han sido en el pasado, y siguen siendo hoy, más proclives a ampliar los sistemas políticos a través de la movilización popular que a crear instituciones perdurables, y no tienen un récord muy destacado en el desarrollo de las economías y, en consecuencia, tampoco en crear bases sólidas para la ampliación de los derechos sociales. Desde la perspectiva que resalta estos problemas se deja ver que los populismos radicales tienden a romper lazos con los circuitos de inversión y comercio internacional, se distancian de los organismos de crédito y se vuelven, por lo tanto, más dependientes de las divisas que ingresan circunstancialmente en sus economías por el alza de precios de los *commodities*. Además, en tanto utilizan internamente estos recursos para fomentar el consumo y ganar apoyos populares interviniendo en los precios internos de los bienes y servicios e incluso nacionalizando empresas privadas, desalientan también las inversiones locales y fomentan la fuga de capitales. Por sobre todo, lo más problemático para el asunto que nos interesa, la creación de instituciones perdurables, es que los populismos radicales introducen grados muy altos de discrecionalidad en la gestión, tanto de la economía como del resto de los asuntos públicos. Kurt Weyland (2008) ha explicado al respecto que los populismos de izquierda son hijos de coyunturas peculiares que permiten expandir el patrimonialismo. Y la cuestión es que utilizan frecuentemente instrumentos patrimonialistas y su concentración en manos de la presidencia para profundizar los rasgos híbridos o francamente autoritarios de sus gobiernos, cooptando a los actores sectoriales, no sólo de las clases bajas sino del empresariado, restando autonomía a sus organizaciones o directamente absorbiéndolas. La diferencia entre el gasto discrecional y politizado de la renta petrolera en Venezuela (a través del financiamiento extra presu-

puestario de planes sociales que realiza la empresa PDVSA) y la creación de un fondo anticíclico en Chile (con respaldo parlamentario y relativamente fuera del alcance de los ejecutivos) es a este respecto ilustrativo.

Es indiscutible que el intervencionismo particularista sobre la economía significa, en todos los populismos radicales, la pérdida de autonomía de las decisiones económicas, en particular de las que deberían tomar las agencias regulatorias y de control (bancos centrales y demás bancos públicos, agencias recaudatorias y de administración del presupuesto, institutos de estadística, etc.) respecto de los intereses inmediatos de las autoridades electas. Dichas decisiones, al mismo tiempo que se vuelven discrecionales y selectivas en la medida en que apuntan a asignar costos y beneficios puntuales a aliados y adversarios del gobierno, tanto en las capas empresarias como entre los demás actores, se politizan, pues se excluye de su diseño e instrumentación el concurso de burocracias técnicas permanentes y los controles y criterios a estas asociadas son reemplazados por el criterio político de fortalecer las bases de apoyo del oficialismo. Así, la rendición de cuentas tiende a debilitarse, hasta desaparecer.

Este suele ser el punto de partida de un proceso más amplio de “partidización del Estado”. Las variaciones a este respecto entre los casos considerados son marcadas. El regeneracionismo, un rasgo constitutivo de estos fenómenos, en casos como el argentino se expresa en la apelación difusa a una “nueva política”, dirigida en concreto a deslegitimar y marginar a elites políticas preexistentes; mientras que en otros casos se cristaliza en procesos constituyentes, a veces refundacionales, del mismo Estado (Venezuela y Bolivia), o que al menos introducen fuertes cambios en el régimen político (Ecuador), en que dicha exclusión se plantea como irreversible y se extiende a capas sociales y corrientes de opinión más o menos extensas.

La profundidad que alcancen los populismos en esta tarea a la vez “constituyente” y “excluyente” (tanto en términos políticos como sociales) parece estar en directa relación con la intensidad que adquiera la polarización que permite a los populismos agrupar en el campo enemigo, el del “antipueblo”, fuerzas políticas, actores sociales, organizaciones de intereses, medios de comunicación y discursos económicos y políticos, que a la vez dan cohesión a sus bases de apoyo, definidas como el “campo del pueblo”. Este campo es exaltado, así, como potencia política transformadora, y provee una fuente de legitimidad suprainstitucional a quienes hablan y actúan “en nombre del pueblo”, que les permite burlar derechos

adquiridos, frenos institucionales y contratos de todo tipo. El éxito de esta potencia popular será coronado, por lo tanto, cuando logre “constitucionalizarse”. En ese proceso, de una confrontación entre fuerzas políticas con iguales derechos, se pasará a un conflicto entre los actores del nuevo régimen contra los del antiguo, condenados a la marginación y la extinción.

La “potencia” populista y la consecuente contraposición entre pueblo y antipueblo y entre principios de legitimidad contrapuestos, los del antiguo orden y los del nuevo, han llegado a ser mucho más intensas en Bolivia y Venezuela que en Ecuador, y son más débiles que en este último en Argentina. Pero en todos los casos cumplen una función decisiva en la reconstrucción de la confianza del electorado en la gestión de gobierno y la redefinición de los principios de legitimidad del régimen político.

Casos como los de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua nos indican que los equilibrios institucionales propios de las democracias pluralistas pueden verse amenazados al mismo tiempo “por arriba” y “por abajo” bajo el imperio de los populismos radicales: por un lado, la movilización de masas cuestiona los poderes institucionales que pueden refrenar la voluntad de las mayorías y hacer efectiva la rendición de cuentas de los gobernantes (tribunales, organismos electorales, burocracias técnicas, cámaras legislativas); por el otro, el poder presidencial fortalece, a través de la reelección reiterada o indefinida, la obtención de poderes de emergencia y la sujeción de la totalidad del aparato burocrático del Estado. Dos elementos aparecen como decisivos para extremar este doble asedio sobre el pluralismo político: que la competencia electoral quede efectivamente bloqueada, por el debilitamiento general de las fuerzas de oposición, y la imposibilidad práctica de la alternancia, y que el control partidario del Estado se extienda, alcanzando a los medios de comunicación, la administración de recursos e instituciones sensibles del Estado como las fuerzas armadas, de seguridad y los organismos de inteligencia. En ese caso, el pluralismo político se ve estructuralmente afectado.

Estas tendencias, agreguemos, en ocasiones no están claramente presentes, o no son muy gravitantes, al comienzo de estas experiencias: el surgimiento y los éxitos iniciales de estos líderes populistas suelen deberle más a su pragmatismo que a su regeneracionismo (es el caso, al menos, de Kirchner y Chávez). Pero cuando apuntan a consolidar sus bases de apoyo, y para ello partidizan el Estado, y más aún cuando pasan a la fase

siguiente de constitucionalizar los cambios introducidos en él, es cuando logran extender su vida útil: dejan ya de poder considerarse “momentos”, dado que han borrado todo límite temporal a su imperio. Es también entonces cuando logran bloquear cualquier “vuelta atrás”: marcan así a fuego la frontera entre el viejo orden, “pseudodemocrático” y “antipopular”, y el nuevo, el de la “democracia auténtica”.

Contar con una articulada fundamentación normativa parece ser imprescindible para justificar estas “revoluciones legales” que los diferencian claramente de fenómenos en otros aspectos similares pero que no van más allá, en términos institucionales, de introducir o fortalecer rasgos habitualmente asociados al hiperpresidencialismo o la democracia delegativa. En su caso, no se trata simplemente de un desequilibrio en la relación entre poderes, el abuso por parte los ejecutivos de sus atribuciones, la corrupción o la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos. Ni siquiera de la debilidad de los partidos frente a líderes personalistas, la alteración de las reglas de juego según los intereses circunstanciales de los mismos, la indisposición general de los funcionarios a someterse a la ley y demás déficits institucionales que han actuado históricamente en detrimento del buen gobierno. Mientras los “déficits en la calidad democrática” pueden justificarse con la habitual apelación a una “crisis heredada”, la necesidad de tener un “gobierno fuerte” o el carácter “oligárquico” y “reaccionario” de los poderes que ejercen el control legal o parlamentario, la sustitución de una democracia plural por una “popular” requiere de argumentos completamente distintos, no unos que apelen a las circunstancias o las condiciones reinantes, sino a la naturaleza misma del orden social y del conflicto social y político.

