

## **Tendencias y Retos en la Subregión Andina<sup>(\*)</sup>**

***Elsa Cardozo***  
**2004**

---

<sup>(\*)</sup> Ponencia presentada en la Conferencia Subregional de Planificación de los Países Andinos de la Fundación Friedrich Ebert, en Caracas entre el 29 de Noviembre y el 01 de Diciembre de 2004.

# Créditos

## ILDIS

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

### Director

Kurt-Peter Schütt

### Coordinador del Proyecto

Flavio Carucci Tramonti

### Asistente del Proyecto

Sonia Pérez Monroy

### Autora

Elsa Cardozo

La reproducción total o parcial de este documento es totalmente permitida siempre que se establezcan las debidas referencias de su(s) autor(es) y de las instituciones auspiciantes.

El presente documento es presentado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) para el debate público. Su contenido es de exclusiva responsabilidad de su autora.

El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) es un proyecto de la Fundación Friedrich Ebert (FES)



Edificio San Juan. Piso 4. Av. San Juan Bosco con 2da. Transversal. Urb. Altamira  
Caracas. Venezuela. Apartado 61712. Caracas 1060<sup>a</sup>  
Teléfonos: (58-212) 263-2044 / 263-3056 / 263-4080. Fax: (58-212) 263-0001  
e\_mail: [info-ildis@ildis.org.ve](mailto:info-ildis@ildis.org.ve) / Página Web: [www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve)

# Índice

## Introducción

### **La Subregión en contexto 04**

Los países andinos conforman una subregión peculiar 04

La subregión es muy vulnerable a la turbulencia que la rodea 05

### **Perspectiva regional 05**

Desplazamiento de problemas de seguridad 05

Elusivo crecimiento con déficit de desarrollo humano 06

Compleja inserción internacional 07

Rasgos de ingobernabilidad democrática 07

### **Especificidades andinas 09**

Intensificación de la conflictividad subnacional 09

Volatilidad económica y social 09

Fragmentación internacional 10

Precaria gobernabilidad 11

### **Qué atender 11**

Necesidad de centrar esfuerzos y recursos en problemas subregionales críticos 11

## INTRODUCCION

La situación de alto riesgo político, social, ecológico e incluso económico del espacio andino ha sido advertida en estudios de la más diversa naturaleza y procedencia (PNUMA, 2003; PNUD, 2003; ALOP, 2003; Shifter, 2004; Andes 2020, 2004). Esto ocurre en un contexto regional en el que prevalecen la insatisfacción y el desencanto, la desconfianza y la impaciencia. Latinoamérica comenzó el nuevo siglo con la peor recesión en veinte años a cuestas, cifras angustiosas de desempleo y pobreza, y rechazo generalizado a políticas de ajuste y reformas en medio de la desafección creciente hacia instituciones esenciales para la democracia. Como plantearon de manera alarmante recientes estudios de Latinoómetro y el PNUD, pese a los elogios a la democracia hay disposición a aceptar gobiernos no democráticos si son capaces de resolver los graves problemas socioeconómicos que afectan a un número creciente de latinoamericanos: desempleo, pobreza, inflación, bajos salarios, inseguridad personal y criminalidad en aumento (*The Economist*, 12-08-2004; *Informe Resumen Latinoómetro 2004*, 2004).

Por otra parte, los años de la más reciente ola de apertura política no han pasado en vano. Sociedades más concientes de su diversidad y altamente movilizadas hacen que el efectivo ejercicio de la democracia sea tan deseado y necesario, como difícil de lograr.

Más exigencias y reclamos de la gente, menos capacidad y peores condiciones para atenderlos dentro y fuera de los países hacen temer una resaca antidemocrática en la que viejos temas y círculos viciosos —impaciencia, populismo, insatisfacción, radicalización, represión— vuelvan a tomar cuerpo. En el trasfondo de este proceso regional se encuentra la acelerada pérdida de autonomía de las personas, las sociedades, cada uno y el conjunto de Estados latinoamericanos. Su construcción es la aspiración generalizada del presente; el propósito final a tener en mente en el análisis y las propuestas.<sup>1</sup> En el conjunto regional, es inocultable la asimétrica distribución de condiciones y oportunidades de vida, lo que limita y erosiona las posibilidades de desarrollo personal y colectivo, incluyendo las que podría ofrecer una adecuada inserción internacional.

La pérdida de autonomía regional -que se manifiesta en las esferas geopolítica, económica y sociopolítica (Cardozo, 2003)- se expresa con especial intensidad en el conjunto sub regional andino. En las próximas páginas, a través de once tesis agrupadas en cuatro enunciados generales, se construirá la

<sup>1</sup> Esa autonomía es en primera instancia personal y se refiere a la libertad e igualdad en la determinación de las condiciones de vida propias, también se expresa en la estructura de reglas y relaciones sociales que la hacen posible para cada cual y para la sociedad como conjunto. Supone la protección del abuso de la autoridad política y su poder de coerción, la participación en las decisiones relativas al mantenimiento y legitimidad de las instituciones gubernamentales, y la expansión de las oportunidades culturales y económicas (Held, 1997/1995).

argumentación que conduce a definir los problemas críticos para las sociedades andinas, hasta llegar a aquéllos que se proyectan hacia el futuro y sobre los cuales la cooperación internacional puede incidir favorablemente.

## La subregión en contexto

### Los países andinos conforman una subregión peculiar

El conjunto de países andinos es tradicionalmente asumido como una región, considerando los criterios de proximidad geográfica y afinidades históricas y culturales. Sin embargo, como ha sido ampliamente analizado en muchos estudios, lo es poco en términos de relaciones y de reconocimiento, dentro y fuera de la subregión atravesada por la cordillera de los Andes (Cardozo, 1995: 47-70). A efecto de la identificación de problemas que aquí nos interesa, vale destacar dos características prevalecientes que se desprenden de esa circunstancia:

- El predominio de los rasgos y dinámicas de *fragmentación* —cultural, socioeconómica y política— por encima de los de integración, no sólo en las relaciones internacionales, sino dentro de la mayor parte de sus sociedades, como es ostensible étnicamente en los casos de Ecuador, Perú y Bolivia. Hacia fuera, esto se manifiesta en la dificultad para la coordinación de posiciones y estrategias en negociaciones económicas y en materia de seguridad.
- La creciente *transnacionalización*, producto de: la naturaleza de espacio-encrucijada, del creciente volumen de flujos y relaciones transfronterizas; desde flujos legales de bienes, servicios y personas; hasta tráfico ilegal de mercancías, drogas, armas y personas (Celis Noguera, 1994: 193-222).

Estos dos rasgos han favorecido y seguirán favoreciendo tanto vulnerabilidades como posibilidades, particularmente si se tiene en consideración la revalorización estratégica de la situación/posición andina, de sus recursos naturales (significativamente energía y biodiversidad), y de la naturaleza de problemas que pueden proyectarse cual “exportación de caos” hacia la región y fuera de ella. Como señaló a comienzos del año 2004 el Council on Foreign Relations:

The democracies of the Andean region—Colombia, Venezuela, Ecuador, Peru, and Bolivia—are at risk. The problems that characterize other developing regions—including political instability, economic stagnancy, widening inequality, and social divisions along class, color, ethnic, ideological, and urban-rural fault lines—are all present in the Andes. Most important is the region's physical insecurity, due in some countries to ongoing or resurgent violent conflict, and in every country to the lack of state control over significant territory and to porous borders that enable the easy movement of drugs, arms, and conflict. Equally sobering, expectations for strong democracy and economic prosperity in the Andes remain unrealized (*Andes 2020*, 2004).

