

Siete efectos políticos de la crisis internacional en América Latina

Aunque los analistas no se ponen de acuerdo acerca de la duración y la profundidad del impacto de la crisis global, nadie duda de que genera serios efectos económicos y sociales en América Latina. El artículo aborda un costado que a menudo se pasa por alto: las consecuencias políticas de la crisis, verificables en dimensiones como la tensión del sistema político, las dificultades para la consolidación del Estado de derecho y los límites a la integración regional. El argumento central es que la crisis genera desafíos a la gobernabilidad democrática que no pueden enfrentarse solo con propuestas económicas, sino mediante un fortalecimiento de la política.

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

■ Breve introducción a la crisis

La crisis global genera consecuencias profundas, graves e incluso devastadoras para muchos países. América Latina es una víctima de esta crisis. Las vulnerabilidades en la región se manifiestan en las dificultades para concertar políticas que posean un carácter de Estado, es decir, que sean capaces de reflejar el conjunto de voluntades de los diversos actores en el ámbito nacional. Estas dificultades de coordinación se expresan también en el nivel regional, en donde no se ha logrado construir visiones compartidas para

enfrentar la crisis. Más aún, en muchos casos han surgido respuestas que apelan más al proteccionismo que al desarrollo de acciones concertadas entre los países. El ejemplo más evidente ha sido el caso del G-20 y de las posiciones regionales en la última reunión de la Ronda de Doha.

Cabe destacar que los distintos países han tomado medidas que buscan mitigar los efectos de la crisis y proteger sus respectivas economías. En este sentido, se puede señalar que la región se encuentra en mejores condiciones de enfrentar esta crisis que durante las décadas de 1980 y 1990. En general, sin embargo, los programas aplicados por los países tienen un fuerte sello económico y financiero, sin que se expliciten medidas equivalentes en el terreno político. Este tipo de medidas requieren de acuerdos nacionales específicos, quizás una de las vulnerabilidades más fuertes de los países de la región, en particular para concertar políticas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, establecer mesas de diálogo con la participación de diversos actores, así como conversaciones con los partidos políticos en la búsqueda de posiciones que vayan más allá de la coyuntura en una perspectiva de largo plazo¹.

Esta forma de solución de un problema global que se expresa localmente, generando graves consecuencias, abre oportunidades no solo para mitigar a través de políticas sociales y económicas el impacto de la crisis, sino también para reafirmar la perspectiva democrática y lograr una mejor gobernabilidad.

Entre los analistas se discute en qué momento estalló la crisis y cuáles son sus causas inmediatas. Lo que sí queda claro es que hacia agosto de 2007 la crisis ya había tomado forma. Los países de la región comenzaron a tomar conciencia de ella en ese momento, pero no se adoptaron decisiones. Se pensaba, en aquellos meses, que la región podría «desacoplarse», en especial por la importancia creciente de la economía de China y otras economías asiáticas para los países latinoamericanos. Sin embargo, al poco tiempo quedó claro que no existía tal desacople y que los efectos de la crisis, lejos de limitarse a los principales países desarrollados, se sentirían también en la periferia: no solo en lo económico (efectos comerciales, de inversiones y remesas) sino también desde el punto de vista político y de la gobernabilidad².

1. Algunas de las ideas de este artículo fueron presentadas por el autor ante el Consejo Superior de Flacso el 29 de mayo de 2009. F. Rojas Aravena: «Crisis financiera. Construyendo una respuesta política latinoamericana. v Informe del Secretario General», Flacso Secretaría General, 2009 (versión preliminar).

2. José Juan Ruiz: «Latinoamericana 2009: El privilegio de ser como todos» en *Política Exterior* N° 128, 3-4/2009.

En América Latina y el Caribe, los impactos se comenzaron a sentir a partir de 2009, año en que el crecimiento negativo se expandió a toda la región, con caídas muy importantes en las dos principales economías (Brasil y México). El impacto de la crisis no es lineal: adquiere distintos ritmos y profundidades y afecta de manera diferente a los diversos sectores. La velocidad con que la crisis se expresa en los diversos países también varía. Los primeros efectos se hicieron sentir en los países con mayores niveles de apertura económica, básicamente a través de una caída en las exportaciones, lo que generó desempleo y una reducción del comercio. También cayeron las remesas, la inversión y la asistencia para el desarrollo.

