

Los “Estados en desarrollo” y su necesaria “adaptación” a la realidad internacional. Desafíos y Estrategias.

Cecilia Julia Llabrés (llabrescecilia@hotmail.com)

*“En momentos de crisis, solo la imaginación
es más valiosa que el conocimiento”*
ALBERT EINSTEIN

En la realidad internacional del siglo XXI, siglo en el cual la globalización ha dejado de ser un complejo fenómeno, para pasar a convertirse en una característica de la misma; los Estados deben enfrentar un gran desafío como es el de “adaptarse” a los cambios que el proceso globalizador generó y genera, en el sistema internacional en el cual habitan.

Pero como no todos somos iguales, el término “adaptarse” no significa para todos lo mismo. En este trabajo entenderemos “adaptación” de dos maneras distintas; cada una de ellas identificada con un grupo particular de Estados. A un grupo, lo llamaremos “Estados desarrollados” y al otro, “Estados subdesarrollados”.

Se sabe que cada término elegido expresa un sinfín de ideas, posturas y supuestos. En este sentido, Pedro Paz¹ afirma que referirse a “países pobres” implica acentuar el problema de la distribución de la riqueza, mientras que referirse a una situación de “dependencia” es concentrarse en la existencia de relaciones económicas, tecnológicas y políticas entre los dos grupos de Estados. Este autor señala que, generalmente, el término “subdesarrollo” es asociado a una carencia institucional o estructural.

Esta ponencia recurrirá a los conceptos de “Estados desarrollados” y “Estados subdesarrollados” (en su defecto Estados en desarrollo o emergentes; debido a una obligación gramatical que nos exige no reiterar demasiadas veces un mismo término). Pero coincidirá con el economista Pedro Paz en su manera de entender al subdesarrollo; ya que se considerará al mismo como una parte del proceso global del desarrollo. En otras palabras, se entenderá al subdesarrollo y al desarrollo como dos caras de una misma moneda.

Entenderemos que para los Estados desarrollados, “adaptarse” implica contar con la capacidad para controlar o dominar los fenómenos que caracterizan a este siglo XXI, o al menos, la capacidad de orientar estos cambios de manera tal que los mismos tomen caminos que a los Estados desarrollados les resulten funcionales y beneficiosos.

¹ Véase “Subdesarrollo” en *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*; DiTella; Chumbita; Gamba; Gajardo. Emecé Editores, 2001.

El caso de los Estados en desarrollo es un tanto diferente. A nuestro entender, el término "adaptación" implica para ellos, la capacidad de sobrevivir, de subsistir, en el sentido más literal de la palabra. Pero estos Estados para fortalecerse y enfrentar los desafíos que plantea el contexto actual, deben vencer un gran obstáculo; deben alcanzar el tan anhelado desarrollo.

Teniendo en cuenta que, en palabras de Stanley Hoffman, todo orden social implica "las normas, prácticas y procesos que aseguran la satisfacción de las necesidades fundamentales del grupo en cuestión" ²(en este caso, coincidiendo con el autor antes mencionado, el grupo sería el medio internacional) y que todo orden implica un determinado relacionamiento entre actores en un determinado momento, cabe preguntarse si los Estados en desarrollo no están necesitando hoy, la configuración de un orden internacional un tanto diferente al que existe actualmente.

En palabras de Helio Jaguaribe "un segundo plazo se abre para el mundo, correspondiendo de un modo general, a la primera mitad del actual siglo. En ese período está en juego el tipo de régimen que regulará el sistema internacional. Para ese efecto se abren dos posibilidades. Una consistente en la consolidación y universalización del "Imperio Americano". Otra consistente en la emergencia de nuevos centros internacionales de poder, generando un nuevo régimen multipolar".³

Sostendremos, entonces, que lograr el desarrollo debe ser un objetivo prioritario dentro de la agenda de éstos Estados. Principalmente porque los fortalecerá interna y externamente. Y a partir de este fortalecimiento es probable que los mencionados Estados puedan, no solo imponerse y enfrentarse a esta realidad globalizada, sino también adquirir presencia en política internacional y tratar de modificar algunas dimensiones del orden internacional imperante en la actualidad.

El objetivo de este trabajo es intentar percibir cuáles son las opciones que los Estados emergentes tienen para alcanzar su desarrollo.