Esta aproximación no sólo destaca los graves problemas subregionales, sino el efecto de la fragmentación y transnacionalización como potenciadores del riesgo de caos.

### La subregión es muy vulnerable a la turbulencia que la rodea

Este año, el mundo ha experimentado un crecimiento económico sin precedentes. Sin embargo, de algún modo sentimos que el futuro se nos presenta menos seguro. En lo más profundo de nuestra conciencia, tenemos una constante preocupación por la forma en que el mundo está evolucionando.

Hoy me gustaría analizar lo que quizá sea el desafío más complejo para los años venideros. ¿Cómo podemos afrontar mejor los grandes problemas y cuestiones que afectan al mundo: la pobreza, la desigualdad, el medio ambiente, el comercio, las drogas ilícitas, las migraciones, las enfermedades y, sí, también el terrorismo?

Es natural, entonces, que la seguridad se haya convertido en una gran preocupación. No cabe duda de que es correcto combatir juntos el terrorismo. Debemos hacerlo. Sin embargo, existe el peligro de que, preocupados por esas amenazas inmediatas, perdamos de vista otras de las causas igualmente urgentes de la inseguridad mundial en el largo plazo: la pobreza, la frustración y la desesperanza. (James Wolfensohn, 2004)

Un conjunto de países más fragmentado que integrado, y a la vez abierto a flujos transnacionales de toda naturaleza, está y seguirá estando muy afectado por los tres rasgos más salientes de la “turbulencia” mundial y los nuevos problemas de seguridad:

- *Reacomodos* o ajustes geopolíticos, geoeconómicos e institucionales más o menos ordenados que, en lo que interesa a la subregión, se van reflejando en el reposicionamiento estratégico de los diferentes países en temas (comercio, finanzas, energía, integración, tráfico ilegal, terrorismo) y frentes (pacífico, caribe, amazónico; americano, europeo y asiático), bajo la fuerte atracción de polos y agendas externas.
- *Cambios acelerados*, llenos de contradicciones e incertidumbre, en aspectos estructurales de las relaciones internacionales. Se manifiestan en la tensión entre la demanda de fortalecimiento de las instituciones internacionales, y el resurgimiento con gran fuerza del principio de no intervención y de lealtades subnacionales y “locales”, de creciente significación en la región andina.
- *Discronía* o tensa coexistencia de rasgos premodernos, modernos y posmodernos, que entre los países andinos se expresa a *grosso modo* en el resurgimiento de la identidad indígena, de sentimientos nacionalistas, populistas y de reivindicación agraria, transcurriendo al lado de intentos de modernización institucional y en el ámbito económico.

En suma, como ha señalado el PNUMA en su informe *Geo Andino 2003*:

El siglo XXI encuentra a la subregión andina en una etapa de grandes desafíos. Las economías de los países andinos, aunque disímiles en cuanto a ingreso y estructura productiva, enfrentan un contexto internacional marcado por la globalización. Ello implica una mayor vulnerabilidad de los países ante las crisis financieras internacionales y un mayor impacto de los nuevos regímenes de mercado. Además, los países andinos enfrentan el reto de disminuir los niveles de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso para mejorar las condiciones de vida de la población en el marco de un proceso de desarrollo sostenible (PNUMA, 2003).

En el panorama mundial y hemisférico se seguirán produciendo cambios cualitativos fundamentales en los principios, la organización y la sustentación misma del poder. Mientras, los países de la subregión andina, que ciertamente cuentan con recursos estratégicos de mucha valía para su desarrollo humano, deberán hacer un esfuerzo especial que comienza por comprender su lugar y posibilidades en el contexto regional latinoamericano.

## Perspectiva regional

### Desplazamiento de problemas de seguridad

La transformación de la agenda geopolítica latinoamericana en los últimos casi veinte años ha sido tan significativa que modificó referencias y condiciones fundamentales para la acción de estados y gobiernos. Tradicionales fuentes de tensión y competencia —típicamente por fronteras, asuntos limítrofes e influencia regional— fueron en varios casos resueltas y en otros manejadas a través de fórmulas institucionales, en el marco de un espacio creciente de intereses comunes. Así sucedió entre Chile y Argentina, Ecuador y Perú, Nicaragua y Costa Rica, Honduras y El Salvador, al igual que entre Venezuela y Colombia. Cabe incluso señalar que las tensiones recientes de Perú y Bolivia con Chile, tienen diferente connotación, vinculados como están a conflictos domésticos. Lo cierto es que otros asuntos de importante efecto geopolítico y político han ganado presencia en la agenda de seguridad. Son éstos esencialmente subnacionales y transnacionales, en ocasiones con ambas connotaciones. En la lista de los más visibles se encuentran el manejo de recursos ambientales, flujos de personas (desplazados, refugiados, trata de personas), armas, estupefacientes, precursores, lavado de dinero y conexiones con redes criminales y terroristas.

El cambio sobre lo que se entiende por seguridad es parte del cuadro. Ha habido conceptualmente una evolución desde la seguridad colectiva (centrada en los intereses vitales de los Estados) y la seguridad cooperativa (preventiva, multilateral y promotora de medidas de fomento de la confianza entre los Estados), hacia la seguridad democrática (centrada en la vigencia de los elementos esenciales de la democracia), y humana (relativa a la defensa y desarrollo de los derechos humanos en toda su plenitud). Estas dimensiones de la seguridad se fueron perfilando en las declaraciones hemisféricas que siguieron a las Cumbres de las Américas de 1995, 1998, 2001 y 2004. En junio de 2002 la

“Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional sobre la seguridad hemisférica” señalaba que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.” En esa misma reunión fue aprobada la “Convención Interamericana contra el terrorismo”, cuya discusión se aceleró tras los ataques en territorio estadounidense del 11 de septiembre de 2001. Allí se concibe al terrorismo de manera amplia: como fenómeno delictivo, amenaza contra la democracia, impedimento para el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, amenaza a la seguridad de los Estados, a la vez que como desestabilizador de la vida social y del desarrollo económico. Sin embargo, pese a esos acuerdos, la guerra contra el terrorismo, el fracaso de las negociaciones de paz y la intensificación del conflicto en Colombia han pesado en la jerarquización de una visión de la seguridad con muchos rasgos colectivos y algunos cooperativos.

### Elusivo crecimiento con déficit de desarrollo humano

América Latina va saliendo de la “media década perdida” con dos años consecutivos de crecimiento y señales de reactivación de la inversión. El aumento de los precios de productos básicos, la recuperación del turismo y el crecimiento de las exportaciones no petroleras han sido decisivos, según anota la CEPAL en su *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*. El mismo documento señala, sin embargo, que

América Latina y el Caribe tardarán años en revertir los desequilibrios asociados a los problemas sociales que han aquejado tradicionalmente a la región, que se acentuaron en los años noventa y se agudizaron en la fase contractiva del ciclo de la que está comenzando a salir. A pesar del crecimiento de los últimos dos años, la tasa de desempleo es elevada, desciende muy lentamente y casi la mitad de los habitantes de la región vive en condiciones de pobreza (CEPAL, 2004: 21-22).

