

Memoria

I Foro Internacional de
Santo Domingo

Democracia, crecimiento con equidad y
cohesión social en América Latina

Santo Domingo, República Dominicana
28-29 de octubre, 2009

Daniel Zovatto
Marco Herrera
Editores



© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2010

Las publicaciones de IDEA Internacional no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, de su consejo directivo o de sus miembros.

IDEA Internacional favorece la divulgación de sus trabajos y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones. Dicha solicitud debe hacerse a:

IDEA Internacional
Strömsborg SE-103
Estocolmo
Suecia
Tel: +46 8 698 37 00
Fax: +46 8 20 24 22
info@idea.int
<http://www.idea.int>

IDEA Internacional
Oficina Regional de América Latina
Apartado Postal 244-1017
San José 2000
San José, Costa Rica
Tel: (506) 2228-5244 / 2228-8140
Fax: (506) 2288-0267

Diseño y diagramación: Alfredo Aguilar
Primera edición: 2010
Tiraje: 500 ejemplares

ISBN: 978-91-86565-01-5
Impreso en Costa Rica

Contenido

| | |
|---|----|
| <i>Presentación</i> | 5 |
| Leonel Fernández y Vidar Helgesen | |
| I.Sesión inaugural | 9 |
| Palabras de inauguración de Marco Herrera, Director Ejecutivo de FUNGLODE | 11 |
| Palabras de inauguración de Ramonina Brea, en representación de monseñor Agripino Núñez Collado, rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra | 12 |
| Palabras de inauguración de Diego Bermejo, excelentísimo embajador de España en República Dominicana | 14 |
| Palabras de inauguración de Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina de IDEA Internacional | 16 |
| Palabras de inauguración de Leonel Fernández, Presidente de República Dominicana | 19 |
| II.Exposiciones principales y relatorías por mesa temática | 29 |
| Democracia, partidos políticos y Estado | 31 |
| Martín Torrijos | |
| Relatoría de Carlos Álvarez | 34 |
| Democracia, crecimiento y cohesión social | 37 |
| Alejandro Foxley | |
| Relatoría de Ottón Solís | 42 |
| Democracia, seguridad y crimen organizado | 45 |
| Joaquín Villalobos | |
| Relatoría de Francisco Rojas | 59 |

| | |
|---|------------|
| Inserción internacional de América Latina | 63 |
| Flavio Darío Espinal | |
| Relatoría de Luis Guillermo Solís | 68 |
| III. Mesa de clausura | 71 |
| Laurence Whitehead | |
| Michael Reid | |
| Ernesto Samper | |
| Leonel Fernández | |
| IV. Intervenciones y debates por mesa temática | 91 |
| V. Anexos | 125 |
| Programa | 126 |
| Reseñas curriculares | 128 |

En el año 2009 se conmemoraron tres décadas del proceso de democratización más extenso y profundo en la historia de América Latina. Los avances más notorios se constatan en materia de procesos electorales libres y justos, así como en la vigencia y respeto de los derechos humanos. Sin embargo, subsisten déficits importantes, en particular en el área de institucionalidad democrática, que afectan la estabilidad política, la gobernabilidad y el Estado de derecho, la independencia y la relación entre los poderes, el funcionamiento de los sistemas electorales y del sistema de partidos políticos, así como los graves problemas de inseguridad ciudadana.

Con el fin de hacer un balance sobre los logros, las falencias, las debilidades y los retos en los temas de democracia, crecimiento con equidad y cohesión social, se organizó un foro en Santo Domingo, República Dominicana, los días 28 y 29 de octubre de 2009. El encuentro tuvo el doble propósito de propiciar el diálogo y la reflexión sobre la situación en que se encuentra la democracia latinoamericana con sus progresos y retos, así como sobre los nuevos temas de agenda para la consolidación de la democracia en la región.

La celebración de este foro fue iniciativa del gobierno de República Dominicana, en la persona del presidente Leonel Fernández, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE), y contó con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN) de Chile.

En este encuentro, la reflexión se centró en torno a cuatro temas que en materia de desarrollo democrático siguen pendientes en América Latina: 1) Democracia, partidos políticos y Estado; 2) Democracia, crecimiento y cohesión social; 3) Democracia, seguridad y crimen organizado, y 4) La inserción internacional de América Latina.

Se diseñó una metodología que demostró ser bastante exitosa para facilitar la mayor riqueza posible de diálogo e intercambio de ideas, libre y espontáneo, entre los participantes. Para cada mesa temática se previó una única intervención inicial, de carácter introductorio y motivador, seguida

de un diálogo e intercambio de ideas entre los participantes. La discusión fue moderada por un *chair* o presidente de mesa y, al final del debate, un relator presentó un resumen de los principales aspectos tratados así como de las conclusiones alcanzadas.

El material que comprende esta publicación es un valioso caudal de información e ideas en torno a los temas de las distintas mesas. Así, en la mesa sobre democracia, partidos políticos y Estado, iniciada por el ex presidente Martín Torrijos, se señalaron las dificultades experimentadas por la región en los procesos de transición. Es así como el ex presidente panameño resaltó: “A lo largo de estos treinta años no se ha podido borrar un legado del autoritarismo que conspira contra el establecimiento de verdaderas instituciones democráticas. Para buena parte de nuestra población el gobernante no es el que tiene que cumplir con la ley sino el que tiene la capacidad de cambiarla”. Esta debilidad de las instituciones democráticas, si bien ha estado acompañada de avances significativos en materia de derechos humanos y de libertad de expresión, se ha caracterizado también por tener elevados niveles de desigualdad e injusticia en la distribución de la riqueza.

El debate, moderado por el ex canciller mexicano Jorge Castañeda, y resumido por Carlos Álvarez, ex vicepresidente de Argentina, abordó temas diversos como los de las candidaturas independientes, la desaparición de partidos políticos tradicionales *vis a vis* la emergencia de outsiders, la exclusión histórica de poblaciones indígenas del sistema político democrático, y la necesidad de instituciones políticas fuertes e independientes (partidos políticos, congresos, poder judicial y medios de comunicación) para hacer efectiva la gobernabilidad democrática.

Por otro lado, en la mesa sobre democracia, crecimiento con equidad y cohesión social, el ex ministro de Relaciones Exteriores de Chile y presidente de CIEPLAN, Alejandro Foxley, hizo un repaso sobre el gran desafío de América Latina frente a la recesión económica reciente y la necesidad de deliberar en torno al papel que deberá desempeñar ante la nueva institucionalidad mundial que se está delineando. Foxley señaló que es necesario “un Estado políticamente legítimo, fiscalmente responsable y técnicamente competente, que pueda actuar en cooperación y de forma complementaria con las organizaciones y movimientos de la sociedad civil y el sector privado”.¹ Esta mesa fue moderada por Hugo Beteta, director subregional de la CEPAL, y la relatoría estuvo a cargo de Ottón Solís, ex candidato presidencial de Costa Rica. La discusión se centró también en la recuperación de una política social avanzada como eje del desarrollo, el cual siempre debe tener el sello de la inclusión, dada la desigualdad y exclusión de muchos sectores aún vigente en tantos países de la región.

Otra de las mesas de trabajo que alcanzó una fuerte discusión y debate fue la de democracia, seguridad y crimen organizado, cuyo moderador y relator

1 Exposición basada en la obra de Alejandro Foxley y Fernando Henrique Cardoso, *A Medio Camino, Nuevos Desafíos de la Democracia y del Desarrollo en América Latina*, CIEPLAN, 2009, p. 17.

fueron el vicepresidente de Argentina, Julio Cobos, y el secretario general de FLACSO, Francisco Rojas. En ella, el político y académico salvadoreño Joaquín Villalobos propició el debate brindando un análisis exhaustivo en el que se señaló que las drogas son el factor universal en la generación de inseguridad y crimen organizado en sus diferentes fases: producción, tráfico y distribución. La discusión giró en torno a las consecuencias de la militarización en la lucha contra el narcotráfico. Se habló de la confusión que surge entre la función de los militares y la de la policía. Otro tema abordado fue el de la despenalización de la marihuana para liberar recursos que permitan mejorar la lucha contra el crimen organizado. El presidente dominicano, Leonel Fernández, se manifestó partidario de endurecer el marco legal que permite una mayor eficacia en la lucha contra los terroristas y los narcotraficantes.

El debate continuó en la mesa sobre inserción internacional de América Latina, moderada por el ex presidente de Colombia, Ernesto Samper, y cuyo relator fue Luis Guillermo Solís, director de la Secretaría General Iberoamericana para Centroamérica. En esta mesa, Flavio Darío Espinal, ex embajador de República Dominicana en Estados Unidos, inició la discusión ahondando en temas como las marcadas diferencias existentes en la región en el plano ideológico, en política internacional, en la inserción internacional de la economía y en los regionalismos y subregionalismos. Se expusieron los casos de México, América Central, Panamá, República Dominicana y Colombia, que cada vez están más articulados a Estados Unidos vía comercio y migración, mientras que otros, en especial en el Cono Sur, están mucho menos compenetrados y menos dependientes de éste. En la discusión también se abordaron temas como la inserción internacional no sólo desde las perspectivas económica y financiera sino también desde las políticas culturales.

Por último, en la mesa de clausura donde participaron el presidente de República Dominicana, Leonel Fernández; el ex presidente de Colombia, Ernesto Samper; el académico de la Universidad de Oxford, Laurence Whitehead y el periodista Michael Reid, y que estuvo moderada por el director regional para América Latina de IDEA Internacional, Daniel Zovatto, se realizaron análisis prospectivos identificando posibles escenarios, unos más optimistas, otros más pesimistas, así como las principales tendencias que podrían identificarse junto con los temas de agenda para los próximos cinco a diez años en la región. Se ahondó también sobre la necesidad de reformar la Carta Democrática Interamericana de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con el objetivo de analizar su función regional en conflictos como el de Honduras, ya que la Organización evidenció lagunas para resolver tanto “los golpes desde el poder” como los nuevos problemas de las democracias latinoamericanas.

Cabe destacar, finalmente, que el éxito de este evento quedó plasmado en la propuesta del presidente Leonel Fernández de institucionalizar este encuentro, que llamó “Foro de Santo Domingo”, a realizarse anualmente me-

diante reuniones de trabajo que ahondarían en la discusión y debates sobre temas claves para el desarrollo democrático de la región.

Esta publicación recoge las exposiciones presentadas en la sesión inaugural y de clausura, así como las intervenciones iniciales en cada mesa temática junto con el resumen elaborado por cada relator. Contiene, igualmente, una breve relatoría de las principales ideas expresadas durante el debate en cada mesa de trabajo.

Por la elaboración de dicha relatoría, se agradece especialmente a David Álvarez, Julio Miguel Castaños, Claudia Lama y Ramonina Brea de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. Igualmente, expresamos nuestro agradecimiento a María Lourdes González, Ileana Aguilar y Andrea Milla por su colaboración en el proceso de edición y publicación de esta Memoria. Finalmente, deseamos expresar nuestro agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por hacer realidad este encuentro y esta obra.

Leonel Fernández
Presidente de República
Dominicana

Vidar Helgesen
Secretario General
IDEA Internacional

I. Sesión inaugural

Palabras de inauguración de Marco Herrera

Director Ejecutivo de FUNGLODE

En nombre de la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE), constituye para mí un honor darles la bienvenida a este foro sobre los Treinta años de Democracia en América Latina: democracia, crecimiento con equidad y cohesión social.

Para FUNGLODE representa una gran satisfacción recibir a este grupo de distinguidos visitantes para que en los próximos dos días se

realice un intercambio de impresiones, preguntándonos ¿dónde estamos?, ¿cuál ha sido el camino recorrido en América Latina en términos de democracia?, ¿hacia dónde nos dirigimos?

En FUNGLODE, como casa de pensamiento pluralista, crítico y obviamente prospectivo, sentimos que cumplimos con nuestro objetivo y nuestra misión cuando promovemos este tipo de enclaves tan enriquecedores. Estamos seguros de que estos dos días de reflexión e intercambio serán de muchísimo provecho para todos. Anticipamos mucho entusiasmo en estos días y les deseamos intercambios y diálogos enriquecedores.

Palabras de inauguración de Ramonina Brea

En representación de monseñor Agripino Núñez Collado,
Rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra

Para la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra es de suma complacencia compartir con la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE) y con IDEA Internacional la celebración de este encuentro que cuenta con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de la Corporación de Estudios para América Latina.

Desde hace algún tiempo el presidente de la República, doctor Leonel Fernández, en conversaciones privadas, me había manifestado el deseo de que se hiciera alguna actividad orientada a poner de relieve los avances de la democracia en los últimos treinta años. El doctor Daniel Zovatto tuvo una inquietud similar y, en un encuentro con el presidente Fernández, surgió la propuesta de realizar este Foro Internacional “Treinta años de democracia” del cual, por el nivel profesional, competencia y experiencia de los participantes, estoy segura de que se llegará a importantes conclusiones para el continuo mejoramiento de la democracia en América Latina.

Propicio es el momento para dirigir la mirada hacia lo que ha sucedido en los países de nuestra América Latina durante estos últimos treinta años en el transcurso de los cuales, con diferentes ritmos e intensidades, se ha ido instalando un sistema fundado en la permanencia del sufragio universal y en el reconocimiento del principio de los derechos individuales. Cada país latinoamericano se fue enrolando en este proceso luego de constatar que los modelos políticos y económicos basados en los sistemas de fuerza habían llegado a su fin al inicio de los 80 y entraba con vigor la tercera ola de democratización.

A la dinamización de este proceso concurrió la revitalización de los diversos actores funda-

mentales de la democracia que, desde la calle, los organismos políticos, las organizaciones civiles y el escenario público, contribuyeron a impulsar la remoción de los regímenes existentes o la construcción de nuevos tipos de regímenes; en primer lugar fue así como las élites sociales y los partidos políticos se hicieron cada vez más partícipes de los principios de la democracia que habían sido relegados en buena parte de la región y se embarcaron en la tarea de contribuir a la alternancia en el poder y a reiterar la rotación del mando gubernamental a través de procedimientos legales establecidos y compartidos.

En segundo lugar, la instalación de un umbral mínimo de la legitimación democrática del ejercicio del poder se vio ante la necesidad de una refundación o recreación de instituciones, procesos y procedimientos en nuestra región que garanticen la continuidad del sufragio universal con las características propias de la democracia con elecciones libres, competitivas y transparentes. Con los altibajos propios de la lucha de intereses, que a veces desembocaron en agudas crisis electorales o políticas, la fisonomía del sistema comicial se fue transformando en un proceso electoral más prolijo, una mayor institucionalidad en la ejecución de salvaguardar la voluntad mayoritaria y un sistema electoral con una intención representativa a nivel primario, aunque insuficientes todavía para asegurar una representatividad más sustantiva. En estos treinta años se han recuperado o inaugurado formas de acceso y ejercicio del poder con mayor raigambre de consentimiento mayoritario.

En tercer lugar estos cambios ingentes estuvieron acompañados de la recuperación, extensión y ampliación de los derechos ciudadanos

primordiales, sobre todo en los aspectos civiles y políticos. No sólo se produjo la restauración y extensión a grupos poblacionales que antes eran excluidos de su disfrute, sino que se han introducido derechos de “nueva generación” como el libre acceso a la formación pública o los derechos culturales. Aunque todavía el camino es largo y prevalecen diferentes grados de discriminación y de ciudadanía restringida, el derecho a tener derechos se ha popularizado y este principio es reclamado extensamente.

Aun con todas sus falencias —que son muchas—, los regímenes políticos latinoamericanos (en general, porque no pueden soslayarse excepciones como las de Haití) se orientan hacia “un sistema de gobierno representativo cuyo contenido democrático se encuentra enriquecido por su carácter inconcluso”, en desentono con ciertas categorías de ciudadanía, tal como Guy Hermet sustenta en el prólogo de su libro *En las fronteras de la democracia*. Y si se prefiere, puede evocarse parte de los retos de la reciente expansión democrática mediante la divisa sumamente conocida de la propuesta de las Naciones Unidas de que en América Latina se precisa una democracia de instituciones y con ciudadanas y ciudadanos responsables. No obstante, en la continuación del camino de la institucionalización y expansión de la democracia en la región, viejos y nuevos temas se ciernen sobre el presente y sobre el futuro próximo, lo cual constituye una de las razones de este encuentro internacional con sus subtemas: el crecimiento con equidad, la cohesión social, el enfrentamiento del crimen organizado y una mayor seguridad.

Como es bastante conocido, el crecimiento económico latinoamericano es relativamente alto, pero envuelve una promesa incumplida puesto que la desigualdad en la región se ha mantenido como una de las más acuciantes. La dedicación de los esfuerzos públicos fundamentalmente hacia el crecimiento económico bajo la premisa de que destilaría a todos los agentes económicos y

no económicos de prosperidad por igual, ya está bastante deslegitimada. Y es que la democracia no significa simplemente un sistema de gobierno sino que es también un modo de vida, como sedadamente argumentaron Tocqueville, Jefferson o Franklin. El nuevo reto, tan antiguo como el pensamiento clásico, es concebir y lograr el crecimiento económico como parte de la democracia, es decir, en consonancia con los principios y el carácter que la define. Ya que lejos de constituir simplemente un conjunto de reglas y procedimientos para designar a los gobernantes y a los representantes de los gobernados, la democracia se nutre sobre todo de los aspectos sustanciales que los clásicos vislumbraron desde el principio con sus divisas que ahora se transfunden por las de equidad, solidaridad y comunidad.

Hoy, de cara al presente y al futuro inmediato de la democracia latinoamericana, repensar la cohesión social desde nuestra realidad, así como las políticas que la impulsan, constituye un desafío y, por cierto, uno de los importantes asuntos de este cónclave. Estas políticas, que son diferentes a las estrategias de enfrentamiento a la pobreza, situarían a las naciones latinoamericanas de nuevo, o por primera vez en algunos casos, en la dimensión de regímenes de bienestar como forma de acortar la excesiva distancia que la separan de las divisas democráticas antes mencionadas. Ya que una cohesión social cabal, sin las agudas exclusiones, discriminaciones y desigualdades aseguraría sólidos vínculos de valores, prácticas e instituciones en torno al disfrute de derechos y de bienestar. El balance que podemos extraer de estos treinta años de democracia con elecciones libres es que, con excepción del caso de Honduras, el cual no significa necesariamente la vuelta de los golpes de Estado, es un balance positivo y no debemos desmayar en el empeño de hacer accesible a toda la sociedad el bienestar económico con equidad que las naciones latinoamericanas exigen, a fin de alcanzar nuestra plenitud y la mayoría de edad política democrática.

Palabras de inauguración de Diego Bermejo

Excelentísimo embajador de España en República Dominicana

Excmo. Señor Presidente de la República, doctor Leonel Fernández Reina.

Muy Magnífico y Excelentísimo rector de la Universidad Pontificia Católica Madre y Maestra, monseñor Agripino Núñez.

Señor director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), doctor Daniel Zovatto.

Ilustres participantes.

Señoras y señores.

Me sentí particularmente honrado al recibir la invitación del excelentísimo señor presidente Leonel Fernández para dirigirme a ustedes en este acto inaugural. Lo considero un reconocimiento a la labor que España, país que represento, desempeña desde hace años en Iberoamérica acompañando a los distintos gobiernos en su esfuerzo por lograr un crecimiento sostenible, en su esfuerzo por crear estructuras democráticas sólidas que garanticen equidad y cohesión social.

Quiero expresar mi satisfacción de que España, a través de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), haya contribuido a hacer posible este Coloquio Internacional al unir sus esfuerzos a los del resto de los organizadores.

Señor presidente, señoras y señores,

Gandhi dijo: “El verdadero desarrollo pone en primer plano a quienes la sociedad pone en último plano”.

América Latina y el Caribe enfrentan hoy un reto común que es obtener un crecimiento mayor que genere un desarrollo con equidad. La desigualdad existente es un obstáculo en sí mis-

mo para el logro del crecimiento, de la gobernabilidad democrática y la cohesión social.

Las respuestas para hacer frente a estos retos son muy variadas y muchas de ellas, estoy seguro, surgirán en los debates de estos días.

Me van a permitir que en estas breves palabras de introducción ponga simplemente sobre la mesa algunas reflexiones de brillantes personalidades del mundo político e intelectual extraídas de un debate celebrado hace poco en la Casa de América de Madrid.

Para el ex presidente del gobierno de España, Felipe González, debemos elegir entre dos corrientes contrapuestas: quienes afirman que hay que generar las condiciones para crecer y que la propia dinámica del crecimiento producirá un efecto de derrame que mejorará las condiciones de vida de los más desfavorecidos y, por otra, quienes ponen énfasis en el crecimiento combinado con equidad. González se inclina, evidentemente, por esta segunda posibilidad, porque un modelo que ofrezca crecimiento y redistribución es a todas luces más eficiente desde el punto de vista económico para el conjunto de la sociedad.

La presidenta de Chile, señora Bachelet, teme que el sentido de emergencia que conlleva la actual crisis internacional acabe relegando a un segundo plano lo que debe ser el proyecto central, es decir, la preocupación por la equidad y la cohesión social. De una manera muy llamativa afirma “hemos dicho que queremos crecer para incluir e incluir para crecer”. Reflexiona también sobre la globalización, afirmando que gobernar la globalización es un imperativo que los países tienen que asumir con la máxima prioridad abundando en el compromiso sobre temas que tienen un fuerte impacto sobre la equidad, como

“

América Latina y el Caribe enfrentan hoy un reto común que es obtener un crecimiento mayor que genere un desarrollo con equidad. La desigualdad existente es un obstáculo en sí mismo para el logro del crecimiento, de la gobernabilidad democrática y la cohesión social”.

son el cambio climático, la pobreza y el desarrollo, el crimen organizado y las migraciones.

Para el escritor mexicano Carlos Fuentes, hemos –qué duda cabe– de celebrar nuestra democracia política pero también preguntarnos con la mitad de nuestra población: “Viva la democracia. ¿Y a qué hora comemos?”. Para él, la prioridad está en la educación. Sin educación no hay desarrollo.

El presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, afirma que no habrá cohesión social ni en el presente ni en el futuro sin hacer una fuerte apuesta por nuestra juventud. Reivindica asimismo la importancia de los procesos de integración regional en curso como un poderoso instrumento para implementar programas conjuntos que aumenten la cohesión social. En ello coincide con Felipe González, según el cual debemos huir de las grandes construcciones ideológicas, propiciando acciones prácticas que faciliten la integración regional. Pocas normas, claras y que se cumplan, como aconsejaba don Quijote a Sancho Panza cuando se aprestaba a gobernar la Ínsula Barataria.

En cualquier caso, es necesario reconocer que la democracia, el crecimiento con equidad y la cohesión social en América Latina –que dan título a este coloquio– requieren como precondition

el fortalecimiento del Estado y de sus instituciones –sin olvidar los partidos políticos– debiendo el Estado generar las condiciones necesarias para que las medidas tomadas sean creíbles y eficaces.

Señor presidente, queridos participantes:

Termino manifestando mi satisfacción por el hecho de que se haya elegido la República Dominicana para este Foro Internacional. Éste y otros encuentros organizados a lo largo del año son síntomas de la inquietud de su clase dirigente sobre cuál podrá ser, y sobre todo debe ser, el devenir del concierto de países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en la que España participa, comparte sus retos y preocupaciones y se enorgullece de pertenecer.

Como español residente en República Dominicana y con la anuencia de nuestros anfitriones –señor presidente– me permito dar a tan ilustres visitantes la más cordial bienvenida a este bello país deseándoles y augurándoles unas fructíferas sesiones de trabajo.

Muchas gracias.

“

En cualquier caso, es necesario reconocer que la democracia, el crecimiento con equidad y la cohesión social en América Latina –que dan título a este coloquio– requieren como precondition el fortalecimiento del Estado y de sus instituciones –sin olvidar los partidos políticos– debiendo el Estado generar las condiciones necesarias para que las medidas tomadas sean creíbles y eficaces”.

Palabras de inauguración de Daniel Zovatto

Director Regional para América Latina de IDEA Internacional

Excelentísimo señor presidente de la República, doctor Leonel Fernández.

Señora representante del rector de la Universidad Católica Madre y Maestra, doctora Ramonina Brea.

Señor embajador de España en la República Dominicana, Diego Bermejo.

Señor director ejecutivo de la Fundación Global Democracia y Desarrollo, Marco Herrera.

Señor representante de CIEPLAN, Alejandro Foxley.

Amigas y amigos participantes de este Foro Internacional de Santo Domingo.

Señor secretario de Estado.

Representantes del Cuerpo Diplomático.

Señoras y señores.

En nombre del Secretario General de IDEA Internacional, embajador Vidar Helgesen, y en el mío propio, deseo agradecer en primer lugar de manera especial al presidente Leonel Fernández así como a los representantes de las instituciones organizadoras y auspiciadoras de este Foro Internacional por el valioso apoyo que hemos recibido para llevar adelante la celebración del mismo.

Asimismo, agradezco a todos y cada uno de ustedes, los invitados a este evento, por haber sacado tiempo de sus apretadas agendas para acompañarnos durante los próximos dos días con el objetivo de llevar a cabo un diálogo fecundo y un rico intercambio de ideas sobre la situación actual y la agenda futura de la democracia, el desarrollo y la seguridad en América Latina en el marco de los Treinta Años de la Tercera Ola Democrática.

Los años 2008 y 2009 constituyen un hito histórico para la vida política y democrática de nuestra región. Estamos conmemorado las primeras tres décadas desde que en 1978 y 1979, en

República Dominicana y en Ecuador, iniciara su recorrido por nuestro continente la Tercera Ola Democrática. Desde entonces la región vive, con sus luces y sus sombras, con sus logros y déficits, el proceso de democratización más profundo, extenso y prolongado de toda nuestra historia.

En términos generales, América Latina presenta una situación inédita, única en el escenario mundial, pues combina por un lado países que cuentan en su casi totalidad con regímenes políticos democráticos, pero que al mismo tiempo tienen amplios sectores de su población viviendo por debajo de la línea de pobreza (cerca de 40%) y con la distribución del ingreso más desigual del mundo.

Del balance de estos treinta años de democracia se desprenden, en mi opinión, razones tanto para la esperanza como para la frustración. Hay razones para ver el vaso medio lleno, pero también para verlo medio vacío.

No cabe duda alguna de que el avance logrado en estos años en materia de elecciones libres y justas, en materia de vigencia y respeto de los derechos humanos y democratización es significativo, es un activo que tenemos que reconocer y valorar. Sin embargo, nuestras democracias acusan déficits importantes así como grados diversos de fragilidad y enormes desafíos, entre los que destacan los problemas institucionales que afectan la estabilidad política, la gobernabilidad y el Estado de derecho, la independencia y la relación entre los poderes, el funcionamiento de los sistemas electorales y del sistema de partidos políticos, así como los graves problemas de inseguridad ciudadana que convierten a nuestra región en una de las más violentas del mundo. Por otra parte, el lamentable y condenable golpe

“

Del balance de estos treinta años de democracia se desprenden, en mi opinión, razones tanto para la esperanza como para la frustración. Hay razones para ver el vaso medio lleno, pero también para verlo medio vacío”.

de Estado del pasado 28 de junio en Honduras, que sumió a este país en una profunda crisis política a la cual aun hoy, cuatro meses después, no se ha podido encontrar una solución democrática efectiva, es un campanazo de alerta que nos advierte sobre los importantes desafíos que aún tenemos por delante.

Sin embargo, y sin querer de modo alguno desconocer o subestimar la cantidad y gravedad de los déficits y desafíos que tenemos por delante, en mi opinión en estos treinta años hemos logrado no sólo recuperar la democracia y hacerla durar sino también, al mismo tiempo, generarle un importante piso de apoyo ciudadano, tal como evidencian los datos de Latinobarómetro. Y esto no es poca cosa. Hoy, el debate no es como en el pasado entre democracia o autoritarismo, entre democracia formal y democracia real; es por el contrario acerca de la calidad de la democracia, de cómo construir más y mejor ciudadanía, de cómo pasar de una democracia electoral a una de ciudadanos y de instituciones, de cómo conciliar democracia con desarrollo en el marco de sociedades con mayores niveles de cohesión social y mayor equidad de género, de cómo buscar una relación más estratégica entre el mercado y el Estado y una más funcional entre Estado y sociedad, de cómo lograr que la democracia dé respuestas a nuevos tipos de de-

mandas provenientes de sociedades más complejas, más modernas, más urbanas, de cómo hacer funcionar de manera eficaz la democracia en un contexto internacional globalizado; temas todos ellos que, como podemos observar, constituyen problemas de la democracia que deben discutirse en democracia y cuya solución debe ser encontrada de manera democrática.

En otras palabras, en mi opinión el debate central de nuestros días pasa por cómo diseñar y poner en marcha opciones político-institucionales democráticas capaces de resolver las nuevas demandas ciudadanas (políticas, económicas, sociales y culturales), sobre todo las que guardan relación con la pobreza y la equidad, en un contexto de acelerada y compleja globalización. Y todo ello en una América Latina caracterizada por una diversidad heterogénea estructural cada vez mayor, atravesada por importantes diferencias ideológicas, que sigue experimentando dificultades para avanzar en materia de integración y que es incapaz de actuar en el plano internacional con una sola voz en defensa de sus intereses.

Para dialogar de manera abierta y directa sobre democracia, desarrollo y seguridad, para tomar el pulso a la región en torno a estos temas así como para identificar los desafíos centrales de la próxima década los hemos convocado a este Foro Internacional de Santo Domingo.

La ocasión para llevar adelante un balance acerca de la situación actual y tratar de definir la agenda futura de cara a la próxima década no podría ser en mi opinión más oportuna. Además de la celebración de los Treinta Años de la Tercera Ola Democrática, por un lado la región está empezando a salir (si bien de manera y a velocidades diferentes) de la crisis financiera y económica mundial, cuyos efectos no sólo financieros y económicos sino también sociales y políticos aún no hemos terminado de evaluar por completo. Y dentro de este contexto asistimos al debate renovado en torno al nuevo papel del Estado así como al de la relación entre Estado y mercado.

Por otro lado, precisamente este año la región ha dado inicio a un nuevo rally electoral en virtud del cual entre 2009 y 2012 prácticamente la totalidad de los países de la región celebrará elecciones presidenciales generales. Estamos, pues, ante un momento de inflexión histórica tanto en materia de democracia como del desarrollo. Y como toda etapa de inflexión, crisis y cambio, la actual está preñada de desafíos pero también de importantes oportunidades.

Sin embargo, además del sentido de la oportunidad de esta convocatoria que acabo de mencionar juegan en favor del éxito de nuestras deliberaciones otros factores varios: la calidad y experiencia de todos y cada uno de ustedes, los participantes de este evento; la excelencia académica de nuestros socios, en particular de la Universidad Católica Madre y Maestra y de su distinguido rector, así como de CIEPLAN y de FUNGLODE, esta última con sus estupendas instalaciones y equipo humano, como podemos testimoniar; y, de manera especial, el liderazgo político, la rigurosidad intelectual y la calidad humana de nuestro anfitrión, el presidente Leonel Fernández.

Muchas gracias y mucho éxito en nuestras jornadas.

“

Hoy, el debate no es como en el pasado entre democracia o autoritarismo, entre democracia formal y democracia real; es por el contrario acerca de la calidad de la democracia, de cómo construir más y mejor ciudadanía, de cómo pasar de una democracia electoral a una de ciudadanos y de instituciones, de cómo conciliar democracia con desarrollo en el marco de sociedades con mayores niveles de cohesión social y mayor equidad de género, de cómo buscar una relación más estratégica entre el mercado y el Estado y una más funcional entre Estado y sociedad, ...”

Palabras de inauguración de Leonel Fernández

Presidente de la República Dominicana

Muchas gracias, doctor Marco Herrera, director ejecutivo de la Fundación Global Democracia y Desarrollo; don Daniel Zovatto, representante regional de IDEA Internacional; don Diego Bermejo, embajador del gobierno de España en República Dominicana; doctora Ramonina Brea, representante de Monseñor Agripino Núñez Collado, magnífico rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra; señor vicepresidente de la República Argentina, don Julio Cobos, señoras y señores, amigos todos: debo decirles que de alguna manera este encuentro que realizamos hoy para reflexionar acerca de los treinta años de democracia en América Latina tiene, paradójicamente, algo de conspiración, porque resulta que desde hace algún tiempo tenía el deseo de atraer hacia República Dominicana a viejos amigos que por alguna razón estaban muy ocupados y tenían que posponer ese viaje a nuestro país. Entonces tuvimos que inventar algo que fuera de suma atracción para atraer a mi viejo amigo ex presidente de Panamá Martín Torrijos, al ex presidente de Colombia Ernesto Samper, a don Alejandro Foxley, a Michael Reid, a Jorge Castañeda, a Francisco Rojas Aravena, a Jennifer McCoy, a Chacho Álvarez, a Teodoro Petkoff, a Genaro Arriagada, a Carlos Malamud, a Abe Lowenthal; todo fue sobre la base de una conspiración, y esa conspiración es la celebración de este encuentro acerca de los treinta años de la democracia en América Latina.

En términos simbólicos, resulta interesante cómo se da una especie de coincidencia entre los treinta años de la tercera ola democrática de América Latina con el bicentenario de la lucha por la independencia. Creo que hay una simbología importante en todo esto, porque permite profundizar mejor la reflexión sobre el tema.

Nos parece muy difícil interpretar adecuadamente lo que representan tres décadas de democracia en América Latina, tres décadas continuas ininterrumpidas de democracia para el continente si no es dentro de una perspectiva o un contexto histórico, pero también estableciendo una correlación entre economía, política, sociedad, cultura e ideología, y en tercer lugar la relación entre factores internos de cada uno de los países conjuntamente con factores externos. Y nos parece que la combinación de estos elementos es lo que nos permite tener una interpretación de dónde venimos, dónde nos encontramos en estos momentos y hacia dónde se encamina la democracia hemisférica, la democracia de América Latina.

Naturalmente, cuando nos colocamos en esa perspectiva histórica la correlación entre los bicentenarios y las tres décadas de la tercera ola partimos de una injusticia. Primero, porque estamos celebrando el bicentenario tomando como base de referencia 1808 o 1809 y resulta que la base de referencia ha debido ser 1804. ¿Por qué 1804? Estamos hablando de la primera gran independencia de América Latina, sería la de Haití, pero nos olvidamos de Haití y creemos que la independencia empezó en América del Sur. Ahora, esta exclusión de Haití en el marco de la celebración del bicentenario no ocurre al azar, no ocurre por casualidad, también tiene su explicación histórica. Y es que Haití fue el único país de nuestra región que, al proclamar su independencia, conjuntamente abolió la esclavitud, y el hecho de haber abolido la esclavitud le generó un fenómeno de aislamiento en todo el continente debido al mal ejemplo que podía representar abolirla conjuntamente con la ruptura del vínculo colonial europeo. Desde entonces, Haití, que hizo una revolución desde

abajo, con esclavos, se ha quedado como el país más pobre de toda América Latina. Es decir, lo que ha debido ser motivo de orgullo continental, haber asumido plenamente el principio de la libertad de todos los seres humanos, la igualdad de todos se ha convertido en la razón fundamental de por qué este país sigue sumido en la pobreza, en la miseria y no logra consolidar plenamente su democracia. Pero al avanzar en el tiempo nos damos cuenta entonces que la tercera ola democrática empezó en la parte oriental de la isla La Española, el vecino de Haití, aquí, en República Dominicana, que ya empieza a ser reconocido en la literatura académica que fue a partir de 1978 con la alternancia del poder que se dio en República Dominicana cuando propiamente empezó esta tercera ola democrática, al darse el cambio de gobierno del periodo de los doce años del presidente Joaquín Balaguer hacia el gobierno del Partido Revolucionario Dominicano de don Antonio Guzmán en 1978.

Ahora, ¿por qué se toma a República Dominicana como punto de referencia? Luego, 1979, el gobierno de Jaime Roldós en Ecuador y todos los años 80 que implicaron este cambio definitivo hacia la transición democrática; pero ¿por qué República Dominicana en 1978? Porque tenemos una historia muy parecida al resto de América Latina, empezando con la independencia. El ideal, la aspiración fue siempre la construcción de un sistema democrático. La realidad es que nunca se cristalizó: regímenes caudillistas en el siglo XIX y buena parte del siglo XX, a pesar de los intentos fallidos de construcción de ese sistema democrático.

Los dictadores cambian de nombre pero comparten las mismas realidades en toda América Latina. Están Vicente Gómez, Pérez Jiménez, Batista; en República Dominicana fue Rafael Leónidas Trujillo, cuyo ciclo abarca de 1930 a 1961.

La lucha en República Dominicana representa exactamente la misma de todo el continente. Una lucha contra regímenes dictatoriales en fa-

vor de un sistema democrático.

Ahora debemos darnos cuenta de que en este siglo XX la lucha por la democracia se enmarcó también dentro del contexto de la Guerra Fría, que incidió en el curso que esa lucha tomaría. Al desaparecer Trujillo, en el año de 1961, se inició en República Dominicana la segunda ola por la transición democrática, pero fue una segunda ola fallida, como el resto de América Latina. ¿Cuál fue la razón? En nuestro caso fue fallida porque desapareció Trujillo, celebramos elecciones libres, elecciones justas, con una gran participación ciudadana, y ganó en forma abrumadora una figura emblemática de la historia contemporánea de nuestro país, de la cual estamos celebrando el centenario de su natalicio, que es la figura de Juan Bosch, quien ganó abrumadoramente las elecciones y tomó el poder, pero siete meses después fue derrocado. De manera que nuestra segunda ola democrática duró siete meses y por supuesto duró siete meses porque los valores y la tradición autoritaria del caudillismo todavía perduraban en República Dominicana. Pero también por un hecho que de alguna manera tendría una gran influencia en toda la región: el triunfo de la Revolución cubana en 1959. Porque el triunfo de la Revolución cubana a su vez generó la incidencia de Estados Unidos en la forma de conducción de las políticas de nuestros países, y en el caso de República Dominicana —que puede ser extendido, extrapolado al resto del continente— fue planteado por el presidente John F. Kennedy a quien sería el primer embajador de Estados Unidos en República Dominicana después de la caída de Trujillo, John Bartlow Martin. El presidente Kennedy le dijo: mire, con respecto a República Dominicana nuestra política es clara, usted tiene en primer lugar un sistema democrático, en segundo lugar la continuidad de un régimen tipo Trujillo, y en tercer lugar un régimen tipo Castro. La política de Estados Unidos debe aspirar a lo primero, a la democracia, sin descartar lo segundo, la continuidad del tipo Trujillo

para evitar lo tercero, que no se produzca un modelo similar al de la Revolución cubana.

De manera que queda muy claro. En primer lugar se aspiró a la democracia, no se descartó la dictadura con tal de evitar una segunda Cuba, y esa estrategia se dio en República Dominicana y lo hizo también en el resto del continente. Ahora, ¿por qué la Revolución cubana? Obviamente, porque la Revolución cubana fue la respuesta que se dio a la obstrucción del camino democrático por la toma del poder y eso, históricamente, se ilustra cuando se recuerda el hecho de que en 1952 Fidel Castro fue candidato a diputado por la provincia de La Habana del Partido Revolucionario Auténtico, de manera que había una explicación de participación democrática. Lo que ocurre es que ocurrió el golpe de Batista y se obstruyó el camino democrático y por tanto, en lugar de plantearse ya la democracia, por primera vez en América Latina se planteó la revolución, y a partir de la Revolución cubana y de los fracasos y de los fallidos continuos de cada país por construir un proceso democrático. Como concepto, como valor, la democracia empezó a degradarse, y una nueva generación —la de los años 60 y 70— no se planteó en América Latina a la democracia como bandera de lucha, sino que se planteó la revolución. Y esa revolución tuvo como paradigma, como emblema, la Revolución cubana.

En el caso de República Dominicana, dos años después del golpe de Estado contra Juan Bosch, en 1965 se produjo una revuelta cívico-militar. Y en esa revuelta cívico-militar se planteó el retorno al orden constitucional de 1963 y de Juan Bosch al poder. Por tanto, las consignas de esa Revolución de abril, como le llamamos aquí, son consignas a favor de una revolución democrática, al retorno al orden constitucional.

Sin embargo, la administración del presidente Lyndon B. Johnson ordenó una intervención militar estadounidense a República Dominicana, que frustró el retorno a ese orden constitucional. ¿Y cuál fue el alegato del presidente Johnson en

aquel momento? Que la Revolución dominicana se convertiría en una revolución socialista, que corríamos el riesgo de que República Dominicana fuese una segunda Cuba. ¿Qué influyó por consiguiente en la decisión del gobierno estadounidense para frustrar la revolución democrática constitucionalista de República Dominicana en 1965? El fenómeno de la Guerra Fría, la cercanía geográfica de República Dominicana con Cuba y el temor de que efectivamente pudiese haber algún tipo de influencia cubana en la revolución democrática constitucionalista de República Dominicana.

De manera que el fenómeno de la Guerra Fría, el factor ideológico y el impacto de la Revolución cubana ejercieron una influencia sobre los mecanismos de toma de decisión en Estados Unidos con respecto a lo que ocurrió por lo menos en los países del Caribe. Pasó la Revolución de abril y entonces tuvimos los doce años del periodo del ex presidente Joaquín Balaguer. Esos doce años representan para nosotros, en términos históricos, una contrarrevolución en el poder, en el sentido de que se trató de un régimen semiautoritario, de un régimen que de alguna manera limitaba las libertades públicas y que impedía la plena consolidación de una institucionalidad democrática en el país.

Así llegamos a 1978, cuando una vez más una confluencia de factores internacionales incidiría en República Dominicana, y de ahí hacia el resto de la región para llegar a donde nos encontramos hoy como sistema democrático. Y yo diría que tres factores fundamentales incidirán para lo que ocurrirá en República Dominicana y en el resto de la región.

En primer término, me alegra a mucho que esté aquí Jennifer McCoy, porque a veces siento que no se valora lo suficiente desde el Centro Carter el certificado que tuvo la llegada al gobierno del presidente Carter, en 1976, para América Latina. Porque la política de liberalización, de respeto a los derechos humanos, tuvo sin duda alguna un gran impacto en nuestro país.

Primero, presionó para el otorgamiento de garantías de un proceso electoral limpio en República Dominicana, algo que no habíamos tenido ni en 1970 ni en 1974, en los comicios previos. Recuerdo que el presidente Balaguer tuvo que ir a Panamá a suscribir, a ser testigo de la suscripción del tratado Torrijos-Carter sobre el Canal de Panamá. En aquel momento se presionó para que el gobierno dominicano garantizara las elecciones limpias de 1978, de manera que el presidente Carter influyó directamente en garantizar elecciones limpias en República Dominicana en 1978.