Los cambios en las reglas y condiciones de la competencia electoral son elocuentes a este respecto. Si bien en toda la región se acepta que la única vía legítima para acceder al poder es la electoral, lo cierto es que no sólo por elecciones suelen terminar los gobiernos (se han multiplicado los casos de presidentes derrocados por sublevaciones que, frecuentemente, son muy poco espontáneas), ni las elecciones tienen el mismo significado cuando hay competencia y pluralismo efectivos que cuando no los hay. Cuando ellas adquieren un rol de aclamación plebiscitaria, confirmando en el poder a un partido ampliamente hegemónico, sea porque ya no existen fuerzas de oposición mínimamente en condiciones de competir por el favor del electorado o porque los recursos públicos, los medios de comunicación y la propia justicia son manipulados de tal modo desde el poder que esas

fuerzas opositoras se ven condenadas a los márgenes del sistema, tenderán a enmarcarse en un sistema de legitimación del poder “nacional-popular”, revolucionario, y no pluralista.

No es casual que en el terreno institucional haya existido a lo largo de la última década una inclinación a operar profundas reformas en muchos países de la región, sobre todo en aquellos que han vivido etapas de fuerte inestabilidad, y que muy pocas de esas reformas hayan apuntado a mejorar la calidad de las políticas públicas, los poderes regulatorios y la capacidad de producir bienes públicos por parte del Estado. Las reformas institucionales se concentran, en cambio, en el régimen político, y las más se caracterizan por concentrar el poder y mejorar las chances de continuidad de las fuerzas y líderes en ejercicio. Y, lo que es aún más importante, este reformismo constitucional de los últimos años, a diferencia del de los años ochenta y noventa, no está enmarcado en acuerdos entre partidos, sino en intensas disputas entre mayorías y minorías que desembocan en la exclusión o la irrelevancia de la participación de las segundas. De allí que las nuevas cartas pueden caracterizarse tanto por su carácter refundacional (no alteran aspectos parciales del sistema institucional sino sus mismas bases normativas, incluso la propia identidad del Estado) como por ser partidistas y, por consecuencia, excluyentes de las preferencias de las minorías.

Cabe preguntarse, a partir de ello, si esta exclusión normativa de las minorías resulta en su efectiva desaparición de la escena pública o si la persistencia de las mismas, ahora como oposiciones “externas al régimen”, crea condiciones para nuevos ciclos de inestabilidad institucional. Esto nos coloca frente a la necesidad de considerar, en términos más amplios, la cuestión de la perdurabilidad de los populismos radicales: ¿son ellos capaces de crear órdenes estables, sean estos más o menos democráticos, más o menos pluralistas, o están condenados a desaparecer una vez que decaiga la popularidad, o simplemente la salud física, de sus líderes?

C. ¿Nuevas reglas de juego hegemónicas o recaída en la inestabilidad?

Ante todo, recordemos que existe en el origen de estos fenómenos una demanda de estabilidad y gobierno: los populismos surgen como respuesta a crisis políticas agudas y deben ante todo probar a sus seguidores que son capaces de crear autoridad y sostenerla en el tiempo. Consideremos

también que los populismos han buscado desde siempre crear nuevos regímenes políticos. Pero muy pocos lo lograron. Su irrupción en la escena política, y la eventual toma del poder, las logran gracias a la movilización de las masas. Y la conversión de esa potencia por naturaleza inestable en un poder institucional perdurable, sujeto a reglas duraderas y efectivas, desprendidas de la confianza en determinado líder, es decir, la creación de un nuevo conjunto, en alguna medida plural, de instituciones, que aniquile la capacidad de las oposiciones excluidas de retomar el poder y a la vez resuelva el problema de la sucesión del liderazgo, por lo general resultó para ellos inalcanzable.

¿Puede una comparación con los populismos clásicos echar luz sobre las experiencias populistas en curso en cuanto a su capacidad de perdurar, sea a través de partidos, movimientos, regímenes políticos o de las mismas instituciones del Estado? Para desarrollar esta comparación, propondremos una tipología de populismos clásicos fundada en tres casos paradigmáticos. El primero de ellos, el México del PRI, que formó simultáneamente un aparato estatal, un régimen institucional y un partido hegemónico, fue el más auténticamente legitimado por una revolución, también el más directamente inspirado en una experiencia totalitaria, la estalinista, y el de mayor éxito en asegurar por largo tiempo el control institucional de la movilización y la participación de los sectores subalternos. De él puede decirse que contribuyó a la modernización económica del país pero bastante menos a la igualación de condiciones y aun menos a la democratización en él. El segundo “tipo” es el Brasil de Vargas: fue capaz de fundar un nuevo Estado, pero no una fuerza política perdurable ni un régimen político, por lo que terminó siendo absorbido en otras corrientes políticas (esencial aunque no únicamente, en el desarrollismo civil y militar) y, a pesar de ello y de su inicial afinidad con el fascismo, fue el que más contribuyó al desarrollo y a la democracia pluralista en su país; aunque lo hizo menos que el mexicano a la igualación de condiciones. Por último, la Argentina de Perón creó un movimiento de masas hegemónico y perdurable, contribuyó en mayor medida a la igualación de condiciones pero, aunque amplió enormemente sus funciones, no logró formar y hacer perdurar un nuevo Estado ni, mucho menos, un régimen político, por lo que su legado fue el más inestable y, por lo tanto, el más problemático en términos de democratización y desarrollo económico.

Como vemos, de los tres populismos clásicos, sólo el PRI mexicano puede estimarse un caso exitoso en cuanto a la creación de un régimen político estable (podría decirse que el castrismo lo fue también, pero él resulta en muchos otros aspectos incomparable con los populismos), en tanto los otros dos “modelos” fueron particularmente ineficaces para crear instituciones políticas perdurables. Incluso el peronismo, si logró perdurar como movimiento político y procesar la sucesión interna del liderazgo, fue en gran medida porque se integró a un sistema pluralista más amplio y que en su momento lo limitó como fenómeno populista.

Existen buenas razones para dudar de que los populismos radicales de nuestro tiempo puedan emular al PRI. En parte por lo que tienen en exceso y en parte por sus defectos respecto de aquella experiencia. En cuanto al defecto, si algo los caracteriza es la falta de cohesión de sus elites y la debilidad de su vocación estatal, en gran medida por estar demasiado alejados de la tradición liberal de sus países, mucho más débil que la mexicana, y su aún más potente propensión al movimientismo y la desconfianza hacia las mediaciones representativas. En cuanto al exceso, el compromiso con la igualación de condiciones, muy poco relevante en México (y en Brasil), es mucho más relevante en estos casos (con la excepción parcial de la Argentina de Kirchner) y comparable, por lo tanto, con el caso del primer peronismo; en tanto que también el personalismo es mucho más marcado que en el caso de México (con la parcial excepción de Morales en Bolivia), lo que significa un obstáculo extra para el establecimiento de reglas de juego perdurables y, más difícilmente aún, el de una que procese la sucesión del liderazgo.

Advirtamos que este personalismo no refleja tanto, o no solamente, una desbordante ambición personal de poder como una dificultad para imponer límites a la movilización de masas y a la politización generalizada de las instituciones y la debilidad de la organización partidaria y de mediación de intereses. Ello se refleja en las dificultades que enfrentan los mismos intentos de refundación institucional, que abren el camino a una sucesión de momentos constituyentes que debilitan el orden heredado sin lograr instaurar otro en su reemplazo. Los cambios reiterados de las reglas de juego y la prolongación en el tiempo de los “procesos constituyentes”, objeto de críticas no sólo de las minorías excluidas sino de sectores internos de las fuerzas oficialistas, derivan así en regímenes que giran en torno a la capacidad movilizadora y mediadora de los líderes y sus apelaciones recurrentes a la “puesta en acto” de la voluntad popular.