El nuevo dinamismo de las exportaciones, favorecido por el crecimiento de la demanda estadounidense, japonesa y china, ha sido el más importante factor de crecimiento.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. PRODUCTO INTERNO BRUTO, TASAS DE CRECIMIENTO ANUALES			
	2002	2003	2004*
Argentina	-10,8	8,6	7,1
Bolivia	2,7	2,4	3,3
Brasil	1,5	-0,4	3,7
Chile	2,0	3,3	4,8
Colombia	1,6	3,7	3,7
Costa Rica	2,8	6,4	3,7
Cuba	1,2	2,5	3,0
Ecuador	3,8	2,5	5,5
El Salvador	2,1	2,0	2,0
Guatemala	2,9	2,0	3,0
Haití	-0,3	0,5	-2,0
Honduras	2,6	3,5	3,5
México	0,6	1,2	3,9
Nicaragua	0,7	2,2	3,5
Panamá	2,2	4,6	5,0
Paraguay	2,5	2,5	2,5
Perú	5,4	4,1	4,2
República Dominicana	4,3	-0,5	-1,0
Uruguay	-12,0	2,3	9,5
Venezuela	-9,0	-0,3	12,0
Cambio	1,7	3,3	2,9
América Latina y el Caribe	-0,6	1,5	4,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). \*Proyección.

Fuente: CEPAL (2004). *Panorama Social de América Latina - 2002-2003* <[http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Capitulo\\_I\\_2003\\_esp.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Capitulo_I_2003_esp.pdf)>

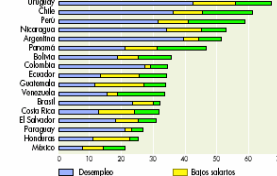
Por una parte, esto indica la sensibilidad regional ante los mercados en los que se concentran las exportaciones; por la otra, el bajo valor agregado interno de éstas no ha permitido que el crecimiento vaya acompañado de disminución del desempleo.

Gráfico 1.1 Problemas más importantes para los latinoamericanos (En porcentaje de respuestas)



Nota: Promedio de respuestas en 17 países de América Latina. Fuente: Latinobarómetro (2001).

Gráfico 1.2 Problemas más importantes por país, 2001 (En porcentaje de respuestas)



Fuente: Latinobarómetro (2001).

Fuente: BID (2004). *IPES 2004. Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina* ([http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub\\_id=B-20045](http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub_id=B-20045))

Cabe recordar, además, que la generalizada concentración de las exportaciones en materias primas y manufacturas primarias sigue haciendo a la región muy vulnerable, particularmente en el sector agrícola. Así, pese a las señales recientes, el temor a la volatilidad sigue estando justificado en una región que ha visto en las últimas décadas “un ritmo de crecimiento económico *per capita* modesto y volátil, con ciclos de prosperidad, estancamiento y colapso de crecimiento” (CEPAL, 2004: 111).

En cuanto al endeudamiento, la presión se ha sentido fuertemente tanto en los tres más grandes deudores (Brasil, Argentina y México) como en los más vulnerables que han requerido apoyo financiero multilateral (Ecuador, Bolivia, Honduras y Nicaragua). En los últimos años, según datos reportados por el Banco Mundial en el informe *Global Development Finance 2003*, ha habido en los últimos años un desplazamiento de la deuda externa por endeudamiento interno. Aunque esto disminuye la vulnerabilidad externa, crea fuertes presiones internas porque —salvo en los casos de México, Colombia y Chile— se concentra en operaciones de corto plazo. Desde el año 2000 Honduras, Nicaragua y Bolivia se han beneficiado de la reducción de deuda dentro de la iniciativa que administra el BM para países altamente endeudados.

Los países más afectados por situaciones financieras críticas de consecuencias regionales han sido México (1994-1995), Brasil (1998-1999) y durante el proceso electoral de 2002) y Argentina (2001-2002). Mientras ante el primero y el segundo la reacción de EE UU y los entes financieros multilaterales fue inmediata —concediendo rápido acceso a recursos— en el último apenas se han entregado recursos para superar la cesación de pagos a los organismos multilaterales financieros.

Lo más importante a destacar es que ahora, a diferencia de lo ocurrido tras la década de 1980, el problema económico no puede ser abordado únicamente con reorganizaciones y disciplina dentro de países que, aunque deben asumir responsablemente sus problemas y esforzarse socialmente para resolverlos, no cuentan con las

“reservas” sociopolíticas ni económicas para hacerlo (Hausman, 2003). Nos encontramos ante economías que a duras penas van saliendo de la recesión, sin fuertes incentivos para atraer inversionistas, donde las privatizaciones dejaron en general una terrible huella de corrupción e ineficiencia y en los que al Estado corresponde asumir un nuevo papel y nuevas responsabilidades ante una enorme deuda que se manifiesta en pobreza y desempleo, y en decrecientes seguridad y servicios educativos y de salud. Todo esto requiere de especial disposición de cooperación por parte de la comunidad internacional para apoyar políticas económicas nacionales orientadas al desarrollo humano.

### Compleja inserción internacional

La integración ha seguido siendo una de las estrategias regionales fundamentales para mejorar la inserción comercial internacional. Al menos en el papel y los discursos. Se manifiesta —no obstante la retórica de integración entre sub regiones (Plan Puebla Panamá y acuerdo CAN-Mercosur; propuesta de Comunidad Suramericana)— de modo que tienden a pesar regionalmente diversas consideraciones geopolíticas y geoeconómicas de fuerte efecto fragmentador. Se han llegado a señalar dos dinámicas diferentes entre la Latinoamérica atlántica y la pacífica; o la que gira cerca del TLC de América del Norte (o NAFTA, por sus siglas en inglés) y la que tiene como polo de gravedad al MERCOSUR, ambos con las peculiares versiones —de Washington y Brasilia— de aproximación bilateral. Lo cierto es que la proliferación de acuerdos bilaterales —intra y extra regionales— ha generado una dinámica centrífuga en los acuerdos más débiles, particularmente la CAN, también el SICA. Las negociaciones del ALCA y la Organización Mundial del Comercio son otros ámbitos de complicadas negociaciones para toda la región, particularmente en materias tan sensibles como agricultura, medio ambiente, y propiedad intelectual, ante las cuales apenas la coalición denominada Grupo de los 20, con decidido impulso brasileño —que sufrió importantes bajas en Latinoamérica (El Salvador, Colombia, Perú, Costa Rica y Guatemala) — ha logrado presionar sobre la agenda de la Ronda del Milenio.

En conjunto, en materia financiera y comercial la región ha ido perdiendo capacidad para promover una inserción internacional que contribuya de manera eficaz y sostenida al mejoramiento de las economías nacionales. Casos extremos, como los de Argentina y Venezuela, revelan en dos países de muy diferente perfil que la prosperidad es volátil cuando no logra generar mejores condiciones de vida para la gente. Es esa la situación regional generalizada. Sólo en 2002 la pobreza aumentó en 7 millones de personas, el desempleo llegó a 9.1%, siguió en aumento la informalidad y la remuneración al trabajo bajó en 1.5% (CEPAL, 2003). La pobreza en América Latina se encuentra prácticamente en el mismo nivel que el registrado en 1997, habiendo hoy alrededor de 220 millones de pobres, de los cuales 98 son indigentes (CEPAL, 2004).