Los obstáculos que los Estados emergentes deben superar para abandonar la situación de estancamiento en la cual se encuentran en la actualidad, han sido ampliamente estudiados (Rojas-Aravena, 1993; Bouzas, 2002; Gullo, 2005).

De la misma manera, recientes investigaciones difundidas han procurado analizar la prioridad que determinado grupo de Estados le confiere a cuestiones derivadas de la seguridad nacional (Cohen, 2001; Calle, 2003; Cardona, 2004; Arteaga, 2006).

Finalmente cabe destacarse la existencia de literatura que intenta explicar las causas y consecuencias del fenómeno de la globalización (Touraine, 2005; Friedman, 2005; Weinstein, 2005).

El aporte del presente trabajo será intentar relacionar los tres tópicos anteriormente mencionados, a fin de encontrar una respuesta a la pregunta que motivó al mismo.

Es por eso que esta ponencia procurará, en primer lugar, observar las características principales de la realidad internacional de principio de siglo (sobre todo aquellas que consideramos puedan afectar el desarrollo de los

² Hoffmann, S.: *Jano y Minerva, Ensayos sobre la Guerra y la Paz*. Cap.V, pag.93, Grupo Editor Latinoamericano. Bs. As.1991

³ Véase Jaguaribe, H.: *Argentina y Brasil; problemas y perspectivas ante el siglo XXI*. Conferencia brindada en el Seminario "La agenda del desarrollo en América Latina. Balances y Perspectivas"; realizado en el Senado Argentino el 2 y 3 de junio de 2004.

Estados que mas lo necesitan) para poder visualizar de manera mas clara el contexto en el cual se encuentran insertos los Estados en cuestión. A partir de dicha observación, intentaremos descubrir que posible curso de acción tienen los mencionados Estados para lograr su desarrollo.

Cabe aclarar, que el término "desarrollo" será entendido en su máxima expresión. Lograr el desarrollo humano será entonces lograr *"la expansión de las opciones que tiene toda la sociedad para vivir de acuerdo a sus valores. El desarrollo humano desafía el supuesto de que el desarrollo depende fundamentalmente de la expansión del capital físico. Se enfatiza la importancia del capital humano que implica, fundamentalmente, inversión en educación, salud e investigación"*.⁴

En la primera parte de esta ponencia se describirá a la globalización (considerada principal característica de la realidad actual) intentando visualizar su alcance, sus efectos y sus consecuencias para los distintos actores del sistema internacional.

Luego, desarrollaremos las distintas reacciones que los dos grandes grupos de Estados mencionados al comienzo de este trabajo, han tenido frente a los fenómenos producidos por la globalización; ya que consideraremos que las acciones que los Estados llevan adelante construyen la política internacional, y por ende permiten o limitan, acciones y modificaciones que distintos actores puedan querer realizar en el sistema.

Interpretaremos, entonces, que el accionar de estos actores, constituye otra característica de la actual realidad internacional, que merece ser tenida en cuenta.

Finalmente, una vez obtenido cierto panorama del contexto en el cual los Estados en desarrollo deben llevar adelante sus objetivos, procuraremos observar cual es, a nuestro entender, la mejor alternativa que poseen.

De la Globalización

La globalización, entendida como fenómeno, comenzó, para muchos autores, en 1492 con el descubrimiento por parte de España y Portugal de las "Indias Occidentales". La "segunda ola" globalizadora se inició, en tanto, con la revolución industrial en Inglaterra. Según el economista Aldo Ferrer, en la década de 1960 comenzó "la tercer ola" de la globalización caracterizada por la revolución tecnológica.

Lo cierto, es que a nuestro entender, la globalización ya no constituye un fenómeno concreto y particular, capaz de abstraerse de la realidad. Hoy no solo es parte de la realidad, sino que la configura.

Puede decirse que el concepto en cuestión ha dejado de implicar elementos netamente económicos. Hablar de globalización no es solo hablar de interdependencia económica o de la profundización de la división internacional del trabajo.

La globalización hoy, sobrepasa lo económico y sobrepasa lo político, al menos excede el marco del Estado-Nación. Implica *"[...] procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrincan*

⁴ Ver PNUD, 2004.

mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios".⁵

Desde el lugar en el cual este trabajo se posiciona para observar a la globalización, se evidencia que la misma está asociada a un proceso de pérdida de soberanía por parte de los Estados.

Esta característica de principio de siglo XXI que implica, entre otras cosas, que los Estados deben moverse dentro de este contexto sin poder hacer uso de sus plenas capacidades, se expresa en distintas dimensiones. Se globaliza la economía, la cultura, la ecología, la organización de trabajo y hasta la sociedad civil.