Estos líderes necesitan, a través de las reformas constitucionales que promueven, por un lado, excluir del marco de legitimidad a opositores que no logran desactivar del todo y, por otro, atar la distribución de bienes y servicios públicos y el reconocimiento de nuevos derechos a la prolongación en el tiempo de su propio poder. Es decir, dar consistencia a sus bases de apoyo y dispersar las de sus oponentes. La prioridad que adquieren estos objetivos, como es de esperar, favorece la realización de asambleas constituyentes hiperpolitizadas y polarizadas. De allí que este reformismo institucional tenga el efecto concreto de prolongar una situación de polarización y concentración de poder en los ejecutivos en ausencia de reglas de juego efectivas, que pudo haber tenido justificación inicial por la necesidad de gestionar la salida de las crisis políticas heredadas pero que a medida que se transforma en la única fuente y motor de la capacidad de gobierno, de liderazgos con frágiles asientos institucionales y partidarios, da lugar a verdaderos gobiernos de excepción.

Agreguemos, entonces, a la distinción que planteamos en un comienzo entre momentos populistas, que cumplen una función de rearticulación del sistema político con los movimientos de opinión presentes en la sociedad en situaciones de crisis política aguda, y regímenes populistas, que tienden a perpetuarse como tales en el tiempo, otra entre institucionalización populista, en la forma de un nuevo sistema de reglas que se estabiliza y autonomiza de los liderazgos, y reproducción de informalidad de tiempos de crisis, en que el momento instituyente se mantiene abierto, se politizan más y más instituciones del Estado (a la administración se suman progresivamente las fuerzas armadas, la judicatura, la educación, etc.) y se reproduce en el tiempo la precariedad de las reglas de juego. Cuando esto sucede, se debe tanto al fracaso en despersonalizar esas reglas desde el poder como en excluir de modo irreversible a las fuerzas opositoras que lo cuestionan. Dos rasgos que tienen evidentes paralelos en la experiencia del primer peronismo y se alejan de la del PRI mexicano o de la del varguismo brasileño.

La politización del Estado, en principio, suele justificarse como respuesta a reales o aparentes procesos previos de despolitización, correspondientes a las etapas en que dominara la región el pensamiento neoliberal y el modelo de gestión tecnocrática, respecto de los que el populismo se presenta como reacción o freno. Con todo, y más allá de la real o imaginaria precedencia de esta despolitización, lo cierto es que este fenómeno conlleva

en no pocas ocasiones una suerte de hiperpolitización. Además de en el terreno de las reformas constitucionales y cambios en legislación básica del régimen político (en la que se incluyen valores, premisas y preferencias de los partidos de gobierno bajo la apariencia de corresponder a “aspiraciones del pueblo”), ello se refleja en otros campos especialmente sensibles. Uno de ellos es el de las fuerzas armadas: el regreso de las mismas a la arena política suele obedecer al hecho de que, en muchos casos latinoamericanos, constituyen una de las últimas reservas de autoridad estatal y, por serlo, a ellas recurren los líderes populistas en busca de recursos institucionales en los que afirmar y dar sostén a su poder, que en el movimiento de masas se vuelve inevitablemente fluido y corre el riesgo de ser, por consecuencia, efímero.

Lo mismo cabe decir de la politización de la política social. Aunque a este respecto es oportuno reconocer un aspecto sin duda innovador de los populismos radicales, que se vincula con su ya señalado compromiso con la igualación de condiciones, no puede ignorarse, como hemos dicho, que sociedades tradicionalmente muy desiguales ingresan gracias a estos experimentos populistas en un rápido proceso de movilización en clave igualitaria. A este respecto, de nuevo, estas experiencias tienen más parecidos de familia con el primer peronismo que con el México revolucionario (precisamente en el momento en que el peronismo argentino logra finalmente acercarse a este otro modelo). Pero, por otro lado, a la hora de evaluar la capacidad transformadora de los mismos, no cabe ser demasiado optimistas. ¿Se orientan a crear democracias de nuevo tipo, tal vez en alguna medida “antiliberales”, pero participativas, igualitarias y, por lo tanto, capaces de fortalecer a los sectores populares, o se trata de autoritarismos más o menos velados detrás de estas y otras invocaciones al pueblo? El igualitarismo social suele utilizarse para poner en cuestión jerarquías con las que se asocian las mediaciones institucionales preexistentes: los partidos de derecha, e incluso los de centro e izquierda liberal, los medios de comunicación y los grupos de interés asociados. En tanto las jerarquías sociales en sí son en algunos casos respetadas, y en otros reconvertidas en otras nuevas, no menos inequitativas que las precedentes, pero más condicionadas por el poder político. En estos casos, el populismo cuestiona o pone en suspenso desigualdades que no son, en los hechos, reducidas, más allá de que en ocasiones se modifiquen sus términos. Como sucediera con el peronismo clásico, se trata más bien de un “desafío” a la legitimidad “autónoma” de

desigualdades económicas y culturales heredadas, y su subordinación a las condiciones que imponen el líder y el movimiento para su relegitimación y subordinación. Por lo tanto, puede ser más humillante para las clases altas y las elites tradicionales que eficaz para crear reglas de juego igualitarias y consensuales entre las clases y sus expresiones representativas. Es por ello que, en ocasiones, el cuestionamiento simbólico de las jerarquías genera una escena acorde a una auténtica “guerra de clases” que, sin embargo, no se corresponde con el alcance de las reformas sociales efectivamente emprendidas. No es casual que este componente de “amenaza” al orden vigente sea celebrado en muchos estudios sobre las nuevas izquierdas de la región, en particular en aquellos que tienden a subestimar los aspectos problemáticos del mismo y desentenderse de sus efectos prácticos.

Por lo mismo, más que de un populismo decididamente violento cabe hablar de la agitación del temor a que el mismo se desate. También en cuanto al uso de medios represivos o de acción directa estos populismos radicales resultan ser más amenazadores y ofensivos que efectivamente agresivos. Como sea, y a resultas precisamente de esta combinación de acciones concretas y gestos simbólicos, estos populismos dan lugar a instituciones muy precarias, contrastadas constantemente por oposiciones irreductibles y necesitadas por lo tanto de constantes movilizaciones legitimantes de un poder constituyente que se pretende identificar con el pueblo pleno y auténtico. Por lógica consecuencia, los populismos radicales no pueden prescindir finalmente de una competencia mínimamente pluralista y abierta, en que demuestren poder ofrecer a la opinión pública la oportunidad de rechazarlos. Ello parece corresponderse además con el hecho de que, de nuevo a semejanza del primer peronismo y a diferencia del PRI (y también por supuesto del modelo cubano), la legitimidad revolucionaria es sólo parcialmente efectiva, se halla limitada por el mismo origen electoral de estos fenómenos y convive con una censura al autoritarismo que es tan útil para deslegitimar eventuales amenazas golpistas de las elites y minorías excluidas del poder como para hacer lo propio con los intentos de liquidar completamente la competencia electoral desde los gobiernos. Llamativamente, populismos radicales que han corroído desde su interior y siguiendo sus mismas reglas las condiciones para la democracia pluralista, encuentran así en esas mismas reglas un límite a la revolución legal que emprenden con vistas a crear nuevos órdenes políticos.

Como sea, las energías que se consumen en sostener esta hibridación o indefinición de los regímenes se pierden para la gestión de reformas en el sector público y la economía, que son tan o más necesarias en estos países que en el resto de la región. No casualmente el intervencionismo estatal en estos países se caracteriza, como ya explicamos en el apartado anterior, también por reproducir clásicos patrones de particularismo prebendario: la asignación de rentas, subsidios, premios y castigos para una multitud de actores económicos muy segmentados, con la consecuente concentración del poder discrecional en el Ejecutivo y la proliferación de compromisos patrimonialistas incompatibles con un gobierno de la ley.

V. Conclusiones

En suma, la presencia de líderes y fuerzas populistas con una concepción polarizante y esencialista de la lucha política, que definen sus programas regenerativos a partir de la atribución de valores y desvalores a los actores (el pueblo, la nación, los partidos, las empresas extranjeras, los organismos financieros, etc.), tiene buenas chances de contribuir al extravío de las oportunidades que hoy existen en muchos países latinoamericanos, tal vez inéditas en su historia, para la introducción de reformas sociales e institucionales más productivas que los cambios de régimen a que ellos se abocan, reformas que apunten a remediar tradicionales limitaciones en cuanto a capacidades estatales, derechos sociales y calidad de las democracias. Frente a ellos, las versiones pragmáticas y posicionales, no esencialistas ni populistas, del reformismo latinoamericano, ponen el foco de su atención en políticas públicas, procesos y estrategias específicas de reforma de la economía y el Estado. Y están mostrando en países como Chile, Brasil y Uruguay, entre otros, poder contribuir significativamente a una mejor democracia, introduciendo cambios progresivos en sistemas presidencialistas que han demostrado poder procesar la alternancia política.

