

Observatorio Social



Desarrollo y relaciones internacionales

Observatorio Social

Publicación de la Asociación Civil Observatorio Social

Número 22 • Marzo de 2009

Salta 38, 4to. piso, (C1074AAB)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
observatorio@observatoriosocial.com.ar

Directores

Gabriela V. Agosto
Miguel Paradela Di Riso

Propietario

Asociación Civil Observatorio Social

Editores

Silvana Pascucci
Malena Rimedio

Docke diseño y comunicación

*Queda prohibida la reproducción
total o parcial del contenido sin
la previa autorización del editor.
Las notas firmadas son responsabilidad
de sus autores.*

SUMARIO #22

En esta primera edición del año 2009, nos proponemos reflexionar sobre cuestiones claves referentes al desarrollo y su perspectiva desde las Relaciones Internacionales.

En este sentido, hemos invitado a importantes expertos de política internacional y reconocidos analistas en materia de desarrollo a compartir sus ideas. Ellos nos convocan a pensar, desde diferentes enfoques y perspectivas, el escenario internacional actual y los desafíos que refiere para el desarrollo.



Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor

4 En primer lugar, **ADOLFO CALATRAVA Y JAVIER GARCÍA MARÍN**, profesores del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada (España), nos conducen a reflexionar sobre el concepto de “seguridad humana”, sus dimensiones y su importancia para la confección de una “Estrategia Europea de Seguridad”. Los autores argumentan que la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los derechos humanos representan el principal desafío a la seguridad global.

8 Continuando en la misma línea, **FÉLIX PEÑA**, director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank y miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), describe el escenario internacional, haciendo especial hincapié en el impacto que para la región sudamericana suponen los cambios que se están manifestando a escala global. El autor señala los desafíos que tiene por delante la región e insta a rescatar al MERCOSUR como proyecto compartido de valor político-estratégico y como instrumento funcional al desarrollo económico y social de cada uno de los países miembros.

10 Desde Uruguay, **JUAN RAÚL FERREIRA**, presidente de Sur Consultores Internacional, reflexiona sobre los conceptos de “democracia” y “populismo” y su vinculación con el desarrollo y la estabilidad regional. El autor expone los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, destacando siete características en común, además de su simultaneidad histórica, y advirtiendo respecto de los desafíos que dichas características presentan a las instituciones políticas, fuerzas democráticas y al desarrollo de los pueblos.

14 **PABLO FORNI**, investigador del CONICET, y **MARCELO SALAS**, becario doctoral del CONICET, analizan desde la propuesta teórica del nuevo institucionalismo sociológico, la tendencia hacia la homogeneidad de los programas de lucha contra la pobreza en América Latina en los últimos 20 años, destacando el rol de los organismos internacionales como actores principales de la política social de la región. No obstante, los autores resaltan la importancia y la necesidad de garantizar la continuidad de los programas, dada la dependencia de financiamiento presente en América Latina.

18 **NATALIA DOS SANTOS CLARO**, especialista en relaciones y negociaciones internacionales, aporta a la reflexión sobre el desarrollo, analizando los Tratados Bilaterales de Inversión como herramienta para la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) en el contexto latinoamericano. Desarrolla el modo en que dichos tratados se relacionan con las políticas públicas locales implementadas por los estados frente a la IED, a partir de tres tipos ideales, y su impacto en la gobernabilidad, crecimiento y desarrollo de los países de la región.

26 **JUAN BATTALEME**, profesor de Política Internacional Contemporánea y Teoría de las RRII de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y analista de política internacional de la Armada Argentina, desarrolla en detalle el debate presente en el ámbito político y académico respecto de las polaridades y reacomodamientos de poder en el escenario internacional. Analiza el impacto que la idea de un orden multipolar refiere para América Latina, advirtiendo sobre las consecuencias, dificultades y desafíos que América Latina debe resolver si pretende contribuir a la estabilidad internacional.

30 Finalmente, **MARIANO BARTOLOMÉ**, editor de Argentina Global e integrante del Registro de Expertos y Pares Evaluadores de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), reflexiona en relación a cuestiones claves del desarrollo, resaltando la incidencia que el ámbito político internacional ejerce sobre las mismas. De esta forma, analiza el vínculo entre desarrollo y relaciones internacionales, desde dos perspectivas: por un lado, el fenómeno de la globalización y su impacto en el desarrollo y, por otro la relación directa entre el desarrollo y las agendas de seguridad, enfatizando la necesidad de lograr un desarrollo socioeconómico equilibrado, con una efectiva inserción en el proceso de globalización y en adecuadas condiciones de gobernabilidad y seguridad.

La importancia de la seguridad humana en la confección de una Estrategia Europea de Seguridad

 *Adolfo Calatrava y Javier García Marín*

En la actualidad la Unión Europea se encuentra en un momento de incertidumbre multidimensional.

ADOLFO CALATRAVA fue investigador visitante en la London School of Economics y Memorial Marshall Fellowship Alumni de la Fundación German Marshall durante el año 2007. Actualmente se desempeña como profesor del departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, España. ACALATRAVA@UGR.ES

JAVIER GARCÍA MARÍN es Dr. en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada, España. Fue investigador visitante en la London School of Economics and Political Science, en la Glasgow University Media Unit y en el Amsterdam School for Communications Research. Actualmente se desempeña como profesor de la Universidad de Granada. JGMARIN@UGR.ES



... la Estrategia Europea de Seguridad introducía el concepto de seguridad humana, indicando que el subdesarrollo, hambre, enfermedades y desigualdad, que sufre cerca de la mitad de la población mundial, es el principal desafío mundial a la seguridad global.

Por un lado no se acaba de ratificar el armazón institucional que debe gestionar una organización que ha pasado de 15 estados miembros a 27 en unos pocos años.

Por otro, el modelo supranacional no se ha impuesto en todas las políticas de la organización y, en consecuencia, son los gobiernos estatales quienes tienen la última palabra en aspectos fundamentales como en las cuestiones de política exterior. Y, por último, existe una falta de legitimidad de los ciudadanos hacia el actual proyecto de la Unión, ilustrado por ejemplo en la negativa de los irlandeses a ratificar el Tratado de Lisboa en junio de 2008, mientras que según los datos del Eurobarómetro, en la primavera de ese año, el 73% de ellos pensaba que la UE era algo positivo; solamente superados por el 75% de los holandeses, que curiosamente se habían opuesto a ratificar el Tratado Constitucional tres años atrás.

Esta situación ha llevado a que esté paralizado el proceso de renovación de algunas políticas comunitarias, como la elaboración de una nueva Estrategia Europea de Seguridad acorde con las nuevas realidades internacionales y geopolíticas. La anterior, y primera, Estrategia Europea de Seguridad (desde ahora EES), iniciativa del Alto Representante para Política Exterior y de Seguridad Común Javier Solana¹, fue aprobada en 2003 bajo el nombre de “Una

1. La Estrategia Europea de Seguridad de 2003 “Una Europa segura en un mundo mejor” es conocida como Documento Solana.

Europa segura en un mundo mejor”. La EES se puede considerar como un documento esencial dentro del proceso de integración europeo, ya que creaba un vínculo directo entre la Política Europea de Seguridad y Defensa, PESD,² y la seguridad europea. Satisfaciendo tanto a aquellos que consideran que si la Unión Europea quiere jugar un papel de actor importante en la escena internacional debe tener una política de seguridad independiente, como a los que valoran que los avances en las políticas comunes de seguridad y defensa son pasos adelante en el proceso de integración política (Flehtner 2007).

Además, la EES permitió a la Unión Europea reafirmar un distanciamiento de la Doctrina Bush³. Aunque se incluía el terrorismo como una de las principales amenazas, se abogaba por soluciones multilaterales y el fortalecimiento del Derecho Internacional y las instituciones de gobernanza global⁴. Dentro de esa línea, la EES



2. La Política Europea de Seguridad y Defensa, PESD, es una parte esencial de la Política Europea de Seguridad Común, PESC, “el segundo pilar de la Unión Europea”, que trata sobre la integración y coordinación de las políticas de defensa entre los estados europeos, con el objetivo final de crear una política de defensa común.

3. Esta política hace referencia a los planteamientos en materia de seguridad y defensa de la anterior administración estadounidense, que incluían la “lucha contra el terrorismo”, el “ataque preventivo”, la unilateralidad, y la formación de coaliciones ad hoc.

4. Otras amenazas mencionadas por la EES eran la proliferación de armas de destrucción masivas, los conflictos regionales, los estados fallidos y la delincuencia organizada. Existiendo vínculos transversales entre estas amenazas. Tampoco debemos olvidar que el documento abogaba por la creación y fortaleci-



...el desarrollo es un requisito fundamental para alcanzar mayores cuotas de seguridad.

» introducía el concepto de seguridad humana, indicando que la situación de subdesarrollo, hambre, enfermedades y desigualdad, que sufre cerca de la mitad de la población mundial, es el principal desafío mundial a la seguridad global. Del mismo modo se vinculaban los aspectos internos y externos de la seguridad mediante la constatación de la permeabilidad de las fronteras y los conflictos regionales. Siguiendo este razonamiento, la EES indicaba que “la seguridad es una condición para el desarrollo”, a lo que podemos sumar que el desarrollo es un requisito fundamental para alcanzar mayores cuotas de seguridad (Núñez, Haagerats y Rey 2007).

A finales de 2008, y ante la incapacidad de emitir una nueva Estrategia, las instituciones comunitarias aprobaron un documento que valoraba la situación de la EES ⁵, y aunque no añade ninguna dimensión de relevancia a la dimensión de seguridad y de defensa (Arteaga 2009), sí podemos decir que se constata un avance hacia la consecución de la seguridad humana mediante “la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y de los Derechos

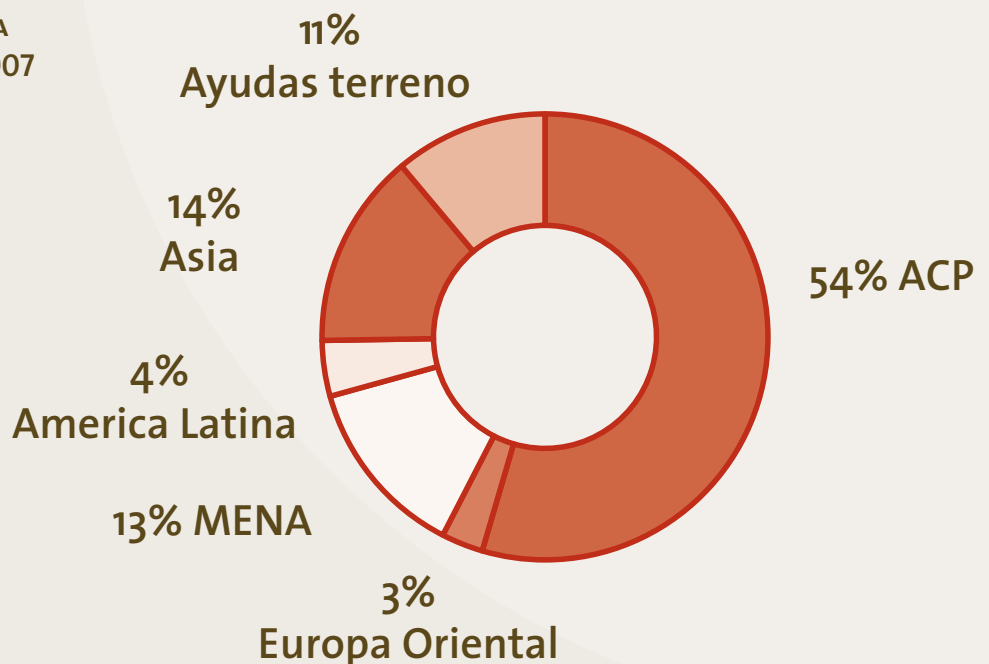
miento de la “seguridad en los países vecinos”, sobre todo mediante la difusión de formas de buen gobierno y respeto a los derechos humanos.

5. Este documento es el informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad “Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”, aprobado por el Consejo el 11 de diciembre de 2008.

Humanos, la ayuda al desarrollo y el abordaje de las causas profundas de los conflictos y la inseguridad”. Destacando que la Unión Europea es el primer donante de ayuda humanitaria del mundo.

Antes de responder a la pregunta de por qué consideramos que la profundización y desarrollo del concepto de la seguridad humana es beneficioso para la Unión Europea, tanto para su política de seguridad y defensa, como para la misma integración, debemos explicar brevemente qué cambios introduce este concepto en relación a consideraciones más tradicionales de la seguridad. Como su mismo nombre indica, la seguridad humana no tiene como referencia esencial a los estados, sino al ser humano, pero no solamente como ente individual sino como miembro de comunidades. Además, considera que las fuentes de las amenazas pueden ser indistintamente militares o no militares (París 2001). Por tanto, su objetivo principal es “salvaguardar la base vital de la vida humana de las amenazas críticas, en el sentido que la realización humana plena pueda ser consistente” (Alkire 2003:3). De esta forma, no solamente tenemos que proteger esa “base vital”, sino también preservar y asegurar, lo que conlleva a garantizar una serie

DISTRIBUCIÓN AYUDA HUMANITARIA UE 2007



de derechos y libertades, creándose un entorno político, social, cultural y medioambiental adecuado (Alkire 2003). El desarrollo de este nuevo concepto surge a principios de los años noventa tras la constatación que la garantía de la seguridad de los estados no significaba la garantía de la seguridad de los pueblos, produciéndose además un porcentaje superior al 90% de víctimas civiles en los conflictos. Esta situación ha ido paralela al fenómeno de los estados fallidos ⁶.