Sin embargo, como destaca Ulrich Beck existe un denominador común para estas distintas dimensiones; y es precisamente el fin de la idea de *"vivir y actuar en los espacios cerrados y recíprocamente delimitados de los Estados nacionales y de sus respectivas sociedades nacionales"*.⁶

Como describe el autor antes mencionado, grupos empresarios multinacionales no condicionan solo la economía internacional, sino que también condicionan la sociedad internacional; ya que cuentan con la capacidad de privar o distribuir recursos en ella.

Para entender este complejo atributo de la realidad, nada mejor que continuar con el análisis que Beck nos brinda acerca del mismo. Partiendo de considerar que dichos grupos constituyen fuerzas que escapan al control de los Estados, influyendo y configurando la realidad, se nos plantea que los mismos respondiendo a la intención de conservar su Poder, se ven en la necesidad de reducir el Poder de los Estados- Nación. No en vano estos grupos económicos han criticado (y critican) la implementación de políticas sociales estatales.

Entre las causas que llevaron a éstos grupos a tener tanto poderío (sobre todo económico), Beck menciona condiciones que se han desarrollado en el actual contexto, como ser: la posibilidad de exportar la mano de obra hacia aquellas regiones del mundo en las cuales los costos laborales son mas bajos, la posibilidad de utilizar los centros productores de los Estados, la posibilidad de distribuir las distintas etapas del proceso productivo en diversas áreas del planeta, etc.

No son relevantes para este trabajo, ni es objetivo del mismo, indagar sobre las condiciones o causas que permitieron la acumulación de poder de estos sectores. Simplemente pondremos el acento en la existencia del mismo.

Se observa, como principal atributo del contexto actual, la crisis de los Estados como actores soberanos que ven reducida su capacidad de decisión frente a fuerzas transnacionales que, no solo influyen en la realidad internacional; sino que logran también (en términos de Keohane y Nye⁷) que los Estados soberanos sean "sensibles" a las decisiones vertidas por ellas.

La reacción de los Estados. ¿Choque de Agendas?

⁵ Beck, U.: *¿Qué es la globalización?*. Cap. I, pág. 29. Ed. Paidós. Bs.As.

⁶ Ibidem, pág.41-42.

⁷ Véase al respecto, Keohane, R.y Nye, J., *Poder e Interdependencia*. Ed. GEL. Bs.As., 1988.

¿Cómo reaccionan los Estados ante estos cambios que generan una realidad internacional en la cual su presencia se ve reducida? ¿Desarrollan algún tipo de estrategia para enfrentarse a los mismos? Y si lo hacen, ¿por qué lo hacen?

El mero hecho de plantearnos estas preguntas (en las cuales les atribuimos a los Estados la capacidad de desarrollar y de implementar alguna estrategia, si así lo desean), evidencia el supuesto sobre el cual nos paramos para intentar encontrarles una respuesta. Desde nuestro punto de vista, reconocemos que la realidad internacional actual no está solo determinada por la globalización (y todo lo que ella implica); sino también, por el accionar de quienes, a pesar de ver fuertemente reducido su poder, continúan siendo los actores principales de este sistema; es decir, los Estados-Nación.

En el apartado anterior se intentó dejar en claro como el marco dentro del cuál los Estados hoy deben moverse, deja poco margen de manobra para éstos. ¿Significa esto que los Estados han desaparecido como actores soberanos? ¿Significa que, frente a la escuela clásica que sostiene que existe cierta "continuidad" en política mundial, ha prevalecido la escuela moderna y su tendencia a considerar al crecimiento de los intercambios entre Naciones como responsable del surgimiento de un "mundo sin fronteras"?⁸

Por el contrario. Si desde esta ponencia consideráramos a los Estados como actores sin ninguna capacidad para enfrentarse a esta realidad, no nos preguntaríamos que alternativa tienen los Estados subdesarrollados para lograr su desarrollo y adaptarse al contexto internacional.

La existencia de nuevos actores internacionales y el hecho de ser los Estados, actores cada vez menos influyentes (al menos en la posibilidad de ejercer poder blando⁹); son atributos del sistema internacional actual que no pueden negarse.

