



"Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo"

Conclusiones del seminario realizado en Santiago de Chile los días 7 y 8 de junio de 2004, en el marco del Proyecto *Global Trends 2020* del National Intelligence Council de los Estados Unidos¹

¹ Las opiniones expresadas en este documento y otros que forman parte del proyecto NIC 2020 son las de los participantes. Se publican con el propósito de estimular la discusión y el debate, y no representan las opiniones del gobierno de los Estados Unidos.

Latinoamérica 2020

Latinoamérica 2020, proyectada desde principios del siglo XXI, mostrará luces y sombras. El pasado reciente le habrá aportado avances en materia de democratización, cierto desarrollo institucional y un amplio consenso alrededor de las virtudes de la estabilidad financiera. También, pobres resultados sociales, un crecimiento económico pendular, una profunda pérdida de legitimidad de los actores políticos y pérdida de importancia internacional. El orden político de las sociedades latinoamericanas se encuentra a comienzos de siglo envuelto en nuevas formas de crisis.

Dentro de quince años, la herencia de principios de siglo se hará sentir: los latinoamericanos serán más maduros y precavidos en materia de régimen democrático y políticas macroeconómicas, pero lidiarán con problemas sociales, con una baja institucionalización y crisis recurrentes de gobernabilidad. Serán muy pocos los países con la oportunidad de converger con los crepúsculos del desarrollo, mientras que Latinoamérica como región habrá visto crecer la brecha que la separa de las naciones más avanzadas del planeta. Algunas situaciones mejorarán, pero dentro de un ciclo de oscilaciones, avances y retrocesos. Y aquellos países y regiones que fracasen en encontrar un rumbo económico, político y social, se verán envueltos en procesos de pronunciada crisis y reversión. Todo ello dentro de un escenario de creciente heterogeneidad regional, en la cual el tipo de relación con los Estados Unidos y la calidad de la gobernabilidad democrática doméstica serán los grandes diferenciales entre países latinoamericanos.

El presente informe pretende dar algunas visiones sobre las perspectivas de Latinoamérica en los próximos quince años. Se divide en dos partes. En la primera, identifica un conjunto de “drivers” (factores de influencia y agentes propulsores del cambio y la evolución de la región), y analiza el significado de los mismos dentro de un ejercicio prospectivo. Encontramos que la gobernabilidad democrática y sus instituciones, la inserción internacional –incluyendo la relación con Estados Unidos y las principales potencias mundiales- y la seguridad frente a las nuevas amenazas, son los principales factores que determinarán el futuro latinoamericano, aunque no los únicos. En la segunda parte, proyecta a partir de las definiciones anteriores los escenarios y tendencias latinoamericanas de largo plazo.

1. Principales “drivers” en las perspectivas de Latinoamérica 2020

1.1. Instituciones y gobernabilidad (a nivel doméstico e internacional)

Las reglas de juego democráticas para acceder al poder (elecciones libres y razonablemente competitivas) hoy prevalecen en la región, con excepción de Cuba y Haití. Esta tendencia, que implica la desaparición de golpes militares y regímenes autoritarios, parece afianzarse a través del tiempo. Sin embargo, a 25 años de aquél proceso de democratización global (la “Tercera Ola democrática”) que cambió la geografía política del continente, las democracias latinoamericanas han mostrado diferencias crecientes con las más antiguas democracias de América del Norte y Europa. Las instituciones políticas, el imperio de la ley y la rendición de cuentas no funcionan adecuadamente, ni satisfacen las expectativas de los ciudadanos. Los gobernantes democráticos de la región enfrentan serios problemas a la hora de reformar el Estado, aplicar políticas públicas modernizadoras, o reducir el desempleo y la pobreza crecientes en la mayor parte de los países. Este problema persistente del desempeño de los gobiernos, en un contexto de tasas de crecimiento económico mediocres, ha deteriorado las capacidades de los estados latinoamericanos para responder a las demandas y garantizar las necesidades básicas de su población.

En muchos casos, también, las crisis de gobernabilidad democrática han derivado en crisis de estabilidad política que han precipitado la caída de presidentes en ejercicio; el presidencialismo latinoamericano, fenómeno constitucional pero también de profunda raíz cultural, tiene pocos elementos para sobreponerse a dicha inestabilidad. Pero también, desde principios de siglo XXI, se proyectan hacia la perspectiva de 2020 nuevas formas de crisis política, cuyos efectos tenderán a manifestarse en los próximos años. Los partidos políticos enfrentan crisis de distinto orden a lo largo de la región. Desde la desafección, la fragmentación y la imposibilidad de absorber a sectores con nuevas demandas de representación (como las etnias indígenas movilizadas), hasta la desaparición de las estructuras partidarias, en muchos países el colapso del sistema de partidos tendrá efectos negativos sobre la política y la gobernabilidad. La debilidad de los partidos políticos, en lugar de inducir al surgimiento de nuevas agrupaciones, favorecerá la ocurrencia de fenómenos como el movilizacionismo, la videopolítica, los liderazgos carismáticos y el crecimiento de la influencia de poderes fácticos en las contiendas electorales.

Otro aspecto de la gobernabilidad democrática de los próximos quince años, será la capacidad de los gobiernos de introducir las reformas y las políticas económicas necesarias para anticipar los problemas económicos del futuro. La frágil sustentabilidad fiscal que los países de la región han edificado a principios de siglo, así como la volatilidad de los ciclos de inversión que anticipan las proyecciones económicas, sugieren la necesidad de reformas tributarias y políticas anticíclicas, lo que plantea interrogantes sobre la capacidad futura de los países latinoamericanos para prevenir futuras crisis económicas.

