

Democracia/Estado/Ciudadanía

Hacia un **Estado**
de y para
la **Democracia**
en **América Latina**



Serie Contribuciones al Debate
Volumen II

Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007 1 UN Plaza, New York, NY, 10017, Estados Unidos de América.

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:

www.democracia.undp.org

530 de Páginas: 17 x 24 cms.

Portada: Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008

Tiraje: 3000 ejemplares

Esta publicación ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones de la misma reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Este libro es fruto de las contribuciones de un conjunto de prestigiosos expertos y del equipo coordinador del libro.

Preprensa:

Mirza Editores e Impresores S.A.C.

Teléfono: 330 6402 - 9834 1937

Lima - Perú

Impresión:

FIMART S.A.C.

Teléfono: 424 0662

Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563

ISBN: 978-9972-612-30-5

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador

Kemal Dervis

*Administradora Auxiliar y Directora Regional
para América Latina y el Caribe*

Rebeca Grynspan

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática

Myriam Méndez Montalvo

Coordinador del Libro "Contribuciones al Debate, Volumen II"

Rodolfo Mariani

Autores

| | |
|-------------------------|---------------------------|
| Guillermo O'Donnell | Marcela Ríos Tobar |
| Laurence Whitehead | Maria Teresa Zegada |
| Rodolfo Mariani | George Gray Molina |
| Fátima Anastasia | Juan Carlos Moreno Brid |
| Nuria Cunill Grau | Martín Puchet Anyul |
| Marta Arretche | Álvaro García Hurtado |
| Celina Souza | Cecilia López Montaña |
| Isidoro Cheresky | Bernardo Kliksberg |
| Mitchell Seligson | Juan Gabriel Valdés |
| Federico Vázquez Calero | Luís Guillermo Solís |
| Rania Antonopoulos | David Ibarra |
| Francisco Cos Montiel | Jean Jacques Kourliandsky |

Anexo Estadístico

Gerardo Munck

Jeffrey Bosworth

Pamela Phillips

Equipo de Coordinación

Daniel Mulet Lind

ÍNDICE

PRÓLOGOS

Kemal Dervis

Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 9

Benita Ferrero-Waldner

Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea 13

Rebeca Grynspan

Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD 15

PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD 19

PROPUESTA DE REFLEXIÓN:

Guillermo O'Donnell: *“Hacia un Estado de y para la Democracia”* 25

COMENTARIOS Y APORTES:

■ *Democracia y Estado*

Laurence Whitehead:

“Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada” 65

Rodolfo Mariani:

“Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)” 79

Fátima Anastasia:

“Estado, sociedad e institucionalidad democrática” 99

■ *Democracia, Estado e Instituciones*

Nuria Cunill Grau:

“La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada” 113

| | |
|---|-----|
| Marta Arretche: | |
| <i>“Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso”</i> | 139 |
| Celina Souza: | |
| <i>“Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa”</i> | 153 |
| ■ <i>Democracia, Instituciones y Sociedad</i> | |
| Isidoro Cheresky: | |
| <i>“Comentario a propósito del Estado y la democracia”</i> | 179 |
| Mitchell Seligson: | |
| <i>“El Estado, la gobernabilidad y la legitimidad política en América Latina”</i> | 189 |
| Federico Vázquez Calero: | |
| <i>“México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía”</i> | 201 |
| ■ <i>Democracia, Estado y Diversidad</i> | |
| Rania Antonopoulos y Francisco Cos Montiel: | |
| <i>“Estado, diferencia y diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género”</i> | 233 |
| Marcela Ríos Tobar: | |
| <i>“Género, Ciudadanía y Democracia”</i> | 253 |
| María Teresa Zegada: | |
| <i>“Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana”</i> | 275 |
| George Gray Molina: | |
| <i>“El Estado del interculturalismo en Bolivia”</i> | 291 |
| ■ <i>Democracia, Estado y Economía</i> | |
| Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul: | |
| <i>“Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente”</i> | 309 |
| Álvaro García Hurtado: | |
| <i>“Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica”</i> | 325 |
| Cecilia López Montaña: | |
| <i>“Democracia y política social en América Latina”</i> | 341 |

| | |
|---|-----|
| Bernardo Kliksberg: | |
| <i>“América Latina: la región mas desigual”</i> | 357 |
| ■ <i>Democracia, Estado y Globalización</i> | |
| Juan Gabriel Valdés: | |
| <i>“Notas sobre globalización y política en América Latina”</i> | 373 |
| Luis Guillermo Solís: | |
| <i>“Estado y globalización”</i> | 391 |
| David Ibarra: | |
| <i>“México: democracia, Estado de derecho y globalización”</i> | 405 |
| Jean Jacques Kourliandsky: | |
| <i>“Europa, democracia y economía global”</i> | 409 |
| RESEÑA DE AUTORES | 423 |
| ANEXO ESTADÍSTICO | |
| Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006 | 429 |
| <i>Índice de tablas</i> | 429 |

DEMOCRACIA, ESTADO Y GLOBALIZACIÓN

Juan Gabriel Valdés

Luís Guillermo Solís

David Ibarra

Jean Jacques Kourliandsky

Estado y globalización

*Luis Guillermo Solís Rivera**

A MODO DE PROVOCACIÓN: RECORDAR LA HISTORIA

El debate sobre los impactos de la globalización sobre las estructuras estatales no es nuevo ni debe ser abordado sin consideración a su “historicidad”. En efecto, si bien la globalización de nuestros días posee particularidades que la distinguen de procesos similares ocurridos tanto a finales del siglo XVI como a finales del siglo XIX, lo cierto es que tampoco puede ser considerada una manifestación sin precedentes en la experiencia del Occidente “Atlántico”; un fenómeno de perfiles únicos cuyas manifestaciones e impactos sólo pueden medirse en el estrecho marco temporal de la Posguerra Fría.

Buena parte de la literatura disponible permite concluir, a este respecto, que los procesos de mundialización económica y comercial asociados al gran “salto mercantil” producido por la primera gran expansión europea desde por lo menos el año 1500, lejos de debilitar fortalecieron a los Estados Naciones que despuntaron después de la Paz de Wesfalia. Más aun, tanto en lo referente al imperio español de Carlos V y de su hijo Felipe II como al deslumbrante imperio británico de la Reina Victoria trescientos años después, la globalización asociada a los portentosos descubrimientos científicos y tecnológicos de sus respectivas eras, aumentó el ascendiente estatal tanto al interior de las fronteras domésticas, como en al exterior de éstas. Ello se produjo por medio del establecimiento de instituciones encargadas de regular y promover la administración colonial o bien por vía de la construcción de un imaginario colectivo articulado en torno a un inequívoco sentimiento de pertenencia nacional. También se expresó en la consolidación de sistemas expansivos de control hegemónico que tuvieron como resultado la anexión de amplios territorios

* Catedrático de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

(la América indiana, los Países Bajos y los Estados italianos en el caso de Carolus Imperator, y la India, Africa del Sur y las posesiones asiáticas en el caso de Victoria Regina), que aumentaron desmedidamente el poder y el prestigio de aquellos primeros Estados globales¹.

Cierto es que dicha expansión tuvo como consecuencia la aparición primero y el afianzamiento después de grupos privados (los primeros de naturaleza verdaderamente “transnacional”) que en poco tiempo llegaron a amasar fortunas que les permitieron dominar (o en cualquier caso condicionar) a muchos Estados por vía del endeudamiento. Estos sectores de burgueses-banqueros, que jugarían un papel decisivo en el desarrollo de las redes financieras que ya a finales del siglo XVI eran de referencia obligatoria para casi todas las monarquías de la Europa Atlántica, evolucionaron con los años hasta llegar a ser determinantes en el desarrollo de los conglomerados fabriles y manufactureros de la primera y segunda fases de la Revolución Industrial entre 1750 y 1880. De allí que, como bien lo ha estudiado Eric Hobsbawm, resulte imposible no encontrar asociaciones directas y decisivas entre la configuración de los imperios decimonónicos y el desarrollo del industrialismo, base sobre la cual se asentarían y consolidarían los Estados Nacionales de Europa Occidental, Japón y los EEUU en la transición de los siglos XIX al XX.

De todos los casos históricos que podrían invocarse como ejemplos de la relación positiva entre globalización y Estado, quizá el más emblemático sea precisamente el de Japón. Este país se mantuvo aislado de las tendencias mundiales a lo largo de más de 200 años bajo la égida de los señores shogunes, pero fue “abierto” a Occidente de manera forzosa por el Comodoro Matthew Perry en 1854. Incorporado así de manera abrupta y traumática a una mundialización que sólo deseaban en ese momento algunos círculos liberales de la *intelligentzia* local y un puñado de comerciantes con escasa influencia en el círculo político superior del país, el Japón dio un salto exponencial con la llamada “Restauración Meiji” a partir de mediados la década de 1860. El principal factor político derivado de dicho proceso fue la redacción de una Constitución que restituyó la autoridad del Emperador y del Trono del Crisantemo como ejes unificadores del Estado nipón, hecho que, sumado a la adopción del shintoísmo como religión oficial y el fortalecimiento de otras instituciones vernáculas, posibilitó que el país experimentara un proceso de “modernización sin occidentalización” y llegara en pocos años a convertirse en una de las mayores y más agresivas potencias militares de Asia, articulada en torno a un Estado centralizado, militarista y autocrático².

Las experiencias de unificación tanto de Alemania como de Italia después de 1871 (en pleno auge del capitalismo industrial) también parecen constatar el hecho de que la globalización no necesariamente conspira contra el Estado y más bien puede convertirse en un poderoso inductor de cohesión nacional en torno a una institucionalidad muy fuerte, extensa y activa. Tanto en efecto, que fue capaz de contrarrestar con éxito las tendencias monopólicas que, junto al anarquismo y el comunismo internacionalista,

se convirtieron en las más formidables amenazas a las entidades estatales del mundo capitalista de finales del siglo XIX y principios del XX³.

Puesto en esta perspectiva más amplia, habría lugar el análisis de quienes afirman que "(...) la globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en una disminución del poder del Estado". Ciertamente no pareciera haber sido así en el pasado, ni tampoco pareciera serlo hoy, a la luz de lo que alguno de ellos llama los "patrones contemporáneos de la globalización"⁴.

Esto no significa, sin embargo, que pueda invocarse lo contrario. Valga decir, que la globalización en un sentido general o que la globalización económica de manera particular, sólo hayan producido en los Estados fenómenos de expansión y reacomodo que les permita con relativa holgura "regular y redireccionar las tendencias globales hacia el bien público de sus poblaciones"⁵.

Pocos dudan de la importancia de diferenciar los impactos de la globalización dependiendo del tipo, tamaño y ubicación de un Estado. También son pocos quienes no estarían dispuestos a admitir que dichos impactos, incluso en aquellos casos en donde los Estados son más débiles y subordinados tanto en el orden político como económico y comercial, no necesariamente conllevan el abandono por parte de dichos Estados de estrategias dirigidas a "desafiar, administrar o aliviar los imperativos de la globalización". Pero, más allá de esto, cabría preguntarse si la adopción de tales estrategias constituye una irrefutable prueba de la preservación de potestades "tradicionales" de parte del Estado, o más bien denota la admisión final de su debilidad o, en todo caso, de su inoperancia o inadecuación ante las nuevas realidades del sistema mundial como lo sugiere persuasivamente desde hace más de veinte años Keinichi Omahe⁶.

LAS POTESTADES ESTATALES: UNA RELECTURA

La solvencia de un Estado Nación "clásico" radica en su capacidad de dominio soberano sobre al menos cuatro factores fundamentales: el territorio y su integridad (aquél que se encuentra al interior de fronteras admitidas como legítimas y permanentes); la Ley (entendida en un sentido amplio y principalmente asociada a la existencia de un Estado de Derecho operante); la seguridad de bienes y personas; y la administración —más o menos regulada, este es otro tema del que no nos ocupamos por el momento— de su sistema productivo tanto en cuanto generación de riqueza como en lo tocante a la distribución de ésta. Habría que agregar, a propósito de la mención al "dominio soberano" del Estado, que éste no debería entenderse en términos absolutos pues casi nunca —ni siquiera en el caso de las monarquías absolutas— la soberanía que un Estado ejerce se expresa de manera total en el conjunto de sus intereses y obligaciones.

Frente a los desafíos de la globalización, entonces, la manera más objetiva de saber realmente si un Estado mantiene o no su identidad como expresión de la nación, es en primer lugar analizando su capacidad de hacer valer las potestades de que ha dispuesto históricamente en los órdenes territorial, normativo, de seguridad y productivo ya mencionados. Y en segundo lugar, relacionando el ejercicio de tales potestades con la forma como tal Estado se convierte, en la feliz expresión de Guillermo O'Donnell, en un “filtro de la globalización”⁷.

Con respecto a esto último, pareciera claro que casi cualquier Estado moderno (excepción hecha de los llamados “Estados fallidos”) tiene hoy a su disposición instrumentos que le permiten preservar márgenes de autonomía relativa suficientes para neutralizar muchos de los impactos más negativos de la globalización sin inhibir simultáneamente sus potenciales beneficios. La existencia de marcos regulatorios en materia financiera o de costos de los servicios públicos, por ejemplo, son recursos de moneda común que los Estados han puesto en ejecución para evitar el comportamiento abusivo y en ocasiones caótico del capital transnacional o de empresas cuasi-monopólicas en ámbitos tan sensibles como el de las telecomunicaciones, la provisión de energía eléctrica y agua potable, o incluso del precio del transporte público en una coyuntura internacional signada por aumentos desmedidos en los precios de los hidrocarburos.

Estas políticas regulatorias, estos “filtros”, han sido particularmente útiles en el marco de los procesos de privatización de las llamadas “utilities” y se han constituido en órganos de importancia superlativa en un contexto de desmantelamiento acelerado del aparato estatal.

La capacidad de autodeterminación que poseen los Estados Nación contemporáneos es tal que ni siquiera aquellos más desprestigiados y dominados por sistemas políticos más decrepitos pueden ser sometidos con facilidad a las disposiciones de la Comunidad Internacional, aun en materias tan sensibles como la violación masiva de los Derechos Humanos, la proliferación nuclear o la protección y promoción del terrorismo.

Por lo tanto, el problema mayor no radica allí, si no más bien en el ámbito de las potestades históricas del Estado. Valga decir, tanto en cuanto expresión del ya mencionado “dominio soberano”, como en lo referente a los equilibrios políticos que, expresados en el Estado mismo, son resultado de los pactos sociales fundacionales que le dan origen y le otorgan legitimidad.

Uno de los efectos más notorios de la globalización, por ejemplo, ha sido el traslado de las competencias originarias del Estado a entidades supranacionales con capacidad resolutive de acatamiento obligatorio. No se refiere este traslado sólo al sometimiento de las potestades del Estado Nación a los entes multilaterales tanto regionales como universales establecidos al término de la Segunda Guerra Mundial. También tiene que ver con la aparición de instancias que, como la Organización Mundial de Comercio u

otras dedicadas al arbitraje o a la resolución de controversias, se han erigido en verdaderos centros hegemónicos de toma de decisiones que se ubican por encima de –y resuelven a pesar de– los intereses de los Estados que los conforman.

Este sometimiento ciertamente es “voluntario” porque no puede darse sin que las partes lo permitan. Por lo tanto podría ser definido no como un efecto perverso de la globalización en detrimento de las potestades soberanas del Estado sino como su “puesta al día” en momentos en que las tendencias de la economía mundial propenden a la eliminación simbólica de las fronteras comerciales, a la libre circulación de bienes (no de personas) y a la armonización de regímenes de inversiones que brinden seguridad jurídica al capital transnacional que busca asentarse en países de menor desarrollo relativo.

No obstante lo anterior, la experiencia de las últimas dos décadas pareciera llevar a la conclusión de que si bien la globalización es un fenómeno que ha sido incapaz de sustituir al Estado Nación como el factor central del ordenamiento internacional, ésta sí ha podido condicionarlo en un grado superlativo especialmente en aquellas regiones como la latinoamericana en donde las unidades nacionales son disfuncionales en lo político, dependientes en lo económico y se encuentran ubicadas en la zona de influencia de una potencia hegemónica cuya mera presencia, aun si ésta no conlleva asimilación o subordinación de los Estados periféricos, condiciona de manera directa y profunda la capacidad de vinculación entre ellos mismos o entre ellos y otros poderes extraregionales.

En el tema del control territorial, quizá el más emblemático de todos los referidos a las potestades “clásicas” del Estado Nación, el problema contemporáneo se extiende más allá de los ámbitos de la formalidad política, pues aunque los diferendos fronterizos y sus conflictos asociados siguen siendo muy frecuentes en todas las regiones del mundo, lo cierto es que éstos ya no constituyen el meollo de la agenda internacional como si fue el caso durante el último tercio del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX.

Por una parte y como ya fue mencionado, los acuerdos de liberalización y apertura comercial suscritos en el marco de la OMC han disminuido considerablemente el valor simbólico de las fronteras políticas como elementos indispensables para la definición del Estado. Las aduanas, durante siglos íconos del poder de un Estado frente al resto del mundo, hoy son más bien espacios administrativos que lejos de cumplir con sus funciones originarias de naturaleza esencialmente fiscal y de alcance nacional, se ocupan de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional, ámbitos crecientemente tutelados por el Derecho Internacional.

Por otra parte, el control territorial por parte del Estado también se ha visto socavado por las manifestaciones de la globalización “informal”, aquella que es fruto de dinámicas sociales que no se expresan en los espacios oficiales y más bien atentan contra ellos. El crimen organizado y el terrorismo internacional son quizá los dos factores más emblemáticos de esta nueva realidad cuya extensión afecta prácticamente a todas

las regiones del mundo. La acción de estas fuerzas globales, que son capaces no sólo de penetrar la administración pública y en algunos casos controlarla, sino que, más importante aun, tienen el poder político y logístico para dominar porciones importantes del territorio de un Estado sin que las autoridades puedan impedirlo, constituye una manifestación perversa, aunque no por ello irrelevante, de la globalización como fenómeno universal. Una manifestación que, dicho sea de paso, pone en grave riesgo a la democracia porque lesiona, en algunos casos de manera irreversible, la gobernabilidad democrática y pone en tela de juicio la legitimidad de las instituciones necesarias para garantizarla⁸.

A ello habría que adicionar el efecto del crimen organizado (por definición internacional) en la seguridad de bienes y personas, que siendo una de las responsabilidades esenciales y tradicionales del Estado se ve ampliamente desbordada por la realidad. El Estado contemporáneo, al menos el que existe en los países menos desarrollados pero también el de las naciones más ricas, es en la actualidad absolutamente incapaz de frenar el embate del crimen organizado, cuyo impacto en las economías de muchos de estos países no puede ser considerada menos que escandalosa⁹.

De manera parecida, aunque habría que rechazar de plano su criminalización, los flujos de migrantes indocumentados plantean un desafío moral y jurídico evidente a los Estados que es típico de los años de la globalización. Estos flujos, que no pueden ser detenidos en su origen y que constituyen hoy por hoy quizá el más importante reto que enfrentan las sociedades democráticas del mundo desarrollado, se caracterizan por la vulneración de las fronteras nacionales y el tránsito por el territorio de un Estado de enormes contingentes de personas indocumentadas, cuyas dinámicas están lejos de acabar una vez que estos llegan a la guarda-rama fronteriza en la expectativa de traspasarla y seguir en su peregrinaje hacia horizontes más promisorios.

GLOBALIZACIÓN Y ESTADO: CUANDO EL TAMAÑO SÍ CUENTA (EL EMBLEMÁTICO CASO CENTROAMERICANO)¹⁰

Quizá sea una verdad de Perogrullo decir que el impacto de la globalización sobre el Estado es más o menos determinante, más o menos positivo, o puede ser más o menos aprovechado, dependiendo del poder, tamaño, ubicación geográfica, desarrollo económico y vinculaciones internacionales del país en que éste se localice. Es importante recordarlo, sin embargo, porque no pareciera lógico abundar sobre el tema sin subrayar la necesidad de relativizar geopolíticamente dichos impactos. En esta materia, las generalizaciones no son útiles y vale la pena ilustrarlo con un ejemplo emblemático -el de Centroamérica- y las enormes asimetrías que la separan, por ejemplo, de su principal contraparte global: los Estados Unidos.

La población centroamericana que no supera los 40 millones de habitantes (equivalente a la de España) representa apenas el 10% de la norteamericana; el territorio centroamericano, en el que reubican siete naciones independientes, tiene una extensión de medio millón de kilómetros cuadrados en tierra que representa apenas el 4.5% del de los EEUU (apenas se acerca al tamaño del Estado de Texas) y su PIB regional, de escasos \$67.000 millones de dólares, equivale apenas al 0.5% del norteamericano o si se prefiere, es de tamaño equivalente al del Condado de Miami-Dade. El ingreso *per cápita* de los EEUU es de aproximadamente \$35.000 anuales, veinte veces el centroamericano de escasos \$1800 anuales como promedio. En materia comercial, en promedio el 51% de las exportaciones de Centroamérica y el 50% de sus importaciones tienen como destino y origen los EEUU, mientras que Centroamérica sólo representa el 1% del comercio total norteamericano. En promedio en el Istmo un 38% de la fuerza laboral está vinculada a labores agrícolas, en los EEUU sólo un 2%. En el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial (2005), los EEUU ocupan el primer lugar, Costa Rica el 53, El Salvador el 61 y los demás miembros del Mercado Común puestos que van del 70 al 75 lugar. En el Índice de Desarrollo Humano, los EEUU están en el sexto lugar, el país de Centroamérica que más se le aproxima es Costa Rica, en el 47.

Las cifras son dramáticas incluso puestas en el contexto regional. El territorio centroamericano es dos veces más pequeño que el de Colombia o el de Bolivia. Guatemala, el país que tiene más población en Centroamérica, posee 11 millones de habitantes, la mitad de la población de la Ciudad de México; Costa Rica, con una población de 4 millones, cabría tres veces y media en Sao Paulo. El Salvador, junto con Panamá las dos naciones que usan el dólar de los EEUU como moneda de curso legal en el Istmo, recibe anualmente más de \$2 mil millones de dólares en remesas de sus emigrantes principalmente en los EEUU. Ésta es la mayor fuente de ingresos del país. Honduras y Nicaragua son, junto con Haití, los países más pobres del Hemisferio y Belice, país miembro tanto del CARICOM como del Sistema de la Integración Centroamericana, que tiene una población de poco más de 200 000 habitantes, es proporcionalmente uno de los países que más inmigrantes reciben en el Hemisferio Occidental.

Frente a realidades como la centroamericana, el impacto de la globalización no es ni puede ser menor y resultaría absurdo sostener que, en dicho contexto, el Estado puede preservar márgenes de acción lo suficientemente amplios como para considerarse autónomo, siquiera en la acepción más reducida del término.

La imposibilidad real de los Estados centroamericanos de enfrentar y asimilar la globalización en un sentido positivo, tiene que ver no sólo con los términos de referencia que tal globalización impone. También está determinada por la forma como los Estados centroamericanos evolucionaron durante la transición entre guerra y paz en la década de 1990. Éste es un factor clave que debe subrayarse porque introduce también elementos de especificidad que deben tomarse en cuenta en los debates sobre el particular.

Durante los años posteriores a la crisis político-militar de los años 1980, los Estados centroamericanos, lejos de volverse más eficientes y racionales —en última instancia, menos centralistas, burocráticos e ineficientes— pero también más competentes en el ejercicio de sus potestades como entidades reguladoras de sociedades de mercado que no pueden funcionar de manera adecuada sin una entidad superior que corrija las perversiones de la “mano invisible”, involucionaron. Estos estados, cuya legitimidad aumentó considerablemente gracias a los efectos de la democracia electoral, experimentaron adicionalmente un rápido descrédito debido a un factor que no era nuevo en Centroamérica pero que se presumía se reduciría mucho en el nuevo contexto político: la corrupción.

En la Centroamérica de la poscrisis y mientras la dinámica mundial propendía hacia la globalización, el Estado no experimentó cambios significativos en al menos tres dimensiones fundamentales: su fortaleza, que siguió siendo poca a pesar de su enorme verticalismo, la insuficiencia y subdesarrollo de la institucionalidad democrática, que se expresa en disfuncionales procesos de toma de decisiones y en una baja calidad de la democracia y en el marcado centralismo de los procesos políticos, que conlleva un abandono bastante notable de esquemas descentralizados de administración territorial.

No pocas de esas características del Estado centroamericano contemporáneo son fruto del modelo económico adoptado tras el ajuste estructural de los años 80 y fomentado en el marco de la creciente globalización de los años 1990. Dicho modelo minimizó y debilitó al Estado allí donde aún era solvente, pero también minimizó la capacidad de los nuevos gobiernos democráticos para ejercer su nueva legitimidad electoral.

Los impactos de la globalización sobre el Estado también se agravan dependiendo de la solvencia de éste en materia social. La experiencia centroamericana durante los últimos quince años es igualmente deficitaria: la pobreza ha experimentado una gradual reducción (en la actualidad un porcentaje ligeramente mayor al 40% de los centroamericanos como promedio, viven bajo la línea de la pobreza comparado con casi un 70% a finales de los años 1980), pero la brecha entre ricos y pobres se ha ahondado. Es decir, la región experimenta una situación paradójica en la cual la pobreza se reduce pero hay más pobres —debido al crecimiento de la población— y mayor inequidad.¹¹ En los países de Centroamérica, el 10% más rico de la población se apropia de entre un 30% y un 40% del ingreso nacional, mientras que el 40% de los más pobres apenas se apropia de entre un 10% y un 15% de dicho ingreso.

La radiografía regional muestra una concentración territorial y subregional de la indigencia; la perdurabilidad de tasas de escolaridad que impiden que se rompa el círculo vicioso de reproducción de la pobreza; una gran desigualdad en la distribución del ingreso; el ínfimo crecimiento del gasto público social; la ineficacia de las estrategias de combate a la pobreza; la mala calidad en la provisión de servicios de salud pública; y la alta concentración de pobres en los sectores de empleo informal.

El que sólo un 50% los centroamericanos tenga ingresos suficientes para alcanzar un nivel de vida digno y el que al menos 3 de cada 5 hogares en la región tengan al menos una necesidad básica insatisfecha significa que la calidad de vida sigue siendo muy deficiente en toda la región. También permite entender las razones que ha motivado una masiva inmigración de centroamericanos tanto hacia fuera de la región, como hacia el interior de ésta.

La característica altamente excluyente de las sociedades centroamericanas, que ha sido una de las más perdurables en la historia del Istmo, no ha disminuido en democracia. Este fenómeno, si bien no puede atribuirse sólo al actual modelo productivo, tampoco puede entenderse al margen de los procesos de acumulación y mala distribución de la riqueza que se han acelerado a medida que las economías de Centroamérica se globalizan y se abren cada vez más a las fuerzas del comercio internacional. En un entorno de altos déficits de escolaridad –donde los índices de deserción aumentan de manera escandalosa en el nivel secundario– no es extraño que cada vez sea mayor la población que quede rezagada o al margen de los acelerados cambios en la adquisición y divulgación de nuevo conocimiento.

Es importante subrayar que las tendencias descritas se caracterizan por expresarse de manera muy desigual en los países y al interior de los países del Istmo. Costa Rica y Panamá, por ejemplo, se ubican en los niveles más altos mientras que, como ya se dijo, Honduras y Nicaragua cuentan con los más bajos de desarrollo humano del Continente. Por su parte las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes, así como los habitantes de las zonas rurales, son los grupos más castigados por la falta de oportunidades, por la pobreza y la exclusión social. Esta configuración del “mapa de la pobreza” en Centroamérica, indica que los impactos de la globalización en los Estados de la región tendrían efectos dispares y disímiles. También demuestra la necesidad de realizar aproximaciones mucho menos globales y en cierto sentido “cortadas a la medida” de las especificidades locales. A este respecto, la participación de los gobiernos locales en los procesos de apertura es vital.

GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y MODELO DE DESARROLLO

Tomando en cuenta lo anterior, es inevitable concluir en que la globalización afecta más o menos al Estado dependiendo de las condiciones de éste, de su experiencia histórica y de las opciones que su clase dirigente haya escogido como pauta de desarrollo. En términos generales y en primera instancia, estos condicionamientos tendrían mucho que ver con aspectos más intangibles que objetivos, como lo son aquellos relativos a la modernidad de un sistema de dominación, o al tipo de “cultura política” que de

él pueda derivarse. Un país que se inserta exitosamente en el mercado mundial de manera temprana y por medio de un producto “de punta” que permite el desarrollo de dinámicas sociales medianamente equitativas (por ejemplo Costa Rica, país que exportaba café a Europa ya en 1839 y logra a partir de este monocultivo consolidar un régimen rural basado en pequeñas y medianas plantaciones cuyos titulares son propietarios de sus propias fincas), aunque sea pequeño tenderá a contar con un Estado y una élite política que asimilará con mayor facilidad y provecho los condicionamientos externos¹².

Siempre utilizando este mismo ejemplo, fue tanto el éxito del modelo agro exportador costarricense que pese a la irrupción del capital transnacional bananero norteamericano a finales del siglo XIX y principios del siglo XX (en el cenit de la doctrina del “Gran Garrote” y la diplomacia del dólar), la oligarquía cafetalera del país nunca perdió el control del sistema político, el cual, a diferencia de otros de la región, más bien pudo ser reformado pocas décadas más tarde dando pie a una de las democracias más estables de América Latina¹³. Todo ello, sin romper con los entendimientos y alianzas con los Estados Unidos y más bien usándolas para afinar un régimen que fue tan conservador en sus raíces como progresista en su expresión pública: el Estado Benefactor.

Aun si se reconoce la especificidad de este caso en el conjunto latinoamericano, resulta ilustrativo el hecho que los impactos de la globalización –incluso en un pequeño país subdesarrollado– puedan estar tan condicionados por variables locales. Por factores más bien propios de las competencias del sistema político nacional y de quienes son sus titulares.

El debate actual con respecto a la estrategia de suscripción de tratados de libre comercio (TLC) ha traído nuevamente a cuentas este desafío. Siendo como son dichos tratados para los países en vías de desarrollo la expresión más clara de la globalización y en el caso de América Latina, la personificación de las nuevas estrategias de recomposición hegemónica de los Estados Unidos, surge con gran fuerza el temor de que los Estados Nación de estas regiones puedan quedar inermes frente a dichos instrumentos.¹⁴

Resulta indudable que, vistas las condiciones tan deplorables en que se encuentran las democracias de algunas subregiones del mundo y en particular de la América Latina, y en un contexto de asimetrías sociales rampantes como los que éstas deben enfrentar, tales procesos de libre comercio y apertura constituyen en el mejor de los casos un desafío y en el peor de ellos una abierta amenaza a la gobernabilidad. Sin embargo, también es cierto que dichos desafíos y amenazas podrían ser muy matizados si tuvieran como telón de fondo estrategias de desarrollo nacional perfiladas a partir de convocatorias sociales más incluyentes.

Evidentemente, parte del problema que aqueja a los Estados es que la dinámica del modelo aperturista predominante y la naturaleza de las élites políticas que lo

hegemonizan tanto en el plano internacional como en los espacios locales (que han dejado de ser las oligarquías tradicionales para dar paso a los sectores financieros y comerciales vinculados fuertemente al desarrollo del sector terciario de la economía), no privilegian dichas convocatorias sociales y más bien prescinden de ellas. Lo hacen no sólo por razones ideológicas —que son muchas e importantes— sino también por motivos prácticos: en la era del capital sin fronteras, aquellos que lo controlan han perdido de manera creciente su sensibilidad nacional. Al transnacionalizarse también se han desarraigado y al hacerlo tienden a identificar el interés nacional con las agendas globales donde lo local, pese a las declaraciones a contrario, pierde prioridad y se desdibuja.

EN CONCLUSIÓN

La globalización es un fenómeno recurrente en la experiencia de Occidente. Desde la fase proto-capitalista y mercantilista de los siglos XV y XVI hasta las expresiones más contemporáneas de la sociedad de la información y del conocimiento, estos procesos han tenido una influencia y producido un impacto decisivo en las formaciones políticas. El Estado, como *summum* de las relaciones de poder al interior de los países, no ha estado exento de tales impactos, tanto en lo que respecta a la imposición de límites como a la potenciación de beneficios.

Los impactos de los procesos de globalización sobre un Estado o sobre un grupo de Estados, no siempre limitan sus potestades “clásicas”. De hecho, un mínimo recuento histórico constata cómo dichos impactos más bien permitieron la consolidación de muchos de los Estados naciones más fuertes y desarrollados del mundo. También se puede constatar que, más allá de las potestades “clásicas” de los Estados e incluso si algunas de éstas pudiesen ser socavadas por dichos procesos de globalización, existen ámbitos de acción estatal a los que la globalización no afecta (o lo hace sólo de manera tangencial), incluso en casos de países con regímenes políticos muy disfuncionales y débiles.

Es igualmente cierto, sin embargo, que los procesos de globalización no pueden ser entendidos como meras referencias geopolíticas y que su dinámica, alcance y significación económica, política, comercial y social tienen una incidencia directa en muchos de los ámbitos de acción del Estado, especialmente de aquellos en países débiles, con regímenes institucionales imperfectos y déficits sociales significativos. Esto es aún más serio debido a los efectos que sobre dichos Estados producen los fenómenos de “globalización informal” surgidos de la posmodernidad, como lo son el crimen organizado y el terrorismo, cuyos efectos pueden ser tan perdurables o más que los propios de la apertura comercial, el libre flujo de capitales o la expansión de las tecnologías de la información.

De allí que sea necesario entender las dinámicas de la relación Estado-globalización a partir de aproximaciones geográfica e históricamente determinadas y no siguiendo

generalizaciones que pueden resultar engañosas. Entender esta dinámica peculiar, así como la importancia determinante que sobre los impactos de la globalización pueden tener los modelos de desarrollo y los pactos sociales que los sustenten, aumenta las posibilidades de aprovechamiento de las tendencias globales sin necesariamente disminuir la capacidad del Estado como ente regulador por excelencia de las relaciones sociales y productivas de las sociedades humanas.

NOTAS

- ¹ La bibliografía sobre este particular es abundante. Véanse por ejemplo Immanuel Wallerstein, *El Moderno Sistema Mundial*, Madrid: Siglo XXI, 1979; Perry Anderson, *El Estado Absolutista*, Madrid: Siglo XXI, 1979; C.M. Cipolla, *Historia Económica de Europa (siglos XVI al XVII)*, Barcelona: Ariel, 1977 y Henry Kamen, *El Siglo de Hierro, cambio social en Europa 1550-1600*, Madrid: Alianza, 1977.
- ² Kozo Yamamura (editor), *The Cambridge History of Japan*, New York: Cambridge University Press, 19904
- ³ Henry Kissinger, *La Diplomacia*, Bogotá: Oveja Negra, 2001
- ⁴ David Held, (Conclusions) en D. Held, A. Mc Grew, et. al, *Global Transformations, Politics, Economics and Culture*, Stanford: Stanford University Press, 1999.
- ⁵ Linda Weiss, (citada por O'Donnell), en "L'Integrazione Globale Accresce il Ptere degli Stati", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, volumen 35, número 3, 2005, pp. 397-416
- ⁶ Keinichi Omahe, me refiero a sus clásicos *Beyond National Borders*, (1987); *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy* (1990), y más particularmente *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies* (1995).
- ⁷ Guillermo O'Donnell, "Hacia un Estado de y para la democracia", texto preliminar aprobado para el proyecto PRODDAL II del DRALC, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006.
- ⁸ Francisco Rojas Aravena, *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe (II Informe del Secretario General)*, San José: FLACSO, 2006.
- ⁹ Mario Hernández Lores, "El coste económico del delito", en *Blanqueo de capitales: fuentes de dinero negro*, Madrid: Publicaciones de la Policía Española, 2003
- ¹⁰ Los datos y estadísticas que aparecen en esta sección del ensayo provienen de PNUD, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, San José: PNUD, 2004; Jorge Nowalski, *Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centro América: desafíos y oportunidades*, San José: FLACSO, 2002; Luis Guillermo Solís Rivera, *Centroamérica: la integración regional y los desafíos de sus relaciones internacionales*, serie Cuadernos de Historia de la Cultura número 12, San Pedro de Montes de Oca: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2004, PNUD, *Latinobarómetro* (2005), y Sojo et.al., *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, San José: FLACSO-Banco Mundial, 2000, y José Manuel Salazar Xirinach, "Las asimetrías en los TLC's contemporáneos y el TLC Centroamérica-EEUU, Washington: OEA: 2003.
- ¹¹ En Costa Rica, país reputado de poseer uno de los sistemas más "justos" de América Latina, la Encuesta Nacional de Hogares 2006 reveló que, si bien la pobreza había descendido desde el 21.2% al 20,2% del total de la muestra con respecto al año anterior; el ingreso promedio de los hogares más

ricos en el año 2006 superó en 10 veces al de los hogares más pobres, un aumento de 0,6% desde el año anterior: Una situación similar se experimentó en los hogares de ingresos medios. El índice de Ginny pasó de 0.408 en el 2005, al 0.422 en el 2006.

¹² Héctor Pérez Brignoli, *Breve Historia de Centroamérica*, Madrid: Alianza Editorial 2003; Lowell Gudmundson, "Campesino, granjero, proletario; formación de clase de una economía cafetalera de pequeños propietarios (1850-1900), en *Revista de Historia*, Universidad Nacional, número 21-22, enero/diciembre 1990.

¹³ Vladimir de la Cruz *Las Luchas Sociales en Costa Rica (1870-1930)*, San José: EUCR, 2004; Jeffrey Casey, *Limón (1880-1940)*, San José: ECR, 1986.

¹⁴ Doris Osterlof, *Impacto del CAFTA en los sectores sociales menos favorecidos en los países centroamericanos*, Managua: Fundación Friedrich Ebert, 2004. También Jorge Nowalski et. al., *CAFTA/TLC: aportes para una agenda de acompañamiento al TLC con los EEUU*, San José: CIDH (colección Prospectiva número 8), 2006. Una visión crítica se encuentra en María Flórez-Estrada y Gerardo Hernández (editores), *TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate*, San Pedro Montes de Oca: Universidad de Costa Rica, 2004.