Este deterioro de las condiciones económicas de vida ha cambiado actitudes hacia la propia economía. Según la encuesta *Latinobarómetro 2002*, a partir de 1998 ha disminuido el apoyo a la tesis de la reducción del Estado a sus funciones esenciales y ha cambiado la actitud positiva hacia las privatizaciones de 44% en 1998 a 22% en 2001. Mientras, creció la insatisfacción con la economía de mercado, de lo que se culpa fundamentalmente a los gobiernos y a las instituciones financieras internacionales.

### Rasgos de ingobernabilidad democrática

La fragilidad y el desbordamiento de las instituciones políticas son datos muy significativos para evaluar el estado de la democracia y, con éste, los prospectos de estabilidad y los recursos y carencias de la mayoría de los gobiernos de la región para el tratamiento constructivo de la insatisfacción y la impaciencia generalizados. Un problema central, que se manifiesta de manera extrema en algunos países (ostensiblemente en todos los andinos), es la pérdida de margen para la negociación política de los conflictos domésticos. Esa reducción del margen de maniobra no es mero resultado de los problemas, restricciones y condicionamientos geopolíticos y económicos aludidos en las secciones precedentes. En la región prevalece una situación de limitación de las posibilidades de participación en la construcción y disfrute de los beneficios de la vida democrática. Esta tendencia se evidencia en los datos y estudios sobre el aumento de la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso, la falta de una masa crítica de recursos humanos capacitados, el deterioro de la calidad de la educación y el déficit de capital social, referido a nuestros efectos al desarrollo de instituciones, relaciones y normas de convivencia social, eficaces y legítimas (CEPAL, 2002). Es este último un rasgo de particular relevancia: en toda la región ha habido un proceso acelerado de pérdida de confianza en las instituciones democráticas, de obstrucción e ineficacia creciente de los canales de participación política y de debilitamiento de la práctica misma de la ciudadanía.

Attitudes and ambiguities					
% of respondents who:					
	Wouldn't mind a non-democratic government if it solved economic problems	Think the government benefits a powerful few rather than everyone	Prefer an orderly society though some freedoms may be limited	Under no circumstances would support a military government	Think only a democratic system can bring development
Paraguay	75	78	65	41	48
Honduras	70	66	69	47	75
Nicaragua	70	74	49	70	76
Mexico	67	75	48	60	75
Colombia	64	59	43	58	67
Peru	64	85	48	47	66
Dominican Rep.	62	85	63	74	76
Guatemala	57	64	54	54	60
El Salvador	56	63	54	48	67
Panama	56	67	42	77	80
Brazil	54	65	53	56	68
Bolivia	49	76	38	67	70
Ecuador	49	77	36	69	67
Venezuela	48	51	33	71	86
Argentina	46	71	50	64	79
Chile	45	70	45	64	67
Costa Rica	42	68	56	89	79
Uruguay	33	78	32	72	84
Latin America*	55	71	48	63	72

Source: Latinobarómetro \*Unweighted

Fuente: “Democracy's low-level equilibrium,” *The Economist*, 12 de agosto 2004  
[http://www.economist.com/world/la/displayStory.cfm?story\\_id=3084404](http://www.economist.com/world/la/displayStory.cfm?story_id=3084404)

Algunos de los datos de la encuesta regional *Latinobarómetro* han venido dando cuenta de la fragilidad de la confianza en la democracia como forma de vida. En efecto, aunque una alta proporción de los encuestados en diecinueve países prefiera la democracia como régimen (entre 60 y 62% desde 1999), también un alto porcentaje (entre 56 y 65% desde el mismo año) se siente insatisfecho con sus realizaciones, mientras que para 52% de los latinoamericanos el desarrollo económico es más importante que la democracia y, en conjunto, la evaluación del mal desempeño de los gobiernos resta apoyo al régimen democrático. En cuanto a las instituciones, entre 1997 y 2002, quienes piensan que no puede haber democracia sin partidos se redujeron de 62 a 52%, y de 63 a 52% quienes consideraron que no puede haberla sin Congreso (la institución que más apoyo ha perdido desde 1997); las instituciones políticas propias de la democracia (poderes públicos) cuentan con muy baja credibilidad, mientras que la más alta se concentra en la Iglesia, los medios de comunicación, las Fuerzas Armadas y la policía, según los datos de los últimos siete años (*Latinobarómetro 2003*). El dato más preocupante es el aumento de quienes son indiferentes a cualquier régimen de gobierno siempre que se resuelvan sus urgencias económicas, que aumentan de 16% a 21% entre 1996 y 2004 (*Informe Resumen Latinobarómetro 2004*).

Similares apreciaciones incorpora el índice de desarrollo humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002), cuyos datos más específicos dan sustento material a las percepciones de los latinoamericanos sobre el deterioro de su situación personal —allí se reportaba que más del 70% de los latinoamericanos resentía los efectos de la pobreza, el crimen, la corrupción y el narcotráfico—.

Los cuestionamientos fundamentales de los que derivan la ineficacia y la acelerada pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas pueden resumirse en tres conjuntos de problemas. El primero es el *déficit de responsabilidad*, y se manifiesta tanto en la incapacidad o ineficiencia de las políticas y decisiones públicas para atender un creciente volumen, variedad y complejidad de demandas sociales, como en la debilidad de sistemas de control para prevenir o sancionar los abusos de poder, la ineficiencia y la corrupción. Luego está la *fragilidad de las instituciones* propias y vitales de la democracia representativa en países de fuerte tradición presidencialista y personalista: la separación de poderes, la participación, los partidos políticos y la libertad de expresión. Finalmente, y esencial a la cuestión de la autonomía, se encuentra la inadecuación de los canales institucionales para atender *demandas sociales crecientes*, muy conflictivas entre sí y respecto al propio sistema institucional. Es ese el contexto en el que se produce el desbordamiento social que se manifiesta en movilizaciones sociales de la más diversa naturaleza: invasión de tierras, bloqueo de carreteras, marchas, manifestaciones de protesta, foros y organizaciones de oposición extrema y hasta insurgente. Los temas sobre los que se expresa esa inconformidad, cada vez

más frecuentemente con episodios violentos, no son sólo de alcance nacional —exigencia de medidas de compensación y asistencia social, protesta ante aumento de impuestos y políticas económicas de privatización, exigencias de cambios en el régimen de propiedad de la tierra, rechazo a la erradicación de cultivos de coca— sino que la mayoría de ellos tienen claras connotaciones transfronterizas e incluso internacionales, como es el caso de las protestas y foros contra la globalización (i.e. Foro de Porto Alegre), el libre comercio (i.e. los Encuentros contra el ALCA) y posiciones críticas ante temas como el endeudamiento externo y la política de Estados Unidos hacia la región, particularmente en materia de narcotráfico y de lucha contrainsurgente en Colombia (i.e. Congreso Bolivariano de los Pueblos; Rebelión.org).