1.2. La relación con EE.UU.

Estados Unidos seguirá siendo en los próximos quince años la potencia líder de la globalización y el actor hemisférico dominante. Por lo tanto, el tipo de relación que Latinoamérica construya con Estados Unidos será un aspecto clave de su desarrollo regional. Pero el camino hacia una relación conveniente no estará libre de obstáculos. Latinoamérica en los próximos años competirá más que antes con una agenda global (desde la seguridad

antiterrorista hasta la emergencia de nuevas regiones de peso mundial) que la relegará en el mapa de las prioridades de Washington. La orientación de las élites latinoamericanas en esta cuestión, las opciones de la sociedades latinoamericana y estadounidense en su conjunto, y la voluntad de integración con la región de parte de Washington, serán definitorios de la relación futura.

La combinación de estos factores producirá una heterogeneidad entre países latinoamericanos: los habrá más y menos integrados económica y políticamente a los Estados Unidos. Se profundizará la informal frontera del Canal de Panamá: al Norte, en general, los países estarán más influidos por la evolución norteamericana, mientras que Sudamérica como región fortalecerá su identidad y fronteras subcontinentales. Particularmente, mientras Brasil esté en condiciones de aspirar a un liderazgo subregional.

Habrán aspectos tendientes a una relación más estrecha entre Estados Unidos y varios países latinoamericanos. Entre ellos, los cambios demográficos en los Estados Unidos. Si en la segunda mitad del siglo XX la política exterior norteamericana hacia Latinoamérica fue básicamente reactiva, el vínculo de los próximos quince años estará caracterizado por la nueva realidad de su población: Estados Unidos va camino a convertirse en un país con una gran proporción de población "hispana". Este ascenso de los "hispanos" en la radiografía poblacional norteamericana tendrá una doble influencia: dentro de los Estados Unidos y su dirigencia, y en la relación de Estados Unidos con Latinoamérica. Lo que favorecerá una creciente interacción cultural, política y económica con Latinoamérica. En particular, con la franja de países que va desde México hasta Colombia, de donde provienen mayor parte de los futuros ciudadanos y votantes hispano-norteamericanos.

No obstante, habrá otras tendencias en la dirección contraria. Dentro de Estados Unidos, los proyectos de integración comercial con Latinoamérica –ALCA y otros que puedan surgir- en general tendrán poco apoyo en el sector privado. Salvo en casos de sectores o países específicos, los avances que se produzcan en materia de apertura comercial (para las exportaciones desde América latina) en los próximos quince años se logran políticamente y a pesar del desinterés comercial privado norteamericano. Asimismo, en el contexto de la agenda de seguridad interior que continuará jugando un rol central en las políticas norteamericanas, aspectos de gran interés para los latinoamericanos en Estados Unidos (la política de migraciones, ingreso y residencia, o el circuito de las remesas) podrían sufrir un endurecimiento regulatorio. Esto no quiere decir que, como consecuencia de un creciente nacionalismo o de tensiones étnicas (las que podrían producirse, pero como fenómeno menor), las relaciones entre Estados Unidos y la región vayan a alterarse negativamente. Pero si que ambos factores -el desinterés comercial privado y las regulaciones de la seguridad interior- podrían convertirse en fuerzas que contrarresten las ventajas de la creciente "hispanidad" de los Estados Unidos en el 2020.

Coincidiendo con este fenómeno, tampoco todos los países latinoamericanos compartirán la misma voluntad de asociación con Estados Unidos. En varios casos, la situación geográfica o una visión compartida de las élites producirán y continuarán produciendo una voluntad de integración de largo plazo. Pero en otros casos, como el brasileño, el diagnóstico sobre la necesidad de construir un perfil regional reduciendo la interacción con Estados Unidos surge de un consenso en la dirigencia. En muchos casos, diferentes niveles de resistencia a Estados Unidos de parte de las poblaciones latinoamericanas terminará arrastrando a sus dirigencias a una política de distanciamiento y desconfianza. En otros, la resistencia a una mayor integración surgirá de la propia visión de las élites políticas e intelectuales. Con suficientes

problemas propios, Latinoamérica como región tendrá dificultades para comprender una agenda política norteamericana centrada en la seguridad interior y la lucha antiterrorista.

1.3. Los desafíos de la seguridad

En los próximos quince años Latinoamérica seguirá siendo la región de menor exposición relativa a los conflictos mundiales del siglo XXI, que tienen su eje –según algunos analistas– en choques de civilizaciones y en tácticas terroristas como estrategia dominante de grupos fundamentalistas. Comparada con el escenario que enfrentan otras áreas del mundo, Latinoamérica será una región relativamente pacífica en los próximos años. Existirán conflictos fronterizos y reclamos territoriales –aún a comienzos del siglo XXI, existen en el continente latinoamericano más de 20 conflictos territoriales sin resolución, muchos de los cuales se dirimirán en los próximos quince años–, pero el escenario de enfrentamientos armados es de baja probabilidad. Los avances de la democratización y de la integración comercial, con todos sus problemas, marcan fuertes tendencias mitigadoras de las hipótesis de guerras interestatales, y aún de los conflictos armados no estatales.

Asimismo, existen una serie de subproductos de las transformaciones profundas de la seguridad internacionales, que afectarán más directamente a la Latinoamérica de los próximos quince años.