El contexto en el cual se ubica la crisis es global y sistémico. Involucra aspectos financieros, a los que hay que agregar la crisis alimentaria de 2008, que aún se mantiene vigente en sus aspectos estructurales. Lo mismo ocurre con la crisis energética –que ha reducido su impacto por la caída transitoria de los precios de la energía– y la crisis de violencia que sufre América Latina. Finalmente, es necesario considerar también el impacto que está teniendo y tendrá el cambio climático.

Incertidumbre es el mejor concepto para definir la situación actual (mediados de 2009). Incertidumbre sobre el desarrollo y la evolución de la crisis en los distintos países de la región, sobre la velocidad y profundidad con que afectará a los distintos sectores en cada país. Incertidumbre, también, respecto a cuáles son las principales vulnerabilidades que presenta la región y cómo deberían priorizarse las respuestas en un contexto de grandes restricciones, tanto políticas como económicas. Pero también la incertidumbre marca la evolución de la crisis en el contexto global y en la capacidad de aplicación de las respuestas por parte del G-20. La incertidumbre se refleja en las dudas sobre los conocimientos efectivos que poseen los economistas acerca de las medidas que deben ser tomadas, en el corto y en el mediano plazo. E incluso podemos señalar una perplejidad en el liderazgo mundial frente a esta crisis, que marca un cambio de era.

Pero también existen algunas certezas. Una de ellas es que el proceso de globalización continuará, quizás por nuevos medios y nuevas formas. La revolución en los intercambios y las comunicaciones, las grandes transformaciones en el transporte y las adecuaciones en la producción global seguramente encontrarán mecanismos globales y locales diferentes a los conocidos a la fecha.

Otra certeza a mencionar es que, como consecuencia de la crisis, los paradigmas asociados a una economía de mercado sin regulación cayeron de

manera tan rápida y estrepitosa como el Muro de Berlín. La construcción de un nuevo paradigma que logre equilibrar de mejor manera el mercado, el Estado y la sociedad tomará mucho tiempo, pues no existe una respuesta inmediata. El ex-presidente de Chile Ricardo Lagos lo explica así: «Hemos aprendido que cuando solo existen el ciudadano y el Estado y nada más, se cae el Muro de Berlín. Y cuando solo existen el consumo y el mercado, se cae Wall Street. O sea, aquí hay una tríada: sociedad, Estado, mercado, en que la sociedad le da instrucciones al Estado para aquellas cosas que cree que deben estar al alcance de todos»³.

Si no existe claridad sobre los conceptos que permitirán superar la crisis, difícilmente habrá un diseño compartido con una visión de futuro capaz de construir la institucionalidad del siglo XXI. Pero es fundamental elaborar mecanismos de acción que regulen el sistema financiero global, así como las instituciones que, a escala regional y nacional, sean las contrapartes para enfrentar la crisis, sobre todo si se busca una respuesta democrática capaz de resolver los graves problemas de marginalidad, pobreza y hambre que sufre un alto porcentaje de los seres humanos. «La pobreza y la exclusión exacerbaban la inestabilidad. Es tiempo de priorizar la dimensión social de la globalización. Los trabajadores que enfrentan la tormenta económica están pidiendo más justicia y mayor seguridad. Sus voces deben ser escuchadas»⁴.

La crisis genera múltiples efectos negativos sobre la evolución de los mercados laborales. De hecho, ha revertido significativos avances alcanzados en el periodo previo.

En América Latina, el desempleo se había reducido de 11% a 7,4% entre 2004 y 2008. Ya en la primera parte de 2009 aumentó más de 1%, lo que significa que al menos tres millones de personas quedaron sin empleo⁵. El director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Juan Somabía, ha

En América Latina, el desempleo se había reducido de 11% a 7,4% entre 2004 y 2008. Ya en la primera parte de 2009 aumentó más de 1%, lo que significa que al menos tres millones de personas quedaron sin empleo ■

3. Entrevista en *El Mercurio*, 12/7/2009.

4. Nicolás Sarkozy y Lula Da Silva: «Qué esperan de nosotros los ciudadanos del mundo» en *La Nación*, Santiago de Chile, 10/7/2009, tomado de *International Herald Tribune*.

5. Cepal: «Las repercusiones de la crisis en los países de América Latina y el Caribe», documento para la II Reunión de Ministros de Hacienda de América Latina y el Caribe, Viña del Mar, 3 de junio de 2009.

propuesto un «Pacto Mundial para el Empleo», que implicaría un compromiso tripartito para colocar el trabajo y la protección social como elementos centrales de las políticas de los Estados⁶.

