



FLACSO

Secretaría General

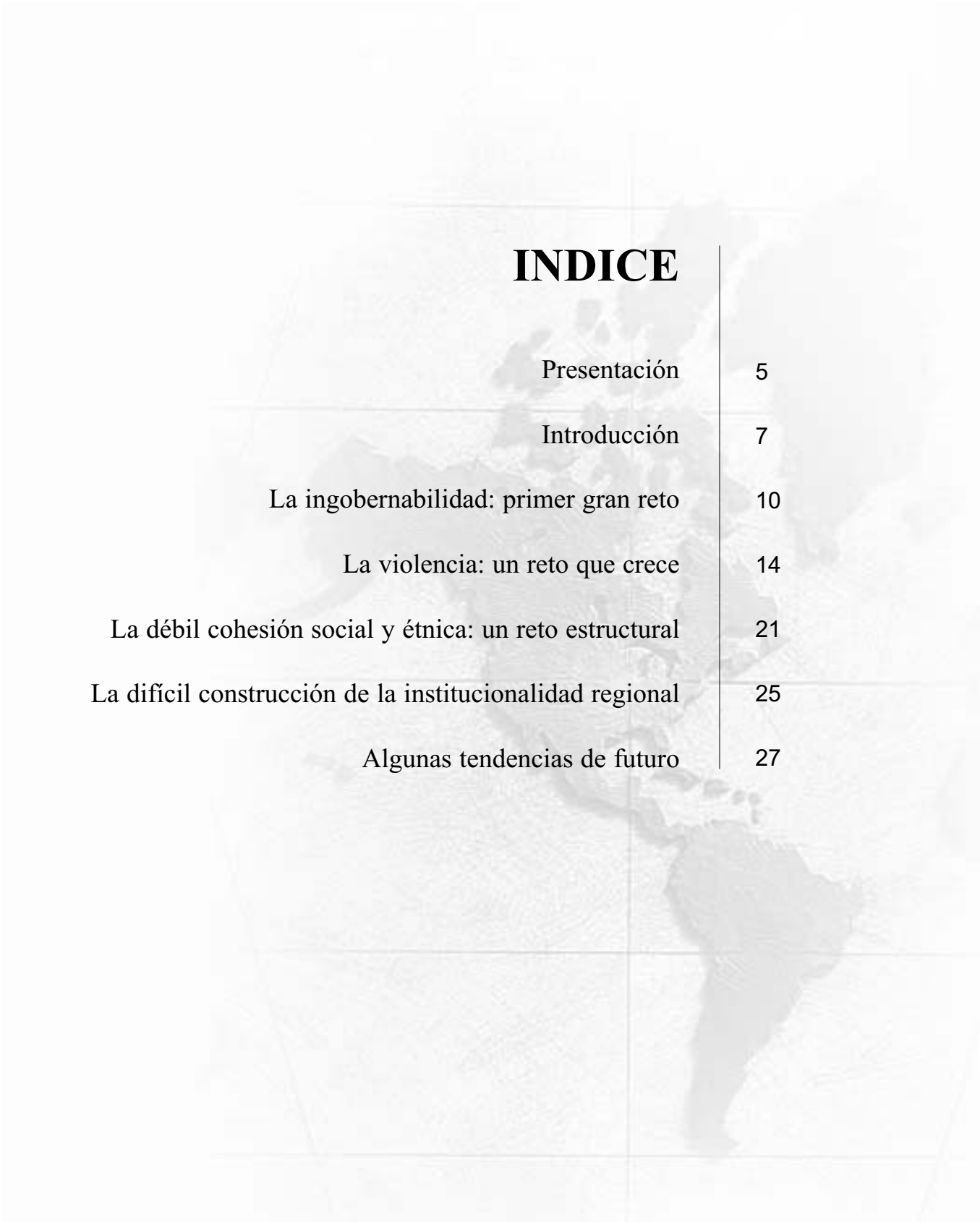
La gobernabilidad en América Latina:

Balance reciente y
las tendencias a futuro

Francisco Rojas Aravena
Secretario General

INFORME PRESENTADO AL CONSEJO SUPERIOR

San José de Costa Rica
Julio 28 de 2005



INDICE

Presentación	5
Introducción	7
La ingobernabilidad: primer gran reto	10
La violencia: un reto que crece	14
La débil cohesión social y étnica: un reto estructural	21
La difícil construcción de la institucionalidad regional	25
Algunas tendencias de futuro	27

PRESENTACIÓN

América Latina y el Caribe muestran importantes debilidades en la institucionalidad democrática. Las crisis político sociales y las tensiones por la captación de los recursos se ha manifestado con fuerza en el año 2004 y en el primer semestre del año 2005. La inestabilidad democrática en nuestra región se ha expresado con nitidez. No obstante lo anterior, en América Latina y el Caribe los procesos políticos sociales y económicos se manifiestan de manera muy heterogénea. La diversidad en los más diversos ámbitos caracteriza a América Latina. Lo anterior representa un reto muy importante a la hora de construir visiones y tendencias regionales.

El informe del Secretario General de la FLACSO. La gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y tendencias de futuro representa un esfuerzo académico y analítico por comprender y definir las principales tendencias que inciden sobre la gobernabilidad democrática en el conjunto de la región. Este informe es el resultado de una revisión de los principales aportes efectuados por las diez Unidades Académicas de la FLACSO; así como de los principales reportes anuales de los organismos internacionales que analizan la región¹. Este informe pretende mostrar algunas particularidades subregionales, en la perspectiva de marcar las grandes tendencias que inciden en los derroteros políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad de la región. Es importante destacar que todos estos fenómenos se encuentran vinculados directamente a procesos globales. Más aún, los fenómenos ambientales y climáticos, que poseen un fuerte impacto en América Latina responden a tendencias planetarias, de las cuales todos los gobiernos y los seres humanos somos corresponsables en su deterioro o en la adopción de medidas que permitan corregir las graves tendencias negativas en este ámbito.

El tema de la institucionalidad democrática se constituyó en un eje central de los procesos políticos en la región. Generar las condiciones para la gobernabilidad democrática por medio del fortalecimiento del estado de derecho, del imperio de la ley, el desarrollo de prácticas democráticas y la resolución de los problemas de equidad, a través de la solución negociada de los conflictos se constituyen en una demanda impostergable en todos y cada uno de nuestros países. América Latina y el Caribe enfrenta retos de magnitud. En este informe se destacan siete tendencias que afectarán los desarrollos y procesos ligados a la gobernabilidad democrática, al crecimiento y desarrollo económico, a la equidad y a la diversidad cultural de América Latina y el Caribe.

*Gobernabilidad Democrática: balance reciente y las tendencias a futuro*², está organizado, en cuatro secciones: 1. la ingobernabilidad, que se ha constituido en el primero y principal reto

1 Se agradece de manera muy especial a los Coordinadores Regionales de la Secretaría General sus contribuciones a este documento.

2 Las ideas expuestas en el Informe del Secretario General de la FLACSO han sido desarrolladas por éste, de manera más extensa, en dos trabajos. El primero le fue solicitado por el Real Instituto El Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos, de España; titulado "Los grandes retos de la gobernabilidad democrática: violencia, exclusión y populismo" y el segundo le fue solicitado por la revista Nueva Sociedad, para su No. 198 dedicado a temas de seguridad, con un artículo titulado "Ingovernabilidad: Estados colapsados una amenaza en ciernes".

para la región. 2. La violencia se ha incrementado de manera significativa al interior de los estados. Es un desafío que crece. 3. Un reto estructural lo constituye la distribución del ingreso, la peor del mundo. 4. La difícil construcción institucional regional corresponde a un desafío permanente. La FLACSO por medio de sus investigaciones, sus programas de cooperación científica y técnica puede contribuir de manera importante tanto al diagnóstico de los grandes y graves problemas de la región, como al diseño y proposición de políticas para superarlos. También podrá incentivar la formación de personal calificado para atender las situaciones y procesos mencionados en este Informe y otros que afectan a los procesos de integración y el desarrollo regional.

La FLACSO, en sus casi cincuenta años de historia, ha desarrollado y contribuido de manera sustantiva al pensamiento social latinoamericano y caribeño. También ha impulsado proyectos tendientes a fortalecer el multilateralismo a nivel internacional; a avanzar en la integración latinoamericana y caribeña y a poner en marcha iniciativas dirigidas al logro del desarrollo efectivo y sostenible, de los países de la región. Todo ello en una perspectiva que coloca a la equidad, la solidaridad y la democracia como ejes valóricos centrales de su pensamiento y de su quehacer.

Transformar al sistema FLACSO en un espacio de interlocución permanente entre los actores más significativos de la vida política, académica y social de América Latina y el Caribe, constituye otro desafío que la organización deberá asumir y potenciar en el futuro cercano. Esta es una tarea que corresponde a las distintas unidades del Sistema, pero en ella debe cumplir un rol fundamental la Secretaría General. Ello es crítico para que la FLACSO aproveche al máximo y con un sentido de futuro su importante capacidad de convocatoria; capacidad que deberá ampliar y poner al servicio de las iniciativas requeridas para la resolución de los problemas que se señalan en este documento.

