

"Violencia social e ingobernabilidad. Los impactos negativos de la globalización en el caso latinoamericano"

Dr. Mariano César Bartolomé

**Ponencia presentada en el VII Encuentro de Estudios Estratégicos
"Defensa e Integración"
2-4 de Noviembre 2004, Escuela Nacional de Defensa (EDENA)
Buenos Aires, Argentina**

**Institución de Pertenencia: Escuela Nacional de Defensa
Mail: mcbartolome@hotmail.com
Tel: 15 4423 4164**

Introducción

En el actual contexto internacional, tres lustros después de la finalización de la Guerra Fría, las cuestiones económicas y sociales cobran una nueva entidad desde el prisma de la Seguridad Internacional, a la luz de dos factores. El primero de ellos es el avance de los enfoques *constructivistas*, que consideran que la agenda de la seguridad es dinámica, sujeta a cambios y a una permanente "construcción" (de ahí el nombre del enfoque); así, la inclusión de un tema determinado dentro de esa agenda, en lo que se conoce como "procesos de securitización", refleja el ejercicio de una opción política que permite la adopción de medidas y acciones especiales. Por otro lado, el segundo factor a partir del cual los factores económicos y sociales cobran hoy una nueva entidad desde el prisma de la Seguridad Internacional, es el despliegue a escala planetaria del fenómeno conocido como *globalización*, sustentado en una verdadera revolución en materia tecnológica, principalmente de Tecnologías de la Información (TI).

Es importante destacar que estos factores, que están plenamente presentes en el escenario de la Seguridad Internacional, son *per se* de esencia conflictiva por medio de una doble vía. En un sentido, son las relaciones de poder entre actores estatales las que determinan las formas en que se manifiestan los factores económicos y sociales; inversamente, el poder de un actor, tanto en términos absolutos como relativos (en relación a otros actores), estará influenciado por la forma en que se manifiestan los mencionados factores¹.

En el presente trabajo analizaremos, con un abordaje cercano a los planteos de la Seguridad Humana y a la luz del fenómeno de la globalización, cómo se insertan los factores económicos y sociales en la agenda de la seguridad de América Latina. De esta manera, plantearemos un vínculo entre globalización y seguridad que se aparta de los enfoques tradicionales en la materia, que enfatizan en cuestiones tales como conflictos de identidad étnica y/o religiosa; el agravamiento de amenazas transnacionales; y la actualización de arquitecturas multilaterales de seguridad².

En función de los objetivos planteados, en primer lugar describiremos las características generales de lo que usualmente denominamos globalización, y sus aristas negativas; segundo, prestaremos atención a la idea de *violencia estructural*, en tanto forma de expresión de los factores económicos y sociales en la esfera de la seguridad; en tercer término, repasaremos la situación latinoamericana a la luz del fenómeno globalizador, y su traducción en términos de seguridad, enfatizando las iniciativas multilaterales que se han adoptado para lidiar con el problema. En cuarto y último lugar, formularemos conclusiones generales sobre el tema enunciado.

La globalización. Alcances y efectos

Tal vez no exista otro término del actual repertorio político internacional empleado de manera tan ligera, y consecuentemente con alcances tan diversos, como el de

¹ Por eso es más exacto hablar de "*economía política*". Para mayor detalle sobre este enfoque ver GILPIN, Robert: "The Nature of Political Economy", en Robert Art & Robert Jervis (comps.): *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, Harper Collins, New York 1996, pp. 269-285

² Para un relevamiento sistemático de estos enfoques, ver CHA, Victor: "Globalization and the Study of International Security", *Journal of Peace Research* 37:3 (2000), pp. 391-403

globalización. Originalmente fue concebido por George Modelski en 1972, en un trabajo donde analizaba la tendencia europea a incorporar otras regiones a su sistema de comercio, que de esa manera se ampliaba cada vez más. Hoy, de su uso cotidiano no se desprende claramente su significado concreto, como tampoco sus diferencias con otros conceptos, como *internacionalización*, *multinacionalización* o *mundialización*.

Una definición simplificada de globalización que condensa los factores capital, mercados, estrategias competitivas, tecnología (sobre todo TI) e I+D entiende por ese fenómeno a: "*La integración internacional creciente de los mercados de bienes, servicios y capital. Impulsan esta globalización la tendencia generalizada hacia la liberalización del comercio y los mercados de capitales, la creciente internacionalización de las estrategias empresariales de producción, todo esto sustentado en un importante avance tecnológico*"³.

Sin embargo, lecturas alternativas de la globalización destacan su carácter "paradojal" pues, al mismo tiempo que promete mayores niveles de bienestar gracias a la internacionalización de los mercados, limita la capacidad de acción de los Estados, transformando a los gobiernos nacionales en meros administradores de cuestiones transnacionales e incrementando los niveles de incertidumbre⁴.

Existe una relación directamente proporcional entre la evolución de las brechas de bienestar y los niveles de conflictividad social. Por eso, quienes apostaban a la globalización económica como factor de ordenamiento automático de la post Guerra Fría a escala global, aquellos que anunciaban que *Marte* (dios de la guerra) sería reemplazado por *Mercurio* (dios del comercio) en los asuntos mundiales⁵, no sólo se han equivocado sino que han soslayado que en determinadas circunstancias, irónicamente, *Mercurio ayuda a Marte*.