Los ex-presidentes reunidos en el Club de Madrid señalaron de manera muy clara los posibles efectos de la recesión mundial. «La crisis puede poner en peligro los avances políticos de las últimas décadas, creando un ambiente propicio para la generación de estallidos sociales con posible violencia y agravando las condiciones de vida e injusticia en que viven millones de personas en la región»⁷.

■ Proyección de escenarios de la crisis

La evolución futura de la crisis puede sintetizarse en diferentes escenarios ilustrados mediante letras. El escenario ideal es una «V»: una rápida recuperación y, en menos de un año, una reactivación de la economía. El peor escenario es «W» (una aparente salida de la crisis para volver a caer, quizás más profundamente) o una «W» sumada a una «L» (la recesión se prolonga en el tiempo). El escenario intermedio es una recuperación en forma de «U», más corta

Algunos autores tienden a señalar para algunos países un escenario en «V» (una recuperación relativamente rápida) o de «L» (los países ya tocaron fondo pero la recesión se prolonga) ■

o más larga: una caída importante y una recuperación más lenta, es decir, la crisis se mantiene en el tiempo por un periodo más corto o más largo (según si es una «U» cerrada o una «U» abierta).

Algunos autores tienden a señalar para algunos países un escenario en «V» (una recuperación relativamente rápida) o de «L» (los países ya tocaron fondo pero la recesión se prolonga)⁸. La visión brasileña es que, al igual que los demás países del BRIC (la India, Rusia y China), Brasil se encuentra en un escenario en forma de «U»: cayeron pero en un corto tiempo se han recuperado y comienzan a crecer con la previsión de tasas positivas de alrededor de 3% a

6. OIT: «Tendencias mundiales del empleo 2009», Ginebra, 2009, <www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>.

7. Declaración del Club de Madrid: «Las dimensiones políticas de la crisis económica mundial: una visión latinoamericana», Santiago de Chile, 13 de julio de 2009, <www.clubmadrid.org>.

8. Alejandro Izquierdo y Ernesto Talvi (coords.): *Dilemas de política económica en tiempos sin precedentes. Cómo enfrentar la crisis global en América Latina y el Caribe*, BID, 2009, disponible en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubB-635_esp.pdf>, en especial, cap. 4.

partir de 2010⁹. Por su parte, en el *Estudio económico 2008-2009* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) se indica que «aunque hay indicios de que lo peor ya pasó, la recuperación será lenta y gradual. Llevará algún tiempo la vuelta a la normalidad de los mercados financieros. No pueden descartarse episodios de inestabilidad»¹⁰.

Pero, más allá de la recuperación económica, es importante analizar el costo social de la crisis. Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Cepal, alerta sobre el tiempo que llevará la recuperación de los indicadores sociales:

Las pérdidas que ocasionan las crisis no son recuperables en el nuevo ciclo. La próxima bonanza no asegura alcanzar, por sí misma, lo que perdimos en esta crisis. Veinticuatro años hubieron de pasar para que la región alcanzara los niveles de pobreza que exhibía antes de la crisis de 1980. Quisiera resaltar también un problema que normalmente pasa desapercibido y que nos parece es de la más alta importancia: la experiencia histórica de América Latina nos muestra que tomó doce años la recuperación del nivel de los indicadores de crecimiento observados antes que se desatara la crisis de los años 80. Sin embargo, tomó veinticuatro años recuperar el nivel de los indicadores de bienestar social, especialmente los de pobreza. Quiero decir algo tan simple como dramático: si nos cruzamos de brazos a ver cómo la crisis nos pasa por encima, podrá tomar un cuarto de siglo volver a tener los indicadores sociales que hoy día podemos observar.¹¹

Las consecuencias políticas de esta lección son evidentes: la inestabilidad se puede prolongar en los sistemas políticos por un tiempo equivalente. Incluso en el escenario de una recuperación rápida (en forma de «V»), la recuperación social se prolongará más allá de los nuevos periodos presidenciales, que se elegirán a lo largo de este y del próximo año. Por lo tanto, los mandatarios recién elegidos deberán gobernar sus cuatro o cinco años de mandato en un contexto de crisis social, dado que la recuperación económica no posibilitará una mejora de los índices que se alcanzaron en el periodo de crecimiento más importante de la región (2003-2007), que incluso se proyectó en 2008. En suma, el contexto social y político regional tensionará los sistemas políticos latinoamericanos. El secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, advierte: «Los riesgos políticos de esta situación son evidentes. Si se considera que varios millones de ciudadanos

9. Léa Cristina: «O ABC da Crise no Brasil e no Mundo» en *O Globo*, 14/6/2009, p. 20.

10. Cepal: *Estudio económico América Latina y el Caribe 2008-2009*, Cepal, julio de 2009, presentación.

11. A. Bárcena: intervención Mesa Redonda Club de Madrid, Santiago de Chile, 13 de julio de 2009.

de América Latina y el Caribe han salido de la pobreza en los últimos siete años, la reducción de empleos les crea una amenaza directa para volver a caer en esa condición, algo que no estarán dispuestos a aceptar»¹².