Subsistirán, no obstante, algunas tendencias hacia el desarrollo de conflictos al interior de los países, en algunos casos con repercusiones internacionales, y que podrían establecer nexos con ejes de conflicto extracontinentales –como sucedía en tiempos de la Guerra Fría. Muchos de estos conflictos tendrán que ver con amenazas no tradicionales. Las estructuras de guerrilla remanentes (Colombia es el caso más grave, pero no el único) no serán fáciles de desarticular por los estados nacionales ni se producirán en los próximos años acciones internacionales con la capacidad de operar con eficacia. Aunque en una perspectiva de quince años, una evolución institucional continental en materia de seguridad regional podría proveer instrumentos para enfrentar militarmente los conflictos armados dentro de las fronteras nacionales. Mientras tanto, poderes fácticos y actores armados no estatales (mafias, narcotraficantes, grupos terroristas internacionales) podrán establecer diferentes tipos de alianzas estratégicas con grupos armados irregulares en la región.

A partir de este escenario cuyos efectos ya se registran, y que podrían incrementarse en los próximos años, los nexos entre la gobernabilidad doméstica y la seguridad internacional de la región tenderán a intensificarse. Áreas sin control pleno del estado (los departamentos de Boyacá, Caquetá y tantos otros en Colombia; las fronteras venezolano-brasileña y venezolano-colombiana, áreas de Cochabamba en Bolivia, las costas de Haití, etc.) constituirán blancos privilegiados de este tipo de alianzas que representan un riesgo para la seguridad global.

La emergencia de movimientos indigenistas políticamente organizados también puede representar un riesgo para la seguridad regional. Si en los próximos años los movimientos de reivindicación indigenista no logran inserción en el sistema político ni determinados niveles de inclusión social, existe la probabilidad que muchos movimientos evolucionen hacia reivindicaciones de tipo autonómico territorial, como sucediera décadas atrás en la costa atlántica nicaragüense; en el sur de México, la región andina y algunos países centroamericanos, reivindicaciones territoriales impulsadas por grupos indigenistas irredentistas podrían incluir el escenario de insurgencia armada y violencia política.

Otro aspecto que cobrará más importancia en los próximos quince años, es el de la seguridad pública en las grandes ciudades. Los indicadores de inseguridad y delincuencia muestran una tendencia creciente desde hace varios años, coincidiendo con el aumento de la pobreza y la desigualdad en la mayoría de los países. Asimismo, la cuestión de la inseguridad se convertirá en una demanda creciente en las sociedades latinoamericanas, y de la misma forma en una cuestión de cada vez mayor importancia política y electoral: a partir de este fenómeno, accederán políticos y candidatos de “mano dura” a alcaldías, gobernaciones y presidencias de la región.

2. Otros “drivers” en las perspectivas de Latinoamérica 2020

2.1. Población y cuestión social

La población latinoamericana actualmente representa un 8% de la humanidad, y las proyecciones demográficas anticipan que en los próximos quince años podría aumentar sólo levemente en , ya que la tasa de natalidad regional supera a las de los países de la OCDE pero es inferior a la de otras regiones del mundo. Sin embargo, las proyecciones económicas sostienen que la participación de Latinoamérica en el PBI mundial si tenderá a disminuir, como resultado de las bajas tasas de crecimiento de la región en los últimos años y del *arrastre* que ello implicará en su productividad y capacidad instalada. Todo ello, en un contexto de desigualdad creciente entre países a nivel global, y particularmente al interior de los países a nivel regional.

PROYECCION DE LA POBLACION MUNDIAL POR REGIONES (en miles de personas)

REGIONES	2000	2010	2020
Población total	6 158 051	7 032 294	7 887 856
Países desarrollados	1 185 536	1 212 865	1 231 987
Países en desarrollo	4 972 515	5 819 430	6 655 869
Africa	831 596	1 069 378	1 347 789
Africa Oriental	261 292	342 049	441 314
Africa Central	95 577	127 210	166 962
Africa Septentrional	178 443	215 108	250 503
Africa del Sur	53 004	65 128	77 232
Africa Occidental	243 280	319 882	411 778
América	830 155	935 414	1 033 983
América del Norte	306 280	331 571	357 584
América Latina & Caribe	523 875	603 843	676 399
América Central	139 610	164 286	186 859
América del Sur	346 231	396 946	442 213
Caribe	38 034	42 610	47 327
Asia	3 735 846	4 263 948	4 744 481
Asia Oriental	1 493 284	1 605 221	1 707 477
Subcontinente Indio	1 525 812	1 816 977	2 076 460
Asia Sudoriental	527 103	607 479	679 498
Asia Occidental	189 646	234 271	281 046
Europa	729 803	728 741	722 574
Europa Oriental	306 828	304 305	301 266
Europa del Norte	94 665	96 206	97 813
Europa del Sur	145 271	144 577	141 404
Europa Occidental	183 040	183 653	182 091
Oceanía	30 651	34 814	39 028
Australia-Nueva Zelandia	22 981	25 401	27 855
Melanesia	6 485	7 982	9 450
Micronesia	541	678	827
Polinesia	644	773	895

Fuente: United Nations World Population Prospects

La pobreza no necesariamente aumentó en la región durante el auge de la globalización, pero tampoco las ventajas que la misma trajo aparejadas han servido para reducirla. La ineficacia

de las instituciones latinoamericanas para orientar estrategias de desarrollo y garantizar la igualdad de oportunidades, redundó en un aumento de la desigualdad social. Lo cual genera respuestas políticas: Con consecuencias políticas: la pobreza y la desigualdad, al afectar a vastos sectores de la población, los convierte en más vulnerables a las prácticas clientelistas y a las opciones electorales populistas, demagógicas y autoritarias. Estas expresiones políticas de la desigualdad aumentarán su influencia en la mayor parte de los países de la región, mientras no se logren avances significativos en materia social.