En segundo lugar, el fenómeno clásico citado por Huntington, es lo que ocurre en la tercera ola: la muerte de Franco, la desaparición de la dictadura de Salazar en Portugal, el colapso de la dictadura en Grecia, cuando líderes políticos de América Latina, de Brasil, de Chile, de Argentina, se encontraban en Europa en calidad de exiliados y entraron en contacto con esta nueva realidad. Y de repente empezó a cambiar el paradigma. Ya no es socialismo versus fascismo, ya no es dictadura versus fascismo, ya no es dictaduras versus socialismo sino que empezó a ser dictadura versus democracia. Por ejemplo, el sur de Europa empezó a influir intelectual y políticamente en estos exiliados nuestros que se encontraban en el viejo continente.

En tercer lugar, de manera concomitante, el rol de la Internacional Socialista, que hasta entonces había tenido una visión eurocentrista, ya que solamente operaba en el marco europeo. Y de repente, por esta relación intelectual y política por nuestros exiliados, la Internacional Socialista se extendió, se expandió en términos geográficos y participó ya directamente en América Latina. Tenemos el caso específico del ex presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, entonces vicepresidente de la Internacional Socialista, que de alguna manera también contribuyó en estos ámbitos a presionar por una transición democrática.

Factores internacionales influyeron a finales de los años 70 para que se viera esta transición

de regímenes autoritarios o semiautoritarios hacia regímenes democráticos. Una vez más factores externos que incidían en la conducción de nuestros países.

Pero es importante tomar esto en cuenta porque en el cuestionamiento que se formula a la democracia, en lo que se entiende que son los desafíos o retos que tenemos por delante se encuentra el hecho del problema económico y social, el problema de la desigualdad, de la pobreza, el tema de la exclusión; pero a veces perdemos de vista la forma o circunstancia en que se produjo la transición. Porque el modelo latinoamericano es muy diferente al modelo asiático, en el que la transición hacia la democracia ocurrió en un contexto de desarrollo del capitalismo, en un contexto en que las economías habían crecido y consolidado y, por tanto, de lo que se trataba era de dar el salto hacia lo político estableciendo regímenes democráticos.

En nuestro caso ocurrió lo contrario, la transición a la democracia se dio porque fracasó el modelo económico que estaba bajo el control militar. Ya no en descrédito por abusos de los derechos humanos, ya no en descrédito por la participación política democrática. Lo que se dio entonces fue la ineficacia en el manejo económico y la combinación de todo esto que produjo entonces obviamente la transición democrática.

Es interesante no perder de vista también que con la transición no ha desaparecido todavía el fenómeno de la revolución. Si en 1978 en República Dominicana se produjo la alternancia, en 1979 triunfó la Revolución sandinista, y la Revolución sandinista ¿triunfó frente a qué? frente a la dictadura de los Somoza que se extendió, y todavía en El Salvador se aspiraba a la conquista del poder mediante una revolución con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. De manera que empezamos la transición a finales de los 70 y principios de los 80, pero cohabitaba aún con el paradigma de la revolución. Y América Central en los años 80 era aún eso, un

escenario de guerra, de violencia, con la premisa de que el poder solamente se puede tomar por la vía revolucionaria.

Al final de 1980 resultó significativo que una dictadura, la chilena, pretendió legitimarse por la vía del sufragio universal y sucumbió en el proceso. Por otro lado, la propia Revolución sandinista, acosada internamente por conflictos diversos, intentó también legitimarse mediante el sufragio universal y asimismo sucumbió. De manera que una dictadura de derecha tradicional y el movimiento revolucionario de izquierda perdieron legitimidad en las urnas. Y ahora, con el tiempo, esa Revolución sandinista tiene que reciclarse, tiene que reinventarse y vuelve al poder pero a través del electorado. Interesante también resulta que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional haya fracasado en su intento de toma del poder por la vía revolucionaria y sin embargo lo haya conquistado por la vía electoral, logrando integrarse plenamente al sistema democrático actual.

En el caso latinoamericano, insisto, la peculiaridad de cómo se dio la transición es un contexto de crisis, no es un contexto de bonanza, y por tanto la primera década de la democracia latinoamericana es una década perdida desde el punto de vista económico. Y si por supuesto es la década perdida, lo que puede garantizar la democracia latinoamericana en su primera etapa de transición es simple y llanamente el respeto a los derechos humanos, es la participación en un proceso político plural democrático. Pero no puede garantizar la solución a problemas económicos y sociales estructurales que están enraizados en nuestra historia. No se puede pedir a una democracia recién nacida la solución de problemas históricos acumulados. Pero la ciudadanía acumula el desencanto, acumula el disgusto y lo que hace es exigir a los nuevos gobiernos civiles electos la solución inmediata de sus problemas, cosa que no puede hacer.

Aquí entramos, entonces, en el factor ideoló-

gico, en el factor de la correlación de economía y política, que es parte del debate actual. Nuestras incipientes democracias de la tercera ola heredaron la concepción desarrollista del Estado. Por tanto, en principio, su esquema referencial es el modelo desarrollista, el modelo estatista. Pero ese modelo estatista quedó afectado también por problemas de hiperinflación, de déficit fiscal y de ineficacia. Y se habló entonces de macroeconomía populista fallida, ¿y cuál fue la alternativa? El Consenso de Washington, que se ha debatido tanto entre nosotros con la etiqueta del neoliberalismo. Y el fracaso del neoliberalismo resulta ser también una combinación de luces y sombras, porque el Consenso de Washington permitió la solución de algunos problemas, como justamente el problema de inestabilidad macroeconómica, como el de la hiperinflación, como el problema del déficit fiscal. Con el Consenso de Washington logramos establecer dos cosas que hoy nadie discute: que todo gobierno, para ser eficaz, necesita tener una macroeconomía estable, que toda economía tiene que crecer, y la necesidad de la apertura y la integración de nuestras economías en el marco global. Lo que pasa es que quedó estigmatizada con el problema del neoliberalismo, y la etiqueta neoliberal naturalmente impide ver los logros obtenidos en ese sentido. Claro, en el modelo del Consenso de Washington quedó un gran vacío, no hubo respuesta a la problemática social. Y como no hubo respuesta a esa problemática también hoy entendemos la brecha existente entre ricos y pobres, y que el problema de la desigualdad social se vio agravado con la aplicación acrítica del modelo del Consenso de Washington. Entonces, eso nos lleva al debate de cuál es el modelo de desarrollo hacia el futuro que debemos adoptar en América Latina. Existen, aparentemente, dos visiones: una, que es la vuelta al Estado como elemento central de definición de toda política económica y social y, otra, la visión de que toda política económica se define a partir del mercado.

“

... lo que puede garantizar la democracia latinoamericana en su primera etapa de transición es simple y llanamente el respeto a los derechos humanos, es la participación en un proceso político plural democrático. Pero no puede garantizar la solución a problemas económicos y sociales estructurales que están enraizados en nuestra historia”.

Es decir, oscilamos entre una visión no populista y una visión neoliberal y lógicamente ambos extremos resultan equivocados. El problema no reside en escoger entre una política puramente estatista o una política estrictamente de mercado. Lo inteligente sería en cómo se concilia o cómo se puede combinar Estado y mercado en América Latina. Nuestro dilema es cómo podemos ir más allá del neoliberalismo y el neopopulismo en la región, cómo aprendemos a ser creativos en el marco de la globalización el siglo XXI.

Por tanto, no se trata de la confrontación entre Estado y mercado, sino del establecimiento del balance entre Estado y mercado lo que debe ser el futuro de América Latina, hoy atrapado en esta disputa ideológica entre ambos elementos.

Pero bien, el tema económico y social sigue siendo el tema pendiente de la democracia latinoamericana, el de la desigualdad y de la cohesión social, que será objeto de discusión. Es un tema pendiente todavía para América Latina, pero que se combina con muchos otros factores de tipo social, que se relaciona con el perfil demográfico, con el hecho de la transición que en los últimos tiempos hemos tenido, con una

urbanización acelerada sin una industrialización que la acompañe, generando el fenómeno de la marginalidad urbana, de la pobreza urbana, con lo cual ha venido la violencia y el crimen organizado, que vinculado con el problema del narcotráfico internacional se ha convertido en tiempos recientes en otro gran tema de América Latina. El tema del narcotráfico, de la violencia y del crimen organizado, una combinación de factores internos con factores externos que ocurre en la actualidad.

Tradicionalmente, los informes de Latino-barómetro presentaban un panorama sombrío acerca de la percepción ciudadana sobre la democracia en América Latina. Y cuando se veía, por ejemplo, qué piensan los ciudadanos de los parlamentos... Negativo, ¿y qué se piensa de los partidos políticos? Los partidos políticos no nos representan, ¿y la percepción que se tiene en América Latina acerca de las instituciones en sentido general? Muy negativo, y parecía que había un desencanto, un gran desencanto con las instituciones democráticas.

Me ha llamado sobremanera la atención que en el último informe que ha circulado, el de 2008, que se correspondería justamente con los treinta años, hay un vuelco, hay un cambio de actitud que ha medido Latino-barómetro. Encontramos, por ejemplo, en las actitudes hacia el Congreso, desde el año 2001, que aumenta paulatinamente de 49 a 57% en 2008. En 2008, dicen que no puede haber democracia sin Congreso. Es decir, que hoy 57% entiende que el Congreso es una institución fundamental del sistema democrático. Cuando se habla de los partidos políticos, los partidos políticos han experimentado, al igual que el Congreso, un aumento de legitimidad, aumentan de 49% en 2001 a 56% en 2008, de manera que quienes creían que los partidos políticos estaban en proceso de extinción en América Latina se encuentran hoy ante una realidad diferente. O sea, hay mayor aprecio, mayor valoración de los partidos políticos que unos años atrás.

Con respecto a la tolerancia política, los países con mayores niveles de rechazo a los partidos extremistas son Bolivia (57%), Ecuador (55%) y República Dominicana (49%); es decir, países que entienden que la democracia debe ser un ejercicio pluralista sin extremismos. Los niveles de participación política y la confianza en el gobierno han ido aumentando congruentemente de 19% en 2003 a 44% en 2008; la confianza en los gobiernos registra un crecimiento realmente astronómico, ha aumentado la actitud positiva hacia la política, la aprobación del gobierno es uno de los pilares de este fenómeno: de 36% en 2002 a un máximo de 54% en 2006.

Se percibe que las garantías de la democracia garantizan las libertades civiles y políticas pero no las sociales y económicas. Hay una mayoría que señala que la democracia garantiza la libertad religiosa (79%), la libertad de participar en política (63%), la libertad de expresión (58%), incluso llega la mayoría de igualdad entre hombres y mujeres (53%), respeto al derecho a la propiedad privada (45%), y están por debajo de la línea de los 50, la igualdad de oportunidades (sólo 42%), seguridad social (30%), la oportunidad de conseguir trabajo (28%), protección contra el crimen (24%). O sea, que observamos la configuración de una nueva agenda; ya no son los problemas institucionales, no es el Congreso, no son los partidos, no es la justicia. La gente considera que hemos avanzado mucho en este terreno; ahora son los problemas económicos y sociales, el desempleo, la seguridad social, el crimen y la violencia, los temas pendientes en la agenda latinoamericana.

Aquí hay un dato particularmente relevante para los círculos dominicanos: la participación política. De 1998 a 2008, la participación política ha aumentado en América Latina de 7 a 11%. La distribución por país es muy dispar: 31% en República Dominicana y sólo 3% en Chile. Y eso se siente. Yo creo que el país más politizado de toda América Latina es, sin duda, Repú-

ca Dominicana. Ustedes lo constatarán cuando circulen por nuestras calles; cualquier vendedor ambulante es un catedrático de ciencias políticas. La República Dominicana es un país altamente politizado. Lo importante para señalar aquí es justamente el hecho de cómo ha incrementado el nivel de participación política, por tanto la política no parece estar tanto en descrédito, la gente quiere un mayor nivel de participación política, mayor nivel de integración. Lo que la gente quiere es que se la tome en cuenta, que se la incluya. El debate actual es por la inclusión. Los grandes conflictos que surgen es que ya no basta con que los gobiernos tomen decisiones correctas, sino que consideren a la gente a la hora de tomar las decisiones. Hemos transitado de cierta democracia representativa a una democracia participativa e incluyente.

Ahora, el otro gran desafío es que el poder ha cambiado de naturaleza. En el pasado todo el poder se concentraba también en el Estado, todo el poder estaba en el gobierno. Ahora, para empezar, en todas partes del mundo hay una actitud irreverente frente al gobierno. Es decir, el poder por naturaleza es odioso, porque se percibe como privilegio, pero también hay una rebeldía frente al poder por la percepción que se tiene y por el hecho de que se construyen nuevas instituciones que no existían treinta años atrás y que cada día tienen mayor espacio en la democracia ciudadana que estamos construyendo. Por ejemplo, hace treinta años el rol de la sociedad civil no era tan influyente como lo es hoy, pero una sociedad civil que no sólo se convierte en promotora de temas para la mejoría de la sociedad, sino una sociedad civil que renuncia y pontifica y que, por consiguiente, erosiona de alguna manera la legitimidad y la representatividad de los actores políticos tradicionales.

Contamos con unos medios de comunicación que tampoco hoy son tradicionales: no es la prensa escrita, no es la radio, no es la televisión. Es un sistema multimedia que ahora globaliza el

chisme local. Hoy el conflicto regional se torna global y por consiguiente tiene una dimensión mayor. El rol de los diarios digitales —el que desempeñan los blogs en la creación de una discusión o de un diálogo— que antes no existía constituye una nueva realidad y un nuevo desafío para el modelo de democracia en América Latina.

De manera que podría decirse que nuestra democracia se enfrenta a una agenda global, donde hay desafíos heredados del pasado aún sin resolver. Yo la llamaría la agenda del siglo XIX, la agenda de la premodernidad que incluso se convierte en una exigencia, en una demanda que tiene que ver con los servicios públicos, la pavimentación de carreteras, el suministro de agua potable, el servicio de energía, de la vivienda, del empleo, de la seguridad social. Éstas son nuestras demandas históricas acumuladas. Sin embargo, también son nuestros los desafíos y los retos de la posmodernidad, de la globalización. ¿Qué vamos a hacer con la ciencia y la tecnología, el rol de la tecnología de la información y la comunicación en la política del desarrollo nacional, la biotecnología, en nuestra integración en el plano internacional? Y ahí los desafíos, que son los desafíos del mundo moderno.

Finalmente, todo esto se da en un contexto de profunda transformación, desde grandes cambios y grandes desorientaciones y confusiones en el plano mundial. Y diría que la más alta expresión de esa confusión se ha dado justamente —por la forma en que se ha reaccionado y los resultados obtenidos— en el caso específico del golpe de Estado en Honduras. Porque es inconcebible que al haber existido una condena por parte de la OEA, una condena por parte de Naciones Unidas, una condena por parte de la Organización de la Unión Africana, de la Liga Árabe, de cada uno de los países democráticos de América Latina, el gobierno de facto todavía se mantiene inamovible. Por tanto, nos plantea un problema de gobernabilidad regional y de gobernabilidad global. ¿De qué sirven las instituciones multilaterales si

sus decisiones no tienen aplicación práctica? Esto debe movernos a una reflexión sobre el carácter compulsivo de las normas que deben tener los organismos unilaterales, sobre todo cuando se trata de la preservación de la democracia. Contamos con la Carta Democrática Interamericana de la OEA, con mecanismos que hoy sabemos que son deficientes. Porque después de la suspensión del Estado miembro donde ha habido una interrupción del orden constitucional como miembro de la OEA, resulta que no existe ninguna disposición que ponga fin al régimen de facto. En la práctica, la vieja doctrina Betancourt asumida en el marco de la Carta Democrática de la OEA, de la defensa colectiva de la democracia, resulta ineficaz. Entonces nos enfrentamos al desafío de cómo hacer que esa Carta Democrática de defensa de la democracia tenga sentido práctico. Porque en la actualidad lo que ha ocurrido es que la comunidad internacional entera ha sido puesta en ridículo. ¡Tanta fuerza para tanta ineficacia!

Debemos hacer énfasis en las transformaciones del sistema capitalista global y cómo éste incide en nuestros pueblos y los riesgos que conlleva. A pesar de que la denuncia —que se hace desde una perspectiva de izquierda— es que se trata de un capitalismo neoliberal, a nuestro modo de ver, con toda humildad, es una apreciación muy superficial. Lo que ha ocurrido en el marco del capitalismo global va más allá de toda etiqueta de tipo ideológico. Debido a las dos últimas crisis —por el aumento en los precios del petróleo y de los alimentos— y por la crisis financiera global, hoy nos damos cuenta de que algo más profundo está por venir. Lo que tenemos realmente es un capitalismo de casino, y ese capitalismo de casino está poniendo en riesgo al capitalismo en todas partes, en los países desarrollados y en los países de economías emergentes y en vías de desarrollo, cuando nos damos cuenta de que el petróleo pudo haber llegado a 148 dólares por barril, que no obedece a un problema de oferta y de demanda sino al cómo se manipulan los contratos a fu-

“

... nuestra democracia se enfrenta a una agenda global, donde hay desafíos heredados del pasado aún sin resolver. Yo la llamaría la agenda del siglo XIX, la agenda de la premodernidad que incluso se convierte en una exigencia, en una demanda que tiene que ver con los servicios públicos, la pavimentación de carreteras, el suministro de agua potable, el servicio de energía, de la vivienda, del empleo, de la seguridad social...”

turo en las bolsas de valores y que ya alguien que no tiene control o vende y que alguien que no quiere recibir petróleo lo compra, que lo mismo pasa con el trigo y con la soja y con los cereales y con todo; entonces hay una especie de ruleta, hay un casino mundial que está alterando significativamente la cotidianeidad de nuestros pueblos. Porque cuando el petróleo llegó a 150 dólares por barril generó protestas sociales, lo cual desarticuló todo y resulta, insisto, que no obedece a la lógica del mercado sino a la manipulación de ese mercado. Pero la economía empezó más o menos a reactivarse y el petróleo subió a 80 dólares por barril la semana pasada, y ya ustedes han podido observar que los bancos de inversiones pronostican que no llegará por encima de los 100 dólares por barril. ¿Y cómo pueden determinarlo? Justamente porque es un capitalismo de casino que representa una amenaza para nosotros, pero también para todo el mundo. Y lo segundo, la “financiarización” de la economía. ¿Qué es lo

que ha ocurrido? ¿Cómo se puede explicar sanamente la exportación de hipotecas? ¿Cómo es que se pueden exportar hipotecas? Y eso es lo que ha ocurrido, la conversión de hipotecas en títulos de valor y la colocación de esos títulos en los mercados financieros internacionales pero al mismo tiempo estableciendo mecanismos de seguros inexistentes, falsos, pero de qué magnitud y de qué escala. La creación de unos instrumentos financieros altamente sofisticados como los derivados, pero que han llegado a representar en su totalidad 480 trillones de dólares, diez veces el Producto Interno Bruto de todo el planeta, en papeles ficticios pero que han puesto en riesgo la estabilidad económica mundial. En esto ha habido una gran irresponsabilidad, en esto ha habido una actitud francamente demencial que pone en riesgo la estabilidad de nuestras democracias, que pone en serias dificultades nuestras posibilidades de crecimiento económico sostenible y que, sin duda alguna, se convierte en el principal peligro para la sostenibilidad de nuestras democracias, y en todo esto entendemos que tenemos que actuar de manera conjunta y de manera colectiva.

En todo caso, creo que, treinta años después, el balance que podemos hacer de la democracia es altamente positivo. Hoy estamos mejor que hace treinta años, lo cual no significa, sin embargo, que todos hayamos conquistado nuestros objetivos, todas nuestras metas, que no hay tareas pendientes. Hay muchas tareas pendientes, hay grandes desafíos; no quiere decir que no pueda haber reversión. El caso de Honduras así lo demuestra; puede haber reversión pero sin duda alguna estamos en el camino de la consolidación de las instituciones, de una mayor cultura democrática que se está enraizando. Y hay un comportamiento democrático por parte de nuestros líderes políticos, y todo eso es positivo y creo que con esa perspectiva, con ese sentido, el futuro democrático de América Latina será mucho más auspicioso de lo que ha sido en nuestra historia.

II. Exposiciones principales y relatorías por mesa temática

Democracia, partidos políticos y Estado

Intervención inicial de Martín Torrijos Espino

Umbral

Ante todo, quiero agradecer al presidente de la República Dominicana, Leonel Fernández; a IDEA Internacional; a la Pontificia Universidad Católica y la Fundación FUNGLODE, así como a sus auspiciantes, AECID y CIEPLAN, su amable invitación para participar en este evento. En particular, por la distinción que significa introducir el debate de la primera Mesa del presente Foro Internacional, titulada Treinta Años de Democracia: Democracia, Crecimiento con Equidad y Cohesión Social en América Latina.

Un diálogo estimulante y sugerente, entre amigos entrañables y comprometidos con nuestros pueblos, que tanto dolor e indiferencia han padecido, privándolos de oportunidades para acceder a una vida más fructífera y digna. Sin embargo, mi experiencia de cinco años con responsabilidades de Estado me permite afirmar que, en democracia, con convicciones de solidaridad humana y con instituciones eficientes, sí es posible ganar la batalla a muchos males sociales para edificar una nación sin excluidos.

Este Foro de Santo Domingo aportará, sin duda, ideas y motivaciones adicionales sobre asuntos muy decisivos para nuestra región, don-

de urge la acción concertada para profundizar en la misión de construir sociedades con mucha mayor equidad, justicia, seguridad, estabilidad y democracia.

Me corresponde expresar unas palabras introductorias a esta primera Mesa del evento, centrada en los conceptos de Democracia, Partidos Políticos y Estado, tema que en seguida evoca determinadas consideraciones.

Para incentivar el diálogo, me permitiré referirme, uno a uno, a esos tres conceptos:

Democracia

Conviene no olvidar que, en gran parte de los casos, las democracias latinoamericanas, tal como hoy las conocemos, resultaron de difíciles procesos de transición de las dictaduras militares a los partidos políticos, en su mayoría tradicionales. Transiciones que, a su vez, se realizaron bajo la crisis de la deuda externa y los amagos de la inflación, el desempleo y otros fantasmas, en condiciones en que no era fácil atender las altas expectativas de la población.

Por lo tanto no surgieron como democracias a la altura de esas expectativas, sino como alternativas que permitieron notables progresos en ma-

teria de derechos humanos y libertades públicas, pero que también debieron hacer determinadas concesiones al viejo régimen.

Esas concesiones significaron en gran medida mantener casi intacto un sistema diseñado para consolidar el poder económico de las élites del poder, no para una sociedad democráticamente organizada. En otras palabras, la democracia formal no vino acompañada de instituciones —económicas, de participación, de seguridad jurídica— igualmente democráticas.

Ese sistema político híbrido —democracia sin instituciones democráticas— ha ido mejorando, pero todavía dista mucho de haberse perfeccionado.

A lo largo de estos treinta años no se ha podido borrar un legado del autoritarismo, que conspira contra el establecimiento de verdaderas instituciones democráticas. Para buena parte de nuestra población el gobernante no es el que tiene que cumplir con la ley sino el que tiene la capacidad de cambiarla. Y mientras esa mentalidad de verdadera igualdad ante la ley no se arraigue, la democracia será un espejismo, un régimen con gobernantes escogidos en elecciones libres pero con capacidad de acumular —en mayor o menor medida— tanto poder como los dictadores de antaño, como pudimos ver con el caso de Honduras.

En el ínterin, nuestras sociedades se han vuelto mucho más complejas y sofisticadas, como también más exigentes. Ya no bastan aquellos progresos y libertades; ahora se demanda que la democracia sea mucho más participativa, incluyente y rica en responsabilidad social.

Éstos son elementos sin los cuales la democracia ya no puede legitimarse. Su esencia radica en que todos los derechos, todos los deberes, todas las oportunidades, toda la responsabilidad, en democracia deben compartirse. Si bien antes fue ineludible conceder distorsiones y limitaciones en el concepto, eso llevó a conformar una democracia solamente formal, que perdió parte

de su sentido humano y solidario, una situación que ya no es sostenible.

En conjunto, de acuerdo con el coeficiente de Gini, que mide los niveles de desigualdad, América Latina es la región del mundo que concentra los mayores contrastes entre ricos y pobres, incluida el África subsahariana. El 40% de su población vive en pobreza o pobreza extrema. El 5% más rico concentra 25% de la riqueza, mientras un 30% más pobre sólo alcanza 5.5%

La democracia ha hecho avances significativos en materia de derechos humanos y de libertad de expresión, pero ha quedado rezagada en su capacidad de cerrar la brecha entre ricos y pobres.

No cabe más entender la democracia sólo como el ejercicio periódico y creíble del sufragio, cada vez más sujeto al clientelismo, al despliegue ficticio de promesas que ni siquiera pueden cumplirse. Eso defrauda la confianza de millares de ciudadanos a quienes el apetito del poder engaña, lo que a la larga socava las bases del sistema político en el que se fundamentan nuestras instituciones.

No hay democracia sin demócratas

En países donde unos nacen condenados y otros mueren de opulencia, ¿cómo validar como democrática a la injusticia social, a la brecha que divide y contrapone a ciudadanos de una misma patria en forma abismal?

Los arreglos políticos del poder por el poder se multiplican y perpetúan al margen de la pobreza, la desatención y la inseguridad de los ciudadanos. Democracia sectaria, que gobierna para su propia facción, no es democracia. Democracia que irrespeta la división y cooperación armónica de los poderes no es democracia.

Ni es democrático un sistema que, por ausencia de instituciones que todos respeten y que nadie pueda cambiar a su conveniencia, termine secuestrado por los grandes capitales, más interesados en preservar su situación de privilegio

que en construir una sociedad con igualdad de oportunidades.

Como demócratas, es nuestro deber considerar a la democracia misma como objeto de reflexión y debate, para construir nuevos consensos que permitan reformarla de forma que la hagan más eficaz para resolver las demandas y expectativas populares. Solo así logrará arraigo entre los pueblos, que es a quienes corresponde valorarla y defenderla.

Partidos políticos

Partimos del supuesto de que los partidos políticos representan determinadas ideas, objetivos y proyectos al servicio de la sociedad que los sostiene. Pero, ¿hasta qué punto nuestra región dispone de partidos donde prime la visión, el programa y el compromiso? ¿O, en realidad, estamos bajo la hegemonía del personalismo sobre la colectividad democráticamente organizada, o ante la pérdida de fondo programático que lleva a la agitación social sin contenido ni propósitos confesables?

Cuando ya sólo se trata de la conquista del poder para hacer y deshacer a espaldas de los electores, la legitimidad política del partido ha sido reemplazada por la eficacia de la máquina electoral que fabrica ilusiones que defraudan la confianza de la gente, a la cual se le niega una vida material y espiritualmente más digna y provechosa.

Cuando el televisor presenta una mentira dándole visos de realidad, a la postre los ciudadanos son engañados durante un tiempo pero no para toda la vida. Después vendrán a reclamar justicia, o a tomársela de su propia mano.

Esas prácticas existen en gran parte de nuestros partidos y desnaturalizan su razón de ser, con lo cual ya no desempeñan el papel social que pregonan; perdiendo credibilidad, pierden legitimidad, con lo cual la mayoría nacional deja de

“

Como demócratas, es nuestro deber considerar a la democracia misma como objeto de reflexión y debate, para construir nuevos consensos que permitan reformarla de forma que la hagan más eficaz para resolver las demandas y expectativas populares”.

crear en los partidos, en la clase política y en el sistema político en que se sustenta la gobernabilidad.

No obstante, el problema radica en que la política es la vocación y la práctica indispensable para construir la sociedad justa y solidaria. Negar la política es un contrasentido, y desacreditarla con malos usos un fraude. Por consiguiente, la pregunta es: ¿Cómo recuperar la credibilidad que nuestras organizaciones políticas han perdido, si no es refundándolas para reconstruir su esencia de instrumentos de participación ciudadana para el cambio? ¿Tienen nuestros partidos esa voluntad de renovarse, o los dejaremos pervivir como fantechos de un “establishment” político?

Estado

Vale recordar que en seguida del reestablecimiento de la mayoría de nuestras democracias, sobrevino el tsunami neoliberal. Es cierto que nuestras economías y administraciones públicas se habían adocenado y reclamaban una reingeniería. Pero esa propuesta se plagó de aplicaciones dogmáticas que muchas veces no respondían a nuestras realidades, sino a las extralimitaciones

de algunos tecnócratas que las impusieron sin que nadie los hubiera electo.

El conjunto de liberalizaciones, desprotecciones y privatizaciones así practicadas no sólo sobrepasó lo requerido sino que privó a nuestros Estados de una parte sustantiva de sus atribuciones de regulación y previsión, e incluso de su autodeterminación y soberanía. Hoy, frente a la nueva crisis económica mundial, se insiste precisamente en la necesidad objetiva de recuperar las capacidades de intervención y regulación del Estado.

Es ineludible preguntarse: ¿En las actuales circunstancias socioeconómicas de nuestros pueblos, somos realmente estados independientes o aún subyacen en nuestras decisiones los prejuicios del subdesarrollo y la dependencia respecto a los polos hegemónicos transnacionales?

¿Somos realmente Estados nacionales, con objetivos propios, o seguimos parcelándonos como “Estados exclusivos”, o excluidos, sin la fuerza de un proyecto común, que uniéndonos en un propósito compartido nos permita superar el creciente antagonismo que la injusticia y la desigualdad provocan en nuestro seno social?

Si consideramos al Estado como totalidad integradora del conglomerado humano de una nación, ¿por qué, entonces, no todos tenemos el mismo acceso a las mismas oportunidades? Debo, por consiguiente, inferir, que los factores de injusticia social que se anidan en el Estado o se erradican o no podremos ser realmente Estados nacionales.

Apreciados amigos, miembros de la Mesa:

Bien sé que en mis palabras han abundado mucho más las preguntas irritantes que los comentarios entretenidos. Se puede decir que, al menos en parte, eso es reflejo de nuestro tiempo, que una vez más es el de otra difícil transición.

Pero también podré decir que nuestros amables anfitriones me encomendaron hacer una in-

tervención con la enorme ventaja de ser el que propone las interrogantes para que sean ustedes quienes suministren las respuestas.

Relatoría de Carlos Álvarez

Haré el intento de sintetizar los acuerdos o, por lo menos, los comunes denominadores de lo que ha sido esta discusión. Creo que todos los presentes aspiramos a una América Latina que pueda articular una mejor democracia con crecimiento económico sostenido y mayor justicia social. Estos tres momentos nunca han transitado juntos en casi ninguno de los países; quizá el batllismo de Uruguay en 1903, cuando construyó el estado de bienestar uruguayo, sea el único proceso que articuló estas tres dimensiones: una mejor institucionalidad, una democracia de alta intensidad, con un modelo de desarrollo que incluía cohesión social o mayor inclusión social o una mejor distribución del ingreso.

Creo que nunca tuvimos estos tres aspectos juntos. Tenemos ejemplos: demócratas convencidos que fracasaron en la economía; demócratas que empeoraron la distribución del ingreso y líderes con mucha vocación de distribución del ingreso y de justicia social, cosa que hicieron a costa de debilitar el Estado de derecho y la democracia. Algunas de estas experiencias existen hoy en América Latina.

El segundo aspecto que quiero remarcar es que donde mejor funcionan las cosas es donde hay dos proyectos en la sociedad, que pueden definirse como izquierda democrática y centro-derecha o derecha, con reglas aceptadas y normas que nadie vulnera o altera. Y no es casual que los países que están mejor son aquellos en los que se observa esta realidad. Sus coaliciones políticas expresan modelos y visiones de la sociedad, compiten en términos de adversarios y no de enemigos. Los problemas de los regímenes unidos al calor del fracaso de las élites (entre ellos

Venezuela) tienden a una antagonización y a una polarización muy fuertes de la sociedad, con un movimiento identitario que lleva a confundir a la nación con el partido y lleva a un horizonte de inviabilidad, que antes saldaban los golpes militares. Ese empate social de países divididos en dos pero que no reconocían reglas de juego comunes terminaba en América Latina con el desempate de las Fuerzas Armadas. Afortunadamente ya no es así y la hegemonía tiende a resolverse en las urnas.

Creo que se han producido muchos avances en América Latina. ¿Cómo no va a haber avances si estamos condenando unánimemente el golpe de Estado de Honduras? ¿Cuándo se condenó un golpe con tanta unanimidad, aunque seamos ineficientes para revertirlo? ¿Cuándo se condenó en otra época un golpe de Estado en América Latina? Qué corta memoria tenemos los latinoamericanos, hoy condenamos unánimemente un golpe de Estado, mientras que, en las décadas de los 60, 70 y 80, los aceptábamos. Hoy, nuestra condena es unánime aunque no encontremos cómo sintetizar la presión de los organismos unilaterales y la existencia del Estado-nación, que hace que el tema del golpe en Honduras sea difícil de resolver.

Conjugar la supranacionalidad y la existencia de un Estado-nación tampoco es fácil. Colocar a Zelaya en el poder, por la fuerza, porque lo dice la OEA, no será fácil; es decir, hay una condena y hay un aislamiento. Todas las crisis institucionales que hemos experimentado se resolvieron por la vía pacífica y por la vía institucional; acordémoslos, compañeros, que la crisis de Paraguay, la crisis institucional de Bolivia y otras crisis en la región se resolvieron todas de forma institucional.

Paso a describir la otra realidad: la crisis financiera internacional. Es la primera vez que enfrentamos de manera eficiente una crisis no producida por nosotros, con gobiernos de izquierda que manejaron bien la macroeconomía y con

gobiernos que ostentan un presidente indígena, un obispo, dos mujeres, un candidato sindicalista, quizá un presidente ex tupamaro, ¿cómo no van a ser transformaciones y avances importantes en nuestra región? Hay avances muy importantes en América Latina. Mi visión sobre América Latina no es pesimista, pero tampoco optimista. En cualquier caso, no existen motivos para el pesimismo en la región.

Como manifestó en su discurso el presidente Leonel Fernández, la evolución de nuestro desarrollo político y social tuvo que ver también con el entorno internacional. Hay un entorno internacional que ha mejorado muchísimo y la presidencia de Obama puede abrir —ojalá así sea— otra perspectiva. Se cae el mundo unipolar, entramos en una etapa de transición y el mundo será mejor. América Latina puede tener presencia en el nuevo orden por construir, aunque no podamos condensarlo en una sola voz, ya que es un proceso difícil —ni siquiera Europa, después de cincuenta años de unidad, ha podido resumir en una sola voz cómo se reconstruye un nuevo orden global—. Pero el hecho de que estemos presentes en esos nuevos ámbitos, que empecemos a ser “sujetos de la historia y no objetos” es, en mi opinión, un avance importante.

Otra discusión muy importante que hoy se ha producido aquí —y en la que también hay consenso— es que estamos volviendo a pensarnos a nosotros mismos, estamos volviendo a pensar modelos de desarrollo desde nuestras propias categorías. Me parece importante lo que expresó el presidente Leonel Fernández: el Consenso de Washington tuvo cosas positivas, pero —acotó— fuimos pensados desde afuera. Fuimos objetos pensados por otros, con las categorías de otros, sobre todo, de los organismos financieros, los grupos de poder y las agencias internacionales. Y ahora, después de mucho tiempo, quizá desde los años de la CEPAL, estamos intentando repensarnos. Los países intentan repensar estrategias de desarrollo desde una visión propia, ingresando a

“

Nuestras élites económicas pueden ser pujantes, schumpeterianas, como es el caso de Brasil, pero absolutamente faltas de solidaridad y compromiso con la suerte de las mayorías, lo cual explica el fracaso en Venezuela, Ecuador y Bolivia, así como la implosión de los regímenes y los sistemas, previo a lo que hoy vivimos”.

la globalización desde una identidad, y eso también me parece una cuestión positiva.

Estamos planteando que la tentación por el poder y por la perpetuación en él tiene que ver con la poca y baja densidad institucional, con niveles altos de corrupción, con desagregación de las fuerzas políticas, con la desafección del ciudadano con la política y con un presidencialismo exacerbado. Quizá, en estas reuniones, sea el momento para insertar en la agenda el tema de las reformas políticas profundas, entre ellas, la del semipresidencialismo, cuestión a la cual tenemos un miedo bárbaro en América Latina, en tanto nos sentimos condenados al hiperpresidencialismo. Éste es el momento, en foros como éste, entre académicos, dirigentes políticos, funcionarios, para avanzar, o mejor dicho, reflexionar sobre las modificaciones y transformaciones del régimen político en nuestra región.

En mi opinión, el avance será difícil si se procesa individualmente, en cada uno de los países,

porque debemos contar con una masa crítica suficiente que permita, desde un ámbito regional, instalar el tema de los cambios de regímenes políticos, sobre todo cuando el presidente Leonel Fernández ha planteado que, en el último informe de Latinobarómetro, mejora la visión de la sociedad sobre los congresos o los parlamentos, mejora la percepción sobre los partidos y sobre la política. Si hay una mejora en la percepción de la sociedad sobre los congresos, entonces me parece que es el momento para pensar cómo reequilibrar de otra manera el sistema de poder en nuestras democracias.

Y algo que planteaba el documento de Martín Torrijos, quien vivió América Latina, es que la tensión sobre el poder político y los poderes fácticos debe resolverse, ya que la política ha quedado subordinada a los poderes fácticos, lo cual ha sido una de las formas de degradación de la política a los ojos de la sociedad.

En algunos países de América Latina se ambiciona un cambio de sentido en el vínculo entre política y economía. La política intenta retomar el mando o retomar ciertos niveles de centralidad. En esta mesa no hemos analizado el comportamiento de las élites económicas en América Latina y cómo históricamente se han desprendido del compromiso con la cuestión social en nuestra región. Nuestras élites económicas pueden ser pujantes, schumpeterianas, como es el caso de Brasil, pero absolutamente faltas de solidaridad y compromiso con la suerte de las mayorías, lo cual explica el fracaso en Venezuela, Ecuador y Bolivia, así como la implosión de los regímenes y los sistemas, previo a lo que hoy vivimos.

Quise resaltar estos puntos como los temas que han dominado la discusión, quizás incumpliendo en algunos aspectos la función de relator y dando algunas opiniones personales.

Democracia, crecimiento y cohesión social

Intervención inicial de Alejandro Foxley

Creo que la discusión de esta mañana ha sido excelente, centrada principalmente en los aspectos políticos de la democracia, y esta tarde corresponde que hablemos un poco sobre los desafíos económicos sociales.

Para hacerlo, quisiera tomar un foco muy especial que corresponde al título del libro, *A Medio Camino*, que editamos junto con Fernando Henrique Cardoso, porque el punto principal que deseo destacar es un enfoque positivo de lo que América Latina ha logrado en los últimos 20 años. Ha habido avances importantes en términos del ingreso per cápita y también en la protección social. Sin embargo estamos apenas a mitad del camino, es decir, nos queda todavía un complejo trecho por recorrer en lo económico y que al mismo tiempo es muy exigente en lo social desde el punto de vista de los recursos. El hecho básico es que América Latina sigue teniendo las vulnerabilidades propias de países del segundo mundo. No somos del primer mundo, ni del tercero. Eso quiere decir que somos países que seguimos conflictuados, países donde algunas cosas funcionan durante algún tiempo, a veces mucho tiempo, pero no todo funciona al mismo tiempo. Por eso, creo que esta crisis global es una gran oportunidad para evaluar dónde nos encontramos en materia económica social.

Voy a poner dos puntos de referencia para acentuar el tono positivo del momento en que nos encontramos. El primero es preguntarnos: ¿Es factible pensar que en quince o veinte años más un buen número de países de la región puede haber traspasado el umbral hacia el desarrollo? Para ayudar a contestar esa pregunta hemos realizado un estudio comparativo de lo que llamamos “los países afines exitosos”, esto es países medianos, países pequeños que hace veinte o veinticinco años atravesaron una crisis profunda y que hoy son países desarrollados. Un caso notable es Finlandia. Estuvimos ahí en 1991; todo lo que producían para exportación lo vendían a la Unión Soviética, pero la Unión Soviética se había desplomado. El índice de desempleo era mayor de 20%, y recuerdo que en aquel momento las autoridades gubernamentales confesaban: “no sabemos hacia dónde orientarnos para salir de la crisis”. Recientemente, el *Financial Times* publicó un índice de prosperidad en el mundo que incluye un indicador de desarrollo económico y otro de desarrollo democrático y gobernabilidad. ¿Cuál es el país que ocupa el número uno del mundo en este indicador de prosperidad? Finlandia es el número uno, el mismo que veinticinco años atrás se hallaba de rodillas en la periferia de Europa.

Puede plantearse algo similar en el caso de Irlanda. En la actualidad, Irlanda se encuentra en una grave crisis financiera, pero hace veinte años era el país más pobre de Europa y hoy día está entre los dos primeros en el indicador de prosperidad. Pensemos lo que logró España en veinticinco años, desde la periferia de Europa entre los años 70 y 80 hasta situarse actualmente en el centro del proyecto europeo. Pensemos en Nueva Zelanda y en Australia. Con la caída del Commonwealth se preguntaban hacia dónde dirigirse. Después de un profundo debate político concluyeron: “somos Australasia, somos el sur de Asia” y con esta definición estratégica han logrado un grado espectacular de desarrollo.

Otro punto de referencia es el de los países de ingreso medio en la parte meridional de Europa y Asia. La pregunta es: ¿cómo nos comparamos con países que tienen un grado de desarrollo similar? ¿Qué aprendizaje podemos extraer de la experiencia? ¿Cuáles son nuestras fortalezas y debilidades?

Primero, miremos el tema de la coyuntura económica. El riesgo en América Latina es, paradójicamente, el de cierta autocomplacencia en lo macroeconómico. Se ha logrado una recuperación rápida, muy semejante a la de los países del este de Asia. Es decir, una leve caída en producto y una clara recuperación hacia 2010 con un crecimiento de por lo menos 3% en la región. Los estímulos fiscales han funcionado con una política fiscal contracíclica. Es bastante impresionante, por ejemplo, que en el caso de Chile en los últimos tres años, el gasto social haya crecido más de 11% anual en términos reales. Ello fue posible porque en su momento se ahorraron los recursos para hacer una política social contracíclica.

En síntesis, me parece que América Latina ha aprendido de la experiencia. Desde los años 80 hemos sido objeto o víctimas de cinco choques externos de carácter financiero extremadamente fuertes e intensos, y el último se ha manejado mucho mejor que los anteriores.