La idea según la cual, al hablar de globalización, *Mercurio puede ayudar a Marte*, remite a la ampliación de las brechas de bienestar a nivel intraestatal que este fenómeno suele producir. En este sentido, la globalización económica tiene características esencialmente duales.

Violencia estructural en épocas de globalización

Hemos dicho que la globalización suele ampliar a nivel intraestatal las brechas de bienestar, y que este último factor registra una relación directamente proporcional con los niveles de conflictividad. En esta línea de pensamiento, este efecto colateral de la globalización puede incrementar los niveles de *violencia estructural* de las sociedades.

Inicialmente este concepto, con un fuerte contenido ideológico, hacía referencia a situaciones en las cuales un Estado o grupo de Estados ejercían sobre otros, o sobre sus sociedades, una dominación que no se exteriorizaba por demostraciones de fuerza, sino que se traducían en un control indirecto sobre sus estructuras económicas internas⁶.

³ Adaptamos aquí la definición que se emplea en QURESHI, Zia: "La globalización: nuevas oportunidades, grandes desafíos", *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1996, pp. 30-33

⁴ GARCÍA CANCLINI, Néstor: *La globalización imaginada*, Paidós, Buenos Aires 2001, p.21

⁵ GRONDONA, Mariano: *El Mundo en Clave*, Planeta, Buenos Aires 1996, pp. 23-26

⁶ MERLE, Marcel: *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Alianza, Madrid 1991, pp. 528-529

En el campo internacional, a lo largo de las últimas casi cuatro décadas la relación entre conflicto y factores socioeconómicos se profundizó y rejerarquizó. La teoría de la violencia estructural, por su parte, perdió carga ideológica, debido a que las particularidades propias de cada caso que pretendió explicar le hizo perder especificidad; por esta razón hoy se la emplea simplemente como reflejo de la existencia de situaciones de desigualdad en el mundo.

Incluso desde las Naciones Unidas se coincide con la idea de la violencia estructural. En 1992 el entonces Secretario General del organismo, Boutros-Boutros Ghali, presentó a sus miembros el informe “*Agenda para la Paz*”, elaborado en respuesta a un pedido expreso formulado por el CSNU meses antes, respecto a los medios para mantener la paz y al rol que en el cumplimiento de este objetivo debía cumplir la prevención de conflictos. En ese informe Ghali desarrolló el concepto de *Paz Positiva*, donde definió a la paz como la ausencia o finalización de toda forma de violencia, antes que como la mera ausencia de guerra⁷.

El punto es que la violencia estructural puede traducirse en la desaparición, parcial o total, de la adhesión a los valores democráticos; y en la caída de los niveles de gobernabilidad, que en su caso extremo desembocan en el virtual colapso del Estado.

Debilitamiento de la adhesión a los valores democráticos

La violencia estructural, con su correlato de fragmentación social, fomenta la proliferación de *grupos subculturales*. Es decir, sectores sociales con tendencia a formar sus propias normas y valores, que se aíslan a menudo del resto de la sociedad y acentúan de ese modo su tendencia al particularismo y a la interpretación parcial de la realidad.

Paralelamente, se incrementan los niveles de *anomia social*, entendiendo como tal al debilitamiento de los mecanismos de control normativos e institucionales, de valores tradicionales y pautas de conducta social⁸. Dicho esto último de otra manera, aunque en forma inversa, decae el grado de *institucionalidad* (concepto más conocido por su palabra en inglés, *governance*), en referencia a las normas abstractas o reglas del juego - formales e informales- que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de la acción colectiva⁹.

La aparición de grupos subculturales, el aumento de la anomia social y la caída de la institucionalidad pueden provocar una erosión de la idea de *democracia*, en la concepción predominante en Occidente. En este sentido hablamos –tomando a Claus

⁷ ONU: *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of The Security Council on 31 January 1992, A/47/277, S/2411, June 17, 1992

La idea de *Paz Positiva* es rastreable en los trabajos de Johan Galtung a mediados de la década del 70, diferenciando entre este concepto y la ausencia de guerra (*Paz Negativa*). De acuerdo a GALTUNG, Johan: *Peace: Research, Education, Action. Essays in Peace Research Vol.I*, Christian Ejlert Forlag, Copenhagen 1975. En MOLLER, Bjorn: *The Concept of Security. The Pros and Cons of Expansion and Contraction*. COPRI, Working Paper N° 20/2000

⁸ WALDMANN, Peter: "Anomia social y violencia", en Alan Rouquié (comp.): *Argentina, hoy*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires 1982, pp. 206-248

⁹ PRATS CATALÁ, Jordi: "Gobernabilidad y globalización", en Fernando Carrillo Flórez (ed.): *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, BID, Washington DC 2001, pp. 79-99

Offe- de un sistema constitucional de controles, equilibrios, participación, representación y libertades políticas. En este modelo el respeto a los procedimientos, su transparencia y la participación ciudadana en los mismos, es más importante que la eficacia del gobierno.

Inclusive, la democracia literalmente puede dejar de tener sentido, dando lugar a la llegada al poder de regímenes autoritarios, que pueden fluctuar entre el rechazo abierto al sistema democrático, y la adhesión sólo formal al mismo. O, dicho de otro modo, entre la incorporación de ciertos rasgos autoritarios y el totalitarismo abierto¹⁰. Esta es la segunda manifestación de los efectos negativos que genera en el plano político la mencionada ampliación.