Otro aspecto central de la cuestión social en Latinoamérica, se relaciona con la informalidad laboral. Los trabajadores informales sufren caídas constantes en su nivel de ingresos, no tienen cobertura social y carecen de acceso a los beneficios de la inclusión, como el crédito. La informalidad laboral, que en muchos países latinoamericanos alcanza a dos de cada tres trabajadores –a veces más- se correlaciona con la desigualdad, y las proyecciones anticipan que la creación de empleos de los próximos quince años se dará, en una proporción cada vez mayor, en el sector informal. Es un fenómeno que registra diferentes causas en los diversos países –desde la rigidez de las leyes laborales hasta la ineficacia del estado-, pero en todo tiene consecuencias similares: desigualdad, exclusión y desequilibrios fiscales.

El fenómeno de la informalidad, por lo tanto, tiene consecuencias institucionales que afectan las perspectivas políticas y económicas de largo plazo. El sistema previsional del futuro enfrenta graves riesgos de sustentabilidad por el crecimiento de la informalidad, ya que los jubilados de hoy son mantenidos por una cantidad cada vez menor de aportantes, y las cajas fiscales no estarán preparadas para los jubilados de mañana. De igual forma, el crecimiento de la informalidad construye equilibrios fiscales de naturaleza frágil a lo largo de la región, con estructuras impositivas distorsivas –las que, junto con la incapacidad de cobrar impuestos que continuará afectando a muchos de los países de la región, se conjugarán en dudas sobre la capacidad fiscal en el futuro.

2.2. El impacto de la globalización

Latinoamérica se vincula con un entorno de transformaciones globales que no puede controlar y no siempre alcanza a comprender. Estados Unidos seguirá siendo, durante los próximos quince años, la potencia dominante en materia militar, económica y tecnológica, pero a pesar de ello también será un país inserto en un proceso de globalización que por momentos lo condiciona. Ese proceso de múltiples manifestaciones, constituye para Latinoamérica un factor de cambio y oportunidades más allá de su relación con Estados Unidos.

Los próximos quince años verán un nuevo mapa de cambios en las regiones del mundo, y ello plantea riesgos y oportunidades. Asia y sus grandes países –China e India fundamentalmente, que con sus perspectivas de crecimiento no tardarán en superar a Latinoamérica en su conjunto en términos de PBI- no sólo competirán económica y políticamente con la región, sino que también se convertirán en compradores crecientes de materias primas (alimentos) y otros exportables latinoamericanos. La integración de Europa del Este a la UE relegará la prioridad latinoamericana en las principales capitales europeas, incluyendo a Madrid.

En materia comercial, el grado de incorporación de Latinoamérica a la globalización dependerá no sólo de las estrategias políticas para la integración internacional, sino también de la competitividad de su producción y su capacidad exportadora.

2.3. La sociedad latinoamericana y sus valores culturales

La reflexión sobre el bajo crecimiento de largo plazo en Latinoamérica, y sobre el pobre desempeño de sus instituciones a través del tiempo, ha conducido con frecuencia a los especialistas en historia y ciencias sociales a interrogarse sobre el sistema de valores y los contenidos culturales de la sociedad latinoamericana, y como ellos se vinculan con su subdesarrollo. Latinoamérica, sostiene algunos, no forma parte de Occidente -aunque de allí surge parte del movimiento de hombres e ideas que le dio origen-, sino que **conforma una entidad cultural y civilizacional diferente**.

Latinoamérica tiene una historia política joven, en la que el **liderazgo personalista históricamente prevaleció sobre la organización institucional**. Esta condición, entre otras, con frecuencia ayuda a explicar el desarrollo divergente de las instituciones europeas y norteamericanas, respecto de las latinoamericanas.

También, **en los próximos quince años se producirá un crecimiento de las contradicciones culturales en la sociedad latinoamericana, como consecuencia del surgimiento de particularismos étnicos y regionales**. La expresión más fuerte de estas contradicciones culturales será el **movimiento indigenista**, cuya influencia crecerá a lo largo de los próximos quince años en toda la región - particularmente en la **Región Andina, Centroamérica y el sur de México**. Los movimientos indigenistas, portadores de antiguas reivindicaciones sociales, eventualmente articularán respuestas dependiendo del grado de inclusión que obtengan de las sociedades y poderes establecidos en los países latinoamericanos. Donde se produzcan aperturas exitosas, se incorporarán gradualmente al sistema representativo y en algunos casos pujarán por una mayor autonomía a nivel local y subnacional. Pero donde prevalezcan las rigideces de la exclusión política y económica, el indigenismo podrá evolucionar hacia expresiones más radicalizadas, que se opondrán frontalmente a las instituciones sociales, políticas, económicas y culturales de la civilización europea que prevalecen en Latinoamérica. En estas posibles situaciones, los valores de la identidad y la compensación histórica desplazarán a las expectativas de crecimiento económico.