La pérdida de confianza no se limita a las instituciones nacionales sino que se proyecta a las internacionales, desde la ONU hasta las de integración regional. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son las peor evaluadas entre los diecinueve países que analizó la encuesta *Latinobarómetro 2002*. Es extendida la inconformidad y exigencia de responsabilidad a las instituciones internacionales financieras y comerciales. De allí la creciente exigencia de democratización de las organizaciones internacionales y a favor de su apertura a la participación de la sociedad civil. Tal es el caso de los incipientes esfuerzos regionales por crear esos canales de participación desde los esquemas de integración y para las negociaciones del ALCA, en el MERCOSUR y la Comunidad Andina. También lo es en la OEA, desde la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, las actividades de la Unidad para la Democracia, y la elaboración de los principios y procedimientos consagrados en la Carta Democrática Interamericana.

La extensión de regímenes democráticos que, con excepción de Cuba, alcanzó a toda Latinoamérica en la década de 1990, ha encontrado desde finales de esa misma década condiciones que la amenazan desde muchos frentes, incluso en países que por su trayectoria histórica —Colombia y Venezuela— o por su reciente superación de graves conflictos —Centroamérica— o por su más o menos reciente experiencia de crisis económica —Argentina y Brasil— deberían contar con las reservas necesarias de confianza en las instituciones de la democracia. Sin embargo, como las económicas, las reservas de confianza también han disminuido. Desde mediados de los noventa, los resultados de las elecciones presidenciales en Venezuela, México, Colombia, Ecuador, Brasil, Argentina y Uruguay, los avances legislativos y regionales de nuevos actores en Bolivia y Ecuador así como los del sandinismo y el Frente Farabundo Martí en Nicaragua y El Salvador respectivamente, han ido expresando de diversas formas las expectativas insatisfechas por las promesas de la apertura democrática. Mientras en algunos países centroamericanos, en Chile y en Brasil se va cultivando la capacidad social para lidiar constructivamente con los conflictos sociales, en República Dominicana, Argentina, Uruguay,



Paraguay, y especialmente en los países andinos, el margen de maniobra es más estrecho y los riesgos del desbordamiento son más graves.

Cada uno de los cuatro rasgos que caracterizan las principales tendencias y retos regionales se manifiesta con especial agudeza en la subregión andina, aunque de forma diversa en cada país.

## **Especificidades andinas**

### **Intensificación de la conflictividad subnacional**

La resolución o canalización institucional de los tradicionales conflictos territoriales, junto a la reducción de las competencias geopolíticas que en otros tiempos fueron factor de fragmentación y conflictividad regional, han cedido paso a otro tipo de tensiones: las subnacionales, ya comentadas para el conjunto regional pero que en la región andina encuentran gran intensidad en todas sus variantes.

- En el conflicto colombiano, la violencia de la guerrilla —o más bien de las guerrillas (FARC-EP y sus cerca de sesenta frentes, el ELN y el EPL) — en su lucha por capturar el poder, la acción de las poderosas Autodefensas, y la estrategia contrainsurgente y de negociación del gobierno son parte importante, mas sólo parte, de un complejo cuadro en el que se han ido entrelazando la economía política del narcotráfico y la pérdida de eficacia de la presencia del Estado. Hay una tensa oportunidad para la solución negociada, pero depende de una complicada ecuación. Del lado del gobierno: capacidad y apoyo político, que puede haberse comenzado a desgastar; firmeza en la ofensiva militar, que sigue dependiendo en parte de la asistencia de EEUU y de la cooperación de los vecinos; disposición a negociar la desmovilización y el desarme con los actores violentos. De parte de las guerrillas (particularmente las FARC-EP): reconocimiento de ventajas en la negociación — políticas y económicas— por encima de la confrontación; evaluación del balance del momento y sus tendencias; claros e inequívocos incentivos internacionales, positivos y negativos.

- La significativa proporción de población indígena en Ecuador (38%), Perú (47%) y Bolivia (71%) es parte fundamental del cuadro de conflictividad subnacional, por razones sociales, económicas y políticas (PNUD, 2004: 91-92). Sin dejar de reconocer que precisamente la apertura democrática en esos tres países propició condiciones para que organizaciones indígenas ganaran espacio — particularmente en los congresos boliviano y ecuatoriano- y beligerancia en el reclamo de tierras, beneficios e incluso control sobre la explotación de recursos naturales. Como bien anota el más reciente informe sobre desarrollo humano, y con plena vigencia en los tres países andinos mencionados, “en los territorios históricos de los pueblos indígenas con frecuencia se encuentran ricos yacimientos minerales y depósitos de gas o petróleo, lo cual puede traducirse en un posible conflicto entre la promoción del crecimiento económico nacional a través de la

creación de industrias extractivas y la protección de la identidad cultural y las formas de sustento de estos pueblos.” (PNUD, 2004: 91). A esto debe sumarse la fácil politización de estas causas, precisamente en ambientes en los que se resiente la exclusión o limitada participación en las decisiones. Es éste uno de los ingredientes de mayor peso en la reactivación actual del reclamo boliviano de salida al mar ante Chile, y en la resistencia a las políticas de apertura y explotación de recursos naturales (hidrocarburos en Bolivia, Ecuador y Perú, marcha indígena por la autonomía en Colombia).<sup>2</sup>

- Los flujos y tráficos ilegales que atraviesan las fronteras andinas conforman un cuarto tipo de factores de conflictividad, en esencia transfronterizo: los sembradíos de coca y amapola en la región (Colombia, Perú y Bolivia), el procesamiento y tráfico de estupefacientes, el de precursores, el lavado de dinero, la corrupción que desborda todo este proceso, y la posición andina que favorece las conexiones ilegales y criminales ligadas al negocio de las drogas no son sólo un problema económico y de seguridad, sino de deshilachamiento del tejido social e institucional. En el caso de Venezuela, la propia directora de la Comisión Nacional contra el Consumo y Uso Ilícito de Drogas (Conacuid) ha reconocido recientemente el aumento de las actividades de tráfico, lavado de dinero y consumo nacional de drogas.

En todo caso, es importante destacar que todos los problemas subnacionales aquí esbozados, tienen la posibilidad de encontrar refuerzo —o freno— en la subregión y en la región; y que ninguno puede encontrar solución encerrándose en las fronteras nacionales.

Un cuarto tipo de conflictividad subnacional deriva de problemas de gobernabilidad, más y menos agudos, que se manifiestan en cada uno de los cinco países, a comentar más adelante.

### **Volatilidad económica y social**

La conflictividad subnacional se corresponde con una situación en la que —en concordancia con la región— el accidentado crecimiento económico no ha traído consigo disminución del desempleo y la pobreza; ni siquiera ha sido así en los países exportadores de

---

<sup>2</sup> Uno de los manifiestos de la marcha que movilizó en septiembre de 2004 a decenas de miles de indígenas señalaba “El desafío que impone esta nueva época es grande. Tal vez el mayor que hayamos tenido que enfrentar en nuestra historia. Nos agrede y sufrimos un orden que está mal, que hace daño y que no sirve, eso lo sabemos y lo decimos con fuerza. No solamente están a riesgo nuestras culturas, nuestras comunidades, nuestros pueblos y familias. Es peor, la vida misma corre el riesgo de ser destruida por la ceguera de quienes se han equivocado y utilizan el mayor poder de la historia para convertir en mercancía todo lo que existe a través de su Proyecto de Muerte.” “Mandato indígena y popular de la minga por la vida, la justicia, la alegría, la libertad y la autonomía: el desafío que nos convoca” en Actualidad étnica, 21-09-2004 <[http://www.etniasdecolombia.org/periodico\\_detalle.asp?cid=2068](http://www.etniasdecolombia.org/periodico_detalle.asp?cid=2068)> Consulta 16 de noviembre 2004.

petróleo –Venezuela y Ecuador- ni tampoco en Perú, pese a su tendencia al crecimiento estable.

Pobreza y desigualdad —que también en Colombia, pese al crecimiento económico, han sido agravadas por el impacto del conflicto interno sobre poblaciones de desplazados (más de tres millones entre 1985 y 2003) — van cada vez más abiertamente acompañados por disensos programáticos (visiblemente en materia de negociaciones financieras y comerciales), por el empobrecimiento del debate económico mientras crecen los desacuerdos en torno al aprovechamiento de recursos y oportunidades, y por presiones a favor de políticas redistributivas propias del tan fallido como perdurable esquema populista.

La degradación ambiental, por diversas razones (desde la erradicación de cultivos, los efectos depredadores de la guerra y la explotación inadecuada de suelos, agua, bosques, biodiversidad, mares y pesca), es factor de enorme importancia para una región cuyo PIB depende en medida sustancial del aprovechamiento de los recursos naturales (PNUMA, 2003).

Cuenta la región con recursos de creciente valor estratégico: 25% de la diversidad del planeta con casi la mitad de la selva amazónica; fuentes de agua, amplias costas y recursos pesqueros; y enormes reservas de energía: petróleo, gas, carbón y fuentes hidroeléctricas.<sup>3</sup> Pero su gran limitación es el rezago en el desarrollo de sus recursos humanos e institucionales, la dificultad, cabe decir, para responder desde la sociedad y desde el Estado al deterioro del de desarrollo humano en salud, educación, justicia y seguridad, trabajo y prosperidad.

<sup>3</sup> Datos de la Comunidad Andina destacan que: “Las reservas de petróleo en la CAN son más de cuatro veces las de Estados Unidos y ocho veces las del Mercosur. La producción ha aumentado en casi un 80% en los últimos quince años (1985-2000), al pasar de 2.5 a 4.5 MBD. En ese mismo periodo, el consumo en la subregión andina creció un 40 %, al pasar de 1.3 a 1.8 MBD y las exportaciones netas se duplicaron, al pasar de 1.3 a 2.7 MBD. Las reservas probadas de gas natural alcanzan más de 5 mil millones de metros cúbicos, de los cuales el 77% corresponden a Venezuela. Por los resultados exitosos de la exploración realizada en la subregión podría esperarse que hubiese un potencial gasífero muy cuantioso que aún no ha sido descubierto. El carbón mineral es un recurso que se ubica principalmente en Colombia y Venezuela, con cerca de 8 mil millones de toneladas en reservas de alta calidad. La producción de carbón en la subregión en el año 2000 fue de 46 millones de toneladas y el alcance estimado es de 171 años. La Subregión tiene un gran potencial hidroeléctrico en explotación y por explotar, cuya magnitud la estima OLADE en 267 GW. Otras estimaciones, ubican 566 TWh en sitios con factibilidad económica.” (CAN, 2004b; Jorge Manco Zaconetti, 2003).

Valores del IDH para los Países Andinos 1990-1999

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Venezuela	0,861	0,848	0,824	0,824	0,820	0,859	0,859	0,861	0,860	0,792
Colombia	0,801	0,757	0,758	0,770	0,813	0,836	0,840	0,848	0,850	0,768
Ecuador	0,758	0,655	0,641	0,646	0,718	0,784	0,764	0,775	0,767	0,747
Perú	0,753	0,644	0,600	0,592	0,642	0,709	0,694	0,717	0,729	0,739
Bolivia	0,548	0,416	0,394	0,398	0,530	0,588	0,584	0,589	0,593	0,652
Chile	0,931	0,878	0,863	0,864	0,848	0,880	0,882	0,891	0,893	0,844

Fuente: CEPIS (2000). *Ecuador. Informe analítico.*

<http://www.cepis.ops-oms.org/eswww/eva2000/ecuador/informe/inf-02.htm>

Indicadores IDH e IDG

Indicadores	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Desarrollo humano (IDH) (2001) (a)	0,672	0,779	0,731	0,752	0,775
Clasificación según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (a)	114	64	97	82	69
Clasificación según el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) (a)	94	55	84	72	60
Analfabetismo hombres (2000, %)	7,9	8,2	6,9	5,3	6,9
Analfabetismo mujeres (2000, %)	29,6	8,2	10,5	14,6	7,8
Gasto público en Educación (1998-2000) (a y b)	5,5	4,1	1,6	2,9	1,2
Gasto público en Salud (2000) (a)	4,9	5,4	1,2	2,8	2,7

a) Informe sobre Desarrollo Humano 2003; b) Cordellier y Didiot (2001).

Fuente: Ana María Portugal y Carmen Torres (2004). *Democracia y mujeres en los países andinos.* ALOP- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción [http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro\\_proyectos/union\\_europa/andina/democracia\\_mujeres\\_andinos.doc](http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/union_europa/andina/democracia_mujeres_andinos.doc) Consulta: 16 de noviembre 2004.

## Fragmentación internacional

Pese a la elaboradísima institucionalidad construida a lo largo de treinta y cinco años, la Comunidad Andina dista mucho de ser un modelo práctico de integración efectiva. No se trata sólo de lo que indican los datos sobre comercio —que presentan a los países andinos volcados hacia el mercado estadounidense y, muy lejos, al europeo— sino del desenvolvimiento de las negociaciones económicas y políticas de los últimos años. La subregión se ha desplazado hacia otros polos de atracción, haciéndose finalmente vulnerable a la bilateralización de las negociaciones internacionales. Pese a su enorme potencial natural e importancia geoestratégica de espacio de tránsito, complejas situaciones domésticas y desacuerdos políticos, económicos e ideológicos subregionales han dejado al conjunto andino rezagado ante el activismo de otros países, conjuntos de países y acuerdos; esto incluye una vasta red de más de tres decenas de acuerdos bilaterales, la asociación de Bolivia, Perú y Venezuela al MERCOSUR; las negociaciones de un TLC con EEUU por parte de Colombia, Ecuador y Perú; el acercamiento de Colombia al Plan Puebla Panamá; y la participación de Perú —los otros latinoamericanos son Chile y México— en el foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés).

En el ámbito de la integración en el hemisferio, el peso de Estados Unidos y de Brasil se ha hecho sentir

con mucha fuerza sobre la región andina: postergado el ALCA, las negociaciones bilaterales impulsadas desde Washington van ganando terreno; fortalecida la resistencia regional al ALCA y políticamente debilitada la Comunidad Andina, el liderazgo brasileño desde el MERCOSUR ha también "bilateralizado" la construcción de un espacio suramericano.

Geopolíticamente, la guerra contra el terrorismo y la profundización y ampliación del apoyo de EEUU a Colombia -como también en otro sentido se ha hecho sentir el apoyo a El Salvador, otro fiel aliado de la intervención militar en Irak- evidencia una política que se mantendrá en los próximos años. Las posiciones críticas de Brasil, Venezuela, México y Chile, han tenido consecuencias diversas, con un marcado distanciamiento político hacia Venezuela, no obstante que el factor petrolero sigue siendo incentivo pragmático para una tensa relación diplomática. El punto más relevante es que también en ese mapa de afinidades hemisféricas, la región andina se presenta fragmentada, no sólo por coincidencias y divergencias con EEUU y Brasil, sino por lo que subyace a esas diferencias: distintas concepciones políticas, económicas y estratégicas sobre el papel de cada país y de la subregión en la región, el hemisferio y el mundo.

Respecto a Europa y Asia prevalece también la fragmentación, no obstante el esfuerzo de la CAN por impulsar el diálogo político y las negociaciones de libre comercio. Valga recordar la especial trascendencia que para los países andinos siguen teniendo los lineamientos expuestos en 1999 en el documento europeo *Nueva asociación entre la UE y América Latina en los albores del siglo XXI*:

- la consolidación de los sistemas democráticos;
- la integración armoniosa en la economía mundial;
- el refuerzo de los procesos regionales de integración;
- la distribución más equitativa de la riqueza, que requiere previamente una determinada estabilidad macroeconómica;
- una industrialización respetuosa de los principios del desarrollo sostenible;
- una atención continua a la inversión en capital humano.

### **Precaria gobernabilidad**

La conflictividad subnacional, la volatilidad del crecimiento y acumulación de deuda social y la fragmentación internacional andina hacen parte de un cuadro de gobernabilidad democrática precaria, ciertamente que con variantes nacionales.

La difusión del síndrome de antipolítica-tentación autoritaria-populismo constituye la más amplia caracterización de esa precariedad.

- Pérdida de credibilidad en partidos políticos tradicionales y dificultad para renovar o crear nuevas organizaciones políticas.
- Dependencia en liderazgos personales que, en muchos casos se desgastan rápidamente (Ecuador, Perú, Bolivia) y en todos personalizan el ejercicio del poder contribuyendo al debilitamiento de la ya debilitada institucionalidad.
- Riesgo del "espíritu constituyente" (Ecuador, Perú y Colombia) o de refundación institucional (Venezuela y Bolivia) sobre la base de liderazgos personalistas o de fuertes e impacientes presiones sociales en las que lo estrictamente local se combina con temas y cruzadas de naturaleza regional y hasta global.
- Brecha entre la gestión gubernamental y las necesidades sociales (caso de la agenda concertada y de la pérdida de apoyo al gobierno peruano) , en medio de marco estrecho para los acuerdos (caso de la posibilidad de solución del conflicto colombiano, o de la estabilidad del gobierno ecuatoriano) y de reducción de la capacidad de negociación social (caso del régimen de hidrocarburos boliviano y de las leyes centralizadoras en Venezuela).
- Pérdida de capital social, en cuanto el ambiente de impaciencia, exigencia, movilización y reclamo de participación social no va acompañado por la comprensión y el aprecio de los principios, reglas y prácticas que permitan (re)construir la vida democrática, las condiciones de autonomía personal, social, nacional y subregional.

### **Qué atender**

#### **Necesidad de centrar esfuerzos y recursos en problemas subregionales críticos**

La manifestación subregional de los cuatro conjuntos de asuntos aquí esbozados plantea un cuadro crítico, es decir, con alta probabilidad de agravarse al punto del desbordamiento y expansión de patrones de caos sociopolítico. Cuando menos, se perfila un futuro de pérdida de oportunidades nacionales e internacionales para el aprovechamiento de los recursos de los que la región dispone, en beneficio de la recuperación de la senda del desarrollo humano.

Igualmente, no obstante las particularidades nacionales, en cada uno de los grandes problemas se evidencia la necesidad de atender subregionalmente asuntos que no son de estricta naturaleza doméstica y que, en cambio, son parte de un cuadro en el que los rasgos inicialmente anotados de fragmentación y transnacionalización se hacen cada vez más presentes. De modo que la conflictividad subnacional, la volatilidad económica y social, la fragmentación internacional y la precaria gobernabilidad democrática no pueden ser bien atendidas sin visión subregional. Y aunque sólo desde la subregión y cada país deben y pueden venir las respuestas, la comunidad internacional puede

desempeñar un papel muy importante generando incentivos, promoviendo la cooperación y concertación en los “asuntos clave”.

Es indispensable mirar a la subregión en sus propios méritos: no ayuda atenderla a través del cristal de los problemas de seguridad de Estados Unidos, las perspectivas geopolíticas de Europa o las geoeconómicas de países asiáticos.

Es necesario, en suma, focalizar y priorizar esfuerzos en temas en los que se combina lo urgente y lo importante. Todos ellos vinculados a la necesidad de cultivar la autonomía (Held, 1997/1995, 216-229) y expuestos desde lo más cercano a las personas, hasta lo que afecta a las relaciones con otras sociedades:

**Necesidades básicas insatisfechas.** De gran urgencia e importancia es la atención a las primeras esferas de la autonomía —desde alimento y salud, hasta bienestar (servicios sociales, seguridad jurídica), educación, y la apertura de la vida cultural— por la presión que la insatisfacción, la pérdida de confianza y la impaciencia están poniendo sobre la posibilidad de convivencia democrática en toda la subregión.

**Movilización de la sociedad civil, estancamiento de los partidos.** En segundo lugar, se ubica la prioridad de atender otra esfera de autonomía que evidencia grandes contrastes: por un lado, una sociedad civil movilizadora y no siempre democráticamente organizada; por el otro, organizaciones políticas o desfasadas y generadoras de desconfianza, o tampoco organizadas democráticamente. La proliferación de movimientos y organizaciones y la pérdida de confianza en los partidos requiere urgentes esfuerzos, de la mayor trascendencia para aprovechar el nuevo activismo, y reducir los riesgos del desbordamiento, la fragmentación nacional y los liderazgos populistas.

**Desempleo y disminución de capital social y humano.** El rezago en la creación de puestos de trabajo, está directamente vinculado, por una parte, a la dificultad para la construcción consensuada de programas económicos, desde nacionales y subregionales hasta en negociaciones hemisféricas y mundiales; por la otra, se ve frenada por los obstáculos en la formación de recursos humanos en capacidad de aprovechar su potencial y forjarse una mejor vida. La organización de la producción, la distribución, el intercambio y el consumo, debe incluir la mejora subregional en el aprovechamiento de los recursos ambientales, productivos y la producción propiamente dicha. En la visión regional, proyectos como los de interconexión física (Iniciativa de Infraestructura Regional Suramericana, IIRSA), los de estrategias ambientales (como el *Plan Estratégico de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica 2004-2012*) y los de cooperación energética que se van expandiendo a través de interconexión de redes de electricidad, gas y petróleo. Hacia el mundo, el fortalecimiento de la capacidad de negociación subregional es, como muchas veces se ha recomendado, de enorme importancia para países de economías poco diversificadas en términos absolutos (Venezuela,

Ecuador y Bolivia) y relativos al conjunto regional (Perú y Colombia).

**Difusión de la violencia y sus medios.** En otro conjunto o esfera de la autonomía se encuentra el tema del monopolio estatal de la violencia y su administración, que vuelve a ser importante en un contexto en el que proliferan manifestaciones sociales de violencia (desde la guerrilla en Colombia hasta los piqueteros en Bolivia) y en el que aparecen nuevos perfiles de democracias con elementos autoritarios (como el modelo de Fujimori en Perú o el de Chávez en Venezuela), y aumentan los riesgos de la preeminencia militar sobre lo civil.

**Resquebrajamiento del estado de derecho y de la soberanía.** Finalmente, la esfera del estado de derecho es fuente fundamental de pérdida de autonomía, por acumulación de los cuatro aspectos recién enunciados y porque es precisamente desde allí desde donde se ha venido deformando en los países andinos el concepto y la práctica de la soberanía, perdiendo ésta su sentido contemporáneo de responsabilidad de los gobiernos, ante sus nacionales y ante la comunidad internacional, respecto a un amplio espectro de derechos humanos, que abarcan los aspectos políticos, sociales y económicos, culturales y ambientales. La Carta Democrática Interamericana —cuya elaboración resultó de una evolución de compromisos en el hemisferio, acelerados después de las crisis peruanas (en 1992 y en 2000) — expone muy bien lo que cabe definir como responsabilidad democrática internacional, puesta a prueba no sólo en Perú, sino en Ecuador, en Bolivia y en Venezuela, siendo éste último el primer caso de activación del compromiso americano.

Son estas, en suma, las cinco grandes prioridades a atender, comenzando por la gente, terminando por los estados y sus compromisos y responsabilidades internacionales. En cada una de ellas, la comunidad internacional encontrará diversas opciones para apoyar esfuerzos en que, sin duda, deben ser principal y decisivamente nacionales.

## Bibliografía

ALOP- Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (2003), *Retos y perspectivas de la democracia en la Región Andina* (<http://www.alop.or.cr/trabajo/publicaciones/Democraciaandina.pdf>). Consulta 10 de noviembre 2004.

Portugal, Ana María y Carmen Torres (2004). *Democracia y mujeres en los países andinos*. ALOP-Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción

<[http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro\\_proyectos/union\\_europa/andina/democracia\\_mujeres\\_andinos.doc](http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/union_europa/andina/democracia_mujeres_andinos.doc)> Consulta: 16 de noviembre 2004.

Banco Interamericano de Desarrollo (2004). *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina*  
<<http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publ>

- [ications.View&pub\\_id=B-2004S](#)> Consulta: 09 de noviembre 2004.
- Banco Mundial (2003). *Global Development Finance 2003*  
<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTD/EC/EXTDECPROSPECTS/EXTGDF/EXTRGDF2003/0,,menuPK:544514~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:544497,00.html>> Consulta: 10 de noviembre 2004.
- CAN (2004a). *Indicadores económicos de la Comunidad Andina 1999-2003*.  
<http://www.comunidadandina.org/estadisticas/SGde076.pdf>. Consulta: 12 de noviembre 2004.
- CAN (2004b). *Sector energético*.  
<http://www.comunidadandina.org/servicios/energetico.htm#Potencial%20energético%20de%20la%20CAN>. Consulta: 14 de noviembre 2004.
- Cardozo, Elsa (2003). "América Latina en el nuevo escenario internacional: El reto de la autonomía". Madrid: AIETI-RECAL, en prensa.
- Cardozo, Elsa (1995). *En busca del Aleph. Latinoamérica en transición*. Caracas: Panapo.
- Celis Noguera, Carlos (1994). *Geopolítica regional. El área del Caribe, área andina y área amazónica*. Caracas: IAEDEN.
- CEPAL (2003). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002*.  
<<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/11472/P11472.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>> Consulta: 11 de noviembre 2004.
- CEPAL (2004). *Panorama Social de América Latina 2002-2003*  
<[http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Capitulo\\_I\\_2003\\_esp.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Capitulo_I_2003_esp.pdf)> Consulta: 11 de noviembre 2004.
- CEPAL (2002). *Panorama Social de América Latina 2000-2001* <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/7924/P7924.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>> Consulta: 12 de noviembre 2004.
- CEPIS (2000). *Ecuador. Informe analítico*.  
<<http://www.cepis.ops-oms.org/eswww/eva2000/ecuador/informe/inf-02.htm>> Consulta: 15 de noviembre 2004.
- Council on Foreign Relations (2004). *Andes 2020*.  
<<http://www.cfr.org/pdf/Andes2020.pdf>> Consulta: 11 de noviembre 2004.
- "Democracy's low-level equilibrium," *The Economist*, 12 de agosto 2004  
<[http://www.economist.com/world/la/displayStory.cfm?story\\_id=3084404](http://www.economist.com/world/la/displayStory.cfm?story_id=3084404)> Consulta 09 de noviembre 2004.
- Hausman, Ricardo. "La crisis de esperanza en América Latina". En *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 1. Enero-marzo de 2003, 67-77.
- Held, David (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Informe Resumen Latinobarómetro 2004 (2004).  
<<http://www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf>> Consulta: 12 de noviembre 2004.
- Latinobarómetro 2003 (2003).  
<<http://www.latinobarometro.org/>> Consulta: 12 de noviembre 2004.
- Manco Zaconetti, Jorge (2003). *Las políticas energéticas en la Comunidad Andina*  
<[http://www.comunidadandina.org/public/libro\\_29.htm](http://www.comunidadandina.org/public/libro_29.htm)> Consulta: 12 de noviembre 2004.
- OEA, "Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional sobre la seguridad hemisférica"  
<<http://www.summit-americas.org/Quebec-hem-security/Declaration%20of%20Bridgetown%20-%20Spanish.doc>> Consulta 09 de noviembre 2004.
- PNUD (2003). *Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*  
<<http://www.undp.org/spanish/proddal/informeProdal.html>> Consulta: 10 de noviembre 2004.
- PNUD (2004). *Informe sobre Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*  
<[http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04\\_sp\\_chapter\\_5.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04_sp_chapter_5.pdf)> Consulta: 12 de noviembre 2004.
- PNUD (2002). *Informe 2002 sobre desarrollo humano: Profundizar la Democracia en un Mundo Fragmentado* <<http://www.undp.org/hdr2002/espanol/>> Consulta: 08 de noviembre 2004.
- PNUMA (2003), *Geo andino 2003. Perspectivas del Medio ambiente*  
<<http://www.pnuma.org/dewalac/PDFs/GEO%20ANDINO.pdf>> Consulta: 10 de noviembre 2004.
- Shifter, Michael (2004). "Breakdown in the Andes". *Foreign Affairs*, septiembre-octubre, 126-138.
- Unión Europea (1999). *Nueva asociación entre la UE y América Latina en los albores del siglo XXI* <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r14004.htm> > Consulta: 18 de noviembre 2004.
- Wolfensohn, James (2004). *Seguridad en el siglo XXI* <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20271637%7EmenuPK:34472%7EpagePK:34370%7EpiPK:34424%7EtheSitePK:4607,0.html>> Consulta: 15 de noviembre 2004.