■ Siete efectos políticos de la crisis

Desde el punto de vista netamente político, es posible visualizar los efectos de la crisis en siete áreas: impacto en el sistema político democrático, mayores demandas sobre el Estado, polarización política, dificultades para la consolidación del Estado de derecho, efectos en los procesos electorales, impactos en los procesos de integración y consecuencias sobre el multilateralismo y la posición regional en él.

1. Efectos sobre la democracia. América Latina ha vivido un importante periodo democrático, aunque las instituciones siguen siendo débiles. El golpe de Estado y la crisis que atraviesa Honduras marcarán un hito en esta tendencia histórica, de allí la importancia de recuperar lo más rápidamente posible el Estado de derecho y el imperio de la Constitución.

Pero, más allá de este episodio, lo cierto es que las últimas dos décadas han mostrado un importante apego a los procedimientos democráticos, principalmente la realización de elecciones abiertas y cada vez más transparentes, aunque en los últimos años han tendido a reaparecer algunos cuestionamientos a los resultados electorales. También las tendencias reeleccionistas, a partir de un cambio en las reglas del juego, han erosionado la confianza ciudadana y polarizado muchas de las sociedades de la región.

Una tarea esencial es que «la democracia se haga cargo de las demandas de quienes han estado históricamente postergados, [de modo que] realmente garantice que los ciudadanos puedan realmente tener igualdad de oportunidades»¹³. Esto significa, en otras palabras, expandir y profundizar la ciudadanía y fortalecer y efectivizar los derechos de las personas, algo que resulta especialmente importante en momentos de crisis económica y deterioro de los indicadores sociales. El rol de las políticas públicas en este desafío es esencial. Para promover la participación, los derechos y la profundización de la democracia, es indispensable construir consensos sólidos en

12. José Miguel Insulza: «La crisis y sus efectos políticos» en *Américas* vol. 61 N° 4, 7-8/2009.

13. Michelle Bachelet: «Discurso inaugural en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política», Santiago de Chile, 13 de julio de 2009, en <www.presidencia.cl>.

cada una de las sociedades, de modo que el Estado democrático asuma una capacidad de liderazgo fundamental.

Cuidar la democracia, fortalecerla, significa muchas veces actuar en contra de viejas prácticas políticas de la región, como el clientelismo, la demagogia y el mesianismo. Por eso, una tarea esencial es promover la confianza interpersonal y la confianza en las instituciones democráticas; ampliar los espacios de participación ciudadana en los contextos democráticos constitucionales de cada país, además de mejorar la transparencia y el acceso a la información.

Cuidar la democracia, fortalecerla, significa muchas veces actuar en contra de viejas prácticas políticas de la región, como el clientelismo, la demagogia y el mesianismo ■

El resultado serán ciudadanos más informados que apoyen y respalden los sistemas políticos democráticos y que, a la vez, exijan y demanden a sus gobiernos satisfacer los mínimos sociales de cohesión e integración social.

2. Mayores demandas sobre el Estado. El cambio de paradigma no solo afecta los marcos teóricos con los cuales se analiza la realidad y se construyen hipótesis sobre la base de las cuales se toman las decisiones. El cambio de paradigma luego del fracaso del Consenso de Washington, evidenciado en el colapso generado por la crisis global, obliga a repensar el rol del Estado. En particular, la capacidad del Estado para actuar en el contexto de la globalización, tanto en relación con los fenómenos transnacionales y globales (pandemias, cambio climático, crimen organizado, entre otros) como frente a cuestiones estrictamente locales, ligadas a la convivencia democrática y la cohesión social. Los gobiernos democráticos y sus instituciones son los que reciben las demandas de los ciudadanos, tanto la demanda básica de protección y seguridad –frente a la delincuencia– como otras necesidades esenciales (salud, alimentación, vivienda).