La izquierda populista puede, de todos modos, también tener ventajas de su lado. Sobre todo en cuanto a su capacidad para sostenerse en el poder. Dificultades económicas o el simple desgaste de los gobiernos en contextos de competencia abierta pueden llevar a las izquierdas gobernantes a la derrota electoral. Así sucedió en Chile e inevitablemente sucederá en otros países en los próximos años. Contra lo que esperaba Weyland (2008), que

los mayores rendimientos económicos y sociales legitimarían a las izquierdas moderadas frente a las populistas radicales, podría terminar sucediendo lo opuesto: la derrota de las izquierdas moderadas y pro mercado de esos países puede llevar más agua al molino de los populismos radicales y su rechazo, no sólo al liberalismo económico, la globalización y la modernización capitalista, sino también al liberalismo político. En tanto la ausencia de pluralismo permite a gobiernos populistas como los de Venezuela o Bolivia sobrellevar mejor las dificultades económicas o la pérdida circunstancial de apoyos por otros motivos, puede bien suceder que se refuerce el prestigio de los modelos que encarnan, en detrimento de las más exigentes y precarias democracias pluralistas, que pueden seguir apareciendo para muchos latinoamericanos como “inadecuadas” para las duras realidades de la región.

Notas

1. Adoptamos aquí la definición más convencional de populismo como expresión política que exalta el rol de las masas y cuestiona la legitimidad y/o la capacidad de las instituciones políticas y económicas vigentes para realizar sus intereses, denunciando su carácter elitista o antidemocrático, lo que supone destacar la oposición entre populismo y el liberalismo político y el republicanismo (al respecto, De Ipola y Portantiero, 1989; Weyland, 1999; Zanatta, 2007).

Referencias bibliográficas

- ETCHEMENDY, SEBASTIÁN - GARAY, CANDELARIA (2008). “Between moderation and defiance: the Kirchner government in comparative perspective (2003-2007)”; paper presentado a la conferencia “Latin America’s Left Turn: Causes and Implications”, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, abril 4-5.
- LACLAU, ERNESTO (2005). *La razón populista*. Buenos Aires-México, FCE.
- _____ (2006). “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana”, en *Nueva Sociedad* 205, mayo-junio.
- LEVITSKY, STEVEN - ROBERTS, KENNETH M. (2009). “Explaining variation in Latin America’s ‘left turn’”; paper presentado en LASA - Río de Janeiro, junio 2009.
- MUSTAPIC, ANA MARÍA (2005). “Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001”, en *Desarrollo Económico*, vol. 45, Nro. 178.

- O'DONNELL, GUILLERMO (2010). "Repensando las democracias delegativas", Buenos Aires, mimeo.
- PANIZZA, FRANCISCO E. (2003). "Populism and the mirror of democracy", paper presentado en la 53rd Annual Conference of the Political Studies Association, "Democracy and Diversity", 15-17 de abril de 2003, The University of Leicester.
- PARAMIO, LUDOLFO (2006). "Giro a la izquierda y regreso del populismo", en *Nueva Sociedad* 205.
- ROBERTS, KENNETH M. (2006). "Populism, political conflict, and grass-roots organization in Latin America", en *Comparative Politics* 38, Nro. 2, enero, págs. 127-148.
- _____ (2007). "Latin America's populist revival", en *SAIS Review*, 27 (invierno-primavera, 3-15).
- WEYLAND, KURT (1999). "Clarifying a contested concept: 'populism' in Latin American studies", texto preparado para el 95^o reencuentro anual de la American Political Science Association, Atlanta, 2 al 5 de septiembre 1999.
- _____ (2008). "The Latin American Left: Destroyer or Savior of the Market Model?", Paper preparado para la conferencia "Latin America's Left Turn: Causes and Implications", Harvard University, 4-5 de abril, 2008.
- _____ (2009). "The rise of Latin America's two lefts: insights from rentier state theory", en *Comparative Politics* 41, Nro 2, enero, 145-164.
- ZANATTA, LORIS (2007). "El populismo en América Latina", Coloquio Internacional sobre Populismo y Estado en América Latina, Tel Aviv University, 12 de junio de 2007.

RESUMEN

El presente trabajo, que continúa el debate sobre decisionismo planteado en los últimos dos números de *Diálogo Político*, analiza dos hipótesis alternativas a las hasta aquí más discutidas sobre los populismos radicales o de izquierda actualmente en el gobierno en varios países latinoamericanos. El artículo analiza la variable profundidad que alcanzan en distintos países las "revoluciones legales" y la explica tanto por las tradiciones más gravitantes y los equilibrios políticos existentes en cada caso como por las decisiones programáticas que adoptan los respectivos líderes en el gobierno. Se concluye considerando en este marco el proceso de radicalización del kirchnerismo como un caso intermedio, que se imbrica con la tradicional ambigüedad programática del peronis-

mo así como en las ventajas coyunturales que existieron para una estrategia gubernamental que combinó radicalización y moderación en distintos terrenos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII – Nº 4 - Diciembre, 2011

Políticas para enfrentar la exclusión social de los jóvenes

Patricio Millán Smitmans
Jorge Colina

I. La exclusión social de los jóvenes en América Latina

En América Latina hay alrededor de 100 millones de jóvenes entre 15 y 24 años, los que constituyen un 18,5% de la población total. Entre ellos, la pobreza en términos de ingresos alcanza en promedio al 35,7%, lo que representa aproximadamente unos 36 millones de jóvenes que son pobres. Evidentemente, las cifras varían entre países: en Chile y Costa Rica los porcentajes de pobreza entre los jóvenes son inferiores al 20% y en Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú son superiores al 50%

PATRICIO MILLÁN SMITMANS

Doctor en Economía (Universidad de Harvard). Director de la Escuela de Economía y Profesor de Política Económica en la Universidad Católica Argentina (UCA). Fue profesor en la Universidad de Boston, la Universidad de Chile y la Universidad de Los Andes en Colombia. Trabajó en el Banco Mundial como Economista Principal para la región de África, representante residente en Argentina y gerente del Área de Desarrollo Humano (1988-2000). Fue consultor del BID, PNUD, CEPAL y CAF.

JORGE COLINA

Máster en Economía (Universidad de Georgetown/ILADES) y en Finanzas (Universidad de Amsterdam). Licenciado en Economía (Universidad de Córdoba). Profesor de Economía Laboral en la Universidad Católica Argentina (UCA), investigador jefe del Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA) y director de Investigaciones Económicas de la Asociación de Clínicas y Sanatorios Privados (ADECRA). Fue consultor del BID, la UNESCO y el Department for International Development del Reino Unido.

(Tabla 1). En promedio, el porcentaje de jóvenes que asiste al secundario es el 73%, pero una proporción importante abandona la escuela secundaria sin haberla completado, mientras que otros ni siquiera ingresan a este nivel de educación.

Entre los jóvenes, el desempleo supera el 20% en Argentina, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, pero estas cifras están distorsionadas porque muchos jóvenes no buscan trabajo. En prácticamente todos los países de la región el desempleo juvenil es entre dos y tres veces el desempleo entre los adultos. Los empleos de la mayoría de los jóvenes son informales, precarios y mal pagados. Sobre la base de datos de las encuestas de hogares de los diferentes países, se estima que en promedio en la región, un 29% de los jóvenes no estudia ni trabaja (United Nations, 2010), pero este porcentaje aumenta considerablemente en el quintil más bajo de la distribución de ingresos, donde puede llegar a superar el 45%. La exclusión social de los jóvenes es un fenómeno claro y evidente en la región y no se están implementando políticas públicas adecuadas para enfrentar este grave flagelo.

La exclusión temprana de los jóvenes del sistema educativo y del mercado laboral produce enormes daños sociales, familiares e individuales. La falta de adecuadas oportunidades educativas y laborales conduce a un profundo malestar con las instituciones y el sistema político. Las encuestas de opinión de Latinobarómetro indican que entre los jóvenes de América Latina, la satisfacción con la democracia disminuye paulatinamente. En Brasil, Ecuador, Paraguay y Perú, más del 80% de los jóvenes indican estar insatisfechos con la democracia. En promedio, un 69% de los jóvenes de la región se siente discriminado, manifestando que la principal razón para ello es porque “son pobres” (CEPAL, 2008). Por otra parte, diversos estudios indican que la exclusión y marginalización de los jóvenes alimentan la violencia, la delincuencia y el consumo y tráfico de drogas. Las pandillas que corrompen el tejido social de México, Centroamérica y otros países están constituidas en su mayoría por jóvenes, que también constituyen la mayoría de las víctimas. Si los problemas actuales de la exclusión social de los jóvenes no se enfrentan de manera decisiva, los conflictos sociales tenderán a aumentar y, lo que es peor, se desaprovechará una generación que podría hacer una contribución importante al desarrollo futuro de los países.

En este artículo analizaremos en detalle la exclusión social de los jóvenes en Argentina y presentaremos propuestas de reformas en las políticas públicas aplicables a este caso. Sin embargo, estas consideraciones son tam-

bién válidas para otros países de la región, aunque ellos tienen adicionalmente algunas particularidades propias.

II. La exclusión de los jóvenes de la educación en Argentina

El primero y más importante aspecto de la exclusión social de los jóvenes se da en la educación. Aunque la tasa neta de matrícula en la educación primaria en Argentina es del 99%, en la educación secundaria sólo alcanza al 79% (Unesco, 2010). Esto quiere decir que de cada 5 chicos en edad de cursar el secundario, hay uno que por diversos motivos está fuera de la escuela. La matrícula en el último año de la secundaria es sólo un 48% de la matrícula en el sexto grado de la escuela primaria y la tasa de graduación —que mide cuando jóvenes se gradúan a la edad normal requerida— es de sólo un 43%.¹ Tal como lo indica la Tabla 1, Argentina tiene una alta matrícula de jóvenes en el secundario en comparación con otros países de la región, pero sus tasas de graduación son inferiores a las de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

A pesar de las leyes que establecen la obligatoriedad de la enseñanza secundaria, en el país existe un grave problema de abandono escolar. Cada año, aproximadamente un 6,3% de los alumnos matriculados al comienzo abandona la escuela secundaria durante el transcurso del año escolar.² Año tras año hay aproximadamente 135.000 jóvenes alumnos que inicialmente se registran, pero que durante el año dejan la escuela secundaria. Como resultado de ello, más de un tercio de la cohorte de jóvenes entre 20 y 29 años no ha completado el secundario. Entre los alumnos de escuelas secundarias estatales el porcentaje de abandono es cuatro y media veces más alto (8,2%) que en las escuelas privadas (1,8%). En las escuelas secundarias estatales de la provincia de Buenos Aires el abandono promedio llega al 11,2% y en varias supera el 15%. Los estudios indican que existe una relación inversamente proporcional entre la probabilidad de abandono escolar y el clima educativo promedio de los padres y el nivel socioeconómico de las familias. Es decir, hay mayor abandono de la escuela secundaria cuando los alumnos pertenecen a familias de bajos ingresos y sus padres tienen bajos niveles de educación, pero esto es sólo parte de la explicación y el fenómeno es bastante más complejo.

En Argentina han existido y existen varios y diversos programas orientados a combatir el abandono escolar en el secundario, pero su efecto no ha sido significativo para cambiar la situación. A nivel del Ministerio de Educación de la Nación existió durante muchos años un Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) destinado a promover la permanencia de los alumnos en las escuelas secundarias a través de subsidios económicos. El programa habría beneficiado a más de 400.000 jóvenes y recibió financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero no tuvo un adecuado control y acompañamiento de los trayectos escolares de los beneficiarios y —a pesar de que las becas no eran renovadas en caso de repetir el curso— su impacto en reducir el abandono escolar fue prácticamente nulo. A fines del año 2009 el Gobierno comenzó a implementar la Asignación Universal por Hijo, que consiste en un aporte monetario mensual a las familias por cada menor de 18 años que acredite concurrencia a establecimientos educativos, cumplimiento de controles sanitarios y otros requisitos, y el PNBE fue discontinuado. Sin embargo, aún subsisten becas para jóvenes que se encuentren fuera del sistema escolar y deseen retomar o comenzar sus estudios (Programa Todos a Estudiar) y para otros casos especiales (adolescentes embarazadas, jóvenes bajo tutela judicial).

Muchos directivos y docentes de las escuelas secundarias no perciben el abandono escolar como un problema propio de las escuelas que ellos deben enfrentar y lo atribuyen exclusivamente a las condiciones socioeconómicas de las familias. El Programa Nacional de Becas Estudiantiles y la Asignación Universal por Hijos son considerados como programas asistenciales que no tienen relación con los programas educativos, que son responsabilidad de la institución escolar. La certificación de la asistencia es simplemente un trámite burocrático que ayuda a familias necesitadas de la comunidad. Por lo tanto, en muchos casos no se considera necesario modificar metodologías para hacer la escuela más atractiva para los jóvenes ni se cuenta con recursos adicionales o con incentivos apropiados para ello. Es necesario cambiar el paradigma y convertir el combate al abandono escolar de los jóvenes en una prioridad, especialmente entre los directivos y docentes de las escuelas secundarias.

El Ministerio de Educación de la Nación también financia el desarrollo de Centros de Actividades Juveniles (CAJ) y un programa de Apoyo Socioeducativo para las Escuelas Secundarias que otorga fondos para la implementación de acciones que eviten el abandono escolar y promueve

acciones articuladas entre las escuelas, las empresas, las organizaciones de la comunidad y los municipios. Similarmente, también existen algunos programas provinciales, como el Programa de Apoyo a Iniciativas Juveniles Estudiantiles (AIJE) y el Programa Patios Abiertos de la Provincia de Buenos Aires, que sin tener necesariamente fines pedagógicos permiten mantener a los jóvenes “fuera de la calle”. Estos programas son considerados atractivos por los directivos y docentes porque permiten mejoras en las escuelas, pero son ejecutados con dificultades en algunas escuelas porque demandan tiempo adicional de los profesores que muchas veces no es remunerado ni valorado. Sin embargo, tampoco existe un vínculo efectivo y directo entre el financiamiento recibido por las escuelas y la reducción del abandono escolar, por lo que el impacto de estos programas también ha sido en la práctica escaso. A pesar de los excelentes estudios realizados y de las buenas intenciones, el abandono de la secundaria continúa siendo muy elevado y contribuye a aumentar la exclusión social de los jóvenes en Argentina.

A. El deterioro educativo

La graduación en la escuela secundaria es un aspecto clave para desarrollar capacidades y acceder a futuros empleos de calidad. Este es un fenómeno que tiende a acentuarse en la nueva sociedad, en la que predominan los cambios tecnológicos y es crucial la constante adquisición y aplicación de nuevas destrezas y conocimientos en el trabajo. Los que no tienen la base mínima que otorga el secundario tienen problemas para insertarse adecuadamente en el mercado laboral moderno y –como veremos más adelante– tienen una mayor propensión a encontrar trabajo en ocupaciones informales, en las cuales hay remuneraciones más bajas, condiciones de trabajo más precarias y no hay una adecuada protección social. Es, por lo tanto, tremendamente preocupante que en Argentina exista un 31% de jóvenes entre 20 y 24 años que no ha terminado el secundario.

En el quintil más pobre de la distribución de ingresos, la proporción de jóvenes que no terminó el secundario es el doble del promedio, aproximadamente un 60%. Las escuelas con alumnos que provienen de los sectores de más bajos ingresos tienen una mayor deserción escolar. El abandono de la escuela secundaria es un mecanismo que impulsa la mantención del círculo vicioso de la pobreza, según el cual los hijos de pobres tienen mayores

posibilidades de ser ellos mismos pobres. En la Argentina, donde la educación fue siempre un motor de integración social, el abandono de la escuela secundaria se ha convertido en un motor que alimenta la desigualdad y tiende a perpetuar la pobreza.