La caída de los niveles de gobernabilidad

La violencia estructural, la proliferación de grupos subculturales, el aumento de los niveles de anomia social y la caída de la institucionalidad no sólo debilitan la adhesión a los valores democráticos. También afectan negativamente la *gobernabilidad*, concepto político que, en lo que podríamos llamar una visión "tradicional" o "estrecha", básicamente consistiría en la capacidad del Estado de contar simultáneamente con legitimidad y eficacia, condiciones esenciales para garantizar su existencia. En última instancia, la existencia misma del Estado se plasma en su posibilidad de ejercer en forma continuada el poder político legítimo mediante la obediencia cívica del pueblo; contrariamente, en condiciones de *ingobernabilidad*, no hay forma de ejercer el poder político ni de controlar los acontecimientos¹¹.

En los últimos tiempos, se han elaborado conceptualizaciones más complejas y abarcativas de la *gobernabilidad*, entendiendo que no es un atributo del Estado, sino de la sociedad, y que su vínculo con la democracia es indisoluble. En esta línea (así lo entendemos en este trabajo), la gobernabilidad de una democracia depende de la capacidad de los gobernantes, los ciudadanos y sus intermediarios para lograr consensos que hagan posible formular políticas que permitan responder equilibradamente a lo que la sociedad espera del gobierno.

Al momento de atender lo que la sociedad espera del gobierno, verdadero núcleo de la idea de gobernabilidad, aparecen tres objetivos básicos íntimamente relacionados entre sí, al punto que el logro de cada uno de ellos no puede buscarse en forma aislada de la obtención de los otros dos. Esos objetivos son la equidad social, el bienestar económico y la vigencia democrática, por lo cual:

*"La gobernabilidad de una democracia depende de su capacidad de atender equilibradamente las aspiraciones sociales relacionadas con el crecimiento y el bienestar, con la equidad y la igualdad de oportunidades y con la participación ciudadana en el gobierno"*¹².

¹⁰ En términos de Ralph Dahrendorf, los gobiernos autoritarios no toleran una oposición activa. Pero, al mismo tiempo, no persiguen al individuo ni invaden su esfera privada salvo que éste se enfrente a los poderes constituidos, incluyendo demandas por una justicia independiente; por libertad de expresión y por pluralismo en las listas de cargos electivos. Al contrario que el totalitarismo, el autoritarismo podría ser compatible con el funcionamiento de una economía de mercado.

¹¹ ARBÓS, Xabier & GINER, Salvador: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid 1996

¹² TOMASSINI, Luciano: "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina", en Carrillo Flórez,

Bajo cualquiera de sus alcances, la falta de gobernabilidad, llevada a su punto extremo, genera un virtual colapso del Estado, lo que en la jerga de los conflictos intraestatales se ha dado en llamar “*Estado fallido*”. Según algunos abordajes teóricos, este concepto alude a aquellos Estados “*incapaces de sostenerse a sí mismos como miembros de la comunidad internacional*”. En un nivel de mayor detalle, un “*Estado fallido*” es aquel que mantiene escasas instituciones estatales en funcionamiento, ofrece pocos o nulos servicios públicos, carece de la autoridad necesaria para adoptar decisiones que alcancen a todos los ciudadanos, no puede ejercer el control físico sobre su territorio, ve disputado su monopolio legal de la fuerza y es incapaz de contener la fragmentación social; es decir, no cuenta con la capacidad para resolver sus propios problemas sin ayuda administrativa o presencia militar exterior¹³.

La situación en América Latina

En la región latinoamericana la vinculación entre cuestiones socioeconómicas y de seguridad no sólo no es un dato novedoso, sino que es un factor imprescindible a la hora de estudiar la evolución política de sus actores estatales durante la segunda mitad del siglo XX. Más concretamente, se ha dicho que buena parte de la violencia política en América Latina en el último medio siglo se relaciona con formas de “*violencia institucional*” (vg. *violencia estructural*) presentes tanto en las sociedades civiles como en el Sistema Internacional. Desde esta perspectiva, ha correspondido a determinadas ideologías (“ideologías de la violencia”) operar como interfase entre la violencia estructural y la violencia política, legitimando a esta última¹⁴.

Sin embargo, ese nexo adquiere características singulares durante los años 90, a la luz de la expansión y profundización del fenómeno de la globalización. Precisamente, en América Latina la globalización ha puesto de manifiesto su carácter paradójico y, al mismo tiempo que incidía en el crecimiento de los productos brutos nacionales, influyó -autolimitándose el Estado por *opción estratégica* o por *motivación ideológica*, o siendo simplemente impotente ante este embate- en una profundización de las brechas de bienestar.

