

"Impactos negativos de la globalización en la seguridad de América Latina: violencia social e ingobernabilidad"

§

"Les impacts négatifs de la globalisation dans la sécurité de l'Amérique Latine : violence sociale et ingouvernabilité"

Mariano César Bartolomé *

Ponencia presentada en el coloquio
"France-Amerique Latine et les Caraïbes. La coopération dans le cadre européen des affaires de justice et de sécurité"
Université de la Sorbonne Nouvelle Paris III-IHEAL
Paris, 4-6 octobre 2004

Introducción

Desde el punto de vista de los enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales, el Realismo tradicional es insuficiente para aprehender todas aquellas manifestaciones del conflicto que no se encuadran en la concepción "dura" (militar) del poder. Dentro de las manifestaciones polemológicas que escapan a las perspectivas realistas ortodoxas se incluyen aquellas de contenido económico-social.

Los factores económicos y sociales están plenamente presentes en el escenario de la Seguridad Internacional, y 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.

* Graduado y Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Master en Sociología (ULZ-IVVVVE-Academia de Ciencias de la República Checa). Ex becario investigador postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Evaluador y miembro del Panel de Expertos (área Seguridad Internacional) de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Profesor de Seguridad Internacional en la Escuela de Defensa Nacional (EDENA).

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

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.

Las posiciones constructivistas han facilitado la securitización de las cuestiones económicas y sociales, que además mutan su objeto de análisis, el cual se traslada de los Estados a los individuos y las sociedades. Así se constata en el concepto *Seguridad Humana*, cuya aparición formal se registra en las ediciones del Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) correspondientes a los años 1993 y 1994. Esta perspectiva enfatiza en la protección contra alteraciones súbitas y dolorosas del *modus vivendi* cotidiano en los planos familiar, laboral y/o comunitario, incluyendo en este aspecto cuestiones tales como la existencia de fuentes de trabajo, niveles adquisitivos y disparidades en los ingresos².

Desde el punto de vista de la Seguridad Humana, la "seguridad económica" adquiere connotaciones particulares. Lejos de los abordajes clásicos, de fuerte impronta mercantilista, un investigador de la Universidad de Sussex se refiere a la misma como "*la probabilidad que un niño recién nacido pueda alcanzar de manera confortable una edad avanzada, y entonces morir por causas naturales*"³.

Si el constructivismo es el primer factor por el cual las cuestiones económicas y sociales cobran hoy una nueva entidad desde el prisma de la Seguridad Internacional, el segundo factor 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).

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, plantearémos 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 seguridad⁴.

En función de los objetivos planteados, en primer lugar describiremos las características generales de lo que usualmente denominamos globalización, y sus aristas negativas;

² Nos basamos en PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, Fondo de Cultura Económica, México DF 1994, pp. 25-46

³ NICHOLSON, Michael: *Failing States, Failing Systems*, paper prepared for Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences, Purdue University, West Lafayette, February 1998

⁴ 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

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 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"*⁵.

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 incertidumbre⁶.

En muchos casos, los Estados autolimitan su capacidad de acción, movidos por su intención de ajustar las estructuras económicas nacionales a la dinámica de la globalización, regida por las empresas transnacionales, para asegurarse tanto la captación de Inversión Extranjera Directa (IED), como el acceso a otros mercados: *"la competitividad en la economía global es el más reciente criterio de política pública"*⁷. En otras oportunidades, la inactividad estatal es el producto de una opción ideológica que, por lo general, se emparenta con la adopción del ideario liberal en sus versiones más ortodoxas; es decir, con la aplicación irrestricta de los postulados del libre mercado y la marginación del Estado de toda actividad económica.

⁵ 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

⁶ GARCÍA CANCLINI, Néstor: *La globalización imaginada*, Paidós, Buenos Aires 2001, p.21

⁷ 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

En cualquiera de los dos escenarios -autolimitación estatal por *opción estratégica* o por *motivación ideológica*-, las visiones críticas a esta conducta estatal sugieren la aparición de “*regímenes globalitarios*”, una nueva forma de los regímenes totalitarios de antaño. Si estos últimos se caracterizaban por la subordinación de los derechos de los ciudadanos a la razón de Estado y por la dirección de todas las actividades sociales por el poder político, el régimen globalitario sería aquel que adopta *in limine* los dogmas de la globalización, subordinando los derechos sociales de los ciudadanos a la lógica de la competencia y transfiriendo a los actores financieros la dirección de la Sociedad⁸.

Es en el marco de esta línea de pensamiento que debe interpretarse el concepto -crítico- de “*pensamiento único*”, que básicamente se refiere a la traducción, en términos ideológicos, de los intereses del capital internacional en un contexto de globalización.