¿Qué explica la alta tasa de abandono de la escuela secundaria? Es indudable que la situación económica de las familias influye, pero eso no es todo. El abandono escolar no se soluciona sólo con planes sociales, sobre lo cual existen varios ejemplos en el país además del fracaso del Plan Nacional de Becas Estudiantiles. Es necesario notar también que la escuela secundaria no es suficientemente “atractiva” para un porcentaje importante de los jóvenes. A pesar de que pueden percibir los efectos negativos futuros, muchos de ellos prefieren abandonarla. No lo hacen de repente, sino que es un proceso progresivo y constante. Lentamente, la pérdida de atractivo de la escuela se va imponiendo, hasta que se está afuera definitivamente. Por otra parte, las familias no son capaces de convencer a sus hijos sobre la necesidad de permanecer en las escuelas, quizás por ignorancia, por la necesidad de tener una fuente de ingresos adicional o simplemente por el propio deterioro del ambiente y la cohesión familiar.

Tradicionalmente, la educación secundaria en Argentina y otros países de América Latina se ha orientado a preparar a los jóvenes para el ingreso a la universidad, siendo escasos o directamente inexistentes los contenidos vocacionales. Los jóvenes que –por motivos diversos, incluyendo la pobreza familiar– no vislumbran en su futuro un eventual acceso a la universidad tienen una mayor propensión a abandonar el secundario. Sin embargo, ellos no están preparados para acceder a empleos decentes y solo consiguen algunos empleos informales ocasionales o simplemente se incorporan a grupos violentos y/o a actividades delictuales.³

A lo anterior se agrega el grave problema de la baja calidad educativa. Los exámenes internacionales, como el Programme for International Student Assessment (PISA), indican muy bajos niveles de aprendizaje de niños y jóvenes en Argentina. En las pruebas de evaluación de lectura del año 2006, promediando el secundario Argentina obtuvo 374 puntos y se ubicó por debajo de Chile (442 puntos), Uruguay (413 puntos), Brasil (393 puntos) y Colombia (385 puntos). Un 30% de los jóvenes que rindieron la prueba estaba en el Nivel 1, que corresponde a aquellas personas con capacidades de lectura muy limitadas e inapropiadas para su desarrollo en la vida laboral. Algo semejante ocurre en ciencias naturales y matemáticas.

Muchos estudiantes en Argentina no pasan los niveles mínimos de lectura, ciencias y matemáticas internacionalmente aceptados y Argentina está en uno de los últimos lugares entre los países participantes en la prueba PISA. Sin embargo, lo que es peor es que Argentina es el país con mayor retroceso en la calidad educativa en la última década. Si se compara el desempeño de los jóvenes que rindieron la PISA 2006 con los de la PISA 2000, Argentina tuvo un retroceso promedio de 45 puntos y de 75 puntos en el nivel más bajo de calificación. Ningún país tuvo un deterioro tan pronunciado. El diploma de la escuela secundaria da mayores posibilidades, pero es hoy en día insuficiente para acceder a muchos empleos y ciertamente insuficiente para acceder a los de mejor calidad. La mayoría de los procesos productivos requieren de más y nuevas capacidades y habilidades y para muchos jóvenes estas competencias no las está brindando el sistema educativo actual.

El reconocimiento del hecho de que el secundario completo no garantiza un buen empleo aumenta los desincentivos a completar este nivel de educación. En los aspectos de calidad, nuevamente se manifiesta la desigualdad, ya que las escuelas frecuentadas por jóvenes de familias de bajos ingresos tienen peores resultados en los exámenes internacionales que las otras. Sin una profunda reforma de la educación secundaria que mejore en corto plazo la calidad de la enseñanza, no es posible enfrentar los problemas de la exclusión juvenil.

III. La transición de la educación al empleo

El tránsito de los jóvenes de la escuela al mundo del trabajo es en general una experiencia difícil y traumática, que se acentúa cuando el sistema educativo no brinda las herramientas necesarias para ello. La situación es aún peor si además el joven no ha concluido la educación media y debe salir a buscar empleo sin el nivel educativo mínimo que requieren la mayoría de las empresas formales. Las dificultades en el camino de la escuela al trabajo se producen básicamente por la falta de experiencia laboral de los jóvenes. Ciertamente se trata de un círculo vicioso donde los jóvenes no son contratados por la falta de experiencia pero no pueden obtener experiencia porque no logran ser contratados.

El caso de los países avanzados que mejores desempeños muestran en materia de empleo juvenil (Alemania, Australia, Austria, Suiza, Dinamarca)

—con altos niveles de participación laboral y bajos niveles de desempleo entre jóvenes menores de 25 años— puede brindar valiosas enseñanzas sobre cómo deben organizarse los sistemas educativos pensando en la futura inserción laboral del joven. En estos países, una proporción importante de los jóvenes concurre en la secundaria a modalidades técnico-vocacionales, que no tienen entrada directa a la universidad pero si tienen salida directa al mercado laboral, o bien tienen salida al mercado laboral luego de cursos cortos post-secundario. Fundamentalmente, lo que marca la especificidad de estas modalidades es el fuerte contenido de prácticas en las empresas en ciclos combinados con la escuela. Según datos de la OECD, más de la mitad de los jóvenes en la secundaria concurre a estas modalidades vocacionales y, de éstos, entre la mitad y dos tercios tiene las prácticas en empresas incorporadas dentro de su currículo educativo (OECD, 2008).

En la región de Latinoamérica, y en Argentina en particular, la actitud del sistema educativo hacia el mercado laboral es prácticamente la opuesta (aunque hay atisbos de cambios en Chile, México, Brasil y Uruguay). En la región se tiende a dar una preeminencia casi exclusiva a la educación académica con vistas a la continuación de los alumnos en la universidad, aun cuando se sabe de antemano que muchos jóvenes no proseguirán estudios superiores. En la educación media formal son muy escasas las modalidades que incorporan dentro de sus contenidos curriculares conocimientos específicos y prácticas en empresas con vistas a preparar a los jóvenes para su ingreso al mercado laboral. Es más, hasta hay cierta reticencia de una parte de la comunidad educativa (líderes, docentes, pedagogos) para generar estas tipologías educativas. Se aspira a tener un contenido curricular único, rígido y común para todos los alumnos, con un alto contenido de educación general y académica, y con poca o ninguna conexión con el mundo del trabajo, posponiendo para la etapa de la educación terciaria las opciones vocacionales que apuntan al mercado laboral.

Ciertamente hay mucha declamación en torno al tema de la vinculación de la educación media con el mercado de trabajo. La Ley de Educación Secundaria y Ley de Educación Técnica Profesional de Argentina señalan explícitamente la posibilidad de conformar experiencias de educación y trabajo en la educación formal con prácticas en empresas. Sin embargo, en la práctica cotidiana del sistema educativo se observa una actitud muy timorata respecto de los diseños curriculares que incorporen un mayor porcentaje de contenidos vocacionales y prácticas en lugares de trabajo.

En cierta forma, hasta en la propia letra de estas leyes se deja traslucir cierto “temor” hacia estas modalidades cuando aparecen las innumerables limitaciones burocráticas para implementar este tipo de experiencias.

Muy recientemente se dictó un decreto reglamentario de las dos leyes mencionadas, con el fin de regular las prácticas en empresas como experiencia educativa. Sin perjuicio de que la norma comienza con una declaración de objetivo señalando que se busca generar instancias de encuentro y retroalimentación entre las empresas y las escuelas para fortalecer los procesos formativos de los alumnos de la secundaria, lo cierto es que la acumulación de requisitos administrativos que se exige para poder realizar una práctica en empresas es verdaderamente desalentadora. Entre muchas otras trabas, la más ilustrativa es la que plantea que las prácticas no pueden durar más de seis meses. Este nivel de restricción induce a pensar que, más allá del reconocimiento de la posible utilidad de las prácticas educativas en empresas, en el fondo se quiere evitar que estas experiencias florezcan. En realidad, la preferencia de las autoridades educativas y de gran parte de la comunidad educativa se inclina por la continuación en la universidad, independientemente de que muchos jóvenes dejan la secundaria sin ninguna posibilidad de ir a la universidad y sin habilidades y conocimientos para buscar y encontrar un trabajo decente y razonable.