Este agravamiento de la situación socioeconómica latinoamericana ha hecho que la “modernidad” del Primer Mundo aparezca como un objetivo cada vez más distante. También ha garantizado que, lejos de las discusiones “post-izquierda-derecha” que se registran en lugares como Europa, persistan los debates y desacuerdos que caracterizaron a las sociedades de la región durante la época de la contienda bipolar, aunque bajo los nuevos parámetros de la globalización¹⁵.

op.cit., pp. 45-78

¹³ DORFF, Robert: “Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability”, *Parameters*, Summer 1996, pp. 17-31; BAKER, Pauline & AUSINK, John: “State Collapse and Ethnic Violence: Toward a Predictive Model”, *Parameters*, Spring 1996, pp. 19-31

¹⁴ NEF, Jorge: “Panorama general de la violencia y las ideologías en América Latina”, en Augusto Varas (ed.): *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*, GEL, Buenos Aires 1990, pp. 53-68

En la visión de este autor, la *violencia institucional* sería una forma pasiva de violencia perpetrada por el sistema de desigualdades económicas existente.

¹⁵ CASTAÑEDA, Jorge: *La Utopía desarmada*. Ariel, Buenos Aires 1993, p.8

En esta línea, el último informe sobre *Indicadores Mundiales del Desarrollo* (World Development Indicators, WDI), difundido en abril del presente año por el Banco Mundial, considera que en América Latina fracasó la lucha contra la pobreza, persistiendo niveles de desigualdad entre pobres y ricos que son incluso más altos que en África.

El informe muestra que la extrema pobreza en la región (aquellos que viven con menos de U\$S 1.- diario) está estancada en 10 % de la población desde 1981, y que el crecimiento económico de la década de los noventa no logró modificarlo. Paralelamente, en la franja social de personas que viven con menos de U\$S 2.- por día, la región también está prácticamente detenida, habiendo bajado apenas del 27 % al 25 %¹⁶.

Los datos que aporta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) caminan en el mismo sentido e indican que aproximadamente 220 millones de personas en el subcontinente, que constituyen el 44 % de la población, carecen de recursos para cubrir sus necesidades básicas¹⁷.

Este cuadro socioeconómico ha tenido un correlato directo en el debilitamiento de la adhesión a los valores democráticos, y en la afectación negativa de la gobernabilidad, abundando indicadores cualitativos y cuantitativos que confirman la aplicación de este axioma en América Latina.

En este sentido el informe *"La democracia en América Latina"*, elaborado por el PNUD hace menos de un semestre, analiza la solidez de ese sistema político en la región, y su permeabilidad a los vaivenes económicos y sociales. El administrador del Programa, Mark Malloch Brown, anticipó en el prólogo del *dossier* los resultados obtenidos, de la siguiente manera:

*"América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja. Por un lado, la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias –expresada en muchos lugares por un extendido descontento popular–, generando en algunos casos consecuencias desestabilizadoras"*¹⁸.

El informe, basado en consultas a casi 20 mil ciudadanos de la región, así como en entrevistas personales a más de doscientos líderes de opinión, mostró que el 43 % de los latinoamericanos tiene actitudes democráticas, otro 30,5 % posiciones ambivalentes y el remanente 26,5 % posturas no democráticas. Más específicamente, se evidenció que el

¹⁶ WORLD BANK: *Global Poverty down by half since 1981 but progress uneven as economic growth eludes many countries*, News Release 2004/309/S, Washington DC, April 23, 2004; WORLD BANK: *Growth is back to Latin America and the Caribbean*, News Release 2004/284/LAC, Washington DC, April 19, 2004

¹⁷ CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. CEPAL, Santiago de Chile 2004 (www.eclac.cl/estadisticas)

¹⁸ PNUD: *Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), Alfaguara, Lima 2004, p.11

48,1 % de los latinoamericanos prefiere el desarrollo económico a la democracia y el 44,9 % apoyaría un gobierno autoritario si éste satisface sus aspiraciones de bienestar¹⁹.

Similares fueron los resultados obtenidos por la *Corporación Latinobarómetro*, en su informe del pasado mes de agosto. En base a un universo de 19,6 mil consultas, el sondeo indica que la mayoría de sus habitantes apoya la democracia pero también toleraría un régimen autoritario si es capaz de resolver sus problemas económicos.

En ese sentido, pese a que América Latina tiene democracias vigentes en todos sus países (excepto Cuba) desde hace más de una década, y a que los regímenes autoritarios no captan la atención de la ciudadanía, el apoyo real a la democracia cayó del 61 % en 1996 al 53 % en 2004, mientras el apoyo al autoritarismo fluctuó del 18 % al 15 % en igual lapso. Sin embargo, el dato preocupante no sería un eventual respaldo a prácticas autoritarias, sino los niveles de indiferencia a cualquier régimen de gobierno, que aumentaron de 16 % a 21 % en el mismo período.

Además, Latinobarómetro puso de relevancia que, en una eventual dicotomía entre los valores *democracia* y *bienestar/orden*, sectores mayoritarios de la población podrían inclinarse por la segunda alternativa. Textualmente, el informe indica: *"La base del autoritarismo político en América Latina está sin duda en esta demanda de orden o autoritarismo social, donde la población prefiere orden en vez de libertades"*. Como sustento de esta apreciación, un 55% de los encuestados señala que *"no le importaría un gobierno no democrático en el poder si resuelve los problemas económicos"*²⁰.

Las conclusiones del PNUD y de Latinobarómetro fueron reafirmadas por los titulares del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Francisco Errázuriz y Enrique Iglesias, respectivamente. El cardenal, a la sazón arzobispo de Santiago de Chile, admitió que en América Latina podían acontecer quiebres democráticos, si no se brinda una rápida solución a la problemática social que aqueja a la región. En tanto, el funcionario uruguayo realizó en Buenos Aires una cruda advertencia: *"La inequidad social podría llevar a muchos a pensar que tal vez haya que sacrificar la libertad para poder comer"*²¹.

Desde la perspectiva de estos datos, la discusión sobre los efectos de la globalización dentro de los límites latinoamericanos, según Fernando Henrique Cardoso, no se expresa en términos económicos, sino políticos. Por eso:

*"En cada una de las naciones donde los fenómenos de la globalización y la exclusión están contemporáneamente presentes con sus propias caracterologías, la dialéctica de la Sociedad es cómo asegurar la gobernabilidad en democracia"*²²

¹⁹ *Ibidem*, pp. 137-153, en especial Tabla 46

²⁰ Corporación Latinobarómetro: *Informe-Resumen Latinobarómetro 2004: una década de mediciones*, Santiago de Chile, 13 de agosto de 2004, pp. 10 y 18-19. Este 55 % constituiría el segmento de "demócratas insatisfechos" (p.24): los que apoyan a la democracia y dicen no estar satisfechos con su desempeño

²¹ "La brecha entre ricos y pobres es un riesgo para la democracia en América Latina", *Clarín* 29 de agosto de 2004, p. 29; "Fuerte advertencia del titular del BID", *La Nación* 7 de septiembre de 2004, pp. 1-5

²² Palabras pronunciadas por Fernando Henrique Cardoso en la sesión del año 1998 del World Economic Forum. En ORSI, Vittorio: *Instituciones frágiles, realidades ambiguas. Davos 98*, ABRA, Buenos Aires

Frente a la vinculación directa entre deterioro de los factores socioeconómicos, gobernabilidad y adhesión a los valores democráticos, los gobernantes de América Latina han comenzado a consensuar diagnósticos comunes, como paso previo a la adopción de estrategias cooperativas. El ámbito multilateral que ha servido como foro para el tratamiento de estos asuntos ha sido la Organización de Estados Americanos (OEA), cuya Carta establece (art.2 (g)) entre sus propósitos esenciales a la erradicación de la pobreza crítica, calificándola como un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio; y reafirma (art.11) que “*la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente*”.

La acción del organismo ha sido particularmente intensa en estos últimos años, y su enfoque en la materia ha sido doble: por un lado, ha puesto de manifiesto el vínculo indisoluble que existe entre democracia y desarrollo, indicando que la evolución de cada uno de estos dos factores es directamente proporcional a la performance del restante; por otra parte, ha “*securitizado*” oficialmente a la vigencia del sistema político democrático.

Existen, en esta zaga, seis documentos rectores, dos de los cuales incursionan en el campo de la seguridad, en tanto los cuatro restantes abordan la relación entre democracia y desarrollo. Estos últimos coinciden en tomar como antecedente mediato a la *Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo* de 1993, en la cual los Estados miembros expresaron que la democracia, la paz y el desarrollo son partes inseparables e indivisibles de una visión renovada e integral de la solidaridad americana; y que la capacidad de la OEA de contribuir a preservar y fortalecer las estructuras democráticas en el Hemisferio está sujeta al diseño de una estrategia inspirada en la interdependencia y complementariedad de esos valores²³.

El primero de esos cuatro documentos es la *Carta Democrática Interamericana*, aprobada en las sesiones extraordinarias de la Asamblea General (la XXXI Asamblea General, de carácter ordinario, tuvo lugar en San José de Costa Rica) en su reunión plenaria del 11 de septiembre de 2001. Su texto pone de relevancia que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas; que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente; y que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación democrática²⁴.

La *Carta Democrática Interamericana* constituye el antecedente más inmediato de la *Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana*, aprobada el 10 de junio de 2003 en la XXXIII Asamblea General. Este documento ratifica que la gobernabilidad democrática requiere la participación responsable de todos los actores de la sociedad en la construcción de los consensos necesarios para el fortalecimiento de nuestras democracias; sin embargo, aclara que en muchos países del continente tal

1998, pp. 46 y 152

²³ OEA: *Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo* (AG/DEC. 4 (XXIII-O/93))

²⁴ OEA: *Carta Democrática Interamericana*. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General Extraordinaria, Lima el 11 de septiembre de 2001, artículos 1, 11, 12 y 13

governabilidad se ha visto afectada negativamente por situaciones de pobreza y exclusión social, en el marco de difíciles coyunturas económicas.

Con el objetivo de avanzar en la obtención de soluciones a ese debilitamiento de la gobernabilidad, la *Declaración de Santiago* aseguró que cualquier iniciativa en tal sentido debe contemplar aspectos económicos y sociales, para fomentar la credibilidad y la confianza ciudadanas en las instituciones democráticas. En concreto:

*"Es esencial encarar efectivamente el desarrollo económico y social de los países en desarrollo de la región en apoyo de su gobernabilidad democrática (...) El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática requiere la superación de la pobreza y de la exclusión social y la promoción del crecimiento económico con equidad, mediante políticas públicas y prácticas de buen gobierno que fomenten la igualdad de oportunidades, la educación, la salud y el pleno empleo."*²⁵

El llamado efectuado en la capital chilena, a definir una agenda hemisférica de gobernabilidad democrática, se tradujo en una resolución que instó a constituir esa cuestión en el eje de las discusiones que sostendrían los jefes de Estado y de gobierno que se reunirían en México a fines de año. También se estableció que de ese cónclave, que tendría la jerarquía de una Cumbre Extraordinaria de las Américas, debía surgir una propuesta de "Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas", para su presentación a la Asamblea General en su trigésimo cuarto período ordinario de sesiones²⁶.

La Cumbre Extraordinaria de las Américas se celebró en Monterrey, en enero del presente año. Su documento final, la *Declaración de Nuevo León*, establece una relación indisociable entre el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo social, el logro de un crecimiento económico equitativo, y la consolidación de la gobernabilidad democrática. Textualmente:

"La justicia social y la reducción de la pobreza contribuyen a la estabilidad, la democracia y la seguridad de nuestros Estados y de la región. Reiteramos que entre las principales causas de inestabilidad en la región se encuentran la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, que debemos enfrentar en forma integral y urgente. Los avances en el desarrollo económico y social y el logro de mayores niveles de equidad a través del buen gobierno contribuirán a que se avance en la estabilidad en el Hemisferio y se profundice la dimensión humana de la seguridad".

En esta línea argumental, los mandatarios americanos identificaron las siguientes medidas contribuyentes a la ampliación y consolidación de la gobernabilidad democrática en el continente:

Combate a la pobreza-promoción del desarrollo social: políticas macroeconómicas sólidas; políticas monetarias y fiscales prudentes; regímenes de tasas de cambio apropiados; una administración prudente y apropiada de la deuda pública;

²⁵ OEA: *Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas*. AG/DEC. 31 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003

²⁶ OEA: *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*. AG/RES. 1960 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003

diversificación de la economía y mejoramiento de la competitividad; modificación y descentralización de la administración pública; mejoramiento del clima de inversión; promoción de la responsabilidad social de las empresas; implementación de políticas públicas que estimulen mayor ahorro interno, respondan a la necesidad de crear empleos productivos y contribuyan a una mayor inclusión social; apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas; promoción de un mejor acceso a los mercados externos; liberalización del comercio de productos agrícolas; respeto a la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad; reducción del costo promedio regional del envío de remesas al exterior; protección de los consumidores, la competencia leal y el perfeccionamiento del funcionamiento de los mercados, a través de marcos regulatorios claros, efectivos y transparentes.

Desarrollo social. políticas económicas y sociales coordinadas e integradas; promoción de la igualdad y equidad de género; fortalecimiento de mecanismos de lucha contra la pobreza; promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales; fortalecimiento de los sistemas de seguridad social; instrumentación de redes de protección social u otras modalidades apropiadas para atender a los sectores sociales más vulnerables; adopción de sistemas de seguro de desempleo o programas de ingreso de subsistencia; promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas; adopción de programas de migración ordenada como factor de desarrollo económico y social; combate a la trata de personas y al trabajo infantil; acceso a educación básica de calidad para todos; incremento de inversiones en el área de ciencia y tecnología, con la participación del sector privado, y ampliación del acceso efectivo y equitativo a las tecnologías y su transferencia; protección de la propiedad intelectual; incentivo al acceso a las tecnologías de la información y la comunicación; ampliación de las estrategias de prevención, atención y promoción sanitarias; disminución del impacto de los desastres naturales en las personas y en los planes nacionales de desarrollo²⁷.

Finalmente, conforme lo previsto, en la Asamblea General del 2004 se aprobó el *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*, previsto un año antes. Ese documento identifica tres niveles de acción, el político-institucional, el económico-social y el de seguridad, avanzando en los componentes prioritarios de cada uno de estos niveles. También identifica cuatro objetivos: mejorar la transparencia y credibilidad de las instituciones democráticas; fortalecer la representación política y la participación ciudadana; y enfatizar la interrelación entre gobernabilidad democrática y el desarrollo económico, social, cultural y de seguridad.

En función de sus niveles de acción y objetivos, el Programa propone un inventario de las actividades específicas y prioritarias que generen el mayor impacto posible en el mismo; éstas deberán plasmarse en un Plan de Acción que contenga las actividades concretas que ayuden a materializar el programa. Tales actividades se dividirán en tres niveles: el Sistema Interamericano, básicamente a través del Consejo Permanente y la Secretaría General de la OEA; los Estados Miembros; e instituciones no necesariamente insertas en el Sistema Interamericano, incluyendo tanto agencias internacionales como organizaciones de la sociedad civil²⁸.

²⁷ CUMBRE EXTRAORDINARIA DE LAS AMERICAS: *Declaración de Nuevo León*. Monterrey, enero de 2004. www.summit-americas.org/SpecialSummit/declaration_monterrey-eng.htm

²⁸ OEA: *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*. AG/RES. 2045 (XXXIV-O/04), 8 de junio de 2004

Tras la *Carta Democrática Interamericana*, la *Declaración de Santiago*, la *Declaración de Nuevo León* y el *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*, los restantes documentos clave, a la hora de comprender los enfoques de la OEA respecto al vínculo entre factores socioeconómicos, gobernabilidad y adhesión a los valores democráticos, son aquellos que resaltan la *securitización* que ha experimentado el concepto democracia en el hemisferio.

Así, la llamada *Declaración de Bridgetown* del año 2002 afirmó que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional e incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales²⁹. Un año después, la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, emitida en el marco de la *Conferencia Especial sobre Seguridad* celebrada en México DF, ratificó esa óptica, agregando que la paz en el continente se sustenta en valores democráticos; e inversamente, que la democracia es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de los países miembros. Además, ese documento confirmó que la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, afectan la estabilidad democrática y la seguridad de los Estados³⁰.

Conclusiones

El fenómeno de la globalización presenta un carácter "paradojal", asociado a la heterogénea distribución de sus efectos en los planos inter e intraestatales. En este último sentido, suele producir una ampliación de las brechas existentes en materia de bienestar, cuyo correlato puede ser un incremento de los niveles sociales de *violencia estructural*. Esta violencia estructural erosiona la institucionalidad, mella la adhesión a los valores democráticos y lesiona los niveles de gobernabilidad, lo que podría desembocar en un escenario de colapso estatal.

En América Latina se confirma la relación entre profundización de las brechas de bienestar, aumento de la violencia estructural, erosión democrática y caída de la gobernabilidad. Ese vínculo, vigente durante más de medio siglo, se profundizó durante la década del 90, globalización mediante. De esta manera, hoy en la región se asiste a una caída en el apoyo real a la democracia y, en una eventual opción entre la vigencia de este tipo de régimen político y el logro de mayores niveles de bienestar, a una creciente preferencia por la segunda alternativa.

Es importante aclarar que la caída de los niveles de adhesión a la democracia no debe interpretarse como un rechazo a la misma, sino como una disconformidad con sus resultados. En otras palabras, el malestar es "*en la democracia*", no "*con la democracia*". La idea de Fitoussi, según la cual la economía de mercado puede distorsionarse hasta tornarse en una "*democracia de mercado*", o los postulados de Touraine sobre un "*vaciamiento del espacio público*" entre el Estado y la ciudadanía, toman cuerpo en América Latina en lo que O'Donnell ha denominado "*ciudadanía de baja intensidad*", en alusión a aquellos ciudadanos que no pueden ejercer sus derechos

²⁹ OEA: *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica*. AG/DEC. 27 (XXXII-O/02), 4 de junio de 2002 (el subrayado es nuestro)

³⁰ OEA: *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. CES/DEC.1/03 rev.1, 28 de octubre de 2003. En especial puntos 2, 3, 4 (b,e,m) y 5

civiles y son discriminados, pese a que sus derechos políticos están razonablemente protegidos. Entre las causas de esta anomalía, el politólogo argentino incluye la debilidad del Estado democrático de derecho y las desigualdades sociales extremas³¹.

Con este diagnóstico, los gobiernos latinoamericanos han privilegiado el tratamiento de la cuestión a través de la OEA, organismo que trató el tema de forma tal, que ratifica la indisoluble existencia de una relación directamente proporcional entre democracia y desarrollo. Esta relación, en tanto registra una mutua retroalimentación de sus componentes, se presenta como *círculos virtuosos* o *círculos viciosos*. Por otro lado, la OEA ha "*securitizado*" la vigencia del sistema político democrático, asignándole el status de *amenaza* a todo factor susceptible de conspirar contra su ejercicio.

Desde este punto de vista, el "*lado oscuro de la globalización*" -en palabras de Touraine- incursiona en el campo de la seguridad de los Estados latinoamericanos, en la medida en que puede debilitar la vigencia de la democracia. Técnicamente, es la democracia el valor a preservar *prima facie*, no el desarrollo económico ni la equidad social; éstos son, en los términos de la ONU, "conceptos de seguridad". En esta línea, en América Latina pueden ser comprendidas como "políticas de seguridad" una adecuada administración prudente de la deuda pública; la liberalización del comercio de productos agrícolas; el perfeccionamiento del funcionamiento de los mercados; la adopción de programas de migración ordenada; o un mayor acceso a educación básica y salud de calidad³².

Hacia el futuro, en el corto y mediano plazos, las democracias latinoamericanas continuarán diseñando e intentando aplicar, unilateralmente o en el marco de entendimientos multilaterales, políticas orientadas hacia la equidad social y el desarrollo económico, no sólo por el valor intrínseco de esos objetivos, sino también por su correlato en términos de gobernabilidad, institucionalidad y vigencia de las instituciones democráticas.

³¹ O'DONNELL, Guillermo: "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development* 21:8 (1993), pp. 1355-1369

³² La ONU denomina *conceptos de seguridad* a las diferentes bases en que confían para su seguridad las personas, los Estados y la comunidad internacional en general; y *políticas de seguridad* a la traducción en medidas instrumentales concretas de los *conceptos de seguridad*. En ONU: *Los conceptos de seguridad*, Departamento Asuntos de Desarme, informe del Secretario General. Documento A/40/553, 1986, párr. 205-209