Un problema común a la mayoría de los Estados latinoamericanos es que fueron desmantelados, triturados y reducidos a lo largo de las últimas dos décadas por el neoliberalismo, que centró su mirada en el mercado y consolidó instituciones públicas desarticuladas, sin recursos y con bajas capacidades de acción. En el contexto de la crisis actual, el liderazgo democrático debe simultáneamente reconstruir las capacidades estatales, en particular su capacidad de regulación, y aplicar medidas de emergencia, tanto de carácter macroeconómico como social. Se trata, entonces, de un contexto de demandas crecientes sobre Estados débiles.

Si el Estado no logra desarrollar esta tarea, se pueden producir situaciones críticas en las cuales los gobiernos no pueden resolver las demandas básicas de la sociedad y aparecen casi como «Estados fallidos»; es decir, Estados que no garantizan la vigencia de la Constitución, el Estado de derecho, ni las garantías básicas para su población. Aunque se trata de situaciones extremas, la crisis financiera global puede empujar a muchos Estados a una situación de parálisis. Por eso, reforzar el Estado democrático en la región es una tarea fundamental.

3. Más tensión y polarización política. América Latina presenta un nuevo mapa político que ha tendido a consolidarse¹⁴ y que incluye diferentes miradas y perspectivas. Estas se diferencian en varios aspectos, tales como el rol del Estado y el mercado, la inserción internacional, el papel de la inversión extranjera y la función de las instituciones en el contexto democrático, entre otras. La crisis económica y su impacto en la economía real de los países latinoamericanos pueden tensionar los sistemas políticos y debilitar los espacios para el debate y la expresión de propuestas.

La incertidumbre y el miedo propician estallidos sociales. Ya se han visto algunas expresiones: el caso de los reclamos de los indígenas de la Amazonia en Perú es quizás el que mayor relevancia mediática ha adquirido, con un saldo de casi medio centenar de muertos, en una reedición del reclamo expresado en Argentina bajo la consigna «Que se vayan todos». El golpe de Estado en Honduras es interpretado, principalmente por los países de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), como una reacción contraria al cambio promovido por este bloque.

Las tensiones políticas se están incrementando porque la crisis genera repercusiones inmediatas sobre los recursos fiscales. Los Estados recaudan menos impuestos, tanto por el menor volumen de actividad en todos los países como por un rezago en los pagos. Los gobiernos tienen menos recursos y, al mismo tiempo, deben enfrentar más demandas. Los créditos se encuentran cerrados, tanto para los Estados como para el sector privado. La crisis obliga a una mayor inversión social, pero no se tienen recursos ni existe la posibilidad efectiva de incrementar los déficits, lo que se traduce en tensión política, discrepancias parlamentarias y crecientes protestas sociales. En este

14. Ver F. Rojas Aravena: «Latin American Democracy: The View from the South» en Richard L. Millett, Jennifer S. Holmes y Orlando J. Pérez (eds.): *Latin American Democracy. Emerging Reality or Endangered Species?*, Routledge, Nueva York, 2009. También «El nuevo mapa político latinoamericano» en *Nueva Sociedad* N° 205, 9-10/2006, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3386_1.pdf>.

contexto, el peor camino es el de la militarización. Se debe evitar, sobre todo a la luz de lo sucedido en Perú, la criminalización de la protesta social. Para ello se deben buscar formas de diálogo permanentes que procuren encontrar soluciones consensuadas entre los principales actores en cada una de las sociedades y regímenes políticos de la región.

4. Dificultades en la consolidación del Estado de derecho. Incluso antes del estallido de la crisis los países de América Latina evidenciaban graves dificultades en la aplicación de la ley. El

Estado de derecho se encuentra erosionado por la corrupción y, en muchos casos, por el crimen organizado. Las debilidades institucionales dificultan un efectivo ejercicio de los derechos para el conjunto de los ciudadanos: la ley no se aplica de igual forma para todos. Esta falta de imperio de la ley—que en algunos casos llega a una pérdida del monopolio de la fuerza—afecta gravemente la gobernabilidad y genera una creciente falta de apoyo a los sistemas democráticos y a los gobiernos. La abstención electoral se ha incrementado en la mayoría de los países y la participación de los ciudadanos es escasa. Todo esto se traduce en un menor apoyo a la democracia, lo que redundará en una mayor permisividad de actitudes, propuestas y acciones no democráticas en las distintas sociedades.