Según sus detractores, el “*pensamiento único*” postularía como principio central que lo económico prevalece sobre lo político, eje a partir del cual se ordenan los siguientes elementos: el mercado se autorregula, con prescindencia de la intervención del Estado; sólo los mercados financieros orientan y determinan el movimiento general de la economía; la competencia y la competitividad estimulan y dinamizan a las empresas, empujándolas hacia una permanente y benéfica modernización; el librecambio es un factor de desarrollo y expansión ininterrumpidos del comercio y, por ende, es beneficioso para las sociedades; las monedas fuertes estabilizan la economía, entre otros⁹.

Un punto de vista similar al que sostiene la tesis del “*pensamiento único*”, respecto de la importancia que desempeñan la competencia y la competitividad en el contexto de la globalización, es el que mantiene el Grupo de Lisboa, bajo la conducción académica de Riccardo Petrella. Según esta ONG, la competitividad ha dejado de ser un medio para transformarse en un fin en sí mismo, por lo que adquiere “*la categoría de credo universal, el rango de ideología*”. Esta postura es reduccionista, en tanto reduce todo el proceso de desarrollo humano y social a las percepciones y conductas del *homo economicus* convertido en *homo competitor*; en otras palabras, es a los criterios de competitividad a quienes corresponde legitimar o calificar como irrelevantes los contenidos del proceso de desarrollo humano y social¹⁰.

Podemos coincidir o no con posturas como las que describimos en los párrafos precedentes. Pero es difícil no admitir que, aunque técnicamente la globalización no es en sí misma buena ni mala, sus efectos no se distribuyen de modo homogéneo en todos los Estados, ni en el interior de sus sociedades. De ahí su costado “paradojal” pues, producto de su dinámica, ha contribuido a la ampliación de las brechas existentes en materia de bienestar, tanto entre Estados ricos y pobres como en el seno de los países de ambos grupos. En este sentido, se ha empleado recurrentemente el simbolismo del *Muro*, en alusión a la valla que dividía Berlín en épocas del bipolarismo, para asegurar que todavía existen numerosos muros socioeconómicos inter e intraestatales que dividen a los individuos.

⁸ RAMONET, Ignacio: “Régimes globalitaires”, *Le Monde Diplomatique* janvier 1997, p. 1

⁹ RAMONET, Ignacio: “La Chispa Francesa”, *El País* 10 de diciembre de 1995

¹⁰ GRUPO DE LISBOA: *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la Aldea Global*, UNQui/Sudamericana, Buenos Aires 1996, pp. 16 y 153

Como ya se anticipamos, 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 mundiales¹¹, 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.

En el caso de los Estados desarrollados cobra particular relevancia la incorporación masiva de tecnología a los procesos productivos, con un doble impacto en la mano de obra: en términos cuantitativos generales tiende a reducir su demanda, producto de la automatización; cualitativamente, exige crecientes niveles de formación y preparación, que no suelen ser satisfechos por el grueso de la población económicamente activa. Como resultado de la existencia de menores puestos de trabajo, necesitados de recursos humanos dotados de importante capacitación, aumentan los fenómenos del desempleo/subempleo, que se transforman en estructurales, y la ampliación de las brechas salariales.

En los últimos tiempos, este efecto viene generando fuertes críticas en esos países, tanto desde posturas ideológicas asimilables al neomarxismo como desde otras más afines al sistema capitalista; Robert Castel y Jeremy Rifkin son figuras representativas de estas posiciones.

El primero de ellos asegura que, desde mediados de los años `80, se asiste a la imposición de un *totalitarismo liberal* que aplica al sistema productivo avances tecnológicos en forma constante, lo que hace perdurar una estructura social signada por la desigualdad. Pueden retenerse de este autor dos interesantes apreciaciones: la primera, que como resultado de la nueva situación planteada desde mediados del referido decenio el significado del valor *trabajo* ha dejado de ser un forma de explotación para constituirse en un factor de integración social, dada su escasez; la restante, que en las sociedades desarrolladas emerge un nuevo sector social, el de los *normales inútiles*, integrado por individuos calificados y en muchos casos poseedores de formación universitaria, sin posibilidades de insertarse (o reinsertarse) de manera eficiente en el mercado laboral¹².