En las pocas experiencias existentes de articulación de educación y trabajo, se trata de diseños que sobreponen a las horas de educación básica general las horas de educación vocacional específica más las prácticas. Con esto se termina teniendo una modalidad con un nivel de exigencia que no se condice con las posibilidades reales de los jóvenes que están al borde de abandonar la secundaria. Es decir, este tipo de modalidades no es una opción para retener a los jóvenes que hoy están a punto de abandonar la escuela, sino una posibilidad adicional que se ofrece para los más capaces. Alternativamente, se estipulan “programas” de educación para el trabajo en el formato de actividades extracurriculares donde se imparten contenidos o se ejecutan acciones fuera de las horas destinadas a la educación general, para los jóvenes que puedan tener alguna motivación o inquietud enfocada al mercado laboral. Este tipo de “programas” tiene una intención valiosa, pero con alcances muy limitados y métodos muy poco estructurados que los hacen muy poco efectivos, además de poco atractivos para los jóvenes.

IV. La exclusión de los jóvenes en el mercado laboral

La deserción temprana de la educación media, la baja calidad y la falta de pertinencia de la educación para el mundo del trabajo hacen que una gran cantidad de jóvenes no estudie ni trabaje. En el caso de Argentina, los jóvenes, a edades inmediatamente posteriores a la edad teórica de finalización de la secundaria, muestran indicadores laborales deficientes. Según los datos oficiales, del total de jóvenes urbanos entre 18 y 24 años, sólo el 56% participa del mercado laboral –trabajando o buscando un trabajo. De estos jóvenes, el 18% no encuentra trabajo (está desempleado) y del 82% restante tan sólo un 40% se inserta en un empleo como asalariado registrado, que es lo que comúnmente se asocia con el empleo deseable y decente. El resto tiene que trabajar como asalariado “en negro” (40%), servicio doméstico o colaborador sin salario (9%) o cuentapropista no profesional (9%).

No hace falta analizar demasiado los datos para observar que la exclusión educativa en la adolescencia repercute directamente en exclusión laboral en los primeros años de la adultez (a partir de los 18 años). Aquí es donde más se observa la necesidad de articular un mecanismo institucional permanente y fluido de transición de la educación media formal hacia el mercado laboral. Incorporar jóvenes al mercado de trabajo sin formación suficiente es relegarlos a los empleos precarios –que es lo que las cifras oficiales están mostrando– y obligarlos a iniciar una vida laboral desde los empleos precarios con deficiente educación, lo que implica prácticamente condenarlos a tener perspectivas laborales limitadas y frustrantes porque se cercenan sus posibilidades de progreso y de carrera laboral. La escuela secundaria debería dar herramientas, fundamentalmente a los jóvenes más vulnerables y más expuestos a la deserción, para una salida directa al mercado laboral. Este tipo de soluciones sólo se logra con diseños curriculares que involucren diversos *mix* de contenidos generales y vocacionales, más enfocados y propicios para el mercado laboral y con prácticas bien organizadas en las empresas.

El fenómeno de la exclusión laboral de los jóvenes se agrava por las vetustas instituciones laborales existentes en todos los países de la región, que afectan en forma negativa particularmente a las pequeñas empresas. Los impuestos al trabajo son muy elevados (representan entre un 30%

a un 48% del salario que ingresa al bolsillo), las legislaciones laborales son muy rígidas y onerosas (fundamentalmente en los esquemas de indemnización por despido) y los procedimientos administrativos, muy complicados. Dados los altos costos que implica el sistema existente y la baja productividad de las pequeñas empresas, ellos no generan puestos de trabajo formales y solo ofrecen empleo “en negro”. Como agravante, merece mencionarse que la legislación estipula que la contratación formal de un joven tiene que cumplir con los mismos y costosos requisitos que la de un adulto, con lo cual la opción para las empresas es clara: es preferible contratar un adulto porque tiene algo de formación y seguramente más experiencia laboral. Paradójicamente, el sentido protectorio de la legislación es tan arcaico que termina siendo un motor de la discriminación laboral de los jóvenes.

V. Los jóvenes que no estudian ni trabajan

Antes de finalizar con el diagnóstico, hay que entrar obligatoriamente al problema más delicado, desafiante y complicado de la región: los jóvenes que *ni* estudian *ni* trabajan (los *nini*). Según datos de la OIT, en el caso de Argentina, el 24% de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad está en esta situación, pero hay porcentajes superiores en México, Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras. La situación no difiere mucho en los otros países de la región (Tabla 2). Son personas que no hacen nada socialmente productivo, pero ya no son adolescentes sino que están transitando sus primeros pasos en la adultez. La extracción social tampoco es homogénea. En la Argentina, el 77% proviene de los hogares que están en los quintiles más pobres en la distribución del ingreso. Obviamente, tampoco es ajena a este flagelo la exclusión educativa, ya que el 49% de los *nini* son jóvenes que antes de los 17 años desertaron de la escuela.

Este grupo está expuesto al mayor riesgo social de caer en la trampa de la adicción, la violencia y la criminalidad. El déficit extremo y estructural de educación y formación para el trabajo hace que prácticamente ningún tipo de acción de capacitación y/o empleo sea más atractivo para estos jóvenes que los ingresos que potencialmente pueden obtener vía la delincuencia o el narcotráfico. Los *nini* constituyen la fuerza laboral potencial

de las bandas organizadas y de las organizaciones delictivas debido a la ausencia prácticamente total de perspectivas laborales y de progreso dentro de la legalidad que enfrenta un joven que entra a la mayoría de edad sin estudios ni experiencias de trabajo. Definitivamente, esta es una de las consecuencias más graves y preocupantes de la simultaneidad de las dos exclusiones: la educativa y la laboral.

VI. Conclusión

Para terminar con la exclusión social de los jóvenes se requiere una acción concertada de toda la sociedad, que sea liderada por las autoridades públicas pero que incluya la activa participación de las empresas, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y las familias. No basta solo con programas específicos para la educación o el empleo, sino que es necesario tener una visión integral que aborde el flagelo desde todas sus diversas y complejas dimensiones. Dadas las enormes consecuencias sociales del mantenimiento de la situación actual, el combate a la exclusión social de los jóvenes debería ser una política de Estado que tenga prioridad y continuidad.

Evidentemente, en la estrategia para terminar con la exclusión social de los jóvenes la educación juega un rol clave. Es necesario otorgar a todos los jóvenes la posibilidad de recibir una educación de calidad, con contenidos pertinentes a sus propios contextos y relevantes para enfrentar el futuro. Esto requiere de una modernización en los contenidos curriculares para incorporar contenidos vinculados a facilitar la incorporación al mundo del trabajo y de una mayor flexibilización en su aplicación para adaptarlos a las situaciones específicas de los estudiantes y sus entornos. Los directivos y docentes de las escuelas deben jugar un rol dinámico en este proceso y para esto deben establecerse adecuados incentivos para ellos, que reconozcan los resultados obtenidos e impulsen el perfeccionamiento y la innovación.

La educación para el trabajo debe ser un componente central y permanente en la estructura pedagógica y curricular de la escuela secundaria. No debe pensarse en el formato de programas, o como actividades extracurriculares, sino como un pilar de la educación secundaria tan importante como el actual marco de educación general básica pensada para el acceso

directo a la universidad. La experiencia internacional enseña que la mayoría de los jóvenes necesita tener un tránsito ordenado y armonioso desde la misma escuela media al mundo del trabajo, antes que pensar en el acceso directo a los estudios universitarios. En esto, es fundamental tener en cuenta que un sistema educativo organizado en dos pilares, uno enfocado a los estudios superiores universitarios y otro para el mundo del trabajo no son excluyentes. La educación general y la vocacional van de la mano, sólo que en diferentes proporciones en función de las expectativas reales de los jóvenes. En otras palabras, el sistema educativo debe estar estructurado como un itinerario en donde los jóvenes tengan tantas opciones como sea posible para alternar o complementar el trabajo con los estudios medios y superiores.

No hay que repetir los errores del pasado, donde la educación técnico-profesional se erigió divorciada del mundo de las empresas. Este es el camino seguro al fracaso de la modalidad vocacional. Es imprescindible promover una activa y profunda vinculación entre las empresas y las escuelas. Las primeras experiencias laborales de los jóvenes deben comenzar en la escuela, y para esto es necesario incentivar a las empresas para que se vinculen a ellas, adaptando a la realidad de cada país los procedimientos que han sido exitosos en otras situaciones. La legislación debe permitir que parte de la formación de los jóvenes se realice en las empresas. Además de ser centros de enseñanza de calidad, las escuelas deben ser instituciones que atraigan a las empresas y que incorporen a sus actividades a toda la comunidad escolar (padres, apoderados y familias).

Las políticas de inclusión de los jóvenes deben incorporar con una adecuada importancia el fortalecimiento familiar, ya que ellas juegan un rol clave para la positiva inserción de los jóvenes en las actividades educativas, laborales y sociales. Esto no debe limitarse a los aspectos económicos, sino que es necesario incorporar también a las familias a las actividades de formación y de recreación. Ellas son un elemento clave en la política de inclusión social de los jóvenes.

En América Latina, los problemas actuales de los jóvenes son un gran desafío, pero son también una gran oportunidad. El futuro depende de ellos.

Tabla 1
Pobreza, desempleo y educación en los jóvenes
(en porcentajes)

| | Pobreza | Desempleo | Matrícula secundario | Graduación secundaria |
|-----------------|----------------|------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| | (15 a 24 años) | | | |
| Argentina | 21,7 | 24,2 | 79 | 43 |
| Bolivia | 58,2 | 9,2 | 70 | 57 |
| Brasil | 34,7 | 18,1 | 82 | - |
| Chile | 14,3 | 17,3 | 85 | 70 |
| Colombia | 46,1 | 14,9 | 71 | 64 |
| Costa Rica | 14,9 | 15,0 | - | 32 |
| Ecuador | 40,0 | 15,5 | 62 | 48 |
| El Salvador | 45,1 | 11,5 | 55 | - |
| Guatemala | 50,7 | - | 40 | 39 |
| Honduras | 67,3 | 7,0 | - | - |
| México | 29,0 | 6,6 | 72 | 41 |
| Nicaragua | 66,4 | 12,5 | 45 | - |
| Panamá | 29,5 | 22,5 | 66 | 37 |
| Paraguay | 60,0 | 15,3 | 58 | 50 |
| Perú | 50,3 | 20,9 | 75 | 70 |
| Rep. Dominicana | 42,4 | - | 58 | - |
| Uruguay | 22,4 | 29,5 | 68 | - |
| Venezuela | 27,9 | 28,0 | 69 | - |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Secretaría General Iberoamericana, 2008; United Nations, 2010; UNESCO, 2010.

Tabla 2
Jóvenes que no estudian ni trabajan
(en porcentajes)

| | 15-17 años | 18-24 años | Quintil menor ingreso* |
|-----------------|------------|------------|------------------------|
| Argentina | 9,7 | 24,1 | 28,6 |
| Bolivia | 4,4 | 15,5 | 17,3 |
| Brasil | 8,7 | 22,0 | 31,0 |
| Chile | 4,3 | 22,7 | 24,9 |
| Colombia | 16,8 | 33,1 | 39,9 |
| Costa Rica | 12,9 | 19,3 | 29,5 |
| Ecuador | 8,3 | 17,8 | 24,3 |
| El Salvador | 16,8 | 27,8 | 27,9 |
| Guatemala | 17,0 | 27,7 | 30,7 |
| Honduras | 22,5 | 29,2 | 30,3 |
| México | 14,6 | 24,5 | 29,2 |
| Nicaragua | 15,3 | 23,1 | 31,2 |
| Panamá | 11,1 | 23,3 | 28,2 |
| Paraguay | 10,2 | 21,5 | 25,6 |
| Perú | 17,9 | 21,9 | 21,1 |
| Rep. Dominicana | 8,7 | 23,8 | 22,2 |
| Uruguay | 16,3 | 20,0 | 38,0 |
| Venezuela | 11,7 | 21,3 | 28,0 |

* Jóvenes de 15 a 24 años.

Fuente: OIT, 2010

Notas

1. Esta cifra es de Unesco 2010. Otras estimaciones (Rivas) indican que sólo el 31% de los jóvenes argentinos termina la secundaria según su edad teórica. El resto está retrasado o directamente la abandonó.
2. La cifra corresponde al año 2006 y se presenta en el estudio PNUD – ILOPE 2009. En el período 2001-2005 este porcentaje se incrementó en dos puntos porcentuales y es probable que haya seguido aumentando. Los datos presentados a continuación provienen de este mismo estudio, que es una importante referencia para entender el problema del abandono del secundario en Argentina.

3. En el año 2005 se promulgó la Ley de Educación Técnico Profesional para promover el aprendizaje de habilidades y destrezas prácticas, pero ella ha tenido muy poco impacto en cambiar la tendencia general del sistema educativo argentino.

Referencias bibliográficas

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) - SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*, CEPAL LC/G.2398, Santiago de Chile.
- OECD (2008). *Education at a Glance 2008. OECD Indicators*, París.
- OIT (2008). *Propuestas para una Política de Trabajo Decente y Productivo para la Juventud*, Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, Lima, Perú.
- _____ (2010). *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010*, Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, Lima.
- PNUD – IPE UNESCO (2009), *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria*, PNUD, Buenos Aires.
- RIVAS, AXEL (2010). *Radiografía de la educación en Argentina*, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.
- UCA – ESCUELA DE ECONOMÍA (2008). *Algunas propuestas para revertir el deterioro de la educación*, Informes Empleo y Desarrollo Social No. 12, Buenos Aires.
- _____ (2010). *Exclusión social de los jóvenes: un problema que debe solucionarse en forma urgente*, Informes Empleo y Desarrollo Social No. 26, Buenos Aires.
- _____ (2011). *Una eficaz capacitación laboral requiere estrecha colaboración entre las empresas y el Estado*, Informes Empleo y Desarrollo Social No. 32, Buenos Aires.
- UNESCO (2010). *Global Education Digest 2010. Comparing Education Statistics Across the World*, UNESCO Institute for Statistics, Montreal.
- UNITED NATIONS (2010). *World Youth Report 2010*, United Nations, New York.

RESUMEN

El presente artículo describe la exclusión social de los jóvenes en América Latina. Ella se caracteriza por un elevado índice de pobreza, el abandono de la escuela secundaria y una alta proporción

de desempleo. Un 29% de los jóvenes no estudia ni trabaja. La falta de adecuadas oportunidades educativas y laborales conduce a un profundo malestar con las instituciones y el sistema político y alimentan la violencia, la delincuencia y el consumo y tráfico de drogas. Sobre la base de un análisis más profundo de la situación en Argentina se presentan algunos lineamientos estratégicos para terminar con este problema. En esto, la educación juega un rol clave y es necesario otorgar a todos los jóvenes la posibilidad de recibir una educación de calidad. El abandono escolar en la secundaria debe ser abordado de una manera diferente y la educación para el trabajo debe ser un componente central y permanente de la estructura pedagógica y curricular de la escuela secundaria. La inclusión social de los jóvenes debe ser una política de Estado, que incluya la activa participación las empresas, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y las familias.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII – N° 4 - Diciembre, 2011

Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: info.buenosaires@kas.de, dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguiente pautas:
- a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
 - b. Tamaño de hoja: A4
 - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
 - d. Interlineado: 1,5
 - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
 - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
 - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - i. Título del artículo
 - ii. Nombre del autor
 - iii. Institución a la que pertenece
 - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
 - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
 - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
 - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
 - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábica. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
 - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.

Este libro se terminó de imprimir en diciembre de 2011
en Primera Clase Impresores, California 1231, Buenos Aires.