Sin embargo Keohane y Nye, en su texto "Poder e Interdependencia", expresan como en política mundial se ha dado una conjunción de factores tanto de la escuela clásica, como de la moderna. Ellos sostienen que en política mundial, hoy existe "continuidad y cambio".¹⁰

Los elementos que hacen a la variable "cambio" y que explican por qué la política mundial del siglo XXI es distinta a la imperante en sistemas internacionales pasados, ya han sido claramente explicados en este trabajo.

Nos resta analizar porque retomamos a Keohane y Nye y afirmamos que en el sistema internacional de principio de siglo XXI existe "continuidad" respecto de los anteriores.

Lo afirmamos, porque a partir de una simple observación de la realidad internacional, no solo se visualizan los nuevos fenómenos; sino también una intensa actividad de los Estados que se resisten, en primer lugar, a ver avasalladas sus capacidades soberanas, y, en segundo lugar, se resisten a ceder el rol de constructores de las relaciones de poder que sostienen la estructura internacional.

Kenneth Waltz expresó contundentemente: "los Estados son agentes unitarios que buscan, como mínimo, preservarse y como máximo, dominar

⁸ Ibidem.

⁹ Respecto a las categorías de "poder blando" y "poder duro", véase Nye, J. ; *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, Ed. GEL, Bs. As., 1991

¹⁰ Véase Keohane y Nye, *obra ya citada*.

a otros si eso es posible¹¹. Pero no todos los Estados cuentan con los mismos recursos, ni las mismas posibilidades de transformar esos recursos en poder, ni la misma voluntad para llevar adelante esas transformaciones.

Por ende, no todos los Estados son actores que pueden configurar la estructura internacional. (Este ha sido el criterio a partir del cual hemos separado a los Estados en dos grupos distintos; los Estados desarrollados y los que se encuentran en desarrollo).

Sin embargo todos los Estados, sin importar el grupo al cual pertenezcan se ven afectados por los cambios producidos por la globalización.

Aquellos Estados que históricamente han sido los actores que han establecido las reglas de juego del sistema internacional tratando, no solo de asegurar su supervivencia; sino también garantizando el aprovechamiento de los beneficios que les eran funcionales, ven hoy fuertemente erosionada esa capacidad de decisión sobre la realidad internacional.

Existen en la actualidad, por ejemplo, poderosos grupos económicos no estatales que deciden autónomamente, respondiendo a la lógica de sus propios intereses, cuales son las mejores regiones del planeta para invertir. La posibilidad de permitir el crecimiento de la economía de un determinado país, y la consecuente posibilidad de que éste se convierta en un pequeño actor a considerar por otros Estados, pesa cada vez más en las decisiones que toman estos nuevos grupos transnacionales y cada vez menos en las decisiones tomadas por los Estados desarrollados.

Ahora bien, como se ha mencionado anteriormente, estos Estados se resisten a perder la posibilidad de distribuir los roles del sistema de manera que les sea funcional. Observamos que son actores que no solo quieren asegurar su supervivencia en el ambiente internacional, sino que aspiran a conservar todos los beneficios y prerrogativas que a lo largo del tiempo han tenido.

Los Estados subdesarrollados, se encuentran en una situación un tanto distinta. Jamás han establecido las reglas del sistema; por el contrario, han tenido que aceptar las mismas.

De todas maneras vale aclarar que la relativa importancia que algunos de estos "pequeños" Estados ha logrado en determinado momento no ha sido exclusivamente gracias a una actitud permisiva de las potencias, sino también a la habilidad que estos Estados han tenido para poder desarrollar estrategias de crecimiento dentro de los parámetros establecidos por los actores centrales.

En esta compleja realidad, los Estados en desarrollo también han visto reducida su presencia y sus atributos soberanos. Sin embargo, el actor que tiene más en juego, es el que tiene más posibilidades de verse afectado. En otras palabras, cuanto más alto se encuentra uno, más tiende a dolerle la caída.

En este sentido, los Estados desarrollados siempre han tenido una enorme cantidad de elementos, recursos, estrategias; que les han permitido configurar la estructura del sistema internacional, y que hoy se encuentran visiblemente erosionados por el surgimiento de nuevos actores con más presencia y más influencia (aunque solo tengan más influencia en algunas dimensiones particulares).

¹¹ Kenneth Waltz en Dougherty-Pfaltzgraff; *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*. GEL, Bs.As, 1993

Los Estados en desarrollo, en cambio, pocas veces contaron con los recursos suficientes como para afectar la política mundial.

