LA NATURALEZA Y LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD EN PAÍSES CON INSTITUCIONES DE GOBIERNO NO CONSOLIDADAS

Esc.(Eq.Cnel.)

JUAN A. TROCCOLI GARCIA

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

LA NATURALEZA Y LAS CONDICIONES DE GOBERNABILIDAD EN PAÍSES CON INSTITUCIONES DE GOBIERNO NO CONSOLIDADAS

INTRODUCCIÓN

El tema propuesto nos remite a la posibilidad de un enorme multiplicidad de enfoques y perspectivas por lo que se entiende se hace necesario acotar el mismo. Pretendemos en esta ponencia realizar un abordaje desde una perspectiva histórico sociológica que será complementaria del enfoque predominantemente politológico que del mismo realizará el Sr. Cnel. Juan José Pioli.

En un primer capítulo se establecerá un marco conceptual a efectos de determinar con la mayor precisión posible los conceptos que se utilizarán.

A continuación se realizará el abordaje de la situación colonial como antecedente de los problemas actuales de gobernabilidad en los países con instituciones de gobierno no consolidadas.

Los problemas actuales de la gobernabilidad serán objeto de tratamiento especial en la siguiente etapa de este estudio, para concluir el mismo con la propuesta de posibles caminos de solución a tan complejos asuntos.

MARCO CONCEPTUAL

Como se estableció precedentemente se considera indispensable proporcionar una definición descriptiva de los conceptos más relevantes que el tema involucra, a efectos de eliminar cualquier ambigüedad derivada, bien de su carácter polisémico, o de la discordancia existente entre la acepción científica y la correspondiente a su uso cotidiano.

Así por cultura entendemos “un complejo conjunto de conocimientos y creencias, normas y valores, costumbres y sanciones que caracterizan e individualizan a un grupo social, ya sea éste el más simple y sencillo que pueda concebirse o el más amplio e inclusivo, como por ejemplo una sociedad

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

nacional". El núcleo central de toda cultura es lo que se ha dado en denominar la ideología o mito nacional. Dicho concepto involucra por lo menos dos elementos básicos: por una parte un sistema de creencias sobre la posición que un grupo, comunidad o sociedad ocupa en el mundo y sobre el destino de la misma. Por otra parte y no menos importante, implica asimismo, la adhesión a unos valores todo lo cual se expresa en símbolos y se reafirma mediante ceremonias rituales.

Este concepto de ideología nacional concebido como aquella parte de la cultura con un sesgo más explícito, racional y voluntarista, que impulsa a las sociedades en su acción histórica y que conforma el núcleo más sólido de sus culturas, constituye lo que muchos han dado en llamar el ser nacional.

A lo establecido hasta el presente sobre el ser nacional y su identidad, la identidad nacional, es preciso agregar algunas puntualizaciones:

- El tema supone la constitución y el desarrollo de los estados nacionales.
- Se trata en la especie de una definición que un grupo da de sí mismo: de sus fuerzas, de sus debilidades, de sus esperanzas y de sus temores. De su historia pasada, de sus propósitos actuales y de sus expectativas futuras, todo lo cual se encuentra íntimamente relacionado con sus tradiciones y sus valores.
- Esa identidad de la nación reside en la memoria colectiva. Se trata de un hecho cultural complejo que consiste en un relato tenso entre dos polos: nuestros orígenes y nuestro futuro, nuestra memoria y nuestro proyecto, residiendo entre ambos la inquietante pregunta de ¿por qué somos como somos?. A su vez podemos interrogarnos sobre cuál de dichos polos predomina: no es lo mismo centrarnos en el pasado que en el futuro, o en alguna sabia síntesis intermedia de ambas dimensiones temporales.
- Ese relato se fundamenta y legitima en relación a las diferencias que nos separan de otros grupos y se elabora por actores relatores que interpretan y elaboran situaciones, creencias y valores. Detrás de los mismos encontramos siempre la esfera del poder, con sus luchas y conflictos por conducir el proceso histórico nacional. Entonces una

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

atomización de relatos básicos, estaría indicando la presencia de una extrema fragmentación de actores y fuerzas políticas.

- No es cosa simple ese ser nacional y esa identidad nacional. Consta de discursos parciales que a veces convergen y en ocasiones toman rumbos divergentes. Responden a los intereses, preocupaciones y visiones ideológicas de distintos sectores y grupos de la sociedad. Presenta permanencias y continuidades, pero al mismo tiempo procesos constantes de reelaboración e intentos nunca completos de síntesis más o menos totales. Quizás los distintos relatos en pugna, dentro de ciertos límites, juegan como modelos disponibles para que cada cual se identifique con la nación.
- Los problemas básicos del mantenimiento de una identidad nacional no implican una situación de inmovilismo. No se trata de no cambiar nada. Por el contrario es menester volver a dar sentido en el marco de un contexto integrador, a nuevos elementos autóctonos y exógenos, para que puedan operarse naturalmente nuevas síntesis de identidad integrándose al proyecto nacional.

Por estructura social se entiende "un complejo patrón de relaciones sociales entre individuos, entre individuos y grupos y entre grupos, que comparten una misma cultura, y que tiene por característica el de ser lo suficientemente estable y duradero como para que pueda ser discernido tanto en el corto como en el mediano plazo"

Ambos conceptos pueden ser visualizados en un nivel superior de abstracción conformando lo que se ha dado en llamar el orden, organización o sistema social. Por tal entendemos el fenómeno de conjunción e interrelación entre los universos cultural y social del hombre. En efecto, la cultura como un "conjunto de comprensiones compartidas" y la sociedad (léase estructura social) percibida como "relaciones sociales", constituyen, erigen y fundamentan, apoyándose recíprocamente ese orden u organización social.

El eslabón que une los conceptos de cultura y estructura social es el llamado proceso de socialización. Por tal se entiende una compleja

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

secuencia de acontecimientos, a través de los cuales, el recién llegado aprende la cultura del grupo al que se incorpora, para de esa forma poder encontrar su lugar en la estructura social del mismo. La socialización explica como la cultura penetra al individuo, lo vuelve humano, provoca su adhesión a los valores centrales de la misma, promueve la formación de una personalidad básica o grupal y posibilita su concreto accionar en el seno de la estructura, vale decir, en el seno de los grupos a los que pertenece y pertenecerá a lo largo de su vida. Los grupos humanos y las sociedades integradoras de los mismos, son pues al mismo tiempo, generadores y transmisores de cultura, vale decir de "modelos de comportamiento apropiado" en determinados escenarios y tiempos sociales, que sus miembros asumen como propios, como una segunda naturaleza, internalizan y actúan en la vida cotidiana. La socialización se transforma pues en la más importante de las instancias del control social.

A lo anteriormente expuesto debe agregarse que la experiencia empírica señala de manera irrefutable que las sociedades se encuentran involucradas permanentemente en complejos procesos de cambio socio-cultural cuya finalidad es esencialmente adaptativa. El cambio es en primer lugar un fenómeno colectivo, que supone modificaciones importantes y relevantes en la cultura y en la estructura social, que puede ser determinado cronológicamente, que debe dar prueba de cierta permanencia y que, en definitiva, debe afectar el curso histórico y concreto de una sociedad.

Uno de los procesos de cambio social y cultural más definitorio de nuestro tiempo es la búsqueda del desarrollo y la modernización social. En ese contexto y en un nivel mínimo parece conveniente conceptuar a la industrialización "como la búsqueda de una productividad siempre creciente del trabajo, mediante la innovación técnica y la organización racional de la mano de obra"; en un nivel algo más complejo conceptualizamos el desarrollo económico como el proceso " que consiste en la utilización de los diversos factores económicos con miras a elevar la renta nacional , mejorar el nivel de vida general de la población de un país o de una región y favorecer su bienestar". Finalmente lo que aquí hemos llamado desarrollo o modernización social en su sentido más general puede definirse como "la

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

totalidad de las acciones emprendidas para orientar a una sociedad hacia la consecución de un conjunto ordenado de condiciones de vida colectiva e individual, que se estiman deseables con respecto a determinados valores”

El concepto de integración social muchas veces identificado como sinónimo de cooperación social, debe ser entendido en un contexto más amplio, visualizándolo como aquella situación, en la cuál con el trasfondo de un esquema cooperativo, los conflictos u oposiciones inevitables en toda sociedad, encuentran reglas de juego o un marco institucional por todos aceptado, que facilite su procesamiento y eventual resolución.

Por gobernabilidad se entenderá en el marco de esta ponencia, "la capacidad o habilidad del liderazgo político para lograr el suficiente apoyo y legitimidad necesarios para implementar un conjunto de medidas de gobierno y conducir la acción histórica de la sociedad y el estado." Íntimamente asociado a la gobernabilidad surge en las últimas décadas el concepto de gobernancia, entendiéndose por tal a "la articulación virtuosa entre el estado, el mercado y la sociedad civil, donde las organizaciones no gubernamentales constituyen uno de los pilares de la práctica de un buen gobierno que debe procurar el desarrollo económico y social a partir de nuevas asociaciones entre los poderes públicos, el mundo de las empresas privadas y el sector del asociacionismo sin fines de lucro." El término comenzó a ser utilizado en la literatura sobre el desarrollo a partir de fines de los años 80, particularmente referido al Africa como “una más amplia y más inclusiva noción, que trasciende el gobierno y las formas generales en la cual la gente es gobernada. Se aplica a las estructuras formales del gobierno así como también a la miríada de instituciones y grupos que componen la sociedad civil en todas las naciones”

Como el tema hace referencia a las instituciones de gobierno vale la pena detenerse al menos un momento en el concepto de institución. Ciertos autores consideran a las mismas como “un conjunto de normas y valores que prescribe la forma socialmente aceptada y aceptable de dar satisfacción a una necesidad básica”. Las instituciones principales son la familia, la educación, la religión, la política y la economía, entendiendo

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

algunos de dichos autores que la familia y la religión son las instituciones básicas o primigenias.

Desde otra perspectiva teórica el concepto de institución se amplía para abarcar no solamente elementos culturales sino también estructurales. En ese sentido se ha señalado que toda institución se integra con un teoría y una estructura. La teoría hace referencia a la función que la institución cumple, y la estructura se integra con medios físicos y materiales, el personal de la misma y las normas que rigen su actuación.

Como esta ponencia involucra conceptos tales como estado y gobierno, pueblo y nación tratemos de precisar dichos conceptos. La primera distinción que deseamos realizar es entre pueblo y nación. Como lo señala Williman la nación por lo pronto es una comunidad que tiene una especial valoración de ciertos bienes de cultura y una especial conciencia de la importancia de esos bienes. Son esos valores los que la identifican, le dan cohesión y un quehacer colectivo. La nación es algo que se hace y rehace continuamente, descartando a veces ciertos valores, reintegrando otros, y siempre a través de un consenso especial y un sentimiento de comunidad unificada y singular, dotada de una identidad propia, distinta, diferente de otras entidades nacionales. El pueblo en cambio es lo que está presente, es la actualidad, es el hoy de la nación. Mientras ésta es continuidad histórica, el pueblo es lo que se tiene por delante.

También es necesario diferenciar entre nación, nacionalidad y nacionalismo. Participamos de la idea de que la nacionalidad es la nación que quiere tener su propio estado nacional. El nacionalismo es una ideología que afirma ciertas características de la nación y de la nacionalidad.

A fines de la Edad Media, en los albores del Renacimiento y enfrentándose a los polos opuestos de organización política que representaban la polis y el imperio, aparece una nueva forma que es el estado. El eminente jurista uruguayo Justino Jiménez de Aréchaga, afirmaba concebir el estado “como una empresa humana, como una forma de vida social que engendra un tipo especial de energía normativa, la que se expresa en el derecho y se administra por el gobierno, entendido éste como sistema orgánico de autoridades”

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

La soberanía es la nota característica fundamental del estado moderno, implicando el concepto la idea de un poder supremo e irresistible dentro del territorio nacional e independiente de otros centros de poder externo. La nación pues, el pueblo jurídicamente organizado, en ejercicio de su poder constituyente y como depositaria de la soberanía, organiza al estado cuyo lenguaje será el derecho, el que se explicitará a través de los poderes del gobierno, cada uno de los cuales ejerce en forma predominante una de las funciones jurídicas del estado.

Pero ese estado nacional, independiente y soberano, administrado por el aparato orgánico gubernamental que dice el derecho, lo aplica y lo interpreta, no puede concebirse hoy como escindido de la forma y sustancia del régimen democrático. Cabe al respecto consignar que la democracia se integra con dos elementos sustanciales: uno formal que de alguna manera responde la pregunta de quién ejerce el poder y otro sustancial que apunta al contenido profundo del régimen democrático, al interrogarse respecto a qué valores esenciales se deben respetar al ejercer el poder.

Formalmente la democracia implica un consenso general y pacífico sobre las reglas del juego político. “Supone un método que de acuerdo con ciertas normas definidas y pacíficas, permite aceptar o descartar a las personas llamadas a gobernar. La democracia en ese sentido no excluye jamás el disenso, siempre que el mismo pueda procesarse a través de los canales previstos por esas reglas de juego definidas y pacíficas”. La segunda cuestión planteada, la de los contenidos básicos de la democracia, implica considerarla como el régimen político que se funda en el respeto a la dignidad humana. Y esa idea de respeto a la dignidad humana incluye dos pilares fundamentales e insoslayables del pensamiento democrático que son la libertad y la igualdad de los seres humanos.

LA SITUACIÓN COLONIAL COMO ANTECEDENTE DE LOS PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD

Las principales características de las situaciones coloniales modernas, son según Balandier: a) La presencia de una minoría dominante sostenida en una incontestable superioridad material; b) Una normativa jurídica establecida por aquella, y c) Una ideología o sistema de justificación de

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

base nacional o racial. Considerado como sociedad global, el complejo colonial presenta cuatro sectores: la sociedad colonial formada por extranjeros de raza blanca; los extranjeros blancos; los mestizos y la sociedad colonizada. Delavignette agrega a esta caracterización que la minoría colonial proviene de la metrópoli, a la cual se mantiene ligada, y que ella constituye una minoría numérica aunque no sociológica, animada por sentimientos de "superioridad heroica", adecuada para la función de la dominación política, económica, cultural y espiritual. Esa minoría intocable de la sociedad colonial se vale de ciertos mecanismos para imponer efectivamente su poder irresistible. Son ellos: la segregación, o sea la reducción al mínimo de los contactos con los colonizados, valiéndose, en muchos casos, para establecer las relaciones de dominación de ciertos nativos a quienes otorga determinados beneficios como contrapartida de una lealtad total y de una eficaz aplicación de la normativa a su propio pueblo. Recurre asimismo la minoría intocable al proceso de exponerse a sí misma como modelo sin ofrecer los medios para la imitación del mismo, impone valores que justifiquen su dominación, recurre a maniobras políticas que mantienen la desintegración de las fuerzas locales, favoreciendo el predominio de la autoridad colonial y transfiere la inevitables tensiones y conflictos que surgen en el proceso, sobre ciertos grupos marginales que se convierten así en chivos expiatorios.

El modelo descripto nos ayuda a comprender el surgimiento en las sociedades coloniales de sistemas de estratificación social sumamente rígidos, del tipo de los que Max Weber caracterizó como estamentales. Como es sabido, históricamente los sistemas de estratificación social de base estamental asumieron diferentes formas entre las cuales es dable destacar las castas en la India y las heredades en la Europa Medieval. No es del caso analizar aquí las características específicas de esas modalidades de sistemas de estratificación social, pero ambas comparten como nota distintiva la casi absoluta ausencia de toda forma de movilidad social ascendente. Siendo la estratificación social un sistema de desigualdades sociales estructuradas, que coloca o ubica a las familias en capas o estratos, según sea su grado de participación relativa en las

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

recompensas apreciadas socialmente, agreguemos siguiendo a Weber que el mismo es multidimensional. Contiene una dimensión económica a la que el maestro alemán denominó clase. Dicha dimensión es la más objetiva y mensurable y refiere al poder monetario que los individuos y familias ejercen en los mercados de bienes, servicios y factores de producción. La dimensión social a la cual la denomina posición o status, encontrándose íntimamente relacionada a la anterior, se diferencia no obstante por su carácter más subjetivo y menos mensurable. Si las clases se estratifican por su poder monetario, los grupos de posición lo hacen por el estilo de vida que preside el consumo que los mismos realizan de los bienes y servicios que adquieren en virtud de la clase a la cual pertenecen. Unas posesiones, unas riquezas y los ingresos que la propiedad de las mismas reditúan son tratados en esta dimensión no como elementos de racionalidad económica y de acumulación de capital para su posterior reinversión, sino como símbolos de prestigio y de status social. La sociedad colonial dejó como herencia unos propietarios nativos y extranjeros que más se preocupaban por su nivel de vida, de confort, de lujo y de visibilidad social, que por su afán de incrementar productivamente su patrimonio. Todo ello acompañado de formas más o menos rígidas o alternativamente paternalistas de tratar a aquellos que se considera como inferiores en la escala del prestigio. Se trata de una situación en nada propicia al desarrollo económico y social y al establecimiento de algo remotamente parecido a un estado de derecho y a un régimen democrático de gobierno. Es más, las elites que suceden a las autoridades coloniales producidos los procesos de independencia, se arrogan la conducción del destino de los nuevos estados, la formulación de su aparato jurídico y la construcción de los procesos legitimadores correlativos, sin habilitar canales de apertura, movilidad social y movilización popular.

La dimensión del poder a la que Weber llamó partido, y que consiste en la ocupación y dominación de los cargos de la burocracia estatal, en las situaciones de salida de los regímenes coloniales, asumió características que poco tenían que ver con la racionalidad creciente que implica la

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

dominación burocrática y estuvo mucho más conectada a sistemas de tipo patrimonial premodernos.

En situaciones como las descriptas tiende a predominar un sistema de partidos de notables que sistemáticamente excluye de la participación política a aquellos considerados inferiores por razones étnicas, raciales, geográficas y/o religiosas y en definitiva a perpetuar una estructura de dominación cristalizada y resistente a la incorporación de las grandes mayorías de la población.

La situación colonial también nos dejó en herencia lo que muchas veces se define como estados sin nación. Según señala acertadamente Montserrat Guibernau el concepto alude a un estado diseñado arbitrariamente ignorando las identidades culturales y lingüísticas de los grupos que se encuentran dentro de sus fronteras.

El impacto de la tecnología industrial aplicada a la guerra y a las comunicaciones favoreció un proceso relativamente rápido por medio del cual las potencias europeas conquistaron las tierras del denominado tercer mundo en el siglo XIX y principios del siglo XX. Los reinos e imperios que existían en la mayor parte de estas áreas fueron derrotados y, en muchas ocasiones destruidos. En su lugar se formaron nuevos estados, llamados colonias o protectorados. Las autoridades coloniales dieron nombre a los nuevos estados, trazaron sus fronteras, construyeron sus capitales, establecieron una administración centralizada y crearon instituciones políticas para satisfacer sus necesidades económicas y de prestigio. Como consecuencia, cada colonia contenía “una colección de pueblos y viejos estados, o sus fragmentos, unidos dentro de las mismas fronteras”

Cada uno de esos territorios incluía un mosaico de comunidades étnicas y tribus diferentes. Los territorialismos poliétnicos basados en un estado se convirtieron en la norma en Africa y el sur de Asia. Hoy día los estados africanos derivan su legitimidad de las circunstancias que dieron lugar a sus orígenes a través de actos deliberados de creación -llevados a cabo por “extranjeros” con objetivos “extranjeros”- y de la situación resultante que disfrutan. Los estados en Asia y Africa son “herederos y beneficiarios del orden imperial europeo”, el carácter artificial e impuesto de los estados en

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

esos territorios da cuenta de la mayoría de los problemas en los que estos se encontraron sumergidos después de la independencia. Probablemente el problema más acuciante al que deben enfrentarse estos estados es su fragilidad. Inmediatamente después de su creación empezaron a luchar por sustituir los vínculos prenacionales por sentimientos de identidad y lealtad nacional. Los conceptos de soberanía interna y de ciudadanía que habían sido exportados por occidente necesitaban ser asimilados por una población multiétnica que, en la mayoría de los casos, era analfabeta. La tarea del estado era enorme. A menudo, para proteger su frágil condición favoreció una administración centralizada, enfatizó fuertemente la inviolabilidad de su statu quo territorial y acentuó la necesidad de un orden político sin reparar en el uso de diversos grados de coerción. Entre 1945 y 1968 sesenta y seis países consiguieron su independencia y se incorporaron como actores autónomos dentro del sistema político internacional. La alegría y la euforia que acompañaron la celebración de la libertad no tardaron en volverse amarga constatación de la realidad. La independencia produjo un anticlímax, en la mayoría de los casos debido a la incapacidad de los nuevos estados de superar el retraso económico, erigir estructuras políticas legitimadas a través del consenso democrático, dar nacimiento a estados de derecho y crear una sociedad civil coherente a partir de una población tan profundamente heterogénea con respecto a sí misma y a su relación con el estado.

Una vez conseguida la independencia, el estado necesitaba éxitos económicos para ganar su aprobación. Para la mayoría de los nuevos estados “el desarrollo económico no era tan sólo una cuestión técnica, sino que se trataba de la única estrategia innegablemente moderna, y por lo tanto legítima en virtud de este hecho, que parecía ofrecer un mecanismo eficaz para separar las lealtades del clan, la tribu, la etnia y la región y transferirlas al nuevo estado". Sin embargo éste fue incapaz de satisfacer las expectativas de desarrollo económico y expansión del bienestar de una población deseosa de empezar una existencia libre del poder colonial. Fue de esa manera que numerosos estados post. coloniales que buscaban su legitimidad en el fomento del desarrollo económico no pudieron mantener

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

sus pretensiones y a menudo se dirigieron a las superpotencias económicas. Ya en 1945 los Estados Unidos y la Unión Soviética competían por la atención del tercer mundo. El capitalismo y el marxismo leninismo tenían como objetivo la industrialización de la sociedad la que se presentaba como la característica más importante que acompaña a la modernidad. Sin embargo para África y para la mayoría de los países asiáticos la esperanza de la entrada a dicha modernidad exigía su dependencia. “El estado en África y Asia fue un producto meramente importado, una pálida imitación de los sistemas sociales y políticos europeos diametralmente opuestos, un cuerpo extranjero que además era demasiado pesado, ineficaz y una fuente de violencia." Otro autor Bayart opina lo mismo y concluye que la construcción del estado en África ha sido un fracaso, ya que “el partido único, el régimen militar, la autoridad presuntamente carismática del jefe africano, se convertía fácilmente en el moderno contrapunto del despotismo de los reyezuelos sanguinarios contra los que luchó la misión civilizadora del colonialismo”. Las élites educadas en las metrópolis coloniales tuvieron que abocarse a un proceso de construcción nacional, tarea ésta que desbordó sus capacidades y posibilidades de innovación y adaptación. La función de contra aculturación tenía que fundamentarse en un resurgimiento de los mitos e ideologías preexistentes a la colonización, pero de seguir ese camino hubieran desembocado en la situación sin salida de luchas y conflictos interminables entre razas, etnias, religiones y tradiciones diferentes. De alguna manera había que inventar un pasado, había que crear una memoria, articulándola al mismo tiempo con un proyecto nacional de futuro. Alternativamente recurrieron para ello a un nacionalismo que se apoyó a veces en las vagas nociones del panafricanismo o en versiones más o menos libremente interpretadas de socialismo y todo ello adaptado a una situación política y social que no les era favorable.

Los procesos de colonización y posterior independencia de los países de Iberoamérica y el Caribe y los del Africa y Asia ocurrieron en escenarios históricos muy diferentes y en el contexto de esquemas de las relaciones

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

internacionales donde los actores hegemónicos de antaño habían sido sustituidos por los correspondientes al período de la guerra fría.

En suma lo que queremos expresar es que tratándose de procesos que se dieron en dimensiones espaciales y temporales muy diferentes, ambos tuvieron algo en común. La situación colonial dejó en los dos casos como herencia la presencia de sistemas de estratificación social de tipo estamental, que muy dificultosamente avanzaron hacia la construcción nunca completa de un modelo de clases sociales. Por otra parte el problema de la construcción de estados sobre la base de pueblos, etnias, tradiciones, creencias religiosas y realidades geográficas totalmente heterogéneas fue también común a los dos procesos. Si en Iberoamérica tuvo mayor relevancia como traba para el desarrollo y la modernización la herencia estamental de la colonia, en Africa y Asia la construcción de estados sobre bases tan radicalmente artificiales y pluriétnicas constituyó el mayor problema y la clave para entender el bloqueo de los intentos de modernización, desarrollo y construcción de estados nacionales que fueran a su vez estados de derecho.

LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA GOBERNABILIDAD

El historiador norteamericano Paul Kennedy analiza en su obra “Hacia el siglo XXI” quién estará mejor preparado para enfrentar los desafíos y amenazas del presente siglo. Pasa así revista a la situación de poder relativo de los EE.UU. de América, la Unión Europea, Japón, Los Tigres Asiáticos, Rusia, China, India, los Países Africanos y los de América Latina. No corresponde aquí reproducir el inteligente análisis comparativo del autor y examinar sus conclusiones. Parece sí interesante detenerse por un momento en el estudio de las nuevas amenazas a la paz y a la seguridad internacional, al orden y soberanía de los estados que derivan de desiguales procesos de desarrollo y modernización y de la brecha cada vez más amplia entre la economía del conocimiento de los países del norte y las estructuras económicas, políticas y sociales, todavía muy rezagadas respecto de aquellos, de las naciones en vías de desarrollo.

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

Como consecuencia de los avances científicos tecnológicos en el área de la medicina y la sanidad el mundo padece hoy una explosión demográfica. La población del planeta alcanzará, según la variante media calculada por las Naciones Unidas, los 8.500 millones de habitantes en el año 2025, para estabilizarse en una cifra cercana a los 11.000 millones alrededor del 2050. El problema es que ese crecimiento explosivo se produce casi totalmente (95% del total) en el mundo en vías de desarrollo. Basta un ejemplo para ilustrar esta afirmación. En 1985 África y Europa tenían aproximadamente la misma población: unos 480 millones de habitantes. 35 años antes en 1950 Africa poseía la mitad de la población de Europa y las proyecciones indican que en el año 2025 mientras el continente negro será habitado por 1500 millones de personas, en Europa vivirán unos 512 millones.

La necesidad de alimentar a esa población en constante incremento produce en los países subdesarrollados una insoportable presión sobre la tierra, que la degrada y envilece, tornándola progresivamente poco productiva. Es fácil apreciar el fenómeno del pastoreo excesivo de las sabanas africanas, la desaparición de los bosques tropicales (Amazonia), la salinización de la tierra desde la India al Kazajstán, la reducción progresiva de acuíferos vitales para la supervivencia.

La vida miserable en el campo provoca en las sociedades tradicionales una masiva migración a las ciudades. La urbanización, otrora un fenómeno restringido a las sociedades modernas e industriales, se generaliza y a fines del siglo XX las principales metrópolis mundiales pertenecen a países en vías de desarrollo (ciudad de México, Bombay, Shangai, Cairo, etc.). La población urbana de los países subdesarrollados ascenderá de 1450 millones en 1985 a 4.150 millones en el año 2025. Latinoamérica encabezará el ranking de las regiones más urbanizadas del tercer mundo con un 85% de su población total viviendo en el medio urbano. La seguirá África con un 58% de tasa de urbanización y Asia con un 53%. Es fácil imaginar los problemas que enfrentarán los gobiernos implicados en esta catástrofe demográfica. Deberán enfrentar el desafío de ofrecer simultáneamente a sus súbditos vivienda, salud, sanidad, educación, servicios básicos, transporte, comunicaciones, empleo y seguridad. Los

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

aumentos del producto se diluirán en una población que crece más aceleradamente que la economía, constituyéndose este factor en una traba importante a la modernización social, el desarrollo económico y la consolidación de las instituciones de gobierno.

La ausencia de progreso y desarrollo lleva consigo la posibilidad real de estallidos sociales y convulsiones políticas. No es fácil imaginarse a un sistema democrático y a un estado de derecho operando bajo tales condiciones. Pero, aún peor, la miseria extrema, la falta de posibilidades de progreso en la economía formal y la inexistencia de un aparato estatal firme, consolidado y democrático que cubra la totalidad del territorio, se constituyen en caldo de cultivo para la generación de grupos delictivos de tipo mafioso alrededor de los siguientes temas:

- Producción y tráfico de drogas.
- Trafico de armas.
- Trafico de niños.
- Trafico de órganos.
- Trata de blancas y otras formas de esclavitud.
- Contrabando.
- Depredación y comercialización de especies animales y vegetales formalmente protegidas para asegurar la biodiversidad.
- Venta de protección y seguridad bajo amenazas. (Chantajes y secuestros)
- Servicio de eliminación de adversarios políticos, étnicos, religiosos, comerciales y sindicales por contrato.
- Explotación de obras y servicios públicos obtenidos en forma fraudulenta e ilegal.
- Acceso progresivo de las mafias al poder político a través de un sistema generalizado de corrupción, y progresivamente, en forma más directa y desembozada.

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

Una vez instalada esta suerte de economía informal es usual que se produzcan interacciones y apoyos recíprocos entre grupos mafiosos y terroristas. Los primeros reciben protección a cambio del apoyo económico que necesitan los segundos, una vez extinguidas o muy disminuidas, las fuentes tradicionales de financiamiento de sus actividades.

Quienes no quieren vivir en esas condiciones infernales emigran, si pueden hacia el mundo desarrollado. Y allí se generan nuevos problemas ya que los necesitan pero no los quieren. Los necesitan para integrarse a una población activa envejecida y disminuida en sus efectivos. Los necesitan también para desempeñar tareas de bajo status y prestigio social. Sin embargo junto al inmigrante varón pronto llega su familia, su mujer, sus hijos, y ello supone ingentes gastos para el Estado receptor en educación, salud, vivienda, servicios de seguridad social y empleo. En condiciones normales de la economía dichos gastos se soportan, considerándolos quizás una inversión. Pero en las fases depresivas y recesivas del ciclo económico, los empleos que los inmigrantes ocupan vuelven a ser codiciados por los nacionales del estado receptor, y los gastos que sus familias originan se perciben como una carga insoportable para el Erario y para los contribuyentes. Allí está el origen de los múltiples movimientos xenófobos que han asolado y asolan a los países desarrollados y que pueden llegar incluso a complicar y envenenar las relaciones internacionales de los países involucrados.

¿Cuál es la solución para romper el círculo vicioso y perverso de pobreza, depredación ecológica, trabas al desarrollo, emergencia de mafias y terrorismo, fuga de capitales, explosión demográfica y más pobreza?

La solución mágica parecía resumirse en un verbo: industrializar siguiendo el modelo de la revolución industrial de occidente. Pero ello no es fácil por múltiples factores.

Primero por una razón ecológica: si todos los países subdesarrollados estuvieran en condiciones y comenzaran al mismo tiempo una carrera hacia la industrialización al estilo de las economías recientemente industrializadas de sudeste asiático, el impacto ambiental resultante quizás resultaría insoportable para la supervivencia de alguna forma de vida en el planeta.

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

Piénsese tan sólo en la progresión geométrica del efecto invernadero y en la destrucción de la capa de ozono que eventualmente podría ocurrir. ¿Pero deberán resignarse los países en vías de desarrollo a una existencia miserable, cuando las agresiones al ambiente provienen, tanto de ellos mismos como de los países desarrollados?. En los hechos el hábitat es agredido en dos formas diferentes: desde el mundo desarrollado por la cultura consumista post-moderna y desde tierras del subdesarrollo por una agresión directa a los recursos naturales para poder subsistir. Y el balance general parece indicar que el daño mayor debería imputarse a las economías industriales hegemónicas. Según estudios un niño norteamericano constituye por sus pautas de consumo un problema ambiental equivalente al de dos niños suecos, tres italianos, trece brasileros y 280 haitianos.

En segundo término por razones culturales: La industrialización requiere libertad de mercado, ausencia de ortodoxias doctrinales, libertad de experimentar e innovar, altas dosis de pragmatismo y una concepción antropocéntrica del mundo cargada de fe en el progreso, rasgos éstos que parecen ausentes o en estado de incipiente aparición en las culturas tradicionales.

En tercer lugar por razones estructurales: la explosión demográfica se produce en países débiles y pobres, sin recursos, sin inversión, sin mercado de capitales, abrumados por una pesada deuda externa, con débiles estructuras educativas, con nulo o escaso desarrollo en ciencia y tecnología, sin infraestructura básica en servicios y comunicaciones y con una estructura social tradicional que inhibe el surgimiento de empresarios. En cuarto término por razones derivadas del cambio vertiginoso en la ciencia y en la tecnología que aumenta aún más la brecha entre países ricos y países pobres en el contexto de los procesos de globalización, mundialización y planetalización. Reflexiónese tan solo en los siguientes ítems: La revolución en la agricultura y en la biotecnología ¿qué posibilidades de competencia deja a los países en vías de desarrollo?. La revolución en la informática y en la robótica, que vuelve más eficientes las economías de escala de los países industriales, ¿Cómo incide en las

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

economías de los países subdesarrollados?. La revolución en las finanzas internacionales, en las comunicaciones y la expansión incesante de las empresas trasnacionales frente a las cuales los estados pierden cada día márgenes mayores de autonomía, ¿Cómo repercute en los sistemas políticos de las jóvenes democracias tercermundistas?.

Finalmente por razones ligadas a la frustración derivada del proceso de modernización malogrado, que crea condiciones inmejorables para la emergencia de fundamentalismos étnicos, raciales, religiosos, culturales y políticos, ambiente éste nada favorable para atraer la inversión extranjera, sino más bien propicio para promover la fuga acelerada de los escasos capitales nacionales. Movimientos éstos que tienen por su propia irracionalidad una alta capacidad expansiva, traduciéndose a menudo en facciones terroristas que obstaculizan, no solamente el progreso y la estabilidad de las naciones en desarrollo, sino que envenenan la totalidad del ámbito internacional.

Si a lo anterior se agrega la supervivencia de ideologías totalitarias que por supuesto no han desaparecido, aunque sí han caído algunas de las estructuras de poder y dominación que las sustentaban, y la situación del estado nación como forma de asociación política, el cual se ve violentamente tironeado: hacia arriba en el contexto de procesos integrativos supranacionales, hacia abajo con la emergencia de afanes localistas, autonomistas y nacionalistas que operan como fuerza centrífuga y dispersiva y transversalmente por el accionar de empresas multinacionales o transnacionales, la posibilidad de generación de conflictos que retardan y obstaculizan el desarrollo, la modernización y la consolidación democrática parece aumentar y no disminuir.

Por último la cultura post moderna propia de las sociedades post industriales o post capitalistas al decir de Peter Drucker, con sus énfasis puestos en posturas de extremo individualismo, hedonismo e hipertrofias consumistas, en nada ayuda a crear vínculos de solidaridad y cooperación internacional que ayuden a superar los escollos del subdesarrollo y la pobreza crítica en que viven más de la mitad de los habitantes de nuestro planeta. Este último punto se encuentra brillantemente ilustrado en la obra

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

de Jean Beaudrillard. En su libro "La ilusión del fin" Beaudrillard ironiza sobre el fin de la historia y de las ideologías, anunciado tempranamente por el sociólogo Daniel Bell en la década de los años 70 del siglo pasado y proclamado solemnemente por Fukuyama en su obra “El fin de la historia y el último hombre”.

El llamado “Consenso de Washington” formulado por un amplio espectro de economistas, académicos, organismos internacionales (incluyendo al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial) constituyó en su momento un programa de ajuste estructural y de reformas económicas de carácter liberal que intentó reformular radicalmente el modelo de acumulación vigente en los países subdesarrollados como pre requisito para lograr el desarrollo sostenido y sustentable. Como lo expresa Jorge Balbis ello se lograría "a través de tres grandes reformas: la apertura externa, la desregulación y flexibilización de los mercados y la reforma del estado, entendida esta última como reducción de su intervención en la economía, el rigor en los gastos públicos, la eliminación de subsidios al consumo y la privatización de empresas públicas entre otras medidas." En el caso latinoamericano si entre 1970 y 1980 la pobreza disminuyó sustancialmente, finalizada la llamada década perdida la misma afectaba a un 44% de sus habitantes. Durante la primera mitad de la década de los 90 junto con el crecimiento económico de la región se insinúa una disminución de los índices de pobreza en el continente, pero al comenzar el nuevo siglo CEPAL advertía “que el nivel de desigualdad en la región seguía siendo el más alto del mundo y reconocía la existencia de alrededor de 220 millones de personas viviendo en situación de pobreza”, cifra que se acerca al 45% de la población de América Latina y el Caribe, “con el agravante de que 117 millones de ellos son niños y adolescentes menores de 20 años”.

En esa perspectiva responder a la pregunta de cuánta pobreza toleran las democracias instauradas o reinstauradas en la región, pero ciertamente no consolidadas, cobra una vigencia inquietante para su estabilidad, ya que “si las instituciones democráticas no producen pronto resultados económicos y sociales para la mejoría de las mayorías, para superar el abismo entre pobre y ricos y estrechar los espacios entre la modernidad y la tradición,

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

podemos temer el regreso a nuestra más vieja y arraigada tradición, que es el autoritarismo” como señalaba el pensador mexicano Carlos Fuentes. Y aún peor, estudios realizados en la región dirigidos a la percepción ciudadana muestran niveles de disconformidad creciente, de desafección del sistema democrático y desprestigio de los partidos políticos que han gestionado el mismo.

Sin embargo, y como contrapartida lógica y dialéctica de todo lo expresado con anterioridad, conviene tener presente las afirmaciones de Sartori cuando nos advierte sobre los riesgos que conlleva la llamada sociedad de las expectativas crecientes y el mundo de las cosas vistas, vale decir el mundo de la video política. Según el profesor italiano hemos pasado del conocimiento de la realidad a través de la lectura a la percepción de la misma por medio de la radio y de allí al mundo de las cosas vistas, el mundo de la televisión y los medios audiovisuales. En la premodernidad el hombre no veía los acontecimientos. Se los contaban y se los explicaban los sabios. Vivían como en nichos, hoy habitan en una platea. El pasaje del hombre conocedor al hombre vidente no enriquece seguramente al homo sapiens. El video dependiente conoce solo lo que ve y ve “sin saber”. Su vida está tejida por imágenes y no por conceptos y por lo tanto mucho más influenciada por emociones y pasiones. Todo se reduce a ver, y ver no es “saber” porque el ojo no es la mente. La televisión traduce los problemas en imágenes pero si después las imágenes no se retraducen en problemas "el ojo se come a la mente." Todo pierde su proporción. Se confunden los problemas falsos y los verdaderos, lo esencial y lo accesorio. Incluso si saber es estar informado se puede decir que cada vez más personas saben sobre cada vez menos cosas. Lo digno de ser visto no se corresponde con lo digno de ser sabido, al tiempo que la realidad se complica las mentes se simplifican. Mientras el mundo se agranda en visibilidad nosotros lo vemos todo en pequeño... no vemos más que las nimiedades. "Para el video dependiente la política se reduce por un lado a la acción directa de las multitudes y las consignas de los manifestantes y por el otro a la retórica en píldoras pero efectiva del demagogo y el populista."

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

EL FUTURO POSIBLE

Ciertamente cae fuera del propósito y los objetivos de esta ponencia realizar recomendaciones o sugerencias que deberían ser precedidas de una reflexión y un estudio analítico y comparativo que escapa a los límites de este trabajo.

Sin embargo parece quedar claro que si nos atenemos estrictamente al camino prescripto en las recetas del Consenso de Washington no lograremos ni el desarrollo, ni la modernización, ni la consolidación del estado de derecho, del régimen democrático y de las instituciones de gobierno.

Para consolidar las democracias de los países en vías de desarrollo se requiere transferir las lealtades concretas a grupos particularistas hacia una lealtad abstracta al estado nación regido por la regla del derecho. Se requiere así mismo el fortalecimiento del sistema de partidos políticos y la eliminación de sus debilidades, cacicazgos y corruptelas.

También será necesario una amplia participación de la sociedad civil en un diálogo fecundo, racional, reflexivo, tolerante y permanente con los partidos, el mercado y los poderes públicos constituidos.

Sin abandonar el cuidado de los equilibrios macroeconómicos, la austeridad fiscal, la progresiva apertura a la región y al mundo, sin dejar de luchar por atraer los mayores volúmenes de inversión productiva creando a esos efectos un ambiente amistoso para empresas y empresarios, públicos y privados, nacionales y extranjeros, será también necesario una tarea profunda de formación de ciudadanía. Ello implica fuertes inversiones en educación, salud, justicia, seguridad pública e infraestructuras básicas que posibiliten que los habitantes se transformen en ciudadanos concientes de sus derechos y también de sus responsabilidades y dotados del capital humano y social que los habilite para vivir con dignidad, libertad, responsabilidad y solidaridad.

¿Será ello posible? Recurriendo nuevamente a Sartori pensamos que si, a condición de jugar el juego democrático con más inteligencia y más responsabilidad. Siguiendo el pensamiento del politólogo italiano,

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

reafirmamos que sí es posible, porque el pesimismo de la inteligencia puede ser resistido por el optimismo de la voluntad.

En 1904 el poeta nicaragüense Rubén Darío, por ese entonces convaleciente de una enfermedad y residiendo en la Rep. Argentina, dedicaba a nuestro inolvidable José Enrique Rodó uno de los poemas de sus “Cantos de vida y esperanza” del cual transcribimos los últimos versos, por pensar que bien pueden aplicarse al mundo en que vivimos, tan turbulento e incierto como el que transitaba la región y nuestro país en los albores de su primera consolidación democrática:

“La virtud está en ser tranquilo y fuerte,

“con el fuego interior todo se abrasa,

“se triunfa del rencor y de la muerte,

“y hacia Belén ... ¡la caravana pasa!”

Montevideo, noviembre de 2005.-

Esc.(Eq.Cnel.)

JUAN A. TROCCOLI GARCIA

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.