Bibliografía

- ARBÓS, Xabier & GINER, Salvador: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid 1996.
- BUTTIGLIONE, Rocco: *Estado, Economía y Sociedad en el proceso de globalización política y económica*, exposición en el seminario internacional del mismo nombre realizado en La Plata el 20 de junio de 1996.
- CASTEL, Robert: *La Metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- CASTAÑEDA, Jorge: *La Utopía desarmada*. Ariel, Buenos Aires 1993.
- CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. CEPAL, Santiago de Chile 2004 (www.eclac.cl/estadisticas)
- Clarín "La brecha entre ricos y pobres es un riesgo para la democracia en América Latina", 29 de agosto de 2004.
- Corporación Latinobarómetro: *Informe-Resumen Latinobarómetro 2004: una década de mediciones*, Santiago de Chile, 13 de agosto de 2004.
- COX, Robert: *Globalization, Multilateralism and Democracy*, Academic Council United Nations System (ACUNS)/Brown University's Thomas Watson Institute for International Studies. The John Holmes Memorial Lecture, Reports & Papers 1992 N° 2.
- CUMBRE EXTRAORDINARIA DE LAS AMERICAS: *Declaración de Nuevo León*. Monterrey, enero de 2004. www.summit-americas.org/SpecialSummit/declaration_monterrey-eng.htm
- CHA, Victor: "Globalization and the Study of International Security", *Journal of Peace Research* 37:3 (2000).
- DORFF, Robert: "Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability", *Parameters*, Summer 1996, pp. 17-31; BAKER, Pauline & AUSINK, John: "State Collapse and Ethnic Violence: Toward a Predictive Model", *Parameters*, Spring 1996.
- FITOUSSI, Jean Paul *et.al.*: "Mercado y Democracia", *Archivos del Presente* N° 12 (1998), pp. 17-34. Ver también FITOUSSI, Jean Paul: "Reconciliar la Democracia con el Mercado", *Archivos del Presente* N° 16 (1999).
- GALTUNG, Johan: *Peace: Research, Education, Action. Essays in Peace Research Vol.I*, Christian Ejlers Forlag, Copenhagen 1975. En MOLLER, Bjorn: *The Concept of Security. The Pros and Cons of Expansion and Contraction*. COPRI, Working Paper N° 20/2000.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor: *La globalización imaginada*, Paidós, Buenos Aires 2001.
- GILPIN, Robert: "The Nature of Political Economy", en Robert Art & Robert Jervis (comps.): *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, Harper Collins, New York 1996.
- GRONDONA, Mariano: *El Mundo en Clave*, Planeta, Buenos Aires 1996.
- GRUPO DE LISBOA: *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la Aldea Global*, UNQui/Sudamericana, Buenos Aires 1996.
- *La Nación* "Fuerte advertencia del titular del BID", 7 de septiembre de 2004.
- LUTTWAK, Edward: "¿Un mundo sin empleos?", *Archivos del Presente* N° 6, 1996.
- NEF, Jorge: "Panorama general de la violencia y las ideologías en América Latina", en Augusto Varas (ed.): *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política en América Latina*, GEL, Buenos Aires 1990.

- NICHOLSON, Michael: *Failing States, Failing Systems*, paper prepared for Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences, Purdue University, West Lafayette, February 1998.
- O'DONNELL, Guillermo: "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development* 21:8 (1993).
- OEA: *Carta Democrática Interamericana*. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General Extraordinaria, Lima el 11 de septiembre de 2001.
- OEA: Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica. AG/DEC. 27 (XXXII-O/02), 4 de junio de 2002 (el subrayado es nuestro)
- OEA: Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC. 4 (XXIII-O/93))
- OEA: Declaración de Santiago sobre Democracia y Confianza Ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas. AG/DEC. 31 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003.
- OEA: *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. CES/DEC.1/03 rev.1, 28 de octubre de 2003.
- OEA: *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*. AG/RES. 1960 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003.
- OEA: *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*. AG/RES. 2045 (XXXIV-O/04), 8 de junio de 2004.
- ONU: *Los conceptos de seguridad*, Departamento Asuntos de Desarme, informe del Secretario General. Documento A/40/553, 1986.
- ORSI, Vittorio: *Instituciones frágiles, realidades ambiguas*. Davos 98, ABRA, Buenos Aires 1998.
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México DF 1994.
- PNUD: *Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), Alfaguara, Lima 2004.
- PRATS CATALÁ, Jordi: "Gobernabilidad y globalización", en Fernando Carrillo Flórez (ed.): *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, BID, Washington DC 2001.
- QURESHI, Zia: "La globalización: nuevas oportunidades, grandes desafíos", *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1996.
- RAMONET, Ignacio: "La Chispa Francesa", *El País* 10 de diciembre de 1995
- RAMONET, Ignacio: "Régimes globalitaires", *Le Monde Diplomatique* janvier 1997.
- TOMASSINI, Luciano: "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina", en Carrillo Flórez,
- TOURAINE, Alain: "Democracia y mercado. Reconquistar el espacio público frente al excesivo predominio de los problemas de gestión económica", *El País* 18 de junio de 1992, suplemento Temas de Nuestra Epoca.
- WALDMANN, Peter: "Anomia social y violencia", en Alan Rouquié (comp.): Argentina, hoy, Siglo XXI Editores, Buenos Aires 1982.
- WORLD BANK: Global Poverty down by half since 1981 but progress uneven as economic growth eludes many countries, News Release 2004/309/S, Washington DC, April 23, 2004; WORLD BANK: Growth is back to Latin America and the Caribbean, News Release 2004/284/LAC, Washington DC, April 19, 2004