El crimen organizado inhibe el ejercicio de derechos básicos de los ciudadanos¹⁵. A menudo estos se encuentran «prisioneros» en sus hogares, con temor a salir a la calle, y han perdido muchos espacios públicos, que hoy están en manos de la delincuencia. La libertad de circulación ha desaparecido o se ha restringido en muchas áreas de distintas ciudades latinoamericanas o a determinadas horas. El Estado ha dejado de estar presente en muchos de estos espacios. Pero la cara visible del Estado no puede ser únicamente la fuerza y la represión. El Estado debe garantizar su presencia en el conjunto del territorio a través de sus diferentes instrumentos y marcos institucionales, en especial la educación, la salud, la vivienda, las obras públicas y la cultura.

La crisis obliga a una mayor inversión social, pero no se tienen recursos ni existe la posibilidad efectiva de incrementar los déficits, lo que se traduce en tensión política, discrepancias parlamentarias y crecientes protestas sociales. En este contexto, el peor camino es el de la militarización ■

15. Luis Guillermo Solís Rivera y F. Rojas Aravena (eds.): *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, Flacso, Santiago de Chile, 2008, <www.flacso.org>.

Esta debilidad del Estado puede agravarse en momentos de crisis, tensión social y escasez de recursos.

5. Efectos en el nuevo ciclo electoral. Durante 2009 y 2010 se habrán realizado elecciones en diez países de la región (Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá y Uruguay). Esto significa que se renovará prácticamente la mitad del liderazgo regional.

Los mandatos presidenciales en América Latina tienen una duración de cuatro años en siete países, de cinco años en nueve países y de seis en dos. Si la crisis económica tiene una recuperación relativamente rápida (escenario en «V»), podría registrarse una recuperación económica a partir del segundo semestre de 2011, y más plenamente en 2012 y 2013. Si el escenario es en «L»,

Si la crisis económica tiene una recuperación relativamente rápida (escenario en «V»), podría registrarse una recuperación económica a partir del segundo semestre de 2011, y más plenamente en 2012 y 2013. Si el escenario es en «L», todo el mandato presidencial será ejercido en un contexto de recesión e incluso de estagnación ■

todo el mandato presidencial será ejercido en un contexto de recesión e incluso de estagnación. En cualquiera de los dos escenarios, lo cierto es que los diez presidentes elegidos deberán convivir con condiciones sociales adversas, que no se recuperarán rápidamente a menos que se apliquen políticas sociales efectivas que busquen de manera concreta cambiar y mitigar el impacto de la crisis.

el enfrentamiento terminen debilitando la democracia y generando el espacio para el ascenso de opciones políticamente autoritarias. «Una crisis de esta magnitud requiere grados de unidad nacional más allá de los procesos electorales. Es mediante un sistema de acuerdos políticos y sociales que las democracias de la región podrán fortalecer la gobernabilidad y la viabilidad política de las medidas que será necesario adoptar»¹⁶.

Esto genera altos niveles de incertidumbre respecto de la voluntad de la ciudadanía en relación con los procesos electorales. El clima de temor podría derivar en procesos electorales altamente polarizados, en los cuales la hostilidad y

16. OEA, Secretaría de Asuntos Políticos: *La crisis económica global: efectos y estrategias políticas*, OEA, Washington, DC, 2009, <www.oas.org>.

Como se señaló, los nuevos presidentes asumirán en 2010 (con excepción del presidente de Brasil, que asume el 1 de enero de 2011). Por lo tanto, el tiempo para conocerse y construir relaciones de confianza entre sí es muy breve. El espacio para acordar políticas dentro de su periodo efectivo de ejercicio es, en el mejor de los casos, de dos años, lo que podría desincentivar los procesos de integración.

Los procesos electorales también deben ser analizados desde el punto de vista de la forma en que los mercados de capitales globales y la inversión extranjera miran y perciben las elecciones. Una de las principales características de los mercados de bonos soberanos latinoamericanos, según señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es «que se han mostrado extremadamente sensibles a los acontecimientos políticos, por ejemplo, reaccionando negativamente ante la incertidumbre que inevitablemente acompaña las elecciones democráticas»¹⁷. Las sensibilidades de los agentes económicos se expresan también sobre los programas y los discursos que se manifiestan en cada sistema político, los compromisos económicos y las políticas que seguirán.

Un quinto aspecto que aparece con fuerza en los contextos electorales está referido a los modelos de desarrollo, tanto políticos como económicos, sociales y culturales. Desde antes incluso del inicio de la crisis habían comenzado a manifestarse visiones en muchos casos antagónicas empobrecidas sobre los modelos que se proponen a la ciudadanía. En fechas recientes, aparecen tendencias que se mueven de la polarización al inicio de un clima de hostilidad cívica. Se trata de una situación altamente preocupante: a la falta de cohesión social se agrega la creciente tensión política, que puede llegar a fracturar los procesos democráticos.