“

América Latina sigue teniendo las vulnerabilidades propias de países del segundo mundo. No somos del primer mundo, ni del tercero. Eso quiere decir que somos países que seguimos conflictuados, países donde algunas cosas funcionan durante algún tiempo, a veces mucho tiempo, pero no todo funciona al mismo tiempo”.

Por lo tanto tendremos una recuperación. ¿Cuál es la nota de cautela? La pregunta es si acaso, producto de esas cinco experiencias anteriores y de la influencia muy decisiva tanto del Fondo Monetario Internacional como sobre todo de los operadores financieros en Wall Street, no estaremos tomando decisiones con cierto sesgo conservador en materia macroeconómica. Y como nadie quiere volver a pasar por lo sucedido en las cinco ocasiones anteriores, lo que hemos estado haciendo es acumular un monto enorme de reservas internacionales y de fondos de ahorro en el exterior y reduciendo la deuda pública. Si la deuda pública es razonablemente baja y se dispone de ahorros significativos en el país o el exterior, es el momento de mantener políticas fiscales expansivas hacia adelante hasta que la economía dé claras señales de crecimiento sólido y reducción significativa del desempleo. Olivier Blanchard, economista jefe del FMI, ha propuesto recientemente, además, que los Bancos Centrales sean más flexibles en sus metas de inflación. Plantea que en las economías desarrolladas la meta inflacionaria suba de 2 a 4%, permitiendo sostener una expansión monetaria durante más tiempo, sin subir las tasas de interés. Vinculado con eso mismo se expone el tema de la apertura del mer-

cado de capitales. En el pasado reciente, varios países de la región siguieron la recomendación de abrir completamente la cuenta de capitales. En una crisis como la actual, ello implica ser golpeados por la volatilidad del mercado financiero internacional, tal como se observó en las economías de Asia a fines de los años 90, y en las de Europa del Este en la crisis actual.

La volatilidad de ese mercado puede tener efectos muy negativos. Uno de ellos es que las economías que superan mejor las crisis, paradójicamente se verán inundadas de capital a corto plazo, con lo cual el tipo de cambio se deteriorará fuertemente. Ello puede debilitar el esfuerzo realizado para fortalecer a la empresa mediana y pequeña que recién está aprendiendo a convertirse en empresa exportadora.

Por lo tanto, uno de los elementos en que debemos trabajar con mayor ahínco es cómo lograr una vulnerabilidad menor respecto de los flujos de capital de corto plazo. ¿Qué es lo que debemos hacer para lograrlo? ¿Qué instrumentos utilizar? Es interesante que el FMI haya emitido, en marzo de 2010, un informe que indica que el control a la entrada de capitales puede ser un instrumento eficaz para reducir la vulnerabilidad, tal como lo aplicó Chile en los años 90, y Brasil durante la actual crisis.

Las otras debilidades de América Latina después de la crisis serán su escasa inversión en infraestructura para la competitividad (alrededor de 2 o 3% del PIB, que se compara desfavorablemente con las cifras para las economías de Asia, en las que la inversión anual en infraestructura oscila entre 5 y 10% del PIB) y su insuficiente integración energética. Seguiremos en un escenario en el que los países con abundantes recursos energéticos continuarán subinvertiendo en ese sector, impidiéndoles exportar a países vecinos; y otros, con déficits en esta área, sufriendo la escasez.

Sin embargo, nuestro principal problema durante varios años, probablemente por un plazo no inferior a cinco años, es el del desempleo. Los

estudios de Carmen Reinhart y Kenneth Rogoff analizan las últimas veintiuna crisis financieras internacionales. En ellos se observa una estimación sobre cuánto demoraron los países en recuperar un nivel normal de desempleo en las anteriores crisis. El promedio es de cinco años, y en algunos países como Japón se demoraron doce años. España, en una crisis anterior, demoró ocho años en recuperar niveles normales de desempleo. Es decir, en el escenario político en que se moverá el liderazgo presente y futuro de América Latina, el tema del desempleo constituirá un tema absolutamente central.

Otra área que será crítica es la de la protección social. En ella ha habido progresos evidentes en América Latina. Pero las limitaciones por una baja recaudación tributaria obligarán a avanzar en esquemas público-privados de financiamiento o en reformas tributarias que permitan aumentar la carga impositiva.

¿Cuál es la realidad de este tema en América Latina? Primero, existe un problema de definición del esquema de protección social. Algunos países como Costa Rica o Uruguay, también Brasil, cuentan con el esquema tradicional del estado de bienestar donde éste se compromete a una cobertura universal de servicios. Se enfrentan, sin embargo, a la restricción presupuestaria y se ven obligados a racionar estos recursos, lo cual significa que a medida que pasa el tiempo la calidad de las prestaciones de salud de los hospitales públicos se va deteriorando, con muchas listas de espera. Algo similar ocurre en educación, seguridad social, vivienda y mejoramientos urbanos. Esto también ocurre actualmente en los países del este de Europa. Se supone que el sistema público de cobertura universal de esos países funciona plenamente. Sin embargo, en el campo de la salud, si uno quiere operarse en un hospital en Budapest, por ejemplo, en teoría tiene derecho a hacerlo dentro del sistema de salud gratuito. Pero, como el sistema está desfinanciado, se buscan formas paralelas de financiamiento privado o

cuasi privado o semiprivado. Por lo tanto el desafío para los países que funcionan en ese sistema es obtener más recursos y mejorar la calidad de los recursos que se suministran.

Hay otros países que se han embarcado en un sistema mixto de protección social donde a los recursos públicos se suman esfuerzos contributivos, en la mayoría de los casos obligatorio, de carácter privado. Es el caso de las pensiones en México, Chile, Colombia, Perú y varios otros países. Se podría decir que lo que se pide a la gente es que participe en resolver el problema existente por no disponer de recursos suficientes para financiar una cobertura universal de los servicios sociales básicos, financiando una parte de las prestaciones sociales requeridas de su propio bolsillo, como contraparte a lo que pone el Estado.

Si, por otra parte, se tuviera que determinar cuáles son las deficiencias principales en la red de protección social en América Latina, una de ellas es el sistema de seguro de desempleo. La cobertura del seguro de desempleo en América Latina fluctúa entre un mínimo de 4% y un máximo de 20% de los que están desempleados.

En los países de la OCDE, el subsidio de cesantía cubre a 92% de los desempleados. Por lo tanto, en este tema tenemos un largo camino por recorrer.

Debemos pensar de qué manera avanzar. Una forma es allegar más recursos públicos, para lo cual deben subir los impuestos; de lo contrario, hay que crecer más para acumular más volumen de recursos financieros para cubrir, por ejemplo, el seguro de desempleo. Otra solución novedosa sería agregar a los fondos del seguro de desempleo cuentas de ahorro individual que permitan mejorar la cobertura del seguro y el monto de beneficio que percibiría quien haya perdido su trabajo. O sea, en ese aspecto existe una manera de ir resolviendo este tema.

Paralelamente está el tema de las pensiones. Sin duda, en América Latina sigue habiendo un alto porcentaje de personas en el sector informal.

No cuentan con cobertura en salud ni en desempleo, tampoco tienen acceso a pensiones. La cobertura en pensiones en América Latina está alrededor de 40%; en los países de la OCDE es más de 80%. Por lo tanto, si se tuviera que definir una agenda social, la reforma del sistema de pensiones debería tener alta prioridad.

Paso a un tercer tema. Es el de la desigualdad en los ingresos, particularmente los monetarios. El índice de desigualdad en América Latina es muy alto, apenas inferior al de los países de África, con un coeficiente de Gini de alrededor de 45 ó 55, mientras Europa tiene entre 30 y 35. Por lo tanto es claro que hay que aumentar el efecto redistributivo de los impuestos en nuestra región.

Sabemos que eso no es fácil. Podríamos hacer un largo listado de gobiernos y de ministros de Hacienda en América Latina que, teniendo preparados sus proyectos de reforma tributaria, éstos ni siquiera han llegado al Congreso debido a malas señales por parte de parlamentarios de todas las bancadas. Eso también se relaciona con la concentración de ingresos, porque si los ingresos están muy concentrados existen grupos de interés que son los que disponen de esos ingresos y que están bien organizados para hacer el lobby frente al Congreso y establecer de facto un poder de veto en aquellas medidas que significan aumentar los impuestos. Tampoco ayuda tener un sistema de partidos políticos fragmentados, en el que ante cualquier tema conflictivo se producen empates de hecho o frenos a los cambios por estas influencias paralizadoras que llegan desde afuera.

En síntesis, el balance para América Latina después de la crisis es que efectivamente estamos a medio camino. Eso ya es un enorme avance. De hecho nos hallamos en una convergencia en los grados de desarrollo comparando con el este de Europa y el este de Asia. Somos países de ingreso medio. No nos estamos quedando fuera de la cancha ni fuera del juego, y por lo tanto podemos tener las mismas expectativas que algunos países que hoy miramos con admiración en el

este de Asia o países como Polonia o Hungría o República Checa respecto de atravesar el umbral de desarrollo en los próximos quince años.

Desde el punto de vista político, ¿cuál es el mayor desafío? ¿Qué habría que hacer para superar la discontinuidad en los esfuerzos de desarrollo y de consolidación de la democracia en América Latina? Las múltiples tentaciones de tomar el atajo y del populismo fácil están siempre presentes. Creo que lo primero que hay que hacer es invertir en credibilidad. Invertir en credibilidad supone honestidad en el lenguaje y en las propuestas. Decir las cosas como son, al describir los problemas tal cual están y señalar que su solución tomará seguramente mucho tiempo. Es una experiencia de cualquier familia de ingresos de medianos para abajo en América Latina, que sabe que su experiencia de vida le indica que si quiere educar mejor a sus hijos o tener mejores expectativas para sus nietos eso no ocurre de un día para otro. Es un esfuerzo sostenido a través del tiempo que requiere mucho esfuerzo de ahorro y de trabajo muy duro. Vale para las familias y vale para los gobiernos. Pero los gobiernos deben tener claridad en el principal desafío que no puede abandonarse bajo ninguna circunstancia: hay que pasar gradualmente de un estado de bienestar social imperfecto como el que tenemos hoy en América Latina a un Estado y a una sociedad centrada en el tema de abrir oportunidades y aumentar la capacidad de empleabilidad en esa sociedad y en esa economía.

Esto nos obliga a volver al tema central. En este mundo globalizado, el nombre del juego hacia delante es competir, es saber encontrar los nichos en los mercados externos que permitan competir y generar los empleos de calidad que requiere una democracia que no defrauda a sus ciudadanos. Eso debe ser un esfuerzo permanente y continuo. Recuerdo haber conversado con un ex primer ministro de Singapur que señalaba su experiencia de los últimos quince años. El eje de su esfuerzo era la innovación productiva. Inventaban algún pro-

ducto y lo llevaban a productores chinos, quienes después de un par de años imitaban el producto y lo producían masivamente, dejándolos fuera del mercado. Entonces el gobierno de Singapur y sus empresas se propusieron acelerar el paso y sacar nuevos productos una vez al año. Después, desde China los copiaba dentro del mismo año o a los seis meses. Hoy, además de copiar el producto, los chinos contratan su producción en Vietnam, ya que los salarios son más bajos. Entonces el presidente Fernández tenía razón cuando sugería que es posible que lo que hoy se está exportando desde Dominicana termine exportándose desde Honduras u otro país con salarios más bajos. Pero eso no quiere decir que República Dominicana tenga que abandonar la idea de ser competitivo en el plano mundial; lo que debe hacer es saber dónde está su mejor oportunidad, en qué se puede ser mejor que otros y cómo hay que dotar de capital humano a la gente para que haga las cosas mejor.

Elevar la calidad de la educación es un tema difícil que implica hacer cambios importantes en toda América Latina. A veces, en nuestros países los profesores son los peores enemigos de las reformas para mejorar la calidad de la educación. El tema exige llegar hasta el fondo: evaluar lo que sucede en las aulas y si los profesores capacitan bien a los alumnos, además de infundirles seguridad, para competir en los mercados mundiales.

En síntesis, podemos afirmar con convicción que en América Latina hemos seguido un camino complejo, con resultados más buenos que malos y que están a la vista. Lo que viene por delante es extraordinariamente atractivo y estimulante, pero muy riesgoso. Debemos entender que para recorrerlo bien, lo primero es la inversión en capital humano de calidad, y lo segundo crear las redes para entender bien y a tiempo lo que sucede en el mundo en materia de innovación y nuevas ideas. En Chile, por ejemplo, hemos lanzado un programa muy ambicioso –Becas Chile–, con la idea de que miles de estudiantes acudan a los centros mundiales de excelencia a

“

... lo primero que hay que hacer es invertir en credibilidad. Invertir en credibilidad supone honestidad en el lenguaje y en las propuestas. Decir las cosas como son, al describir los problemas tal cual están y señalar que su solución tomará seguramente mucho tiempo...”

aprender a tiempo lo que ocurre y, con suerte, anticipar lo que viene. En América Latina deberíamos enviar a nuestros ingenieros a hacer pasantías de seis meses o un año en empresas en Europa, Estados Unidos o Asia. Algunos dicen que no es una buena idea porque se quedarían en el exterior; nuestra respuesta es que eso no importa. Pregunten en India ¿qué ha pasado con toda la gente que se trasladó a Silicon Valley? Es verdad, algunos se quedaron más de diez años, pero hoy lo único que desean, y lo están haciendo masivamente, es volver a Bangalore u otras regiones de India a crear sus propias empresas. Por lo tanto, el desafío es estar en el mundo, entender que es necesario un nivel de exigencia notable para competir internacionalmente. Lo interesante es que allí estará la mayor fuente de prosperidad para la gente joven.

El punto de fondo, por lo tanto, es que la clase política de nuestra región tenga la capacidad de sintonizarse con lo que viene, porque América Latina no quiere ser el continente olvidado en los próximos veinte años. El este de Europa superará su actual crisis, aprovechando su ventaja de acceso a la Unión Europea y seguirá atrayendo a las empresas alemanas, francesas y de otros países europeos. Si no queremos perder esa carrera, no hay otro enfoque que éste. Cons-

tituye el más grande desafío para la clase política. Estoy convencido, después de veinte años en la vida pública, que estamos más cerca que nunca para que nuestra región, América Latina, transite al pleno desarrollo.

Relatoría de Ottón Solís

Aquí hay algunos acuerdos importantes y quizá enormes desacuerdos. En primer lugar, parecería que no existen dudas sobre la importancia de la inversión extranjera para el desarrollo. Este consenso parte de la imposibilidad que han tenido los países de la región para elevar las tasas de ahorro nacional a los niveles requeridos a fin de que la inversión eleve el crecimiento a tasas de 3% o más. En esta sala todos estamos de acuerdo que el dilema no es inversión extranjera o no inversión extranjera. Lo que no queda claro es hasta dónde debemos llegar para atraer suficiente inversión extranjera, en materia de subsidios, exoneraciones fiscales y permisividad en la aplicación de la normativa laboral y ambiental. En ese marco tampoco queda claro si la institucionalidad y las políticas públicas deben adaptarse a los requerimientos de la inversión extranjera o si el punto de partida debe ser el desarrollo nacional tal y como se defina a nivel local. Así, por ejemplo, ¿debe diseñarse una política tributaria a partir de principios de progresividad, o debe ajustarse a las demandas del capital extranjero? ¿Debe la política educativa buscar el desarrollo humano integral, o debe ajustarse a las demandas de mano de obra del capital extranjero?

En segundo lugar, parecería que no existen dudas sobre la necesidad de participar en la economía mundial. Pero es necesario discutir los términos de una apertura exitosa. ¿Se trata simplemente de firmar acuerdos de comercio y matricularse en la institucionalidad multilateral y bilateral en oferta, o es más importante hacer la

tarea minuciosa interna de mejorar la calidad de los factores de producción, aumentando la calidad de la educación, reduciendo la tramitología, invirtiendo en ciencia, tecnología e innovación, mejorando la infraestructura, reduciendo la corrupción, etcétera? A nivel conceptual no existen dudas de que ninguna de estas alternativas conforma una condición suficiente. Sin embargo, muchos de nuestros políticos actúan como si, por ejemplo, la firma de un TLC con Estados Unidos contuviese todos los elementos para hacer más competitivas las economías.

En tercer lugar, parecería que no existen dudas sobre la integralidad en la definición de desarrollo: a la par de lo económico deben estar los derechos humanos, lo social y lo ambiental. Sin embargo, ¿se ha superado la idea de que la mejor política social es una buena política económica, tal y como se proclamaba en ciertos círculos proclives al Consenso de Washington? Creo que las manifestaciones del vicepresidente Cobos y del doctor Rodolfo Cerdas son de suma importancia. Parecería que ya nadie defiende la propuesta de que para reducir las desigualdades debe expropiarse a quienes tienen riqueza para entregarla a quienes no la tienen. Lo que no queda claro en la América Latina actual es si la teoría del goteo (el crecimiento económico por sí sólo elimina la pobreza y reduce las desigualdades) sigue influyendo en las políticas públicas.

No deberían existir diferencias sobre la importancia de promover la creación de PyMES, empresas cooperativas, empresas comunales, nuevos emprendimientos. No sólo porque crear riqueza sea positivo sino porque fortaleciendo la economía social y las PyMES se logra un mayor desarrollo de la empresa privada en el marco de una mejor distribución de la riqueza. Para ello es necesaria la intervención del Estado para favorecer este tipo de empresas. Se trataría de equiparar los subsidios y exoneraciones fiscales que se otorgan a estos sectores con los beneficios que hoy se otorgan a la inversión extranjera. No deben

existir argumentos ideológicos de tipo neoliberal contra este tipo de intervención estatal, pues si las empresas multinacionales necesitan subsidios con más razón los necesitan las empresas pequeñas, las nuevas empresas y el sector cooperativo.

Otro tema en el que es necesario profundizar la discusión se relaciona con la inversión pública. Hasta hace algún tiempo en América Latina se decía, y por cierto injustamente se citaba al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que el Estado ya no debería meterse a invertir en las grandes obras de infraestructura en el campo de la energía, las carreteras, las telecomunicaciones, los aeropuertos y los puertos. Parecería que hoy todos coincidimos en que el Estado no debe excluirse de estas inversiones. Y no necesariamente por lo que ha pasado en Estados Unidos, donde el Estado está canalizando sumas millonarias para mantener en operación ciertas actividades. Se trata de que estas inversiones se lleven a cabo y que presten servicios a la competitividad y no a las ganancias privadas originadas en monopolios y oligopolios.

Quisiera hacer una última acotación relacionada con el excelente discurso del presidente Fernández de esta mañana. Tiene razón cuando argumenta que la crisis económica no significa que el capitalismo y los mercados desaparezcan. Sin embargo, es necesario comprender que una de las tesis del fundamentalismo de mercado debe cuestionarse si queremos aprender algo de la crisis: me refiero a la desregulación. Desde la administración Reagan se comenzó a imponer la tesis de que los mercados se regulaban solos, que los mercados totalmente libres maximizaban el crecimiento y el bienestar y que el desarrollo de un sector privado vigoroso era incompatible con un Estado a menos que éste se dedicara a la seguridad y a una o dos funciones adicionales. Esta tesis llevó a excesos en desregulación y a la crisis. Por lo que una lección que debemos extraer de esa crisis es que los balances entre Estado y mercado deben comandar otra vez la construcción de las políticas públicas.

Democracia, seguridad y crimen organizado

Intervención inicial de Joaquín Villalobos

Muy buenos días señor presidente. Buenos días a todos.

Con la intención de aprovechar el tiempo lo más posible, les adelantaré un poco la estructura de la presentación. Rápida y sucintamente hablaré sobre el problema de la inseguridad y sus posibles explicaciones; intentaré presentar una caracterización de lo que es el crimen organizado y los riesgos que presenta; tocaré el tema de las drogas como factor universal en la generación de inseguridad y desarrollo del crimen organizado; expondré algunos de los mitos existentes sobre el narcotráfico, a partir del caso de México, para concluir con los dilemas entre prevención y represión y las estrategias para abordar la inseguridad. Sobre esto último adelanto que en definitiva el camino es construir Estado y construir ciudadanía. Si el tiempo lo permite, al final abordaré brevemente el tema del poder coercitivo y de los derechos humanos, desde la óptica de la eficacia en el uso de la fuerza del Estado en la atención a los problemas de seguridad.

En relación al problema de seguridad, sus posibles explicaciones son diversas para cada país. Los problemas derivados de la urbanización, cambios demográficos, pobreza extrema, factores históricos culturales, como el caso de El

Salvador que importó la cultura de pandillas de Estados Unidos. Al mezclarse ésta con la cultura de violencia que ya teníamos generó la explosión que hoy vive el país. Casos de inseguridad por debilidad o ausencia de Estado. Colombia, por ejemplo, es un caso clásico de falta de presencia del Estado en ciertas regiones. México es un caso donde el Estado es cooptado en algunas regiones. Otra explicación es el desarrollo de los medios de comunicación y el impacto de ello sobre la percepción. Por ejemplo, en México, como un dato interesante, las actuales tasas de homicidios son más bajas de las de 1996, pero el impacto ahora es superior por el tipo de crimen y porque los medios comunican más, lo cual ha creado una coyuntura política muy particular en el país.

Otra condición que puede generar una percepción de inseguridad es la transición democrática, porque en democracia hay que tomar en cuenta más actores, hay más deliberación, los mecanismos para tomar decisiones son más complejos y la justicia y el debido proceso deben ser respetados. Eso genera incertidumbre, que choca con los reflejos autoritarios de la gente, acostumbrada a formas directas, simples y no democráticas de atender la seguridad. México, por ejemplo, era una sociedad que deliberaba poco, hoy es una sociedad que delibera más. También tenía un cier-

“

El elemento más universal que aparece en la generación de crimen organizado son las drogas. Tienen una gran capacidad de potenciar el crimen organizado y a partir de ellas se generan vinculaciones con otros delitos”.

to orden que venía desde arriba, y ahora enfrenta una crisis de seguridad de la que se informa, se discute y que para resolverla requiere procesos y decisiones más complejas. Entonces ahora está un poco como asustada por la violencia.

El elemento más universal que aparece en la generación de crimen organizado son las drogas. Tienen una gran capacidad de potenciar el crimen organizado y a partir de ellas se generan vinculaciones con otros delitos. En un esfuerzo por caracterizar lo que podemos entender por crimen organizado y para saber con exactitud de qué estamos hablando, hay un conjunto de factores que están presentes en éste: fuerza social, dominio territorial, poder financiero, sustitución, cooptación o penetración en el Estado, poder de intimidación armado, conexiones globales y poder cultural. A partir de que estos factores están presentes en distintas proporciones podemos decir que en un lugar hay crimen organizado.

El proceso de generación de crimen organizado arranca con el poder financiero que otorgan las drogas y los negocios ilícitos; con ello se consigue fuerza social, al tener fuerza social el crimen organizado tiene territorio y si tiene territorio puede cooptar funcionarios y competir en poder con el Estado. Ésta es la realidad de los barrios perdidos en manos de las maras en San Salvador, de extensas zonas del Petén en Guatemala, en manos de la narcoguerrilla en zonas rurales

de Colombia y de municipios de México donde las policías municipales están mezcladas con los sicarios de los cárteles. Aquí mismo, en Dominicana, me contaban de lugares donde existe un rechazo de la población a la presencia de la autoridad. Eso quiere decir que se encuentran en una fase inicial de expansión hacia el crimen organizado que se está posesionando del territorio.

¿Cuáles son los riesgos frente al crimen organizado? No es un enemigo coherente, que le disputa el poder al Estado en el sentido amplio de la palabra. El resultado es la fragmentación, cuando el Estado pierde el monopolio de la violencia se produce una feudalización del país. Eso ha venido ocurriendo en las sociedades que pasan a ser dominadas por grupos criminales, como en algunos países en el norte de África o en Guatemala, donde además del Estado existen ejércitos privados de los criminales y de grupos de poder económico para protegerse, con lo cual el país se ha venido convirtiendo en una sociedad fragmentada.

El tipo de conflicto que esto plantea es lo que los estadounidenses están llamando guerras de cuarta generación y lo que algunos académicos llaman guerras posmodernas. Hay, en esta situación, un cambio, un reto muy importante, en cuanto a doctrina y estrategia para ejércitos y policías, porque se trata de un fenómeno completamente nuevo. No es el caso del crimen común. No es el caso de bandidos rurales que asolaron en determinados periodos nuestras sociedades. Tampoco es el caso de una insurgencia que busca llegar al poder. Es un fenómeno completamente distinto y una de sus características más importantes es que no combate al Estado, sino que se propone cooptarlo y ponerlo en función de proteger y desarrollar su actividad delictiva. El crimen organizado sólo combate en situaciones extremas, cuando necesita defenderse porque está bajo acoso.

Otra característica de este tipo de conflicto es que existe una diversidad de grupos, nunca hay uno solo y es muy difícil que uno solo sea capaz de dominar al resto. Se trata de grupos crimina-

les que a veces tienen pactos entre ellos o donde a veces alguno logra mucho más poder que los otros, como en el caso de Colombia, por ejemplo, donde Pablo Escobar llegó a convertirse en un personaje del crimen organizado con cierta capacidad de cohesionar a una diversidad de grupos criminales. Pero en esencia se trata de un enemigo fragmentado que genera lo que podemos llamar una especie de fuego o enfrentamiento multidireccional. En México, por ejemplo, son policías del Estado que combaten contra policías cooptados por los cárteles y, al mismo tiempo, hay una guerra entre los mismos cárteles.

Los cárteles que combaten entre sus propios ejércitos y mientras el Estado los combate a ellos, no suponen una situación simple del Estado versus los delincuentes. Por otro lado, se combate sin reglas. El nivel de crueldad que desarrolla la violencia cuando alcanza su máxima expresión es brutal, incluso en sociedades que pueden considerarse pacíficas. Venezuela, por ejemplo, experimenta una expansión acelerada de delito y violencia porque se está convirtiendo en una ruta de salida de droga de Colombia. Venezuela tiene en su historia reciente muy poca violencia política, a pesar del enfrentamiento político que se dio con la llegada de Chávez al gobierno. En este país existe un alto grado de polarización sin muertos por violencia política, pero sí los hay, y más que en México, por la actividad delictiva y por el ascenso del crimen organizado.

El otro caso es Honduras, en general una sociedad bastante pacífica. Sin embargo, con el surgimiento de las pandillas y el crimen organizado aparecieron crímenes muy brutales, e incluso terrorismo, cuando un autobús fue atacado y los pasajeros fueron asesinados.

¿Cuáles son los riesgos de no combatir al crimen organizado? En relación con esto hay todo un debate, sobre todo en México. Hay quienes piensan que se puede administrar y convivir con él. Pero el problema es de contagio, se expande y termina quitando poder al Estado. Ese es el caso

de América Central. El Salvador, por ejemplo, es una ruta poco rentable para el narcotráfico por ser un país densamente poblado. En el país existe un problema de pandillas que está vinculado con el narcomenudeo y otro tipo de delitos; no obstante, el narcotráfico ha tenido poca presencia. Sin embargo, El Salvador se ha contaminado a partir de Guatemala, donde sí había zonas rentables como el Petén para construir muchas pistas y recibir o exportar droga; en medio de este desorden y debilitamiento de autoridad el problema se expandió a El Salvador, Honduras y Nicaragua. Si no se lo combate se propaga y crece.

Otro de los problemas más serios de no combatirlo es que con el tiempo produce un empoderamiento cultural que reproduce delincuentes y base social. Crea una ética del delito y una vez que ha echado raíces culturales es bien difícil combatirlo. En Colombia, en la serie de TV “El Cártel de los Sapos”, se presenta muy bien todo ese fenómeno cultural y cómo la sociedad llega a aceptar a los delincuentes como algo normal y como referentes para los jóvenes. En algunos estados de México también hay una narcocultura, que incluye los narcocorridos, la vestimenta, la posesión del arma, etcétera. Todo eso se va convirtiendo en un patrón cultural que es imitado por los jóvenes y que va expandiéndose. Por ese camino el problema es que adquiere una dimensión que ya no es soluble sólo reduciendo su poder de intimidación, sino que hay un problema de orden ideológico que plantea un reto en el plano cultural para reducirle su capacidad de reproducción.

En cuanto al tema de las drogas y su relación con el crimen organizado, el punto de partida es el poder financiero. Se habla de muchas cifras, se dice que el negocio alcanza unos 35,000 millones de dólares, no sé en qué se basan porque es difícil conocer ese dato con exactitud porque no se trata del comercio mundial. Sin embargo, lo primero que se liberalizó antes del primer TLC fue el comercio de drogas. No hubo ninguna ne-

gociación, simplemente empezaron a cruzar las fronteras sin pagar impuestos. Es muy difícil saber de qué cantidad estamos hablando. Pero con certeza es lo suficientemente importante como para crear un gran problema para los Estados. A partir de ese gran poder financiero podemos decir que es una especie de sida social, porque lo primero que hace es quitar sus defensas a la sociedad. Los narcos tienen en su naturaleza criminal el principio de cooptar al Estado, comprar a la policía local. Una vez que tienen a la policía local pueden ir sobre el fiscal, sobre el juez y van ascendiendo de abajo hacia arriba. Una vez que eliminan las defensas y han creado una situación de indefensión al haber cooptado al poder coercitivo del Estado, se fortalecen socialmente todavía más, dominan territorios y se convierten en un poder fáctico que crea su propia cultura e incluso realizan obras sociales.

En el mundo en general, la lógica de las drogas es homicida y suicida. Sus etapas son cuatro: la producción, el narcotráfico, la distribución o narcomenudeo y el consumo. Las tres primeras derivan en homicidios y el consumo deriva en suicidio. En todo este proceso ocurren guerras de producción como la de Colombia, guerras de tráfico como la de México, guerras de distribución como la de Brasil. Creo que este último está enfrentando la primera gran guerra de distribución de droga a nivel de narcomenudeo en América Latina. Posiblemente Estados Unidos cuente también con este problema en un nivel de desarrollo muy grande. Y México lo podría tener potencialmente, aunque por ahora lo más importante sea el narcotráfico, ya que existen a 35 millones de consumidores en su vecino del norte.

Luego está el consumo con su implicación suicida, que genera un problema de salud pública a partir de las adicciones y los procesos autodestructivos de grupos sociales con ramificaciones delictivas y conflictos en comunidades y familias. Muchos de los adictos delinquen para poder comprar droga y esos delitos también generan

homicidios. Los tipos de guerras: en el caso de las guerras de producción y tráfico, están bastante bien dibujadas y se conocen. Cabe mencionar especialmente las guerras del narcomenudeo; países con un alto nivel turístico pueden perfectamente potenciar las redes de distribución y de fortalecimiento del fenómeno de pandillas. La producción y el narcotráfico operan socialmente en un nivel distinto al de las pandillas para la distribución. En las dos primeras, surgen de clases medias bajas, en tanto las pandillas son esencialmente pobres. La distribución de droga genera en las sociedades una conexión entre lo más marginal y las élites de la sociedad, porque el consumo de droga va ligado al crecimiento de la clase media, al aumento de su poder adquisitivo, a la búsqueda de diversión, etcétera. Por lo tanto, el mercado crece. Si se alcanza cierto progreso, si tenemos turismo, si se desarrolla la clase media, aparece el fenómeno del consumo. Y al generarse, encontraremos un barrio marginal de donde emergerá la red de distribución. Esto conecta a dos extremos sociales y se repite entre los países productores y consumidores. Hay, por ejemplo, una conexión entre Afganistán y Estados Unidos, entre Afganistán y Europa, o sea, entre las zonas de producción de opio y el primer mundo. Hay una conexión entre Colombia y los territorios de las FARC con Estados Unidos y hay una conexión entre las calles infestadas de maras de Los Ángeles con Hollywood. Otra entre los barrios más deprimidos de Nueva York y los ejecutivos de la bolsa de valores de Wall Street, que consumen cocaína y otras drogas para poder llevar el ritmo de vida que suelen tener.

Para concluir, mencionaré algunos de los mitos que han surgido en relación con la guerra al narcotráfico que en estos momentos enfrenta México. Desde la Revolución de 1910, México no había conocido una violencia con tanto impacto político como la que vive actualmente. A finales de la década de los 80 Estados Unidos logró reducir el volumen de droga que se movía por

la ruta del Caribe, desde Colombia a Miami. Esta ruta permitía a los cárteles colombianos exportar marihuana y cocaína directamente a Estados Unidos, sin intermediarios. México pasó así a ser el territorio más importante para el tránsito de drogas hacia Estados Unidos y se produjo una expansión del narcotráfico, que rompió con el largo periodo de paz en que habían vivido los mexicanos.

Entender, debatir y estar dispuestos a pagar los costos que implica reducir el poder del crimen organizado y frenar su violencia, todo ello bajo condiciones democráticas, es algo nuevo para una sociedad acostumbrada a la poca deliberación y al orden impuesto desde arriba, que vivió México durante varias décadas. Esta condición histórica ha creado dificultades para entender la información y los resultados de la guerra que está librando el Estado mexicano contra los narcotraficantes, y ello ha dado lugar al surgimiento de mitos sobre la guerra y la violencia. Algunos de estos mitos resultan del indispensable y justo debate político democrático. Sin embargo, aunque se trata de un problema complejo que requerirá tiempo para ponerlo bajo control, no hay razones para ser pesimistas.

Primer mito: “No se debió confrontar al crimen organizado”

Cuando la violencia comenzó a crecer debido a la guerra entre cárteles, el gobierno del presidente Fox dio inicio a la intervención de fuerzas federales en los primeros estados con problemas (Tamaulipas, Guerrero, entre otros). Frente al agravamiento de la violencia en otros estados, el gobierno del presidente Calderón decidió combatir frontalmente al narcotráfico y dio continuidad a la intervención federal. Surgieron entonces críticas sobre la falta de inteligencia previa; se calificó de reactivas las operaciones, e incluso se dijo que el gobierno actuaba por interés político y que las operaciones gubernamentales habían empeorado el problema. Algunos consideraban

“

Por otro lado, se combate sin reglas. El nivel de crueldad que desarrolla la violencia cuando alcanza su máxima expresión es brutal, incluso en sociedades que pueden considerarse pacíficas”.

que lo mejor era tapar los efectos mediáticos de la violencia y dejar que todo se continuara manejando por supuestos “acuerdos locales”. Sin embargo, esos “acuerdos” no eran entre iguales, sino entre criminales y funcionarios intimidados por la ley de “plata o plomo” que estaba dejando policías asesinados y presidentes municipales y gobernadores atemorizados. La idea de no combatir frontalmente al narcotráfico supone ingenuamente que éste no es contagioso ni expansivo, y que no alcanzaría al Distrito Federal. La realidad es que una de las primeras batallas ha sido recuperar el aeropuerto de la ciudad de México que, para los narcos, es tan importante como los de Nuevo Laredo o Ciudad Juárez.

México está atrapado entre el mayor consumidor de drogas del mundo, al norte, y la región más violenta del mundo (Guatemala, Honduras y El Salvador), al sur, como consecuencia del tráfico de drogas. Por lo tanto, resulta muy difícil pensar que es posible aislarse, abstraerse del problema y suponer que no pasará nada. El narcotráfico es un delito global que está en expansión en casi toda América Latina, afectando también a Europa del Este, al norte de África y a algunas regiones de Asia. El crecimiento de las clases medias urbanas y el aumento del consumo de drogas están directamente relacionados; no hay una razón de peso para que las clases medias mexicanas puedan ser excluidas del incremento en el consumo, algo que ya está afectando se-

riamente a Brasil. No hacer nada podría haber llevado a México a una situación similar a la que enfrentó Colombia a finales de los 80. Son muchos los ciudadanos y funcionarios colombianos que aceptan, abiertamente, que la situación en su país “tocó fondo” porque esperaron demasiado tiempo para actuar.

En México, el nivel actual de violencia deja bien claro que el monstruo es real, fuerte y peligroso. Ante tal escenario existen dos principios fundamentales para actuar: determinación y velocidad. Determinación para no retroceder frente a la reacción violenta de los cárteles y frente al temor que se instalaría en la sociedad; y velocidad para contener y recuperar terreno. En realidad no hacía falta inteligencia previa, los cárteles actuaban en las calles con una impunidad cínica. El primer paso era quitar ventajas, tranquilidad y oportunidades a sus “negocios”; se habían abierto tanto que la presencia de fuerzas federales en el terreno produciría resultados inmediatos, tal como ha ocurrido. En una primera fase lo masivo debía privar sobre lo cualitativo. Ahora se están abriendo retos más complejos, como la reconstrucción policial y el componente social de la estrategia, pero sin ganar terreno a los cárteles no puede pensarse ni en la reconstrucción de instituciones ni en planes integrales. Es necesario actuar para que el narcotráfico pase de amenaza a la seguridad nacional a un problema policial.

Segundo mito: “México está colombianizado y en peligro de ser un Estado fallido”

Estas afirmaciones se realizan sin emplear datos comparativos serios. México sufre una violencia localizada en seis de sus 32 Estados y su tasa nacional es de 10 homicidios por cada 100,000 habitantes; la de Venezuela es de 48; la de Colombia de 37; la de Brasil de 25, y la de Guatemala, Honduras y El Salvador superan los 50. El estado mexicano de Chihuahua, el más violento del

“

En México, el nivel actual de violencia deja bien claro que el monstruo es real, fuerte y peligroso. Ante tal escenario existen dos principios fundamentales para actuar: determinación y velocidad”.

país, se encuentra en este momento en su punto más álgido con una tasa de 143 homicidios, y le siguen los estados de Sinaloa con 80, Durango con 49, Baja California con 44 y Michoacán con 25. A principios de los 90, Medellín, la ciudad más violenta de Colombia, mantuvo una tasa de 320 homicidios durante varios años y, en ese mismo periodo, Cali tenía 124, Cúcuta 105 y la capital, Bogotá, 80. Colombia ha vivido dos guerras en veinticinco años, las cuales le han costado más de 200,000 muertos y 2’000,000 de desplazados, y el conflicto continúa.

El volumen, extensión, raíces históricas, códigos culturales y complejidad de la violencia colombiana ha sido –y sigue siendo– muy superior a la que vive México. En Colombia los niveles de penetración que alcanzó el narcotráfico en la política, el ejército, la policía, los negocios y la sociedad fueron mayores a los que existen actualmente en México, donde no se puede hablar de una narcolítica. Los cárteles y narcoguerrillas colombianas golpearon con actos terroristas a personajes e instituciones de los poderes políticos, económicos y mediáticos vitales del país. En 1989, Luis Carlos Galán, candidato a la presidencia, fue asesinado a manos del narcotráfico, así como otros tres candidatos. El propio presidente Álvaro Uribe, ha sobrevivido a varios atentados y el vicepresidente, Francisco Santos, estuvo secuestrado por Pablo Escobar. Hechos como éste no han ocurrido y es

muy difícil que ocurran en México, donde no han existido territorios con ausencia de Estado durante 40 años como en Colombia; el Estado mexicano ha sido más bien omnipresente y fuerte, y el colombiano ausente y débil.

En Río de Janeiro, Brasil, de enero a junio de 2009 murieron 65 policías en enfrentamientos con criminales; su tasa de homicidios es de 38 por cada 100,000 habitantes. Recientemente, los narcotraficantes derribaron en combate un helicóptero policial en barrios del norte de la ciudad y murieron doce policías. En 2006 Sao Paulo sufrió ataques simultáneos a puestos policiales, oficinas de gobierno y puntos de interés económico por parte de las pandillas dedicadas al narcomenudeo. El Distrito Federal, en contraste, tiene una tasa de sólo cinco homicidios por cada 100,000 habitantes y jamás han ocurrido hechos tan graves como los de las ciudades colombianas o brasileñas. México tiene un problema de seguridad en la periferia de sus centros vitales y Brasil lo tiene, y muy grave, en sus dos principales ciudades: Río Janeiro y Sao Paulo. Sin embargo, Río será sede de los juegos olímpicos y nadie menciona que allí hay una guerra o que Brasil pueda ser un Estado fallido. Si la idea de territorios fuera de control del Estado se empleara mecánicamente para definir Estados fallidos, habría más de una decena de éstos en el continente americano y tendría, incluso, que revisarse cuál sería la condición de algunas zonas de ciudades estadounidenses que albergan a un millón de pandilleros.

México tiene una resonancia mediática y una importancia geopolítica superior a la de Colombia, Venezuela o Brasil; por lo tanto, lo que ocurre en su territorio impacta mucho más sobre la percepción dentro y fuera del país. No es lo mismo Medellín o Río de Janeiro que Ciudad Juárez; la proximidad con Estados Unidos hace una enorme diferencia. Un ejemplo de ello fue la llamada “insurrección o guerrilla zapatista”; si comparamos militar, política y socialmente ese

movimiento con las insurgencias armadas de América del Sur y América Central, el “zapatismo” no podría considerarse guerrilla ni mucho menos insurrección. Sin embargo, logró un gran impacto mediático nacional e internacional con una sola acción armada en 1994.

Tercer mito: “El intenso debate sobre la inseguridad es señal de agravamiento”

El debate y la complejidad en los procesos de toma de decisiones en las democracias avanzadas son señales de estabilidad, pero en las democracias emergentes se perciben como debilidad e incertidumbre, porque todavía se añora consciente o inconscientemente el orden que, sin deliberación, se lograba por la vía autoritaria. El debate sobre las estrategias que se diseñan para enfrentar los problemas de seguridad es normal en un entorno democrático, y ese debate es más intenso y libre cuanto menor es la amenaza a los poderes vitales del país. La oposición, los intelectuales y la prensa necesitan y deben actuar críticamente de oficio, esto es parte de la democracia.

El narcotráfico es un fenómeno que coopta o destruye a las instituciones, que elimina las libertades democráticas y que somete a los ciudadanos a los poderes mafiosos. Donde el crimen organizado es fuerte no hay crítica ni libertad de expresión. Por lo tanto, cuando hay debate, cuando los ciudadanos y los líderes de opinión pueden criticar al gobierno, significa que el poder del Estado domina sobre cualquier poder mafioso. En México los poderes centrales no están afectados ni inhibidos por los cárteles, aunque esto ocurre de forma parcial y sólo en unos pocos estados.

En Colombia, cuando se estaban diseñando indicadores para medir el nivel de éxito de la estrategia de seguridad democrática en zonas que durante largo tiempo habían estado dominadas por una diversidad de grupos armados, se concluyó que uno de los mejores indicadores de éxito de los planes de seguridad era aquel que medía las

demandas y quejas de los ciudadanos, ya que esto comprobaba que se había derrotado al miedo y reestablecido las libertades democráticas a los ciudadanos. Es un error pensar que la existencia de un amplio y álgido debate sobre la seguridad y los métodos para enfrentar la violencia son, por sí solos, una señal de gravedad y de deterioro, cuando en realidad lo grave sería el silencio.