Se entiende, entonces, porque los Estados desarrollados son los actores que tienen más fichas en juego en este tablero cambiante que es la realidad internacional de principio de siglo.

A partir de lo observado, una de las ideas centrales de esta ponencia sostiene que los Estados comprendieron, en mayor o menor medida, lo que estaba sucediendo y decidieron actuar en consecuencia diseñando distintas estrategias para recuperar el terreno perdido y consolidarse en el rol de actores principales del sistema.

Los Estados comenzaron a elaborar sus estrategias teniendo en cuenta sus características particulares, sus prioridades y sus necesidades. La consecución de esta estrategia diseñada para enfrentar la realidad, pasó a dominar la agenda de cada uno de los Estados.

De esta manera, nos encontramos a principio del siglo XXI con la idea imperante del "choque de agendas".

Por un lado, la agenda perteneciente a los Estados desarrollados. Una agenda en la cual la prioridad es la seguridad nacional, y no ciertamente, el respeto por las prácticas multilaterales o el derecho internacional.

Los temas de defensa y la eliminación del terrorismo internacional, se han convertido en el centro de dicha agenda de seguridad.

El desarrollo de las capacidades militares se ha transformado en el instrumento para la realización de la misma.

Claramente la fuerza se instala nuevamente en el discurso de los Estados desarrollados, quienes concientes de la poca presencia, preponderancia e influencia que tienen en otras áreas (sobre todo en el área económica), recurren a la guerra, las amenazas o la violencia como recursos de ultima ratio para enfrentar a otros actores y lograr imponer sus reglas.

No es difícil afirmar que un Estado que recurre a la fuerza para hacer política, no se muestra poderoso, sino débil. Utilizar la fuerza es afirmar que el resto de los recursos de poder se agotaron (o nunca existieron). La pregunta que cabría hacerse en este contexto sería...¿y después de la fuerza, qué?. Pero eso ya sería materia de otro trabajo. Por ahora nos debe alcanzar con saber que este grupo de Naciones se encuentra sumamente ocupado en su desarrollo armamentístico y militar.

La pregunta, entonces, sería ¿Qué relación existe entre esta agenda dominada por asuntos de seguridad y la necesidad de los Estados desarrollados de continuar siendo los grandes constructores del sistema internacional? La relación es, a nuestro entender evidente.

Joseph Nye, en su obra "La naturaleza cambiante del poder norteamericano"¹², deja entrever como, Estados Unidos (liderando el bloque de Estados desarrollados) ha recurrido a distintas estrategias a lo largo de la historia en su afán de garantizar su predominio internacional.

Fue así como finalizada la Primera Guerra Mundial y en el agresivo contexto del surgimiento de la Guerra Fría, la utilización de la fuerza fue, para los norteamericanos, un recurso de suma importancia. No sucedió lo mismo en la década de los 70´ caracterizada por la "interdependencia". Durante esos años, la fuerza no constituyó un recurso indispensable. Por el contrario, EEUU garantizó su predominio a partir de una combinación de distintos

¹² Al respecto véase Nye J.; *obra ya citada*.

elementos, a partir de su poderío económico y a partir de su presencia predominante en el flujo de intercambios entre Naciones.

Sobre este punto, Marcelo Gullo sostiene que durante esos años "interdependientes", los Estados centrales intentaron convencer al resto de los actores respecto a como la "interdependencia" haría desaparecer las categorías de "centro" y "periferia". El autor señala que durante la década del 70´ existió la firme convicción del reemplazo del concepto de "dependencia" por el de "interdependencia mutua"¹³.

Sin embargo, Gullo afirmó que en esos años *"la dominación de los mas fuertes por sobre los mas débiles no desaparecería porque ahora todos estaban mas juntos. Sino que solo cambiaba de forma, conforme cambiaban los elementos que constituyen el Poder."*¹⁴

Las crisis económicas que golpearon a los llamados Estados subdesarrollados durante la década de 1980, llevó a éstos a cuestionar muchos aspectos de las relaciones de intercambio que habían caracterizado al período anterior. Este fenómeno, sumado al recrudecimiento de la Guerra Fría que se produjo en esos años, llevó a EEUU (y tras él al resto de los Estados centrales) a intentar restaurar el poder militar como medio para disciplinar y para ubicar en su respectivo lugar a cada uno de los actores del sistema. Sin embargo, como señala Joseph Nye, en la década del 80´ la opinión pública había cambiado y no se encontraba tan dispuesta a legitimar el poder militar.