6. Efectos sobre los procesos de integración. En general, los discursos que se escuchan en la región coinciden en afirmar que la integración constituye uno de los instrumentos principales para enfrentar la crisis. Sin embargo, la práctica y las acciones desarrolladas por los distintos gobiernos muestran graves debilidades para coordinar políticas y avanzar en el diseño de una agenda común. La falta de una perspectiva estratégica compartida inhibe la construcción de la institucionalidad que la integración requiere y el desarrollo de los espacios de convergencia necesarios para consensuar políticas.

17. OCDE: *Perspectivas económicas de América Latina 2009*, Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, 2009, pp. 19-20.

Pero no se trata solo de la construcción institucional. Una tarea impostergable es promover un mayor intercambio regional y ampliar las facilidades de acceso al comercio intralatinoamericano. En un contexto de crisis económica global que se manifiesta en una reducción del comercio, las miradas se vuelven hacia el mercado interno. El mercado local de nuestros países debería ser el mercado latinoamericano. Esto exige pocos pero significativos ajustes, lo que a su vez demanda una voluntad política capaz de concretarse en plazos efectivos y acciones concretas. La Secretaria Ejecutiva de la Cepal, Alicia Bárcena, lo señala en estos términos:

El comercio intrarregional también ha caído fuertemente, lo que es preocupante en lo que se esperaría que el comercio entre los países de la región pudiera de alguna manera contrarrestar la caída en otros destinos y orígenes, además de su potencial contribución a la creación de empleo. Sin embargo, el comercio intrarregional no está reaccionando y urge la creación de líneas especiales de financiamiento para defenderlo.¹⁸

Además de fomentar el comercio regional, han surgido múltiples ideas sobre formas de compensación para el pago en monedas locales. Algunas de ellas han avanzado de forma bilateral, como en Brasil y Argentina. El rol de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) en este campo debe ser reforzado como un instrumento esencial para el incremento y la ampliación del mercado latinoamericano. En este marco, la tarea de los bancos de inversión de la región es fundamental para avanzar en la integración. Los principales

**La tarea de los bancos
de inversión de la región
es fundamental para
avanzar en la integración ■**

puntos de la agenda son comunes en cada una de las subregiones y poseen alta prioridad para todos los países: infraestructura, comercio, energía, alimentos y tecnología constituyen una agenda sustancial básica que puede ser apoyada por los bancos de desarrollo regionales, los cuales deberían recibir recursos internacionales de modo de fortalecerse y ampliar su cobertura (este es uno de los acuerdos del G-20 que requiere ser operacionalizado). Sin embargo, esta agenda aún no se ha llevado a la práctica, aunque en muchos casos existen proyectos específicos que podrían impulsarse de manera prácticamente inmediata.

Los países de la región han desarrollado una intensa actividad para intercambiar análisis, visiones y proyección acerca del impacto de la crisis a través de al menos una veintena de cumbres. Existen ya algunos puntos consensuados, como la necesidad de una reforma de la arquitectura financiera

18. A. Bárcena: ob. cit.

internacional y el establecimiento de marcos regulatorios para los mercados de capitales, así como el fortalecimiento de los vínculos entre las distintas instancias de integración. No obstante, la transformación de estos diagnósticos en cursos de acción efectivos no se ha producido en la mayoría de los casos. Es más: la tensión y radicalización de las posiciones políticas en muchos países de la región han acentuado las tendencias a la fragmentación. En este marco, la construcción de consensos regionales se ha hecho más dificultosa y lenta, y requiere un mayor esfuerzo político-diplomático. Consensuar políticas hoy es más difícil que antes de la crisis. Sin embargo, la tarea de construir un sentido y una proyección estratégica común es fundamental¹⁹. Debemos, por lo tanto, perseverar en esta meta.

7. Impactos sobre el multilateralismo. Con la llegada de Barack Obama al gobierno, el unilateralismo impulsado por la anterior administración estadounidense fue dejado de lado. Se ha creado un nuevo clima y una nueva forma de acercamiento ante los problemas internacionales. Hoy todos los países reconocen que, por sí solos, no están en condiciones de resolver ninguno de los grandes problemas globales. La crisis financiera ha demostrado de manera palpable que la respuesta debe ser multilateral.