Es la definición de esa “base vital” la que ha generado varios enfoques o aproximaciones a la hora de explicar el concepto de seguridad humana. Por un lado, tenemos una concepción de la seguridad humana muy amplia, donde se incluirían no solamente las amenazas a la seguridad física (libertad al terror o el *freedom from fear*), sino también amenazas como el hambre, las enfermedades, los desastres naturales, la falta de recursos, la desestructuración económica, social y política, etc. (libertad frente a las necesidades o *freedom from want*), que causan más muertes que las guerras o el genocidio. Por otro lado, tenemos una concepción más reducida, que solamente tendría en cuenta las amenazas a la integridad física. Los primeros indican que su enfoque es necesario para asegurar la estabilidad de los estados y evitar conflictos internos. Así se ha venido defendiendo desde la publicación del Informe de Desarrollo Humano de 1994, “Las nuevas dimensiones de la Seguridad Humana”. Este enfoque se encuentra detrás de la retórica de Naciones Unidas, y tiene como objetivo converger los conceptos de desarrollo y seguridad. El segundo es defendido por algunos países, principalmente Canadá, argumentando que es un concepto mucho más funcional, capaz de incorporarse en las agendas políticas de manera más efectiva.

El desarrollo de este concepto, y el interés institucional por el tema, ha ido creando un nuevo paradigma en la seguridad internacional. De esta forma pensamos que la Unión

6. La fundación estadounidense Fund for Peace publica un Índice Anual de Estados Fallidos, también recogido en la revista Foreign Policy.

Europea debe profundizar y ampliar el mismo en su nueva estrategia de seguridad, sirviendo de referente mundial. Todo esto puede permitir a la UE consolidarse como la potencia principal de *poder blando* ⁷. Esto es, en definitiva, la capacidad de influenciar por medio de las ideas y los ejemplos; desplegando unos valores que pueden considerarse tanto europeos como universales, esencialmente la participación de las sociedades en los procesos políticos de manera activa (fortaleciendo las democracias) o la responsabilidad de los estados con sus sociedades. Hay que tener en cuenta que podemos rastrear en la historia del pensamiento europeísta, desde el siglo XVII, la idea de que Europa debía basarse, de una manera u otra, en un “proyecto de paz” ⁸. Por tanto existen razones de moralidad y legalidad para introducir este concepto en las estrategias de seguridad; pero también existen motivos de defensa de los intereses europeos, ya que mediante su aplicación podemos evitar de manera más efectiva la multiplicación de estados fallidos y el tráfico ilegal de armas, personas y drogas (CIDOB 2004).

EN CUALQUIER CASO, NO PODEMOS DEJAR DE APUNTAR DOS DIFICULTADES PARA IMPLEMENTAR LA SEGURIDAD HUMANA POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA. LA PRIMERA ES LA NECESIDAD DE FORTALECER EL MULTILATERALISMO Y LAS INSTITUCIONES DE GOBERNANZA GLOBAL, TENIENDO EN CUENTA QUE SON LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS QUIENES FIRMAN LOS ACUERDOS. Y EN SEGUNDO LUGAR, EN UN SENTIDO MUCHO MÁS PRÁCTICO, EXISTE UNA DIFICULTAD OPERATIVA, YA QUE SE REQUIERE LA CONVERGENCIA DE LAS AGENDAS DE SEGURIDAD, DESARROLLO Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. NECESITANDO, PARA ELLO, UN ESFUERZO COORDINADO MULTINIVEL EN LA ESCENA INTERNACIONAL. ★

7. *Poder blando* es un término acuñado por Joseph Nye en 1990 para diferenciar la capacidad de influenciar con las ideas, la cultura, el ejemplo de la conducta o la acción simbólica, frente a formas más coercitivas como la acción militar o la presión económica, denominado poder duro. Estados Unidos sería el actor por excelencia con estas capacidades.

8. Por poner algunos ejemplos el Gran Dessein del Duque de Sully, el proyecto del Abate Saint-Pierre, Victor Hugo, Aristide de Briand o Coudenhove-Kalergui.

“

Todo esto puede permitir a la UE consolidarse como la potencia principal de poder blando. Esto es, en definitiva, la capacidad de influenciar por medio de las ideas y los ejemplos; desplegando unos valores que puedan considerarse universales...

Rescate del Mercosur como proceso de desarrollo compartido y profundo alcance político

 Félix Peña

Que el mundo se está tornando muy contaminante es algo reconocido. Lo es por un complejo de fenómenos, que si se los considera en forma aislada –por ejemplo, sólo en la perspectiva de la crisis financiera global con sus ya manifiestos efectos en la economía real y en el comercio mundial– no permiten captar en su plenitud las nuevas realidades que ahora comienzan a ser evidentes. En todo caso, el alcance de sus impactos sobre el desarrollo económico y social de los países de América Latina –y, por cierto, de otras regiones del mundo– son aún difíciles de apreciar.

Fareed Zakaria ¹ es uno de los analistas que mejor ha definido el actual cuadro global, como uno de transformación profunda en la distribución del poder mundial². Plantea “*el ascenso del resto*” – resultado del crecimiento económico de países como China, India, Brasil, Rusia, Sudáfrica, Kenia y “*muchos, muchos más*”– como el tercer desplazamiento tectónico del poder en quinientos años. Los otros dos fueron el surgimiento del mundo Occidental en el siglo XV y el de los

EE.UU. como potencia global en el pasado siglo.

El fenómeno de la diseminación del poder mundial no debería sorprender. Hechos cargados de futuro lo han anticipado desde hace años. Un punto de inflexión lejano se encuentra en el poder que países en desarrollo productores de petróleo comenzaron a ejercer en 1973. Lo que sí podría ser preocupante es que, en sus diagnósticos e intentos de encontrar respuestas, los países del “viejo orden mundial” –que incluye a los EE.UU. y a los restantes del G.7–, no demuestren que estén asimilando la profundidad de los cambios en

la distribución global del poder.

Es lo que plantea el columnista Philip Stephens ³, cuando al referirse al curso de colisión entre la globalización y los nuevos reflejos nacionalistas que se manifiestan, por ejemplo, en múltiples y originales formas de proteccionismo, se pregunta sobre si las naciones ricas están preparadas para aceptar que sus posiciones privilegiadas estén siendo cuestionadas. Y afirma, con razón, que: “*están todas ellas por un orden global más inclusivo; en la medida que la adición de nuevos miembros al club no diluya en forma alguna su propia autoridad*”.

³. Diario Financial Times, del 23 de octubre de 2008.

1. Zakaria, Fareed, *The Post-American World*, W.W.Norton & Company, New York-London, 2008.

2. Guillebaud, Jean-Claude, *Le Commencement d'un Monde*, Seuil, París, 2008.

La llegada a la Casa Blanca de un nuevo presidente de los EE.UU. ha abierto una “ventana de oportunidad”, en cuanto a la posibilidad de que se desarrolle una visión estratégica y un liderazgo político, basado en un diagnóstico realista y en una voluntad de cooperar con muchos otros países, que permita construir un orden internacional funcional a la gobernabilidad global y al desarrollo económico y social. Por el momento, lo único que puede constatare es que en medio de la confusión y desconcierto que predomina ante la magnitud de la crisis global, el “factor Obama” ha generado un espacio de esperanza.

Estamos entonces frente a una crisis sistémica mundial que recrea la clásica tensión histórica entre orden y anarquía en las relaciones internacionales⁴. Se manifiesta en la dificultad de encontrar en el ámbito de instituciones provenientes de un orden que colapsa, respuestas eficaces a problemas colectivos que se confrontan a escala global. Y el verdadero peligro es que ello se refleje –como ha ocurrido en el pasado- en el surgimiento de crisis sistémicas en el interior de países que han sido y son aún, protagonistas relevantes en el escenario internacional. Crisis sistémicas que produzcan un efecto dominó en distintos espacios regionales y, eventualmente, a escala global. Ello puede ocurrir en la medida que en distintos países, incluso los más desarrollados, los ciudadanos no sólo pierdan su confianza en los mercados, pero también en la capacidad de encontrar respuestas en el marco de los respectivos sistemas democráticos⁵. Podría ser un peligro más tangible en el caso de algunos países europeos. Si así fuere, los pronósticos sombríos de algunos analistas, podrían ser pálidos en relación a lo que habría que confrontar en el futuro.

Ya está claro que nuestra región no saldrá indemne de los cambios que se manifiestan a escala global. Ellos pueden dar lugar a reflejos condicionados de “sálvese quien

pueda”. O, por el contrario, pueden incentivar respuestas colectivas creativas que permitan capitalizar oportunidades y reforzar la vocación de trabajo conjunto. Es quizás éste el desafío que tiene por delante un Mercosur sediento de renovación. Implica reconocer que su concepción y su arquitectura fundacional proveniente de un orden mundial en extinción, deben ser rejuvenecidas.

El Mercosur, tiene desde sus orígenes una clara motivación política. Es propio de procesos de integración, basados en el consenso y en una visión común de largo plazo, entre naciones soberanas que comparten un espacio geográfico regional⁶. Es una motivación política arraigada en similares intereses nacionales en torno a objetivos estratégicos valiosos para las naciones participantes. Son objetivos relacionados con el predominio de la paz y la estabilidad política en el espacio geográfico regional compartido, como forma de tener un clima funcional a la democracia, la cohesión social, la transformación productiva conjunta y la inserción competitiva en el escenario global. Una de sus consecuencias es la de fortalecer la capacidad de cada país, actuando en común, de negociar mejores condiciones para proyectar al mundo su capacidad de producir bienes y servicios, que sean competitivos y apreciados por los consumidores de otros países.

Pero la motivación política no es suficiente. Un proceso de integración es sustentable en el tiempo, en la medida que sus reglas generen condiciones apropiadas para la inversión productiva y la consiguiente generación de empleo, en cada uno de los países participantes. Ello es difícil de lograr en la práctica, si es que existen condiciones de profundas asimetrías de poder y de desarrollo económico relativos. En todo caso, depende mucho de la calidad institucional del proceso de integración. Ella nutre en el desarrollo de bienes públicos regionales, que permitan generar los tres productos que posibilitan que la integración pueda aspirar a ser relativamente irreversible. La experiencia europea demuestra que tales pro-

ductos son las redes, las reglas y los símbolos comunes. Las redes resultan de un tejido denso de intereses sociales compartidos, especialmente los que se reflejan en cadenas de valor de alcance regional y proyección global. Las reglas –formales, pero también las informales- son las que reducen el espacio de incertidumbres y precariedades, especialmente en el acceso a los respectivos mercados, como condición indispensable para incentivar decisiones de inversión productiva en función del espacio económico común. Y los símbolos, son los que permiten identificar el espacio regional en el imaginario colectivo de cada uno de los países participantes. Un ejemplo, en tal sentido, es lo que significa hoy el Euro, como factor fundamental del desarrollo de una identidad europea.

El Mercosur dista de haber generado tales productos, al menos en forma suficiente para preservar su credibilidad y su legitimidad social en el interior de cada uno de sus países miembros. A pesar de los avances logrados, redes, reglas y símbolos, son aún muy débiles para asegurar su relevancia y su irreversibilidad.

Rescatar al Mercosur como proyecto compartido de valor político estratégico y como instrumento funcional al desarrollo económico y social de cada uno de los países miembros, es entonces una de las prioridades que plantean los desafíos y oportunidades que resultan de las profundas transformaciones manifiestas en los últimos años en el escenario internacional. Para que pueda brindar respuestas conjuntas que sean eficaces, se requiere adaptar sus instrumentos y reglas a las nuevas realidades. **ES UN TRABAJO DE INDUDABLE PROYECCIÓN SUDAMERICANA, QUE REQUIERE MOVILIZAR LAS RESPECTIVAS SOCIEDADES EN TORNO A PROPUESAS FUNCIONALES, A LA VEZ, A LOS RESPECTIVOS INTERESES NACIONALES Y A OBJETIVOS ESTRATÉGICOS COMUNES, TANTO POLÍTICOS, COMO ECONÓMICOS Y SOCIALES. ★**

4. Bull, Hedley, *The Anarchical Society, A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1977.

5. Cattaneo, Olivier, *The Political Economy of PTA's*, en Lester, Simon and Mercurio, Bryan, *Bilateral and Regional Agreements, Commentary and Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

6. Moisi, Dominique, en *Diario Financial Times*, del 5 de octubre de 2008.

Democracia, populismo y estabilidad en la región

 *Juan Raúl Ferreira*

Hace ya más de cuatro décadas que Samuel Huntington profetizó que el desarrollo de los pueblos estaba proporcionalmente relacionado a su estabilidad política y que ésta depende directamente de la participación de las bases sociales de la comunidad, su estructuración institucional. Desde entonces, tan zigzagueante ha sido nuestro rumbo que es difícil saber exactamente en qué hemos errado y en qué acertado.

No obstante, no ha de resultar complejo ver las características cíclicas de nuestras instituciones políticas y su relación con el “crecimiento equitativo, o sea: el Desarrollo”¹. Si bien es cierto que no deben confundirse la simultaneidad de algunos procesos regionales con su relación causística, ni definición ni consecuencias nacionales para cada país. Bien se ha dicho: *“Así como ni las dictaduras del Cono Sur en la década del 70, ni las salidas democráticas en dichos países tuvo raíces, ni causas, ni efectos ni resultados comunes, más allá de haber sido contemporáneas, tampoco pueden verse causas y motivaciones comunes en los regímenes populistas de características propias que*

* Samuel Phillips Huntington (1927- 2008) politólogo Americano cuyo máximo trabajo fue “El Choque de las Civilizaciones” en 1993.