Las observaciones, tanto de Marcelo Gullo como de Joseph Nye, ejemplifican la manera en la cual los Estados desarrollados, dependiendo del contexto, alternan entre el uso del poder blando y del poder duro¹⁵ para establecer relaciones de poder que garanticen su predominio.

Considerando que los Estados desarrollados quieren recuperar el territorio perdido en manos de nuevos actores y nuevos fenómenos internacionales; y considerando que la estrategia que diseñan para lograrlo domina su agenda internacional y que ésta hoy se encuentra monopolizada por cuestiones de seguridad nacional; sostenemos que los Estados desarrollados han comprendido (habida cuenta que en el resto de las dimensiones carecen de predominio) que la única dimensión en la cual tienen cierta libertad de acción es la fuerza.

Es decir, afirmando que carecen de otros recursos de poder (o los tienen pero en cantidad reducida), para los Estados desarrollados se hizo evidente que el único instrumento por medio del cual pueden garantizar que el sistema internacional funcione como a ellos les es funcional, es la utilización del poder militar, es la fuerza.

Sin embargo, recurrir a la fuerza no es algo que pueda hacerse tan libremente. El poder militar necesita la legitimidad de la opinión pública para poder ser usado (a menos que se quiera formar parte del selecto grupo de Naciones déspotas, tiranas y totalitarias).

Y entendemos que aquí entra en juego la agenda de éstos Estados caracterizada por la necesidad de eliminar al terrorismo.

Recurriendo a cuestiones de seguridad y planteando esta necesaria lucha contra el terrorismo (fenómeno cuya existencia no negamos ni relativizamos, simplemente consideramos desde otro punto de vista), los Estados

¹³ Gullo, M.; *Argentina-Brasil, la gran oportunidad*. Biblos. Bs.As., 1993

¹⁴ Véase Gullo, M.; *obra ya citada*.

¹⁵ Al respecto véase Nye, J.; *obra ya citada*.

desarrollados logran la legitimidad que necesitan para implementar la fuerza donde lo creen conveniente, demostrando que tienen mucha más presencia y mucho más poder que sectores transnacionales que quisieron desestabilizarlos. Al menos, esa es la percepción que ellos parecen tener.

En el otro extremo, nos encontramos con la agenda de los Estados en desarrollo. A simple vista se observa que no todos son conscientes de la importancia que para ellos tiene el alcanzar el desarrollo. Mencionaremos, entonces, los elementos visibles que dominan la agenda de aquellos Estados emergentes que son conscientes de los cambios presentes en el sistema internacional y de la necesidad de "desarrollarse"; ya sea por el mero hecho de brindarle cierto bienestar a sus ciudadanos o bien por considerarlo una condición *sine qua non* en el camino a convertirse en actores más relevantes.

Sea respondiendo a un interés particular (como medio para un determinado fin), sea desinteresadamente (como un fin en sí mismo) o sea por una conjunción de los dos; "alcanzar el desarrollo", es el eje central de la estrategia que este grupo de Estados elaboró para enfrentar la realidad.

Cuestiones derivadas del desarrollo (sobre todo el cómo lograrlo y el cómo hacerlo sostenible), se transformaron en el *leit motiv* de este bloque de Estados, encabezado por Brasil, India, Sudáfrica, entre otros.

La premisa que guía la agenda internacional de los mencionados Estados, parte de considerar al desarrollo como generador de bienestar y seguridad; elementos necesarios para transformar las condiciones que originan exclusión social y violencia dentro de sus sociedades.

La existencia de esta agenda se evidencia, por ejemplo, en el fuerte cuestionamiento que durante estos últimos años los Estados en desarrollo han realizado contra los organismos económicos y financieros internacionales. Cuestionamientos que suelen ser dirigidos a las políticas que adoptan dichos organismos, las cuales privilegian el crecimiento macroeconómico y no la redistribución de la riqueza.

Teniendo presente lo observado, retomamos lo afirmado en la introducción de este trabajo. Este grupo de Estados, necesita alcanzar el "desarrollo" para poder superar una serie de condiciones internas que atentan contra su fortalecimiento como Nación; y les privan, por ende, de la posibilidad de acceder a un rol mucho más activo y más relevante en política internacional.

Es clara la diferencia que existe respecto a los asuntos que concentran la mayor atención por parte de cada grupo de Estados. Mientras para un grupo prevalece la seguridad nacional; para el otro, son cuestiones derivadas del desarrollo las que predominan.