Cuando la FLACSO se define como un puente entre el mundo de las ideas y el de la política pública, ello significa que la institución como un todo debe estar dispuesta a convertirse en un espacio desde donde se realicen los grandes debates de la región. También significa que ese papel debe ser acompañado por una disposición equivalente de poner al servicio de la América, sus pueblos y gobiernos, de sus organismos multilaterales y de la sociedad civil, su capacidad técnica y su legitimidad institucional. Fomentar la cooperación en todos los ricos y complejos campos de las Ciencias Sociales, posibilitará cumplir de manera efectiva con la misión institucional de FLACSO en lo referido a su contribución al desarrollo y la integración de América Latina y el Caribe.

Este Informe del Secretario General posibilita profundizar este diálogo en términos renovados con los principales actores de la región y de fuera de ella. En definitiva, estamos transformando el repensar de América Latina en un instrumento de política pública para la región y, desde ella, al sistema internacional en su conjunto.

Francisco Delich.
Presidente Consejo Superior.
FLACSO

INTRODUCCIÓN

Para repensar América Latina (y el mundo)
es necesario cambiar la mirada.
Repensar es redescubrir la especificidad de una región,
de una cultura, de identidades y
prácticas sociales comunes a la diversidad de naciones que la conforman,
y también comunes a la civilización occidental y
diferentes de la práctica de esos fundamentos civilizatorios.
Repensar América Latina es repensar el planeta pero
desde su periferia, desde donde vivimos.
Francisco Delich³

La inestabilidad democrática en América Latina en 2004 y el primer semestre de 2005 ha sido muy alta. Tres presidentes renunciaron antes de concluir su mandato o fueron removidos por fuertes presiones sociales. Hubo recuperación económica después de un quinquenio perdido, pero paradójicamente la pobreza y la inequidad aumentaron. La violencia en las grandes ciudades se ha transformado en un desafío para los gobiernos democráticos. A estos hechos se une una creciente marginalización de América Latina en las prioridades internacionales de los grandes poderes globales. América Latina y el Caribe poseen una menor relevancia en la agenda global de la que tenían durante la Guerra Fría y antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre. En este contexto, la región sigue efectuando importantes esfuerzos por concertar un mínimo de políticas por medio de la integración regional y la búsqueda de un mayor peso en las negociaciones internacionales y en el sistema político internacional. En este marco debe ubicarse el esfuerzo de los países sudamericanos al constituir la Comunidad Sudamericana de Naciones, así como establecer una integración energética.

3 Francisco Delich, *Repensar América Latina*. Gedisa Editorial. Argentina, 2004.

Los principales retos de la región se expresan de manera fundamental en torno a la necesidad de fortalecer la gobernabilidad regional y nacional. Los avances en estas materias permitirán que la región continúe aportando a la estabilidad internacional, considerando que es una de las zonas de menor conflicto interestatal, de carácter militar tradicional y que a la vez se define como un área de paz, de bajo gasto militar y desde la cual no emergen amenazas que afecten el orden global. No obstante, América Latina es la región más violenta del mundo si se considera el índice de muertes violentas y la tasa de homicidios en comparación con otras áreas.

América Latina y el Caribe tienen plena conciencia que la resolución de sus principales problemas, dentro de los cuales tiene un lugar relevante la gobernabilidad democrática, solo será posible si se transita un camino de soluciones cooperativas. La cooperación es la opción preferida ante la magnitud de los problemas globales. “Nadie podrá moldear el mundo que viene, sino es a través de acuerdos y negociaciones. La complejidad del mundo que emerge es excesiva para manejarla de manera centralizada.”⁴ Esta perspectiva se opone a las visiones unilateralistas que adquirieron fuerza en el escenario post 11/septiembre y post invasión a Irak. El unilateralismo agrava los problemas y reduce las opciones y genera una tendencia a la militarización de los problemas –sociales, culturales y otros– con lo cual, lejos de solucionarlos los agrava.

“(…) Los principios republicanos perviven...y pueden (traer) consigo una sociedad –si no más democrática en sentido propio- relativamente más “civilizada” que la que tenemos”.

Carlos Strasser, Sede Académica FLACSO-Argentina, “Algunas precisiones (y perspectivas) sobre equidad, democracia y gobernabilidad a principios del Siglo XXI”, ponencia en la conferencia internacional “Crisis política, democracia, equidad y gobernabilidad”, República Dominicana, noviembre 2004.

Los países latinoamericanos y caribeños han reafirmado la importancia del multilateralismo en los distintos foros internacionales. Para países pequeños y con pocos recursos de poder el multilateralismo es una condición esencial para la paz internacional, el desarrollo sostenible y la democracia.⁵ En dos instancias que congregaron a los presidentes de la región y a los países iberoamericanos se reiteró la necesidad de búsqueda constante de un orden multilateral. La declaración de la XVIII Cumbre Presidencial del Grupo de Río señalaba: “Solamente el tratamiento multilateral de los problemas globales y de las amenazas a la paz... nos permitirán alcanzar la paz y el desarrollo con inclusión social... reconocemos la urgente necesidad de fortalecer el multilateralismo para la solución y tratamiento efectivo de los temas de la agenda global”⁶. En un sentido similar se pronunció la Cumbre Iberoamericana de Costa Rica, “Desde

4 Ricardo Lagos, Discurso ante Asamblea General ONU. 2004.

5 Ver discursos de los Presidentes Sudamericanos en Asamblea General de la ONU, New York 2004

6 Grupo de Río. XVIII Cumbre Presidencial. Declaración de Río de Janeiro.

nuestra perspectiva del mundo... solamente el tratamiento multilateral efectivo de los problemas y desafíos globales que enfrentamos nos permitirán formular y ejecutar una agenda para la promoción de la paz, la democracia y el desarrollo con inclusión social”⁷.

La democracia, su promoción, consolidación y defensa también constituyeron puntos relevantes en la agenda internacional y nacional de los países de la región. De particular importancia fue la reunión, celebrada en Chile, de los Cancilleres de la Comunidad de las Democracias y la declaración final del 30 de abril de 2005, titulada “*Cooperating for Democracy*”, que reafirmaba principios que orientan la acción de las democracias⁸.

En 2004 se presentaron dos informes sobre la calidad de la democracia y la gobernabilidad en la región: *Informe Regional Gobernabilidad en América Latina 2004*, de FLACSO-Chile⁹, que evalúa las principales amenazas a la gobernabilidad y las crisis que afectan a la región; y *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ejecutado por el Proyecto sobre Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), que valora la democracia no sólo desde la perspectiva del régimen electoral sino como una democracia de ciudadanos.¹⁰

Ambos informes coinciden y destacan la importancia de la democracia en el contexto latinoamericano y cómo ésta adquiere cada vez más significación desde el punto de vista de los factores internacionales y locales que buscan reforzarla. Sin embargo, estos análisis destacan las vulnerabilidades a la gobernabilidad democrática y a la propia democracia en la zona. La democracia es frágil y, por ello, las vulnerabilidades que enfrenta se constituyen en grandes desafíos; la región enfrenta retos de magnitud, como la ingobernabilidad, la violencia, la falta de cohesión social, étnica, y la fragilidad institucional. A esto se agrega la menor relevancia de la región para las potencias, mas allá de mantener el carácter profundamente monopolar. El apoyo a la democracia muestra grandes contrastes entre los diversos países, lo que evidencia la heterogeneidad latinoamericana. El número de personas que apoyarían a un gobierno no democrático si éste les resolviera sus problemas económicos y sociales ha aumentado. En opinión del Director de PRODDAL, Dante Caputo, “en América Latina existe un malestar *en* la democracia, aunque no necesariamente *con* la democracia”¹¹. Los desafíos que enfrenta la región son tan significativos como los que se debieron afrontar en el momento inicial de las transiciones. Las soluciones no son fáciles y demandarán un gran esfuerzo para consolidar sociedades democráticas.

La gobernabilidad depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales:

- “El fortalecimiento político-institucional democrático: la capacidad de un Estado legítimamente establecido de atender las demandas sociales en el marco del Estado de derecho, con el fin de asegurar el permanente mejoramiento de la calidad de la democracia;

7 Cumbre Iberoamericana, Declaración de San José, XIV Cumbre Iberoamericana. Noviembre 2004.

8 www.cdemo.cl

9 www.flacso.cl

10 www.pnud.org.pe/Pdfs/NP/NP-%20%PRODDAL%202.pdf

11 *Ibid*

el control efectivo del territorio; el monopolio en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza y la capacidad de las autoridades para formular e implementar políticas eficaces en diversos ámbitos. Ello garantizando el pleno respeto de todos los derechos humanos en un contexto de diálogo positivo con las organizaciones y representantes de la sociedad civil. Una adecuada institucionalidad también garantiza el balance de poder entre los poderes del Estado.

- “El desarrollo socio-económico y la integración social: la generación de políticas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población. Este objetivo debe ser alcanzado por medio de una estrategia que, sin desatender la aplicación de medidas focalizadas, que neutralicen los focos de máxima exclusión y extrema pobreza también sean capaces de poner en marcha procesos de mediano plazo fundados en políticas integrales en materia educativa, de salud pública y de vivienda; dirigidas a la construcción de una sociedad de oportunidades crecientes para el mayor número. Estas políticas producen un doble impacto virtuoso, por un lado aumentan la integración social y por el otro posibilitan un mejor manejo de la conflictividad y la resolución de conflictos.
- “La promoción de un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos. Lo anterior implica el fortalecimiento de los regímenes internacionales construidos sobre la base del multilateralismo cooperativo, y la preeminencia del Derecho Internacional. En este contexto será posible diseñar los bienes públicos globales y regionales.

La ingobernabilidad: primer gran reto

Las crisis recurrentes de América Latina muestran las deficiencias en cada uno de los tres ámbitos mencionados, sin embargo la ingobernabilidad se constituye en el factor que erosiona la democracia, profundiza las diferencias económicas sociales, contribuye a la discriminación de diversos sectores e incluso pone en peligro la convivencia con los países vecinos. Con democracias frágiles, poco institucionalizadas y con peligros crecientes de colapsos institucionales, se genera un cuadro de incertidumbre que dificulta el establecimiento de políticas de Estado y el desarrollo de condiciones que garanticen la estabilidad y el estado de derecho.

Si se considera solamente la variable referida al cumplimiento del mandato, nueve presidentes, han debido renunciar o han sido destituidos. A ellos se agrega el intento de golpe de estado en Venezuela.

El populismo, entendido como una respuesta política de carácter totalizante desarrollada especialmente durante procesos de transición y movilización social y política, es un gran detonador de inestabilidad. Sobre la base de las inequidades estructurales, el populismo busca afianzarse con un discurso y con políticas, que cuando está en el poder, por las prebendas que otorga, acentúan la inequidad, no resuelven las situaciones de pobreza y propician un sistema de participación irregular, cuya expresión principal es el clientelismo, que aumenta la crisis de representatividad de las instituciones democráticas y genera espacios en los cuales se manifiesta la corrupción. En definitiva ahondan los problemas, limitan la expresión democrática, el desarrollo de la ciudadanía y el ejercicio al goce de bienes públicos básicos.

Los *clivajes* diferentes a los que configuran el continuo ideológico izquierda-derecha, tienen tanta importancia como éste. El factor regional por un lado, y el peso significativo de opciones populistas; por otro, obligan a desplegar un conjunto de reflexiones que se alejan de la perspectiva mencionada y dirigen la tensión a otras dimensiones. (...) Débil institucionalización, constante cambio de las reglas, dispersión, fragmentación atomización, inestabilidad y volatilidad y poca representación. (...) Como resultado de este proceso reiterativo de cambios se ha configurado una *institucionalidad incoherente*. Por lo general las reformas no han obedecido a objetivos claros y de conjunto sino a intereses de sectores particulares y a las presiones coyunturales.

Simón Pachano, "El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002." Trabajo presentado en el Seminario *Situación actual de los partidos políticos en la región andina*. IDEA Internacional y Transparencia, Lima mayo 2004.

Crisis Político-Institucional en América Latina 1995-2005 Destitución y Renuncias de Presidentes

País/Año	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
Argentina											
Belice											
Bolivia											
Brasil											
Chile											
Colombia											
Costa Rica											
Cuba											
Ecuador											
El Salvador											
Guatemala											
Haití											
Honduras											
México											
Nicaragua											
Panamá											
Paraguay											
Perú											
Surinam											
Uruguay											
Venezuela								▲ ▲			

Fuente: FLACSO-Secretaría General

- Nueve Presidentes han renunciado o dejado el poder antes de completar su mandato.
- ▲▲ Un intento de golpe de estado falló en Venezuela. El Presidente Chávez reasumió al poder en Venezuela, en el 2002, 48 horas después.

Reforzar el estado de derecho y efectivizar el imperio de la ley son dos cuestiones esenciales para iniciar el camino de superación de la crisis de gobernabilidad. Esto significa que es necesario adoptar en todos los países de la región una serie de reformas con el fin de mejorar la calidad de la democracia¹².

La tensión entre equidad y política monetaria responsable y viceversa: La aplicación de reformas de segunda y tercera aplicación y de ideas de reformar algunas reformas, constituye un panorama apenas cohesionado de instrumentos y metas de aplicación rápida y práctica.(...) El camino escogido...está demarcado por la implementación de políticas públicas eficientes, destinadas a satisfacer las demandas de una equidad sujeta a la observancia financiera prudencial, i.e. la eliminación progresiva y sostenida del déficit fiscal y la búsqueda a corto plazo del superávit fiscal.

Dante Avaro, Sede Académica México, “¿Un atajo al Paraíso” Un análisis de la construcción epistemológica del modelo “bietápico” de las reformas estructurales, en Perfiles Latinoamericanos, n° 25, diciembre 2004

Entre estas reformas están las ligadas a la inclusión social y política de sectores marginados; el desarrollo de medidas que posibiliten un mejoramiento en la representación de la política - particularmente de las mujeres, que es muy baja- y ampliar los mecanismos de control y balance de los poderes. En este marco las capacidades de la sociedad civil deben ser reforzadas.

“El objetivo del empoderamiento no es construir una sociedad de “mujeres poderosas” pero aisladas, sino más bien contribuir a la construcción de un nuevo orden científico y cultural, socialmente justo y políticamente democrático en un sentido más amplio e incluyente”.

Adriana Vallejos, Siklvia Yannoulas, Zulma Lenarduzzi, Sede Académica FLACSO-Brasil, “Lineamientos epistemológicos”, Noviembre 2003.

Escaños en el Congreso ganados por Mujeres, 1990-2003

País	Mediados de la década de 1990		Última elección	
	Año	% mujeres	Año	% mujeres
Argentina	1995	21,8	2003	34,1
Bolivia	1997	11,5	2002	18,5
Brasil	1994	7,0	2002	8,6
Chile	1997	10,8	2001	12,5
Colombia	1994	10,8	2002	12,0
Costa Rica	1994	14,0	2002	35,1
Ecuador	1994	4,5	2002	16,0
El Salvador	1994	10,7	2003	10,7
Guatemala	1994	7,5	2003	8,2
Honduras	1997	9,4	2001	5,5
México	1994	14,2	2003	22,6
Nicaragua	1996	9,7	2001	20,7
Panamá	1994	8,3	1999	9,9
Paraguay	1993	2,5	2003	8,8
Perú	1995	10,0	2001	17,5
República Dominicana	1994	11,7	2002	17,3
Uruguay	1994	7,1	1999	12,1
Venezuela	1993	5,9	2000	9,7
América Latina		9,9		15,5

Los datos corresponden al resultado de la elección del año mencionado y pueden variar entre elecciones.

- (*) Los datos para la región son el promedio de todos los países.
Fuente: IPU 1995, 2003.

El principal instrumento para afianzar los sistemas políticos democráticos es la Carta Democrática de las Américas, que tiene como fin proteger a los sistemas democráticos. Hasta la fecha, las capacidades internacionales para transformar la Carta Democrática en un régimen internacional efectivo y eficiente han sido limitadas. En la medida en que los países de la región no sean capaces de transformar la Carta en un bien público internacional reconocido y con capacidades efectivas de acción, no cumplirá plenamente su función. Definir a la Carta Democrática Interamericana como un bien público regional significa que todos somos corresponsables de garantizar la defensa de la democracia y las condiciones para que ésta pueda desarrollarse en América Latina. La Asamblea General de la OEA 2005, aprobó una resolución destinada a darle fuerza e instrumentos operativos a la Carta. La puesta en práctica de estos nuevos mecanismos – aun débiles – posibilitará avanzar en “el propósito de que este sea un Hemisferio de naciones democráticas, estables y prósperas”¹³.

13 OEA/ Asamblea General, “Declaración de la Florida”. 7de junio 2005.

Ello es especialmente cierto en lo que se refiere a las elecciones que constituyen un punto medular y básico en todo sistema político democrático. En América Latina, las elecciones, en general, poseen un bajo nivel de irregularidades en los procesos electorales. No obstante, muchos sistemas políticos aún poseen normas legales y electorales o usos culturales que limitan o restringen la representación o las capacidades de quienes buscan acceder al poder¹⁴. Entre estos cabe destacar el sistema binominal, la manipulación de los distritos electorales, la exclusión de las mujeres y de los indígenas en puestos de elección popular y las formas poco transparentes de financiamiento de las campañas electorales.