1. Rodrigo Borja Conferencia de Partidos

han surgido en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela”.²

Compartimos con el politólogo Pérez su preocupación por evitar la simplificación del análisis de estos fenómenos, sin dejar de observar que cuando se repiten ciclos simultáneos en una misma dirección, se deben advertir por lo menos condiciones históricas, económicas y regionales que los hagan posibles en sus diversas expresiones nacionales. Así la región vivió la época de las democracias liberales, éstas llevaron al gobierno frentes populares³, luego muchos gobiernos progresistas fueron tildados de “populismos demagógicos”. Sucesivamente vino la era de los golpes de estado, el renacer

2. Romeo Pérez, Universidad Católica del Uruguay, Conferencia sobre el referendo Revocatorio del Mandato Popular en Bolivia, Montevideo, agosto de 2008.

3. Frentes Populares que gobernaron en la región en los años 30.

democrático y la apertura económica, aún los vientos integradores, que para cada socio a veces significaba cosas distintas.⁴ Pero, fueron marcando jalones, hitos en la historia de la región del sur de América. Sin dejar de señalar la diferencia que entre sí tuvieron, y las causas internas que los hayan precipitado, la condición geopolítica que los hiciera posible fue casi contemporánea.

Luego de un nuevo movimiento popular buscando salidas a la llamada comúnmente “ortodoxia neoliberal”⁵, la dificultad de generar políticas de alternativa que acoten al mercado en su tarea de asignador natural de recursos a través de su

4. Al fundarse el Mercosur, Menem lo llamó Patria Grande, mientras Lacalle hablaba de “Nos colamos para no verlo de afuera.”, y Paraguay lo veía como un primer paso para abrirse al mundo.

5. Friederich Naumann.

JUAN RAÚL FERREIRA fue senador (en dos legislaturas), diputado y embajador de Uruguay en la República Argentina. Representó al Uruguay ante GATT, la OEA y ante la ONU. Actualmente es presidente de Sur Consultores Internacional. juanraul.ferreira@surconsultores.com

mano invisible⁶ ha hecho que hoy, más allá de sus postulados programáticos, el sur del continente americano se debata entre los modelos democráticos liberales y los fenómenos populistas.

Si es este, como cree el autor de esta nota, que es uno de los mayores desafíos que enfrenta nuestra parte del mundo, definir exactamente de qué estamos hablando podría resultar, en todo caso, además de esclarecedor, bastante práctico. Aclarar este punto nos puede llevar a dos caminos: a) definir el populismo o b) decir a qué nos referimos nosotros cuando hablamos de él. Veremos rápidamente por qué preferimos este último camino.

Como en casi todas las definiciones políticas, podemos estar hablando de cosas distintas con el mismo nombre. Se reduciría a un problema meramente semántico.

No es problema menor, en el pasado grandes debates se redujeron, algunas veces ex profeso, a discusiones semánticas. Así en época de dictaduras militares, a las que la prensa, la academia y el mundo democrático llamaban “fascistas”, el Partido Comunista Argentino sostenía que no se daban en su país las condiciones de movimiento de masas, ni de corporativismo que define dicho modelo. En el mismo momento, el Partido Comunista Uruguayo lanzaba la lucha contra “la dictadura fascista en Uruguay.” Tampoco tenía este modelo ni movimiento de masas ni más corporativismo que el que históricamente ha tenido la sociedad civil uruguaya del siglo XX.

En Estados Unidos se le dice Liberal al que quiere ampliar el gasto público en aras del Estado de “welfare”⁷. En el resto del mundo, quiere decir todo lo contrario. A los que nosotros llamamos liberales, en el sentido económico, ellos laman conservadores, exactamente al revés que en nuestra región. Entonces, con el Profesor Larry Gambone decimos que “el ‘populismo’ es un término que al igual que ‘liberal’, ‘socialista’ o ‘conservador’ puede significar casi cualquier cosa.

6. Expresión con la que Adam Smith describía el equilibrio logrado por el mercado que no respondía a la mera suma de voluntades consumidoras individuales.

7. Big Government Policy, Big Spending associated to Liberal Policies., Institute for Policy Studies (IPS) Washington DC, 1994.

Es un término que varía de acuerdo a quien lo expresa. Es frecuentemente usado peyorativamente y ligado al término ‘derechismo’.⁸

Cedo la tentación de pasar por alto la excelente obra de mi “maestro” el ex presidente Borja del Ecuador⁹, quien pone en sus justos términos este debate en su mega obra enciclopédica sobre la política¹⁰. Sigo creyendo que la clarificación terminológica toca sólo tangencialmente este aporte.

No obstante debemos primero desterrar la duda de que estamos hablando de una corriente filosófica asentada en la historia de nuestra civilización. Así pues la expresión populismo¹¹ fue durante el Imperio Romano la manera como se conoció al Partido de Graco Marco Livio Druso, Catilina y el propio Julio César. Como opuesto al Partido Aristocrático de Cicerón. No hay continuidad histórica alguna entre esta irrupción del término en la historia con el fenómeno al que nos estamos refiriendo.

Más cerca de nuestros tiempos, siglo XX en marcha, se designa como populismo a cosas muy encontradas: desde el nacional socialismo alemán y el fascismo italiano (por su actitud anti burguesía y contestaria al sistema de partidos tradicionales) como a uno de sus más acérrimos enemigos, el General Charles de Gaulle (por su visión sobre la energía nuclear y su advertencia al pacifismo francés durante la Guerra de Independencia de Argelia).

A Getulio Vargas en Brasil y a Perón en Argentina; a Velasco Ibarra en Ecuador¹² y a Obregón

8. Professor Larry Gambone, Research for The Red Lion Press, USA 2007.

9. Rodrigo Borja Cevallos es un político y jurista ecuatoriano, fue presidente del Ecuador del 10 de agosto de 1988 al 10 de agosto de 1992. Desde temprana edad se dedicó a la política. Fundador ideológico, y figura máxima del partido socialdemócrata Izquierda Democrática, con el cual fue candidato presidencial en 1978, 1984, 1988, 1998, y 2004, ganando las elecciones en 1988. Además, ha sido diputado al Congreso Nacional en 1962, 1970, y 1979. Profesor de ciencias políticas y autor.

10. Enciclopedia de la Política, Su obra fue escrita en una etapa intensísima de la vida internacional. Se había derrumbado el muro de Berlín. La Guerra Fría había terminado. Muchos conceptos entraron en un proceso de revisión. El mundo parece haber ingresado en una nueva era histórica. Borja recoge todos estos hechos en su obra y los enriquece con sus experiencias personales. Fondo de Cultura Económica de México, 1997.

11. Etimológicamente (populus: latín: pueblo).

12. J.M. Velasco Ibarra, presidente ecuatoriano, tantas



Esta aproximación de vínculo común nos habrá de ayudar para que identifiquemos como populismo a un nuevo fenómeno instalado en nuestra sociedad iberoamericana contemporánea y al que quizás por razones de práctica identificadora simplemente llamaremos: “neo populismo.”



» en México. ¿Qué tenían en común? Poco. Eran populares, progresistas y no marxistas. Esta aproximación de vínculo común nos habrá de ayudar para que identifiquemos como populismo a un nuevo fenómeno instalado en nuestra sociedad iberoamericana contemporánea y al que quizás por razones de práctica identificadora simplemente llamaremos: “neo populismo.”

Algunas de las pocas características en común de los modelos llamados populistas del siglo pasado pasaba por: a) el carácter peyorativo del término, fundamentalmente en el lenguaje de la izquierda tradicional; b) su condición de no marxistas; c) como consecuencia natural de ello, contaron con la cerrada oposición de los partidos marxistas.

Con la caída del socialismo real, emblemática en la demolición del Muro de Berlín y la Cortina de Hierro¹³, la izquierda marxista pierde su idea fuerza (core value) y necesita redefinirse en un mundo en el que los hechos históricos transcurrían a un ritmo vertiginoso. Por cierto que ello hizo que algún dogmático en las antípodas filosóficas creyera que la Historia había llegado a su final.¹⁴

En esa nueva búsqueda, el marxismo apela a los programas ecológicos y en Europa se confunde con el movimiento “Verde” y en Ibero América termina proclamándose como una fuerza que cree en la economía de mercado y renuncia a la lucha armada. En esa búsqueda de redefinición resulta complejo a veces establecer su diferencia con el social cristianismo ni con sus antiguos parientes de la II Internacional: los Social Demócratas.

Es acá que irrumpe el fenómeno que “apodamos”¹⁵ neo populismo.

veces electo como derrocado militarmente en su país, hasta que tras su última elección el golpe de estado lo dio él. Antecedente interesante si vemos que el neo populismo latinoamericano requiere de una legitimidad electoral.

13. Cortina de Hierro, nombre emblemático con el que definió Winston Churchill a la divisoria entre la democracia europea y las “democracias populares” satélites de la U.R.S.S.

14. Francis Fukuyama (nacido el 27 de octubre de 1952 en Chicago) es un influyente politólogo estadounidense de origen japonés. En la actualidad es miembro del Consejo Presidencial sobre la Bioética y catedrático Bernard L. Schwartz de Economía Política Internacional en la School of Advanced International Studies, Universidad Johns Hopkins en Washington, DC. Autor de *El Fin de la Historia*.

15. Definir sería académicamente demasiado ambicioso.

Cuasi simultáneamente aparecen regímenes como los de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Estos gobiernos conviven con otros gobiernos electos en la región, que más allá de sus definiciones programáticas se aferran a una legitimidad jurídica democrática (Chile, Brasil y Uruguay en el campo del discurso de izquierda, y Colombia y Paraguay y Perú en una propuesta más conservadora).

¿Qué es lo que identifica a estos regímenes entre sí, además de su simultaneidad histórica? 1) Su vocación de liderazgo extra nacional. 2) El apoyo que reciben de la izquierda marxista que repudiaba hasta hace tan pocos años su modelo y estilo de propuesta. 3) Su necesidad de legitimarse electoralmente. 4) La legitimidad exclusivamente electoral de su mandato. 5) La perpetuación de los mandatos en forma permanente por la vía plebiscitaria. 6) El desprecio por las demás modalidades que conforman el escenario democrático. 7) El clientelismo político a través de regalías.

Respecto a este último punto dice Mc Koyan: *“El populista hará todo en nombre de los pobres, incluso perjudicarlos y engañarlos, dándoles cosas con dinero prestado, endeudamiento que empeorara la situación a futuro, para que éstos voten por él”*.¹⁶ Parte de la base que su legitimidad surge del voto.¹⁷

Esas siete condiciones necesariamente conducen a todos ellos a un modelo peligroso para la región: la intolerancia. En nada de lo demás se parecen. Mientras que en Bolivia se viven las consecuencias de un progresivo y centenario proceso de migración del medio a la ciudad altiplana y desde ésta al urbanismo mesopotámico¹⁸, en Venezuela se vive un proceso de desgaste de liderazgo del tradicional sistema de partidos.¹⁹

16. Eduard Mc Koyan, *The New Guardian*, Washington D.C. 2007.

17. No olvidemos que incluso a las dictaduras militares del Cono Sur, en algún momento también se les llamó populistas.

18. Dr. César Aguiar, sociólogo, Seminario en la Universidad Católica de Montevideo citado ut supra. Cita no textual.

19. La última elección previa a Chávez la ganó el entonces ex Presidente venezolano Rafael Caldera, contra la estructura política histórica que había ya representado en el Poder, el Partido Social Cristiano COPEI (copeyanos). Para enfrentarlo COPEI se une a su adversario histórico el partido social demócrata Acción Democrática (adecos). Juntos restaron sus expectativas electorales en vez de sumar. El siguiente

“

Esta falta de creencia de aspectos formales de la construcción institucional democrática, conduce a la inexistencia de garantías que impidan las limitaciones al mandato del intérprete del pueblo, que no requiere de contrapesos, de partidos, de intermediarios, ni de normas. Ese caldo de cultivo genera una tentación intolerante ante la que han venido sucumbiendo todos los que han recorrido ese camino.

Efectivamente, el neo populismo requiere hoy de mandato popular expresado por el voto.²⁰ Las regalías son parte integral del clientelismo de la consulta plebiscitaria, que el Presidente Chávez acaba de reformar la Constitución de su país, que ya le permite ser re-electo en las próximas elecciones para asegurarse la re-elección perenne. Un observador medianamente inquieto puede asignar el apuro en la aprobación de estas normas, en el hecho de que el petróleo cuyo barril estaba en un dígito de valor cuando asumió, hoy en unos U\$ 40 y algo en baja, puede llegar nuevamente a niveles que le impidan celebrar otro referendo con el generoso manejo de las finanzas públicas.

La falta de apego a la democracia institucional queda demostrada en el mero hecho de que la consulta de referencia²¹, en el “Referendo Revocatorio del Mandato Popular”, inicialmente convocado por la oposición boliviana y sobre el cual estribó luego la propuesta re fundacional de Evo Morales, fue impecable desde el punto de vista formal²²; se daban circunstancias como esta: para votar la revocación de los mandatos había que votar por NO al proceso de cambios encabezado por el Presidente.²³ Ese tipo de situación es la que la izquierda solía denominar “fraude estructural” y al que ahora define como “democracia participativa”.

No queremos dejar de plantear la acusación de exceder el mandato popular, por parte de estos gobiernos, hechas por nuestro compatriota el Prof. Romeo Pérez²⁴. El alcance de este término no es jurídico y no se refiere a la duración temporal de su mandato si no a su alcance. Si

fracaso de los partidos históricos lleva al poder al Presidente Chávez, ex líder golpista contra el gobierno constitucional de Carlos Andrés Pérez (adeco)

20. Ni Bolivia, ni Ecuador, ni Venezuela (si se incluye el período de la dictadura de Pérez Jiménez, han tenido tantas elecciones promedio juntas que uno solo de ellos en los últimos tres años vistos por separado.

21. Reelección perenne para lo cual fue citado el cuerpo electoral el domingo 15 de febrero de 2009, ya había sido rechazado por el soberano. Consultarlo nuevamente durante el mismo período constitucional lesiona la Carta Magna Venezolana, adoptada durante el propio mandato del Presidente Chávez.