De acuerdo a las estimaciones de Rifkin hacia el año 2020 el operario fabril tradicional (lo que muchos analistas en la materia han llamado “*cuello azul*”) habrá sido prácticamente desplazado por el empleo intensivo en tecnología; aquellos operarios que retengan sus puestos deberán contar con un alto grado de instrucción y serán numéricamente inferiores a los actuales. Según este investigador, en la fecha mencionada el empleo fabril en los

¹¹ GRONDONA, Mariano: *El Mundo en Clave*, Planeta, Buenos Aires 1996, pp. 23-26

¹² CASTEL, Robert: *La Metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires 1997

Estados desarrollados rondará el 2,5 %, contra aproximadamente el 17 % de la actualidad y un promedio del 33 % registrado en los años `60. Rifkin no percibe que esta sustitución de mano de obra por procesos productivos automatizados a través de la tecnología vaya a detenerse por sí misma, toda vez que el objetivo primario de las empresas transnacionales es el incremento de su productividad¹³.

Un conocido estratega se ha referido a estas conductas empresariales empleando el neologismo *turbocapitalismo*, que no debe entenderse como un sinónimo de la globalización, sino como un fenómeno que la excede para abarcar, además de tal globalización, la tendencia hacia la retirada del Estado de la economía y hacia la mencionada penetración de los aparatos económicos por la TI. Extrapolando esta situación al conjunto de los Estados desarrollados, Luttwak concluye sombríamente que, a todos los efectos, en esos países la incorporación masiva de tecnología a los procesos productivos ha transformado a ocho de cada diez personas en edad laboral en *material descartable* (la literatura anglosajona se refiere a esta figura como "hire and fire employees", o "empleados de usar y tirar")¹⁴.

Comparativamente, el panorama que presentan Estados con grados de desarrollo inferiores es aún menos alentador. Los efectos que suelen padecer numerosos países escasamente desarrollados (más de la mitad de los Estados existentes) incluyen abultadas transferencias de divisas al exterior en concepto de pago por deudas ante acreedores foráneos; una creciente pérdida de competitividad en los mercados internacionales por falta de acceso o incapacidad de empleo de tecnología de vanguardia; desindustrialización y obsolescencia de su aparato productivo por efecto de la desinversión, causada por el escaso atractivo que ofrece el mercado local y por las razones antes consignadas, que retroalimentan negativamente este último cuadro.

Paralelamente, estos Estados de limitado desarrollo ven reducidos en cantidad y tamaño sus mercados externos de colocación de producción, sea por las prácticas proteccionistas imperantes a nivel internacional, o por la sustitución de importaciones primarias que se logra en los países más avanzados a partir del empleo intensivo de tecnología.

A punto tal estos Estados pueden verse perjudicados por las nuevas reglas de juego que plantea la globalización de raíz tecnológica, que sus horizontes pueden plantearse en términos de una virtual exclusión de los circuitos productivos, comerciales y financieros mundiales. El ya mencionado Grupo de Lisboa ha acuñado un neologismo por demás elocuente para este escenario: el "*desasimiento*", entendiéndolo como tal a la situación en la que determinados Estados y regiones aflojan su conexión con las economías más desarrolladas y dinámicas, moviéndose en una dirección opuesta al avance e integración que se registra entre ellas¹⁵.

¹³ RIFKIN, Jeremy: *El Trabajo, ¿una especie en extinción?*, conferencia pronunciada en la Fundación del Viso, Buenos Aires 3 de junio de 1997

¹⁴ LUTTWAK, Edward: "¿Un mundo sin empleos?", *Archivos del Presente* N° 6, 1996, pp. 13-25

¹⁵ GRUPO DE LISBOA, *op.cit.*, p. 120

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 traducía en un control indirecto sobre sus estructuras económicas internas¹⁶.

Un ejemplo paradigmático de esta perspectiva es la encíclica *Populorum Progressio* del 26 de marzo de 1967, en la cual la Iglesia materializó el compromiso autoasumido en el Concilio Vaticano II de enfocar su atención en aquellos pueblos que se esforzaban por desarrollarse y elevar su nivel de vida. Al hablar del desarrollo integral del hombre, *Populorum Progressio* alertó que una gran porción de la Humanidad no podía materializar su aspiración de vivir en condiciones dignas de salario, salud, educación, vivienda, etc. Agregó también que la persistencia o agravamiento de esta situación entrañaba el riesgo de inestabilidades políticas y otras manifestaciones polemológicas, basadas en el rechazo a las malas condiciones de vida.

Así, la encíclica sostuvo que el combate a la miseria y la lucha por el desarrollo no sólo equivalían a la promoción de un mayor bienestar material y espiritual, sino también a la promoción de la paz. En palabras de Pablo VI, la paz no es sólo ausencia de guerra, sino vigencia de un orden justo, por lo cual "*el desarrollo es el nuevo nombre de la paz*"¹⁷.