Los liderazgos de la región cambiarán en el próximo año y medio, como resultado de procesos electorales presidenciales en 11 países. En el segundo semestre del 2005 en Haití, Honduras, Bolivia y Chile. En el 2006, en Costa Rica, Perú y Colombia en el primer semestre; y en el segundo en México, Brasil, Ecuador y Nicaragua.

La violencia: un reto que crece

Si bien América Latina y el Caribe son una zona de paz internacional, constituyen una región violenta en los conflictos domésticos. Los conflictos interestatales de carácter militar aparecen con una muy baja probabilidad de expresión. A ello se une que ésta es una región con un gasto militar reducido. No obstante, se entrecruzan redes criminales que distribuyen armas que causan más muertes que los conflictos militares tradicionales.

En el actual contexto internacional se expresan con fuerza nuevos fenómenos, o bien de antigua data bajo nuevas formas, que han cambiado el carácter y su peso en el sistema global. Uno de estos fenómenos es el terrorismo de alcance global. Sin embargo, junto a éste se expresan otros de mayor gravitación para la mayoría de los Estados latinoamericanos como es el crimen organizado. La inseguridad estatal ya no depende de la “anarquía” en el sistema global, sino que se encuentra más ligada a las debilidades que estas nuevas fuerzas y conflictos producen en los Estados y en las dificultades que los países de la región encuentran para enfrentar los nuevos retos. Los actores no estatales ilegales poseen capacidad para constituirse en amenazas efectivas. La debilidad del Estado es una condición de inseguridad que le afecta tanto a él mismo como a su población. Pero va más allá. La inseguridad en un Estado se expande a los vecinos al fluir más allá de las fronteras. De allí la preocupación creciente sobre los “espacios sin ley”. La seguridad es interdependiente y posee un carácter multidimensional, como se expresó en la Conferencia sobre Seguridad en las Américas, de la OEA¹⁵.

En América Latina las percepciones de amenaza varían de región a región tanto en la intensidad como en la prioridad que se le asigna. El narcotráfico aparece como primera prioridad en todas las subregiones. También el terrorismo está en un lugar prioritario, aunque ello dice más de la relación con la política de EEUU que con amenazas concretas y efectivas en este terreno.

14 PNUD; Flacso –Chile, *obcit*

15 OEA, Declaración sobre Seguridad en las Américas. México DF, octubre 2003.

Hasta el momento no se ha detectado la presencia del terrorismo de alcance global en la región. En el caso del Mercosur y Centroamérica el crimen organizado aparece en las cuatro primeras prioridades como se expresa en el siguiente cuadro:

Percepciones de amenazas priorizadas por subregión

Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Medio ambiente y desastres naturales	Pobreza y carencias sociales
Crimen organizado	Guerrillas y grupos subversivos	Crimen organizado	Medio ambiente y desastres naturales
Medio ambiente y desastres naturales	Tráfico de armas	Pobreza y carencias sociales	Tráfico de armas
Pobreza y carencias sociales	Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado
Guerrillas y grupos subversivos	Medio ambiente y desastres naturales	Guerrillas y grupos subversivos	

Fuente: Cuadro de Francisco Rojas Aravena, en Oswaldo Jarrín, *Memorias del Seminario Enfoques Sub-regionales de la seguridad hemisférica*, FLACSO, noviembre 2004.

Los Estados desarrollan una guerra continua contra el crimen organizado internacional y sus múltiples manifestaciones. Las principales son el tráfico de drogas, armas, personas, dinero y los más amplios aspectos que rigen la propiedad intelectual, como lo destacó Moisés Naim¹⁶. Esta forma de enfrentamiento corresponde a lo que se denominan las “nuevas guerras”, que “implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra (normalmente definida como la violencia por motivos políticos entre estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados) y violaciones a gran escala de los derechos humanos (la violencia contra personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados políticamente)”¹⁷. Las nuevas guerras se vinculan a la erosión del Estado, a la aparición de Estados colapsados que en lo esencial han perdido el monopolio de la violencia. Es en estos casos donde los factores transnacionales adquieren una mayor gravitación. Mary Kaldor indica que las nuevas guerras son esencialmente guerras internas, para diferenciarlas de las guerras interestatales. No obstante, cree preferible una nueva terminología. Primero, porque son redes transfronterizas las que sostienen la guerra; segundo, porque involucran a un amplio abanico de actores internacionales y tercero porque se desarrollan en zonas de estados frágiles o fallidos. Las principales víctimas son los civiles y las violaciones a los derechos humanos se masifican.¹⁸

16 Moisés Naim. “The Five Wars of Globalization”, en Revista *Foreign Policy*, enero-febrero, 2003

17 Mary Kaldor. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*. Kriterion/TusQuets. Editores Madrid, 2001.

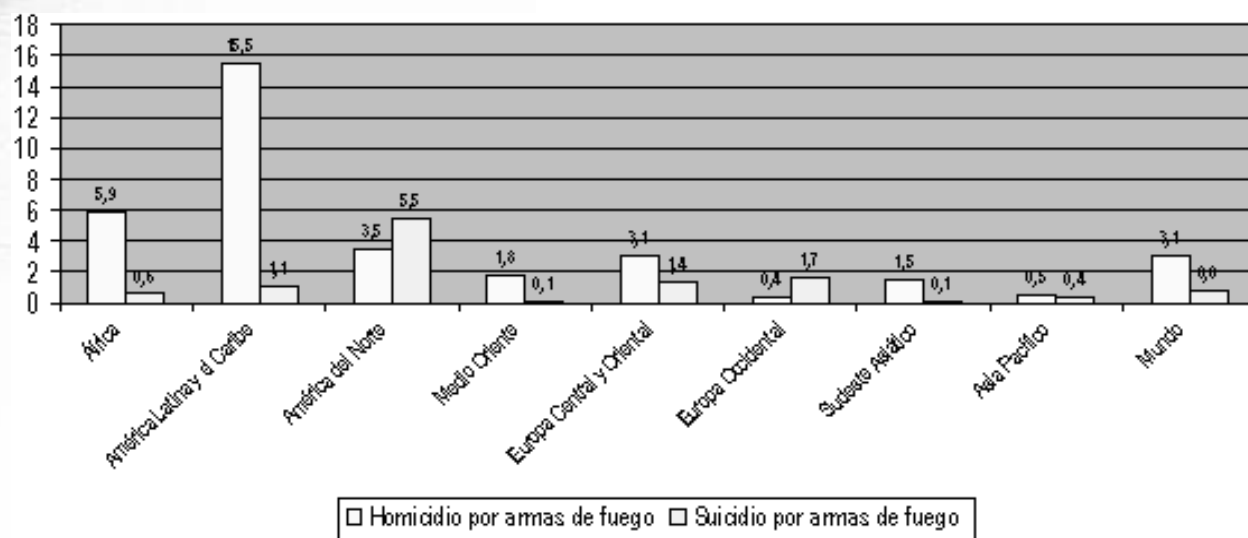
18 Mary Kaldor. “Has la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global” en Manuel Castells y Narcís Serra (eds). *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Kriterion/TusQuets. Editores Madrid, 2003. páginas 67 – 98.

“...El reino del ciudadano termina en la antesala de la economía. Él puede decidir con su voto quien gobierna, pero el centro de decisiones sobre la política y las medidas económicas a implementar se encuentra fuera del país. La democracia se convierte en un mecanismo para elegir a quién va a ejecutar las decisiones de un organismo transnacional. La política se vacía de poder”.

José Bell Lara y Delia Luisa López, Programa FLACSO-Cuba, “La cosecha del neoliberalismo en América Latina”, en El significado multidimensional del neoliberalismo, La Habana, 2002.

Un tema de particular importancia es el referido a las armas livianas. En el caso de muertes violentas ligadas a las armas livianas, la región ocupa el primer lugar en el mundo. Esto se expresa en una alta incidencia de la mortalidad por armas de fuego en homicidios que lo expresan los cuadros siguientes.

Muertes por armas pequeñas en regiones (por 100.000 habitantes)



Fuente: Small Arms Survey, 2004

Las bandas criminales se han beneficiado más que los Estados de la revolución en las comunicaciones y la globalización. Los problemas del Imperio de la Ley son similares en diferentes partes del mundo. En América Latina existe una fuerte percepción sobre la incapacidad de los Estados para hacer cumplir las leyes y esto afecta las bases de la gobernabilidad y de la estabilidad democrática.

De acuerdo al Latinobarómetro, una preocupación fundamental de los ciudadanos está vinculada a la incapacidad de los Estados para que las leyes se cumplan. En donde se considera que el Estado hace cumplir de manera más importante las leyes son países con menos actitudes autoritarias y con una mayor fuerza o tradición democrática. Los fundamentos de la incapacidad

Mortalidad causada por homicidio doloso, para el año más reciente disponible entre 1999 y 2000 (*Tasa por cien mil habitantes*)

País	Total
Colombia	80.4
El Salvador	50.5
Brasil	29.3
Venezuela	14.7
Paraguay	15.8
EEUU	6.5
Costa Rica	6.7
Chile	5.7
Japón	3.0
Australia	2.6
Suiza	1.9
Alemania	1.6
Noruega	1.4
España	1.2

Fuente: Situación de salud en las Américas. Indicadores básicos, OPS, 2004, Casas (2004), a partir de Observatorio de Desarrollo, UCR, e Informe Mundial sobre la Violencia OPS/OMS, 2003.

para hacer cumplir las leyes están radicados, por un lado, en la dificultad de ejercer un control territorial pleno, quedando zonas sin ley. Consecuentemente, en 16 países más de un 50% de los entrevistados señala que “un poco de mano dura del gobierno no viene mal”¹⁹.

Uno de los problemas más graves es la falta de conocimiento de los nuevos fenómenos y de sus efectos en los diferentes estados. Ello redundo en que los actores estatales están desarrollando políticas y estrategias con instrumentos ineficaces, sin coordinación internacional y en ausencia de acuerdos que generen las condiciones de una mayor soberanía –sobre la base de la cooperación- y una reducción de los “espacios sin ley” en donde no llega la acción del estado, el imperio del derecho. Esta situación es particularmente grave en América Latina si consideramos su alta inestabilidad, esta es una de las regiones en donde existe el peligro de desarrollo de “estados fallidos”²⁰, estados sin capacidad para potenciar el imperio de la ley. Su debilidad se manifiesta en una incapacidad para resolver problemas básicos de la sociedad y las personas. Se pierde el monopolio de la fuerza y con ello la erosión de las capacidades es creciente. Se pierde el monopolio del ejercicio del monopolio de la fuerza legítima.

En democracia los espacios "sin ley" deben ser cubiertos por el Estado de Derecho. Esta es la única forma de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos y evitar la militarización de las respuestas del estado. La responsabilidad principal del estado democrático es la

19 Latinobarómetro. “Informe - Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones”. Agosto 2004. www.latinobarometro.org.

20 Robert I. Rotenberg, *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Brookings Institution Press, Washington DC, 2003.

provisión y defensa de los bienes materiales y espirituales de los habitantes, por lo que el uso legítimo de la fuerza, potestad del estado democrático, siempre debe estar en subordinado a esa obligación superior.

"La promoción de los Derechos Humanos y la potenciación de los pobres (se alcanza) a través de la gobernabilidad democrática. En un gran número de países, los pobres, las minorías étnicas, las mujeres y otros grupos siguen careciendo de acceso a los servicios públicos y a las oportunidades privadas y esta situación se mantendrá cuando el crecimiento inicie su despegue. Las instituciones políticas deben permitir que los pobres participen en las decisiones que afectan a sus vidas y protegerlos de las decisiones arbitrarias e irresponsables de los gobiernos y otras fuerzas".

PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano, Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza (2003).

El ejercicio del control territorial es responsabilidad nacional²¹. El tráfico de personas es una de las áreas en donde el crimen organizado se ha desarrollado con fuerza en la región. La acción del crimen organizado genera una fuerte desafección de la política, de sus partidos y en definitiva del gobierno.

La trata de personas es un delito transnacional con repercusiones transnacionales. Por ello, es fundamental alentar la cooperación entre gobiernos y homogenizar las legislaciones pertinentes para facilitar empeños efectivos de enjuiciamiento y protección.

Eddy Tejeda, "Crímenes y delitos contra la persona humana, derechos del niño y migraciones contemporáneas". Flacso-República Dominicana. 2004.

Un fenómeno de especial significación para toda la región es el tema de la violencia como forma de identidad especialmente entre los jóvenes. El fenómeno de las *maras* en la región mesoamericana debe ser estudiado con detenimiento. La militarización de los fenómenos sociales genera grandes riesgos y mayores vulnerabilidades que las que se busca corregir²².

21 VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Declaración. Nov. 2004. Quito. Ec. Punto 6.

22 Wim Savenije y María Antonieta Beltrán, "La utilidad de la violencia: construyendo identidades juveniles en situaciones de exclusión". Flacso-El Salvador, 2004. Original no publicado.

Para la ONU el crimen organizado es un tema de preocupación creciente. En el informe del Grupo de Alto Nivel que evaluó las amenazas y los desafíos de la seguridad internacional²³, dedicó toda la sección VII a la delincuencia organizada transnacional, destacando que los estados no han reaccionado con rapidez suficiente a esta amenaza y a la corrupción. Tres obstáculos impiden una respuesta eficaz: i) cooperación insuficiente entre los estados; ii) falta de coordinación entre los organismos internacionales; iii) incumplimiento por parte de muchos estados. También el informe del Secretario General de la ONU distribuido el 21 de marzo de 2005²⁴ dedica el capítulo III a “Libertad para vivir sin temor” y aborda el tema de la delincuencia organizada. El Secretario General insta a ratificar y aplicar las convenciones en esta materia y a buscar mayores recursos para la oficina de la ONU contra la droga y el delito cuyo papel es crucial en la supervisión de la aplicación de las convenciones.

América Latina y el Caribe han dado un paso importante al suscribir la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA). En la institucionalidad de la OEA se busca avanzar en la generación de un modelo referente al control de intermediarios de armas de fuego, sus partes y componentes. Los Estados latinoamericanos han realizado diversas exhortaciones para la adhesión y ratificación de esta Convención así como para que se avance en la legislación nacional en la materia. El control de las armas livianas, como hemos señalado, es un tema crucial para los países de la región.

La percepción de la corrupción generalizada recorre la región. La inseguridad imposibilita el desarrollo de bienes públicos esenciales y refuerza las dificultades de gobernabilidad y de combatir los problemas estructurales de los estados. Cuando se analizan los problemas de seguridad se destaca que la democracia es una condición indispensable para la estabilidad, la paz, la seguridad y el desarrollo y que la corrupción afecta con gran fuerza a las democracias y genera espacios para la acción del crimen transnacional. El siguiente cuadro ilustra la percepción sobre la corrupción en los países latinoamericanos.

23 ONU. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, desafíos y el cambio. 2 de diciembre de 2004. www.un.org/secureworld

24 ONU, “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario”. Quincuagésimo noveno período de sesiones. Temas 44 y 55, marzo 2005 New York.

Percepción de Corrupción en América Latina y el Caribe (2000 – 2004)

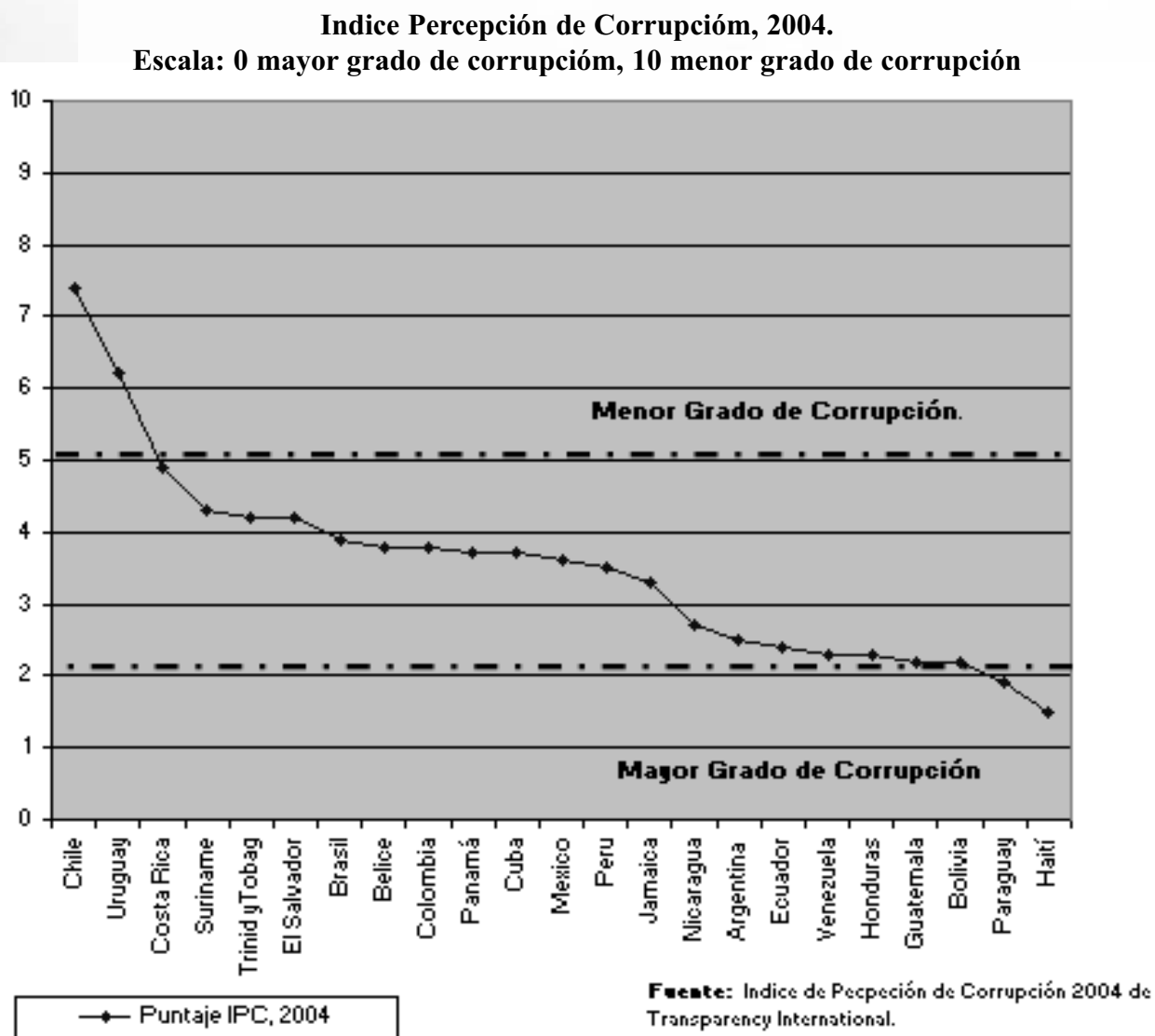
País-Año	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	3.5	3.5	2.8	2.5	2.5
Belice	▲	▲	▲	4.5	3.8
Bolivia	2.7	2.0	2.2	2.3	2.2
Brasil	3.9	4.0	4.0	3.9	3.9
Chile	7.4	7.5	7.5	7.4	7.4
Colombia	3.2	3.8	3.6	3.7	3.8
Costa Rica	5.4	4.5	4.5	4.3	4.9
Cuba	▲	▲	▲	4.6	3.7
Ecuador	2.6	2.3	2.2	2.2	2.4
El Salvador	4.1	3.6	3.4	3.7	4.2
Guatemala	▲	2.9	2.5	2.4	2.2
Haití	▲	▲	2.2	1.5	1.5
Honduras	▲	2.7	2.7	2.3	2.3
México	3.3	3.7	3.6	3.6	3.6
Nicaragua	▲	2.4	2.5	2.6	2.7
Panamá	▲	3.7	3.0	3.4	3.7
Paraguay	▲	▲	1.7	1.6	1.9
Perú	4.4	4.1	4.0	3.7	3.5
Surinam	▲	▲	▲	▲	4.3
Uruguay	▲	5.1	5.1	5.5	6.2
Venezuela	2.7	2.8	2.5	2.4	2.3

Fuente: www.globlacorruptionreport.org, www.transparency.org

Escala entre 10 (mínimo grado de corrupción) y 0 (máximo grado de corrupción).

▲ Países sin información para el año correspondiente.

Sólo en dos países hay una percepción de baja corrupción: Chile 7,4 y Uruguay 6,2. En 19 países la ponderación es menor que la mitad del índice, es decir, están bajo cinco y en dos, Haití y Paraguay, la ponderación es muy baja (1,5 y 1,9 respectivamente). Enfrentar la corrupción es una tarea esencial para fortalecer la democracia y para enfrentar el crimen organizado.



La débil integración social y étnica: un reto estructural

En el pasado, casi todos los países latinoamericanos se han visto envueltos en serias crisis institucionales perdiendo, en ocasiones, la capacidad de formular políticas de Estado que respondan a las demandas ciudadanas. En la mayoría de los países aún persisten serias deficiencias respecto de otros derechos esenciales al sistema democrático. En relación a los derechos económicos y sociales, la falta de acceso al trabajo, a la salud, a la educación, unido a la inseguridad en la distribución de los ingresos generan una creciente falta de cohesión social.

“Los procesos de categorización socio-ocupacional vienen signados por la existencia de un excedente laboral marginado sin funcionalidad alguna con el nuevo proceso acumulativo. Es decir, la marginación socio-laboral es la frontera clave. Los procesos de acoplamiento pasan por el filtro de la empleabilidad que redefine la vulnerabilidad de la fuerza de trabajo”.

Juan Pablo Pérez Sáinz, Sede Académica FLACSO-Costa Rica, “Algunas hipótesis sobre desigualdad social y mercado de trabajo”. Ponencia presentada en la Universidad de Princeton, marzo 2004.

La inequidad caracteriza a América Latina, lo que sumado a un lento crecimiento económico ha inhibido en las distintas subregiones que se generen las condiciones para producir un desarrollo económico y social sostenible. El 44% de la población latinoamericana es pobre, lo que significa que casi 224 millones de personas viven en la pobreza y de éstas, 98 millones son indigentes, es decir, el 19,4% de la población de nuestra región vive en extrema pobreza.²⁵ Desde 1997 se ha producido un estancamiento en la superación de la pobreza y se ha retrocedido nuevamente en la reducción de la pobreza extrema. Con la excepción de Chile, a la región le será muy difícil cumplir con las metas del milenio establecidas en la ONU. La mala distribución del ingreso es un rasgo estructural latinoamericano y caribeño. Las cifras de 2002, comparadas con las de 1990, muestran “los países que han ido convergiendo hacia una mayor inequidad distributiva”²⁶.

“El primer principio es que la política social debe perseguir la universalización de la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad, por lo menos al mínimo que, en un momento histórico concreto, una sociedad reconozca como el adecuado, lo que está influido por el nivel de desarrollo alcanzado”.

Rolando Franco, Sede Académica FLACSO-Chile, “Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad”, Santiago, 2004.

Reforzar la gobernabilidad democrática es un componente esencial de los esfuerzos por aliviar la pobreza y apoyar el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible; así como el común objetivo de crecimiento, la erradicación de la pobreza, la reducción de la inequidad, el desarrollo sostenible y alcanzar las metas internacionales de la declaración del milenio. Esta es la

25 CEPAL. Panorama Social de América Latina 2003-2004. Santiago noviembre 2004

26 *Ibid*, página 12.

perspectiva que ratificaron los cancilleres latinoamericanos y del conjunto de países democráticos²⁷. De igual forma, un párrafo reiterado en los encuentros entre Europa y América Latina indica que “reafirmaron su compromiso de promover políticas tendientes a la eliminación de la pobreza, de la marginalización y de la exclusión social, y a la reducción de la desigualdad socioeconómica. Asimismo, subrayaron la importancia que, especialmente en un mundo globalizado, los países desarrollados y otros actores relevantes del sistema internacional manifiestan su solidaridad”²⁸. 11 países, de los 18 considerados en el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina, poseen una cifra superior al 40% de pobres. Solo cuatro, poseen cifras inferiores al 30%: Argentina, 30%, Costa Rica 22%, Chile 20% y Uruguay 11%.²⁹

Ello a pesar de que los resultados económicos de 2004 han sido excepcionales para América Latina, la región en su conjunto creció en un 5,5%. Es el mejor resultado en más de dos décadas. Esto significó un incremento importante en relación con 2003, cuando sólo se alcanzó el 1,9%. La proyección para 2005 es buena, ya que se estima que todos los países crecerán y se alcanzará un 4%. Este buen desempeño económico está ligado a la economía internacional. Solo Haití decreció en un 3% en 2004 y las seis economías mayores de la región crecerán en 2005 más del 3%³⁰.

América Latina y el Caribe: indicadores económicos

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 a/	2005
Tasas Anuales de Variación											
Producto interno bruto b/	1,1	3,7	5,2	2,3	0,5	3,7	0,4	-0,5	1,9	5,5	4,0
Producto interno bruto por habitante b/	-0,6	2,0	3,4	0,6	-1,1	2,1	-1,1	-2,0	0,4	4,0	-
Precio al consumidor c/	26,0	18,6	10,7	10,0	9,7	9,0	6,1	12,2	8,5	7,7 d/	-

Fuentes: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares

b/ Sobre la base de cifras oficiales convertidas a dólares a precios constantes de 1995

c/ Variación de diciembre a diciembre

d/ Noviembre 2004 con relación a noviembre 2003

27 Comunidad de las Democracias, *ob cit*

28 Declaración de Vilamoura. IX Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Unión Europea y el Grupo de Río. Vilamoura, 24 de febrero de 2000

29 www.pnud.org.pe. En el informe impreso página 135.

30 www.cepal.org

Enfrentar los retos de la diversidad cultural es esencial en la globalización. Transformar la diversidad cultural en un instrumento de desarrollo es crucial. El PNUD ha señalado que “la libertad cultural es una parte esencial del desarrollo humano, pues para vivir una vida plena es importante poder elegir la identidad propia (lo que se es), respetando a los demás sin verse excluido de otras alternativas”³¹ Evitar la polarización en este campo posibilita prevenir la violencia y la inestabilidad, a la vez que facilita la convivencia democrática.

En los últimos años ha aparecido con fuerza política movimientos que reivindican su condición de pueblos originarios. Estos han irrumpido con fuerza en el área andina. Son un fenómeno que se extiende por la región. La aparición de movimientos de carácter étnico, con fuertes rasgos nacionalistas y organizados en partidos políticos que obtienen una importante representación parlamentaria, cambia los rasgos de los sistemas políticos y las formas de reivindicación. En Ecuador y en Bolivia así ocurrió en las últimas elecciones. La visión que prima en muchos sectores es que el Estado de Derecho vendrá después de que haya un estado bienestar, “en Bolivia pensamos que la igualdad es anterior al orden”³².

“En el movimiento (indigenista guatemalteco) existen debates alrededor de cómo debe ser la participación: ¿Se debe privilegiar la formación de instancias específicas o se deben promover una serie de políticas transversales? ¿Se debe entrar al Estado tal y como está o se deben formar unas instancias parillas para ir transformándolo? ¿Hay que ir “mayanizando” a los partidos políticos existentes o se debe formar un partido político maya? ¿Hay que ir avanzando en el tema del poder local, o hay que ir a cambios macros como los constitucionales?”

Santiago Bastos y Manuela Camus, Sede Académica FLACSO-Guatemala. 2004.

En el ámbito de los temas globales, el cambio climático ocupa un lugar destacado. Este afecta de manera directa a la región. El *fenómeno del niño y la niña* lo evidencia de manera dramática con la secuencia de catástrofes y desastres naturales, frente a los cuales hay una muy baja capacidad de prevención y mitigación.

Enfrentamos nuevos problemas y nuevas necesidades de conocimientos. Al mirar las principales tendencias en este siglo constatamos que la generación de riqueza está basada principalmente en el conocimiento, en la información y en la aplicación de ellos sobre los recursos que serán cada vez más limitados. *La sociedad de la información* destaca el papel de la información en la configuración de vínculos de nuevo tipo entre Estado, mercado, sociedad y conocimiento científico. Junto con esto se percibe un aumento de la demanda por la

31 PNUD, *Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano 2004*. Ed Mundi-Prensa 2004. Madrid.

32 Helmut Huerta, “Entrevista a Raúl Peñaranda”, *El Mostrador*, 26 mayo 2005. www.elmostrador.cl

responsabilidad social, la transparencia y la rendición de cuentas en materia medio ambientales. Esta demanda es particularmente importante y sensible en los temas referidos al medio ambiente, especialmente porque existe un nivel de incertidumbre en determinar los riesgos de los diferentes proyectos, tanto para el medio ambiente como para la salud de las personas. La incertidumbre y el manejo del riesgo deben ser siempre considerados como un componente del análisis.

Los procesos sociales y el riesgo pueden ser definidos y conceptualizados desde dos perspectivas. “Una primera que ubica la definición de desastre como un “producto”, como un hecho consumado, como una realidad medible, con cierta connotación de inevitabilidad en lo ocurrido. La segunda perspectiva focaliza el desastre como un proceso. Desde esta perspectiva la definición se concentra en las condiciones sociales y naturales que conforman e intervienen en el proceso y proveen las condiciones para que los desastres sucedan. A partir de esto la mirada sobre como prevenir y como mitigar se transforma e introduce el tema de la “construcción social del riesgo” o la noción del “ciclo continuo del riesgo””.³³

En términos de los procesos de Gobernabilidad del territorio surgen desafíos complejos, multifactoriales. Es necesario visualizar los efectos del cambio climático, los efectos del mercado y, también, el impacto de la contaminación; todo ello con la debida antelación. Una forma de construir respuestas que reluzcan el riesgo y minimicen los efectos de los desastres, mitigando las consecuencias es establecer un diálogo efectivo entre ciencias sociales y ciencias naturales.

Para el año 2025, tres cuartas partes de la población mundial estará viviendo a cien kilómetros o menos del mar, lo que se traducirá en una inmensa presión sobre los ecosistemas costeros. Por otra parte, dos terceras partes de todas las áreas de pesca son explotadas más allá de los límites sostenibles, y la mitad o más de los arrecifes de coral del mundo pueden desaparecer en el presente siglo.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial: desarrollo sostenible en un mundo dinámico*. Banco Mundial Washington, 2003.

La difícil construcción institucional regional.

Si establecer el estado de derecho, el imperio de la ley y la gobernabilidad democrática es una tarea llena de dificultades y retos en cada uno de los países; la construcción de una institucionalidad regional capaz de contribuir de manera sustantiva a fortalecer la paz y la estabilidad y el desarrollo en América Latina también es una tarea compleja y llena de trabas. Especialmente en un período en el que han reaparecido situaciones de tensión; o diferencias en como enfrentar los contenciosos³⁴.

33 Allan Lavell, E. Mansilla y D. Smith. *La gestión local de riesgo: concepto y práctica*. CEPREDENAC-PNUD, Managua, Nicaragua, 2004 (en prensa).

34 Carlos Malamud, “El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina”. ARI, 22. Junio 2005. www.realinstitutoelcano.org

“...las Cumbres permitieron que países y gobiernos con intereses y visiones conflictivas se sentaran alrededor de una mesa con el objetivo de construir una agenda de cooperación regional. Pero al mismo tiempo aseguraron que los temas más conflictivos avanzaran, aunque de manera ardua y lenta. Esta última situación es la que rodeó a la agenda de la participación de la sociedad civil. El tema de la participación no gubernamental surge en la agenda de las Cumbres de las Américas como un fait accompli”.

Mercedes Botto, Sede Académica FLACSO-Argentina, “El ALCA y la participación de la sociedad civil: alcances y desafíos de una nueva agenda regional”, en Revista Integración y Comercio, n° 19, Buenos Aires: BID-INTAL, julio-diciembre 2004.

Un importante reflejo de lo anterior se expresó en la elección del Secretario General de la OEA y en la forma en que se dividió el hemisferio en este proceso electoral; por un lado un candidato con un apoyo mayoritario en el norte y otro con un fuerte consenso en Sudamérica y el Caribe. Durante 5 rondas, cada uno sacó 17 votos. En el contexto de la Cumbre Ministerial de las Democracias, celebrada, en Chile, los días 28 y 30 de abril de 2005 los países alcanzaron un consenso en torno a José Miguel Insulza, el ministro del Interior de Chile. En febrero, Insulza presentó su programa de trabajo ante el Consejo Permanente de la OEA, y allí delineó su visión sobre su renovación y las prioridades que impulsaría para transformarla en un ente relevante en las Américas y el sistema internacional. Entonces indicó que “es necesario priorizar y focalizar nuestro trabajo sobre la base de los grandes principios que compartimos: la consolidación de una cultura democrática y el reforzamiento de la gobernabilidad; la promoción y protección de los derechos humanos, civiles y políticos, económicos, sociales y culturales; el desarrollo integral y la seguridad multidimensional”³⁵.

En el ámbito de Naciones Unidas se ha iniciado un muy importante debate en torno a nuevas amenazas, desafíos y riesgos, así como sobre la reforma al Consejo de Seguridad. En este último aspecto América Latina no tiene una posición común. Brasil reivindica un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Al menos dos países, Argentina y México, señalan que si se abre un nuevo escaño para la región en el Consejo de Seguridad este debería ser rotativo. Sin embargo, en América Latina no se ha producido un debate sustantivo sobre los últimos informes del Secretario General o de la Comisión de Alto Nivel dedicada a los temas antes indicados.

Donde sí América Latina posee una perspectiva común es en la reivindicación del multilateralismo. No obstante para efectivizar el multilateralismo se requiere incrementar las visiones compartidas y el desarrollo de mecanismos efectivos de cooperación internacional.

Un importante debate aún no concluido y cuya resolución tendrá un alto impacto en todas las regiones incluida América Latina está referido al concepto de *Seguridad Humana*. Este concepto destaca que los nuevos elementos de inseguridad que afectan a las personas requieren un enfoque integrado. Se señala que si bien el estado continua siendo el principal responsable de la seguridad, dado el carácter de los problemas de seguridad, cada vez más complejos y con una multiplicidad de actores, se requiere establecer un nuevo paradigma, centrado en la persona humana.³⁶

La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y sus aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, frente al medio y libertad para actuar en nombre propio.

Comisión de Seguridad Humana, ONU, *La seguridad humana, Ahora*. Nueva York, ONU, 2003.

Algunas tendencias de futuro.

En el contexto de las tendencias descritas, los escenarios de futuro aparecen como muy complejos e incluso desesperanzadores. Ello debe ser un incentivo para la acción y para reafirmar la cooperación y la solidaridad entre los pueblos de América Latina y el Caribe para superar sus problemas. Siete tendencias principales caracterizarían el futuro cercano los desarrollos y procesos ligados a la gobernabilidad democrática y sus desafíos en América Latina y el Caribe:

1. ***Los temas globales también son temas latinoamericanos.*** Los grandes temas y problemas del planeta lo son también de la región. El cambio climático es un grave problema para el Caribe, por el aumento del nivel de las aguas y la mayor cantidad y fuerza de los huracanes; en Centroamérica, este fenómeno produce sequías y hambrunas; de igual forma que la pérdida de densidad de la capa de ozono en el Cono Sur. El VIH/SIDA causa estragos cada vez más significativos en algunos países – en especial en el Caribe – cuya incidencia es equivalente a la que sufren los países africanos. Los movimientos de capitales “golondrinas” y los paraísos fiscales desestabilizan las economías y producen grandes fluctuaciones en las monedas nacionales. Las migraciones internacionales e intra regionales así como el envío regular de remesas constituyen fenómenos universales que impactan de manera particularmente relevante a la gran mayoría de los países de la región.

36 Claudia F. Fuentes y Francisco Rojas Aravena, *Promover la seguridad humana: marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. UNESCO. 2005. LOM Ediciones Santiago 2005.

- 2 ***Mayores déficits en manejo de riesgos ambientales.*** Es posible imaginar el incremento de las vulnerabilidades derivadas de fenómenos ambientales agravados por la ausencia de políticas de prevención y mitigación adecuadas.. La posibilidad de que se produzcan más eventos climáticos extremos (huracanes, desertificación, variabilidad de temperaturas) constituye una seria amenaza a muchos países de la región debido al fuerte impacto que podrían tener en las de por sí vulnerables economías latinoamericanas y caribeñas, todavía muy dependientes de la exportación de los recursos naturales, el turismo, o sus efectos sobre las mega ciudades de la región.

- 3 ***Crisis estatales más agudas.*** En las diversas subregiones – especialmente en el área andina y en Centroamérica– la ingobernabilidad podría aumentar. Ello se manifestaría en el incremento de las diferentes formas de violencia y en el debilitamiento del imperio de la Ley. De igual forma, dadas las inequidades sociales y económicas actuales, si no se toman medidas urgentes es previsible que aumente la tensión y polarización social. El fenómeno de la corrupción contribuye de manera sustantiva a erosionar las capacidades estatales. A lo anterior se agregarán problemas de desafección política, menor participación en los procesos democráticos, y con ello el advenimiento de grados crecientes de ilegitimidad sistémica. Sin respuestas efectivas desde el Estado y la sociedad, aumentará el número de desplazados internos y de migrantes.

- 3 ***Más violencia.*** Dada las crecientes dificultades de los Estados para lograr el control monopólico del uso de la fuerza en su territorio, es previsible que se incremente la violencia en las grandes ciudades por el acceso a las armas livianas y su vínculo con redes transnacionales ilegales. El crimen organizado encontrará importantes espacios para desarrollarse, afectando la gobernabilidad democrática, en particular en los países con menor institucionalidad. La violencia juvenil, asociada a pandillas, podría aumentar junto a las dificultades para lograr más equidad, integración social y gobernabilidad.

- 4 ***Débiles y dificultosos procesos integracionistas.*** Las diferencias regionales entre la América Latina del Norte (expresada en el NAFTA y el CAFTA) y Suramérica podrían incrementarse. Un obstáculo principal es la desconfianza, tanto entre los líderes de la región, como entre éstos y la administración estadounidense. Más allá de la formalidad y la retórica, es posible percibir gérmenes de procesos de integración regional aún parciales y asimétricos. La cooperación técnica en materia de libre comercio, aduanas y seguridad están abriendo oportunidades para que realice un diálogo renovado para avanzar hacia objetivos comunes de mayor envergadura. Persisten áreas de gran debilidad como lo es la falta de institucionalidad para resolver contenciosos, así como para coordinar políticas efectivas que vayan más allá de cada subregión

- 5 ***Cambios en el liderazgo.*** Los procesos electorales en once países cambiarán presidentes y en muchos casos a los parlamentos, con ello se abrirán o clausuraran oportunidades para superar los problemas y concertar iniciativas subregionales y regionales. Una vez instalados los nuevos gobiernos requerirán tiempo para implementar y coordinar políticas. Durante parte importante de 2006 el foco de atención tendrá un fuerte componente político interno.

- 7 ***Baja prioridad de relación con las potencias.*** Pese al incremento de las crisis, al aumento de la superficie cultivada de drogas, a la ingobernabilidad, América Latina se mantendrá en una baja prioridad para EEUU y la UE y aún más baja para las potencias asiáticas. Las remesas de los que migraron adquirirán mayor importancia, en la actualidad son mayores que la AOD; las dificultades para transformarlas en una palanca del desarrollo local y familiar de sectores postergados continuarán.

Para enfrentar estos fenómenos es esencial que los países latinoamericanos y caribeños asuman posiciones y propuestas concertadas en el conjunto del sistema de Naciones Unidas y otras entidades multilaterales hemisféricas y regionales. En una época signada por el hegemonismo unipolar, el multilateralismo constituye un espacio vital y prioritario desde el cual la región latinoamericana puede asumir de manera más autónoma y creativa, sus responsabilidades en el Sistema Internacional. El fortalecimiento de la Carta Democrática de la OEA y el aumento de las capacidades de alerta temprana que puedan desarrollarse podrían ser dos instrumentos muy útiles para enfrentar estos contextos.

Para América Latina y el Caribe, su entorno internacional reviste de una importancia singular. Esta importancia obliga a la región a asumir una actitud pro activa y propositiva frente al mundo pero, principalmente, ante las potencias occidentales. En ese sentido, la primera responsabilidad es afianzar la democracia en la región y contribuir a la estabilidad global. El avanzar en este derrotero requiere cooperación interregional y así como recursos e inversión de las potencias. Precisar en proyectos específicos las áreas de cooperación política, económica, social y en temas de seguridad, es una responsabilidad ineludible de los países de la región.

En este sentido hay que reafirmar que, tanto en el ámbito mundial como en los escenarios más locales, la crisis de la gobernabilidad democrática se resuelve con más democracia. Ello significa mejorar la calidad de los sistemas políticos y de los liderazgos que les son consustanciales, desarrollar políticas de integración social de mejor calidad, reducir los riesgos de la conflictividad y la polarización y ampliar los lazos de cooperación tanto nacionales como regionales. Las crisis de gobernabilidad se resuelven en el territorio de los Estados, pero para neutralizarlas se requiere el apoyo de la región y de sus instituciones.

América Latina y el Caribe presentan condiciones altamente propicias para la integración debido a sus afinidades culturales e interacciones históricas. A ello se puede agregar la gran y positiva influencia de dos lenguas dominantes. Sin un proyecto de integración que sea a un tiempo, lo suficientemente flexible como para incluir a las diversas subregiones, pero también lo suficientemente realista como para comprender que no puede desarrollarse al margen de las grandes tendencias mundiales, América Latina tendrá dificultades para avanzar en su desarrollo. La implementación de políticas integradas en materia energética y de seguridad, así como en el ámbito de la prevención y mitigación de desastres constituyen polos esenciales y esperanzadores para una América Latina democrática. También lo son los esfuerzos en el ámbito del libre comercio y el medio ambiente.

El desarrollo democrático presupone paz y estabilidad. La violencia ilegítima e ilegal constituye uno de los principales enemigos de la gobernabilidad democrática y de las aspiraciones de la sociedad a vivir en un entorno libre de necesidades y de miedo. Detener el tráfico ilegal de armas livianas y el desarrollo de políticas de estricto control de las armas livianas y sus municiones es un primer paso que requerirá ser reforzado en el conjunto de la región. Fortalecer la Convención Interamericana en la materia con la implementación de medidas nacionales, será determinante para el logro de ese objetivo. En idéntico sentido, es deseable una mayor concertación hemisférica en la lucha contra el crimen organizado y sus actividades conexas.

Uno de los mayores peligros es la militarización de la respuesta a estas tendencias. La tentación autoritaria, si llegara a consolidarse, no sólo agravaría los problemas señalados, sino que podría socavar los cimientos mismos de las democracias de la región. En un sentido igualmente grave se puede señalar al populismo, que no resuelve los problemas sociales derivados de la inequidad, sino que los profundiza. La falta de integración social potencia las protestas y las situaciones que afectan la institucionalidad democrática. Pensar en soluciones significa delinear políticas más integrales, que permitan coordinar y vincular diversos actores y ámbitos de acción.

Es fundamental generar una respuesta global, coordinada, sustentada en acuerdos que se expresen en políticas de Estado más que en agendas electorales de corto aliento. Es decir, políticas capaces de ubicarse por encima de las prioridades y calendarios partidistas, proyectarse más allá de una administración, que recojan los intereses de la más amplia constelación de actores sociales, que disponga de recursos humanos y materiales; y, una metodología para establecerla. Esto es lo que permitirá alcanzar, una vez superados los desafíos actuales, más democracia, mayor inclusión y cohesión social, y mejores niveles de equidad.

En este complejo escenario regional, la FLACSO constituye uno de los espacios más relevantes para el diálogo académico pluralista y la acción generada gracias a la producción de nuevo conocimiento. Los aportes de la FLACSO, que ya casi alcanza el medio siglo de existencia, abonan a un esfuerzo que, desde los Estados, la sociedad civil y las entidades académicas, realizan los pueblos de la América Latina y el Caribe en pos de un horizonte de mayor prosperidad, justicia, democracia y paz.