22. Salvo pequeñas observaciones sobre la renovación de padrones que señaló en sus recomendaciones finales la OEA, sin que las cifras pudieran alterar el resultado final ratificatorio (julio de 2008)

23. Texto de las papeletas de votación.

24. Conferencia Universidad Católica citada ut supra.

el Presidente Evo Morales, sostiene Pérez, hace una consulta y como resultado de la misma sostiene que debe refundar el país, se ha de advertir que esa consulta no le fue hecha al pueblo por lo que la lectura que el mismo hace de su mandato es abusiva y excede las credenciales que el pueblo mismo le ha dado para representarlo.

Decía Giovanni Sartori²⁵ que la democracia no puede tener apellido, es o no es democracia. Salía así al paso al concepto, instalado en Europa Oriental en plena Guerra Fría, de Democracia Popular; donde curiosamente la democracia era burguesa si había libertad y se votaba, pero era popular si no habían elecciones y existía un partido único.

Así la democracia plebiscitaria no es lo primero sino exageradamente lo segundo. La democracia sin apellido es la construcción de instituciones que aseguren la pluralidad y el respeto por las minorías. Mi desaparecido padre²⁶ fue homenajeado por un viejo adversario político de la coalición de izquierda que hoy gobierna en Uruguay, recordando un episodio en el cual no cede ante la presión de un periodista que sostiene que los gremios en Uruguay son “una ínfima minoría”²⁷ y recuerda la respuesta del entrevistado: “*Quien dijo a usted que la democracia la determinan las mayorías. La democracia la determina el respeto que las mayorías tengan por las minorías*”.²⁸

Es una verdad auto evidente que el término “populista” ha dejado de ser peyorativo para una izquierda que lo criticaba. A mí mismo me ocurrió en el programa de televisión que tengo el honor de compartir con la socióloga Susana Mayo del Frente Amplio, donde al comenzar su defensa del gobierno de Chávez dice “*Si me va a decir Juan Raúl (por mí) que es populista*”.²⁹ Dejo de lado el respe-

25. Giovanni Sartori (Florencia, Italia, 13 de mayo de 1924) es un prestigioso investigador en el campo de la ciencia política, especializado en el estudio de la política comparada. Su obra más destacada es Teoría de la Democracia.

26. Wilson Ferreira Aldunate, Uruguay (1919-1988).

27. La cita de Voces del Frente, marzo de 2008 no identifica al Periodista.

28. Nota de Voces del Frente citada ut supra.

29. Debate TNU Noticias, canal 5 de Uruguay, noviembre de 2008.

to intelectual que siento por ella, por obvio que resulta. Pero 20 años antes nadie hubiera pensado un comentario así de parte de un integrante de un partido de Izquierda uruguaya a uno de un partido tradicional.

Esta falta de creencia de aspectos formales de la construcción institucional democrática, conduce a la inexistencia de garantías que impidan las limitaciones al mandato del intérprete del pueblo, que no requiere de contrapesos, de partidos, de intermediarios, ni de normas. Ese caldo de cultivo genera una tentación intolerante ante la que han venido sucumbiendo todos los que han recorrido ese camino.

Fijémonos, por elocuentes y auto explicativas, las primeras palabras del presidente Chávez al conocer el reñido resultado a su favor del último referendo de febrero de 2009:

“Ganó la verdad, perdió la mentira. Ganó Venezuela perdió el imperalismo.

Gano la dignidad, perdió la desvergüenza.”

Para luego ponerse en posición de firme, mirar la multitud, hacerle el saludo militar y decir:

“Soy un soldado, pueblo de Venezuela: ordene.”

Es inexorablemente así. Las nuevas corrientes italianas en ciencias políticas señalan que: a mayor incertidumbre en los pueblos, mayor necesidad de liderazgos. A mayor certidumbre, mayor necesidad de instituciones.

EL GRAN DESAFÍO DE LAS FUERZAS DEMOCRÁTICAS, QUE QUIERAN RECUPERAR LA DEMOCRACIA EN LOS PAÍSES BAJO EL DOMINIO DEL NEO POPULISMO, ES LOGRAR LO QUE QUIZÁS HAYAMOS LOGRADO EN ESTE NUESTRO URUGUAY: TRANSMITIR CERTIDUMBRE. SÓLO AHÍ DEJARÁN LOS PUEBLOS DE TOLERAR LÍDERES MESIÁNICOS A LOS QUE LES TRANSFIERAN EL PODER, PARA QUE LES SUSTITUYAN PARA ELEGIR EN UN MARCO INSTITUCIONAL DENTRO DEL CUAL LES REPRESENTEN. ★

La intervención de los organismos internacionales en los programas de lucha contra la pobreza: un análisis desde el nuevo institucionalismo sociológico

 *Pablo Forni y Marcelo Salas*

Desde fines de la década de los 80 y principios de los 90 asistimos en América Latina a un sugestivo proceso de aproximación en los modos de intervención, por parte de los gobiernos, de los programas de lucha contra la pobreza. El fenómeno coincide con una situación inédita hasta el momento, la decisión de los organismos internacionales (OI) presentes en la región de convertirse en actores principales de la política social.

PABLO FORNI es PhD en Sociología por la Universidad de Notre Dame. En la actualidad es investigador del CONICET y director del Instituto de investigación en Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador (IDICSO-USAL). FORNI@MAIL.RETINA.AR

MARCELO SALAS es Master en Investigación en Sociología por la Universidad de Barcelona y candidato a doctor en Flacso Argentina. En la actualidad es becario doctoral del CONICET en IDICSO-USAL. MARCELOSALAS7@YAHOO.COM.AR



Hoy se acepta que la pobreza responde a múltiples dimensiones que a su vez son relativas al contexto donde se generan. Sin embargo, las políticas sociales de la región se encuentran lejos de crear programas diferentes para cada una de las situaciones propias de cada uno de los países. En cambio, se han generado un conjunto de programas llamativamente similares.

En este mismo período la definición de la pobreza ha virado hacia posturas que rechazan una definición unidimensional, como aquellas que se basaron con exclusividad en los ingresos o el consumo. Hoy se acepta que la pobreza responde a múltiples dimensiones que a su vez son relativas al contexto donde se generan. Sin embargo, las políticas sociales de la región se encuentran lejos de crear programas diferentes para cada una de las situaciones propias de cada uno de los países. En cambio, se han generado un conjunto de programas llamativamente similares.

Esta tendencia pareciera responder a la estructuración de un campo organizacional. Es decir, en estos últimos 25 años observamos la generación de un área reconocible de institucionalidad, donde las distintas organizaciones encargadas de la producción de la política social son cada vez más identificables.

Dentro de la propuesta teórica y empírica del nuevo institucionalismo sociológico se señala que la dinámica de los actores organizacionales se encuentra afectada por fuerzas externas provenientes de su medio ambiente institucionalizado. Ante esta situación las organizaciones necesitan desarrollar estructuras y comportamientos que les permitan superar estas presiones institucionales.

Las adaptaciones a las presiones del contexto logran que los actores se desvíen de su misión formal por ejemplo, cuando las reglas y los procedimientos de gestión dejan de ser “medios” para convertirse en “fines”, lo que Robert Merton llama “desplazamiento de metas”.¹

Desde esta perspectiva se asume que las presiones del contexto se encuentran conformadas por mitos y rutinas que se convierten en generadoras de pautas de comportamiento socialmente aceptadas que propician a los actores organizacionales una tendencia a la uniformidad y a la estabilidad, más que a la diversidad y al cambio.²

Por lo tanto, se cuestiona la noción del paradigma racional que considera que el actor organizacional es capaz de decidir con plena autonomía el destino de una entidad, es un giro hacia explicaciones culturales y cognoscitivas que no pueden ser reducidas a las agregaciones de los motivos o los atributos de los individuos.³

En resumen, se supone que las acciones del actor organizacional no se realizan por la búsqueda exclusiva de la efectividad en el logro de sus objetivos, sino a partir de la racionalización de “mitos y ceremonias” que se legitiman en el ambiente organizacional y facilitan su supervivencia. Los “mitos” se convierten en técnicas institucionalizadas que hacen ver a las organizaciones que las utilizan como más adecuadas y racionales al margen de su posible impacto positivo en el desempeño organizacional.⁴

El concepto isomorfismo es el proceso por el cual las organizaciones tienden a la homogenización y puede originarse de dos modos: i) de la competición y adecuación de organizaciones individuales a cambios en el mercado, lo que denominan isomorfismo competitivo; ii) o de la competición por diferentes

2. Meyer y Rowan, 1977.

3. DiMaggio y Powell, 1991.

4. Meyer y Rowan, 1977.

1. Merton R., 1964.



» factores como la influencia política o la búsqueda de legitimación, que llaman isomorfismo institucional.⁵

Estas presiones incluyen una idea de poder (de otras organizaciones dominantes, del Estado o del entorno próximo de la organización) para forzar la conformidad en cuanto a la estructura y modos de hacer. Los actores organizacionales “aceptan” las presiones para intentar lograr un éxito parecido al de otras organizaciones o simplemente para parecer más aceptables. En caso de que se opte por privilegiar la eficiencia se podría estar arriesgando la legitimidad.

En este proceso cobra especial relevancia la dependencia de los actores organizacionales que comparten un campo a las fuentes para la obtención de los recursos. Es decir, a mayor dependencia a una fuente mayor será el nivel de isomorfismo presente en el cuadro.

La centralización de recursos dentro de un campo causa directamente la homogenización poniendo a las organizaciones bajo presiones similares de los mismos proveedores de recursos, trabaja recíprocamente con la ambigüedad tanto de la incertidumbre como de los objetivos para aumentar su impacto. En este punto nos parece central la entrada de los OI como fuentes de financiación y centro generador de ideas y prácticas de las políticas sociales latinoamericanas.

Como es sabido en los años 80 se inició un amplio proceso de reestructuración de los Estados de la región, llevados adelante mediante medidas de ajuste estructural. Los criterios económicos del modelo de desarrollo que se estaba inaugurando pretendieron alcanzar los equilibrios macroeconómicos; reducir la alta inflación y retirar al Estado de ciertas áreas en las que serían más eficientes los actores privados. En el plano de la atención a la cuestión social se argumentó que

el gasto social no necesariamente llegaba a los más necesitados; que los subsidios a ciertos bienes básicos suponían un elevado gasto social; la educación pública representaba un subsidio implícito a quienes no lo necesitaban; los sistemas de seguridad social de reparto se traducían en jubilaciones bajas y no contribuían al desarrollo de los mercados de capital internos, etc.⁶

Para superar la crisis se aplicaron políticas de estabilización y ajuste que tuvieron elevados costos sociales. Emergió una nueva forma de hacer política social, orientada en sus inicios a rectificar los efectos del ajuste estructural y que posteriormente se extendió a áreas como: la atención a los pobres, la contención de la exclusión y el desarrollo.

Entre las intervenciones apoyadas por estos organismos se destacan los Programas de Empleo Temporal de emergencia⁷, los Fondos de Inversión Social⁸ y los más recientes Programas de Transferencia Condicionadas⁹.

6. Ver Solimano, 2005.

7. Entre los más típicos se pueden nombrar el Plan Trabajar de Argentina, el Programa de empleo temporal de México, Empleos en Acción en Colombia, el Programa de Mejoramiento Urbano y el Fondo Social de Absorción de Cesantía en Chile.

8. Entre otros se encuentran: el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) en Argentina, el Fondo Social de emergencia (FSE) en Bolivia, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile, el Sistema de Cofinanciación (SNC) en Colombia, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) en Ecuador, el Fondo de Inversión Social (FIS) del Paraguay, el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) de Perú, el Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS), el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) de Costa Rica, el Social Investment Fund de Belice, el Fondo de Emergencia Social de Panamá.

9. Como son el Oportunidades en México, el Programa Puente de Chile, la Bolsa Escola y la Bolsa Familia dentro del Marco del programa Fome Zero de Brasil, Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras, Red de Protección Social “Mi Familia” de Nicaragua, el Programa Superémonos de Costa Rica, el Familias en



Para superar la crisis se aplicaron políticas de estabilización y ajuste que tuvieron elevados costos sociales.

5. DiMaggio y Powell, 1983.

Para cada una de las modalidades mencionadas encontramos una buena cantidad de ejemplos en toda la extensión de la región y el Caribe. La mayoría han sido o son en la actualidad financiados directamente por OI, fundamentalmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), pero también influenciados por agencias de las Naciones Unidas (UN).

En el período de referencia no hay duda que los OI han sido partícipes en la estructuración de un campo organizacional que han dado como resultado la incorporación en las políticas públicas de inclusión social de un conjunto de requisitos metodológicos requeridos explícitamente como los énfasis en la focalización, la extensión de la cobertura y tener presentes los componentes de evaluación y monitoreo.

Este escenario ha llevado a la necesidad de profesionalización de las políticas sociales promovidas. Situación que llevo a la creación de espacios específicos para la gestión de los programas sociales como la creación de ministerios y/o agencias específicas y también a la producción de un extenso corpus de material teórico y metodológico en un tiempo relativamente corto.

Por otra parte, también es evidente que en el período comentado lo que podríamos llamar presión normativa también ha aumentado. Es notorio como se han multiplicado los espacios de debate e intercambio directamente promovidos por los OI.

Esto ha sido un motor interesante para promover la interconexión de los espacios para el análisis de las políticas sociales y la gestión de la pobreza.

Pero también es cierto que no es difícil encontrar en los programas promocionados dificultades y contradicciones que los alejarían de la racionalidad pretendida. Por ejemplo, si bien en estos últimos años los programas financiados por los OI intentan asumir la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, esto queda cuestionado cuando observamos que los programas no tienen garantizada su continuidad y, como en algunos casos además, presentan un tiempo limitado de apoyo a las familias pobres. Por otra parte, si bien la focalización puede ser un efecto redistributivo en el corto plazo, sin estar garantizada la continuidad de los programas, no queda claro que este sea un mecanismo para llegar a sociedades más igualitarias.