La cultura y los valores de las sociedades latinoamericanas no constituyen una variable de influencia de primer orden, pero sí un factor que no debiéramos subestimar. En la medida que existan en la sociedad latinoamericana factores que tiendan a la subestimación de las reglas institucionales permanentes con respecto a la voluntad del ejercicio coyuntural del poder – como surge de la tradición política latinoamericana-, o un rechazo ideológico del crecimiento y bienestar económico como bienes públicos –como puede suceder con algunos movimientos indigenistas-, **las contradicciones culturales que no sean satisfactoriamente resueltas por las elites e instituciones latinoamericanas pueden conformar un “driver” opuesto a las aspiraciones de desarrollo económico e institucional y a la vigencia del estado de derecho –más concretamente, a las opciones de la sociedad en favor de estos desarrollos- que sí sostiene una buena parte de los latinoamericanos**.

2.4. Recursos naturales y medio ambiente

La **biodiversidad latinoamericana será uno de los mayores activos regionales en 2020**. No obstante, los pronósticos de los ambientalistas anticipan que las **tendencias declinantes** - impactos negativos del **cambio climático, degradación de tierras, suelos, zonas marinas y costeras; la desaparición de bosques y deforestaciones y la escasez de agua dulce**- se

profundizarán en los próximos quince años, particularmente en los países sin políticas de estado eficaces para contrarrestarlas. La toma de conciencia y posición frente a la problemática ambiental será diferencial entre los países latinoamericanos, tendiendo a consolidarse en los más institucionalizados e integrados al mundo. La región será particularmente vulnerable a eventuales impactos económicos negativos del cambio climático (p.e., sequías) por la relativamente alta proporción de su población que permanecerá dependiente de la economía de los recursos naturales en 2020. De la misma forma, tendrán **un importante impacto sobre la región los cambios políticos o tecnológicos** sobre la materia (p.e., la evolución del Protocolo de Kyoto sobre la agroindustria, o el futuro de las vastas fuentes de gas natural del continente).

La **participación de Estados Unidos** en el abordaje de los problemas ambientales hemisféricos será una de las claves de la posibilidad de encarar iniciativas multilaterales. **De no ocupar Washington ese rol, Brasil probablemente asumirá un rol creciente** en materia de coordinación de políticas ambientales en Sudamérica.

2.5. Ciencia y tecnología

La generación de una capacidad de conocimiento propia -descubrimiento o adaptación científico-tecnológica- es un aspecto importante para cualquier país en busca del crecimiento sostenido. Sin embargo, **casi ningún país latinoamericano estará en condiciones de invertir sus escasos recursos en desarrollar grandes proyectos de investigación y desarrollo**. Esto se aplica tanto al sector privado como al público –tradicional sostén de la mayoría de los investigadores latinoamericanos. Más bien, la **brecha** entre las capacidades tecnológicas mínimas o nulas de la región, y el predominio tecnológico de los países avanzados, se profundizará. Tampoco se desarrollarán, más allá de excepciones y del consumo interno, proyectos latinoamericanos de adaptación tecnológica de relevancia, que permitan crear una capacidad exportadora comparable a la de los países asiáticos.

Esta pobre tendencia en materia de capacidades científico-tecnológicas **no quita que pueda haber casos específicos exitosos**, como en sectores para captar inversiones (como el caso INTEL en Costa Rica), o de países que impulsen desde el Estado proyectos tecnológicos en producción industrial o en defensa (en Brasil se darán algunos escenarios de estas características).

3. Escenarios y tendencias en Latinoamérica 2020

3.1. Introducción: el dilema entre encontrar el rumbo, y perderlo

La transición de Latinoamérica al siglo XXI trajo consigo luces y sombras. Durante las últimas décadas del siglo XX se produjeron avances en la democratización, cierto desarrollo institucional y la estabilidad financiera. Pero el orden político de sus sociedades se encuentra, a comienzos de siglo, frente a nuevas formas de crisis. La falta de resultados socioeconómicos, sumada a los problemas que han encontrado dirigencias y élites latinoamericanas para generar nuevos liderazgos en tiempos de cambio, han producido como respuesta una profunda pérdida de legitimidad y credibilidad en actores y partidos políticos. La prioridad internacional de Latinoamérica disminuyó, como consecuencia de un entorno de cambios mundiales que distrajo el interés político y económico de Estados Unidos y Europa hacia otras áreas del globo. Todos estos nuevos desafíos han alcanzado a la mayor parte de sus países -aunque con intensidades y manifestaciones diferentes-, abriendo nuevos interrogantes sobre el futuro de la gobernabilidad y la institucionalización en la región.

La Latinoamérica de 2020 recibirá de la Latinoamérica de principios de siglo todos estos activos y pasivos. Entre los activos, contamos con que dentro de quince años, los latinoamericanos serán más maduros y precavidos en materia de régimen democrático y políticas macroeconómicas, lo que será valorado por el resto del mundo. En el pasivo, tenemos que los latinoamericanos cargarán con una pesada hipoteca en la cuestión social, baja institucionalización e ingobernabilidad democrática. Ambos tendrán efectos a lo largo de los próximos quince años. Lo que anticipa un ciclo de oscilaciones, con avances y retrocesos.

Probablemente, para 2020 varios países de Latinoamérica habrán comenzado a encontrar un camino hacia la reducción de la pobreza y hacia niveles medios de desarrollo institucional, lo que permitiría comenzar a cerrar el ciclo de ingobernabilidad y respuestas populistas y, de esa forma, reinsertarse en la globalización de los países más avanzados -encarando políticas económicas convergentes, desarrollando capitalismo nacional y atrayendo inversiones de largo plazo. Que buena parte de la región evolucione hacia esa dirección es probable, aunque se trata de una probabilidad difícil de estimar, y existe en determinados actores de la región – tanto por indicadores objetivos, como por inclinación subjetiva- un moderado optimismo sobre la evolución del largo plazo.. En otros casos, más certezas subsisten sobre lo accidentado y difícil que será el camino hacia ese resultado. Y sobre el estancamiento y la reversión política, económica y social que sufrirán los países que fracasasen en encontrar una fórmula de inserción en un mundo de cambios permanentes.

A continuación, veremos algunos escenarios en materia de gobernabilidad política y económica, con referencias a países y regiones de la Latinoamérica de 2020.

3.2. Gobernabilidad democrática: entre la desinstitucionalización persistente y la adaptación exitosa a la globalización

Las antes mencionadas particularidades de las democracias latinoamericanas, crecientes en su diferencia con los “modelos” más institucionalizados de los países avanzados del Norte, tienen raíces profundas que en muchos países se profundizarán durante los próximos quince años.

Un escenario de probabilidad considerable en estos casos, es el de la **persistente desinstitucionalización**. En un contexto de deterioro y exclusión social que perdurará en numerosos países, las preferencias políticas de los excluidos favorecerán la emergencia de liderazgos populistas y carismáticos poco predispuestos hacia el desarrollo de las instituciones; en estos casos los partidos políticos y las instituciones de la democracia representativa perderán influencia frente a movimentismos y poderes fácticos, mientras que fenómenos como el clientelismo, el personalismo y la arbitrariedad de los gobiernos florecerán. Esta tendencia declinante de la calidad democrática en buena parte de la región, sin embargo, no será uniforme. Prevalecerá en muchos los países sudamericanos, caribeños y centroamericanos, y en algunos de ellos hasta podrían producirse reversiones a la democratización lograda en las últimas décadas –tal vez no en la forma de los golpes de Estado tradicionales, pero sí a través del surgimiento de liderazgos autoritarios, con o sin componente militar.

En otros casos, no obstante, la tendencia podría ser inclusive la inversa, registrándose **avances en materia de institucionalización, gobernabilidad democrática y adaptación a la globalización**. Chile, México, Costa Rica y Uruguay han progresado en esta dirección durante la última década, y muestran condiciones para seguir haciéndolo. Brasil también logrará interesantes avances, pero dentro de un perfil regional diferente y con desafíos más complejos. Si tuviéramos que analizar más detalladamente la futura heterogeneidad política de la región, diríamos que:

a. Buena parte de la región se verá afectada por **crisis recurrentes de gobernabilidad**. La brecha entre las expectativas de la población y la satisfacción de las demandas será un denominador común de todos estos casos: la pobreza y la desigualdad, enfrentadas con capacidades políticas decrecientes para implementar soluciones, y al fracaso de las reformas hacia el crecimiento económico sustentable, provocaran pérdidas de legitimidad de gobiernos y actores políticos y altos niveles de conflictividad social. La respuesta a estas crisis, en muchos casos, oscilará en gobiernos débiles, populismos o personalismos autoritarios y discrecionales, los que poco y nada contribuirán a la institucionalización. Este es el **escenario que enfrentarán la mayoría de los países sudamericanos y del Caribe, y algunos de Centroamérica**.

b. Otros países lograrán **mayores avances en materia de gobernabilidad democrática y una adaptación exitosa a la globalización, lo que será el mayor propulsor de heterogeneidad regional en los próximos años**. En estos casos, la estabilidad macroeconómica, un mayor desarrollo relativo de sus instituciones políticas y la integración comercial con Estados Unidos y otros poderes mundiales redundará en una gobernabilidad exitosa, mayor desarrollo social y reducción de la influencia de los poderes fácticos. **Chile, México, Costa Rica y Uruguay** van hacia un escenario de estas características. **Brasil compartirá algunas de ellas**, pero por su particular rol regional merece un escenario aparte.

c. **Brasil buscará consolidar un rol regional de menor interacción con Estados Unidos, proyecto que registrará algunos avances pero no de acuerdo a las expectativas desarrolladas a principios de siglo**. El país evolucionará gradualmente en materia de desarrollo institucional, pero el complejo proceso político y social doméstico del país no le brindarán los niveles de gobernabilidad para implementar las transformaciones y adaptaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto regional exitoso a nivel global en sólo quince años. A su vez, el rol regional de Brasil **dependerá no sólo de sus condiciones internas, sino también del nivel de involucramiento que Estados Unidos decida tener** en la región. Una

hipotética política más activa por parte de Estados Unidos en Sudamérica limitaría la influencia brasileña en el subcontinente, por lo que su proyección regional dependerá en cierta medida de este factor.

d. En una minoría de países, el estancamiento económico, la crisis política y la conflictividad interna (en la que participarán elementos sociales, étnicos o políticos), podría derivar en una **crisis profunda de la institucionalidad democrática, con una creciente presencia de los militares y las fuerzas de seguridad en la política**. Lo que tendrá repercusiones en materia de cooptación autoritaria de instituciones y medios de comunicación, y aislamiento del sistema americano. **En países como Paraguay, Bolivia, Guatemala o Venezuela se registran fuertes tendencias hacia la reversión democrática y la militarización** para los próximos años.

e. En otros casos, la crisis profunda de la institucionalidad podría manifestarse en formas más profundas, con procesos de descomposición interna que podrían evolucionar **-de no mediar una intervención internacional eficaz- hacia una profunda crisis de la estatalidad**, en términos del colapso de la autoridad y la pérdida del monopolio estatal de la fuerza, escaladas de la conflictividad interna, una fragmentación de lo institucional (y, con frecuencia, de lo territorial) y una toma de posiciones por parte de mafias y poderes fácticos irregulares. Este **escenario de estado fallido corresponde a casos como el de Haití y algunas áreas -no necesariamente países- de la región andina**.

3.3. La integración hemisférica: del proyecto ALCA, a la heterogeneidad de proyectos

El vínculo que establezcan los países de la región con Estados Unidos será determinante, y también uno de los grandes factores de heterogeneidad regional. Ni todos los países latinoamericanos compartirán la visión sobre las ventajas de integrarse a la economía norteamericana, ni Estados Unidos estará interesado por igual en asociarse con todos los países latinoamericanos. Desde el ángulo latinoamericano, la sumatoria del proyecto regional de Brasil y su impacto en Sudamérica, y la eventual resistencia a la asociación con Estados Unidos en determinados sectores de la sociedad y/o dirigencia latinoamericanas, **hará fracasar el proyecto de integración hemisférica como fuera concebido en la visión original del ALCA. Algunos países latinoamericanos, sea por tendencias geopolíticas de fondo o por opciones políticas de su dirigencia, propenderán más a la asociación con el país del Norte que otros. La opción más probable de Estados Unidos será profundizar los lazos con México y Centroamérica, reconociendo un rol creciente de Brasil o el Mercosur en el hemisferio Sur. Y desarrollar, con el resto de los países latinoamericano, una política de "selected partners"**. Allí donde no exista una política de asociación específica, a nivel de países o bloques, de parte de Estados Unidos, las expectativas de Washington sobre la región será la resolución de problemas para sus propios intereses: impedir que conflictos derivados del narcotráfico, la emigración masiva o la inestabilidad política se extiendan, y actuar sobre escenarios de crisis (o preventivamente).

El fracaso o relativo fracaso del ALCA y la heterogeneidad regional en la aceptación del rol de Estados Unidos, implicarán un límite (por acción u omisión) al liderazgo hemisférico norteamericano, y creará un vacío de iniciativas multinacionales en los próximos años, en diferentes áreas donde la coordinación de políticas es necesaria (defensa y seguridad, medio ambiente, narcotráfico, migraciones). Estados Unidos no podrá intervenir como líder regional en muchos casos, y ningún otro país grande (México, Canadá, Brasil, Argentina) reunirá condiciones de ocupar este rol vacante, salvo en situaciones

específicas. Sin embargo, en el largo plazo el hemisferio encontrará una solución a este problema, a través del fortalecimiento de las instituciones multilaterales, y del mayor protagonismo de países llave (por ejemplo, México en el istmo centroamericano o Brasil en el Cono Sur).

4. Escenarios poco probables y “wild cards”

A la hora de elaborar escenarios, siempre hay que tener en cuenta que no siempre ocurre lo probable, y que en la historia lo improbable suele ocurrir con una frecuencia mayor a la prevista. Por eso, mientras que en el apartado anterior describimos más detalladamente los escenarios de mayor probabilidad en las perspectivas latinoamericanas del 2020, aquí pasaremos revista de una serie de hipótesis de baja probabilidad que no obstante merecen ser tomadas en cuenta, por el alto impacto potencial que supondrían en caso de producirse. A estos escenarios los denominamos “*baja probabilidad – alto impacto*”. Desde el punto de vista analítico, siguen siendo escenarios porque implican procesos endógenos en la región. También, identificaremos algunos “*wild cards*” (fenómenos imprevistos e imponderables), también de alto impacto potencial. La diferencia entre los primeros y los segundos, es que estos últimos suelen ser acontecimientos que la región no podría controlar ni evitar que sucedan.

4.1. Escenarios “baja probabilidad - alto impacto”

Identificamos tres escenarios de baja probabilidad, pero que transformaría sustancialmente las perspectivas políticas, económicas y sociales de la región: la emergencia a gran escala del indigenismo revolucionario, un colapso financiero de Brasil, y una ola de gobiernos antiimperialistas en la región.

a. **El ascenso a gran escala de movimientos indigenistas radicalizados, políticamente revolucionarios, en varios países de la región**, eventualmente, este escenario podría incluir la **convergencia de los indigenistas con algunos o varios de los movimientos sociales no indigenistas, pero con frecuencia radicalizados** (“sin tierra” brasileños, campesinos paraguayos y ecuatorianos, piqueteros argentinos, etc.), que existen en la actualidad. A principios del siglo XXI, grupos indigenistas radicalizados existen en la mayoría de los países latinoamericanos; este escenario supondría que, para 2020, los mismos han crecido exponencialmente y logrado la adhesión mayoritaria de los indígenas en sus países; un “efecto demostración” o “contagio” podría hacer que una rebelión indigenista en un país, se extienda a otros países. El irredentismo indigenista plantearía altas dosis de incompatibilidad con el orden político y económico occidental sostenido por los latinoamericanos de origen europeo, y por lo tanto una profunda fractura social, que derivaría en insurgencia armada, respuestas represivas por parte de gobiernos contrainsurgentes, violencia social y balcanización política y territorial. Un escenario de turbulencia como éste, ahuyentaría capitales, inversiones y la propia dinámica del mercado por un período prolongado. Asimismo, se profundizaría la heterogeneidad regional, entre los países que sufrieran el ascenso del irredentismo etnopolítico (p.e., en la Región Andina o Guatemala) y aquellos países de población mayoritariamente europea (p.e., el Cono Sur).