En el campo internacional, a lo largo de las casi cuatro décadas que siguieron a la emisión de ese documento eclesástico, 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

¹⁶ MERLE, Marcel: *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Alianza, Madrid 1991, pp. 528-529

¹⁷ *Populorum Progressio. Carta encíclica de SS Pablo VI sobre el desarrollo de los pueblos*, Ediciones Paulinas, Buenos Aires 1967

ausencia o finalización de toda forma de violencia, antes que como la mera ausencia de guerra¹⁸.

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 social¹⁹. 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 colectiva²⁰.

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 -con Claus 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.

Numerosos intelectuales y pensadores políticos contemporáneos adhieren a esta tesitura, siendo ejemplos palmarios los casos de Alain Touraine, Rocco Buttiglione y Jean Paul Fitoussi. El primero de ellos considera falso y peligroso reducir la democracia a la existencia de un "*mercado político abierto*"; es decir, a la mera vigencia de un sistema pluripartidario. Para este sociólogo, director del Instituto de Estudios Superiores de París, la democracia va más allá de un mercado político abierto para alcanzar la preocupación del

¹⁸ 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 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

¹⁹ WALDMANN, Peter: "Anomia social y violencia", en Alan Rouquié (comp.): *Argentina, hoy*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires 1982, pp. 206-248

²⁰ 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

Estado por la cohesión, bienestar y estabilidad sociales, cualidades sin las cuales la ciudadanía es una palabra vacía de contenido.

En la medida en que esto no acontece, la democracia corre riesgo de debilitarse a causa de la disociación entre un gobierno preocupado por las cuestiones macroeconómicas y una ciudadanía que se siente abandonada por el mencionado actor. Entre el Estado y la ciudadanía se genera así una suerte de vacío, un "*vaciamiento del espacio público*" en palabras de Touraine, donde no existe debate sobre los principales conflictos que aquejan a la Sociedad²¹.

Rocco Buttiglione, filósofo y sociólogo italiano, militante de la Democracia Cristiana de su país, alerta sobre el significado que se le otorga al concepto "mercadería". En su visión, la función del mercado es operar como un sistema de intercambio de mercaderías, del cual sólo participan quienes tienen algo para intercambiar. Por el contrario, el mercado no debe transformarse en sistema de intercambio social, puesto que el individuo no es una "*mercadería*", por lo tanto su dignidad (innata e irrenunciable) no debe estar condicionada a los mecanismos de mercado. En la medida en que se someta a la regulación del mercado un conjunto de interacciones sociales que no corresponden a su esfera de acción, éstas se desnaturalizan y afectan el derecho del individuo a reafirmar su dignidad. Afectan además la integración de la Sociedad, desde el momento en que todo individuo también es una parte de la comunidad²².

La línea argumental iniciada por Buttiglione es culminada por Fitoussi. Si el primero nos dice que el individuo no es una mercadería, el segundo nos recuerda que en una democracia, la economía de mercado puede distorsionarse hasta tornarse en una "*democracia de mercado*": la sustitución del principio democrático, según el cual cada individuo cuenta por igual, por el principio del mercado que jerarquiza al individuo según su poder económico. En el pensamiento de este intelectual galo, el debilitamiento del sistema democrático no se circunscribe a la alteración de su esencia original, bajo influencia de las leyes de mercado. El debilitamiento es mucho más concreto, y se registra en las perspectivas que sobre su futuro tiene una Sociedad donde se *mercantiliza* la democracia.

Fitoussi remarca que el fenómeno del desempleo, que suele acompañar a los mercados inmersos en la lógica de la globalización de raíz tecnológica, no sólo precariza a los sectores sociales más bajos, a la sazón los menos adaptados tecnológica y educativamente para preservar su inserción en el mercado laboral. Este efecto derrama en los sectores medios, tradicional símbolo de la existencia de *movilidad social ascendente* en una Sociedad. En la medida en que el principio de movilidad social ascendente no sólo caduca, sino incluso se revierte en *movilidad social descendente*, importantes sectores sociales

²¹ 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, pp. 8-9

²² 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.

medios pierde su confianza y fe en el futuro (lo que Edgard Morin ha llamado "*la muerte del mito del progreso*").

¿Cuál es la consecuencia de la pérdida de la confianza y fe en el futuro? Para Fitoussi, un abanico de opciones posibles que fluctúan desde el dogmatismo más absoluto hasta nuevas formas de totalitarismo²³.

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 abierto²⁴. Esta es la segunda manifestación de los efectos negativos que genera en el plano político la mencionada ampliación.