La actualidad de la protección social latinoamericana presenta una gran dependencia a los fondos prestados por los OI y de momento nada indica que si estos vuelven su foco de atención e intereses los programas puedan mantenerse por si solos.

ESTA SITUACIÓN TERMINA POR CUESTIONAR LA CALIDAD DE LA INCLUSIÓN PRETENDIDA, ES DECIR, AL NO ESTAR GARANTIZADO LA CONTINUIDAD DE LOS PROGRAMAS, NO QUEDA GARANTIZADO EL EJERCICIOS DE LOS DERECHOS EN EL FUTURO. ★

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL, La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, Santiago de Chile, 2006.

Dimaggio, Paul y Powell, Walter. "The Iron Cage Revisited: Institucional isomorphism and collective rationality in organizational fields". En *American Sociological Review*, Vol. 48, N° 2 (April 1983), pp. 147-160.

_____. The new institutionalism in organizational analysis. University of Chicago press, cop, 1991.

Merton, Robert K, Teoría y estructura sociales. Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

Meyer, John W. & Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". En: *The American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, (Sep., 1977), pp. 340-363.

Scott, Richard W., *Institutions and Organizations*. California: Sage Publications, 1995.

Solimano, Andrés, "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales". En *Revista de la CEPAL* n° 87, Diciembre 2005, pp.45-60. Santiago de Chile.

Acción de Colombia, el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador, Programa Solidaridad de la República Dominicana, el Plan Nacional Familias por la Inclusión Social de Argentina, el Ingreso Ciudadano dentro del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) de Uruguay, Tekoporádel Paraguay, Programa Juntos del Perú, la Red de Oportunidades de Panamá,

Desarrollo, gobernabilidad y tratados bilaterales de inversión

Un breve análisis de la experiencia argentina en el contexto latinoamericano

 *Natalia dos Santos Claro*

En el contexto de las relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo (PED), las tendencias de las últimas décadas del siglo XX y el principio del siglo XXI evidenciaron una utilización cada vez mayor de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI - BIT) como herramientas para la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). En América Latina, esta situación se vio exacerbada por la competencia entre los países de la región en pos del mismo objetivo: atraer inversión para lograr su desarrollo. Sin embargo, en muchos casos, y sobre todo en el caso latinoamericano, los TBI limitaron el uso de estrategias de políticas públicas en la obtención de derrames u externalidades positivas originadas de la inversión.

En este artículo se aborda el modo en que dichos tratados se relacionan con las políticas públicas locales, implementadas por los estados frente a la IED, a partir de tres tipos ideales: estrategia pasiva, pro activa y restrictiva.

NATALIA DOS SANTOS CLARO es especialista en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la Maestría de Flacso, San Andrés y Universidad de Barcelona. En la actualidad se encuentra desarrollando el proyecto de tesis sobre Inmigración latinoamericana en la Unión Europea con especial hincapié en el caso español. NATALIA2SANTOS@GMAIL.COM

Según los datos proporcionados por la Organización Mundial del Comercio (OMC), durante el año 2007 se han firmado alrededor de 2.500 Tratados Bilaterales de Inversión (TBIs). Ninguno de ellos ha sido entre países desarrollados, a pesar de que la mayor cantidad de flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) se da entre estos últimos. Por el contrario, el 75% de los TBI han sido entre países en desarrollo (PED) y países desarrollados. El resto, se firmaron entre PED, y este porcentaje, que asciende al 25%, tiende a ser cada vez mayor a medida que pasan los años.

La situación descrita no se puede aislar del hecho de que la llamada “nueva arquitectura del derecho internacional” se encuentra fuertemente signada por una tendencia hacia la globalización del derecho, que implica una estandarización de sus normas internacionales. En este sentido, los TBI son un claro ejemplo de este entramado. La mayor parte de ellos, sin importar las especificidades de cada país firmante, siguen un modelo similar y casi unívoco: disminuyen el riesgo de expropiación, resuelven conflictos por arbitraje internacional y regulan la movilidad y repatriación de capital así como también el trato en relación con la inversión doméstica, entre las cuestiones legales más importantes.

Frente a esta cuestión hay que tener en cuenta no sólo el derecho doméstico de cada país y las normas locales (que muchas veces son absolutamente contrarias a las que impone el derecho internacional), sino también el rol y la capacidad del Estado receptor en la implementación y utilización de distintas estrategias económicas y de políticas públicas en relación al tratamiento de la inversión.

Acerca del primer enfrentamiento, es decir el que se da entre el derecho internacional y el doméstico, mucho se ha escrito y analizado y es, en este sentido, vasta y extensa la jurisprudencia que brinda en su honor la Ciencia Jurídica. En relación al segundo enfrentamiento, el que se da entre el derecho internacional y básicamente lo que refiere a la gobernabilidad de un país, el estado del arte resulta ser, cuanto menos, bastante más escaso.

Para analizar la influencia del derecho internacional y sus tratados

en la gobernabilidad de los países latinoamericanos, los modelos o tipos ideales en relación al tratamiento de la inversión son ejemplificadores. En este sentido, se pueden destacar las estrategias: pasivas, proactivas y restrictivas. A este respecto, vale la pena aclarar que en la realidad concreta ningún modelo funciona en forma completamente típica, sino que en la práctica sólo se presentan algunos de los rasgos comunes más característicos de un modelo mezclados con elementos de otro. Es decir, ninguno se comporta en forma estrictamente ideal.

La globalización del derecho de los negocios y Latinoamérica

La globalización, en tanto complejo fenómeno económico, político y social, produjo transformaciones en el derecho internacional que tienden a su armonización, estandarización y auto-regulación, y en consecuencia, a un cambio en la distribución de los poderes públicos y privados. Estas características en su conjunto dan cuenta de lo que se ha dado en llamar “la nueva arquitectura del derecho internacional”¹.

Con respecto al modo o la forma en que se globaliza el derecho, se debe tener en cuenta el concepto de estandarización trabajado por Tom Heller. El mismo hace referencia a una suma de técnicas que incluye la competencia reguladora, la colaboración público-privada, la innovación y el mejoramiento de las prácticas, benchmarking y la coordinación en soft law, entre otros mecanismos. Así la estandarización no sólo implica la forma en que el derecho se hace sino también en la que este se aplica y es interpretado por las elites locales de la comunidad jurídica: “(...) una posible explicación causal del reciente aumento en la estandarización global debe incluir tanto una mirada objetiva de los cambios en la política económica externa en la que el sistema legal opera, como un enfoque subjetivo de cómo los actores legales conciben la lógica interna y la legitimidad de la ley”².

1. Ver Kennedy, Duncan, “Three Globalizations of Law & Legal Thought: 1850-1968”, *Suffolk University Law Review*, Volume XXXVI, Number 3, 2003.

2. Heller, Tom, “Global Standards, Global Growth?”, Working paper N° 13 del Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford Institute for International Studies, 19 de agosto de 2004, pág. 9.



...las tendencias de las últimas décadas del siglo XX y el principio del siglo XXI evidenciaron una utilización cada vez mayor de los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) como herramienta para la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED).





Uno de los regímenes jurídicos en el cual las técnicas de estandarización expuestas han sido aplicadas en todas sus dimensiones son los Tratados Bilaterales de Inversión. Se tratan de acuerdos firmados entre dos países, diseñados para regular la inversión. Se puede afirmar que detentan prácticamente de una aplicación global como mitigadores del riesgo de expropiación y sustitutos de las jurisdicciones nacionales.

A pesar de que se aplican en diferentes países, no difieren prácticamente en nada: *“Los TBI fueron diseñados para proteger a los inversores extranjeros contra la expropiación y la incertidumbre regulatoria. Ellos van a especificar un tratamiento estándar para los inversores extranjeros del país emisor en una economía receptora y proveen un mecanismo de solución de controversias extra-jurisdiccional, disminuyendo los riesgos de llevarlos a cabo vía jurisdicción local. Los TBI toman ventaja de un régimen ampliamente reconocido de arbitraje internacional, y sobre todo, de una subcategoría que contienen que hace referencia al derecho de los inversores privados de entablar acción contra un Estado soberano, un tipo de derecho relativamente nuevo en el desarrollo del derecho internacional”*³.

En el escenario de la competencia reguladora entre países que se dio en gran parte de Latinoamérica desde mediados de los '80 en adelante, los TBI fueron una de las herramientas más utilizadas para atraer IED, regulando la movilidad y repatriación de capital y el trato en relación la inversión doméstica. Casi todos los Tratados firmados por estos países establecen el régimen de solución de controversias por arbitraje internacional (CIADI), apartándose así de las doctrinas Calvo-Hull.

Si bien el tipo de estandarización planteada por los TBIs contiene técnicas que son preferibles por los inversores en relación a la regulación obligatoria estatal y pueden llegar a reducir los costos de transacción entre sistemas ligados, los riesgos que estos Tratados implican pueden llegar a ser muy altos, sobre

todo para los países en desarrollo. Por lo tanto, la dirección de la estandarización del derecho internacional a este respecto puede dejar graves secuelas sobre los PED.

Entre los riesgos cabe mencionarse los que provienen del lado de la parálisis del tipo institucional en términos de gobernabilidad que se genera en el país receptor de la inversión. Además, *“Los TBI pueden, a veces, tener efectos negativos en la calidad de la gobernabilidad doméstica del país receptor de inversión. Si los gobiernos y los inversores extranjeros pueden recurrir a fuentes externas en la resolución de disputas, ellos tienen pocos incentivos para hacer inversiones marginales en mejorar la calidad judicial doméstica”*⁴.

De esta forma, este tipo de tratados internacionales plantea una grave situación en relación a la gobernabilidad, no sólo debido a la superposición de leyes y derechos sino en relación a la propia capacidad del Estado de asegurar el bienestar de sus ciudadanos, función que determina en última instancia su esencia y razón de ser.

Estrategias de políticas públicas ¿Inversión extranjera vs. gobernabilidad?

Partiendo de la definición de Manuel Alcántara Sáez⁵, se entiende por gobernabilidad a la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno, ya sea que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste. Por oposición, la ingobernabilidad queda definida como la situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental.

El “conjunto de condiciones favorables”, la “actividad gubernamental” y la “capacidad gubernamental” remiten a dos esferas: la de la eficacia y la de la legitimidad. La primera, se relaciona con la capacidad del gobierno en implementar las políticas públicas e implica, fundamentalmente, el rendimiento de la política económica; pero, también, se refiere a cuestiones relacionadas con el escenario formal

4. Op, Cit. Pág.10

5. Alcántara Sáez, Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio, Fondo de Cultura Económica, 1996.



... este tipo de tratados internacionales plantea una grave situación en relación a la gobernabilidad, no sólo debido a la superposición de leyes y derechos sino en relación a la propia capacidad del Estado de asegurar el bienestar de sus ciudadanos...

3. Ginsburg, Tom, “International substitutes for Domestic Institutions: Bilateral Investment Treaties and governance”, International Review of Law and Economics, March 2005, Westlaw 25 Int'l Rev. L. & Econ. 107, pág. 1.

institucional como la estabilidad gubernamental, la división de poderes, entre otros factores. La segunda, se vincula a un tipo definido de apoyo o de aceptación social. De esta forma, la gobernabilidad queda asegurada en la medida en que un gobierno puede simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico a partir de una gestión eficaz.

Por lo tanto, según indica Alcántara Sáez, las dimensiones subyacentes a la problemática de la gobernabilidad no son otras que el fortalecimiento de la legitimidad del sistema político y de las instituciones estatales; y el desarrollo de la eficacia de las políticas diseñadas e instrumentadas por el Estado.

Desde el enfoque de la gobernabilidad, resulta fundamental identificar los tipos de estrategias o políticas públicas que pueden mantener los Estados receptores de IED, ya que de esta última es posible obtener beneficios para el país y el bienestar de sus ciudadanos cuando es conducida correctamente. Así pues, los Estados receptores de IED pueden adoptar distintos tipos de estrategias a fin de promover un desarrollo socioeconómico sustentable.

Una de estas técnicas es llamada por Sanjaya Lalal⁶, estrategia pasiva. La misma se basa en un presupuesto positivo acerca de la IED. Bajo este punto de vista, la inversión es siempre buena ya que lo que evidencia es una relación proporcional: cuanto más IED obtiene un país, mayor es su crecimiento económico. Ello radica en la creencia implícita de que la inversión es buena per se y produce siempre derrames positivos.

La mayor preocupación del Estado pasa por crear un ambiente legal favorable a la inversión, es decir, no discriminatorio. Ello incluye como cuestión primordial la firma de TBIs, además del respeto a los derechos de propiedad, asegurar el funcionamiento de la justicia, desregulación y adecuación de la legislación nacional para que esta no sea discriminatoria con respecto a los inversores extranjeros. La habilidad del Estado es crear un ambiente institucional favorable a la inversión y asegurar estabilidad a nivel macroeconómico.

6. Lalal, Sanjaya, "Industrial strategy and policies on foreign direct investment in East Asia", *Transnational Corporations*, 1995, Vol. 4, N°3.

Este tipo de estrategia no requiere de la intervención del Estado en absoluto. Su utilización refleja fielmente el paso de la regulación alrededor del Estado, a la regulación alrededor del mercado. La estrategia no cuenta con ningún tipo de política que induzca a los inversores extranjeros hacia determinadas actividades o sectores, no existe tampoco una política de desempeño ni de seguimiento de la IED. La actitud de *laissez-faire*, sumado al hecho de que el Estado no es adverso a la firma de un TBI, sino que éste se convierte en una pieza clave de su estrategia, limita la capacidad e intervención del Estado en la absorción de los derrames positivos que puede producir la nueva entrada de capitales. Los países que atraen este tipo de inversiones compiten vía reglas, entrando en una ardua disputa regulatoria.