Cuarto mito: “Los muertos y la violencia demuestran que se está perdiendo la guerra”

El narcotráfico es un enemigo bien armado, muy violento, sin barreras morales y con gran poder corruptor. Creer que este problema puede resolverse sin confrontación y sin violencia es una gran ingenuidad. A este enemigo sólo es posible someterlo empleando la fuerza del Estado y, cuando ello ocurre, se incrementa su resistencia y se agudizan sus propias guerras internas, con lo cual aumenta inevitablemente el número de personas que pierden la vida.

En toda guerra hay muertos y éstos son un indicador del estado de la guerra misma. Las guerras se ganan generando bajas al enemigo y se pierden cuando se tienen más bajas de lo que el propio entorno político social puede tolerar. Es comprensible que éste sea un tema difícil de explicar ante la opinión pública por los funcionarios del Estado, pero la realidad es que quien tiene más muertos, capturas y deterioro moral en sus filas es quien va perdiendo la guerra, y en el caso de México son los narcotraficantes.

La lucha contra el narcotráfico no puede leerse como una guerra “clásica” en la cual hay contendientes claramente definidos; los cárteles son un enemigo fragmentado, que genera una violencia anárquica; son múltiples los grupos que combaten al mismo tiempo entre sí y contra el Estado. La mayor parte de las bajas de los delincuentes resultan del proceso de autodestrucción de los cárteles, que se profundiza cuando el Estado

los confronta. En este tipo de guerra esto es un progreso: en Medellín los cárteles se autodestruyeron bajo el acoso del Estado, por razones que fueron desde disputas por territorios, control de rutas, hasta problemas personales. El proceso de autodestrucción atomiza a los cárteles y obliga a que su reclutamiento comience a descender hacia grupos de jóvenes marginales más inexpertos y ambiciosos, y con ello aumenta su violencia y se acelera su autodestrucción.

El problema es que en la fase intermedia de la guerra, la presión política demanda una reducción de la violencia, lo que no ocurre hasta que se cumplen tres premisas: 1) Que el Estado tenga mayor dominio social y territorial que los cárteles en sus zonas de operación; 2) Que los delincuentes se hayan debilitado en su capacidad de reciclar sicarios, y 3) Que esta debilidad los convierta en un problema marginal para el Estado. En el caso de México todavía falta tiempo para que se reduzca la violencia. Pero hay un proceso de autodestrucción que se está acelerando, lo cual es un indicador positivo. El general Naranjo, Jefe de la Policía Nacional de Colombia, dice que: “cuando se sabe que el narcotráfico ha penetrado fuertemente en la sociedad, el principal problema no es la violencia, sino la no violencia”, porque ello implica que los narcotraficantes controlan a la sociedad. La creencia de que por cada delincuente muerto surgen dos nuevos es ilógica, la codicia por el dinero no genera capacidad infinita para reciclar pistoleros, éstos también necesitan habilidades, experiencia y preparación que no se repone de un día a otro.

Quinto mito: “Tres años es mucho tiempo, el plan ya fracasó”

Igual que con otras afirmaciones, la demanda por resultados rápidos se sustenta en factores emocionales y no en un análisis objetivo de la realidad. En el sentido más general podemos decir que el tiempo que se requiere para contro-

“

La lucha contra el narcotráfico no puede leerse como una guerra “clásica” en la cual hay contendientes claramente definidos; los cárteles son un enemigo fragmentado, que genera una violencia anárquica; son múltiples los grupos que combaten al mismo tiempo entre sí y contra el Estado”.

lar el problema es directamente proporcional al tamaño y las raíces históricas del narcotráfico en México, y en ese orden es necesario tener como referentes a otros países con problemas similares. El tamaño del problema del narcotráfico para México está determinado por su vecindad con Estados Unidos, el mayor consumidor de drogas del mundo, y por sus consecuencias en términos de demanda y flujos de dinero y armas. En cuanto a las raíces del fenómeno, el problema comenzó a gestarse en algunos estados –particularmente en Sinaloa– desde hace muchos años, pero la mayor expansión de los cárteles comenzó hace quince años por el cierre de la ruta del Caribe. En el caso de México los referentes para comparar tiempos podrían ser países como Colombia, Italia, Brasil y quizás algunos del norte de África.

Colombia sigue en guerra y a Medellín, su ciudad más violenta, le ha costado dieciséis años y 70,000 muertos comenzar a revertir una situación de deterioro que mantuvo a la sociedad en vilo; Italia lleva muchas décadas de lucha contra las mafias sin que ésta haya llegado a su fin; Brasil, durante ocho años de gobierno de Lula, no ha podido resolver, todavía, el problema de las pandillas, y en el norte de África el deterioro es ascendente y casi sin control. Teniendo en cuen-

ta lo anterior podemos afirmar con propiedad que, en tres años, México ha obtenido progresos más rápidos con costos más bajos que los países mencionados.

Los resultados de las operaciones en México en los últimos tres años constituyen récords mundiales. Se han destruido 227 laboratorios, decomisado 389 millones de dólares, 30,500 armas de guerra, 24,900 armas cortas, 409 aeronaves, 310 embarcaciones, 22,900 vehículos y 5,000 toneladas de drogas que incluyen 90,000 kilogramos de cocaína, 4.8 millones de kilogramos de marihuana, 4,500 kilogramos de metanfetaminas, 27,000 kilogramos de efedrina y 18,000 kilogramos de pseudoefedrina. Se han extraditado 286 narcotraficantes, la gran mayoría de ellos a Estados Unidos, y capturadas 89,500 personas que incluyen siete líderes, 47 financieros, 60 lugartenientes, 2,061 sicarios y 600 funcionarios involucrados. El dinero es casi el monto del Plan Mérida; para cargar la droga se necesitarían varios trenes o 250 furgones; las armas son más que las de los ejércitos de El Salvador y Honduras juntos; las aeronaves equivalen a 50% de la flota de American Airlines; las embarcaciones son el doble de la armada de México y los vehículos superan a las flotas de policía y ejército de toda América Central. Los primeros logros de un plan son los golpes a las estructuras delictivas, no la reducción de la violencia; sin lo primero no se puede alcanzar lo segundo.

Sexto mito: “Los ataques que realizan los narcos prueban que son poderosos”

En todas las guerras el azar y la casualidad juegan un papel, a veces en contra y a veces a favor. En toda guerra se ganan y se pierden batallas pero, a la larga, lo que determina el resultado es el control de la iniciativa estratégica y quien está golpeando la moral, las fuerzas y los medios materiales de su contrario. En el caso de México todos estos factores están a favor del Estado,

aunque de forma esporádica los cárteles sorprendan con acciones y golpes que generan temor y producen un gran impacto mediático y político. Los ataques de los cárteles son reactivos, sin una lógica racional estratégica y producto de venganzas irracionales. La regla básica en toda guerra es que el acoso y la presión sobre un enemigo conducen a éste a la desesperación, a caer en el error e incluso al terrorismo. Los cárteles actúan de forma defensiva y no ofensiva, su política es reclutar policías, no matarlos. Cuando combaten directamente contra el Estado facilitan el trabajo, porque ayudan a cohesionar moralmente a los miembros de las fuerzas del Estado.

En el tipo de conflicto que enfrenta el Estado mexicano los cárteles son fuertes cuando controlan sin combatir, y pueden pasar desapercibidos para la mayoría de la población. Por el contrario, cuando reaccionan y se hacen visibles su posibilidad de controlar y operar libremente se debilita y los enfrentamientos internos aumentan; esto no es una muestra de fortaleza sino de debilidad, a pesar de que la violencia salga a flote y genere incertidumbre social. Por ejemplo, cuando los cárteles empezaron a usar submarinos para transportar droga se hizo una lectura errada. La percepción simple fue que los narcotraficantes demostraban su enorme capacidad y poderío construyendo submarinos. Sin embargo, lo que no se dijo fue que la capacidad de introducir drogas abiertamente vía puertos y aeropuertos se estaba cerrando, y por ello recurrían a mecanismos más complejos y difíciles de operar que transportaban menos droga. En este sentido “más sofisticado” no implica necesariamente una mejoría, no importa cuán impresionante resultara la fabricación de submarinos, que en este caso, por cierto, fue bastante precaria.

Séptimo mito: “Primero hay que acabar con la corrupción y la pobreza”

En muchos análisis, atender y reducir la co-

rrupción y la pobreza son actividades que son consideradas premisas para resolver la inseguridad que genera el narcotráfico, y con ello se invalida el papel que juega la coerción. Este mito parte de un planteamiento cierto: el problema de la seguridad requiere planes integrales que atiendan todas las aristas del asunto, desde la utilización de la fuerza del Estado hasta la atención de los temas sociales que intervienen en la seguridad. Sin embargo, en una condición de extrema emergencia como la que viven algunos estados de México, si de antemano se pone resolver la pobreza y la corrupción como precondiciones para tener un entorno seguro tendríamos que aceptar que la situación no tiene remedio, ya que estaríamos poniendo la meta de resolver la pobreza como camino para mejorar la seguridad, que en este momento es el problema más importante para los ciudadanos. En seguridad la dosis de prevención y represión en un plan depende de la situación. Establecer por definición que lo uno debe privar sobre lo otro es un error que parte de visiones ideológicas de la seguridad, en las cuales se dice que las derechas priorizan reprimir y las izquierdas prevenir. Cualquier camino puede ser prioritario, pero eso debe determinarlo la realidad y no una postura política.

No hay una relación territorial o social entre pobreza y narcotráfico. El narcotráfico es un delito de la codicia que recluta pobres, pero que depende de las ventajas geográficas que proporcionan rutas y territorios con posibilidades para la producción y el tráfico. Busca controlar puntos estratégicos de ventaja para su “negocio”. Las redes de narcomenudeo para la distribución se ubican más claramente en la geografía de la pobreza urbana, pero no necesariamente el narcotráfico; por ello el problema más grave se sitúa en la frontera norte. Además, no hay una relación directa entre pobreza e inseguridad. Nicaragua es el segundo país más pobre del continente y el tercero más seguro; igual podemos comparar a India con Estados Unidos o analizar cómo el

enorme gasto social de Venezuela va de la mano con el agravamiento de la inseguridad para los más pobres en ese país.

Por otra parte, la naturaleza de la corrupción política y la que genera el narcotráfico son totalmente distintas; la primera puede abrir la puerta a la segunda, pero la corrupción política no supone el riesgo de violencia y muerte, que sí está presente con la corrupción vinculada al narcotráfico. La regla de “plata o plomo” que siempre termina en “plomo o plomo” parte de los tres principios de acción del narcotráfico: violencia, crimen y muerte. Un político corrupto quiere enriquecerse, pero no morir. Es evidente que la cultura de la corrupción resulta útil a los narcotraficantes, pero no puede pensarse que la corrupción política y la dinámica de cooptación, control, violencia y muerte que imponen los delincuentes son lo mismo, puesto que responden a lógicas completamente distintas. Es ingenuo pretender que para mejorar la seguridad en el corto plazo se necesite primero una reconstrucción ética, que acabe completamente con los códigos de corrupción que se gestaron en América Latina durante un largo periodo.

El debate principal es por dónde debemos comenzar en una emergencia. En ese sentido, no se

“

... la naturaleza de la corrupción política y la que genera el narcotráfico son totalmente distintas; la primera puede abrir la puerta a la segunda, pero la corrupción política no supone el riesgo de violencia y muerte, que sí está presente con la corrupción vinculada al narcotráfico...”

puede entrar a una zona dominada por poderes mafiosos con planes de asistencia tipo “Madre Teresa” y tampoco es previsible incentivar la participación ciudadana en zonas donde el narcotráfico tiene atemorizada a la sociedad. En primera instancia, se necesita la recuperación del control por parte de las fuerzas del Estado, es decir, romper el poder intimidatorio de los cárteles constituye el centro de gravedad del problema y ello coloca a la coerción como prioridad. En Medellín, la guerra la ganó el Estado hace más de diez años, y es apenas ahora cuando se observan los exitosos resultados de los planes integrales, con plena participación ciudadana y cambios culturales en los barrios donde un día gobernó Pablo Escobar.

Octavo mito: “Detrás del narcotráfico hay poderosos políticos y empresarios”

Este mito está basado en las teorías conspirativas que no consideran el contexto ni la historia, sino información casi siempre fruto de la especulación. Este tipo de teorías alimenta telenovelas, películas y literatura para el entretenimiento, pero por repetición termina convirtiendo cualquier mentira en una verdad que se vuelve universal sin necesidad de comprobación. Hace algunos años una telenovela muy exitosa y muy bien realizada, llamada “Nada personal”, sugería que el capo principal en México era el presidente de la República. Muchos estadounidenses también afectados a estas teorías suponen que “todos los mexicanos son corruptos y sus autoridades son todos capos” y esto es lo que reproduce Hollywood. En contraparte, algunos mexicanos piensan que el negocio de la droga se maneja desde Wall Street. Estos argumentos son fáciles de creer y difundir aunque no tengan fundamento racional.

El narcotráfico suele surgir de las actividades de contrabandistas de clase media baja con poca educación, que construyen sus organizaciones a partir de grupos familiares, como forma de ase-

gurarse lealtades (“la familia”), y reclutan socialmente hacia abajo. Sus organizaciones tienen la violencia y la muerte como forma de dirimir todo tipo de conflictos (personales, de mercado, familiares y territoriales), porque sus actividades no tienen marco legal y, por lo tanto, no pueden usar los tribunales y las leyes. Los castigos extremos y las muertes ejemplares son sus únicos instrumentos de “justicia”. Cuando se fortalecen financieramente se expanden socialmente y entonces comienzan a intimidar, someter o utilizar a funcionarios públicos y/o empresarios. Primero cooptan policías hasta que quitan al Estado el poder coercitivo y luego van sobre el sistema judicial, la prensa, los poderes económicos y políticos.

En ese proceso terminan colocándose arriba de la pirámide social y siendo ellos el poder, pero con la violencia y la muerte como medios de ejercerlo. Así ocurrió en Colombia, en Chicago en los años 30, en Italia durante décadas y así ha ocurrido en Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas, etcétera. La naturaleza de un empresario o de un político es diferente e incompatible con la del mafioso. Que el último pueda someter a los primeros es factible, pero que los primeros puedan convertirse en los últimos no resulta sensato; aunque existan algunos casos aislados, esto no es la regla. Niveles de penetración como los que se han comprobado en Italia ocurrieron luego de muchas décadas de poder mafioso, pero en México el fenómeno delictivo es comparativamente joven.

Noveno mito: “La única salida es negociar con los narcotraficantes”

Este mito se relaciona con la creencia de que la negociación fue el método empleado por gobiernos anteriores para mantener la paz, y se concluye entonces que la violencia estalló cuando el nuevo gobierno abandonó este método. Se argumenta que la violencia cesaría si se negocia con los delincuentes. Éste es un enfoque en extremo

simplista para entender el pasado y para suponer una solución en el presente.

El narcotráfico no ha sido siempre un problema de seguridad nacional. Se transformó en una amenaza estratégica al fortalecerse financieramente a partir de la segunda mitad de los 90. En el pasado los narcos eran un problema policial de segundo orden y para lidiar con ellos se requería una lógica operacional local y no una estrategia de Estado. Durante muchos años no fueron un tema central ni para México ni para nadie. Durante los 70 y 80 la tolerancia al problema fue universal e incluso la CIA y Cuba lo instrumentaron y subvaloraron como amenaza. Lo que se conoce como “negociaciones” posiblemente sea parte de las leyendas que dejaron algunos jefes policiales o políticos locales cuando lidiaban, desde un Estado fuerte, con un problema menor.

Ahora estamos frente a una realidad distinta en la cual los cárteles buscan imponer su autoridad por encima del Estado con la ley de “plata o plomo”. El narcotráfico es ahora una amenaza estratégica. No se puede decir que algunos posibles arreglos que existieron en el pasado entre mandos policiacos y delincuentes sean equivalentes a una negociación del Estado con los narcotraficantes de hoy; en segundo término, porque resulta imposible que la autoridad de cualquier país realice acuerdos con delincuentes que rigen su comportamiento por los principios de violencia, crimen y muerte.

Una negociación supondría que los cárteles son un enemigo coherente con control sobre sus estructuras y con reglas y límites, pero la realidad es que el narcotráfico es un enemigo fragmentado, sin control sobre su gente y sin reglas en el uso de la violencia. La idea de negociar con los cárteles es una fantasía. Colombia, por ejemplo, negoció con Pablo Escobar y otros grupos, ofreciéndoles ventajas si se sometían a la justicia, y el desenlace fue la ridiculización absoluta de la autoridad y las cárceles convertidas en lujosos centros de mando

y operación, con protección solventada por los ciudadanos para que Escobar siguiese sembrando violencia y muerte en el país.

Décimo mito: “La estrategia debería dirigirse a la legalización de las drogas”

La legalización es un debate sobre cómo disminuir el problema, porque con las drogas no existe camino ideal. Se trata en realidad de escoger entre daños de salud pública o violencia. Su legalización no las vuelve socialmente deseables. Teniendo como punto de partida el principio del mal menor, la idea de legalizarlas es correcta y a futuro seguramente esto dejará de ser un mito. Lo que es un mito en la actualidad es pretender que esta estrategia pueda ponerse en marcha con éxito en los países afectados por la violencia que genera la producción y el tráfico de drogas. La legalización de las drogas requiere un acuerdo simultáneo con los países consumidores. Sin la participación de Estados Unidos y Europa una estrategia de este tipo, aplicada en México o Colombia, por ejemplo, sería un suicidio para la seguridad de estos países. Esto es injusto pero el problema no es de ética sino de realidad.

No se trata sólo de un conflicto político internacional entre la inseguridad de los países que producen y trafican versus la hipocresía de los países que consumen, sino que la distorsión generada sería altamente explosiva. La disposición de droga en México y Colombia es infinitamente superior a su demanda y la situación en Europa y Estados Unidos es inversa. Por lo tanto, legalizar la droga en los primeros sin que se haya hecho en los segundos supondría un fortalecimiento de estructuras criminales en Colombia y México, porque el negocio central seguiría siendo la exportación ilegal ante la enorme diferencia de precios. Legalizar equivaldría a dar plenas libertades a grupos criminales en países con grandes debilidades institucionales. Si en la condición actual existen pequeños Estados en América Latina y África en riesgo de

caer en manos de mafias, esto se agravaría y se multiplicaría con la legalización unilateral.

Aunque resulte duro decirlo, la realidad es que Estados Unidos y Europa continúan jugando la carta de la tolerancia al consumo porque los niveles de violencia de los delincuentes dedicados a distribuir drogas en sus calles no se han convertido todavía en una amenaza estratégica. Pero esa violencia está creciendo; Estados Unidos ha encarcelado a más de dos millones de personas por delitos vinculados con las drogas y tiene un millón de pandilleros, gran parte de los cuales se dedican a la venta de drogas. Quizá cuando esa violencia se vuelva intolerable para Europa y Estados Unidos, la idea de la legalización de las drogas comience a discutirse seriamente como estrategia multilateral. Por el momento, hay que mantener estrategias de control de daños en nuestros países y denunciar el daño que nos provocan los países consumidores. El tema de la legalización está avanzando con la marihuana, pero aún es un tema difícil como acuerdo entre gobiernos.

Onceavo mito: “La participación del ejército es negativa y debe retirarse”

El mito sobre la negatividad de la participación del ejército parte de supuestos tales como: que la seguridad interna no es su tarea; que no está preparado para esas labores; que se pone en riesgo su imagen; que termina violando los derechos humanos; que es peligroso dar poder a los militares y otras ideas similares. Todos estos y otros argumentos están fundamentados en riesgos potenciales, dudas y desconfianzas que en algunos casos son ideas predominantemente subjetivas. Ninguno toma en cuenta los problemas objetivos que han obligado a usar al ejército, como: la dimensión de la amenaza que implican los cárteles; el poder de fuego, número de sicarios y nivel de organización de las estructuras delictivas; la crisis moral y los problemas de co-

“

La legalización es un debate sobre cómo disminuir el problema, porque con las drogas no existe camino ideal. Se trata en realidad de escoger entre daños de salud pública o violencia. Su legalización no las vuelve socialmente deseables”.

optación de las policías estatales y municipales en las zonas conflictivas; la limitada cantidad de personal de que dispone la Policía Federal; el carácter transnacional del problema del narcotráfico y, finalmente, el arraigo, la fuerza social y el dominio territorial con que cuenta el crimen organizado en algunos lugares de México. No es lo mismo enfrentar este problema con 30,000 hombres que con más de 200,000.

El narcotráfico plantea un reto que supera el orden policial, constituye una amenaza a la soberanía del Estado que tiene además características transnacionales. Si el ejército se retira, los narcotraficantes recuperarían terreno muy rápidamente, la amenaza cobraría dimensiones superiores, la violencia se dispararía y podría alcanzar a la ciudad de México. Paradójicamente, como ya se mencionó, otro tipo de críticas hablan del riesgo de llegar a un “Estado fallido”, pero el mito sobre la retirada del ejército se ubica en el otro extremo, porque supone que el problema no es tan grave y bien podrían resolverlo las policías municipales y estatales. Es difícil imaginar que México pueda, en las décadas venideras, enfrentar otra guerra peor que la de los narcotraficantes. La solución estratégica es la reconstrucción, reforma y fortalecimiento de las policías, pero mientras eso avanza es indispensable usar al ejército.

En toda América Latina los ejércitos pueden

ser indispensables para responder al tipo de amenaza que plantea el crimen organizado, y los derechos humanos en la actualidad, por encima de requerimientos éticos, se han vuelto parte fundamental de la eficacia operacional tanto para policías como para militares. Las guerras modernas están sometidas inevitablemente a una severa fiscalización mediática, política y judicial. El Estado sólo puede preservar la legitimidad en el uso de la fuerza si es capaz de usar el poder coercitivo en esas condiciones. Es decir que esto es ahora una condición universal permanente para emplear la fuerza y no debe ser un obstáculo para no usarla. Para recuperar seguridad Colombia multiplicó la fuerza de su ejército. Por contraste, Guatemala está cayendo en manos del crimen organizado porque no puede reconstruir a su ejército.

Doceavo mito: “Lo más efectivo y rápido para combatir al crimen es la justicia por cuenta propia”

Entre los cárteles no hay reglas y sus diferencias se resuelven mediante la “muerte ejemplar”. El Estado, por su parte, busca procurar justicia, no asesinar, y debe conservar la ventaja moral y social frente a los delincuentes. El inicio de una violencia paramilitar, basada en el mismo principio de la “muerte ejemplar”, convierte al Estado en otro actor violento y sin reglas que terminaría siendo identificado como tal por el crimen organizado, con lo cual se aceleraría, se agravaría y se multiplicaría la violencia. La idea de que asesinar delincuentes representa una vía más rápida para recuperar la seguridad es falsa. El crimen organizado constituye un cuerpo social numeroso; no lo conforman individuos sino grupos con cierto apoyo. Una confrontación letal puede terminar dividiendo más a las comunidades, con lo cual se prolongará el problema en vez de acortarse.

Por otro lado, una confrontación de este tipo puede redireccionar gran parte de la acción violenta de los narcotraficantes hacia instituciones,

funcionarios públicos y sus familias, con lo cual la violencia del crimen organizado dejaría de ser fundamentalmente autodestructiva. La tarea del Estado es reestablecer la autoridad y asegurarse el monopolio de la violencia. La organización de grupos paramilitares constituye una delegación de autoridad a grupos privados que debilita la autoridad del Estado. La experiencia internacional demuestra que el paramilitarismo es un grave error. Los casos de Colombia y Guatemala son muy claros: en el primero se agravó el conflicto y en el segundo el Estado ha sido casi derrotado.

Relatoría de Francisco Rojas

Hemos desarrollado un intenso y rico debate sobre el tema y las vinculaciones de la democracia con la necesidad de seguridad frente al crimen organizado. Resumiré en diez puntos los temas que me han parecido más significativos. Quizás valga la pena destacar que muchos de los problemas que enfrenta el presidente Leonel Fernández, en la actualidad, tienen alguna semejanza con los que en su momento tuvo el presidente Samper. El hilo conductor es el tema del narcotráfico y la relevancia que este tema posee en los medios de comunicación, dos aspectos que inciden en el contexto de decisiones políticas cuando se discuten estos temas.

1. El debate sobre Democracia, Seguridad y Crimen Organizado posee gran importancia y trascendencia para los regímenes políticos de la región. El presidente Fernández tendrá la oportunidad, y también la responsabilidad, de ser el anfitrión de la II Cumbre de Ministros del Interior y de Seguridad Pública de las Américas. El encuentro, que se desarrollará en República Dominicana, marca la trascendencia de este tema; es la segunda vez que estos ministros se reúnen, la primera fue en México en 2008. En esta reunión

deberían tratarse dos aspectos en una discusión privada de los ministros y en la que el presidente Fernández pueda participar para un diálogo franco y directo que abra oportunidades para concordar políticas globales en las Américas. Todo esto obliga a sacar el problema de la marihuana como tema central de drogadicción y ligarlo mucho más directamente con las políticas de salud. También se puede incluir en esta política las pequeñas dosis de consumo de otras sustancias adictivas. Ello contribuye a despejar un porcentaje muy importante de personas detenidas que generan una gran presión en las policías, en los jueces y en las cárceles. Un segundo aspecto es qué tipo de tratamiento se otorga a los narcotraficantes. De alguna manera éstos se han aprovechado del sistema de garantías que ofrecen los sistemas judiciales y las convenciones regionales en la materia. ¿Se les podría dar un tratamiento equivalente al de las organizaciones terroristas? Un tema esencial que está en el fondo del tratamiento es el referido a la protección de los derechos humanos de quienes los están violando en toda nuestra región. Es difícil debatir este tema, pero es necesario encontrar fórmulas que permitan en el ámbito hemisférico preservar lo que señala la Convención Interamericana de Derechos Humanos, con medidas prácticas y efectivas para detener a los responsables de los delitos vinculados al narcotráfico y crimen organizado y otros delitos conexos. En relación con lo anterior la Convención Internacional contra las Drogas, así como la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción, no tienen fuerza para enfrentar de manera adecuada el problema. En cierto sentido se asemejan a la Carta Democrática Interamericana, que no tiene la capacidad efectiva para incidir, salvo bajo circunstancias muy especiales en las cuales sólo un acuerdo unánime de los gobiernos puede posibilitar su

acción. Las capacidades de acción preventiva son muy limitadas. De allí que en esa reunión de los responsables de la seguridad interior y pública podría haber acuerdos específicos y abrir espacios de diálogo para abordar estos temas complejos que definen el tipo de respuesta que la democracia debe dar frente al narcotráfico y el crimen organizado.

Ligado a lo anterior se encuentra el cómo definir y cómo enfrentar el problema. Es necesario consensuar los conceptos que permitan enfrentar de manera asociada y cooperativa estos fenómenos. Existen avances en los distintos subgrupos regionales; sin embargo, se requiere construir y desarrollar una cultura de la legalidad amplia sobre la base de principios comunes en el conjunto de la región.

2. La construcción de políticas de Estado es una condición necesaria para que las políticas públicas tengan éxito, en especial en estas materias. El debate político en América Latina debería contribuir al desarrollo de consensos sustantivos en las distintas sociedades y en la región. Sin un consenso nacional en la forma de combate al crimen organizado no se alcanzará el éxito. Es necesario avanzar en la concertación de políticas de manera bilateral, así como en las distintas subregiones y en el conjunto de América Latina.

Las definiciones en esta materia se ligan al primer debate sobre cómo enfrentar al crimen organizado respetando la democracia y los derechos humanos.

3. La consolidación de la democracia en nuestros países demanda al sector de seguridad y justicia, el desarrollo de reformas incluido lo referente a las cárceles. Se requiere una modernización del sector de seguridad, en algunos casos la demanda es prácticamente reconstruir débiles aparatos en este campo. La profesionalización es el instrumento más

adecuado para incentivar el proceso de reformas, darle coherencia y capacidades institucionales y operativas para enfrentar los desafíos y amenazas generados por la narcoactividad y el crimen organizado.

Una iniciativa importante en esta materia es conocer de manera adecuada las actividades desarrolladas en los distintos países. Es necesario recoger las buenas prácticas en el caso de las policías, de la inteligencia, la justicia y las prisiones. De igual forma, conocer experiencias frustrantes también puede contribuir a evitar la repetición de errores.

Desarrollar iniciativas para reconocer estas prácticas y promover acciones conjuntas y coordinadas es esencial para el éxito de las políticas de prevención, represión y estabilización en situaciones en las que el crimen organizado y la narcoactividad adquieren dimensiones significativas.

4. Problemas con las estadísticas. No tenemos estadísticas confiables en la materia. No hay estadísticas comparables que permitan decir que la narcoactividad y el crimen organizado aumentan en relación con el país analizado en una situación previa y mucho menos en un análisis comparado. Es necesario efectuar un esfuerzo sistemático para definir y evaluar lo que medimos: cómo lo medimos, cómo lo diferenciamos, cómo se valora y más aún si esta tarea debemos realizarla con miradas comparativas.

Aquí, las conceptualizaciones son fundamentales: es necesario diferenciar crimen transnacional de delincuencia compleja, y ambos fenómenos de la delincuencia común. También es importante hacer visibles otros delitos que se ven afectados por la narcoactividad y el crimen organizado, como violaciones a los derechos de los pueblos indígenas o la trata de mujeres.

Para la eficacia de las políticas hemisféricas regionales y subregionales es necesario tener

datos que puedan ser comparables y que hayan sido tomados y contruidos sobre la base de metodologías comunes.

Se requiere mejorar los estudios en estas materias y en ello cabe una responsabilidad muy importante al trabajo académico y a la vinculación de este trabajo con la política pública. Sin ello no se logrará contar con un panorama claro para actuar de manera asociativa y mancomunada.

5. Medios de comunicación y seguridad. El rol de los medios de comunicación es vital en la política y adquiere una connotación esencial en los temas referidos a la seguridad pública. En nuestros países los medios de comunicación caen, en muchos casos, en “la narcotización”, se ven envueltos en el “vértigo de la violencia”. Ambos aspectos, más que contribuir a la transparencia, generan confusión o pasividad y miedo, con lo cual el vértigo de la violencia se incrementa.

Es esencial que las máximas autoridades del sistema político y los principales líderes de opinión puedan dialogar con los editores y directores de medios para evitar la banalización de la violencia. Éste es un debate que debe efectuarse en los niveles hemisférico, regional, subregional y local.

No se trata de ocultar los hechos de violencia, se trata de transparentarlos en un contexto que proporcione claridad y fortaleza para combatir a quienes producen la violencia, a la vez que fortalezcan la cultura de legalidad y amplíen la protección de los derechos humanos, incluido el de la libertad de expresión.

6. Prevenir la militarización. La militarización como respuesta a la violencia al crimen organizado y otros delitos conexos muestra el fracaso de respuestas más complejas y efectivas, de carácter multidimensional para enfrentar el fenómeno. Combatir al crimen organizado

y la narcoactividad demanda respuestas satisfactorias para la ciudadanía. Ello significa la protección de la seguridad de los ciudadanos. Nuevamente, el intercambio de experiencias en este ámbito es esencial. De igual forma los debates en cada uno de los ámbitos subregionales, UNASUR, SICA, CARICOM, permite analizar en profundidad cómo enfrentar estos nuevos fenómenos sobre la base de las potencialidades de cada subregión, como a su vez de los riesgos y amenazas específicas que en ellas se enfrentan.

La distinción entre defensa y seguridad, si bien ha tendido a diluirse, es necesario reconocerla como una cuestión central para evitar que problemas en el ámbito de la seguridad se transformen en riesgos en el ámbito de la defensa. En esta perspectiva es necesario continuar y profundizar en los debates regionales.

7. La corresponsabilidad internacional es una de las claves en el éxito de las políticas para enfrentar al crimen organizado, la narcoactividad y otros delitos transnacionales. El concepto de corresponsabilidad contribuye significativamente al desarrollo de la cooperación internacional para enfrentar estos flagelos. Ésta es una tarea que debe profundizarse y que en muchos aspectos está pendiente. Se requiere desarrollar un enfoque transnacional, multidimensional, capaz de dar respuestas también transnacionales y multidimensionales.

Al enfrentar este tema encontramos un escollo muy importante, esencial: la falta de confianza. Los encuentros presidenciales y ministeriales han demostrado el bajo nivel de confianza que expresan los jefes de Estado en relación con lo que señala el presidente del país vecino. O el tipo de agresión verbal que uno hace al otro, lo que dificulta un diálogo fundado en la confianza recíproca. Éste es un

bien que se debe construir en cada uno de los países de la región.

La confianza de los ciudadanos en las instituciones nacionales, incluida la policía y los jueces, es muy reducida, y allí se manifiesta la vulnerabilidad de los sistemas políticos democráticos que se expresará en debilidad para enfrentar las demandas en el ámbito de la seguridad.

8. La corrupción. Éste es uno de los temas más complejos de abordar en donde se conocen pocas experiencias prácticas que permitan promover una mejor cultura y soporte social para enfrentarlo. Es necesario dar un mayor imperio a la convención interamericana en contra de la corrupción para poder actuar con eficacia.

El mayor peligro del Estado democrático es la erosión que produce en él la corrupción de manera constante. El vínculo entre el dinero y la política es un aspecto clave en las campañas electorales, por lo tanto las medidas que se tomen son esenciales para la protección de las instituciones que surjan de estos procesos.

9. Los desafíos transnacionales. Tenemos escaso conocimiento de los desafíos transnacionales, en particular cuando se desglosan los temas relacionados con la seguridad y su vínculo con el crimen organizado y las drogas. Es necesario conocer mejor el impacto de los fenómenos transnacionales en cuestiones tales como las pandemias, el hambre o las migraciones, del mismo modo que los impactos generados por el cambio climático sobre el medio ambiente.

Sobre esto último conocemos las consecuencias: más huracanes con mayor fuerza, o más sequías seguidas de lluvias torrenciales; los impactos de estos fenómenos sobre las poblaciones son cada vez más fuertes.

A los fenómenos anteriores debemos agregar el

“

Las políticas sociales fortalecen y cohesionan a la sociedad, lo que permite enfrentar mejor al crimen organizado y la narcoactividad. La inclusión de los jóvenes, de las mujeres y de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, y en general de los excluidos, refuerza el tejido social de la nación y posibilita más y mejor democracia”.

de las crisis financieras, que traen más pobreza, más cesantía y mayor vulnerabilidad para la democracia en la región. La comprensión de los fenómenos transnacionales posibilitará más cooperación internacional y la posibilidad de respuestas conjuntas y coordinadas.

10. Promover políticas sociales de carácter universal, así como las que se focalizan en sectores más vulnerables, es esencial para fortalecer la democracia y el Estado de derecho. Se debe evitar la criminalización de la protesta social y de las demandas de diversos sectores de la población. En este ámbito la mejor respuesta es, como lo ha señalado la presidenta Bachelet, más inclusión para el desarrollo porque sin inclusión no habrá desarrollo. Las políticas sociales fortalecen y cohesionan a la sociedad, lo que permite enfrentar mejor al crimen organizado y la narcoactividad. La inclusión de los jóvenes, de las mujeres y de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, y en general de los excluidos, refuerza el tejido social de la nación y posibilita más y mejor democracia.

Inserción internacional de América Latina

Intervención inicial de Flavio Darío Espinal

Muchas gracias, presidente Samper. Es un honor para mí compartir esta mesa con ustedes y con don Luis Guillermo Solís. Me gustaría empezar diciendo que siento que es un poco extraño o más bien curioso que este tema, la inserción internacional de América Latina, se haya asignado a un dominicano. Y digo esto porque nosotros tenemos la percepción de que la opinión en otras latitudes de nuestra propia región es que los países pequeños, como República Dominicana, no son más que notas al pie en la narrativa de los grandes acontecimientos de la historia de América Latina. Sin embargo, ayer, en la conferencia introductoria, el presidente Leonel Fernández, cuando ofrecía perspectivas no solamente sobre los treinta años de democracia sino también sobre el proceso de independencia de nuestros pueblos, resaltó el destacado papel que han desempeñado los países pequeños de esta parte de la región en la determinación de importantes acontecimientos en la historia latinoamericana. El presidente mencionó el caso de Haití como primera república independiente de América Latina y el efecto que ese acontecimiento causó en el resto de la región. Pero yo diría aún más. El reconocido historiador estadounidense Joseph Ellis dice en uno de sus libros que la guerra de independencia haitiana hizo posible, abrió la puerta para que Thomas Jefferson llevara a cabo

el Louisiana Purchase, y en 24 horas Estados Unidos duplicó su territorio y cambió para siempre la historia de su país, en relación a sí mismo y al resto del mundo.

El presidente Fernández habló también de la Revolución cubana y sus efectos políticos en América Latina. Y habló de República Dominicana como el punto de partida del proceso de transición democrática durante estas tres décadas de modo que, ante el merecido realce del papel de estos países pequeños del entorno caribeño, me siento con más confianza para hablar desde República Dominicana sobre la inserción internacional de América Latina.

Yo tengo cuatro reflexiones sobre este tema. La primera concierne a la propia América Latina y parte de una pregunta, ¿América Latina es una, es varias o son muchas?

1. América Latina: ¿una, varias o muchas?

El término América Latina evoca unos pueblos, una historia, una geografía y unos referentes culturales muy singulares y diferenciados. Su pertinencia como expresión de una realidad compartida, a pesar de la fragmentación política, es indiscutible, así como su funcionalidad para referir a un entorno regional claramente identi-

ficable en la subdivisión política del mundo y en la práctica de los organismos internacionales. El término evoca también, en un plano más subjetivo, una aspiración, tan vieja como elusiva, de una unidad latinoamericana que ha estado presente en el discurso de las más importantes figuras políticas de nuestro devenir histórico.

No obstante estos factores, que refieren a un espacio y a una realidad común, es necesario reconocer que se hace cada vez más difícil hablar en términos de una sola América Latina, pues más bien hay varias o tal vez muchas. En efecto, al interior de América Latina se registran procesos que marcan diferencias significativas en lo que concierne a concepciones y políticas económicas, organización y gestión gubernamental, estilos de liderazgo político, formas de inserción en la economía global y prioridades de política internacional.

Los ejemplos abundan. Mientras México, América Central, Panamá, República Dominicana y Colombia, están cada vez más articulados con Estados Unidos vía comercio y migración, otros países, especialmente en el Cono Sur, están mucho menos compenetrados y son menos dependientes de aquél. Existen serios conflictos entre países del mismo entorno subregional, como en el caso de las fuertes tensiones entre, por un lado, Colombia y, por el otro, Venezuela y Ecuador. Hay marcadas diferencias también en el plano ideológico. Mientras unos países han apostado a la liberalización económica y la inversión extranjera —siendo Chile el caso más paradigmático, aunque no el único, en este grupo—, otros han tomado el camino del estatismo y el nacionalismo económico, como Venezuela y los países que integran el ALBA.

Las diferencias en política internacional son también marcadas entre gobiernos. Mientras unos promueven una relación constructiva con Estados Unidos, otros han hecho del sentimiento antiestadounidense el eje central de su retórica política y su práctica internacional. Ha

“

... es necesario reconocer que se hace cada vez más difícil hablar en términos de una sola América Latina, pues más bien hay varias o tal vez muchas...”

habido también cambios importantes de posicionamientos en la interacción con el resto del mundo. Brasil, por ejemplo, tras casi dos décadas de estabilidad, éxito económico y buena gestión gubernamental, ha optado por ganarse un espacio entre los grandes actores del escenario internacional, mientras otros países, sumergidos en fuertes crisis internas, han perdido en ese escenario presencia e influencia.

Éstas y otras diferencias profundas que se manifiestan en múltiples ámbitos de las realidades de los países latinoamericanos conducen al menos a dos conclusiones:

La primera, las posibilidades de una “unidad latinoamericana” son cada vez más remotas. No es que se requiera un consenso absoluto o una homogeneidad, por lo demás inalcanzable, para que pueda construirse un espacio institucional unitario entre los países de América Latina, sino que hay que empezar reconociendo esas marcadas diferencias y dejar atrás el exceso de romanticismo y el déficit de pragmatismo que han caracterizado a los discursos latinoamericanistas, lo que ha impedido abordar los procesos de integración de una manera incremental como aconteció en la experiencia europea.

La segunda conclusión es que la inserción internacional latinoamericana se ha producido y seguirá produciéndose de manera desigual. No ha habido ni podrá haber un patrón único de inserción en los procesos de globalización, sino que cada país o, en el mejor de los casos, grupos de

países, pondrán en práctica sus propios esquemas de inserción en función de intereses nacionales, ubicaciones geopolíticas, modelos económicos y estilos de liderazgo de sus gobernantes.

2. América Latina y Estados Unidos: complejidades de una relación inevitable

La asimetría de poder económico, militar y político entre Estados Unidos y los países de América Latina ha sido fuente de grandes conflictos y tensiones a través del tiempo. El ejercicio del poder estadounidense hacia nuestra región desde la proclamación de la Doctrina Monroe (exclusión de toda influencia extracontinental) se manifestó con frecuencia a través de un intervencionismo militar y una intromisión en los asuntos internos de nuestros países que sirvió de caldo de cultivo al sentimiento antiestadounidense aún presente en amplios segmentos de la población latinoamericana. Además, al ser un poder con alcance global, las actuaciones de Estados Unidos en el resto del mundo repercuten en nuestra región.

Estados Unidos ha sido también mercado para nuestras exportaciones, fuente de capital y destino de nuestros emigrantes. Si bien para unos países la relación es mucho más profunda y abarcadora que para otros, ningún país de nuestra región puede prescindir de esa relación, como tampoco puede hacerlo Estados Unidos. No es casual que unas veces nos quejemos del exceso de injerencia estadounidense y otras de su falta de atención.

Hay que reconocer que América Latina no podrá competir con Afganistán, Irak, Irán, Israel, Palestina o Pakistán por un lugar cimero en las prioridades de política exterior estadounidense; nuestra región no es un frente en la guerra contra el terrorismo y ninguno de nuestros países constituye una amenaza a su seguridad. Algo distinto ocurría durante la época de la Guerra Fría en la que América Latina era de interés vital

para Estados Unidos en su lucha por contener la expansión de la Unión Soviética.

Por otras razones, sin embargo, menos sensacionalistas ciertamente, América Latina es demasiado importante para ser ignorada por Estados Unidos. Nuestra región, por ejemplo, constituye el mercado de más rápido crecimiento en el mundo para las exportaciones estadounidenses. En 2006, Estados Unidos exportó bienes por un monto de 223,000 millones de dólares a nuestra región, mucho mayor que los 55,000 millones que exportó a China. De 1996 a 2006 el total de mercancías exportadas desde Estados Unidos hacia América Latina creció 139% en comparación con 96 y 95% a Asia y la Unión Europea, respectivamente. Treinta por ciento del petróleo que importa proviene de nuestra región y sólo 20% de Medio Oriente. Estados Unidos exporta más a los países que integran el DR-CAFTA que lo que exporta a Rusia o a Arabia Saudita.