Este es el argumento que esgrimen aquellos que sostienen que la política internacional actual se encuentra caracterizada también, por un "choque de agendas".

Sin embargo, la principal preocupación que tienen todos los Estados (y que ya ha sido descrita en este trabajo) es asegurar su plena existencia en un sistema internacional que presenta cambios que constantemente atentan contra la soberanía de estos actores.

El fin último que impulsa a los distintos Estados a diseñar tácticas y estrategias para sobreponerse y adaptarse a la nueva realidad, es el mismo para todos, es la necesidad de sobrevivir como entidades nacionales con sus absolutas capacidades.

Solo varían los medios, los instrumentos que utilizan para adaptarse al sistema. Algunos, siendo concientes de sus limitaciones, privilegian la necesidad de alcanzar el desarrollo y otros, acostumbrados a tener importantes prerrogativas, privilegian el recurrir a la fuerza.

Detrás de las estrategias que cada uno elabora teniendo en cuenta sus propias características, necesidades y prioridades, se esconde el deseo de asegurar el mismo objetivo. En definitiva, solo los diferencia el camino que deben recorrer para llegar a destino.

El desafío de los Estados en desarrollo

Una vez hecho el relevo de las características mas importantes del contexto internacional y de los comportamientos que los distintos Estados han adoptado dentro del mismo, consideramos que son tres los elementos de la política mundial que merecen ser tenidos en cuenta a la hora de preguntarse cuál es el camino que los Estados emergentes deben seguir para alcanzar el desarrollo.

En primer lugar, debemos tener presente que los Estados desarrollados se encuentran sumamente concentrados en cuestiones de seguridad; ya sea en la lucha que encarnan los Estados Unidos y sus aliados contra el terrorismo internacional o la lucha que cotidianamente tienen que enfrentar los países europeos contra los miles y miles de inmigrantes que intentan cruzar sus fronteras.

Los gastos militares destinados a la fabricación de armamento para el enfrentamiento contra los terroristas o al refuerzo de buques y aviones de guerra que deben patrullar las costas europeas "disuadiendo" a los potenciales inmigrantes; concentran la total atención de los gobernantes de dichos Estados.

En su agenda no hay lugar para el desarrollo de los Estados emergentes, o por lo menos, no es su prioridad.

Es cierto que son los Estados desarrollados los que más dinero aportan a los distintos organismos internacionales de desarrollo. También es cierto que son los únicos agentes con capacidad para hacerlo. No se puede esperar que Zimbabwe subvencione el desarrollo de Kenya.

Es evidente que el tener una política destinada a generar mejoras sustanciales en los Estados menos desarrollados, no constituye una prioridad para los Estados centrales. Si las Naciones industrializadas estuvieran dispuestas a pagar el costo que tendría el desarrollo del resto de los Estados del sistema, no se estaría discutiendo todavía, la poca apertura comercial que los primeros tienen respecto de los segundos.

Es cierto que fomentar el "desarrollo" de quienes mas lo necesitan, no es una obligación para los Estados líderes del mundo. De hecho, como "líderes del mundo" no tienen ninguna obligación. Si ellos son los actores principales del sistema, ellos establecen las reglas del mismo.

Respondiendo a la lógica realista que guía el comportamiento de los Estados, éstos construyen la estructura del sistema internacional, de manera tal que el mismo les resulte funcional; sin tener ningún tipo de obligación para con el resto de los actores del sistema.

Sosteniendo, entonces, que los Estados solo procuran conservar e incrementar su poder, para poder garantizar la supervivencia del Estado, este trabajo sostiene que, si bien es cierto que los Estados desarrollados no tienen ninguna obligación de promover el "desarrollo" de los Estados más necesitados; esto no equivale a afirmar que nunca lo harán.

En el momento en el cual comprendan que la seguridad que ellos tanto necesitan y tanto buscan, depende del desarrollo de los Estados emergentes, se verán en la necesidad y en la obligación de hacer algo al respecto. No porque sean *buenos*, o *moralistas* o *correctos*, si no porque es lo que necesitan. Las agendas de cada grupo de Estados, no *chocan*, se *entrecruzan*; están estrechamente relacionadas.

En segundo lugar es necesario tener presente las constantes dificultades que siempre han tenido los Estados en desarrollo para avanzar hacia la cooperación mutua.