La estrategia pro-activa se basa también en un presupuesto positivo acerca de la Inversión pero completamente diferente al anterior. Desde este punto de vista, la IED genera efectos positivos en la economía del país receptor si esta última es conducida correctamente y se alinea con objetivos de política económica determinados. Por lo tanto, la preocupación del Estado receptor también es crear un ambiente favorable a la IED, pero se intenta lograr que esa Inversión contribuya a los objetivos de desarrollo.

Los objetivos de desarrollo de los Estados receptores pueden ser muy variados. Muchas veces se busca atraer IED a ciertos lugares geográficos específicos o zonas atrasadas. Otras veces se pretende atraer inversiones a ciertos sectores de la economía o a determinados tipos de actividad o simplemente se busca que la propia instalación de las empresas transnacionales (vale recordar que son las que realizan mayor cantidad de IED a nivel internacional) permita el desarrollo de vínculos con la economía local capacitando y elevando la calidad de los recursos humanos locales o transfiriendo tecnología a las empresas locales. Muchas veces los objetivos de desarrollo se relacionan con la intención de establecer un mercado exportador, como se dio en los casos de Irlanda y Singapur.

Pero más allá de estas opciones,



Desde el enfoque de la gobernabilidad, resulta fundamental identificar los tipos de estrategias o políticas públicas que pueden mantener los Estados receptores de IED, ya que de esta última es posible obtener beneficios para el país y el bienestar de sus ciudadanos cuando es conducida correctamente.





y a nivel de la dimensión de eficacia de la gobernabilidad, una cuestión muy relevante para este tipo de estrategia pro-activa es cómo se identifican desde el Estado los puntos sobre los que deseo que la IED o transnacionales actúen. Se crea así una necesidad de distinguir entre la capacidad de: definir objetivos (cuestión espinosa cuando hay más de un objetivo posible o deseable); identificar medios (necesidad de ver qué les interesa a las empresas extranjeras para poder atraerlas: infraestructura, impuestos, capital humano e influencia en la currícula de las escuelas, entre otras cuestiones); e instrumentar los medios eficientemente (monitorear que los objetivos de política se cumplan y que las empresas transnacionales realicen lo que de ellas se espera). Como se puede observar, este tipo de estrategia es más demandante en términos de gobernabilidad, y en cada caso depende de las diferentes capacidades institucionales del país en cuestión.

La estrategia restrictiva presenta, a diferencia de las anteriores, una mirada negativa acerca de la IED. Su presupuesto es que la IED puede en muchos casos generar resultados no deseados y adversos para la economía receptora por al menos dos razones. En primer lugar la IED puede ir directamente en contra de la soberanía nacional de algunos Estados por una infinidad de razones que se definen por la idiosincrasia de cada Estado en particular. En segundo lugar, existen Estados que privilegian el desarrollo del empresariado local y en estos casos la IED se comportaría como un “second best” frente a un camino de desarrollo guiado por las empresas nacionales.

Debido a que la IED puede llegar a ser incluso contraria a los objetivos de desarrollo de los Estados, el país en cuestión se preocupa deliberadamente por restringirla. Las limitaciones impuestas por los Estados a la IED pueden ser del tipo cuantitativas o cualitativas. La estrategia restrictiva implica para el Estado establecer lazos preferenciales con las inversiones del empresariado nacional en detrimento de la inversión extranjera, hacia la cual no se mantiene un trato igualitario.

Por esta razón, los TBI no tienen razón de ser en este contexto y no son deseados por los países que establecen este tipo de política. Los TBI limitarían constantemente la capacidad del Estado, obligando a este último a mantener un trato igualitario con las inversiones extranjeras.

Durante la década del '90, América Latina, junto con otras regiones del tercer mundo fueron los polos de mayor recepción de IED. De esta forma, se generó en el contexto regional, una competencia entre los países en pos de la atracción de inversión de los países desarrollados. Argentina y Brasil fueron los países del Mercosur que mayor cantidad de inversión extranjera recibieron. En el caso de Argentina, casi el 40% de los flujos de IED que llegaron provinieron de España (ver cuadro).

Durante este período predominó en el país la idea de crear un ambiente receptivo favorable para que la inversión fluya y los TBI se convirtieron en los instrumentos por excelencia para generar esta situación. Mientras que hasta la actualidad Brasil no contrajo aún la firma de ningún TBI, en Argentina se produjo por entonces una catarsis de tratados con distintos países. En total, el país firmó 60 TBI, de los cuales 55 corresponden al período 1990-2000 y sólo 5 al período 2000-2007. Estas estadísticas son el fiel reflejo de la estrategia pasiva en cuanto a la regulación hacia la IED adoptada por la República Argentina en un momento en el cual el país se encontraba privatizando la mayor parte de los bienes y servicios del Estado.

Sin embargo, los ansiados impactos económicos de la llegada de inversiones extranjeras, como la contribución al crecimiento, el aumento de la productividad, la introducción de nuevas tecnologías, los derrames de productividad hacia las empresas domésticas, entre otros impactos, no se generaron en la medida de lo esperado.

Desde el punto de vista macroeconómico la IED no produjo un incremento sustancial del PBI. En este sentido se debe tener en cuenta que las remisiones de utilidades durante los primeros años



Durante la década del '90, América Latina, junto con otras regiones del tercer mundo fueron los polos de mayor recepción de IED. De esta forma, se generó en el contexto regional, una competencia entre los países en pos de la atracción de inversión de los países desarrollados. Argentina y Brasil fueron los países del Mercosur que mayor cantidad de inversión extranjera recibieron.

de las empresas transnacionales en Argentina generaron una reversión en el flujo de divisas. Desde el punto de vista microeconómico, los resultados fueron derrames negativos sobre las empresas nacionales menos calificadas. Las empresas nacionales con recursos humanos más capacitados y con mayor tecnologización fueron las únicas que pudieron hacer frente a la competencia extranjera. Se dio una especie de mecanismo darwinista de mercado a partir del cual las empresas menos calificadas en capital humano y tecnología se vieron imposibilitadas de competir con las empresas de inversiones extranjeras.

Además de los impactos negativos a nivel económico, es fundamental hacer hincapié en los impactos en relación a la gobernabilidad del país. Desde esta última perspectiva, la estrategia pasiva que propulsó la firma de los TBI condujo a una pérdida de control sobre los sectores estratégicos de la economía nacional ya que la firma de los TBI impuso el mecanismo de solución de controversias a nivel extra-jurisdiccional.

Se puede evidenciar que los TBI firmados por Argentina durante el período 1990-2000 pretendieron funcionar como “Instituciones internacionales que sustituyeron a las instituciones domésticas débiles”⁷, estancando los derechos de propiedad y quitando los incentivos a las empresas multinacionales para aumentar las garantías del derecho de propiedad. En el caso de América Latina en su conjunto, la competencia reguladora demostró que puede entonces nivelar hacia abajo, tendiendo a la aceptación de bajos estándares de gobernabilidad y de desarrollo.

De esta forma, los inversores nacionales del país receptor se enfrentan a dos tipos de desventajas: *“Los TBIs y el régimen sustituto internacional en expansión pueden tener otros efectos negativos en el desarrollo de las instituciones domésticas. Al ofrecer un régimen de solución de controversias más favorable a la inversión extranjera, y a su*

*vez, permitiendo incentivos positivos para estos últimos a través de la eliminación de impuestos y la simplificación de los procedimientos regulatorios, los inversores domésticos se enfrentan a dos desventajas: a nivel competitivo y a nivel institucional”*⁸.

A diferencia de América Latina, los gobiernos de la mayor parte del Este Asiático intervinieron durante largos períodos y de manera altamente selectiva en los factores y productos del mercado, incluyendo la IED: *“Existen considerables evidencias de que la intervención selectiva puede ser de una importancia vital para la aceleración y profundización del proceso de desarrollo industrial y que bajo ciertas circunstancias los gobiernos pueden intervenir de manera efectiva”*⁹.

Por el contrario, el tipo de estrategia pasiva adoptada por Argentina, y gran parte de los países de América Latina en la década del '90, mostró grandes deficiencias a nivel económico e institucional. Las firmas de TBI con los países inversores redujo no sólo la capacidad institucional doméstica al establecer un mecanismo de solución de disputas internacional sino también la capacidad de implementar una estrategia de política pública del tipo pro-activa, tendiente al desarrollo de otros sectores de la economía más allá de aquéllos que eran privatizados.

Sin embargo hay que tener en cuenta que las condiciones bajo las cuales los gobiernos pueden ejercer una intervención eficiente no se encuentran en todos los países en desarrollo. Los riesgos de una “falla del gobierno” pueden ser tan grandes como los que generan las “fallas del mercado”. La estrategia restrictiva implica una relación estrecha entre el Estado y el empresariado local y se corre el riesgo de generar un “capitalismo de amigos”. Por lo tanto, no toda estrategia pro activa o restrictiva conduce a un proceso exitoso como no toda estrategia pasiva conduce a un resultado deficiente.

8. Ginsburg, Tom, “International substitutes for Domestic Institutions: Bilateral Investment Treaties and governance”, *International Review of Law and Economics*, March 2005, Westlaw 25 Int'l Rev. L. & Econ. 107, pág. 10.

9. Lal, Sanjaya, “Industrial strategy and policies on foreign direct investment in East Asia”, *Transnational Corporations*, 1995, Vol. 4, N°3, pág.22-23.



En el caso de Argentina, casi el 40% de los flujos de IED que llegaron provinieron de España.



7. Ginsburg, Tom, “International substitutes for Domestic Institutions: Bilateral Investment Treaties and governance”, *International Review of Law and Economics*, March 2005, Westlaw 25 Int'l Rev. L. & Econ. 107, pág. 8.



En un contexto de crisis mundial como la actual, las normas del derecho internacional y toda la estructura del comercio global evidencian cada vez más las desventajas que sufren los países en desarrollo. La profunda crisis de legitimidad que encarnan en nuestros días las grandes instituciones internacionales nacidas de Bretton Woods son una clara muestra de ello. La nueva estructura del comercio internacional que emerja como resultado de la crisis financiera internacional debe dar cuenta de estas y otras tantas situaciones de inferioridad que sufren los países de las regiones menos avanzadas.

En relación al tratamiento de la inversión extranjera, el modelo alternativo propuesto por el Instituto Internacional del Desarrollo Sustentable (IISD, en su sigla en inglés) puede ser una herramienta clave. El mismo tiene como objetivo promover el desarrollo sostenible de los países. Varía considerablemente de los TBI actuales y establece modificaciones al concepto de expropiación, inversión, obligaciones del inversor y derechos del país receptor, entre otras cuestiones ¹⁰. Con respecto al concepto de expropiación el modelo alternativo del IISD establece que la compensación puede evaluar si la conducta del inversor contribuyó a la no mitigación de daños e impone límites al concepto de expropiación indirecta basados en bienes públicos. Además, identifica las obligaciones del inversor, como el hecho de que éstos últimos deban alinear-

se a la política de desarrollo del país receptor y cumplir con el derecho doméstico, especialmente en relación al medioambiente, anticorrupción, derechos humanos, estándares laborales, y responsabilidad empresarial, entre otros. El inversor también está obligado a dar cuenta de su responsabilidad civil en el país de origen por daños graves en el país receptor.

UNA DE LAS FUNCIONES PRINCIPALES DEL DERECHO, ADEMÁS DE IMPONER REGLAS, ES ESTABLECER UN SISTEMA DE NORMAS LEGÍTIMO EN EL QUE TODOS LOS ACTORES CREAN Y CON CONSECUENCIAS CONCRETAS FRENTE A SU INCUMPLIMIENTO. LA CRISIS DE LEGITIMIDAD EN LA QUE SE ENCUENTRAN INMERSOS LOS TBI IMPONE ENTONCES LA NECESIDAD DE REORIENTAR LA ESTANDARIZACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN RELACIÓN A LA REGULACIÓN DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS. ★



En un contexto de crisis mundial como la actual, las normas del derecho internacional y toda la estructura del comercio global evidencian cada vez más las desventajas que sufren los países en desarrollo.

10. Mann, H., Von Moltke, K., Peterson, L., Cosby, A., "IISD Model International Agreement on Investment for Sustainable Development", International Institute for Sustainable Development, Canadá, 2005.

DESTINO DE LOS FLUJOS DE IED HACIA EL MERCOSUR (%)

	Argentina 1992-2000	Brasil 1996-2000	Uruguay 1990-2000	Paraguay 1992-1999
EE.UU.	25,4	23,7	19,7	18,7
España	39,2	20,8	2,1	s.d.
Francia	7,2	7,6	9,1	6,3
Reino Unido	1,7	2	1,2	6,9
Holanda	3,9	9,3	s.d.	8,4
Portugal	s.d.	7,3	s.d.	s.d.
Italia	4,2	1,6	s.d.	s.d.
Alemania	2,4	1,6	2,7	3,6
Chile	4,3	s.d.	3	8,4
Brasil	s.d.	n.c.	9,2	22,5
Argentina	n.c.	0,5	13,8	12,8
Uruguay	s.d.	0,4	n.c.	4,4
Otros Países	11,8	25,2	39,2	8
Total	100	100	100	100
	Argentina 2001-2004	Brasil 2001-2004	Uruguay 2001-2003	
EE.UU.	9,9	18,4	8,6	
España	8,2	7	3,1	
Francia	9,9	6,9	9,8	
Reino Unido	-8	1,9	7,1	
Holanda	11,1	19,7	s.d.	
Portugal	0	4,8	s.d.	
Italia	2	2,2	s.d.	
Alemania	7,2	4,1	1,4	
Chile	-0,7	0,3	5	
Brasil	s.d.	n.c.	14,2	
Argentina	n.c.	0,4	9,2	
Uruguay	s.d.	1	n.c.	
Otros Países	60,3	33,3	41,6	
Total	100	100	100	

Fuente: Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales - FLACSO - PMNI

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara Sáez, Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Ginsburg, Tom, "International substitutes for Domestic Institutions: Bilateral Investment Treaties and governance", International Review of Law and Economics, March, Westlaw 25 Int'l Rev. L. & Econ. 107, 205.