Walter Laqueur ha calificado a estos regímenes autoritarios, que él considera en lento pero constante crecimiento a nivel mundial, como "*post-fascistas*", en función de su coincidencia con el fascismo tradicional en una serie de elementos: rechazo a los procesos de modernización en el sentido occidental del término, o sea como instalación plena de un modelo política y económicamente liberal; fuerte sostén político de las clases bajas, principales "perdedoras" de la aplicación irrestricta de mecanismos de mercado; ausencia de una doctrina económica clara, pese a su oposición a la aplicación irrestricta de mecanismos de mercado; finalmente, eventual empleo de la violencia para imponer sus posturas²⁵.

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 *governabilidad*, 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 *ingovernabilidad*, no hay forma de ejercer el poder político ni de controlar los acontecimientos²⁶.

²³ Conceptos vertidos en 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), pp. 11-28

²⁴ 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.

²⁵ LAQUEUR, Walter: "The Second Coming of Fascism", *CSIS Watch* N° 156, May 7, 1996. El autor desarrolla estos conceptos en LAQUEUR, Walter: *Fascism: Past, Present, Future*. Oxford University Press, Oxford 1996

²⁶ ARBÓS, Xabier & GINER, Salvador: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada*

En los últimos tiempos, se han elaborado conceptualizaciones más complejas y abarcativas de la *governabilidad*, entendiendo que no es un atributo del Estado, sino de la sociedad, y que su vínculo con la democracia es indisociable. En esta línea (y 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"*²⁷.

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 exterior²⁸.

La situación en América Latina

En la región latinoamericana la vinculación entre cuestiones socioeconómicas y 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

mundial, Siglo Veintiuno Editores, Madrid 1996

²⁷ TOMASSINI, Luciano: "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina", en Carrillo Flórez, *op.cit.*, pp. 45-78

²⁸ 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

violencia") operar como interfase entre la violencia estructural y la violencia política, legitimando a esta última²⁹.

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 globalización³⁰.

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 %³¹.

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 básicas³².

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.

²⁹ 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.

³⁰ CASTAÑEDA, Jorge: *La Utopía desarmada*. Ariel, Buenos Aires 1993, p.8

³¹ 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

³² CEPAL: *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003*. CEPAL, Santiago de Chile 2004 (www.eclac.cl/estadisticas)

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" ³³.

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 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 bienestar³⁴.

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*" ³⁵.

³³ 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

³⁴ *Ibidem*, pp. 137-153, en especial Tabla 46

³⁵ Corporación Latinobarómetro: *Informe-Resumen Latinobarómetro 2004: una década de mediciones*,

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*"³⁶.

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"*³⁷

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

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

³⁶ "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

³⁷ 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 1998, pp. 46 y 152

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 valores³⁸.

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 democrática³⁹.

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 gobernabilidad 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."*⁴⁰

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

³⁸ OEA: *Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo* (AG/DEC. 4 (XXIII-O/93))

³⁹ 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

⁴⁰ 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

“Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas”, para su presentación a la Asamblea General en su trigésimo cuarto período ordinario de sesiones⁴¹.

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; 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

⁴¹ OEA: *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*. AG/RES. 1960 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003

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 desarrollo⁴².

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-institucionales, 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 civil⁴³.

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 ambientales⁴⁴. 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

⁴² CUMBRE EXTRAORDINARIA DE LAS AMERICAS: *Declaración de Nuevo León*. Monterrey, enero de 2004. www.summit-americas.org/SpecialSummit/declaration_monterrey-eng.htm

⁴³ OEA: *Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas*. AG/RES. 2045 (XXXIV-O/04), 8 de junio de 2004

⁴⁴ 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)

extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, afectan la estabilidad democrática y la seguridad de los Estados⁴⁵.

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 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 extremas⁴⁶.

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.

⁴⁵ 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

⁴⁶ 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

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 calidad⁴⁷.

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. En este plano, la Unión Europea (UE) puede realizar una importante contribución a América Latina, ayuda ésta que podría institucionalizarse en el marco de las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno de América Latina, el Caribe y la UE.

La última edición de ese proceso de diálogo intercontinental, iniciado a mediados de 1999 en Río de Janeiro, tuvo lugar en mayo del 2004 en la ciudad mexicana de Guadalajara. Allí, las naciones europeas se comprometieron ante sus contrapartes a colaborar en el combate a la pobreza y la desigualdad social; en la mejora de la cohesión social; y en la coordinación de acciones en la materia, ante las instituciones financieras internacionales, el Sistema de la ONU y potenciales donantes de fondos para el desarrollo.

⁴⁷ 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