Este nuevo contexto abre una gran oportunidad para los países latinoamericanos. Por primera vez en muchas décadas, América Latina participa de la mesa de negociaciones en la que se decidirá la arquitectura mundial y los principales procesos que organizarán la economía y la política global. Sin embargo, la coordinación de los países latinoamericanos para presentar una visión compartida ha sido, hasta ahora, muy deficiente. Más aún: no existe una idea compartida sobre las reformas que propone la región. Y sin esta visión común, el peso de los países latinoamericanos que participan en el G-20, y de la región en general, se reduce.

■ La crisis como oportunidad política

Recuperar la política es una tarea fundamental del liderazgo. La calidad de la política es importante. En el pasado, cuando el mercado pretendía resolver

19. F. Rojas Aravena: «La integración regional: un proyecto político estratégico. III Informe del Secretario General», Flacso Secretaría General, San José de Costa Rica, 2008, <www.flacso.org/uploads/media/III-INFORME-SECRETARIO-GENERAL-2007.pdf> e «Integración en América Latina: acciones y omisiones; conflicto y cooperación. IV Informe del Secretario General», Flacso Secretaría General, San José de Costa Rica, 2009, <www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Secretaria_General/IV-Informescg.pdf>.

todas y cada una de las situaciones, el consumidor quedaba indefenso frente a las tendencias globales. La racionalidad del bien común se perdió. La crisis financiera lo mostró con sus devastadoras consecuencias en todo el planeta. En este contexto, recuperar la política significa recuperar la racionalidad para velar por el bien común²⁰.

La mayoría de los problemas globales son parte de los problemas nacionales y locales, al tiempo que muchos de los problemas locales que genera la crisis están referidos o ligados a dimensiones hemisféricas y globales. Esto implica que las alternativas deben abocarse simultáneamente a abordar las distintas esferas. Para ello, como ya se señaló, es necesario más integración, más cooperación y la construcción de visiones conjuntas. «El desafío para los líderes del mundo es aglutinar a los ciudadanos y a las sociedades en torno a un programa de cambios fundamentado en nuevos valores y una nueva cultura. (...) La economía requiere una regulación de alcance mundial así como la política mundial requiere un gobierno democrático mundial.»²¹

La crisis financiera global y la conjunción de esta con otras crisis generarán importantes limitaciones al desarrollo humano que potenciarán las amenazas a la seguridad humana, en un contexto de tensiones en los sistemas políticos democráticos que en algunos casos incluso pondrán en juego la gobernabilidad democrática. Por eso, recuperar y robustecer la política es esencial. Los debates sobre macroeconomía, reformas a la institucionalidad y diseño de una nueva arquitectura financiera global, entre otros, no son debates simplemente técnicos: son esencialmente debates políticos. Ellos se ligan y se entrelazan directamente con las visiones del desarrollo que surgen de cada país y de cada subregión.

La crisis es el resultado de un mundo sin normas. «Se nos presenta, entonces, una oportunidad sin precedentes para repensar la manera como los líderes han estado actuando y haciendo las cosas y para promover reformas que

20. Es una visión del liderazgo democrático y también del liderazgo religioso. La reciente Encíclica sobre el Desarrollo Humano Integral de Benedicto xvi destaca la necesidad de promover una autoridad política capaz de actuar en los distintos planos. «El mercado único, el de nuestros días, no elimina el papel de los Estados, más bien obliga a los gobiernos a una colaboración recíproca más estrecha. La sabiduría y la prudencia aconsejan no proclamar apresuradamente la desaparición del Estado. En relación con la solución de la crisis actual, su papel parece destinado a crecer, recuperando muchas competencias. Hay naciones donde la construcción o reconstrucción del Estado sigue siendo un elemento clave para su desarrollo.» Benedicto xvi: *Caritas in veritate. La caridad en la verdad. Carta encíclica sobre el desarrollo humano integral*, julio de 2009.

21. Fernando Henrique Cardoso: «Más allá de la crisis internacional: economía, política y cultura» en *Américas* vol. 61 N° 4, 7-8/2009.

conlleven a un modelo más democrático»²². Esto implica reafirmar la necesidad de diseñar una mirada global fundada en la cooperación y la solidaridad en el contexto democrático, que requerirá de innovación y de generación de confianza política como uno de los activos principales para superar la crisis. La política puede asegurarnos las mejores alternativas. ☒

22. Ricardo Lagos en «Las dimensiones políticas de la crisis mundial: una perspectiva europea», informe final de la Mesa Redonda Regional, Club de Madrid, Barcelona, 26 de marzo de 2009, <www.clubmadrid.org>.