Heller, Tom, "Global Standards, Global Growth?", Working paper N° 13 del Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford Institute for International Studies, 19 de agosto 2004.

Kennedy, Duncan, "Three Globalizations of Law & Legal Thought: 1850-1968", Suffolk University Law Review, Volume XXXVI, Number 3, 2003.

Llal, Sanjaya, "Industrial strategy and policies on foreign direct investment in East Asia", Transnational Corporations, Vol. 4, N° 3, 1995.

Llal, Sanjaya, "Competitiveness and Developing Countries: An Economic Evaluation of the Global Competitiveness Report", World Development, Oxford, Septiembre; 2001.

Mann, H., Von Moltke, K., Peterson, L., Cosbey, A. (2005): "IISD Model International Agreement on Investment for Sustainable Development", International Institute for Sustainable Development, Canadá, 2005.

Sander, Beno, Educación, administración y calidad de vida, Santillana, Buenos Aires, 1990.

El debate de las polaridades: impacto en el escenario latinoamericano

 Juan Battaleme

Tanto en el ámbito político como académico se habla de un próximo y necesario regreso a un mundo multipolar*, el cual terminaría con un período de concentración de poder militar y económico en manos de EE.UU. conocido como unipolaridad.

A partir de la actual crisis económica, junto con las complicaciones militares en Irak y Afganistán, numerosos comentaristas y analistas manifiestan que sobrevendrá un proceso de cambio importante en el escenario internacional.

Para ellos, una configuración multipolar implicaría el restablecimiento de cierto equilibrio de poder frente a Norteamérica. Un diferente set de reglas de orden y una mejora del entramado de las instituciones internacionales dando lugar a un mundo con menores asimetrías, cierto incremento de autonomía con el consecuente aumento del espacio de maniobra. Un mundo donde la construcción de consensos sería la política dominante.

Sin embargo, esta visión positiva del futuro de la política internacional no es única ni predominante. La revista *Foreign Affairs* ha reflejado al menos cuatro posturas¹

* Calle, Fabian "Hegemonía de EE.UU. un tema del pasado", *Diario Clarín*, diciembre 2008.

1. Los artículos en debate son: Hass, Richard: "The Age of Non Polarity", *Foreign Affairs*, Vol.87, Nro.3, May-

encontradas en relación a la transición actual, y si bien coinciden en un escenario con mayores limitaciones para EE.UU., una eventual multipolaridad es sinónimo de inestabilidad debido a un aumento de la competencia entre múltiples actores no sólo a nivel del sistema sino también en términos de los subsistemas regionales.

El debate que presentaremos a continuación nos permite reflexionar sobre el posicionamiento futuro y las consecuencias que la transición actual tiene sobre nuestra región.

Fareed Zakaria señala que el

June 2008. Zakaria, Fareed: "The future of American power", *Foreign Affairs*, Vol.87, Nro.3, May-June 2008, Kagan Robert: "The September 12 Paradigm", *Foreign Affairs*, Vol. 87, Nro.5, September-October 2008, y Brooks, Stephen and Wohlforth, William: "Reshaping the World Order", Vol.88 Nro.2, March-April 2009.

actual período refleja el paso de una configuración polar a otra de carácter diferente, de una basada en un centro estatal de poder (unipolaridad) a una con múltiples centros estatales (multipolaridad).

Según el último informe del National Intelligence Council conocido como "Global Trends 2025: A Transformed World" la multipolaridad estará plenamente desplegada para el año 2020. Ésta será el resultado de una nueva distribución de poder obligando a EE.UU. a un proceso de adaptación a este eventual orden, el cual implicará un juego diplomático donde la adaptación y la negociación convivirán con el enfrentamiento, la competencia por espacios físicos y económicos de poder y la posibilidad más frecuente

del empleo de la fuerza.

El ascenso de potencias regionales, sumado a los desafíos de la periferia turbulenta, provoca una dinámica más compleja y competitiva, socavando el poder norteamericano ya que los recursos para enfrentar múltiples desafíos no le serán suficientes. Actores con una creciente competitividad serán más exitosos que EE.UU. en la consecución de sus intereses y en el bloqueo de los intereses norteamericanos.

Richard Haass se contrapone a esta idea. Para este autor resulta inútil hablar de polos de poder debido al ascenso de otros actores e instituciones que desafían el orden estatal. El siglo XXI se caracteriza por la emergencia de múltiples actores con poder ya sean: Estados, ONG, instituciones internacionales o corporaciones que tienen la capacidad de desplazar del centro de la política internacional a los Estados Unidos.

Existe un mayor número de amenazas con capacidad creíble para hacer daño y crear inestabilidad internacional², haciendo que sea más complejo armar consensos. Sin un claro dominador, la política internacional estará librada a fuerzas tanto de orden como de desorden por la pérdida del monopolio estatal del poder. La ausencia de liderazgos fuertes entorpecerá el establecimiento de reglas de juegos, las cuales, en el mejor de los casos, serán de aplicación limitada.

Entonces el gran desafío será regular estas fuerzas. La necesidad de un mayor número de acuerdos interestatales e instituciones internacionales podría ser una solución, sino fuera por la creciente debilidad y asimetría reinante entre los grandes poderes, junto con una menor voluntad de cooperar por parte de actores menores del sistema internacional. Sin reglas claras, la política internacional será un complejo entramado de actores e intereses difícil de limitar y encauzar.

Brooks y Wohlforth están menos preocupados por la transición pero concentrados en las acciones que EE.UU. puede implementar ahora. Para ellos, la unipolaridad puede estar en declive, pero lejos

2. Enemigos con dirección postal y enemigos sin dirección postal convivirán afectando los intereses estatales jaqueando no solo al estado sino también a las sociedades civiles.

está de su agotamiento debido al margen amplio de maniobra que EE.UU. todavía dispone gracias a sus múltiples y poderosos recursos materiales³ para ejercitar y velar por sus intereses y los del resto de los actores que acepten el status quo.

La clave se encuentra en reforzar las instituciones internacionales y aprovechar al máximo las ventajas que aún le otorga la interdependencia asimétrica. La conformación de un mundo de $1 + X$ ⁴, es el dato central de la primera mitad del siglo XXI.

Los competidores estatales potenciales están lejos de impedir que EE.UU. implemente una determinada política en sus zonas de influencia, porque carecen de las capacidades económicas y militares para balancear efectivamente⁵. Si bien las brechas de poder han disminuido, el mayor problema para una administración norteamericana es la capacidad de generar atracción sobre otros poderes, lo cual pone ciertos límites al ejercicio de su poder sobre todo el militar.

Por último, Robert Kagan señala que las divergencias entre EE.UU. y Europa no nacieron con el 11-S, sino a partir de la caída del muro de Berlín. Las discrepancias estratégicas entre uno y otro comenzaron a florecer, porque lo que los unía políticamente ya no actuaba más como unificador de intereses. A partir del ataque a las torres, EE.UU. se vio obligado a definir sus intereses de

3. Según el Pocket World in figures edición 2009 de la revista The Economist, EE.UU. sigue siendo la economía más grande del planeta, con 13.164 Bn de US\$ de PBI, tercero en población mundial 301 millones de personas, novena en PBI per capita US\$ 43.730, primer exportador mundial con el 12.11%, primera en reserva de oro con US\$ 166.236 millones, primer donante mundial con US\$ 23.532 millones. Primero en producción industrial, tercero en producción agrícola, primero en medios de transporte tanto en caminos, trenes y aéreos, primero en gasto de defensa con US\$ 535.9 billones lo cual representa solo el 4% de su PBI. The Economist: Pocket World in Figures 2009 edition, Profile Books Ltd.

4. Una superpotencia y múltiples poderes regionales.

5. Los autores señalan que la traumática experiencia en Irak sumado a las dificultades existentes en Afganistán han borrado la idea de omnipotencia existente debido a las sucesivas victorias militares norteamericanas de 1999 hasta el 2003. A eso se suma la idea del "ascenso de los demás" cuando en realidad las potencias siguientes son enanos militares comparados con EE.UU., la economía China es solamente el 20% del tamaño de la economía norteamericana, el incremento de poder de los actores no estatales ha disparado un incremento en las acciones estatales para limitarlos, por último EE.UU. sigue siendo el líder en materia tecnológica. Los cambios en términos relativos de poder son cambios lentos y en materia de declinación EE.UU. ha enfrentado y resuelto con éxito desafíos anteriores.

manera más amplia, y a expandirse bajo el lema de "la guerra contra el terrorismo"; pero a diferencia de otras épocas, ese lema no fue ni aglutinante ni generó una visión compartida, como sí lo fue la lucha contra el comunismo o la URSS.

No obstante, se han probado erradas las predicciones más negativas sobre EE.UU. y su capacidad de aunar esfuerzos detrás de sus objetivos. En la actualidad no existen ni balances decididos ni un alineamiento contra esa potencia. Por el contrario, las potencias centrales de Europa están preocupadas por el resurgir ruso al igual que los japoneses por China⁶.

En su rol de "Off Shore Balancer", EE.UU. deberá jugar de manera cercana a sus socios, pero al mismo tiempo deberá corregir sus errores estratégicos dejando de ser un hegemón "incompetente" sobre todo en lo que tiene que ver con la reconstrucción y estabilización de Irak y la pacificación compartida con la OTAN de Afganistán, legitimando de manera efectiva sus acciones.

El debate nos muestra, que a partir de la resistencia al ejercicio de hegemonía norteamericana, se ha reforzado por parte de los actores secundarios la percepción acerca de la necesidad de una restauración multipolar sin pensar en las consecuencias que este tipo de mundo tiene sobre todo para los estados menores.

America Latina: el desconcierto de la transición polar

En América Latina, la idea de la instauración de un orden multipolar significa más estabilidad, menos abuso y una mejora para los estados con menos capacidades. Tanto desde el pensamiento liberal como desde corrientes críticas, se ha manifestado que el advenimiento de un orden multipolar es algo necesario como deseable. Sin embargo, esta visión acerca de ese tipo de estructura internacional no sólo significa desconocer la historia



6. Mohammed Ayoob, académico especialista en el tercer mundo describió la actual situación como "El Concierto Unipolar", para leer más se recomienda: Ayoob, Mohamed: "The Unipolar Concert: The North South divide trumps Transatlantic differences", World Policy Journal, Spring 2005.

» de la política internacional, sino tener un optimismo rayano con lo ingenuo, debido a que los reacomodamientos de poder que se avecinan repercuten directamente sobre las naciones con menos capacidades y que suelen quedar atrapadas en peligrosos juegos de poder geopolíticos.

Si el futuro está signado por una estructura multipolar, debemos entonces considerar algunos aspectos importantes al debate regional:

Primero, quienes están comprometidos con este tipo de estructura internacional no son los actores menores, sino las grandes potencias junto con las potencias emergentes que sienten que la actual distribución de poder lejos de resultarles satisfactoria debe alterarse para ellos conseguir ejercer y aplicar sus reglas obteniendo los dividendos económicos políticos y militares de la nueva configuración mundial. La alteración del status quo internacional junto con un reordenamiento del mapa de la política mundial en materia de ejercicio de influencias, es una agenda que siguen todas las potencias regionales a los efectos de impactar decididamente en el orden global.

La súbita aparición del UNASUR, Consejo Sudamericano de Defensa, no significa otra cosa que los primeros ejercicios de práctica hegemónica de Brasil en la región. El objetivo básico por ahora es limitar a EE.UU. en el espacio regional explotando el alejamiento ocasional de la región con la potencia hemisférica y enmascarando su accionar bajo la “hermandad latinoamericana” y el destino común de los países de la región.

Segundo, toda potencia en ascenso sabe y conoce sus límites, por lo tanto son actores necesariamente ambiguos en sus relaciones exteriores ya que tiene lidiar con la potencia central, al tiempo que deben establecer una relación de asimetría con sus vecinos regionales. No buscan balancear activamente a EE.UU. sino que lo tratan de limitar a partir de la construcción de espacios regionales que le respondan políticamente, sin despertar balances regionales a medida que construyen su espacio de poder.

Estos estados, en pleno proceso de adquirir poder como líderes

regionales “benignos”, se atribuyen una representatividad regional. Brasil busca activamente ese reconocimiento por parte de las potencias centrales del siglo XXI. Grupos como el IBSA ⁷ o el BRIC ⁸, además de su función de foros y de coordinación de políticas, son grupos que forman identidad común y sirven para crear percepciones y valoraciones intersubjetivas encarnando la idea de poderes futuros en política internacional.

Tercero, en el siglo XXI nos sigue guiando el interés nacional. El clamor de Brasil, Rusia, India China y Sudáfrica, para construir un mundo multipolar, es a partir de su propio interés nacional; el cual implica incrementar poder frente a sus pares y acortar la asimetría con EE.UU., ya sea mediante instituciones que pueden influenciar y controlar, o a través del uso de su poder duro -militar o económico-, a los efectos de que se cumplan sus imperativos estratégicos. Crecientemente, quienes detentan el título de grandes poderes van a ser más unilaterales frente a sus vecinos menores. Un buen ejemplo de ello es la actitud que ha tomado Brasil en relación al cobro de sus deudas con Ecuador. Al declarar la moratoria, Brasil suspendió los proyectos de infraestructura amazónica necesarios para el desarrollo de ese país. Las fricciones brasileño-venezolanas, debido a proyectos políticos divergentes, o más recientemente el acercamiento entre EE.UU. y Brasil en materia de provisión de petróleo, a los efectos de socavar la petropolítica de Chávez, pueden configurar un escenario de tensión futura entre ambos países.