b. Otro escenario que cambiaría buena parte de los supuestos a lo largo de este informe, sería **un colapso financiero de Brasil** –un default seguido de crisis económica y social, como el que sufrió Argentina en 2001-2002. Es poco probable por la solidez estructural de la economía brasileña, porque la experiencia argentina ha servido como modelo de lo irrepetible para los países de la región, y porque el rol geopolítico de Brasil le favorecerá un apoyo sostenido por parte de organismos internacionales y gobiernos del G7. Sin embargo, el grado de exposición financiera de Brasil será alto por varios años, y la hipótesis de default no es imposible. En este caso, el escenario dependerá de la administración de crisis que hiciese el gobierno brasileño. Si la crisis es profunda, las aspiraciones de liderazgo regional de Brasilia

naufragarían, y Estados Unidos se vería forzado a tomar mayor protagonismo en Sudamérica. El Mercosur quedaría fuertemente dañado, y sus miembros buscarían compensarlo con tratados bilaterales con las potencias mundiales. El impacto financiero sobre la región, aún en México, sería fuerte, aunque menos para Argentina, por su aislamiento en el mercado internacional de capitales.

c. Por último, una variante más política primero de estos tres escenarios, sería el surgimiento y proliferación a nivel regional –en un contexto de crisis y movilización social- de **una ola de gobiernos radicalizados y antinorteamericanos en Latinoamérica**. Considerando los anteriores escenarios de recurrente crisis de gobernabilidad que afectará a buena parte de la región, **este escenario de menor probabilidad agregaría a las frágiles precondiciones anteriores el ascenso de gobiernos de izquierda radicalizada o nacionalistas en Brasil** (como resultado de un hipotético colapso financiero) **y México, lo que tendría un “efecto contagio” sobre otros países**. Este escenario de ola antiimperialista continental implicaría sub-escenarios de aislamiento internacional, empobrecimiento y fuga de capitales, y conflictividad e ingobernabilidad a nivel continental.

4.2. “Wild cards”

Destacamos siete eventos imprevistos de gran impacto potencial:

a. **Un grave atentado (otro 11-S) o gran guerra en Estados Unidos:** Esto implicaría que el relegamiento de Latinoamérica dentro de la agenda norteamericana, que preveíamos en la primera parte, se llevaría a su máxima expresión.

b. **Surgimiento de un nacionalismo anti-hispano en Estados Unidos:** como consecuencia de la hipótesis anterior (atentado o guerra), o de una reacción cultural de los anglosajones (temerosos de un “avance hispano que altere los valores y el modo de vida norteamericano”), este *wild card* contempla la posibilidad que un surgimiento de estas características provoque un cierre de fronteras, endurecimiento de la política migratoria o restricciones al envío de remesas (hoy, en muchos países, la principal fuente de divisas) hacia Latinoamérica.

c. **Una intervención militar norteamericana en Cuba:** sería la única alternativa al status quo mientras viva Fidel Castro, y podría producirse en un contexto de la guerra antiterrorista mundial. Pero tendría efectos impredecibles en materia de seguridad internacional: Estados Unidos ganaría fácilmente la guerra, pero no podría “conquistar la paz” por la segura movilización de guerrillas castristas a lo largo de la isla. También, generaría una fuerte reacción antinorteamericana en el continente latinoamericano, con consecuencias político-electtorales.

d. **Cambios en el mapa internacional del narcotráfico,** como consecuencia de la legalización de la droga, el reemplazo de la cocaína por otro producto que no requiera hoja de coca u otro imponderable: las mafias narcotraficantes que operan en Colombia, México y otros países probablemente ensayarían una rápida adaptación a las nuevas condiciones. Sin embargo, en cualquier de estos casos se produciría una inmediata caída de los ingresos totales de este negocio ilegal, que se harían notar en los países altamente dependientes de la economía del narcotráfico. También, con la decadencia de la industria de la cocaína se quebraría la lógica de la narcoguerrilla colombiana, abriéndose una puerta hacia la resolución del conflicto en este país.

e. **Reemplazo del petróleo por fuentes renovables de energía**, u otros cambios en el mapa energético mundial: en el largo plazo, un descubrimiento de estas características alteraría la matriz política de Medio Oriente y Rusia, y por lo tanto tendría efectos globales de magnitud. A nivel regional, sumiría en una crisis estructural a Venezuela, Ecuador y México, los países más dependientes de las rentas petroleras.

f. **Desastre natural de alto impacto o efectos del cambio climático**: En las regiones más empobrecidas y con estados nacionales ineficaces, las catástrofes naturales (inundaciones, huracanes, terremotos) tendrían efectos doblemente perjudiciales. Los fenómenos de cambio climático con impacto socioeconómico para poblaciones rurales altamente dependientes de los recursos naturales (desertificación, sequías), también. La dependencia sobre la producción de materias primas hará a la región particularmente vulnerable a las transformaciones del ecosistema.

g. **Colapso en China u otras crisis en Asia**: contraponiéndose a los escenarios anteriores que predecían un aumento de las exportaciones de alimentos latinoamericanos a Asia en los próximos años, este imprevisto implicaría caída de precios internacionales de *commodities* y un duro golpe al agro latinoamericano. A su vez, se produciría una desaceleración del crecimiento y del comercio mundial, en las proporciones de una *deglobalización*, que impactaría negativamente sobre la tasa de crecimiento económico regional. En un escenario de estas características, lo probable sería que los flujos de inversión a los emergentes se retraigan, y que los capitales se refugien en posiciones de bajo riesgo en los países centrales. Por último, una crisis importante en Asia –continente que reunirá al 60% de la población mundial para el 2020- podría expulsar a millones de emigrantes hacia Latinoamérica.