Si bien Roberto Bouzas no hace referencia a la cooperación entre Estados emergentes, y si a la posibilidad de integración entre los mismos; menciona ciertos elementos que según él, operaron como obstáculos al avance de esta integración.¹⁶

De esta manera, este autor sostiene que el haber elaborado políticas tendientes a la protección del mercado interno (y no a la integración con los Estados vecinos), el contar con ambientes macroeconómicos inestables y el carecer de capacidad institucional suficiente; minaron los distintos intentos de integración que los Estados en desarrollo quisieron llevar a la práctica. Finalmente, el tercer atributo de la política mundial que merece ser considerado es el proceso globalizador que define a la misma y sus efectos, los cuales han sido largamente tratados en esta ponencia.

Juntos, estos tres elementos constituyen lo que a nuestro entender (coincidiendo con el pensador Helio Jaguaribe) es el gran desafío de los Estados emergentes; es decir, "aprovechar las pocas áreas de *permisibilidad* para alcanzar el desarrollo autónomo".

Las tres variables que hemos descrito anteriormente reducen notablemente los márgenes de maniobra con los que los Estados en desarrollo cuentan para moverse y para diseñar y aplicar sus políticas. Según el autor brasileño¹⁷, estos "límites" llegan impuestos por restricciones de mercado, financieras, tecnológicas y hasta de manipulación de la opinión pública.

El desafío que los Estados emergentes deben afrontar es aprovechar el espacio (cada vez más reducido) que tienen para actuar.

En palabras de Helio Jaguaribe; "*puede observarse que los países que lograron, alcanzar, autónomamente, un elevado nivel de desarrollo, como la Prusia bismarckiana, en la segunda mitad del siglo XIX, o la China desde Deng Xiaoping, lograron hacerlo cuando, por un lado, todavía detenían significativa parcela de autonomía nacional y, por otro lado, se empeñaron, consistentemente, en un vigoroso esfuerzo de auto-desarrollo*".¹⁸

Teniendo en cuenta los cambios generados por el proceso globalizador y la escasa atención que las Naciones industrializadas parecen otorgarle a la necesidad de desarrollo de los Estados emergentes, claramente la principal

¹⁶ Véase Bouzas, R.; *Política, liderazgo e integración económica*, Revista Todavía, Fundación OSDE, mayo de 2002.

¹⁷ Jaguaribe, H. *obra ya citada*.

¹⁸ *Ibidem*, pag.6

opción que estos últimos tienen para lograr la realización del tema predominante en su agenda, es la de trabajar en conjunto.

El camino que deben seguir es el camino de la cooperación mutua y recíproca. No porque sean *buenos, ni moralistas, ni correctos* ni por que los una *la hermandad latinoamericana o africana o asiática*; sino simplemente por que es lo que les conviene y es lo que necesitan.

Bibliografía

- Beck, U. 1998 *¿Qué es la globalización?*. Bs. As. PAIDOS
- Bouzas, R. 2002. *Política, Liderazgo e Integración económica*; en Rev. *Todavía*, Fundación OSDE.
- Carrera, J. 2005. *El dilema del MERCOSUR I y II*. Bs.As. CAPITAL INTELECTUAL
- Di Tella (et al). 2001. *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Bs.As. EMECÉ
- Dougherty (et al). 1993. *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*. Bs. As. GEL
- Gullo, M. 2005. *Argentina-Brasil, la gran oportunidad*. Bs. As. BIBLOS
- Hoffman, S. 1991. *Jano Y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Bs. As. GEL
- Jaguaribe, H. 2004. *Argentina-Brasil, problemas y perspectivas ante el siglo XXI*, en Seminario "La agenda del desarrollo en América Latina. Balances y perspectivas.". Senado Argentino, 2 y 3 junio de 2004
- Keohane, R. (et al). 1988. *Poder e Interdependencia*. Bs. As. GEL
- Laredo, I. 1998. *Integración y participación como reaseguro frente a la globalización*, en III Jornadas "Investigaciones en la Facultad de Cs. Económicas y Estadísticas", octubre de 1998.

- Nye, J. 1991. *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*. Bs. As. GEL
- Ohmae, K. 1997. *El fin del Estado Nación*. Santiago de Chile. ANDRES BELLO
- Teló, M. 1998. *Globalización, regionalismo y gobierno mundial: Europa, Asia, América*, en Lopez Segrera (ed) *Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos*. Caracas. CLACSO.