Cuarto, la multipolaridad acelera los juegos de poder regionales sumando actores extraregionales, lo cual provoca cruzamientos competitivos que no ayudan a los procesos de integración. En el espacio latinoamericano cada uno de los actores regionales relevantes está jugando con distintas potencias, creando una cacofonía de intereses, fragmentando más a una región de por sí fragmentada. Asegurar mercados, proveedores de materias primas, de energía, etc., hacen atractivos ciertos espacios regionales para la com-

7. India, Brasil, Sudáfrica.

8. Brasil, India, Rusia y China.



La súbita aparición del UNASUR, Consejo Sudamericano de Defensa, no significa otra cosa que los primeros ejercicios de práctica hegemónica de Brasil en la región.

petencia internacional, disparando tensiones regionales por causa de la competencia entre actores extraregionales. La presencia norteamericana, la aparición de Francia, Rusia, China, tal vez Irán, traspolan juegos de poder globales al ámbito regional, lo cual puede generar roces innecesarios entre los estados de la región complicando los esfuerzos de cooperación autóctonos.

Quinto, en condiciones de multipolaridad, la jerarquía existente mediante la distribución de poder toma mayor visibilidad en el espacio regional. El esfuerzo en la concreción de una periferia cercana, mediante inversión extranjera directa, es una política que Brasil ha seguido de manera silenciosa diversificando inversiones en sus países vecinos. A raíz de esto, tensiones con Bolivia por la nacionalización del gas, tensiones con Paraguay por las declaraciones de un jefe militar brasileño -debido a las acciones de los sin tierra paraguayos y ejercicios militares sobre la central hidroeléctrica Itaipú- disparó más de una suspicacia por parte del gobierno de Lugo.

Las posiciones discordantes con Perú y Colombia acerca del rol que debe tener el Consejo Sudamericano de Defensa y la búsqueda incansable de Brasil para ingresar al Consejo de Seguridad disponiendo del derecho de veto nos habla de sus capacidades e intenciones pero nada nos dice acerca de si es un representante válido de la comunidad hispano parlante sudamericana.

Sexto, la autonomía se incrementa porque aparecen más jugadores dispuestos a disputar zonas de influencia, y por lo tanto a realizar concesiones que en otros momentos no podían hacer por no tener los medios para disputar esas zonas. No obstante, existen limitantes a la misma, por ejemplo la geografía y la proximidad a centros de poder alternativos. Quienes ven el ascenso de China como una vía de escape a la hegemonía norteamericana en la región no sólo no toman en cuenta el condicionante geográfico existente debido a la cercanía que la región posee con EE.UU., sino que además desconocen la incapacidad de proyección de poder militar chino en la región dificultándole una influencia efectiva en caso de alguna amenaza

a sus intereses.

América latina le queda lejos y sabe que sigue siendo el "Heartland" norteamericano⁹, por lo tanto difícilmente se asiente activamente en nuestro continente, a diferencia por ejemplo de África.

El ascenso de Brasil como poder va a poner serios límites a la autonomía de varios países en la región, sencillamente porque Brasil sin llegar a ser un estado continente ha incrementado su poder en relación al resto de los actores de la región y no va a dejar pasar movimientos que limiten su propia autonomía.

Séptimo, en zonas de competencia de grandes poderes, las primeras víctimas son los sistemas políticos y económicos de las piezas consideradas estratégicas; ya que ninguna potencia ni establecida ni en ascenso se privará de interferir en los asuntos domésticos de los estados que ellas consideren claves, tal como lo reflejan etapas multipolares previas. En este mundo no sólo los centros de poder geográficos cuentan. La conformación de actores no estatales, con la capacidad suficiente para alterar el status quo internacional, agrega incertidumbre en las alianzas, en los cálculos políticos de los estados acerca de la resultante final de sus políticas, reflejando el orden internacional, más tensiones debido a la multiplicidad de cruces interburocráticos existentes y los errores de percepciones que la incertidumbre tiende a incrementar.

La multipolaridad suma jugadores al juego de la política internacional, pero no necesariamente estabilidad, mejoras y beneficios. Atender los desafíos de la multipolaridad implica tener una economía sana, un poder militar creíble y una capacidad diplomática importante ya que las complejidades de ese mundo son múltiples debido a los entrecruzamientos de intereses.

América Latina enfrenta desafíos importantes que debe resolver, si quiere contribuir a la estabilidad internacional. La distribución desigual del ingreso, las zonas económicamente aptas para la explotación que no son explotadas, la violencia doméstica junto con las crecientes tensiones interestatales, nos hablan de un panorama

9. siendo el "Heartland" norteamericano

no precisamente optimista en el futuro cercano de las relaciones internacionales latinoamericanas. Los procesos de cumbres producen declaraciones genéricas difíciles de concretar. En el mejor de los casos, las iniciativas se recogen bilateralmente y se intentan llevar a cabo.

El debate en el que se encuentran los académicos norteamericanos es para advertir las consecuencias e intentar corregir el rumbo, si es necesario, en un orden internacional en cambio. Los alertas que en esas líneas se realizan tienen un impacto directo en el armado de políticas exteriores latinoamericanas. Ahora que se están construyendo percepciones, produciendo una nueva distribución de poder, y los estados y actores no estatales están obteniendo ventajas de las debilidades de los otros, la resultante de esta transición determinará la posición y márgenes de acción en el futuro cercano.

PENSAR QUE LA MULTIPOLARIDAD ES UN ELEMENTO POSITIVO DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL, ES DESCONOCER QUE LA REALIDAD MULTIPOLAR ES DIFÍCIL, DURA Y PELIGROSA PARA LOS ESTADOS MENORES DEL SISTEMA INTERNACIONAL. ★

Desarrollo, globalización y seguridad internacional

 **Mariano César Bartolomé**

Las cuestiones del desarrollo constituyen hoy uno de los ejes temáticos más importantes dentro del campo de las relaciones internacionales. Paralelamente, hoy resulta prácticamente imposible abordar en forma profunda asuntos de desarrollo en un plano local o estatal, soslayando una dimensión externa que ejerce una influencia inevitable. Desde el punto de vista de quien suscribe el presente trabajo, el vínculo entre desarrollo y relaciones internacionales se torna particularmente nítido desde dos perspectivas en especial: por un lado, el fenómeno de la globalización; por otra parte, la agenda de seguridad.

Globalización y desarrollo

Aunque el concepto globalización suele ser empleado á la carte, según el contenido y los límites que quiera imponerle su usuario, existen dos enfoques básicos para comprenderlo. En un abordaje macro, este fenómeno excede la esfera económica para alcanzar otras facetas de la actividad humana, como propone Held: "...la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social".¹ Un segundo enfoque de la globalización, de alcance limitado, la circunscribe al ámbito económico, entendiéndola como la integración

internacional creciente de los mercados de bienes, servicios y capital. Impulsan esta globalización la tendencia generalizada hacia la liberalización del comercio y los mercados de capitales, así como la creciente internacionalización de las estrategias empresariales de producción, todo esto sustentado en un importante avance tecnológico.

Los adherentes a la globalización económica, la perciben como un proceso benéfico. Así sugieren que una adaptación de las políticas públicas a las demandas y desafíos de una economía globalizada generará un rápido crecimiento económico, baja inflación, mayores ingresos y un mejor nivel de vida para todos los ciudadanos, en forma directa o por "derrame". Esa adapta-

ción incluiría una apertura del mercado de capitales, la flexibilización del mercado laboral, el fomento a la innovación en materia de I+D, la reducción de impuestos a los ingresos, la optimización de los mecanismos de regulación, y el control del gasto público, entre otras medidas.

Empero, resulta innegable que la globalización, producto de su dinámica y complejidad, ha contribuido a la ampliación de las brechas existentes en materia de desarrollo, tanto entre Estados ricos y pobres como en el seno de los países de ambos grupos. Dicho en otras palabras, lejos de homogeneizar y nivelar a la humanidad, tendió a polarizarla.² En este sentido, se ha

1. Held, David & Anthony McGrew, *Globalización/Antiglobalización. Sobre la Reconstrucción del Orden Mundial*, Barcelona: Paidós, 2003, pág.13.

2. Bauman, Zygmunt, *La Globalización. Consecuencias Humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999, pág. 28.

empleado recurrentemente el simbolismo del Muro, en alusión a la valla que dividía Berlín en épocas del bipolarismo, para asegurar que todavía existen numerosos muros socioeconómicos inter e intraestatales que dividen a los individuos.

Diferentes organismos internacionales, a través de sus informes, constituyen una invaluable herramienta a la hora de establecer los efectos socioeconómicos del fenómeno globalizador, tanto a escala global como en nuestro hemisferio. Así, en lo que respecta específicamente a nuestro continente, según se informó en la Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en junio de 2007, en América Latina cerca de 205 millones de sus habitantes (40 % de su población total) vive debajo de la línea de pobreza. Más cerca en el tiempo, a principios del pasado mes de septiembre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) evaluó que el aumento de los precios de los alimentos y los hidrocarburos tendrá graves efectos sobre la pobreza y la distribución de los ingresos económicos en América Latina y el Caribe. Estimativamente, el aumento del 15 % en el precio de los alimentos conllevará el crecimiento de la pobreza en casi 3 puntos porcentuales, lo que es igual a 15 millones más de pobres. Con este análisis coincide la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), según la cual la población con hambre en América Latina y el Caribe había caído de 53 millones a 45 millones entre el inicio de la década de los 90 y el año 2005, aunque volvió a subir hasta los 51 millones en 2007 a raíz del alza de los precios de los alimentos básicos.

Desarrollo y Seguridad Internacional

Existe una relación directa entre la cuestión del desarrollo y la agenda de la Seguridad Internacional. Algunos de los formatos que adopta ese vínculo son relativamente usuales en nuestro hemisferio. Por ejemplo, la traducción que se ha observado entre la ampliación de las brechas de desarrollo intrasociales y la conformación de preocupantes cuadros de anomia y violencia

sociales³ que culminan erosionando los niveles vigentes de gobernabilidad. Este atributo societal va más allá de la capacidad del Estado de ejercer en forma continuada el poder político legítimo mediante la obediencia cívica del pueblo; por el contrario, se vincula con la capacidad de los gobernantes, los ciudadanos y sus intermediarios para lograr consensos que hagan posible formular políticas que permitan responder equilibradamente a lo que la sociedad espera del gobierno.⁴

No existe consenso en la comunidad académica en torno a la vinculación entre los problemas de desarrollo y la violencia política en diferentes formas, en particular el terrorismo. Pero el caso de la criminalidad es distinto. En la ya referida Asamblea del BID del año 2007, su titular Luis Alberto Moreno, declaró que ese flagelo es indisoluble de la profundización de los gaps de bienestar intrasociales y planteó que teniendo América Latina apenas el 8 % de la población mundial, acapara el 75 % de los secuestros extorsivos que se cometen en el planeta cada año. Siempre según los datos de ese banco multilateral, la violencia le cuesta a los latinoamericanos más de U\$S 16 mil millones anuales.

De acuerdo a José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), "*el crimen es una epidemia en América Latina*", destacando el alto índice de homicidios que registran los países de la región. el funcionario chileno explicó que se puede catalogar así porque la Organización Mundial de la Salud (OMS) califica como epidemia a toda enfermedad que produce más de diez casos sobre cien mil, y el promedio de homicidios en toda América Latina es 27 por cada cien mil habitantes, con picos de casi 60 sobre cien mil en algunos países.⁵

3. Hablamos de violencia social como aquel tipo de violencia "que resulta de una relación social particular de conflicto que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación". Según Concha Eastman, Alberto: "Salud, violencia e inseguridad", en Fernando Carrión (ed.), *Seguridad Ciudadana, ¿Espejismo o realidad?*, Quito, FLACSO, 2002, pág. 503-520.

4. Prats Catalá, Jordi: "Gobernabilidad y globalización", en Fernando Carrillo Flórez (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Washington DC, BID, 2001, pág. 79-99.

5. GERIUP, "La situación regional desde la perspectiva de la Seguridad Humana", *Informes del GERIUP*, 12 de noviembre de 2008.

Por último, no podemos dejar de mencionar las pesimistas previsiones de muchos analistas de la política internacional, quienes aseguran que la interacción entre el imperativo del desarrollo de numerosas naciones, el incremento cuantitativo de la población y una dotación finita de recursos, incidirá de manera directa en la agenda de Seguridad Internacional en todas las regiones del globo. En este sentido, se subraya que los recursos naturales vuelven a controlarse en el centro de las ecuaciones geopolíticas, y que su control será causal de numerosos conflictos armados, en un futuro cercano.⁶

A modo de conclusión

En un mundo que exhibe una crecientemente interdependencia entre sus actores, urge adoptar una perspectiva sobre el desarrollo que no soslaye la incidencia que tiene en la evolución de este tema un ámbito político internacional dinámico y cambiante. Los modelos de desarrollo que prescinden de un diagnóstico del plano externo, más allá de su voluntarismo, carecen de pragmatismo y están condenados al fracaso. **ESPECIALMENTE EN NUESTRO HEMISFERIO, EL DESAFÍO DE NUESTROS GOBERNANTES PASA POR SATISFACER LAS DEMANDAS DE NUESTRAS SOCIEDADES EN TORNO A UN DESARROLLO SOCIOECONÓMICO EQUILIBRADO, CON UNA EFECTIVA INSERCIÓN EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN Y EN ADECUADAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD Y SEGURIDAD. ★**

6. Gray, John, Al Qaeda y lo que significa ser moderno, Barcelona, Paidós, 2004, pág. 85.



Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor