

**Escenarios post 11 de Septiembre.
El futuro de las
relaciones interamericanas**

**Jonathan Hartlyn
Francisco Rojas Aravena
Lars Schoultz
Barbara Stallings
Diana Tussie**

Nueva Serie FLACSO

Escenarios post 11 de Septiembre. El futuro de las relaciones interamericanas

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Area de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo institucional recibido de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

327 Hartlyn, Jonathan; Rojas-Aravena, Francisco; Schoultz, Lars; Stallings, Barbara; Tussie, Diana.

R741 Escenarios post 11 de Septiembre. El futuro de las relaciones interamericanas. Santiago, Chile, FLACSO, 2002.

47 p. Nueva Serie FLACSO

ISBN: 956-205-175-7

RELACIONES INTERNACIONALES / RELACIONES ECONOMICAS
INTERNACIONALES / POLITICA EXTERIOR / AMERICA LATINA /
ESTADOS UNIDOS

© Santiago, noviembre 2002, FLACSO-Chile. Inscripción N° 129.343. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile. Area de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos, Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.

Teléfonos: (562) 2900 200 Fax: (562) 2900 270

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en el Internet: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Nueva Serie Flacso: A.Dos Diseñadores

Diagramación interior: Claudia Gutiérrez Grossi, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM

Índice

Presentación 7

América Latina enfrenta una nueva y más profunda crisis
Francisco Rojas A. 11

**Relaciones económicas entre Estados Unidos y América Latina
después del 11 de Septiembre**
Barbara Stallings 17

**Cambios globales y su relación con la política:
Algunas reflexiones sobre América Latina en el cambio de siglo**
Jonathan Hartlyn 23

América Latina: Paradigmas en crisis
Diana Tussie 35

**La política estadounidense hacia Latinoamérica:
Objetivos fundamentales y desarrollos recientes**
Lars Schoultz 41

Cambios globales y su relación con la política: Algunas reflexiones sobre América Latina en el cambio de siglo¹

Jonathan Hartlyn *

Sin reclamar gran originalidad, considero que el impacto de los cambios globales acontecidos en la región en décadas recientes ha sido contradictorio: Por una parte, se ha evidenciado un fuerte apoyo a la democracia electoral y a la expansión normativa de la ciudadanía; pero, a la misma vez, se observan fuertes constreñimientos en la calidad de éstas democracias, en términos socio-económicos y con relación al sistema de representación de las demandas ciudadanas.¹

¿Cuáles han sido estos cambios globales? Me parece importante señalar que hay procesos que se remontan a la década de los ochenta y no solamente durante los noventa. En los 80s presenciamos la desarticulación de un viejo modelo o matriz, sin que hasta ahora se haya claramente establecido uno nuevo.² Esa desarticulación generalmente se inició con la crisis de la deuda, lo que conllevó a una crisis fiscal, acelerando el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En los noventa, se añaden ya más claramente los procesos de la globalización y el impacto del fin de la Guerra Fría.

* Profesor Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill

1. Algunas de las ideas aquí expresadas han sido desarrolladas con más detalle en Jonathan Hartlyn, "Democracy and Consolidation in Contemporary Latin America: Current Thinking and Future Challenges," en Joseph S. Tulchin con Amelia Brown, comp., *Democratic Governance and Social Inequality* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002). La frase "la expansión normativa de la ciudadanía" tomada de Manuel Antonio Garretón, "Representatividad y partidos políticos: Los problemas actuales," Agosto, 1999 <<http://www.iigov.org/wwboard/messages> .

2. Ver Manuel Antonio Garretón, Marcelo Cavarozzi, Peter Cleaves, Gary Grefffi, and Jonathan Hartlyn, *Latin America at the Start of a New Century: Toward a New Socio-Political Matrix* (Miami: North-South Center Press, forthcoming).

Durante los ochenta se da también un ciclo de procesos de democratización política en tres variantes, ya sean transiciones hacia la democracia como una restauración democrática en países que antes tenían importantes experiencias democráticas (como Chile o Uruguay), más bien fundacionales en países con poca historia democrática (como en muchos países de Centroamérica), o como procesos lentos de cambio que finalmente realizan un salto democrático (como en México).³

Al hablar de los cambios en las relaciones hemisféricas, típicamente se usan términos como la globalización y el neoliberalismo (como un aspecto de la globalización), así como viejos temas de las relaciones inter-estatales como la aspiración y/o capacidad hegemónica de Estados Unidos en el período posguerra fría. Asimismo, se considera la capacidad y la naturaleza de respuesta desde América Latina, incluyendo cuestiones vinculadas a mecanismos multilaterales y los esfuerzos de integración regional.

Creo que es necesario detenerse un momento en este punto y realizar una distinción entre globalización y neoliberalismo. Tal como lo indica Jeffrey Stark, considero que la globalización es un fenómeno de ámbitos amplios y diversos, una variable empíricamente y conceptualmente dinámica y de difícil categorización. La globalización no es un proceso homogeneizante. Como concepto, se refiere a un proceso social que combina una “reducción” de las barreras comunicacionales y temporales del mundo con una intensificación de una “conciencia de pertenencia global” por parte de los habitantes del planeta.⁴ El neoliberalismo es una parte crucial de la globalización, que tiene que ver con la economía mundial – en la cual las finanzas, la producción y las redes de comercio se encuentran más y más integradas globalmente. Pero, el neoliberalismo es también una ideología, una forma de ver el mundo, un modelo de desarrollo basado en un Estado mínimo y una fe en los mercados globales (ideología promulgada por las instituciones financieras internacionales quienes, por lo demás, se están retrayendo de versiones más extremistas que promovían hace unos años).

3. Ver Manuel Antonio Garretón, *Hacia una Nueva Era Política: Estudio sobre las Democratizaciones* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995).

4. Jeffrey Stark, “Globalization and Democracy in Latin America,” en Felipe Agüero and Jeffrey Stark, comp., *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America* (Miami: North-South Center Press, 1998), pp. 67-96.

En relación al tema de la reducción del Estado, después de los ataques del pasado 11 de septiembre en Nueva York y Washington DC, vemos que el gobierno de Estados Unidos redescubre el Estado (mejor dicho, algunas partes del Estado), fortaleciendo aún más sus instintos unilateralistas, con un enfoque que enfatiza los temas del terrorismo y la percepción de amenazas a su seguridad nacional. En otros términos, desde ese momento el gobierno estadounidense sí comienza a considerar medidas de control de flujos financieros, controles de la frontera, de la inmigración, etc. antes resistidas. Asimismo, la lucha contra el narcotráfico se torna más ambigua— ya no necesariamente la meta central en Colombia, y con un perfil bajo en Afganistán frente a otros temas.

Simultáneamente, la debacle de la empresa Enron también mostró varios peligros de dejar demasiadas responsabilidades al mercado o al sector privado. Las turbias relaciones entre Enron, los medios, y las empresas que venden acciones y los múltiples conflictos de interés entre el mundo privado y el gobierno hicieron que el debate se enfocara en temas relacionados con auditorías externas, contabilidad y la necesidad de mayores regulaciones públicas al sector privado. Asimismo, se revitalizó el debate sobre cómo la donación de dinero a las campañas políticas pudo ayudar a “comprar” regulaciones deficientes o inexistentes.⁵ Todo ello además de la vergüenza de las elecciones presidenciales del año 2000 que demostraron la incapacidad estatal de llevar adelante y en forma adecuada una elección, por contar con tecnología anticuada y procedimientos cuestionables.

Como resultado de lo anterior, temas y enfoques que antes se suponían centrales como mayor regularización de la inmigración y la lucha contra el narcotráfico, se han postergado a un segundo plano. Del mismo modo, vemos también como la administración Bush se distancia del libre comercio, respondiendo a una lógica electoral doméstica —por ejemplo, al imponer la protección al acero en vez de promover una política de Estado para ayudar a la reestructuración de las empresas con relación a sus deudas de jubilación, o al aceptar cierto proteccionismo en el área textil para lograr aprobación del *Trade Promotion Authority* en la Cámara de Representantes, haciendo lo mismo con relación al sector agrícola.⁶

5. Paul Krugman, “A System Corrupted,” *New York Times*, January 18, 2002.

6. Ver, por ejemplo, “Tangled up in textiles: Does the Bush administration favour free trade? Not in the Carolinas,” *The Economist* March 30, 2002, pp. 25-26.

Pero volvamos a una mirada menos coyuntural y más centrada en los procesos más generales. ¿Cómo debemos entender el impacto político en el hemisferio, de los grandes cambios recién indicados en éstas últimas décadas? Yo diría que los patrones de cambio han decepcionado a los optimistas, pero sorprendido a los pesimistas.

Los optimistas celebran el hecho de que han sobrevivido democracias electorales en circunstancias que en otras décadas hubiesen conllevado a golpes militares. Ven el vaso medio lleno, y lo explican por factores tales como: las transformaciones modernizadoras estructurales de las pasadas décadas, la despolarización ideológica, la revalorización de la democracia política en la región después de la experiencia nefasta del autoritarismo, el declive del modelo cubano, el fin de la guerra fría, y el creciente apoyo internacional (especialmente de Estados Unidos) y regional hacia la democracia.⁷

Los que enfocan más en lo que podemos llamar la baja “calidad” de estas democracias, poco progreso, y en muchos casos su retroceso (de los cuales hay varios ejemplos recientes), enfatizan factores como: la naturaleza y el impacto de crisis socioeconómicas sostenidas y el impacto de las reformas orientadas hacia el mercado; la distribución del poder sumamente desigual dentro de la sociedad; los altos niveles de desigualdad económica (entre los más altos del mundo, especialmente controlando por ingreso per cápita); la insuficiencia de la representación política; y el debilitamiento de elementos cruciales para un estado de derecho democrático que si bien históricamente han sido débiles, hoy observan procesos de mayor deterioro, con consecuencias dramáticas para el orden público, la civilidad y la seguridad.⁸

Estimo que hay que considerar cómo integrar estas dos visiones en una reflexión que en última instancia se pregunta cómo se puede ampliar y profundizar la ciudadanía en la región. Considero que hay efectos paradójicos que vienen desde el exterior -desde el ámbito internacional- tanto desde el neoliberalismo como de otros aspectos de la globalización, y que se pueden sintetizar de esta

7. Ver Scott Mainwaring, “The Surprising Resilience of Elected Governments,” *Journal of Democracy* Vol. 10 No. 3 (1999), pp. 101-114.

8. Entre otras fuentes, ver muchas de las contribuciones en Philip Oxhorn and Pamela K. Starr, comp., *Markets and Democracy in Latin America* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999) y Juan E. Méndez, Guillermo A. O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, comp., *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999).

manera: 1) Ellos ayudan a sostener un piso político mínimo de democracia electoral, pero al mismo tiempo estos procesos 2) erosionan un avance hacia una mejor calidad de la democracia dado sus impactos socio-económicos (debilitando muchos actores sociales, induciendo nuevas desigualdades y concentraciones de poder) y también por sus impactos sobre el sistema político de representación (especialmente en relación a los partidos políticos), 3) estos procesos también han ayudado a fortalecer visiones sobre el tipo de derechos que se deben esperar o demandar en una democracia—temas como género, etnicidad, medio ambiente, poder local, etc.

El entendimiento de lo que significa una democracia son hoy más profundos y más extendidos, pero también más fragmentados. Los efectos se hacen evidentes en la multiplicidad de los movimientos sociales y las demandas sociales, o en las reformas constitucionales o legales extendiendo derechos especiales a grupos indígenas, o en la provisión de cuotas para mujeres candidatas a puestos públicos en muchos países de la región. Los efectos de la globalización enalteciendo la ciudadanía deben ser celebrados y estimulados como una verdadera oportunidad para profundizar la democracia a la misma vez que representan un profundo desafío para las instituciones políticas y los partidos políticos de la región.

Obviamente, estos efectos paradójicos varían de un país a otro, no sólo porque no hay impactos homogéneos, sino también por las grandes diferencias en contexto y desarrollo histórico (vinculados por ejemplo a la naturaleza del desarrollo capitalista, procesos de consolidación del Estado nacional, nivel de desarrollo de la sociedad, evolución y tipos de desigualdad, etc.) que se observan. Por la brevedad de este análisis, no puedo hacer más que mencionar aquellos elementos diferenciadores.

Quisiera detenerme en analizar los tres efectos desde la globalización ya mencionados. Con relación al primero, instituciones internacionales y gobiernos han rechazado un retorno a sistemas autoritarios, apoyando por lo menos democracias mínimamente electorales. Esto ha ocurrido porque ellos no perciben amenazas a la seguridad y porque no existe legitimidad para cualquier modelo alternativo a la democracia en la región. Estados Unidos ha jugado un rol importante en el sostenimiento de un piso político-ideológico mínimo para la democracia, entendido en el sentido electoral.

En forma similar a veces los propios países de la región y organizaciones regionales como la OEA y MERCOSUR, también han defendido la democracia electoral. Esto ha ocurrido en circunstancias de crisis socioeconómica o política que en períodos anteriores bien pudiesen haber conllevado a exitosos golpes militares. Ejemplos incluyen el hecho de que ensayos de golpe o auto-golpes tuvieron que retroceder en Paraguay y Guatemala, y que amenazas de golpe en el Perú durante la administración de Alan García (1985-90) o en Colombia bajo el Presidente Ernesto Samper (1994-98), fueron recibidos con un claro mensaje de rechazo desde Washington.

En República Dominicana, la presión norteamericana jugó un rol importante en facilitar la realización de elecciones libres en 1996, después de los altamente cuestionables resultados de 1994. De la misma manera, Estados Unidos y otros actores internacionales cumplieron un rol relevante en la deslegitimización del fraudulento proceso electoral en Perú en el año 2000, por medio del cual Alberto Fujimori pareció inicialmente asegurar su re-elección. Similarmente, estas fuerzas internacionales tuvieron un protagonismo en la decisión definitiva de Fujimori para dimitir de la presidencia y llamar a nuevas elecciones democráticas en abril del 2001. Frente a la terrible crisis en Argentina hoy, se puede decir que por lo menos no se está hablando de una intervención militar.

Otros ejemplos sugieren, sin embargo, que este piso de democracia electoral a veces tambalea y es inseguro dado que no siempre ha sido apoyado por los principales actores internacionales. Esto se vio en el caso del Perú con los vínculos entre parte del estado norteamericano y Vladimiro Montesinos, así como en el caso del breve golpe contra Hugo Chávez seguido por su rápido retorno al poder, el pasado abril del 2002 en Venezuela. Otros ejemplos incluyen el caso de Haití, en el cual el presidente gobernó por medio de decreto durante 1999, puesto que el periodo congressional había expirado y el país no podía lograr un consenso para establecer la fecha de nuevas elecciones. Cuando estas elecciones se realizaron finalmente en el 2000, su imparcialidad fue fuertemente cuestionada. En Ecuador, la presión internacional fue insuficiente para prevenir un golpe que depuso al Presidente Jamil Mahuad en enero del 2000, aunque sí forzó a la junta cívico-militar que lo reemplazó a ceder poder rápidamente al vicepresidente. Contrario a la imagen tradicional del golpe militar en favor de intereses conservadores, este derrocamiento vino después de masivas movilizaciones, especialmente por grupos indígenas, y los golpistas militares que

eran populistas y se identificaban con el rechazo al controversial programa de austeridad económica y reformas económicas del gobierno de Mahuad.

Esto apunta a un segundo efecto y es el hecho de que, en otro nivel, las corrientes económicas internacionales han jugado un rol diferente, con consecuencias profundas para el estado, la sociedad y las instituciones políticas de los países de América Latina, ayudando a comprender algunas de las razones de su “baja calidad.”

Es cierto que la pésima distribución del ingreso en la región tiene profundas raíces históricas. En algunos países se debe culpar por el reciente patrón de empeoramiento en las condiciones sociales, en primer lugar, a las crisis socioeconómicas que antecedieron a los ajustes económicos y las reformas neoliberales de mercado. Además, se podría argumentar que parte de la razón de los pocos beneficios percibidos debido a estas reformas en términos de crecimiento económico sostenido y de mejoras en niveles de desigualdad⁹ en la gran mayoría de países de la región, se debe a los tres shocks internacionales de la última década,¹⁰ aunque también es cierto que la región se encuentra más vulnerable a estos shocks debido a las reformas.

Pero las reformas también han tenido efectos independientes sobre la sociedad, el estado y las instituciones en los países de la región. Ellas han debilitado organizaciones en la sociedad como sindicatos, debilitado al estado, constreñido la habilidad de los procesos políticos de regular y de conducir políticas de desarrollo, modificado el balance de poder entre el Estado y la sociedad en favor de la última y -dentro de la sociedad- concentrando el poder en los grupos económicamente dominantes.

9. Según la CEPAL, en la década de los 1990, de los 13 países de la región para la cual hay información, en 8 empeoró la distribución del ingreso, en uno no se vio cambios y solo en 4 mejoró. Ver CEPAL, *Panorama Social de América Latina, 2000-2001* (Santiago, 2001), 67-84.

10. Estos son: 1995, detonado por la devaluación del peso en México en diciembre de 1994; 1997-98, que comienza en Asia en la segunda mitad de 1997 y se exagera con el moratorio de la deuda y la devaluación en Rusia en agosto de 1998; y la actual de 2001-02, que parece ser más global, con implicaciones para el comercio tanto como las finanzas.

También está claro que los nuevos patrones de producción están generando vínculos más diversificados a la economía global que no necesariamente respetan las fronteras nacionales y que constriñen la capacidad de acción de las políticas económicas nacionales, a la misma vez que los esquemas de integración económica (muy debilitados en la actual coyuntura) abren adicionales oportunidades y restricciones que no se analizarán en esta oportunidad.

También se debe explorar más a fondo la relación entre el neoliberalismo y el narcotráfico, y sus consecuencias para la calidad de la democracia, especialmente en la región andina. Las reformas orientadas hacia el mercado y la globalización en general han facilitado el narcotráfico, porque han debilitado a estados, desplazado mano de obra, y facilitado otros tipos de redes transnacionales, tales como el tráfico de drogas para la compra de armas – la cara oscura de la globalización. Debido a las altas ganancias y la debilidad de los estados de regular el narcotráfico, no se ha requerido de ningún tratado de libre comercio (TLC) oficial. En esta última década se ha visto como nuevos mercados de consumo de drogas se han abierto en América Latina, Europa y Rusia, mercados que en total probablemente son más grandes que el mercado norteamericano. Asimismo, aunque el enfoque particular de la política norteamericana frente al narcotráfico pudo haberse establecido a partir de criterios neoliberales (por ejemplo, explicando la renuencia, superada en parte debido a los eventos del 11 de septiembre, de seguir y de restringir con más vigor flujos financieros internacionales), sus raíces ciertamente no se derivan de ello, sino de otros imperativos políticos y sociológicos. El deseo de Estados Unidos de presionar a la región en este tema responde a impulsos derivados de su política doméstica y a imperativos tradicionales de política basada en su poder hegemónico – imperativos que por lo menos en la región andina, en Colombia más precisamente, están ahora modificando el enfoque del gobierno de Estados Unidos más hacia la ayuda militar en contra de la guerrilla y menos en contra del narcotráfico.

Las tasas de criminalidad se han incrementado de manera dramática en la región. América Latina tiene una de las tasas medias de homicidio más altas en el mundo desde la década de los setenta; aún así, estas tasas han incrementado dramáticamente en los noventa, de tal manera que América Latina como región tiene una tasa cuatro veces mayor que cualquier otra región del mundo, con la excepción de la Africa.¹¹

11. Ver Inter-American Development Bank, *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America* (Washington DC, 2000), pp. 13-14.

También se ha visto el debilitamiento de las instituciones estatales y políticas, incluyendo en particular a los partidos políticos. Además, pocas fuerzas hoy fomentan o promueven partidos políticos o sistemas de partidos fuertes. Por una parte, la lógica del mercado que afecta a la región ha ayudado a reducir la importancia del Estado y de la esfera de la política como forjador de identidades, organizador de conflictos o, más aún, como espacio para resolver conflictos y tomar decisiones. Por otra parte, hay un discurso contra-hegemónico que podríamos llamar social-participativo centrado en grupos de la sociedad civil (y facilitado por lo que arriba cité como un tercer efecto de la globalización, el apoyo transnacional y el impulso doméstico para una expansión normativa de la ciudadanía). Estos actores y este discurso tienden a ser muy escépticos de Estados y políticos que son vistos como “patrimoniales” y “clientelistas”, aunque a veces y con renuencia, se involucran en política electoral. Han insistido en buscar medidas que permitan mayor participación ciudadana, mejor acceso al Estado, y más transparencia en las decisiones públicas. El involucramiento en política electoral, hasta ahora ha sido por medio de partidos enfocados en “temas específicos” o “focalizados” y en temas vinculados a “la calidad de la política.”¹²

El debilitamiento de partidos políticos tradicionales y la emergencia de estos nuevos tipos de partidos ha variado mucho por país; por ejemplo, Chile y la República Dominicana se diferencian mucho de Colombia, Perú, o Venezuela. La explicación de estas variaciones, como sugiere Sabatini, parece descansar en factores tales como: las transformaciones estructurales debilitando sectores sociales antes bien organizados como el sindicalismo y en general fragmentando la sociedad; el declive en la diferenciación de programas entre partidos establecidos, con nuevos partidos enfocando temas como la lucha contra la corrupción; la existencia de nuevos partidos respondiendo parcialmente a demandas de una nueva y más movilizadora sociedad civil; campañas electorales que requieren menos de partidos fuertemente organizados a nivel de base gracias a nuevas tecnologías y a los medios masivos de comunicación – estos primeros cuatro factores todos respondiendo en parte a presiones o cambios inducidos desde el exterior; y, la posibilidad de tener una victoria electoral que se ve facilitada por cambios en las leyes electorales (teniendo distritos más grandes, con umbrales mínimos

12. Ver Christopher Sabatini, «The Decline of Ideology and the Rise of ‘Quality of Politics’ Parties in Latin America» en *World Affairs* (forthcoming) (Washington, DC: Heldref Publications).

bajos). En relación a este último factor, Chile representa un extremo ejemplo negativo, en el cual su sistema electoral legislativo binominal restringe la entrada de nuevos actores políticos al sistema. En República Dominicana el sistema electoral también dificulta la entrada de nuevos partidos.

Estos procesos políticos se diferencian bastante del pasado reciente y forman parte de un fenómeno global que se caracteriza por: niveles bajos de afiliación partidista, cambios estructurales y tecnológicos, ciudadanos que expresan altos niveles de desconfianza hacia las instituciones y partidos, y que perciben a los políticos como corruptos e ineptos y a los cuales se les culpa por su incapacidad de solucionar los principales problemas de sus países. Una diferencia es que en los países industrializados donde también se ven estos fenómenos, el apoyo a la democracia se mantiene en niveles más altos. Los trabajos académicos que han tratado de explicar la profunda y extendida baja en la confianza pública en los líderes políticos y en las instituciones políticas en los países industrializados típicamente han citado la combinación de tres tipos de explicaciones (y que lógicamente agotan las opciones): los votantes tienen más información, los votantes han cambiado sus criterios de evaluación, o bien la calidad de las instituciones ha declinado, incrementándose por ejemplo la corrupción.¹³

Es decir, una posibilidad es que hay más y mejor información disponible sobre el comportamiento de las instituciones y actores democráticos. Bajo este supuesto, no significaría que hoy en día existen mayores niveles de corrupción, sino que hay más información sobre aquella corrupción. Al mismo tiempo, los criterios de evaluación de los políticos y las instituciones del Estado y de gobierno pueden haber cambiado. Una posibilidad es que hoy en día hay mayor demanda hacia ellos. Finalmente, es posible que el comportamiento y ejecución de políticas de estas instituciones se haya deteriorado notablemente; en particular, debido a la globalización, la capacidad de agentes políticos de actuar en favor de sus ciudadanos podría haber caído.

En América Latina, es probable que queramos comenzar por el tercer factor vinculado al declive en la capacidad de acción, pero los temas de mayor información y la demanda por criterios más estrictos también son relevantes. Ade-

13. See Susan J. Pharr, Robert D. Putnam and Russell J. Dalton, "A Quarter Century of Declining Confidence," *Journal of Democracy* Vol. 11 No. 2 (April 2000), pp. 5-25.

más, puede existir un vínculo más estrecho entre la legitimidad del régimen democrático y algunos de estos factores, lo que ciertamente ayudaría a explicar por qué los niveles de confianza en los líderes políticos y las instituciones son tan bajos.

Algunos argumentan que deberíamos aplicar una mirada optimista, entendiendo estos procesos como un período necesario (aunque doloroso) de transición para que varios países, como Venezuela o posiblemente Perú o Colombia, puedan deshacerse de partidos ya no funcionales para gobernar y representar.

El riesgo es que las instituciones políticas serán manejadas entonces por sistemas de partidos más y más fragmentados, burlados por líderes que usan mecanismos “plebiscitarios” y/o evitados por ciudadanos alienados, lo que ciertamente tendría un gran costo para la democracia y eventualmente para la gobernabilidad también.

Considero que procesos de mejoramiento de la gobernabilidad y de la calidad democrática inevitablemente tienen que involucrar algún grado de reconexión entre los ciudadanos tanto con el Estado como con los partidos políticos – aún si estos deben ser modificados drásticamente. Al mismo tiempo, debemos expandir nuestra visión con relación a los tipos de conexiones políticas deseables, repensando derechos de ciudadanía para comunidades en la diáspora, o derechos colectivos para grupos indígenas, o nuevas formas de gobierno y de participación local. Finalmente, habrá que seguir buscando la forma de magnificar los efectos positivos que vienen desde el exterior y de mitigar los que son negativos.