Demográficamente, América Latina tiene una importancia crucial para Estados Unidos. Actualmente en ese país viven alrededor de 45 millones de latinos, de los cuales 18 millones nacieron en sus países de origen. En el ámbito de seguridad, América Latina es la fuente principal de las drogas ilícitas que entran a Estados Unidos. Áreas como energía, cambio climático, estabilidad política, seguridad pública, entre otras, son también de alto interés para Estados Unidos, pues lo que ocurre en el entorno latinoamericano y caribeño repercute directa o indirectamente, a veces de manera dramática, en ese país.

A su vez, Estados Unidos es extremadamente importante para los países de América Latina. Es el primero o el segundo socio comercial de prácticamente todos los países que integran nuestra región. Para algunos, como México, los países del DR-CAFTA, Colombia, Panamá y Perú, la relación es aún más fuerte, ya que Estados Unidos consume cerca de 80% de sus exportaciones. Para algunos países, es la fuente principal de inversión extranjera y aporta, según el BID, las tres

cuartas partes de los aproximadamente 67,000 millones de dólares que América Latina recibe cada año en remesas.

En términos geopolíticos, al ser una potencia económica y militar con incidencia alrededor del mundo, es inevitable que el peso y la influencia de Estados Unidos también se sientan en su propio hemisferio. Es, por demás, un imán que atrae y cautiva por su sistema político, su cultura, su sistema universitario y su sentido del *melting-pot*, aunque muchas veces sus actuaciones generan resentimiento y rechazo.

Esa madeja de relaciones entre Estados Unidos y América Latina nos lleva al menos a tres conclusiones: 1) se trata de una relación inevitable y de necesidad mutua, aunque en ambos lados hayan voces que constantemente propagan la idea de que es posible vivir uno sin el otro; 2) las características propias de cada país latinoamericano —geografía, mercado, migración— determinarán el grado de relación con Estados Unidos, y 3) las nuevas condiciones en nuestro propio hemisferio y el resto del mundo —fin de la Guerra Fría, democratización política, interdependencia económica creciente, emergencia de nuevos actores en el campo internacional— permiten redefinir desde una perspectiva constructiva las relaciones de América Latina con Estados Unidos bajo la premisa de que el destino de nuestra región está indefectiblemente ligado al de la nación estadounidense.

3. América Latina y el resto del mundo

Un cambio notable que se ha producido, en especial durante la última década, es que los países de América Latina están diversificando sus relaciones económicas. Si bien Estados Unidos sigue siendo una fuente primordial de inversión extranjera directa y un gran mercado para las exportaciones latinoamericanas, los países de la región han buscado nuevos socios comerciales,

entre los cuales destacan la Unión Europea, China y otros países asiáticos.

Los procesos son también desiguales en este ámbito. Mientras China se ha convertido en gran comprador de materia prima brasileña y de otros países sudamericanos, es un competidor de las manufacturas mexicanas, centroamericanas y dominicanas. En cuanto a la Unión Europea, casi todos los países han establecido con ésta ya sea Tratados de Libre Comercio o algún otro marco legal de relación comercial, incluidos los países del Caribe que recientemente firmaron un Acuerdo de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés), el cual les permitirá diversificar sus mercados de exportación y cambiar paulatinamente su estado de dependencia casi total del mercado estadounidense.

América Latina está también diversificando sus relaciones políticas. Las cumbres iberoamericanas y las de América Latina con la Unión Europea, por ejemplo, son espacios de diálogo político que han permitido enriquecer la agenda internacional de nuestra región. Asimismo, tanto en el plano bilateral como de bloque regional se han incrementado las relaciones con África, Asia y otras regiones del mundo.

Rusia e Irán comienzan también a tener presencia en al menos algunos países de América Latina, lo que podría eventualmente convertirse en fuente de conflictos con Estados Unidos, sobre todo en lo que concierne a Irán dados los complejos temas de seguridad que enfrentan a estos dos países en el escenario global.

Junto a esta diversificación de las relaciones políticas, los países de América Latina actúan cada vez más con mayor independencia de Estados Unidos en los foros internacionales, como se puso de manifiesto en la postura adoptada por México y Chile en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el crucial voto sobre la guerra en Irak. Puede decirse entonces, como ha sostenido Dan Erikson del Diálogo Interamericano, que estamos siendo testigos del fin

o, al menos, del comienzo del fin de la Doctrina Monroe.²

Esta nueva dinámica de relaciones de América Latina con el resto del mundo plantea algunos desafíos. Uno es cómo lograr que esta diversificación de relaciones económicas y políticas no sea a expensas de unas buenas relaciones con Estados Unidos. Algunos países han logrado un excelente equilibrio entre expandir sus relaciones más allá de nuestro hemisferio y fortalecer sus vínculos con Estados Unidos, mientras otros han sustentando su estrategia de búsqueda de nuevos socios y aliados sobre la base de una postura irreconciliablemente antiestadounidense. Por su parte, Estados Unidos, enfrenta también el desafío de comprender y respetar esta nueva dinámica que vive América Latina, así como reconocer y aceptar que su influencia en nuestra región ya no será tan decisiva como antes, aunque seguirán surgiendo nuevas oportunidades para la cooperación hemisférica y para el ejercicio del liderazgo norteamericano en nuestra región.

4. La agenda de desarrollo y competitividad regional

Un factor clave en la inserción internacional de América Latina es el de la competitividad en el contexto de una economía mundial cada vez más interdependiente y competitiva. Si bien la crisis financiera más aguda desde la gran depresión ha puesto en entredicho algunos postulados sobre la relación entre el Estado y el mercado que llegaron a parecer incontestables, hay pilares básicos que siguen siendo válidos para orientar una estrategia de desarrollo y competitividad ante los desafíos de la globalización.

Hoy todos los países experimentan una feroz competencia por la atracción de capital, por lo que aquellos que no ofrezcan condiciones atractivas para la inversión quedarán irremediable-

mente rezagados frente a los que sí lo hagan. No existe, por supuesto, una receta única, ya que cada país tiene que tomar en cuenta sus condiciones particulares para implementar una estrategia exitosa de desarrollo.

Hay, sin embargo, líneas generales que han probado ser válidas a través del tiempo sin importar la ubicación y las características de cada país: seguridad jurídica, educación e investigación, instituciones estatales fuertes y efectivas, políticas macroeconómicas que promuevan estabilidad y crecimiento, marco regulatorio imparcial que promueva la competencia y garantice una resolución objetiva de los conflictos, inversión en infraestructura y en la calidad de los recursos humanos, cooperación entre el sector público y el sector privado y, en general, un ambiente de negocios basado en la confianza y la certidumbre.

Salvo algunas excepciones, el desempeño de los países de América Latina es mediocre en muchas de estas categorías. Los índices de competitividad, corrupción, gobernabilidad, entorno de negocios, entre otros, publicados por entidades especializadas en estos temas, dan cuenta de las bajas puntuaciones que la mayoría de los países latinoamericanos alcanzan en la evaluación de los mismos.

El tratamiento de estos problemas no se reduce a una cuestión estrictamente técnica, sino que interviene una variedad de factores, tales como concepciones ideológicas, enfoques económicos, modalidades de gestión gubernamental, estilos de liderazgo político, entre otros. En todo caso, la agenda de inserción internacional latinoamericana tiene que dar respuestas a estos desafíos, pues de lo contrario no podremos dar un salto significativo en la superación de la pobreza, la inclusión social, la generación de riqueza y el desarrollo integral de la sociedad.

² Cf. Daniel P. Erikson, "Requiem for the Monroe Doctrine", *Current History*, febrero de 2008, pp. 58-64.

Relatoría de Luis Guillermo Solís Rivera

Una conclusión necesaria de este debate es que cualquier discusión en torno a la inserción internacional de los Estados de América Latina debe ser “historizada”; vale decir expresada en una perspectiva en la cual los aspectos temporales –los tiempos políticos y sociales– se coloquen como elementos centrales del análisis. Y esto no solamente para ser consistentes con el título de este seminario, que alude a tres décadas de democracia en la región, sino porque se ha insistido mucho en que la inserción de América Latina en su entorno ha estado condicionada por tendencias de continuidad y ruptura que no han permanecido invariables a lo largo de su devenir histórico.

En ese sentido conviene admitir que América Latina sigue siendo diversa, sigue siendo heterogénea, sigue siendo plural. Esa condición, que impide hablar de una única región o de un “destino común” para ella, no es necesariamente mala. Por el contrario, ofrece oportunidades extraordinarias que se expresan en los procesos de diversificación comercial y geopolítica que esta zona ha experimentado en las últimas décadas.

El problema es que esa diversidad, en sí misma positiva, ha venido acompañada de desunión, dispersión y fragmentación, tendencias que han hecho más difícil a los países del área hablar con una voz que, regional o subregionalmente expresada, pueda posicionar los temas e intereses latinoamericanos y caribeños en la compleja agenda global de nuestro tiempo.

Desde ese punto de vista la desunión es preocupante. Y lo es más porque, álgida en lo ideológico, también en muchas ocasiones está alimentada por discusiones respecto de territorios y soberanías que recuerdan más al siglo XIX que al siglo XXI. Ello hace que las relaciones no solamente sean complejas entre los Estados de

América Latina sino también y principalmente al interior de éstos, en lo que toca a los factores de poder que afectan de manera más directa y cercana a las personas que viven en este subcontinente.

No es ocioso, en ese marco, preguntarse a cuál o cuáles Américas Latinas nos referimos cuando se aborda el tema de su inserción internacional. ¿A las del Norte o a las del Sur? ¿Las insulares o las continentales? ¿Las blancas, indígenas, mestizas o afrodescendientes? ¿Las de los hombres o las de las mujeres? ¿Las urbanas o las rurales? Evidentemente habría que diferenciar y especificar, ya que las respuestas varían de manera significativa según los casos.

Parecería que hay coincidencia, además, en que la discusión sobre la inserción internacional de eso que llamamos “América Latina” no puede ser sólo comercial, no puede ser sólo en el mundo de la economía y las finanzas. También hay que plantearla en la dimensión política y cultural, ámbitos en donde se encuentran muchos de los principales problemas derivados de la portentosa mundialización de nuestro tiempo. Y aquí el desafío no sólo se refiere a los contenidos de la agenda sino, y principalmente, a los liderazgos que, en democracia, deben concretarla. Liderazgos cuya calidad sí cuenta, cuya legitimidad resulta esencial, y cuya representatividad no puede basarse en procedimientos excluyentes o autocráticos.

Valoramos altamente el multilateralismo, es verdad. Queremos que el multilateralismo se asiente en la región y que se permita, por esa vía, ampliar los márgenes de autonomía relativa de los que se ha adolecido por varios siglos. Pero el multilateralismo que América Latina necesita en el siglo XXI debe ser ecuménico y visionario; uno que evite lo que Alejandro Foxley llamaba una “hegemonía a empujones”, o bien ignore al resto del mundo del cual nuestra región no puede prescindir.

Finalmente, hay que reconocer la importan-

cia que sigue teniendo Estados Unidos como interlocutor hemisférico. Resulta evidente que el esfuerzo por evitar que Estados Unidos represente al único interlocutor de América Latina es indispensable en momentos en que los países de la región se abren a las más amplias influencias planetarias. Pocos quieren quedar atados, en medio de las vertiginosas autopistas de información de nuestros días, en una relación monogámica que inhiba más que potencie el acceso a estadios superiores de desarrollo. No obstante lo anterior, ¿con cuánta fuerza, con quiénes, en qué términos y hacia dónde debe orientarse esa nueva y más amplia interlocución?

La respuesta a esa pregunta, para el conjunto latinoamericano y caribeño, no está del todo clara. No es sencillo encontrar regiones o países que quieran establecer diálogos de “doble vía”, en donde prevalezcan visiones de asociación responsable y solidaria por encima de entendimientos de explotación y subordinación. Allí los desafíos son inmensos, tanto en lo que toca a regiones con las cuales hay afinidades culturales y geopolíticas, como Europa, como con otras —la región Asia-Pacífico por ejemplo— en donde la experiencia es mucho más acotada.

Las dificultades para la consolidación de acuerdos de asociación modernos, ventajosos y capaces de producir sinergias importantes con países como China, India, Malasia o Singapur siguen siendo inmensas para un gran bloque de países latinoamericanos. Allí, incluso el sueño de una inserción inteligente y capaz de propulsar a muchos países al desarrollo todavía está por perfilarse.

La integración regional muestra logros mixtos.

“

La integración regional muestra logros mixtos. Avanza en lo económico, financiero y comercial y su importancia como proceso social y político de mediano y largo plazo se reconoce cada vez con mayor fuerza. Sin embargo, la retórica sigue siendo más grande que los avances concretos en los principales temas de la agenda regional”.

Avanza en lo económico, financiero y comercial y su importancia como proceso social y político de mediano y largo plazo se reconoce cada vez con mayor fuerza. Sin embargo, la retórica sigue siendo más grande que los avances concretos en los principales temas de la agenda regional. Aun así, es innegable que una dimensión del desarrollo de América Latina pasa por el establecimiento y fortalecimiento de vínculos entre las partes que componen este diverso mosaico hemisférico; entre los agrupamientos subregionales que constituyen, en última instancia, los referentes de la inserción con el mundo.

Y eso tiene que ver no sólo con “nosotros” sino con los otros, con los que están cerca de nuestras periferias nacionales y regionales y sin los cuales la América Latina y Caribeña del futuro no podrá desarrollarse plenamente.

III. Mesa de clausura

Laurence Whitehead

Creo que no se puede mirar diez o veinte años hacia adelante sin una breve mirada hacia atrás, lo que mostraría que existe mucha incertidumbre y mucha variación. Estamos hablando de toda América Latina y estamos hablando no sólo de democracia, sino de funcionamiento económico, de inserción internacional y de seguridad.

Si pensamos cómo era la situación en 1979, treinta años atrás, nos encontramos con una época de Guerra Fría, de gobiernos militares, de violaciones masivas de derechos humanos, de modelo económico de desarrollo hacia adentro, un modelo prácticamente al borde del fracaso. Era un mundo totalmente distinto.

Treinta años después, a pesar de todas las deficiencias de las que se ha hablado en todos esos campos, creo que ha habido cambios sorprendentes, desiguales, incompletos, pero en general más o menos positivos, y creo que ésa es la tendencia, el lineamiento general, dentro del cual podemos mirar hacia el futuro.

Hay que hacer énfasis, sin embargo, en que hay problemas a veces desconocidos, inesperados. Por ejemplo, en 1979 nadie habría anticipado el fin de la Guerra Fría diez años después. Diez años después la respuesta habría sido un modelo único para todos, un mundo unipolar, el neoliberalismo, la convergencia sobre un modelo específico, y diez años después la respuesta habría sido: “vino el 11 de septiembre, es la guerra contra el terrorismo”. Todas estas prioridades anteriores no lo son ahora para el futuro”. Vaticino con un cierto margen de confianza que la próxima etapa será tan innovadora y creativa, y en cierto sentido inesperada, como estas tres

etapas o décadas anteriores.

En la conferencia hemos tocado cuatro temas, y vale la pena reseñarlos. En relación con la inserción internacional de América Latina en el mundo, no habrá Guerra Fría, no habrá neoliberalismo hegemónico y no habrá sacrificio de todo en nombre de la guerra contra el terrorismo; entonces, los tres modelos anteriores no nos guiarán en el futuro.

¿Qué es lo que en el futuro nos guiará en el ámbito internacional? Podría haber, casi seguramente lo habrá, un gran cambio en el peso de Asia en relación con el mundo occidental y los demás países, incluidos los latinoamericanos, tendrán que adaptarse a este cambio en el balance mundial. Y eso tiene implicancias tanto para la organización de instituciones internacionales como para estrategias de alianza y modelos económicos e incluso doctrinas ideológicas. Entonces, la consecuencia, para mí, es que no hay que pensar que en el futuro próximo surgirá otra doctrina unificadora de América Latina. Hay que anticipar una continuación de conflictos y tendencias opuestas de cierta rivalidad ideológica, lo que puede ser peligroso y destructivo, pero también depende de cómo se maneje. Tiene la posibilidad de generar nuevas ideas, propuestas inesperadas, y de ayudar a América Latina a insertarse de otra manera, de una forma más adecuada al mundo que viene, no al mundo pasado.

Muchas de las ideas que se aplican en este tipo de pensamiento son repetición de lo pasado. Eso no ocurrirá. Los problemas internacionales estarán dominados por la gran dificultad de manejar ciertos problemas colectivos que son

inevitables, que debemos afrontar. Uno va a ser el económico; otro, probablemente más evidente y que todavía no estamos enfrentando de la manera adecuada, tiene que ver con el cambio del medio ambiente y todas sus consecuencias, tanto para la migración como para las posibilidades de un estilo de desarrollo muy intensivo en su uso de la energía como para la protección del mar, de los bosques, etcétera.

Todos estos problemas se agudizarán enormemente y los ciudadanos o los gobiernos de América Latina tal vez tendrán que cooperar de alguna manera aún imprevisible o enfrentarán las consecuencias de su falta de capacidad.

Problemas de seguridad. Hemos pasado una mañana muy interesante, sobre todo con el tema del narcotráfico, y lo más probable es que el problema no disminuya en los próximos años, sino que se agrave. Sin embargo, mirando un poco más allá y tratando de distanciarnos de las noticias diarias, imaginemos una situación en la cual, por alguna razón, el narcotráfico deja de ser un problema. Por ejemplo, que se encuentra la manera de producir cocaína sintéticamente dentro de Estados Unidos y de que ya no sea necesario recurrir al mercado internacional. Imaginémoslo entonces, porque en el 79, por ejemplo, en América Latina había enormes problemas de seguridad nacional y ciudadana y no había tanto narcotráfico. Estos problemas existieron antes y, en caso de que desaparezcan los del narcotráfico, los de seguridad no desaparecerán porque radican en sistemas de justicia deficientes, en desigualdades sociales que provocan de todas maneras otras formas de criminalidad, otras formas de inseguridad, debilidad de las instituciones que existiría de todos modos. No niego que el narcotráfico incide gravemente en ello, pero no es lo único y su desaparición no solucionaría el problema de la seguridad de los individuos y del pueblo en general. El problema de cómo manejar con eficacia y justicia el aparato de orden público es un problema para el cual muy pocos países en América

Latina tienen la solución, y tiende a agravarse y no a disminuir. Eso se vincula con la economía. Lamento no haber escuchado la ponencia que todos califican de brillante de Alejandro Foxley, así que disculpen si repito o contradigo, pero mi imagen da una idea de lo que podría pasar si subsisten los problemas económicos.

A corto plazo, los problemas que enfrentamos el año pasado no se solucionarán, e incluso es bien posible que se agraven. Alejandro Foxley habló del hecho realmente insólito de que la gran mayoría de los principales países en el mundo están desorientados. Sus ideas, sus principios de organización, su confianza en cómo enfrentar estos problemas se encuentran destruidos y no será posible que construyan un sustituto eficaz a corto plazo. Podría ser que no lo encuentren ni a mediano plazo. Creo que hay dos posibilidades y no quiero elegir entre ambas. Una es que de alguna manera, un poco como en los años 30, después de la Gran Depresión, con experimentos, con adaptaciones, con inventos, podría ser que las estructuras se normalicen y se regularicen lentamente y la economía global vuelva no a un crecimiento tan alto y tan cambiante como antes, pero por lo menos adecuado, y América Latina busque y encuentre la manera de insertarse en esa alternativa; es una posibilidad.

La otra posibilidad es que la presión de China y otros países asiáticos de robar mercado a sus competidores sea tan grande y tan estructurada que a pesar de todo continúe, en un mundo donde el crecimiento global no sea muy alto y los consumidores de los países ricos no tengan capacidad de endeudarse como antes; entonces podrían producirse conflictos bastante graves entre regiones y entre sectores para ganar las fracciones del mercado que existan.

En ese sentido, América Latina no está muy bien situada para mantener y extender su presencia en los mercados donde los chinos y los indios tienen un dinamismo tremendo. América Latina puede vender productos primarios a los países

asiáticos y así algunos sectores y países pueden competir. Pero estructuralmente, por ejemplo para los mexicanos, su gran ventaja es la proximidad a Estados Unidos; sin embargo no han podido convertir esta proximidad, esta ventaja estática en una ventaja dinámica que les permita modernizar e invertir constantemente tanto en fuerza de trabajo como en infraestructura, como en nuevas tecnologías, para mantener su posición en el mercado global.

Parece que los brasileños están teniendo un poco más de suerte, no estoy ofreciendo una conclusión catastrófica. Dije que existen tendencias tanto positivas como negativas.

Hay tanta desigualdad en América Latina que simplemente producir lo necesario para satisfacer las necesidades básicas de la población puede ser una solución regional.

En comparación con el pasado, también existe la ventaja de un cambio en el ritmo demográfico. Es decir, treinta años atrás el problema era que había crecimiento de mano de obra mal calificada y crecimiento de 3 ó 4% al año. Era imposible absorber todo eso. En el futuro, la disminución de las tasas de natalidad, el éxodo de las migraciones, etcétera, hace que haya cierto alivio, al menos en este campo. Pero ese alivio no será adecuado si no se invierte mucho más y con mucha más eficacia en aumentar la productividad y la calidad laboral, y eso también requiere un esfuerzo tremendo en el campo de la infraestructura. Y, francamente, en algunas zonas eso es posible; sin embargo, los chilenos han demostrado que no es imposible realizarlo en América Latina. Pero los chilenos son marginales en términos del continente en su totalidad; habría que ver si los mexicanos, los argentinos, los venezolanos, los colombianos también están haciendo algo en ese sentido.

Vemos un cuadro muy heterogéneo en un contexto global peligroso e inestable. Finalmente, mi especialidad no es ni relaciones internacionales ni seguridad ni economía, sino la demo-

cratización. Y quiero terminar con unas palabras sobre el tema.

Por un lado, antes, en los años 90, había una imagen bastante sencilla de lo que era la democratización. Tenía que ver sólo con mecanismos políticos y no eran tan importantes las políticas públicas producidas sino simplemente un mecanismo de las élites. Y tenía que ver con algunas reglas de élites desde instituciones políticas que desde mucho tiempo atrás habían existido en América Latina, pero que no habían estado funcionando bien. Es verdad que ahora en la gran mayoría de los países de América Latina estas deficiencias persisten, pero han disminuido a nivel institucional.

El problema es más bien la relación entre la clase política de estos países, el electorado y la sociedad. Y sólo en parte un problema que tiene que ver con el funcionamiento de las instituciones. Soy consciente de que República Dominicana acaba de renovar su constitución mediante un minucioso mecanismo de consulta, y puede ser que en este caso se haya logrado una revisión que funcionará y que logrará consensuar a la sociedad. Es evidente que en muchos países de América Latina no ha pasado lo mismo con los cambios institucionales y constitucionales, sino que se ha privilegiado más bien la victoria de un sector y la exclusión o la desventaja institucional de otros. A veces los cambios constitucionales han parecido impuestos o han parecido experimentos poco serios. Entonces las instituciones, tal vez a pesar de todas las dificultades, irán modificando, experimentando, construyendo y logrando lo que ya llamamos *State crafting*. *State crafting* es lo que falta, no solucionar el problema de una vez con una pluma sino aprender cómo hacer funcionar las varias instituciones del Estado de manera menos disfuncional y más coordinada, más eficaz, más capaz de solucionar problemas colectivos.

En algunos países se ha avanzado. Yo creo que los brasileños, por ejemplo, han hecho varias cosas importantes en el campo de *State crafting*.

Pero incluso en Brasil su continuidad no es segura, como no es seguro que el pueblo brasileño haya aprendido a apreciar tanto estas instituciones que los defenderán, en principio, ante cualquier desafío. Es un proceso todavía en marcha, incompleto, incluso en países donde avanza bien. En muchos países hay cambios. Se puede simpatizar con la idea moral detrás de los cambios, pero se puede estar muy preocupado con las consecuencias prácticas. Y eso tiene que ver, por supuesto, con el tema de la reelección excesiva, lo que admite una forma de elección democrática que no obliga a los gobernantes a rendir cuentas y no permite a los opositores formar sus propias decisiones y ofrecer una alternancia eficaz.

Ésas son las tendencias negativas en el campo de las instituciones democráticas y tiene que ver con una solución más o menos intermedia que todavía hay que buscar, y que se relaciona con el sistema de partidos.

Una posibilidad son partidos tan fuertemente estructurados que no tengan por qué responder a las presiones de la población. Partidocracia: ésa es una posibilidad, y un peligro. Porque hemos visto lo que pasa con la partidocracia. Los partidos políticos intercambian sus beneficios con el electorado, y el pueblo siente que simplemente sirven sus intereses personales y que no responden a las necesidades de la sociedad. Y por ello surgen presiones desde la base para cambiar todo, surgen presiones que podríamos llamar po-

pulistas, antipartidistas o de insatisfacción con el funcionamiento del sistema partidista.

Para evitar los peligros, partidos que no son responsables o ausencia de instrucción del sistema de partidos, hay que buscar la manera de presionar a los partidos para que realmente estén abiertos, respondan, acepten críticas, modifiquen propuestas erróneas, etcétera. Y todavía en muchos países de América Latina las instituciones no son tan hegemónicas, tan estables; Linz y Stepan dirían que no se encuentran tan consolidadas como para ofrecer garantías de hegemonía permanente y eficacia continua.

Hay que decir que no es solamente en América Latina donde los partidos políticos enfrentan problemas de este tipo; basta con ver en Europa el caso de Italia. No estoy diciendo, entonces, que es un problema específico de América Latina, y no estoy diciendo que no hay posibilidades de continuar el avance. Al contrario, los últimos treinta años han demostrado cambios desiguales y parcialmente reversibles, incompletos, pero también, sin embargo, avances muy importantes.

Terminaré con un vaticinio que tal vez sea una mezcla de *wishful thinking* y *thoughtful wishing*; posiblemente, estas tendencias de largo plazo puedan continuar a pesar de ciertas corrientes bastante significativas en algunos países.

Gracias.

Michael Reid

Hace dos semanas escuché en Londres a Martin Sorrell, presidente de WPP, una de las dos empresas publicitarias más grandes del mundo, decir que la próxima década va a ser una década asiática pero que en parte también será una década latinoamericana. Yo no sé si estaba buscando un contrato de publicidad para los olímpicos de Río, pero me interesa pensar si tiene razón o no. Pienso que existe esa posibilidad, pero que depende de si se puede consolidar y avanzar lo logrado en los últimos años.

Laurence Whitehead nos ha hablado muy bien, nos ha advertido correctamente sobre lo difícil que es vaticinar el futuro. Yo me concentraré en lo que está de aquí al horizonte; más allá del horizonte, 2014 a 2020, enfrentamos lo que Donald Rumsfeld, pésimo secretario de Defensa pero gran epistemólogo, llamó los *unknown unknowns*, “desconocidos desconocidos”. Me centraré, entonces, en estos próximos cinco años y sólo quiero señalar lo que pienso que serán los debates sobre política económica en los siguientes cinco años y no los de los diez años pasados.

Esto es: ¿Cómo crecer? ¿Cómo volver a crecer a ese cinco por ciento anual que vimos y que hizo tanto bien a América Latina en los últimos años, al combate contra la pobreza y a los problemas sociales, y a otra serie de problemas?

¿Cómo volver a crecer a ese ritmo en un mundo cuyo crecimiento es más lento, donde el poder económico ha cambiado en cierta medida de centro, o se ha diversificado, en un mundo económicamente multipolar? Y también, e igual o más importante: ¿cómo lograr el empleo en esas condiciones, cómo lograr el empleo frente al desafío de la transición demográfica que nos recordó ayer el presidente Samper y contra ese

trasfondo del alza en el desempleo del que nos habló Alejandro Foxley y que corre el riesgo de ser duradero, y con la necesidad de incrementar la protección del seguro de desempleo, de la recapacitación, etcétera?

Uno de los pilares de ese crecimiento seguirá siendo la exportación de materias primas. Porque América Latina tiene la posibilidad de proveer al mundo de una parte importante de sus necesidades alimenticias y energéticas e insumos industriales. Pero justo por las tendencias que Laurence señaló, en cuanto a las implicaciones del surgimiento de China e India, y su apetito de concurrir en la oferta de productos manufactureros. ¿Cómo mantendrá América Latina una economía diversificada, cómo mantendrá a un sector industrial importante y cómo mejorará su productividad y tratará de ponerse más a la vanguardia y no a la retaguardia del cambio tecnológico?

Pienso que, en ello, los dilemas que se concentran en la práctica de las políticas económicas girarán alrededor de tres o cuatro cosas. Primero, el dilema de mantener la apertura o replegarse de ella. No es solamente en México o América Central donde los industriales ven en China a un competidor feroz. También lo es en Brasil, en Sao Paulo se escucha todo el tiempo. En Brasil o en México existe la tentación de replegarse en el mercado interno, lo que significaría repetir errores del pasado. Porque la semana anterior asistí a una conferencia en Sao Paulo en la que un chino, decano de una escuela de administración de negocios de China, dijo muy bien que un empresario con quien había estado hablando sostuvo que para ser competitivo en la Mongolia interior, en la China más profunda, tenía que ser

“

¿Cómo crecer? ¿Cómo volver a crecer a ese cinco por ciento anual que vimos y que hizo tanto bien a América Latina en los últimos años, al combate contra la pobreza y a los problemas sociales, y a otra serie de problemas?”

competitivo afuera, internacionalmente, y pienso que esa respuesta se aplica también a Piauí, a Chiapas, a Tucumán, o al sitio adonde queramos colocarla.

Ahora, ¿cómo lograrlo cuando la región ya está sufriendo lo que los economistas llaman la enfermedad holandesa, en que se aprecia la tasa de cambio como consecuencia de las exportaciones de materias primas y salir al exterior se vuelve difícil para el sector manufacturero? Pienso que ahí el tema de los fondos de estabilización se mantendrá más vigente que nunca. Creo que habrá debate sobre una vuelta a la intervención cambiaria, pero pienso que la experiencia de seguir la tasa de inflación más que la tasa de cambio ha sido hasta ahora valioso. Entonces, ¿qué instrumentos no ortodoxos podrían emplearse para enfrentar el tema cambiario?

Uno de sus instrumentos podría ser la política industrial, que será una discusión esencial en los próximos cinco años en América Latina. ¿Cómo lograr los beneficios de una política industrial sin sus vicios? Porque una vuelta a la política industrial basada en subsidios y protección de la competencia simplemente no es justificable como uso del recurso fiscal en un contexto de tanta pobreza.

¿Cómo se va a realizar una política industrial inteligente? Será uno de los grandes temas. Y ter-

minaré mencionando dos temas políticos. Estoy aquí, en esta reunión, a título personal, no estoy representando a *The Economist*. Estoy aquí gracias a la gentil invitación del presidente Fernández y de IDEA Internacional; pero, puesto que escribí los últimos estudios sobre legalización de la droga en *The Economist*, no puedo dejar de decir algo, muy brevemente, al presidente Fernández.

Entiendo que no lo hemos convencido todavía, pero en otro momento hablaremos tal vez más; sí pienso que no en el Caribe, aunque en el resto de América Latina el pensamiento sobre el tema de las drogas está cambiando porque el precio de la prohibición es simplemente demasiado alto e impacta en la economía. México es el caso más claro; no está recibiendo inversión extranjera, debe esperar en parte por temas de seguridad. En los próximos cinco o seis años vamos a ver cada vez más experimentos en la política frente a la droga, despenalizaciones incrementales y experimentales.

Creo que sería muy bueno si América Latina se uniera para proponer al mundo un debate sobre la despenalización de la droga y, también, sobre la criminalización del tráfico de armas cortas, porque me parece absurdo que la droga sea ilegal que, como manifestó Joaquín Villalobos, es en sí un suicidio, y que el tráfico de armas, que implica un homicidio, sea legal.

Finalmente, estoy bastante convencido de que la próxima década será una década brasileña, y menos convencido de que vaya a ser una década latinoamericana. También pienso, sin embargo, que una de las circunstancias que podría frustrar la posibilidad de una década brasileña, es que Brasil se encuentra en una región donde la democracia, la conquista de la democracia se ve amenazada. Que esa reversión pueda producirse solamente en uno o dos países puede tener consecuencias muy graves para la región como un todo.

Muchas gracias.

Empiezo por agradecer al presidente Fernández, mi viejo amigo, y a IDEA Internacional por esta invitación. Mis congratulaciones a FUNGLODE y CIEPLAN por la organización.

Difícil tarea la que nos han puesto de hacer un resumen de clausura en tan poco tiempo. Hace una semana se celebró en la ciudad colombiana de Cartagena de Indias, un encuentro sobre Colombia de más de sesenta historiadores, de los cuales sesenta eran extranjeros. Allí hubo una especie de batalla campal entre los eurocentristas y los anticolonialistas cuando se les planteó la pregunta de qué nos había y qué no nos había dejado la independencia. Cuando las posiciones parecían más irreconciliables tomó la palabra el respetado profesor David Bushnell para decir lo siguiente: “No peleen más, la independencia nos dejó simple y sencillamente la independencia”. Y agregó en tono sabio: “Tengo 93 años, o sea que he vivido la mitad de lo que ustedes llevan viviendo en estado de independencia, así es que no se apresuren a sacar conclusiones anticipadas de qué perdimos y qué ganamos cuando falta mucho espacio para construir la República”. Señaló que deberíamos tener en cuenta, por ejemplo, que el proceso para salir de la esclavitud en América había tardado años mientras que en Europa había tomado siglos; experto en el tema, añadió que aquí en muy poco tiempo se había establecido un sistema de sufragio y de elecciones que había tardado mucho más en otras latitudes y que de la mano de ese sistema ahora podíamos decidir nuestros destinos democráticos.

La lección es clara: los latinoamericanos no estamos inmersos en una revolución de futuro como la China, ni en una revolución del pasado como la soviética, estamos en una revolución del

presente, en permanente ebullición y construcción. No hay que afanarse ni angustiarse tanto, sólo trazarse unas metas de cosas que se pueden conseguir en un mediano término, sin rompernos la cabeza.

“

La lección es clara: los latinoamericanos no estamos inmersos en una revolución de futuro como la China, ni en una revolución del pasado como la soviética, estamos en una revolución del presente, en permanente ebullición y construcción”.

Se trata de lo que podríamos llamar una agenda inmediata para América Latina que se concretaría en cuatro desafíos fundamentales: el desafío de la gobernabilidad, el de la equidad, el de la competitividad y el de la identidad. Alrededor de esas cuatro metas expondré pequeñas reflexiones tratando de dar gusto a Daniel Zovatto, que nos pide cosas concretas para salir de ese síndrome latinoamericano de actuar como cosmócratas, especializados en cuestiones generales.

Empecemos por la gobernabilidad. Existen dos avances fundamentales de América Latina en los últimos veinte años. El primero: que aprendimos a gobernar en democracia; en este periodo se han celebrado cerca de 111 elecciones en la región. De alguna forma, todos los países

“

Se trata de lo que podríamos llamar una agenda inmediata para América Latina que se concretaría en cuatro desafíos fundamentales: el desafío de la gobernabilidad, el de la equidad, el de la competitividad y el de la identidad”.

tienen ya consolidada una democracia electoral y ése es un logro significativo que no podemos desconocer; por eso es tan importante lo que señalaba el presidente Leonel Fernández sobre el tema de Honduras. El problema de Honduras, independientemente de sus connotaciones estrictamente coyunturales, tiene señalada importancia en el sentido de que nosotros no podríamos, por cuenta de situaciones de facto como la que se presentó en Honduras, aceptar volver al pasado, volver a la internacional de las espadas, a los gobiernos militares que gobernaron América Latina durante muchísimos años. Dicho de otra manera, en los términos de Revel, todavía existen tentaciones totalitarias circulando por dentro de las democracias latinoamericanas. Pero, además de consolidar su vocación democrática, nuestros países, como muy bien lo mencionó Alejandro Foxley, aprendieron a hacer desarrollo con estabilidad macroeconómica. No hay ningún presidente en la región, por muy populista o neoliberal que sea —especialmente ahora, cuando nos están dividiendo entre neoliberales vergonzantes y populistas sinvergüenzas—, que no entienda que poner a funcionar la máquina de emisión de billetes, incurrir en sobre endeudamientos externos o adquirir compromisos de gasto por encima de las posibilidades fiscales, sería un suicidio económico y político.

Por supuesto, faltan cosas por hacer. ¿Qué nos falta en el tema de gobernabilidad? Si en estos treinta años ganamos la batalla de la gobernabilidad democrática, tenemos otros treinta años para ganar la batalla de la legitimidad democrática. Esta palabra, tan atropellada, de la gobernabilidad que inicialmente planteó la famosa Comisión Trilateral para la democracia de la cual formaba parte el profesor Huntington, ha ido evolucionando hasta llegar a una idea más explícita que expresa la capacidad que tienen los gobiernos democráticos de dar órdenes y la aceptación de esas órdenes por parte de los ciudadanos, y subrayo la condición de gobiernos democráticos porque las dictaduras, aunque tengan capacidad de gobernar, no lo hacen en democracia. Ahora bien, esa “capacidad” de dar órdenes tiene que ver con el buen gobierno, con la transparencia, con la correcta rendición de cuentas. Y tiene que ver también con las condiciones generales de seguridad que analizamos esta mañana y que hacen más o menos fácil gobernar un país.

En América Latina se necesita una nueva política de seguridad hemisférica. Los problemas que está afrontando la región —la corrupción, el narcotráfico, el armamentismo— no son problemas que se puedan resolver aisladamente, por cada país. Necesitamos cooperación, inteligencia compartida, acciones conjuntas. Si tuviéramos más colaboración entre nuestros organismos judiciales y de inteligencia, como lo sabe Teodoro Petkoff, aquí presente, Colombia y Venezuela no habrían llegado a los actuales niveles de enfrentamiento prebélico. Es inevitable que en este punto haga mención a un tema que me ha separado, lamentablemente, de la política internacional del gobierno del presidente Álvaro Uribe. Me refiero al tema de las bases militares estadounidenses que se establecerán en territorio colombiano.

En primer lugar, porque la suscripción de este Acuerdo constituye, a mi juicio, una señal muy preocupante y equivocada de lo que será la política del presidente Obama hacia Améri-

ca Latina. Que el comienzo de una “nueva era” en las relaciones de Estados Unidos con América Latina esté marcado por la instalación de siete bases o enclaves militares en una región donde, con la solitaria excepción de la Base de Manta en Ecuador, nunca han existido bases extranjeras de ningún tipo, en momentos en que la región misma, a través de UNASUR, está tratando de poner en marcha una nueva política de seguridad colectiva, autónoma y no agresiva, resulta un claro contrasentido. Para Colombia la decisión terminará aislándola de la región, enfrentándola con sus vecinos, como a Venezuela, e internacionalizando un conflicto armado interno que siempre hemos tratado de manejar dentro de nuestras propias fronteras. En el futuro, mucho me temo que cualquier situación irregular en los cielos hemisféricos será atribuida a Colombia y sus aliados.

Aunque el gobierno colombiano ha afirmado que desde los nuevos enclaves militares sólo se lanzarán operaciones de lucha interna contra el narcotráfico y el terrorismo en territorio colombiano, lo cierto es que el tipo de equipos que se anuncian sirven más para operaciones de vigilancia electrónica de largo alcance; como los aviones C17, con capacidad de cargar hasta 70 toneladas, los aviones Orión P3 para espionaje y los aviones Awacs, plataformas electrónicas volantes. Con estos equipos, Estados Unidos busca estable-

“

¿Qué nos falta en el tema de gobernabilidad? Si en estos treinta años ganamos la batalla de la gobernabilidad democrática, tenemos otros treinta años para ganar la batalla de la legitimidad democrática”.

cer un corredor de aseguramiento que permita controlar toda la región del sur del hemisferio y tender un puente hacia África a través de la base de Ascensión, cercana a las costas atlánticas de Brasil, enfrente de la ciudad de Recife.

Siguiendo con el tema de la capacidad para gobernar, quiero aquí recoger lo que decía Daniel Zovatto: América Latina está atravesando por una severa crisis de su sistema representativo. Ni los partidos ni los congresos están funcionando. Tal vez porque ha llegado el momento de acercarnos al modelo parlamentarista, introduciendo en nuestro sistema político elementos propios del mismo como el catálogo de soluciones a las crisis políticas a través de la posibilidad de disolver anticipadamente los congresos, ejercer el voto de censura, implantar la figura de las negociaciones programáticas con las bancadas de gobierno y oposición.

La disposición de los ciudadanos a aceptar las órdenes que imparte el gobierno en desarrollo de esa capacidad para gobernar nos llevan al tema de la legitimidad. Nada se gana con dar órdenes suicidas si la gente no las obedece. Sólo las acatará en la medida en que estén inspiradas en un objetivo legitimante y esa legitimidad sólo la conseguiremos con una gran estrategia de inclusión que asegure la legitimidad democrática. Y esa legitimidad tiene que ver con la equidad. Y el gran problema de la equidad latinoamericana tiene mucho que ver con el tema del empleo.

En este momento la región tiene 22 millones de desempleados, se ha profundizado nuevamente la brecha entre el sector rural y urbano y en el sector informal, que es el sector residual de la economía, sobreviven más de 56% de los latinoamericanos en edad de trabajar. Para generar empleos lo primero que debemos tener es una estrategia de crecimiento de largo plazo. Que no nos dé miedo la palabra crecimiento. Nunca ha entendido por qué los sectores de izquierda latinoamericana rechazan el crecimiento como si fuera una palabra maldita. Es cierto, el Consenso

de Washington no funcionó o funcionó sólo en algunos aspectos, como decía el presidente Fernández, pero el problema del Consenso de Washington es que tenía mucho más de Washington que de consenso y por eso no resultó: ni generó crecimiento, ni alivió la desigualdad. Allí están las cifras para demostrarlo.

La tercera agenda es una agenda de competitividad para el crecimiento, competitividad para la inserción en la globalización. Cada quien tiene su definición de globalización; el otro día pregunté a un amigo por su mujer y me dijo que se “había globalizado”: se fue de la casa con el ejecutivo de una empresa transnacional. Ahora bien, la competitividad es la palabra clave de la globalización económica. Uno no es competitivo frente a sí mismo sino frente a los demás. Y para saber dónde estamos tendríamos que resolver algunos interrogantes: ¿En qué estamos en materia de tecnología? ¿En qué estamos en materia de infraestructura? ¿En qué estamos en materia de sustentabilidad? ¿En qué estamos en materia de conectividad? De las respuestas que demos a estas preguntas depende saber qué tan competitivos somos frente al mundo.

Y está, por supuesto, el tema del comercio. En este tema parecería que no jugamos en ninguna cancha grande; nos ha faltado hacer el intento de jugar en nuestra propia cancha. Lo que muestran las cifras sobre comercio mundial es que éste se encuentra creciendo mucho más “dentro” de los bloques de integración que “entre” los bloques mismos. El mayor comercio que podríamos generar está dentro de la región sudamericana, como sucede hoy en el bloque europeo. Empecemos entonces por mirar hacia nosotros mismos.

Cuando fui, como presidente de Colombia, a la Cumbre de las Américas de 1994, se había aprobado el TLCAN entre Estados Unidos, Canadá y México; entonces se lanzó la propuesta de que se hiciera un gran bloque americano de integración que uniera a todas las Américas. El bloque americano frente al bloque asiático y el

bloque europeo. Este sueño terminó convertido, con el curso de los años, en un archipiélago de tratados bilaterales de comercio con Estados Unidos. El problema de los tratados de libre comercio es precisamente que sólo se circunscriben al tema del comercio y sus materias afines. Los temas que interesan a los latinoamericanos no están en esos tratados. Por ejemplo, la corrección de las asimetrías que hoy nos dividen social y geográficamente. Los tratados de libre comercio no distinguen estas profundas disparidades hemisféricas para ofrecer distintos tratamientos. Tampoco hablan del desmonte de los subsidios agrícolas a la producción que hoy colocan a los agricultores de Estados Unidos en condiciones de ventaja frente a los latinoamericanos. No se menciona el tema del respeto a la propiedad de la biodiversidad de los países amazónicos. No hay una sola concesión a los inmigrantes. Se trata, precisamente, de temas cuya inclusión convertirían los simples acuerdos de comercio en verdaderos tratados de integración.

Todo este proceso tiene que ir acompañado de un esfuerzo en materia de identidad. Lo que necesitamos es un proyecto de región. Cuando recordamos lo que fue el proyecto de la CEPAL en los años 50, con Prebisch y su equipo, Celso Furtado, Aníbal Pinto y el mismo Fernando Henrique Cardoso, ellos imaginaron un proyecto de región basado en la superación de su dependencia y la afirmación de su autonomía productiva. De allí nació el modelo de sustitución de importaciones basado en privilegiar el sector agrícola, favorecer el desarrollo sectorial y aumentar las exportaciones. El proyecto influyó políticamente en la medida en que lo apoyaron los presidentes durante los siguientes treinta o cuarenta años. Había un proyecto de identidad, precisamente, del cual hoy carecemos.

Termino con una referencia a un texto de García Márquez. Me resisto a creer que nuestro único destino sea el de dividirnos entre chavistas y antichavistas. Hay cosas mucho más im-

portantes en juego. La efervescencia social que vive América Latina ha servido para renombrar y resignificar conceptos abandonados pero necesarios como el de justicia social, soberanía y autonomía. ¿No estaremos nosotros mismos alimentando por cuenta del síndrome antichavista o prochavista un mito sobredimensionado alrededor de una sola persona? Y traigo a colación el cuento de García Márquez de la señora que se levanta por la mañana y le dice al hijo: aquí va a pasar algo. Con esa premonición maternal entre pecho y espalda, ese señor se va y comenta con unos amigos en el billar que por ahí anda el rumor de que va a pasar algo muy grave en el pueblo en pocas horas. Uno de los billaristas, de regreso a casa, transmite su temor al carnicero, quien por supuesto lo multiplica con todos

sus clientes. A las 12 del día el pueblo está en tensión y un ave negra se posa en la plaza del pueblo. “Jamás –dice un histérico– se había posado una ave negra en el pueblo a estas horas”, y toma la determinación de abandonar el pueblo no sin antes incendiar su casa para que nadie se quede con ella. Otros comienzan a imitarlo hasta la escena final del relato donde aparece la señora de la mañana, en medio del pueblo incendiado, diciendo: yo sí dije que iba a pasar algo muy pero muy grave.

También espero, como ustedes, que en América Latina pase algo muy importante, pero que ese algo sea lo mejor para todos los latinoamericanos.

Muchas gracias.

Muchas gracias, Daniel [Zovatto]. De verdad que todos hemos quedado fascinados con esa capacidad descriptiva del presidente Samper y sobre todo con su fino sentido del humor.

Yo quisiera empezar por tomar la analogía del béisbol que hacía Abraham Lowenthal, y hacer referencia a quien consideran el filósofo del sentido común y que pertenece al béisbol, Yogi Berra, quien decía que siempre es difícil hacer pronósticos, sobre todo cuando se trata del futuro. Y eso de alguna manera contrasta también con lo que decía el gran poeta brasileño Vinicius de Moraes, que la vida es infinita hasta que se acaba. Entonces, creo que esto nos sitúa un poco en este mundo, en esta tarea que nos ha impuesto Daniel, de manera amable, de cómo visualizar el futuro a partir de las reflexiones que hemos tenido en estos dos días.

Ayer, en el inicio de este encuentro, se planteó una novedad, y ésta tiene mucho que ver con los hallazgos de la última encuesta de Latinobarómetro. Cada año veíamos siempre la reiteración de la desafección y de la desilusión de los ciudadanos de América Latina con respecto al desempeño de la democracia. Había desilusión y desencanto con los partidos políticos, con los parlamentos, con los gobiernos, con la justicia. Esta vez vemos un cambio radical, vemos que Latinobarómetro indica que, al contrario, hay una mayor valoración y un mayor aprecio de la ciudadanía con respecto de cada una de estas instituciones.

Y qué bien que ha ocurrido justamente cuando estábamos reflexionando sobre las tres décadas de la tercera ola de la democracia. Es decir, que lo que en algún momento se creyó como el fin de la luna de miel de la democracia, en el sentido de que la ruptura con un orden autoritario trajo un gran regocijo continental, pero que ese rego-

cijo se había extinguido de alguna manera como consecuencia del desencanto con el desempeño institucional, pues ahora parece que ha habido un reciclaje de la luna de miel porque lo que los ciudadanos están diciendo es que al fin y al cabo no están tan mal institucionalmente. Es decir, ya no estamos hablando de que los partidos son una especie en extinción; al revés, hay una mayor valoración de los partidos y, sobre todo importante como resultado de esa percepción del funcionamiento de las instituciones, un mayor nivel de compromiso y de participación política de los ciudadanos. De manera que creo que habría un motivo para celebrar.

Celebrar el hecho de que institucionalmente exista en estos días esa percepción. Pero naturalmente esa misma encuesta nos ha indicado que quedan tareas pendientes. El tema social sigue siendo de gran preocupación, lo mismo que el de la seguridad. Ésos son los grandes desafíos que tenemos por delante. Recuperar el crecimiento económico, un modelo de desarrollo sostenible, enfrentar los problemas del desempleo, la marginalidad, la exclusión, la desigualdad social y todo lo que representa, por supuesto, una amenaza a la seguridad ciudadana; y, también, el desafío de nuestra inserción en los mercados globales en términos competitivos. Creo que ahí está la agenda de América Latina para los próximos años.

Ahora, al ver esto creo que hay un desafío de cortísimo plazo que, sin embargo, puede tener efectos de largo plazo para toda la región. Es el tema aún no resuelto de Honduras. Y creo que la forma en que se aborde la crisis en los próximos días puede trazar la pauta del futuro de la democracia en América Latina para los próximos treinta años, y espero que efectivamente podamos reunirnos una vez más dentro de treinta

años para evaluar lo que ha ocurrido y que no nos pase como a Keynes, para quien todo análisis de largo plazo carecía de sentido porque estaríamos muertos. Espero que aquí se produzca la negación de ese precepto.

Pero bien, lo que ocurre con Honduras es que justamente dentro de un mes, el 29 de noviembre, habrá elecciones. Y cuando se escoja un nuevo presidente no se puede plantear el retorno del presidente Manuel Zelaya porque su mandato habrá culminado; culminará realmente con la entrega de mando en el mes de enero de 2010. El hecho de que aún no haya habido una solución a la crisis hondureña por la vía del diálogo político está planteando ya en algunos países el problema del reconocimiento de la legitimidad del gobierno que surja de las urnas dentro de un mes. De manera que ya no es tan sólo la interrupción del orden constitucional y el retorno de un presidente que fue legítimamente electo, sino que estaríamos planteando el problema de la legitimidad de origen del nuevo gobierno. Obviamente, si hay un cuestionamiento de esa legitimidad de origen, estamos planteando un problema de gobernabilidad democrática para ese gobierno.

Creo que de aquí puede surgir una propuesta de cómo contribuir a la solución del tema hondureño, y esa propuesta tiene mucho que ver con la posibilidad del diálogo político retomado ahora en otra vertiente. La solución es siempre el diálogo político. Hay una propuesta de renuncia tanto de Michelleti como del presidente Zelaya. En mi opinión, ésa es una propuesta que debemos rechazar porque coloca en el mismo plano a un gobierno de facto con un gobierno legítimo. El presidente Zelaya no tiene por qué renunciar, quien nunca debió asumir el cargo fue Michelleti. Por lo tanto, creo que esa primera vertiente no es válida. Podría plantearse la idea de celebrar elecciones y, tan pronto se celebraran, ya tener a un presidente electo: que el presidente Zelaya asumiera nuevamente sus funciones, con la tarea de gobernar hasta la entrega del mando en enero

del año próximo, con lo cual se resuelve el problema de la restitución del orden constitucional y de que un gobierno que se eligió legítimamente entregue el poder a otro que se eligiera legítimamente. Y aunque no es la solución que habríamos deseado, por lo menos el mensaje queda claro: que América Latina no tolerará bajo ninguna circunstancia un golpe de Estado.

Por lo menos, esto tendría un mensaje simbólico: que los golpes de Estado no son aceptables y que pudimos encontrar una solución mediante el diálogo político para resolver el problema de legitimidad de origen del gobierno que surja.

Me parece que en el tema de la legitimidad radica toda la base de la gobernabilidad a que hacía referencia el presidente Ernesto Samper, pero que no se relaciona única y exclusivamente con el problema de su origen, sino que también nos lleva a lo que Teodoro Petkoff planteó con mucha vehemencia, a qué le llamamos golpes desde el Estado, pero que en el fondo es un problema

“

Ésos son los grandes desafíos que tenemos por delante. Recuperar el crecimiento económico, un modelo de desarrollo sostenible, enfrentar los problemas del desempleo, la marginalidad, la exclusión, la desigualdad social y todo lo que representa, por supuesto, una amenaza a la seguridad ciudadana; y, también, el desafío de nuestra inserción en los mercados globales en términos competitivos. Creo que ahí está la agenda de América Latina para los próximos años”.

de legitimidad de desempeño. O sea, usted fue electo democráticamente, hay una legitimidad de origen, pero un problema de legitimidad de desempeño. Entonces lo que estamos viendo es que no hay respuesta institucional a los problemas de legitimidad de desempeño salvo el juicio político al presidente que haya violado la Constitución o normas fundamentales de la nación, el *impeachment* estadounidense o nuestro juicio político. Y por supuesto habría también un juicio a otros funcionarios que hubieran quebrantado las normas de la nación.

Fuera de eso, no tenemos mecanismos institucionales para abordar un desempeño no democrático. En este encuentro ha surgido la idea de establecer unas líneas maestras que permitan diseñar variables o indicadores de ese desempeño democrático y, en caso de incumplimiento, que mediante el concepto de defensa colectiva de la democracia, en una modificación o en una ampliación de la Carta Democrática de la OEA, se puedan establecer estos indicadores y en consecuencia también mecanismos de sanción asumidos por todos a esos comportamientos no democráticos. Esto implica, por supuesto, retomar la idea de la Carta Democrática como un documento todavía incompleto. Lo que hemos visto hasta ahora son dos ideas en caso de interrupción del orden democrático, y vienen de la cumbre de Santiago de Chile convertida ya en Carta Democrática en el encuentro de Lima en 2001.

La idea es la siguiente: se interrumpe el orden, hay una convocatoria de cancilleres, primer momento; el segundo momento es la declaratoria de la suspensión del Estado mismo. ¿Qué ocurre a partir de ahí? Nada, es la experiencia y es la lección que sacamos del caso de Honduras. La declaratoria de suspensión del Estado miembro por interrupción del orden constitucional no produce efectos tangibles y, por consiguiente, hay un problema de gobernabilidad global, en este caso si se quiere regional. Estamos ante la insuficiencia del derecho internacional para pro-

ducir resultados concretos.

Creo que hace falta ese tercer factor, que debe ser fruto del diálogo entre todos, para que de este foro surgiera una comisión de trabajo que vaya elaborando propuestas de cómo perfeccionar el mecanismo de la Carta Democrática de la OEA, tanto en lo que se refiere a ampliar los mecanismos existentes como lo referente al problema de la legitimidad de desempeño y establecer las medidas pertinentes.

Para los casos de Honduras y de la Carta Democrática, de este foro podrían surgir dos propuestas que serían, en mi opinión, una contribución al mejoramiento de la calidad democrática en la región.

Siguiendo con el tema institucional, quisiera compartir muy brevemente la experiencia dominicana sobre reforma constitucional. Nosotros partimos de un criterio procedimental diferente del que se ha seguido en los casos de Venezuela, Ecuador, Bolivia y el que previamente se hizo en Colombia o el que se hizo en Argentina. ¿En qué consistió esta diferencia de tipo procedimental pero que se relaciona con una visión del sistema político en el que se encuentra? Mientras en los demás casos de América Latina se planteaba la idea de una reforma constitucional teniendo como punto de partida una asamblea constituyente, en nuestro caso nos planteamos la reforma constitucional a partir de una asamblea revisora. Creo que estas dos visiones son distintas, no solamente de procedimiento sino en la valoración del sistema político.

Una asamblea constituyente implica un acto de ruptura. Implica partir de la premisa de que las instituciones preexistentes carecen de legitimidad. En nuestro caso, el de República Dominicana, no se podía hacer un acto de ruptura sino un acto de consolidación. ¿Por qué razón? Porque nuestros legisladores, senadores y diputados fueron escogidos mediante un sufragio universal libre, un sufragio universal que cumplía con las normas legales del sistema de la República. Para

nosotros no se trataba de romper con el pasado, sino consolidar lo que hemos acumulado y por eso la diferencia entre la asamblea revisora y la asamblea constituyente.

En República Dominicana lo que nos hemos planteado es cómo pasar de un modelo constitucional de tipo liberal decimonónico, a un modelo constitucional que recoge la tradición liberal pero que incorpora la dimensión social. Si se quiere, aquí está la influencia, en la definición de un Estado democrático y social de derecho, tanto de la constitución portuguesa como de la constitución española del 78. Ya no nos quedamos solamente en el Estado de derecho, como decía esta mañana Genaro Arriagada; es un Estado de derecho pero que al mismo tiempo incorpora la dimensión social. En América Latina la encontramos históricamente en la Constitución de Querétaro del 17, en México, pero se ha replanteado de nuevo con la moderna Constitución de Portugal, de Italia después de la segunda Guerra Mundial y en la Constitución española que ha servido de referente al neoconstitucionalismo iberoamericano contemporáneo.

Finalmente, el tema del libre comercio, que también se discutió aquí y que es tan relevante sobre todo para los países que estamos en el ámbito de América Central y el Caribe. República Dominicana se beneficiaba de lo que se llamó la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, que implica un sistema de libre comercio pero de carácter unilateral. Teníamos capacidad de exportación hacia el mercado estadounidense en condiciones arancelarias preferenciales, y diría que durante veinte o veinticinco años el modelo de las maquilas dominicanas pudo crecer sólo a base de este modelo. O sea, accedíamos al mercado de Estados Unidos en condiciones arancelarias privilegiadas.

Ahora bien, este modelo se agotó, y se agotó porque los estadounidenses le pusieron fin; dijeron, no queremos más libre comercio de carácter unilateral, queremos libre comercio con el sentido de reciprocidad, si ustedes pretenden acceder

a nuestro mercado tienen que abrir el suyo. Entonces, aquí se nos plantea un problema, que era lo que discutíamos con Ottón Solís.

Estamos obligados a no perder la posibilidad de acceder al mercado estadounidense en condiciones arancelarias privilegiadas, no podemos perder eso, sobre todo si los demás vecinos de la región van a seguir teniendo el acceso a ese mercado; porque si un país como República Dominicana o como Costa Rica pierde el acceso libre al más grande y poderoso mercado del mundo y lo tiene Nicaragua o lo tiene El Salvador, probablemente las inversiones irán a esos países, las perdemos nosotros y en ese sentido habrá pérdida de competitividad. O lo hacemos todos o no lo hace ninguno.

Como decía ayer don René Villarreal, el acceso al mercado estadounidense no nos garantiza nada de por sí. Lo que nos garantiza es no perder si otro lo hace. Pero el acceso por sí mismo no nos dice nada, sino que debe venir acompañado de una estrategia de competitividad. Y esa estrategia de competitividad, como bien lo ha señalado el presidente Samper, implica en primer lugar un problema de productividad, el otro gran reto que tenemos por delante.

La productividad es justamente pasar de un modelo de trabajo intensivo a un modelo de capital intensivo, que es lo que aún no hemos desarrollado en América Latina. Seguimos en una nueva generación de ensamblaje, dentro de la cadena global de valor; nuestro desafío es cómo añadir valor a esa cadena y cómo insertarnos de manera positiva en el mercado global y en cada uno de los mercados internacionales, empezando por Estados Unidos en nuestra área geográfica, lo más cercano y con quien más dependencia histórica hemos tenido. Pero con una visión estratégica de diversificación; ya lo decía el señor embajador de España, don Diego Bermejo, hemos firmado un acuerdo de asociación comercial, ahora también tendremos libre comercio con la Unión Europea. Nos estamos diversificando y negociando un

acuerdo de libre comercio con México, otro con Canadá y otro más con Corea; necesitamos diversificar el comercio pero con una inserción de carácter global que sólo nos hace competitivos si en el plano nacional pasamos, repito, de un modelo de trabajo intensivo a uno de capital intensivo con mayor tecnología, con mayor valor agregado.

El tema siguiente es el desarrollo de capital humano. En el área educativa hemos avanzado en los últimos treinta años; sin embargo, garantizar la universalización de la educación es el gran reto al que hoy nos enfrentamos, sobre todo en el ámbito de la educación superior: hacer que nuestras universidades estén a la altura de las mejores del mundo, que no sólo funcionen como centros de difusión del conocimiento sino también de producción del conocimiento y vincular estos centros educativos con el sector empresarial para así garantizar, tanto en el plano interno como en el internacional, el crecimiento sostenido y la competitividad.

Nos esperan grandes retos y grandes desafíos, el asunto es cómo llevarlos a cabo. Comentaba con Daniel Zovatto que en estos dos últimos días se ha dado un debate sumamente rico, en el que personalmente, debo confesar, he aprendido mucho, y pienso que aquí se han presentado tantas ideas importantes y conceptos y criterios de tanto valor que sería una lástima que esto quedase solamente en nuestro ámbito, que no tuviese mayor difusión ni algún poder de influencia en los mecanismos de decisión del continente.

Aquí hemos aprendido la importancia o el peso de las ideas en los mecanismos de toma de decisión, algo que en América Latina tal vez hayamos perdido porque con la desaparición de los modelos ideológicos se pasó al pragmatismo. En la actualidad construimos en el día a día y no reflexionamos sobre una visión de largo plazo. Ese aprendizaje es común en el mundo anglosajón, donde existe esa vinculación entre los *think tanks* y la política, no solamente en los centros universitarios tradicionales sino en los centros de pen-

samiento. Hoy Lowenthal decía: este libro sobre Obama donde sugeríamos políticas del futuro nace de la Brookings Institution, un semillero de *think tanks* estadounidense. Sin embargo, aquí tenemos los nuestros, aquí está CIEPLAN, aquí está CEPAL, aquí está FLACSO, y nos hemos preguntado por qué no hacer una red de centros de pensamiento e investigación latinoamericano, vinculados con centros europeos y estadounidenses; hacer de este encuentro un foro anual, que concluya con la presentación de una serie de recomendaciones y sugerencias a los gobiernos que se traduzcan en la formulación de políticas públicas a las que se les dé continuidad como un aporte para garantizar la calidad en el ejercicio democrático.

Creo que para los gobernantes sería un poco romper con la rutina; algunos de ustedes me preguntaban porqué me había quedado aquí dos días. Para mí la importancia de esto consiste en que rompo con la rutina de lo cotidiano y por consiguiente encuentro el espacio para reflexionar estrategias de largo plazo que me dan mayor insumo para enfrentar el día a día, porque de lo contrario caería en el pragmatismo y el pragmatismo es resolver la crisis diaria a la que hacía referencia el presidente Samper de su primer día de gobierno. Es combinar la perspectiva de la historia con esa visión de futuro, pero necesariamente debe matizarse con un pensamiento de calidad que se va gestando y que sirve de referencia para el diseño y la aplicación de políticas públicas.

Quisiera concluir esta exposición con el planteamiento del futuro de este foro. Podríamos llamarlo Foro internacional de Santo Domingo, y el año próximo celebraríamos el segundo, tras la creación de un grupo de trabajo que recoja lo que aquí se ha dicho. Podríamos pedir a algunos de los que han intervenido desarrollar más extensamente sus ideas, recogerlas en un trabajo que circulará y durante el año debatir especificidades o temas concretos de lo que aquí se ha discutido el día de hoy, dándole una verdadera

difusión mediática. Con eso tendríamos mayor certidumbre de cómo hacer del futuro nuestro mejor aliado para un desarrollo sostenible con calidad democrática.

Agradezco infinitamente a todos ustedes que se hayan tomado el tiempo de venir aquí, a República Dominicana, a compartir con nosotros ideas, reflexiones y experiencias para fortalecer la democracia en toda América Latina y en el mundo. Agradezco muy especialmente a IDEA Inter-

nacional, a CIEPLAN, a la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra por todo el apoyo que han brindado a este encuentro, por todo el afán, por todo el empeño que han puesto para que sea un éxito.

A todos ustedes una vez más las gracias reiteradas y los esperamos el año próximo en el segundo Foro de Santo Domingo.

Muchas gracias.

IV. Intervenciones y debates por mesa temática

Democracia, partidos políticos y Estado

Genaro Arriagada

El balance de estos treinta años demanda visualizar al Estado en una triple dimensión: 1) democracia electoral; 2) Estado de derecho o democracia constitucional, y 3) democracia social. Las tres dimensiones son indisolubles. Ha habido un notable avance en la democracia electoral. Algunos gobernantes, desde una democracia electoral, atentan contra el Estado de derecho o contra la democracia constitucional. Una democracia sin un Estado de derecho o sin una democracia constitucional –caso Nicaragua– o instituciones militares al servicio de partidos no ayudan al Estado de derecho ni a la democracia constitucional. El optimismo de la democracia electoral no garantiza el Estado de derecho o la democracia constitucional. Cuidado con que el no resultado de la democracia social descalifique a la democracia electoral y al Estado de derecho o democracia constitucional.

Teodoro Petkoff

Un fenómeno de esta década, dentro de la tercera ola democrática, es que muchos de nuestros países viraron hacia los políticos que parecían condenados a no gobernar, hacia la izquierda, buscando dar sustancia a nuestra democracia.

Todas las deudas sociales que no fueron pagadas se exigieron y, dentro del marco democrático, aquellas fuerzas ganaron elecciones, porque existía un orden democrático.

El colapso soviético modificó la Guerra Fría y a Estados Unidos no le importaba que las izquierdas tomaran el gobierno. El deterioro de los partidos tradicionales ayudó a montar estas nuevas propuestas. Gobiernos como el de Lula ayudaron a saldar parte de esa deuda social, igual que el de Tabaré en Uruguay. La variante más radical de esta fórmula de izquierda, que se define revolucionaria, tiene varias características. La variante radical conserva el interés de perpetuarse en el poder, usando golpes de Estado desde el Estado.

En el discurso de Leonel haría una matización; en Honduras hay que considerar la variante de la tentativa de dar golpes desde el Estado con el apoyo de Chávez. La Carta Democrática no contempla que haya golpes desde el Estado, desde el gobierno a otros poderes. El nuevo desafío de América Latina son gobiernos democráticamente elegidos pero con prácticas autoritarias.

Jorge Castañeda

La Carta Democrática se creó a partir de Fujimori y desde un golpe desde el Estado. Con el

caso hondureño se debe revisar la Carta Democrática y llenar las lagunas existentes. Hay intereses de diversas orientaciones que desearían llenar esas lagunas.

Carlos Malamud

Sin alternancia no hay democracia. Por eso hay que preguntarse ¿Cuál es el papel de la oposición en nuestros sistemas políticos? Hay que tener cuidado con los gobiernos populistas, algunos de los cuales plantean quedarse en el poder para siempre. Frente a ello hay que insistir en la idea que sacar del gobierno a cualquier presidente, sea quien sea, mediante los votos es legítimo. También se nos dice que la legitimidad parece estar en el presidente, ¿o está en los parlamentos?

Sobre los pueblos originarios se debe tener presente que en ninguna parte del mundo quedan pueblos originarios, no los hay en América Latina ya que los distintos “pueblos originarios” que se reclaman como tales, llegaron adonde están desplazando a anteriores pueblos originarios. La cuestión de fondo es la vigencia de los derechos individuales frente a los derechos colectivos, de ahí la importancia de seguir con atención el tema de la justicia en los pueblos indígenas.

Carlos Chamorro

La democracia electoral está en crisis en Nicaragua. En las pasadas elecciones hubo un fraude electoral en las municipales, pero la OEA no intervino. Ortega ganó en minoría por la ley electoral con un arreglo político con Alemán de manera corrupta. En Nicaragua hay una crisis de la democracia electoral y una minoría controla el poder del Estado para imponerse en el gobierno. ¿Qué pasará con el ejército y la policía en Nicaragua?

Joaquín Villalobos

¿Qué pasará con nuestras democracias en casos como el de Honduras? Partidos, ciudadanos, líderes y élites económicas son los cuatro factores en nuestras democracias. La combinación de esos cuatro factores da los diversos modelos de la democracia latinoamericana. Donde la ciudadanía tiene influencia la democracia es estable. La exclusión política de los otros por parte de gobiernos de izquierda desprestigia las elecciones, como en el caso venezolano. Una vez que no funcionan las elecciones, entonces se legitima el poder de otras maneras. En Nicaragua hay riesgos y en Venezuela también. ¿Qué ocurrirá cuando grupos populares se opongan a Chávez?

Es necesario evitar la visión religiosa de la democracia o la política, no hay predestinación. Hay un ascenso de los ciudadanos y demandarán cosas nuevas, y eso provocará crisis.

Irma Alicia Velásquez

Hay que celebrar la democracia formal y también hacer un balance de lo que ha dejado afuera. Las grandes poblaciones que no han sido tomadas en cuenta, como los pueblos indígenas, que abarcan a 40 millones de personas. La democracia no los ha tomado en cuenta, los excluye, los discrimina. Las mujeres indígenas padecen todas las exclusiones.

Hay rebeldía de los pueblos indígenas porque se les quiere sacar de sus territorios por el valor de sus recursos. Los indígenas estarán más organizados y dispuestos a defender sus territorios. Los indígenas no tienen nada que celebrar sobre la democracia. Los pueblos indígenas han vivido siempre en crisis, no tienen ciudadanía plena. Es necesario pensar en ellos con sus derechos individuales y colectivos. Cuando se les devuelve la dignidad a los pueblos subalternos se devuelve la dignidad a las sociedades.

Hay diferencias conceptuales. Pero está claro que son pueblos marginados, los pueblos que se quieren llamar originarios están en su derecho, los aborígenes son marginados. Es exclusión, más allá de los conceptos.

Fernando Rospigliosi

Parece que volvemos a etapas anteriores. Trujillo siempre hacía elecciones, no eran peores que las de Chávez hoy. América Latina se democratizó en 1989 por presión de Estados Unidos desde Carter. Ya no le interesaban los golpes de Estado.

Desde 1978 los golpistas nunca han encontrado estabilidad. El último fue en 1982 en Bolivia. América Latina sigue siendo la misma, por eso vuelven las reformas constitucionales, las reelecciones. El caso Fujimori en Perú es un buen ejemplo de reelección desde el poder. La democracia está en cuestión en ese modelo.

Rodolfo Cerdas

Esta reunión tiene la virtud de la confluencia de profesionales del estudio de la política con practicantes de la política misma, en un nivel que va más allá de las autopsias para pensar en políticas preventivas. Se creía que con elecciones libres la democracia estaba consolidada. Estas elecciones contenían elementos de la democracia liberal, pero se fundamentaban sobre importantes exclusiones que quitan calidad y significación a dichas elecciones y a la democracia. No puede avanzar la democracia con exclusiones étnicas, económicas, sociales, entre otras. No hay ciudadanía efectiva para millones de latinoamericanos en estas democracias. No hay instituciones sólidas y consolidadas capaces de actuar sin importar

quién ocupa el gobierno. Hay supervivencia de la política autoritaria en los diversos estamentos de la sociedad, que no deja crecer la cultura democrática. También prevaleció el “pragmatismo”, el Consenso de Washington concentró riqueza en pocos y extendió la pobreza. Los sectores excluidos se han enfrentado a los partidos corrompidos y sin porosidad social. Los empresarios han creído que gobernar era algo que podían hacer, generando un “empresariarismo político”. Hoy los problemas de la democracia existen por el presidencialismo, tanto en la izquierda y la derecha, que concentra el poder y niega la democracia.

Francisco Rojas Aravena

En el futuro próximo tendremos problemas de democracia. La crisis económica global y sus impactos sociales durarán más que los periodos de gobierno. Los gobiernos tendrán que manejar la crisis, con mayor pobreza y más ingobernabilidad. No hay una Carta Democrática capaz de enfrentarse a ese problema; el caso de Honduras lo demuestra. Si la justicia no es igual para todos, habrá mayor exclusión y la violencia se incrementará; no hay un pensamiento común latinoamericano que permita enfrentarlo como bloque.

Alfonso Ferrufino

Las encuestas dicen que Evo Morales se reelegirá con más de 60% con un voto limpio. Tiene un discurso del cambio y de la revolución democrática y cultural. Esto revela la crisis de la democracia en Bolivia. Desde Bolivia se puede entender mejor Ecuador o Guatemala. En Bolivia el concepto de democracia es indisoluble del concepto de cambio. La pregunta a hacer es ¿cuál democracia?

El nuevo sujeto político, caracterizado por su

compasión étnica, es urbano y popular con un grupo de clase media apoyándolo. No hay lenguaje común en cuanto a la democracia. Emerge un nuevo sujeto político y nuevas formas de representación. La crisis de los partidos políticos es terminal; no existirán partidos semejantes en muchos años. Se produce la emergencia de multitudes, que no debe descalificarse como populismo. Hay desplazamientos de élites por estos nuevos actores políticos y hay que estar abiertos a cambios conceptuales sobre el significado de democracia. En Bolivia se habla ya de un Estado plurinacional.

Claudia Palacios

¿Qué mecanismos hay para los golpes desde el Estado? ¿Qué viene después del descontento social? Existe una tendencia a hacer y recrear nuevas constituciones para generar la reelección. ¿Se soluciona el tema de la reelección haciéndola constitucional? ¿Qué hubiese hecho la comunidad internacional si a Zelaya lo hubiesen juzgado en Honduras?

María Paula Romo

(Indicó ser legisladora del partido de gobierno del Ecuador). Hace unos años organizaron un evento de 25 años de democracia con la gente de esa edad. Su crítica fue que para casi todos los cargos, las papeletas de votación eran iguales a las del 1978, como también sus discursos. En Ecuador todo cambió en cinco años; ya no se aplica esa crítica. Todos esos discursos cayeron, pero no hay con qué reemplazarlos. El riesgo es no construir lo que reemplazará el sistema anterior. La amenaza de la reelección no es Chávez sino Uribe, las formas políticas de Chávez son semejantes a las de Uribe.

Ernesto Samper

Hay crisis del sistema presidencialista latinoamericano, con Chávez o con Uribe; ellos son ejemplos del sistema presidencialista.

Debemos buscar un sistema semiparlamentario como el de la V República, que devuelva a los partidos mayor autonomía, evitando el clientelismo. La crisis de los partidos es la crisis de la política, que hoy se está haciendo por los medios de comunicación, las ONG, las sociedades civiles, los jueces. La política se hace contra los políticos, hay políticas sin políticos, antipolítica. Todo el mundo quiere hacer política sin responsabilidad política, que es en lo que consiste la acción de los partidos.

Sebastián Acha

En Paraguay el sistema goza de buena salud, pero los partidos tienen problemas. Paraguay fue el último en integrarse a la democracia. Nuestro problema no son los resultados, sino las expectativas. Los reclamos que se hacen son legítimos y las expectativas del gobierno paraguayo son muchas. En orden de preferencias de las últimas elecciones, un cura, una maestra y un militar, ningún político. ¿Cómo hacer cultura democrática en un Estado con una presión tributaria de 9%? El único momento de distribución de la renta se realiza en las campañas electorales.

Abraham Lowenthal

En República Dominicana ha habido grandes cambios en estas dos décadas, más fortaleza en las instituciones políticas. La contribución de Huntington a la visualización de la democracia indica que lo importante es el grado de gobierno con la existencia de instituciones autónomas y

eficientes con varios factores: elecciones limpias, Estado de derecho y el fortalecimiento de instituciones políticas. Huntington atacó a la teoría de la modernización y a la época de la Alianza para el Progreso en el sentido de que suponían que democracia, progreso económico y educación iban juntos. Hay que reaprender eso, que todos esos factores no operan en igualdad; los más democráticos no necesariamente serán los más prósperos.

Jennifer McCoy

En el Centro Carter hay un grupo que revisa la Carta Democrática y se está promoviendo una guía sobre el tema. La asamblea rechazó la propuesta y se piensa presentar de nuevo en el próximo año.

Michael Reid

No se ha hablado mucho de los problemas del siglo XXI; se ha hablado de los casos del siglo XIX, pero hay problemas nuevos vinculados con la transición generacional: se mantienen los dirigentes por muchos años, no hay cambios generacionales.

En la medida en que se genera un Estado de bienestar el clientelismo se reduce. Hay temas de la política que hay que politizar, así como reducir el costo de la democracia, derrumbar los monopolios absurdos de ingreso a la participación.

Democracia, crecimiento y cohesión social

Hugo Beteta

En 2008 hubo una crisis alimenticia y también energética muy severa, luego huracanes y desastres ambientales. Además, la muy profunda crisis estadounidense, cuyos estimados de recuperación señalan que, tal vez, en 2014 se recuperen los niveles de demanda de productos que ese país tenía para la región en el momento de la crisis. La CEPAL señala que los indicadores sociales toman el doble del tiempo de recuperación que los indicadores económicos. América Latina es una región que depende fundamentalmente de remesas y ellas son una falla al atender el tema demográfico: en México 1.3 millones de jóvenes no entran anualmente en el mercado de trabajo y, en los mejores años, México ha logrado absorber a unos 800,000; por lo tanto, ingresa un número importante a la informalidad, emigración o actividades ilícitas. Por supuesto, Chile ha sido un referente obligado para la cuestión del desarrollo y actualmente lo es Brasil, además los indicadores también muestran una divergencia con los otros países latinoamericanos.

La pregunta es si una visión optimista de las economías latinoamericanas puede generalizarse a todos los países de la región. Desde el punto de vista centroamericano se puede tener una visión optimista, como en el Cono Sur.

Por otra parte, si no ha habido una política industrial, una política de apoyo productivo explícito, la renuncia tributaria ha sido, en sentido

fiscal, la herramienta por excelencia; es implícita y poco discutida, pero cuantiosa en la mayoría de nuestras economías. Las renuncias fiscales han sido muy grandes y en este momento de crisis fiscal ha sido un tema discutido en México y, obviamente, también en Guatemala. Son cuantiosos los recursos que se han usado para incentivar la producción; sin embargo, nos está llegando el momento de discutir políticas más activas y también menos opacas para incentivar la actividad económica.

Ottón Solís

En América del Sur existe gran optimismo en los aspectos económicos después de treinta años de democracia. La desigualdad se ha incrementado a pesar de esos cinco años (2002-2007) en que América Latina creció rápido, pero no por la batalla de la competitividad o por las tareas de educación e innovación sostenidas por Alejandro Foxley, sino por el auge de las exportaciones de las materias primas por las razones externas antes comentadas, pero no por la competitividad (inversión extranjera y crédito barato).

Se verifica un bajo crecimiento, un aumento de la desigualdad y una baja inversión, pero circula la ficción de que con la inversión extranjera nos vamos a desarrollar. En estos treinta años se produjo una reducción del populismo económico. Partidos que antes eran populistas ahora ya

no juegan con las variables macroeconómicas y se acogen a una disciplina.

La desigualdad ha aumentado: hay tres grupos de países. El grupo que adopta el simplismo del Consenso de Washington o TLC; el grupo que opera en base a una materia prima no renovable y se cataloga como un modelo de desarrollo, y un tercer grupo (Uruguay, Chile, por ejemplo) que hicieron las cosas más balanceadas. Los dos primeros son simplistas. El primer grupo de países ve al TLC como la forma de insertarse al mercado internacional y el otro simplismo descansa en la inversión extranjera.

¿Qué ha aportado más democracia, el populismo, por una parte, o el Consenso de Washington y el TLC, por la otra? Ninguno (el ajuste estructural es una copia), y el TLC es homogéneo.

Las ayudas condicionadas fueron focalizadas a los más pobres para que la gente esté tranquila en la escuela, abandonando el modelo universal de servicios. Hay que hacer las cosas que hicieron los países desarrollados: invertir en educación, en innovación. Fue fácil hacerlo en democracia; Taiwán y Singapur lo hicieron en dictadura. Los resultados en educación o innovación son posteriores a los cuatro años, más allá del ciclo electoral. Así que con este reeleccionismo electoral se hace difícil a los gobernantes invertir en intangibles.

En lugar de hacer eficiente al Estado, el facilismo gubernamental recurre a la inversión extranjera. Los salarios bajos, desigualdad, menos impuestos, están asociados con el modelo de la inversión extranjera, tal como en las zonas francas. Así las corporaciones más importantes del mundo obtienen exoneraciones y facilidades. La desigualdad es un imperativo de ese modelo ya que hay que tener cargas tributarias bajas para atraer los capitales extranjeros mientras no accedamos a la verdadera productividad, al “emprendurismo” y al desarrollo empresario local. Es necesario realizar las tareas de la competitividad para hacer el salto, promover al empresario na-

cional. También se requiere una ética diferente en la clase política, que se trabaje a largo plazo y más.

Jennifer McCoy

Ottón Solís destacó la trampa de atraer inversiones extranjeras con salarios bajos y bajos impuestos; quiero hacer notar otra trampa: el tema tributario y sus efectos, señalado por Foxley.

La amenaza mayor y también la oportunidad mayor para la democracia es la demanda para la integración política y social de los pobres y marginados. Las demandas están produciendo conflictos sociales y subyacen, por ejemplo, en la crisis de Honduras. Si esto no se reconoce, las élites no van a optar por responder a estas demandas y se toma la ruta de la polarización y el conflicto. Las demandas actuales para una ciudadanía más expandida requieren una distribución de recursos económicos y de poder, pero éstas han terminado en violencia cuando las élites se resisten. Estamos viendo las demandas de los pobres no organizados a diferencia de antes, que eran las de los trabajadores organizados. No es una coincidencia que los países que han sufrido un mayor deterioro de sus ingresos son también aquéllos que han elegido líderes que están promoviendo los cambios más radicales, tales como Paraguay, Argentina, Ecuador, Bolivia y Venezuela. La inclusión mayor requiere un nuevo contrato democrático que incluye un nuevo pacto social y fiscal.

Para que el Estado financie la agenda social y se pueda quebrar el círculo de la desigualdad, no sólo se necesitan más recursos tributarios en función de una base más amplia, también se necesita una estructura de impuestos más progresiva. Se necesita lo que Foxley notó: que haya mayor impacto fiscal.

Carlos Malamud

La disciplina macroeconómica es uno de los mitos más fecundos de la actual situación regional. Ésta es importante, pero con ella no basta. Hay que ver también lo que pasa en la microeconomía. Allí es donde están las trampas que permiten financiar el clientelismo. En Argentina se limita el aprovechamiento de los precios de las materias primas, luego que el matrimonio Kirchner ha dificultado las posibilidades al sector exportador. El país tendrá dificultades para salir de la recesión con más impulso, no por falta de equilibrios macroeconómicos, sino por lo que se está haciendo en el nivel micro.

No es posible hablar de una única América Latina ya que, aunque se pueda hablar de cifras generales como ha hecho Foxley, nos encontramos en América Latina con variaciones muy importantes, con una diversidad. No son iguales Brasil y Chile que Bolivia y Ecuador, ni ahora ni en los próximos años.

Irma Alicia Velásquez

Formulo varios interrogantes: ¿Cómo enfrentar la corrupción del sistema? ¿Cómo negociar los nuevos pactos fiscales que son tan necesarios? Guatemala es el país de menos impuestos directos. ¿Dónde quedan los derechos humanos en la carrera de la competencia? ¿Cómo los jóvenes del primer mundo vendrán a América Latina y aprenderán sobre los mercados internos? ¿Tienen un rol? ¿Cómo hacer para fortalecerlos? ¿Dónde se aprovechan los modelos de otros pueblos? Las medidas sociales son clientelistas si no van acompañadas de medidas estructurales ¿Cómo hacerlas? ¿Cómo tratar la cuestión de la maquila? Los que se van dejan más miseria. Estoy en desacuerdo con que no se trabaja mucho.

René Villarreal

El nuevo nombre del juego es “hipercompetencia global”, en una economía abierta en el mercado internacional, lo cual incluye a los locales. En 2004, se aliaron en México los dos supermercados más importantes para enfrentar a Walmart. En el modelo de sustitución de importaciones se podía invertir y crecer sin ser competitivo, pero en una economía abierta y competitiva no se puede crecer de esa manera. En México existe la paradoja de que luego de una serie de acuerdos de libre comercio es el país más abierto y el menos competitivo, ya que confundió el boleto de entrada al TLCAN con la estrategia del juego. TLCAN no es la estrategia de desarrollo para jugar en esa hipercompetencia.

¿Qué podemos aprender de otros países? Los asiáticos no tienen una visión de pasado sino de desarrollo, de futuro, con una obsesión: el crecimiento y el empleo. Pero México tiene una obsesión por la estabilización y también un estancamiento con inflación y el crecimiento más bajo de América Latina, se encuentra atrapado con el modelo macroestabilizador. En China se enfoca el desarrollo con pragmatismo.

Podemos ver el subdesarrollo mental cuando se importan modelos. ¿Cómo crear tu propio modelo? Es necesario el cambio de modelo del subdesarrollo mental.

Corea tenía maquilas y logró la estrategia de crecimiento mediante una subida en la escala del valor. Además apostó al desarrollo con un empresariado local. República Dominicana tiene zonas con más de 50 parques industriales de los cuales 35 son del empresariado nacional en zona franca, mientras que en México no hay empresariado nacional a pesar de que importamos 100 millones de dólares. Debemos cambiar nuestro modelo de inserción global con una estrategia propia de desarrollo y competitividad.

Teodoro Petkoff

Existe el falso dilema entre democracia o Estado; sin embargo, precisamente para la política macroeconómica, el Estado es indispensable.

La crisis financiera reciente ha permitido el regreso triunfal del Estado; sin embargo, no se debe limitar como en Venezuela a redistribuir el ingreso petrolero privado. El retorno del Estado debe entenderse de modo que sea capaz de promover el crecimiento y entender el rol del sector privado. Ni aun en la perspectiva de izquierda el Estado puede tener él sólo la carga del crecimiento económico e incluso de la redistribución, es decir, la creencia de que se debe nacionalizar todo y con un hostigamiento al sector privado.

El punto es compatibilizar los derechos económicos con los derechos sociales, la seguridad social, la inversión en educación y, además, la red de protección social. Pondría en cuestión la divisa socialdemócrata: “Tanto mercado como sea necesario, tanto Estado como sea posible”. Ahora bien, el problema es ¿cómo, con políticas endógenas, podemos mejorar la inserción en la economía mundial, manteniendo todo los derechos civiles y redes de protección social? ¿Cómo insertarnos convenientemente en el mercado mundial y cómo atraer la inversión extranjera? Por ejemplo, negociar de manera conveniente para el país y no solamente comprar el producto sino la tecnología. La cuestión no es cómo el Estado es capaz de atraer inversión extranjera sino que la misma sea conveniente.

Puesto que las finanzas se han globalizado debemos preocuparnos de cómo protegernos de los capitales golondrina. Crecer con equidad supone acuerdos nacionales en nuestros países. La política de crecer con equidad (por ejemplo, subir la carga tributaria para ser equitativos) se puede hacer mediante un convenio nacional sobre el modelo de desarrollo y un diálogo permanente con las élites para obtener grandes objetivos nacionales.

Maximiliano Puig

En América Latina ha acontecido el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, pero la desigualdad se ha profundizado. Chile, República Dominicana y Brasil acusan crecimiento, reducción de la pobreza y profundización de la desigualdad. El Informe del PNUD arrojó que para un periodo de cincuenta años, el mayor crecimiento promedio constante para la región fue el de República Dominicana con 5.5%. Sin embargo, al cabo de esos cincuenta años, ésta ocupa una posición rezagada en el desempeño de los indicadores sociales.

Para 2000, la tasa de desempleo ampliado era de 13%, y a raíz de la crisis financiera pasó a 19%. Con la gestión del presidente Leonel Fernández se redujo a 14.3% para 2008, pero en la última encuesta ya estamos en 14.9%. De acuerdo con los estimados de la CEPAL y la OIT, a raíz de la crisis se van a perder en América Latina en promedio tres puntos en la tasa de empleo ampliado. También se resaltó aquí que recuperar los niveles de empleo toma el doble de tiempo que recuperar los niveles de la actividad económica y que, para recuperar los niveles de empleo a raíz de la crisis, se van a necesitar alrededor de cinco años, o sea que cada punto que perdamos va a ser muy costoso recuperar.

En el caso de República Dominicana, cada año entran al mercado de trabajo alrededor de 100,000 jóvenes. Se estima que para insertar a esos jóvenes necesitamos un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de 3.5 a 4% anual, lo que es un porcentaje muy elevado. Ahora bien, los sectores de la economía que más generan empleos han venido decreciendo su participación en el PIB. Son los sectores que menos empleos generan, en términos porcentuales, los que están sustentando el crecimiento de la economía. Por consiguiente, por más esfuerzo que hagamos hay un problema estructural, un problema de fondo.

Sobre todo si agregamos un elemento, que no es secundario, y es que desde el punto de vista económico, República Dominicana puede tipificarse como una economía de oferta ilimitada de mano de obra por la inmigración que recibimos de fuerza de trabajo del vecino país de Haití, y es un elemento adicional de peso.

Acercas de la productividad de los salarios, nos damos cuenta de que el actual salario real es el mismo de hace quince años, y los estudios muestran que la productividad es creciente. O sea que la ganancia de las empresas está en aumento, mientras los trabajadores se están empobreciendo. Obviamente hay un problema estructural muy serio. Éste no es un problema de República Dominicana, aunque lo tome como ejemplo, eso quiere decir que tenemos un modelo de crecimiento económico inequitativo.

En estos treinta años hemos alcanzado muchísimos logros en términos del desarrollo democrático de la región; desde el punto de vista de la equidad, si bien hay luces, tenemos déficit. Hay que cambiar el modelo, pero ¿cómo se cambia el modelo para producir modificaciones importantes desde el punto de vista de la creación del empleo y del mejoramiento de los ingresos de las personas? Brasil tiene una política muy importante en evaluación de salarios y cuenta con su mercado interno para crecer. Pero obviamente, frente a la crisis, la gran respuesta, que es la que se ha planteado a nivel del pacto mundial por el empleo, es que necesitamos empresas sostenibles y más protección social. En definitiva, la mejor protección social es el empleo, porque cuantas más personas empleadas mejoren sus ingresos, menos necesitaremos destinar parte de la riqueza generada por esa fracción de la población para atender a los que no trabajan.

Éste es el tema crucial: cómo pueden operar nuestras sociedades para producir cambios o transformaciones importantes en la estructura productiva.

María Leissner

Hay una relación entre impuestos y democracia, no en la manera como lo hemos discutido hasta ahora en cuanto a tener recursos para invertir en educación primaria y todo lo demás. Tiene que ver con contribuyentes y ciudadanos. En Suecia, mi país, tenemos una cantidad tributaria, que con mucho esfuerzo hemos bajado de 50% hasta un poco más de 40%. Tenemos un debate un poco diferente al presente. En Irak, los ingresos del petróleo cubren hasta 90% del presupuesto nacional, de modo que el gobierno no tiene ninguna relación con los contribuyentes. No importa lo que haga el gobierno en una economía petrolera, porque no necesita el consenso de los ciudadanos para recabar fondos. Posiblemente hay, desde el punto de vista del contribuyente, alguna similitud con países en América Latina, donde no se acepta pagar impuestos. El Estado y el gobierno no necesitan a los contribuyentes, no hay un contrato social entre los contribuyentes y el gobierno, por lo cual los ciudadanos y contribuyentes no pueden exigir resultados.

En una democracia como la sueca existen los contribuyentes enojados, porque ellos no son objetos, no existe una relación patrón-cliente entre el Estado y sus ciudadanos, sino una relación de propietario, porque los ciudadanos son propietarios del Estado en tanto pagan su dinero. Si están en sus países continúan discutiendo cómo se puede aumentar la carga tributaria, es lo más válido, no es únicamente porque se puede invertir más, sino porque se puede profundizar la democracia.

Joaquín Villalobos

En términos pragmáticos, respecto al carácter político del papel del Estado en la construcción del empresariado —señalado por Ottón Solís—

algunos de los gobiernos de izquierda lo han hecho, y también promueven el papel del Estado en reinventar la estructura productiva de cara al problema de la competitividad.

Por un lado tenemos gobiernos que asustan a los empresarios y que los consideran no indispensables, que es lo que está haciendo Chávez en Venezuela, quien estima que puede sustituirlos por completo. Y hay otra parte de las izquierdas que piensan de otra manera simplista y consideran que hay que dejar a los empresarios que hagan lo que quieran. Las consecuencias están a la vista en El Salvador, ya que crearon una economía basada en la exportación de personas, de manera consciente, vendieron todo, vendieron los bancos, las marcas nacionales, desmontaron la estructura productiva. O sea, los gobiernos más nacionalistas son los gobiernos que más desnacionalizaron al país. Y como vendieron todo no hay forma de poder arrancar una economía productiva. El Salvador es una economía de renta basada en las remesas. En El Salvador desmantelaron el Ministerio de Planificación Económica y crearon una fundación privada, y ahí se fueron a hacer sus negocios, y su negocio fue apropiarse de la renta que provenía de las remesas. En alguna medida, esto ha provocado al país un problema de viabilidad. Es importante salirse del discurso que los confronta, les demanda, que sean empresarios de verdad. Es muy importante la idea de que el Estado asuma la construcción del empresariado, la reinención de la estructura productiva.

Michael Reid

Hay muchos estudios que demuestran que, a partir de 2001, se redujo la desigualdad medida por el índice de Gini en una mayoría de países de la región, por lo menos una docena, incluyendo los más grandes, y otros como Costa Rica y Uruguay, dos países relativamente igualitarios. Pero, por otro lado, en República Dominicana

se incrementó la desigualdad. Me parece interesante que en los últimos tiempos los sectores de la economía que más crecieron hayan sido los sectores que menos empleos directos generan, porque sospecho que eso va a ser un cuadro en la región en los próximos años, ya que uno de los desafíos es su intensificación. Entonces la inversión nacional versus inversión extranjera es un dilema en el fondo falso, porque si creas las condiciones para la inversión extranjera van a ser las condiciones en que la inversión nacional debe florecer.

El asunto es qué hacer frente a ese cambio en el panorama mundial. Es importante recordar que las exportaciones de materias primas sirven para tres cosas importantes: generar divisas, impuestos y cierta cantidad de trabajos, a veces no mucha. Será muy importante aprovechar esas ventajas de la exportación para la diversificación económica. Para terminar debo decir que me parece que Estados Unidos dejará de consumir tanto durante un buen tiempo, mientras paga las deudas, lo cual tiene muchas implicaciones para México y América Central.

Comparto plenamente lo que se dijo con relación al TLC y un crecimiento bajo en México. Hay que imaginar cómo hubiera sido el crecimiento sin TLC, pienso que hubiese sido aún menor, pero si México no enfrenta esos bloqueos estructurales, monopolios, etcétera, que han impedido el crecimiento, enfrentará serios problemas de viabilidad socioeconómica.

Martín Torrijos

[El Ex presidente Torrijos realizó un recuento pormenorizado de las inversiones en políticas sociales, infraestructura, y de los avances en la cobertura de la seguridad social y las reformas institucionales en Panamá.]

A pesar de las buenas noticias en cuanto a la recuperación de la crisis, para recuperar los niveles

de empleos previos a la crisis estamos obligados a hacer otro esfuerzo para zanjar las diferencias en nuestras sociedades, los desbalances que existen entre el Estado y el mercado, entre la economía y el medio ambiente, los problemas de cambios climáticos y la producción de alimentos. Y esto en un momento donde se requerirá mayor inversión por parte del Estado para brindar más servicios sociales y evitar que se deteriore la calidad de vida en la atención médica, la educación de las personas en riesgo de perder su empleo. Se deben buscar mecanismos que ayuden a mejorar los ingresos que decaen en nuestras sociedades, que han disminuido nuestra capacidad de exportación, que han bajado los precios de nuestras exportaciones y que, para muchos países, ha significado una reducción importante de las remesas, que constituyen una parte importante de su Producto Interno Bruto.

Ramonina Brea

Foxley ha señalado con mucha certeza que el problema de empleo será central para todos los gobiernos, pero anteriormente ya teníamos problemas como la precarización laboral, problemas de flexibilidad laboral y también de escasez de oferta laboral, con desempleo abierto. Además, países como El Salvador, México y República Dominicana se orientan a la exportación de mano de obra, a lo que se sobrepone la crisis económica mundial.

Repensar el sistema económico en condiciones de globalización para que posibilite un crecimiento, una equidad, cambios estructurales que posibiliten el empleo decente, una cohesión, ese punto es importante porque quizás de éste puedan salir luces. No solamente es el caso del desempleo, sino que también en muchos casos ha aumentado el empleo informal, uno de los más altos entre las zonas urbanas, que implica una serie de conflictos como la desagregación

familiar, a la que se ha llamado muy eufemísticamente migración laboral, se ha hablado de familias transnacionales. Pero realmente lo que subsiste debajo de esas familias transnacionales son serios problemas en la educación de los hijos que quedan expuestos a la droga, la inasistencia y la repetición escolar. Hay sectores en el país que empiezan claramente a desentenderse de la calidad del trabajo porque esperan la entrada de recursos desde el exterior.

Todos estos factores cuestionan la cohesión social en muchos de nuestros países, porque las personas se integran a una sociedad a través de las redes laborales, de una posición en la sociedad con una identidad y con un trabajo o fuente de ingresos propia. Cuando se logra, por ejemplo en los países mencionados, a través de la integración con el exterior, en la espera del moderno “situado” o remesas, las expectativas de las personas se dirigen hacia el exterior del país. Toma cuerpo el problema del tráfico de drogas con ese desentendimiento, es decir que hay una serie de elementos ligados al empleo que la crisis ha acelerado, elementos ligados a formas de globalización y de inserción en nuestras economías. Todo lo cual introduce un panorama de serios problemas de cohesión social que redundan en la seguridad ciudadana y en problemas como los que vamos a ver más adelante de tráfico de drogas.

Julio Cobos

Como bien se decía, las democracias incipientes de América Latina estaban agobiadas por la inflación, la deuda externa, el déficit fiscal, entonces éstos eran los problemas de la economía que poníamos como eje. Ahora ponemos el acento en una economía con crecimiento, con desarrollo, sabiendo que se puede crecer a una tasa pero que no hay linealidad de esa tasa con la pobreza o con el desempleo.

Para impulsar la economía debemos llegar a

una asociación entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado, como bien lo planteaba Foxley, la infraestructura y la energía.

Es hora de que pensemos en esas grandes inversiones que está necesitando América Latina: perforar la cordillera, reformular nuestros puertos, que el ferrocarril vuelva a ocupar un rol protagónico en el sector de transporte, pero también eliminar las barreras administrativas, que son muchas. Hay barreras que no las pueden romper ni los propios presidentes, por eso se requieren grandes acuerdos para ver cómo nos integramos administrativamente, sanitariamente, económicamente, socialmente y culturalmente. Nuestro país está necesitando crédito, nuestras economías han crecido por la capacidad ociosa que tenían las empresas. Es imposible atraer inversiones si no hay confianza ni previsibilidad.

Los temas de la distribución de la riqueza, de los ingresos, de la pobreza, de la seguridad, son los que están en la agenda de la ciudadanía. Es muy importante que prioricemos el tema del seguro y del desempleo con las asignaciones escolares, familiares, para los que pierden el trabajo. Lo importante es que sea en forma institucional y no discrecional.

Hemos avanzado en la modernización, pero hemos disminuido la calidad educativa y debemos trabajar en todos los sectores para recuperar esa calidad; la inclusión no es antónimo de la exigencia. Me parece que la mirada a largo plazo debe comenzar por el tema educación y desempleo como prioridad.

Rodolfo Cerdas

Las diferencias marginales y racionales son muy marcadas en nuestros países; subsiste la tendencia a hacer generalizaciones que no aplican. Una distancia pequeña existe entre Costa Rica y Panamá; sin embargo, en Panamá las condiciones para la inversión extranjera son distintas a

las de Costa Rica. Las diferencias entre los países de América Latina son significativas, por eso hay que tener cierto cuidado con los promedios y las generalizaciones.

La política social de empleo, salud, educación, no debe entenderse como parches que se aplican en un proyecto de desarrollo económico, sino que deben nacer naturalmente del modelo de desarrollo que se ha adoptado, lo cual implica que la política social conecte con el modelo de desarrollo; en lugar de visualizar lo social y lo económico como dos cosas separadas, debemos entenderlos como partes de la orientación general del modelo de desarrollo económico. El anterior modelo económico neoliberal caducó y en la actualidad estamos sin saber qué lo sustituye.

Me temo que en América Central los índices Gini no han mejorado, sino empeorado. No hay que esperar que haya un desarrollo igual en todas partes en cuanto a democracia, economía, crecimiento y condiciones sociales.

Tenemos que repensar qué queremos y hacia dónde queremos desarrollarnos. El papel que desempeña la inversión extranjera dentro de ese modelo no puede ser algo abstracto, tiene que insertarse a favor de un determinado tipo de desarrollo. Hay casos en que el problema no es que se paguen o no impuestos, sino que la actividad y la orientación económica se contradicen con los objetivos del plan de desarrollo que el país quiere tener y de qué tipo de inversión debe atraer.

Alejandro Foxley

El punto central es tomar conciencia de que estamos a mitad de camino hacia el desarrollo, lo cual significa también una tremenda responsabilidad, cierta madurez política y una apuesta por la convivencia que permita afrontar las tareas más complejas.

El tema de importar o no modelos no es un tema significativo para nosotros, lo que tenemos

que hacer es aprender de las mejores lecciones prácticas de los países de cualquier color que sean. Vietnam está haciendo cosas muy bien en un plano, lo mismo que en otros Chile, Finlandia o Irlanda.

El desarrollo, al estar marcado por la desigualdad y la exclusión, siempre tiene que tener el sello de más inclusión, de hacer siempre el gesto adicional. A veces inicialmente puede ser conflictivo, pero si se gobierna con ánimo de inclusión verdadera y con un capital de credibilidad y de confianza de la gente, la inclusión es posible.

Se ha sobredimensionado al TLC, que es solamente un instrumento dentro de una estrategia nacional de desarrollo. En Chile, necesitamos algo lo más parecido posible a la Unión Europea en términos de factor ordenador: cómo hay que hacer las cosas en todos los temas, no sólo los macroeconómicos; también en los temas ambientales, de calidad de vida, hasta cuestiones como los derechos de los animales.

Nos acercamos con mucho oportunismo a los esquemas regionales. Las oportunidades hay que enfocarlas como vienen, con pragmatismo y flexibilidad, pero tenemos que estar convencidos de que necesitamos más espacio económico para desarrollar nuestras economías, y si falla la Ronda de Doha tenemos que buscar otros esquemas subregionales o regionales.

Hay una manera defensiva de considerar la inversión extranjera y, sin duda, se han perdido oportunidades de internalizar lo que puede aportar. Se debe aprender de lo que se está haciendo, por ejemplo de Irlanda, que aprovechó al máximo a las empresas multinacionales para formar sus propias empresas con alta tecnología.

Necesitamos tiempo político para las transformaciones en la estructura productiva, aprovechar nuestro lugar en el mundo y lograr competitividad, lo cual se gana invirtiendo en credibilidad y en confianza desde el punto de vista de los que

tienen la responsabilidad política. Son temas difíciles de resolver, pero basta mostrar algunos resultados para que la gente sienta confianza, en el plano de la inseguridad personal en los barrios, en el plano de cosas tal vez simples como la recolección de basura, el transporte público.

Ha habido una mejor distribución de ingresos pero además, si uno toma en cuenta el efecto disyuntivo de las políticas sociales y las transferencias monetarias, la distribución de ingresos mejora en casi 20%, sólo por el efecto distributivo de buenas políticas sociales en un número mucho más cercano de lo que hoy en día tienen los países desarrollados. Si hay un enfoque adecuado y persistente de concentrar los recursos en la protección social y la empleabilidad, no se trata de objetivos imposibles.

Sobre los pactos fiscales podría considerar que los impuestos son una necesidad de la democracia (vemos los impuestos como una carga), pero los impuestos son una manera de que la gente se sienta ciudadana. Y si son ciudadanos, una vez que pagaron impuestos, tienen todos los derechos para exigir al gobierno en cualquier nivel, al gobierno nacional, gobiernos locales, regionales, que haga las cosas bien y con transparencia.

Es fundamental girar la estrategia de desarrollo hacia una sola variable, la empleabilidad de la gente, la capacidad de las personas de sentir que van a tener un espacio adecuado en el mercado de trabajo, independiente de su origen social, de su nivel de ingreso, de sexo, de si son jóvenes pobres o jóvenes que fueron a una buena universidad. A través de un esfuerzo en esa dirección es posible un aumento de impuestos. Todo supone arriesgar el capital político que se tiene, el capital político es para gastarlo y la responsabilidad es nuestra. Estas metas se pueden conseguir si tenemos un buen liderazgo y el coraje de arriesgar el capital.

Democracia, seguridad y crimen organizado

Francisco Rojas Aravena

El crimen organizado tiene una dimensión transnacional y afecta al Estado, la economía y la democracia.

El crimen organizado inhibe el desarrollo humano y reta la autoridad del Estado y su impacto en la democracia es devastador. Los Estados luchan por mantener el imperio de la ley y el derecho. Previo al narco hay debilidad generalizada, y ahora es más grave ya que se calcula que para combatirlo se gasta 15% del PIB. La impunidad destruye el imperio de la ley. El crimen organizado es transnacional y rompe las acciones estatales. Busca poder económico, social y cultural. Su combate debe ser internacional, no sólo local.

No habrán Estados fallidos pero sí zonas fallidas, hay regiones de nuestros países donde el Estado no está presente: no hay policía ni ejército, ni tampoco médicos o maestros. El pago con droga incentiva el consumo local, afecta la economía y la democracia. América Latina representa 8% de la población mundial y es donde se producen 75% de los secuestros. Los crímenes violentos en América Latina son 200% más altos que en Estados Unidos y 400% más altos que en Europa. Hay muchos otros crímenes relacionados, desde tráfico de personas, órganos, vehículos, dinero, armas, piratería.

El primer reto es incrementar estadísticas y estudios comparativos. Segundo, las decisiones nacionales deben tomar en cuenta las políticas

internacionales. Las respuestas cooperativas deben ser multilaterales y vinculantes, con instituciones globales que tengan la capacidad de enfrentarlo. Como respuesta es peligroso militarizar y, por tanto, superponer el ejército a la policía y desnaturalizar el proceso. Todo esto impulsará la ingobernabilidad.

Luis Guillermo Solís

Dentro de la ley y el Estado de derecho, la fuerza estatal disfruta de legitimidad para cualquier combate al crimen organizado. El Estado democrático debe garantizar el monopolio en el uso del recurso legítimo de la fuerza para proteger tanto su soberanía como bienes y personas, pero sin actuar arbitraria ni abusivamente. Si hay un Leviatán democrático, no por ser democrático deja de ser Leviatán. El Estado debe figurar con fuerza pero legitimado por la ley. Es necesario que el Estado democrático otorgue más recursos y fortalezca a la policía para lograr un buen sistema de justicia y con castigos efectivos y así recuperar la paz y el vivir en orden.

La democracia no debe abandonar el uso de la fuerza para neutralizar esas amenazas dentro del Estado de derecho. Hay buenos ejemplos en el mundo que demuestran cómo Estados democráticos actúan con firmeza, fuerza, legitimidad y credibilidad frente al crimen organizado. Existen, además, otras prácticas ilícitas y es necesario

no perder el norte: el comercio de armas es tanto o más peligroso que la droga, junto a la trata de personas; es incluso más grave en volumen e impacto que el narcotráfico. Se ha abusado al criminalizar a los jóvenes o los pobres como responsables de la violencia. No debemos ser pesimistas, el esfuerzo debe ser construir Estados democráticos y con bienestar.

Jorge Castañeda

En cuanto a lo señalado por Joaquín Villalobos, la violencia en América Latina no es tanta. La relación de México con Estados Unidos es 4 a 10, no es un nivel insoportable.

Los argumentos de la lucha contra la droga deben analizarse; hoy en México hay menos crimen. También se debe gobernar en base a las impresiones de la gente, aunque sean falsas. El consumo en México ha bajado o se ha mantenido igual. Hay 430,000 adictos entre 110 millones de habitantes, 0.04% de la población, mucho menos que en casi todos los países latinoamericanos. Eso no es motivo para declarar la guerra. La guerra no se justifica.

Juan Rial

Lo señalado por Joaquín Villalobos es una parte dentro de un conjunto. El término “delincuencia compleja” podría explicar mejor ciertos fenómenos. El tema es la seguridad, todos los temas de los noticiarios de entrada son de seguridad. Todo viene mezclado, inclusive las diversas formas de violencia. Ser ministro de Seguridad es difícil. Hay gente que no podrá ser empleada nunca en su vida, y usará la delincuencia para sobrevivir.

La droga es empresarial e ilegal, y los Estados no pueden hacer mucho. Comparémosla con el tabaquismo o la ley seca en Estados Unidos:

cuando se levantó la ley seca no se mejoró la calidad del alcohol ni cesó la violencia. Hasta los años 40 la cocaína era un vicio de la clase alta. Temas como el tráfico de las personas, el turismo sexual, la evasión de impuestos, son muchas veces más graves. No hay tal conspiración. ¿Cuánto se roba en los puertos del Caribe? Son problemas ligados a las formas actuales de desarrollo. Militarizar no es la solución. Es una tarea muy difícil, donde quienes combaten fácilmente pueden ser cooptados. Trabajar en lo preventivo y, en segundo lugar, en la represión. Nuestras cárceles son escuelas de delitos.

Teodoro Petkoff

Comparto la visión de Rial. El crimen y el delito se refieren a un tema estructural y siempre existirán. El problema es de largo plazo y de modificar las causas estructurales. Nuestras policías están mal entrenadas y no son respetuosas de los derechos. La droga y el tráfico han generado los únicos cárteles que compiten con los del primer mundo. Son empresarios de la droga.

El argumento de Joaquín Villalobos demuestra que no hay manera de derrotar a la droga. Hay que plantearse con seriedad la legalización del consumo. Plantearlo es “políticamente incorrecto”, pero lo planteo. Como los empresarios de la droga son empresarios que usan la violencia para mantener su negocio, la violencia en otras empresas legales la suministra el Estado o empresas privadas de seguridad. Desestimular el consumo necesita menos dinero que el combate. Combatirlo policial o militarmente no contribuye a la democracia.

Fernando Rospigliosi

Los problemas de seguridad son más amplios que los de la droga. Existen fallas institucionales

para combatir la delincuencia. Las instituciones no son capaces de actualizarse en relación al crimen. Chile y Uruguay tienen mejores instituciones y controlan mejor la delincuencia. La corrupción es el elemento clave en el Estado y la droga tiene muchísima fuerza para corromper. La cocaína mueve 71,000 millones de dólares al año. México preparó un batallón especializado y el narco los compró; son “Los Zetas”. Colombia ha tenido algo de éxito en los últimos 10 o 15 años. Estados Unidos y Colombia pusieron dinero para reducir el narco. Un Estado como el nuestro no es capaz de enfrentarlo. En Perú toda la lucha antidroga la financia Estados Unidos. No hay forma de convivir con el narco; o se combate o ellos controlan.

La solución de la legalización la propone *The Economist*, pero esa solución no ocurrirá porque Estados Unidos no la va a legalizar por motivos culturales y religiosos, entre otros. Si se logra la cocaína sintética resolveremos el problema, ya que en Estados Unidos la fabricarán.

Leonel Fernández

Vemos los casos de Colombia, México, Perú y vemos nuestra situación dominicana. ¿Cómo Estados Unidos no ha logrado derrotar a los talibanes en el terreno militar? El cultivo de la heroína se conecta con la mafia rusa y se expande en Asia Central. En los Balcanes la heroína se conecta con la mafia turca. El tema del narco es un fenómeno universal; junto con el terrorismo, son los grandes temas de seguridad. Los medios usados hasta ahora no han dado resultado. La legalización no nos convence. Es una tesis que no nos persuade. Se ve como capitulación. Ninguna forma de delito desaparece, puede disminuir pero no erradicarse.

Lo que hace falta es reflexionar. ¿Cuáles son las peores prácticas para enfrentar el problema? Crisis en las fórmulas de represión ante nue-

vos problemas, los talibanes no se derrotan con bombardeos. El narcotráfico con terrorismo no funciona porque se le enfrenta de manera tradicional. ¿Dónde está el uso de inteligencia y tecnología moderna, alternativas de la penetración del Estado en esos grupos? En los 60 había insurgencia y contrainsurgencia, y se les penetraba. ¿Por qué aplicamos el tema de los derechos humanos a honorables y delincuentes? ¿Por qué no podemos derribar un avión con droga? ¿Por qué respetar los derechos de un criminal?

En esencia, me opongo a la legalización de las drogas. Considero además que las drogas son peores que el alcohol.

Ernesto Samper

Constituye un reto desarrollar una política de seguridad hemisférica diferente a la anterior, donde el enemigo era el comunismo. Narcotráfico, terrorismo, calentamiento global, entre otros, son peligros que nos llegan de la globalización. 38,000 millones de dólares en armas para América Latina este año. Los problemas son colectivos, no de frontera. El narcotráfico y la corrupción son transnacionales.

Sobre el narcotráfico es necesario superar concepciones como la de que hay grandes cárteles y que si los eliminamos desaparece el narcotráfico. La realidad muestra que surgen nuevos pequeños cárteles muy dinámicos y que sustituyen a los viejos cárteles. También hay países consumidores que se volvieron productores y viceversa.

El tema no es acabar con las drogas, sino que no acaben con nosotros como sociedad y Estado. El sicariato acabó con generaciones, en mi primera campaña electoral mataron a cuatro candidatos. Yo mismo, cuando candidato, recibí 13 balas y todavía llevo cuatro dentro. ¿Está México volviéndose una Colombia? Todo crimen organizado compra o mata. La idea sería colombianizar a México en su respuesta actual. El narco finan-

cia en Colombia todas las formas de violencia.

Existe la necesidad de un diálogo entre militares mexicanos y colombianos. El ejército no puede enfrentarse al narco porque lo neutraliza. Hay que adoptar instrumentos dolorosos. Lo que más le duele a los narcos es la extradición y la extinción de sus propiedades. No se puede dejar solo a Calderón en México. Si la represión no funciona hay que buscar otras maneras; no estamos ganando la guerra.

En Estados Unidos hay millones de consumidores. Antes de pensar en la legalización hay que tomar medidas. Hay que establecer una dosis mínima, separar al consumidor del narcotráfico, y legalizar la marihuana. Si no se separan los problemas no se resuelven. En Estados Unidos la marihuana es más importante que el maíz, representa 80% del consumo. Si separamos la marihuana podremos enfrentar a las drogas duras. Si la represión no funciona hay que buscar otras alternativas, ya que el consumo estadounidense y europeo nos genera un grave problema.

Carlos Chamorro

Nicaragua no tiene el grado de violencia que el resto de América Central, como El Salvador, Honduras o Guatemala; se parece más a Costa Rica o Belice. Las fuerzas armadas y el ejército han sido muy eficientes. La tesis principal es la continuidad institucional de la policía y el ejército creados desde cero a partir de 1979. Posteriormente fueron despolitizados. Hay liderazgos personales muy buenos en ambas instituciones. La jefa de Policía fue monja y guerrillera. Cuando la oposición sale a la calle es reprimida por fuerzas de choque políticas, la policía no participa. El propio Estado legitima la violencia de grupos informales. La policía y el ejército tienen muchos incentivos.

Gerardo Le Chevallier

El problema del crimen organizado es la privatización del tráfico; cuando el ejército o el Estado dirigen el tráfico la violencia estaba bajo control. Haití es el eslabón más débil y fuente de inseguridad para sus vecinos. El Estado debe controlar este crimen a nivel transnacional. Hay otros temas como medio ambiente y pandemias.

El tema de ciudadanía es clave; en Haití ha ayudado a evitar la delincuencia, a la prevención del consumo de drogas. La consigna de que los criminales no tienen derechos humanos fue útil para los políticos, por su impacto en la población. Debemos construir una seguridad colectiva, los dominicanos saben qué es estar inseguro por su vecino Haití. Los criminales trabajan por la ley del mínimo esfuerzo. Si se les pone difícil en un sitio, buscan otro lugar. Hay que denunciar a los Estados que no toman medidas concretas. Una seguridad regional y colectiva es la mejor respuesta. El Estado de derecho no puede ser sólo represivo, también tiene que ser preventivo.

Carlos Malamud

Prevalece la falsa dicotomía en la división entre países productores y países consumidores. El problema es más grave por el cúmulo de circunstancias que enfrentamos. Las culpas no vienen todas del norte. Prohibir y castigar parece que no son palabras de políticos. Las leyes nuevas casi no usan estas palabras. ¿Cómo esto afecta al problema? ¿Qué va a hacer Brasil con el narcotráfico y la violencia frente al mundial del fútbol y las olimpiadas? ¿Lo combatirá o pactará con él?

Existe la primacía de los grandes cárteles y los pequeños; ya no son autóctonos, actúan de manera conjunta, crean nuevas rutas. Es evidente que la guerra contra el narco no se puede ganar. ¿Qué hacemos, entonces? Si uno no lo enfrenta,

el problema nos traga. No es conveniente involucrar a las fuerzas armadas, pero cuando no queda más remedio debe hacerse. Se idealiza demasiado que la legalización supondría el fin del negocio. La derogación de la ley seca no finalizó el negocio del alcohol y sigue moviendo miles de millones de dólares en el mundo.

Ramonina Brea

Norberto Bobbio señala en *El futuro de la democracia* que una de las promesas incumplidas de la democracia es la existencia de elementos no visibles que se anidan en los Estados, como los negocios ilícitos; zonas grises e invisibles incrustadas o ligadas a las altas instancias. De manera que los asuntos ilícitos de formas variadas pueden y tienen en la democracia ramificaciones profundas. De ahí la importancia de la visibilidad de lo prohibido y de los instrumentos para cercarlo.

Juan Rial prefiere la denominación de delincuencia compleja a la de crimen organizado, lo cual nos sitúa en una perspectiva analítica más fructífera y alrededor de la identificación del delito, de lo que es delito para la sociedad y los dispositivos de poder; por cierto, la identificación de una actividad como delictiva es cambiante. Hasta hace poco la violencia del marido contra la esposa, por ejemplo, no constituía un delito, era parte de la relación autorizada. La sociedad ha convertido en delito a la violencia en el seno de la pareja. El turismo sexual a veces se oculta en grandes centros turísticos y circuitos conocidos de hoteles. El concepto de vacaciones sexuales. Las fronteras entre lo lícito y el delito son semovientes y difíciles de establecer. En momentos, lo lúdico y la permisividad han sido vistos como lícitos o ilícitos.

Este preámbulo sobre el delito es para sustanciar lo siguiente en el circuito transnacional de producción, tráfico, distribución y consumo.

Mientras las fases de la producción y el tráfico se criminalizan y se enfrentan a métodos de guerra, en las fases de distribución y gran consumo en los países desarrollados se verifica una suerte de permisividad y tolerancia. Con sorpresa vemos dos concepciones altamente diferentes para fases encadenadas de un mismo proceso. Crimen por un lado y cierta permisividad allende las fronteras. En Francia hay organismos de la sociedad civil que ya piden abiertamente el libre consumo del *cannabis*, lo cual probablemente tendría repercusiones para el tratamiento criminalizado de su consumo y tráfico y ayudaría a un sinceramiento de las sociedades. La dicotomía de la hipocresía: por un lado delito, guerra, desarrollo del aparato coercitivo en la persecución de las fases de la producción y del tráfico y otros dispositivos ligados a la permisividad en torno a la compra y el consumo de los estupefacientes. Es complejo: falta de Estado, guerra, permisividad y corrupción. Otro tema importante es que, además, se piensen otros aspectos: la evasión de impuestos, lavado de activos, la trata de blancas, los juegos adictivos, el turismo sexual...

Irma Alicia Velásquez

En Guatemala hay comunidades donde el traslado de drogas es generalizado. Si no hay tráfico, la economía de muchas comunidades indígenas se resiente. Es preciso repensar el concepto de Estado y su funcionalidad frente a esta problemática, analizar el concepto de gobernabilidad, el de violencia y pobreza. Es bueno que surjan varias tendencias de análisis.

Cynthia Arnson

En cuanto a contener el crimen, han habido en la región casos de éxito como el de Medellín y Bogotá, donde ahora hay retrocesos. Existe

una relación estrecha entre exclusión y marginalización y las posibilidades de entrada del crimen; son los pobres que se meten también en el narcotráfico, por falta de opciones alternativas. Es necesario entonces combinar las políticas de prevención con el control coercitivo. Además hay que reformar las instituciones como la policía. En las últimas dos décadas los Estados Unidos, como país, es el que más se ha involucrado en el entrenamiento policial. En muchas partes del mundo entrenar policías se ve como algo sucio por los niveles de corrupción y la falta de respeto a los derechos humanos. Pero son los policías en América Latina los que tienen que combatir a los narcos y al crimen organizado, y necesitan apoyo. Hay un gran debate en América Latina sobre si hay o no un rol para las fuerzas armadas en el combate al crimen. Muchos dicen que no, más que todo en el Cono Sur. Para mí lo importante es tener instituciones democráticas y capaces para garantizar la seguridad y combatir el crimen.

Jennifer McCoy

Me provoca temor lo manifestado por Leonel Fernández sobre diferentes criterios de derechos humanos, pero comprendo su posición como mandatario al enfrentar este problema tan grande.

Que se piense que en Estados Unidos, por razones morales o culturales, no se considerará la legalización del consumo es ser pesimista si se compara con la reacción que se tuvo ante el alcohol y el tabaco. Hay cambios culturales y de educación, campañas cívicas e impuestos altos, sin estimular un mercado negro, que pueden crear un impacto en la criminalidad. Sí, se ha cambiado la concepción y ha bajado muchísimo el consumo del tabaco. Tanto el alcohol como el tabaco son igual de peligrosos; el alcohol, al igual que la droga, tiene efectos alucinógenos, mientras que el tabaco es mortal.

Se busca la descriminalización del uso medicinal de la marihuana. A nivel local en Estados

Unidos se pueden ver varios movimientos, especialmente el consumo mínimo como en el caso de Ecuador. Ésta es la ruta que deberíamos seguir.

Claudia Palacios

Los delincuentes del narco tienen debilidades éticas que los Estados no se han preocupado por resolver, y tampoco las sociedades. No hay argumentos para enfrentarlos porque no existen principios éticos; y los gobiernos no han hecho lo suficiente para generar esa conciencia ética, ya sea a través de clases en las escuelas o de campañas publicitarias.

Otro punto es la importancia de la sociedad civil, a través de ella se pueden tener resultados. Hoy en Colombia no es tan “cool” ser amigo del narco o relacionarse con el narco. En eso la sociedad civil ha ayudado.

Marcel Fortuna Biato

Hay que buscar soluciones más amplias y de muchos países. Eso es el multilateralismo. Tener el coraje para abordar soluciones que tomen lo familiar, lo social y todos los aspectos. En Brasil no conocemos el tema porque estábamos centrados en la transición democrática. Hoy se habla de ello con seriedad porque el problema se ha agravado. Hay que tomar en cuenta la presencia del Estado en temas y lugares donde no estaba. Llevar instrumentos del Estado y servicio a lugares donde antes no existían. América Latina tiene mucho que hacer todavía. En UNASUR se ha trabajado el tema de la defensa y el narcotráfico.

Teodoro Petkoff

Un problema como el terrorismo es un problema político. Un foco principal de terrorismo

está en Medio Oriente, en el conflicto palestino-israelí; si tuviera una solución política, el terrorismo de ese foco se resolvería. Las guerras de Afganistán y Pakistán son imposibles de ganar, sólo se pueden enfrentar con la política. El problema del narco es político porque ha afectado al Estado, los cárteles son Estados dentro de los Estados. Luego, amerita soluciones políticas.

La legalización no busca erradicar o limitar el consumo, sino su derivación política: el narco ha creado enormes empresas capitalistas criminales. El asunto es legalizar para sacar del juego a las mafias criminales. Sacarlas del negocio. La ley seca no acabó con el crimen en Estados Unidos, pero sí con las mafias ligadas al alcohol.

Martín Torrijos

La responsabilidad ha de ser compartida. En los países de América Latina el problema del consumo es de todos. Es tan grave como el cambio climático o el hambre. Dice Samper que se requiere una nueva estrategia regional y nuevos mecanismos de colaboración. Si México enfrenta el problema se agrava en Guatemala, por ejemplo. Los acuerdos con Estados Unidos son binacionales, no regionales. Las casas se convierten en cárceles por la inseguridad ciudadana. Hay que pensar un enfoque más transnacional. Por ejemplo, los intercambios de inteligencia entre agencias locales. Asemejar legislaciones para enfrentar el retorno de delincuentes, ya que los estadounidenses casi no envían información. Es necesario ver el problema del narco como control policial. Que el Estado se haga presente en áreas donde no está.

María Paula Romo

Es angustiante la desigualdad entre la lucha contra el narco y los abusos en esa lucha. En

Ecuador se terminó penalizando el narcotráfico más que al asesinato en serie. Existen muchos presos pobres por tener unos pocos gramos, especialmente mujeres. Menos de 2% de los liberados ha reincidido. Hay que analizar el asunto a fondo. Por otra parte, existe la necesidad de poner sobre el tapete el tema de los paraísos fiscales.

Jane Jaquette

¿Qué vamos a cambiar en Estados Unidos? Se piensa diferenciar el caso de la marihuana del resto de las drogas. En Estados Unidos hay cambios. La ilegalidad de la cocaína en ciertas élites es lo que le da valor. En muchos medios de Estados Unidos las drogas se ven como un problema que llega de afuera. La CIA usó la droga para financiar la guerra en América Central.

Genaro Arriagada

Es conveniente ser mesurados. La corrupción cero paraliza el Estado y el terrorismo cero lleva al Estado policial. Hay un modo liberal de enfrentar el narcotráfico y el terrorismo. Si vamos a salvar el modo liberal, debemos extremar el Estado de derecho para solucionar el problema. Se precisa una respuesta liberal respetuosa del Estado de derecho. Las políticas antiterroristas sin respeto a los derechos humanos no son correctas.

Daniel Zovatto

En América Latina se está dando seguimiento a los temas de la narcopolítica y de la penetración del narcodinero en la política, en los partidos políticos y en las campañas electorales. Se ha podido observar que en varios de nuestros países

el narcodinero está entrando en el flujo del sistema del financiamiento de los partidos políticos con graves consecuencias para los partidos, tribunales y sistemas electorales.

Se habla también de la importancia y la necesidad de cómo blindar a los partidos políticos frente al narco. En los Estados Federales se agrava aún más el problema del financiamiento ilícito porque los recursos para combatir la penetración del narcodinero en los niveles subnacionales son menores.

Leonel Fernández

Parecería que hemos sido derrotados. Fracasamos en las políticas de mano dura y super mano dura, las cárceles son universidades para delincuentes, todos son corruptos y, por tanto, hay que legalizar. Sin embargo, el problema del narcotráfico es un fenómeno multidimensional y complejo. La mejor política para combatirlo es la prevención y, por ende, una mayor inversión social, más presencia en los barrios, mejorar las escuelas.

Conjuntamente con la política preventiva debe haber una política represiva sin contraposición de un Estado de derecho y liberal. Todo Estado democrático de derecho tiene también su aparato coercitivo, porque el Estado tiene el monopolio legal de la violencia. Se ha declarado la guerra al narcotráfico, pero no se ha asumido como tal ya que estamos más interesados en defender los derechos humanos de los narcotraficantes que en aniquilarlos. Es interesante recordar el caso de Al Capone, que fue a la cárcel porque evadía los impuestos y no por los crímenes que cometió, o el caso de Bin Laden. Nosotros extraditamos a Estados Unidos y ellos, irónicamente, nos repatrian en forma masiva. El sistema judicial estadounidense permite negociar con el criminal; de todos los casos criminales sólo 5% va a juicio, el resto se negocia. ¿Cómo vamos a negociar con los narcotraficantes? Hay que ape-

lar a la sabiduría convencional para enfrentar los problemas actuales frente al narco. No podemos seguir repitiendo lo que no ha funcionado. El tema de los derechos humanos y combate a la corrupción es un reto.

Joaquín Villalobos

En relación con el uso del poder coercitivo y los derechos humanos, en Colombia, al inicio del mandato del presidente Álvaro Uribe, al diseñar una política de seguridad, surgió el concepto de seguridad democrática. Uno de los retos era cómo integrar el tema de los derechos humanos dentro de la estrategia frente a las drogas.

En relación a los derechos humanos, existe el riesgo de que cada vez que el Estado usa el poder coercitivo utiliza la violencia y ésta se reproduce. Algunas razones por las que es importante la seguridad democrática son: 1) los derechos humanos mantienen la cohesión social; 2) las drogas restan legitimidad al Estado en el uso de la fuerza. En el debate democrático, si el Estado abusa de la fuerza da ventaja a los adversarios; 3) rompen el ciclo de información entre instituciones y los ciudadanos. Hay una relación directa entre la conducta de los hombres que usan la fuerza y la inteligencia; 4) otro elemento es la ventaja moral del Estado; 5) cuando se autoriza la violación de los derechos humanos se afecta la salud mental de los policías y los militares. Si se autoriza a matar o torturar, se convierten en criminales y sociópatas, porque los hemos autorizados a violar la ley.

En cuanto al uso del ejército, hay países que están comprando armas sin tener presente contra quién van a pelear. La única guerra importante en América Latina es aquella contra el narco. Tácticamente hay que luchar con una meta relativa, pasar el problema de seguridad nacional a un problema policial local, buscar la descomposición de la fuerza opuesta. Desatar la destrucción entre ellos es algo no buscado sino que se

produce, y eso ayuda. La legalización es un tema complicado, pero se trata básicamente de pasar de un problema de violencia global a un problema de salud pública global. En Estados Unidos esto llegará por los costos, cuando estén pagando altos costos de violencia van a tener que discutir este problema para abordarlo de otra manera, tener mejor sistema de salud y menos violencia.

El Estado debe demostrar poderío, pero también capacidad de reconstruir instituciones y comunidades. En relación a la estrategia utilizada

en México, hay una primera etapa que es de choque para que el Estado se imponga y pueda dar pelea y probar su fuerza. Una segunda etapa, que es muy violenta pero indispensable, de reconstrucción institucional donde se debe crear poder coercitivo, y una tercera etapa de construcción de ciudadanía. Donde los narcos gobiernan hay que enfrentarlos violentamente, luego se irá creando ciudadanía. La ética del delito y la narco-cultura se expande cuando hay paz con ellos.

Inserción internacional de América Latina

Carlos Álvarez

En cuanto a la integración de América Latina se está perdiendo una gran oportunidad. Brasil debe incentivar un debate más fuerte para que América Latina tenga una sola voz. Es necesario un orden global, se trata de una demanda de la región y constituye una forma de dar contenido al concepto político de América Latina, que no tiene un solo concepto cultural. Argentina, Brasil y México deben desarrollar una visión latinoamericana.

La agenda de algunos países de la región con Estados Unidos está diseñada en torno a remesas y migración, diferente a los países del Cono Sur. Intentamos avanzar muy caóticamente. Generamos una sensación de incredulidad de nuestros procesos de integración. A cada país, según su tamaño, le corresponde una estrategia de inserción económica internacional.

Para aprovechar las oportunidades de integración, existen dos líneas estratégicas. En primer lugar, hay que seguir insistiendo en los mecanismos de inserción regional y en la idea de complementar los modelos de desarrollo de nuestros países, así como en la integración de cadenas y de sistemas productivos. Fundamentalmente perdemos las posibilidades ya que el comercio requiere productos con más conocimiento, mayor valor agregado, y vendemos fundamentalmente productos o materias primas sin valor agregado. Diversificar la estructura productiva y los merca-

dos es una tarea que buena parte de los países de América Latina pueden hacer juntos.

En segundo lugar, hay que trabajar mucho en la integración regional de América Latina y seguir trabajando en mecanismos de integración subregional, no tanto en la idea del comercio sino en complementar los modelos de desarrollo de nuestros países. MERCOSUR debe dar un salto cualitativo en una agenda de desarrollo: avanzar en la integración energética, la modernización de las infraestructuras, en la agenda climática. Tener objetivos más precisos y evaluar los resultados en los avances.

Carlos Malamud

Presento, por lo menos, dos ideas centrales. La primera consiste en que en América Latina no hay condiciones para una política internacional común, y la segunda es la existencia de una crisis en los esquemas de la integración regional y las posibilidades de reorientarles. América Latina está más dividida que nunca con conflictos bilaterales que ya no responden a cuestiones fronterizas, sino que tienen que ver con motivos económicos y políticos. Ha habido conflictos muy diversos: carrera armamentista, riesgo de conflicto internacional, también una injerencia creciente a través de candidatos y movimientos sociales, motivos económicos y políticos, conflictos sociales importantes, entre otros problemas.

Ante la crisis de Honduras se ha mostrado la incapacidad regional de resolver los conflictos de manera negociada. La OEA no desempeñó en esta crisis el papel esperado.

A pesar de la representación latinoamericana en el G20 no se puede hablar con una sola voz; tampoco en los demás foros internacionales. La relación con Estados Unidos, pese a las declaraciones de Obama, no acaba de despegar. Nadie sabe el futuro de la OEA, y en lo que respecta a la Unión Europea la situación no es mejor.

Mientras, el problema del liderazgo regional no acaba de aclararse. Brasil está decantándose hacia una posición desde la que podría asumirlo. Pero falta claridad de ideas en el gobierno de Lula y está claro que América del Sur le queda pequeña y por eso ya mira a América Latina; de ahí que sería sumamente beneficioso para todos un liderazgo regional compartido entre Brasil y México. La integración regional atraviesa una gran crisis. Los esquemas regionales no terminan de cuajar y falta claridad en el tratamiento de las relaciones extrarregionales: China, Estados Unidos y África.

Michael Reid

Luego de pasar revista a las dificultades en la integración latinoamericana, y en el predominio comercial con Estados Unidos, planteo interrogantes para lograr sinergias entre Estados Unidos y los países vecinos. A continuación expongo mis consideraciones.

Coincido con Flavio Darío Espinal sobre la inserción económica en América Latina. Hay países de apertura moderada como Brasil, otros se están replegando. Venezuela está cada vez más orientada hacia el comercio, mientras que Argentina se repliega. Se ha visto que entre los grupos subregionales, Argentina obstaculiza las relaciones comerciales. En fin, como se sabe, no hay integración regional.

Por su parte, el comercio entre América Latina y el Caribe representó una cifra mucho menor que el comercio interregional hace quince años en la región y el que se da en la región europea. El mercado principal de los productos de América Latina sigue siendo Estados Unidos. Los productos manufacturados tienen problemas. La integración tiene cada vez más una dimensión política; se ha convertido en una conversación política y uno se pregunta ¿por qué? ¿Qué es la paz en la integración política? Es buscar en común valores básicos como la democracia, reglas de integración, intentar unirse contra el pasado en contraposición a Estados Unidos, cuya influencia está muy disminuida; y por si acaso hace falta reiterarlo, la Guerra Fría terminó. A veces algunos países actúan como si no se dieran cuenta del término de ese periodo.

En 1964 la naturaleza de las relaciones de Estados Unidos y República Dominicana se cifraba en la cuota azucarera y la ayuda económica, dos fuentes decididas políticamente por el gobierno de Estados Unidos. Estuve aquí en 1965 y si alguien hubiera preguntado cuál era el acontecimiento más importante en esas relaciones, hubiera dicho que la intervención. Sin embargo, el cambio de la ley de migración en Estados Unidos era lo más importante. Hoy lo importante son las remesas; el turismo, tabaco y remesas. O sea, el tipo de relación de inserción de República Dominicana con Estados Unidos marca una gran diferencia de esta región con América del Sur.

Sobre las relaciones de Estados Unidos y América Latina, hablamos de los cambios en Latinoamérica pero no de los cambios que se han producido en Estados Unidos, tanto en su economía como en su demografía. Para garantizar la inserción es preciso analizar los cambios en China, Estados Unidos y otros países. He aprendido que de los seminarios muy pocas veces salimos con respuestas, pero sí con preguntas más refinadas. Como un pequeño aporte están mis siguientes preguntas: ante las grandes diferencias

de países pobres, jóvenes, poco industrializados y con mucha mano de obra, por una parte, frente a un país cada vez más viejo, por la otra, ¿cómo pueden los vecinos más cercanos cambiar sus enfoques para que estas diferencias se conviertan en sinergia? ¿Qué tipo de política y de instituciones gubernamentales y extragubernamentales pueden servir para cambiar el patrón de relación en ese sentido?

Flavio Darío Espinal

Coincido con Michael Reid en cuanto a que el patrón de integración es muy malo y considero además que en el plano de la energía es peor. Es un caso digno de estudio de lo que no se debe hacer. Desde el momento que se condicione a tema político el problema del gas, un monopolio, desde que se introduce el tema político el asunto estalla. En consecuencia lo que hoy tenemos es un proceso de desintegración, de pugna entre Colombia y Venezuela, donde Colombia parece ser más fuerte. Si tenemos un ejemplo de cómo no se deben hacer las cosas es el de la integración energética.

Cuando realizamos la Cumbre de las Américas, la idea del libre comercio era apreciada. Pero un elemento geopolítico no permitió que caminara: de un entendimiento multilateral se deslizó hacia los tratados de libre comercio bilaterales que eran peores, pero lo otro era la inacción. Hay que buscar cómo salir de esta situación.

En otro sentido, hay un tema complicado: la carrera armamentista. Chile tiene un gasto militar grande y hay que transparentarlo.

Alejandro Foxley

El tema dominante es que estamos en medio de una crisis financiera, y que sería terrible desperdiciar las oportunidades. El tema central es

que estamos inmersos en un enorme desorden global y muchos consideran que debe construirse otra alternativa. Ninguna de las potencias tiene claro lo que hay que hacer, y debe configurarse una nueva arquitectura internacional.

¿Será el G20 el que decidirá? ¿Qué estamos diciendo al respecto? No estamos enterados de lo que ocurre en el G20, aunque Brasil esté en él. ¿Cuántos años hace que hablamos de la reestructuración del Consejo de Seguridad de la ONU? No estamos teniendo una voz única y ni siquiera estamos discutiendo para que la voz de esta parte del mundo influya.

Diego Bermejo Romero

Decir que como europeo y español estoy convencido de que se ha avanzado poco a poco frente a la crisis. La Unión Europea integrada es un ejemplo, ha crecido y nuevos países se le han integrado. Esa integración ha permitido paliar la crisis. Todo ha sido positivo, el progreso en España en los últimos 25 años se debe muchísimo a los fondos de la Unión Europea.

El caso de las relaciones de la Unión Europea con los países de América Latina ha sido desastroso porque los acuerdos comunes no han sido posibles. Hago un canto a las bondades de la integración. Sin embargo, el éxito ha sido con el Caribe. El diálogo con los países del CARIFORUM nos permite hablar de todos los temas. Incluso con Cuba, el diálogo político ha tenido dos rondas y va marchando.

Marcel Fortuna Biato

El concepto de crisis es oportunidad. Hoy vivimos en tiempos de crisis que podemos explotar. Disponemos de productos alimenticios y energéticos. Existen elementos de tensiones pero con un potencial muy grande. No se trata de ig-

norar los conflictos que, al fin de cuentas, son una consecuencia del proceso de integración que se está iniciando. La salida debe comenzar por todos los lados: por la integración física, el comercio regional, el transporte, lo económico. Es un proceso de construcción de la integración, es un trabajo amplio y complejo y que no tiene un lineamiento obvio. La integración es inevitable y no debemos dejar la tarea sólo a los empresarios para no acrecentar las contradicciones. Los mecanismos de integración en el campo económico son productos de un empirismo.

Hugo Beteta

México y otros países inauguraron el cable energético, firmaron un acuerdo de paz y ha sido posible avanzar porque el sector productivo va hacia adelante. Los aranceles están armonizados. Con las telecomunicaciones se ha abierto un nuevo sector de inserción global del cual República Dominicana es líder de la región. El mensaje es que los plazos parecen ser muy largos. El plan político está cada vez más presente. En el caso de América Central, el plan político es acercarse a Estados Unidos. El CAFTA trajo grandes costos. El futuro de integración de América Central está hoy más lejos.

Cynthia Arnson

Sobre la política de Estados Unidos hacia América Latina quisiera subrayar un punto que tal vez sea obvio, pero que no ha sido discutido mucho: la rama ejecutiva no es un actor único en la formulación de la política hacia América Latina. El Congreso desempeña un papel fundamental en la integración de Estados Unidos con Latinoamérica, y en muchos temas claves –el comercio internacional, la migración, etc, el

presidente no va por sí solo. Sobre otro tema, no veo bien si el continente tiene una estrategia clara hacia China. ¿En qué medida es el interés chino en América Latina algo positivo para el desarrollo, y en qué medida es perverso? Los países de la región están tratando de diversificar sus socios económicos. ¿Pero los inversionistas chinos respetan los derechos laborales y/o ambientales? No existe una clara y balanceada visión de lo que China significa, tanto en términos de beneficios como de problemas.

Además, por la posición que Estados Unidos ha tomado, en muchos países de la región hay una resistencia a considerar a Chávez como una amenaza, no sólo para la democracia en Venezuela, sino para la estabilidad de la región. De cierto modo, los países de la región están actuando como el avestruz, bajo la consigna de “soberanía” o no injerencia en los asuntos internos de otros. Ni siquiera quieren saber qué tipo de relación existe entre Venezuela e Irán. Para dar un ejemplo concreto, hay una falta de transparencia enorme en el sector bancario en Venezuela, y hay sospechas y acusaciones de que Venezuela, a través del banco iraní en Caracas, está ayudando a Irán a lavar dinero y a evitar las sanciones internacionales. ¿Es cierto o no? Un interés en averiguar qué está pasando parece que no hay. ¿Es por no aliarse con la política de los Estados Unidos, o por no confrontar a Chávez?

Irma Alicia Velásquez

Cada quien ve las prioridades de acuerdo a sus posicionamientos e historia. Reconozco que la situación de los pueblos indígenas ha cambiado. Puedo reconocer que la voz de los pueblos indígenas ya no se puede ignorar. Las voces de los jóvenes y mujeres están presentes en América Latina y deberán ser tomadas en cuenta cada vez más en nuestros países.

Pido respeto por los pueblos indígenas. Esta

gente aporta con sus brazos al proceso económico latinoamericano. Me preocupa que dejemos fuera a la gente priorizando a la economía. El genocidio cometido con estos pueblos sigue impune, y es imposible la integración sin hacerles justicia. Pido que se les tome en cuenta.

No comparto con usted, señor presidente, que el Consenso de Washington trajo una me-

jería. Recomiendo tener cuidado con la retórica, pues difícilmente lleva salud y equidad. No veo una relación honesta al hablar de un comercio justo cuando no se quiere reconocer el territorio de nosotros, las grandes luchas de nosotros. Creo que tenemos que negociar para encontrar juntos la mejor manera de ver a América Latina.

V. Anexos

PRIMER FORO INTERNACIONAL DE SANTO DOMINGO

DEMOCRACIA, CRECIMIENTO CON EQUIDAD Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. Santo Domingo, 28 y 29 de octubre de 2009

| Fecha/Horario | Actividad | Expositores iniciales | Chair/Relator |
|-------------------|--|--|---|
| 28 Octubre | | | |
| 8:30-9:00 horas | Recepción de participantes | | |
| 9:00-9:30 horas | Acto inaugural | Representantes de las Instituciones organizadoras Marco Herrera, Director FUNGLODE Monseñor Agripino Núñez, Pucamayma Diego Bermejo, Embajador de España Daniel Zovatto, IDEA Internacional Leonel Fernández, Presidencia de la República | |
| 9:30-10:30 horas | Conferencia inaugural | Presidente Leonel Fernández | |
| 10:30-11:00 horas | Receso | | |
| 11:00-13:00 horas | Tema 1 Democracia, partidos políticos y Estado | Introducción a cargo del Ex presidente Martín Torrijos | Chair: Jorge Castañeda Relator: Carlos Álvarez |
| 13:00-14:30 horas | Almuerzo. Presentación Libro. "El Continente Olvidado, la lucha por el alma de América Latina" | Michael Reid | |
| 14:30-16:00 horas | Tema 2 Democracia, crecimiento con equidad y cohesión social | Introducción a cargo de Alejandro Foxley | Chair: Hugo Beteta Relator: Ottón Solís |

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

| Fecha/Horario | Actividad | Expositores iniciales | Chair/Relator |
|----------------------|---|---|--|
| 16:00-16:30 horas | Receso | | |
| 16:30-18:00 horas | Continuación Mesa 2 | | |
| 20:00 horas | Cena de bienvenida (Palacio Nacional) | | |
| 29 Octubre | | | |
| 9:00 -10:30 horas | Tema 3 Democracia, seguridad y crimen organizado | Introducción a cargo de Joaquín Villalobos | Chair: Vice Presidente Julio Cobos Relator: Francisco Rojas Aravena |
| 10:30-11:00 horas | Receso | | |
| 11:00-12:30 horas | Continuación Mesa 3 | | |
| 12:30-14:30 horas | Almuerzo Presentación Libro. “The Obama Administration and the Americas: Agenda for Change” | Abraham Lowenthal y Laurence Whitehead | |
| 14:30-16:30 horas | Tema 4 Inserción internacional de América Latina | Introducción a cargo de Flavio Darío Espinal | Chair: Ex Presidente Ernesto Samper Relator: Luis Guillermo Solís |
| 16:30 -17:00 horas | Receso | | |
| 17:00-18:30 horas | Mesa de clausura Democracia, desarrollo y seguridad en América Latina: La agenda futura | Ex Presidente Ernesto Samper Laurence Whitehead Michael Reid Presidente Leonel Fernández | Chair: Daniel Zovatto |
| 18:30-20:00 horas | Cóctel | | |

Argentina

CARLOS ÁLVAREZ

Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM). Ex vicepresidente de la República Argentina. Director del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES). Miembro del Foro Iberoamérica y cofundador de la red de Fundaciones Progresistas. Licenciado en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA), fue profesor titular de la cátedra de Pensamiento Político en la carrera de Ciencias Sociales de la Universidad de Quilmes y consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

JULIO CÉSAR CLETO COBOS

Político, dirigente del partido Unión Cívica Radical. Ex gobernador de Mendoza. Actualmente es vicepresidente de la República. Estudió Ingeniería Civil e Ingeniería en Construcciones, graduándose en la Universidad Tecnológica Nacional- Facultad Regional Mendoza. Profesor en la Universidad Nacional de Cuyo y en la Universidad de Mendoza, donde además fue decano de la Facultad Regional.

DANIEL ZOVATTO

Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid; maestro en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Harvard University; profesor visitante de varias universidades de América Latina, Europa y América del Norte. Ha sido director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; secretario ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Ex presidente de la Comisión de Ciudadanos Destacados y Expertos para la Reforma Electoral de la provincia de Córdoba, Argentina. Actualmente es director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Bolivia

ALFONSO FERRUFINO VALDERRAMA

Obtuvo el título de Sociólogo por la Universidad de Lovaina, Bélgica. Asesor de la oficina de IDEA Internacional en Bolivia. Coordinador del Programa de Fortalecimiento Democrático PNUD/IDEA Internacional (2005-2007) y director ejecutivo de la Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana (FUNDAPPAC) (1997-2005). Ministro de Gobierno (octubre de 2003-agosto de 2004); secretario de Coordinación Parlamentaria (Vicepresidencia de la República) (octubre de 2002-abril de 2003) y diputado nacional (1977-1997).

Brasil

MARCEL FORTUNA BIATO

Diplomático de carrera. En el Ministerio de Relaciones Exteriores ha cubierto ampliamente los asuntos militares y latinoamericanos. Desde 2003 se ha desempeñado como asistente del presidente del grupo asesor de política internacional de Brasil. En el campo académico, realizó estudios de pregrado en las universidades de Canberra y de Brasilia; obtuvo la maestría en Sociología Política por la London School of Economics (1989). Autor de numerosos artículos sobre política latinoamericana, política exterior brasileña, gobernabilidad global, la Corte Criminal Internacional y el Derecho Marítimo.

Colombia

CLAUDIA PALACIOS

Obtuvo el título de Periodista por la Pontificia Universidad Javeriana. Es presentadora de noticias de CNN en Español y conductora del programa Mirador Mundial, noticiero de la cadena transmitido los fines de semana. Ha sido conferencista en varios cónclaves internacionales. Como periodista y presentadora de televisión ha dado cobertura a todas las elecciones realizadas en el continente desde 2004 a la fecha. En mayo pasado recibió el premio del año de la Asociación de Cámaras de Comercio de Latinoamérica.

ERNESTO SAMPER PIZANO

Ex presidente de la República de Colombia, abogado por la Universidad Javeriana de Colombia con especialización en Ciencias Económicas. Cursó estudios de especialización en la New York University y la Nacional Financiera de México. Además de haber ostentado la primera magistratura de su país ha sido

concejal, diputado y senador. Docente en varias universidades colombianas y extranjeras. Ha recibido distinciones como la Cruz de Boyacá-Colombia, Orden del Libertador Simón Bolívar-Venezuela, entre otras.

Costa Rica

RODOLFO CERDAS CRUZ

Es investigador del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA) y académico de la Universidad de Costa Rica. Fue director del programa de Derechos Humanos, Fuerzas Armadas y Policía en América Latina, del Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos (IIDH). Diputado de la Asamblea Legislativa, profesor visitante en el Saint Antony's College de la Oxford University, Reino Unido. Autor de varios libros, entre los que sobresalen: *La hoz y el machete* y *La internacional Comunista en América Latina y la revolución en Centroamérica*.

OTTÓN SOLÍS FALLAS

Estudió Economía en la Universidad de Costa Rica y en la Manchester University, Reino Unido. Fue ministro de Planificación y Política Económica, miembro de la Junta Directiva del Banco Central, diputado y presidente del Partido Acción Ciudadana. Presidió el Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA en el periodo 1987-1988. Fue miembro del Grupo de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas, del equipo del Millenium Ecosystem Assessment y del Consejo Universitario de la UNED. Se ha desempeñado como académico e investigador en las universidades de Costa Rica, La Paz, Manchester y Reading (estas últimas en Reino Unido). Ex candidato presidencial del Partido Acción Ciudadana, actualmente forma parte de su Comisión Política.

LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA

Profesor con rango de catedrático de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Ex director del Posgrado Centroamericano de Ciencias Políticas y decano de la Facultad de Ciencias Sociales de esa universidad. Fue profesor Fulbright de la Michigan University y coordinador de investigación de FLACSO. Actualmente es director de la oficina de representación de la Secretaría General Iberoamericana para Centroamérica con sede en Panamá.

Chile

GENARO ARRIAGADA HERRERA

Abogado, científico político, investigador, académico, diplomático y político, ostentó el cargo de Ministro de Estado del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Estudió en la Universidad de Chile, en la Harvard University y en el Smithsonian Institute. Profesor universitario y autor de varios libros. Ex secretario ejecutivo de la Concertación de Partidos por la Democracia y del Comando por el NO. Jefe de la campaña del NO que derrotó al general Augusto Pinochet en el plebiscito de 1988 y luego secretario general de la Presidencia, representante del presidente y coordinador de la Comisión Nacional de Ética Pública, integrada por los jefes de los poderes del Estado. Ha sido investigador de la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (Cieplan), Flacso, Sur, CEPAL y del Banco Interamericano de Desarrollo. Entre 1998 y 1999 fue embajador de su país en Estados Unidos.

ALEJANDRO FOXLEY

Obtuvo el título de Ingeniero Civil por la Universidad Católica de Valparaíso y de doctor en Economía por la Wisconsin University (Estados Unidos.). Fue ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Chile entre 2006 y 2009. Ex senador de la República y presidente de la Comisión de Hacienda del Senado. Ostentó el cargo de ministro de Hacienda durante el gobierno del presidente Aylwin. Fue copresidente del Diálogo Interamericano, Washington (1994-1999), presidente del Comité de Desarrollo de los Gobernadores del Banco Mundial (1991-1992) y presidente del CIEPLAN entre los años 1976 y 1990. Autor y editor de trece libros sobre economía, desarrollo económico y problemas de la democracia. Actualmente es presidente de Cieplan y Senior Associate del Carnegie Endowment for International Peace con sede en Washington.

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda. Master en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Fue director de FLACSO-Chile (1996-2004). Ha sido profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica, profesor de la Universidad de Stanford en su campus de Santiago, Chile, entre otras universidades. Es autor y editor de más de medio centenar de libros. Entre sus últimas publicaciones destaca “Integración en América Latina: acciones y omisiones; conflictos y cooperación”. Sus artículos han sido publicados en revistas profesionales, científicas y académicas en diferentes países del mundo. Es el Secretario General de FLACSO desde el año 2004 a la fecha.

El Salvador

GERARDO LE CHEVALLIER (†)

Político, ha desarrollado una amplia labor al servicio de la democracia en América Latina. Ex dirigente del Partido Demócrata Cristiano, miembro del gabinete, diputado en la Asamblea Legislativa y miembro fundador del Parlamento Centroamericano. Se distinguió como uno de los principales negociadores de los Acuerdos de Paz del 16 de enero de 1992. Tras haberse desempeñado como jefe de Unidad Electoral. Hasta su fallecimiento en enero de 2010, fue director de la División de Asuntos Políticos y Planificación de la Misión de las Naciones Unidas para la estabilidad en Haití.

JOAQUÍN VILLALOBOS

Político, fundador y máximo dirigente del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), una de las cinco organizaciones que en 1980, durante la guerra civil de El Salvador, conformaron el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. A finales de la década de 1990 se trasladó a Reino Unido para estudiar en la Oxford University. Actualmente es crítico de la izquierda de El Salvador y de todos los movimientos de izquierda de otros países latinoamericanos cercanos al presidente venezolano Hugo Chávez.

España

CONSUELO ÁLVAREZ DE TOLEDO SAAVE

Periodista y abogada. Se afilió al Partido Socialista Obrero Español; en 1976 fue nombrada subdirectora de El Socialista, publicación oficial de esa entidad. En 1977 ingresó a la Agencia EFE y fue destinada a cubrir la información parlamentaria en plena transición. Destacada analista política del país en los tres medios: prensa escrita, radio y televisión y autora de varios libros.

MIGUEL ÁNGEL ENCINAS

Coordinador General de la Cooperación Española en República Dominicana. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad del País Vasco. Especialista en Cooperación Internacional y Proyectos para el Desarrollo por la Universidad Externado de Colombia. Ex coordinador general de la Cooperación Española en Nicaragua (2001-2005) y en Venezuela (1999-2001). También se desempeñó como adjunto al coordinador general de la AECID en Colombia de 1996 a 1999.

CARLOS MALAMUD

Catedrático de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), de España, e Investigador Principal para América

Latina y la Comunidad Iberoamericana del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Ha sido investigador visitante en el Saint Antony's College de la Oxford University y en la Universidad Torcuato Di Tella de Buenos Aires, y ha estado en posesión de la Cátedra Corona de la Universidad de los Andes de Bogotá.

DIEGO BERMEJO ROMERO DE TERREROS

Embajador de España en República Dominicana. Licenciado en Derecho, con diploma de Estudios Internacionales por la Escuela Diplomática. Ha desempeñado varios cargos diplomáticos y de gobierno, entre ellos: secretario en la Embajada de España en Zimbabwe y en Portugal; segunda jefatura en la Embajada de España en El Salvador y en París; vocal asesor en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno, asesor responsable adscrito al Defensor del Pueblo, cónsul general de España en Santo Domingo.

Estados Unidos

CYNTHIA J. ARNSON

Obtuvo el grado Magna Cum Laude por la Wesleyan University, Middletown, Connecticut, y de maestría y doctorado en Relaciones Internacionales por la School of Advanced International Studies de la Johns Hopkins University. Directora del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Profesora adjunta de Relaciones Internacionales en la American University-School of International Service en el periodo 1989-1991. Como asesora de política exterior en la Cámara de Representantes durante las administraciones de Carter y Reagan, participó en los debates nacionales sobre la política de Estados Unidos y los derechos humanos en América Central y América del Sur.

MERILEE S. GRINDLE

Profesora de Derecho Internacional y directora del David Rockefeller Center para Estudios Latinoamericanos de la Harvard University, Estados Unidos. Especialista en análisis comparativo de formulación de políticas, implementación y gestión pública en los países en desarrollo, con especial referencia a América Latina. Autora de "La búsqueda de desarrollo rural, burócratas, políticos y campesinos de México"; "El Estado y el campo"; "Desafiando al Estado, las reformas audaces a pesar de probabilidades" y "Going Local". Coautora con John Thomas de "Las decisiones públicas y el cambio de política", que recibió el premio como el mejor libro en política pública en 1991.

JANE S. JAQUETTE

Profesora emérita de Política y Diplomacia y de Asuntos Mundiales en el Occidental College (Los Ángeles), y ex presidenta de Latin American Studies Association (LASA) de 1995 a 1997. Ha sido profesora visitante de Nuffield College (Oxford), Women and Public Policy Program de la John F. Kennedy School, Harvard University, Latin American Program, Stanford, y Flacso (Chile), y profesora adjunta (investigación) en el Watson Institute for International Studies de la Brown University.

ABRAHAM LOWENTHAL

Presidente fundador del Consejo del Pacífico sobre Política Internacional, profesor de Relaciones Internacionales de la University of South California (USC) y vicepresidente del Council on Foreign Relations. Director fundador del programa de América Latina en el Woodrow Wilson International Center for Scholars y del Inter-American Dialogue, principal foro de política y reflexión sobre asuntos del hemisferio occidental. Miembro de las Juntas del Pacífico y del Consejo Inter-American Dialogue y de varios consejos editoriales, fue director de la USC del Centro de Estudios Internacionales entre 1992 y 1997.

JENNIFER MCCOY

Directora del Programa de las Américas del Centro Carter desde agosto de 1998. Profesora de Ciencias Políticas en la Georgia State University desde 1984. Obtuvo su licenciatura por la Oklahoma State University y un doctorado por la Minnesota University. Ha dirigido proyectos de vigilancia de las elecciones para el Centro Carter en Nicaragua, Panamá, México, Venezuela, Jamaica y Perú, y ha participado activamente en las delegaciones de las elecciones en Indonesia, Haití, Surinam y Guyana. Actualmente trabaja en un libro sobre la mediación internacional y el seguimiento del conflicto político venezolano entre 2002 y 2004.

MICHAEL REID

Editor para las Américas de "The Economist" desde mayo de 1999. Sus últimos cargos incluyen el de jefe de la Oficina para América del Sur, radicada en São Paulo (1996-1999), corresponsal de "Industrias de Consumidores y Mercadeo" (1994-1996), y corresponsal en México y América Central (1990-1993). Autor del libro "El continente olvidado: la lucha por el alma de América Latina, sobre la democracia y el desarrollo en América Latina contemporánea", publicado por Yale University Press. Miembro del jurado del premio al periodismo latinoamericano organizado por Transparencia Internacional, el Open Society Institute y el Instituto Prensa y Sociedad (Lima). Conferencista regular sobre política latinoamericana, economía y sociedad, en inglés, español y portugués.

Guatemala

HUGO BETETA

Graduado con honores por la Michigan University, obtuvo la maestría en Ingeniería Civil y Planificación Regional. Estudió Economía y Economía Política en el programa de doctorado del Massachusetts Institute of Technology. Obtuvo el título de Ingeniero Civil por la Universidad Rafael Landívar, Guatemala. Durante dos años desempeñó el cargo de secretario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ex ministro de Finanzas Públicas de Guatemala y titular de la Secretaría de Planificación y Programación. Como miembro del gabinete de ministros de Guatemala, fue gobernador titular de la Asamblea de Gobernadores del BID y del Banco Mundial, así como gobernador alterno del Fondo Monetario Internacional. Actualmente ejerce el cargo de director de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México.

IRMA ALICIA VELÁSQUEZ NIMATUJ

Directora ejecutiva del Mecanismo de Apoyo a los Pueblos Indígenas Oxlajuj Tz'ikin. Periodista profesional, obtuvo la licenciatura en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de San Carlos de Guatemala, en 2000 la maestría en Antropología Social y, en 2005, se doctoró como antropóloga por la Texas University, Austin. Es la primera mujer quiché con doctorado en Ciencias Sociales en Guatemala. Autora de varios libros.

Inglaterra

LAURENCE WHITEHEAD

Catedrático de Ciencia Política en el Nuffield College, de la Oxford University. Presidente del Comité de Investigación 13 de la Asociación Internacional de Ciencia Política (Democratización Comparativa) y la sección sobre Europa y América Latina de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Es miembro del Comité de Dirección de la red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo y jefe de América Latina en Oxford Analytica.

México

JORGE CASTAÑEDA

Político, historiador y diplomático mexicano. Obtuvo la licenciatura en Economía por la Princeton University y el doctorado en Historia Económica por la Universidad de París I, Panthéon-Sorbonne. Se ha desempeñado como profesor visitante en varios centros de estudios superiores, entre ellos: la Uni-

versidad Nacional Autónoma de México, Princeton University y Berkeley University. Autor de más de una docena de libros y editorialista frecuente en los diarios Reforma (México), El País (España), Los Angeles Times y en la revista Newsweek (Estados Unidos). Durante su gestión como canciller de México participó en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, organizó la Cumbre de Naciones Unidas para el Financiamiento al Desarrollo, la V Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio y consiguió las sedes de la Cumbre de la APEC y de la Cumbre Extraordinaria de las Américas.

Nicaragua

CARLOS FERNANDO CHAMORRO

Periodista y consultor en el tema de Comunicación y Democracia. Director del programa de televisión *Esta Semana*, revista dominical de reportajes y entrevistas. Director del programa *Esta Noche*, espacio diario de entrevistas y debates. Editor del semanario *Confidencial*. Profesor visitante en la Stanford University (1997-1998) y en la maestría de Periodismo de la Berkeley University, California (1998-1999). Se inició en el periodismo en 1978 en el diario *La prensa*, y en 1979 ocupó el cargo de viceministro de Cultura en la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. Ex director del diario *Barricada* (1980-1984). Desde 1995 preside el Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINC).

Panamá

MARTÍN TORRIJOS ESPINO

Fue el 42° Presidente Constitucional de la República de Panamá. Ostenta títulos universitarios en Economía y Ciencias Políticas por la prestigiosa Texas A&M University. Desde hace más de dos décadas es asesor económico de firmas internacionales en temas de comunicación, construcción, agroexportación e industria marítima. En la década de 1990 asumió el liderazgo de la Juventud del Partido Revolucionario Democrático (PRD); entre 1994 y 1999 se desempeñó como viceministro de Gobierno y Justicia. Actualmente es presidente de la Internacional Socialista para América Latina.

Paraguay

SEBASTIÁN ACHA

Abogado por la Universidad de Asunción. Diputado Nacional durante el periodo 2003-2008 y reelecto diputado para el periodo constitucional vigente. Representante actual de la Honorable Cámara de Diputados ante el Consejo

Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI). Integró la Comisión Especial de Estudio de la Ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal en 2003/2004 y la Comisión de Reforma del Código Penal en 2007. Profesor titular de las cátedras de Introducción a la Ciencia Política, Pensamientos Políticos y Sociales y Análisis Político en la Universidad de Integración de las Américas, Asunción, Paraguay.

Perú

FERNANDO ROSPIGLIOSI

Columnista del diario *La República* y del blog Espacio Compartido, y consultor de Capital Humano y Social (CHS). Fue Ministro del Interior en dos ocasiones durante el gobierno de Alejandro Toledo y presidente del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI), agencia de inteligencia del Estado. Combina el trabajo como sociólogo y analista político con las labores periodísticas. Se ha especializado en temas militares, de seguridad y electorales.

República Dominicana

LUIS MANUEL BONETTI VERAS

Administrador de empresas, empresario, funcionario público y miembro de una de las familias que ha hecho mayores contribuciones al desarrollo económico y productivo de la sociedad dominicana. Ha desempeñado funciones importantes en los gobiernos democráticos del presidente Leonel Fernández. Ex secretario de Estado de Industria y Comercio, y en la actualidad desempeña el cargo de Secretario Administrativo de la Presidencia. Diversas entidades dominicanas y extranjeras lo han reconocido como un eficaz funcionario público. Promotor del deporte, y en la actualidad presidente del Club de Béisbol “Leones del Escogido”.

RAMONINA BREA

Socióloga, politóloga y ensayista. Directora del Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), ha contribuido a abrir el debate sobre las reformas institucionales y sociales. Obtuvo la especialidad en Sociología Política por la escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, y es doctora por la Universidad de París I, Panthéon-Sorbonne.

JOSÉ DEL CASTILLO PICHARDO

Comenzó sus estudios en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), y más tarde obtuvo el título de licenciado en Sociología por la Universidad de Chile. En 1971 ingresó como docente en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UASD, donde dirigió la Escuela de Sociología y el Departamento de Investigaciones Científicas. Ha impartido cursos en UNAPEC, City University of New York (CUNY), New York University (NYU), Rutgers University, Seton Hall University, University of Florida y Universidad Interamericana de Puerto Rico, entre otras instituciones de educación superior.

FLAVIO DARÍO ESPINAL

Obtuvo su Licenciatura en Derecho (Summa Cum Laude) por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Posee una maestría en Ciencias Políticas por la Essex University, Reino Unido. Durante 1996-2000 se desempeñó como embajador de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos (OEA), donde ocupó diversos cargos: presidente del Consejo Permanente, presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos y presidente de la Comisión sobre Seguridad Hemisférica. El 23 de noviembre del 2004 fue nombrado embajador de la República Dominicana ante el gobierno de Estados Unidos.

LEONEL FERNÁNDEZ

Presidente de la República Dominicana durante tres periodos constitucionales. Presidente del Partido de la Liberación Dominicana. Presidente honorario de la Fundación Global, Democracia y Desarrollo (FUNGLODE). Gobernante conciliador y árbitro en la solución de conflictos entre los gobiernos latinoamericanos. Por sus valiosos aportes a la construcción de la democracia dominicana y latinoamericana, el presidente Fernández ha sido distinguido con el título de Doctor Honoris Causa por varias universidades, entre ellas: París I, Panthéon-Sorbonne; Harvard; Nacional Pedro Henríquez Ureña; Seton Hall; Estatal de Santiago de Chile; Nova Southeastern; Massachussets; Estatal de Panamá; Cultural de China y Hankuk. Abogado, escritor y profesor de varias generaciones de periodistas y comunicadores en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, es uno de los presidentes que ha hecho un magisterio del desempeño del poder público.

MARCO HERRERA

Director ejecutivo de la Fundación Global Democracia y Desarrollo (FUNGLODE). Abogado de profesión, fue director del Centro de Estudios de Democracia.

AGRIPINO ANTONIO NÚÑEZ COLLADO

Monseñor. Rector de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM) desde 1970, institución a la que se integró como vicerrector en el año 1963. Licenciado en Filosofía por la Universidad Autónoma de Santo Domingo y en Teología y Derecho Canónico por la Pontificia Universidad de Salamanca. Obtuvo el grado de maestría en Administración por la Universidad de Puerto Rico. Desde los diferentes roles que ha desempeñado como fundador, vicerrector y rector, ha impulsado y trasladado en realidades concretas y exitosas los principios filosóficos educacionales que dieron origen a la PUCMM. Promotor, en representación de la Iglesia Católica, de una auténtica cultura del diálogo para la concertación social en República Dominicana.

MAXIMILIANO PUIG

Secretario de Estado de Trabajo. Sociólogo de profesión, ha sido senador de la República por la provincia de Puerto Plata, ex secretario de Estado y ordenador de Lomé IV. Catedrático de larga trayectoria, fundador del Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS) y presidente del Partido Alianza por la Democracia (APD).

Suecia

MARIA LEISSNER

Presidenta del Partido Sueco Liberal 75 entre 1995 y 1997. Ha sido Consejera para la Agencia Sueca de Cooperación de Desarrollo Internacional (SIDA) y también ha fungido como Embajadora de Suecia en Guatemala. En el 2004-2005 fue directora de un proyecto internacional sobre democracia en Irak organizado por el Instituto Democrático Nacional para Asuntos Internacionales (NDI). Ha participado en múltiples misiones de observación electoral alrededor del mundo. Desde el 2006 ha presidido la Delegación para los asuntos Roma en Suecia y en enero del 2007 fue nombrada Embajadora para La Democracia en Desarrollo de Cooperación.

Uruguay

JUAN RIAL

Analista político. Consultor de organismos internacionales, entre ellos de IDEA Internacional, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha analizado extensamente temas de gobernabilidad y ha escrito sobre partidos políticos, elecciones, parlamentos, reforma del Estado y cambios constitucionales, entre otros temas. Recientemente trabajó sobre la crisis registrada en Honduras. En República Dominicana se ha desempeñado en varias oportunidades como consultor.

Venezuela

TEODORO PETKOFF

Economista. Profesor agregado de la Universidad Central de Venezuela. Miembro fundador del MAS. Diputado al Congreso de la República (1974-1994). Ministro de Planificación (1996-1999). Actualmente dirige el diario *Tal Cual*. Autor de los libros: “Checoslovaquia: El socialismo como problema”; “Socialismo para Venezuela”; “Proceso a la izquierda; Democracia para el socialismo”; “Razón y pasión del socialismo: del optimismo a la voluntad”; “Por qué hago lo que hago”; “Chávez, una segunda opinión”; “Chávez tal cual” y “Las dos izquierdas”.