

La corrupción dentro del concepto de Estados fallidos

Julio Cirino*
Silvana Elizondo**

1. El Debilitamiento del "Estado" en América Latina

América Latina, subcontinente de estados históricamente fuertes y activos, se encuentra hoy tratando de explicarse un proceso de deterioro y creciente pérdida de prestigio y poder de las instituciones estatales. En los últimos veinte años hemos perseguido el ideal de un modelo de estado gerenciador para culminar con la presente versión de un estado acosado e incapaz.

Este debilitamiento puede ser analizado desde diversas perspectivas y dimensiones.

Una de ellas es la creciente ingobernabilidad, es decir, la incapacidad de muchos estados para manejar lo que sucede en su interior. La frustración ciudadana, devenida de las carencias en la provisión de servicios básicos, la escasa representatividad de los gobernantes, la ruptura del sistema integrador y el consecuente estado de anomia, permea las relaciones políticas, sociales y económicas. Esta lectura nos permite realizar una aproximación desde los conceptos de estados débiles y fallidos.

Por otro lado, debemos contemplar las consecuencias que el debilitamiento del estado produce al nivel de la seguridad, tanto doméstica como internacional. En el nivel doméstico, el delito común se ve potenciado por las bandas del crimen organizado y el narcotráfico, que penetran el sistema político y amenazan crecientemente la estructura estatal a través de la corrupción. En el plano hemisférico y global, los estados débiles de América Latina se insertan en el marco analítico de las amenazas a la seguridad doméstica de EE.UU. en el contexto de la proliferación de "nuevas amenazas" después de Septiembre 11: narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, migraciones.

* Licenciado en Historia, Presidente del Centro de Estudios Hemisféricos Alexis Toqueville de Buenos Aires, Argentina.

** Licenciada en Relaciones Internacionales, Secretaria Ejecutiva del Centro de Estudios Hemisféricos Alexis Toqueville.

La National Security Strategy de EE.UU. de Septiembre último, marcó líneas claras en torno a las percepciones de amenaza, pero ¿cómo se inserta América Latina en esta perspectiva? ¿Acaso desde el análisis de los estados fallidos? ¿Desde los estados débiles?

El concepto que intentaremos presentar aquí supone, a nivel de hipótesis de trabajo, que América Latina podría sólo marginalmente enmarcarse en el análisis de estados fallidos. Sí en cambio vemos crecientes evidencias de ingobernabilidad, vinculadas a estados débiles, y modalidades peculiares que hemos denominado “estados cómplices”.

Pretendemos aquí presentar una percepción latinoamericana de las amenazas hemisféricas, con el convencimiento de que sólo una agenda consensuada en los ejes críticos puede servir como punto de partida para concepciones de seguridad común relevantes.

2. Un marco de referencia renovado

A partir de los sucesos del 11/9 y de las consecuencias que ellos trajeron, era esperable que Estados Unidos explicitara formalmente su reacción frente a los mismos, su visión del reacomodamiento del mapa planetario y de los actores que en él se mueven.

Las treinta páginas que la Casa Blanca diera a conocer el pasado día 20 de septiembre bajo el título: “The National Security Strategy of the United States of America”, constituye un documento que no puede ser ignorado por cuanto está explicitando la cosmovisión de la administración Bush al tiempo que anticipa cuáles serán sus políticas y prioridades para enfrentar una realidad percibida como amenazante.

La defensa de la nación queda claramente presentada como la primera prioridad: “...*Defender nuestra nación contra sus enemigos es el primer y fundamental compromiso del gobierno federal*”. Y la nueva naturaleza de los enemigos como gran preocupación: “*Los enemigos en el pasado necesitaban de grandes ejércitos y una gran capacidad industrial para poner en peligro a América. Ahora, sombrías redes de individuos pueden traer un enorme caos y sufrimientos a nuestras costas por menos de lo que cuesta comprar un solo blindado. Los terroristas están organizados para penetrar sociedades abiertas y para volver el poder de las modernas tecnologías en contra nuestra...*”.

Se plantean en el documento los conceptos de “guerra global”¹, de “responsabilidad” de los estados² y se hace referencia a los “estados fallidos”: “...*América es ahora amenazada menos por estados conquistadores de lo que lo estamos por los estados fallidos.*”

Este es, pues, en apretada síntesis, el marco de referencia en el que tendremos que movernos en los meses (y años) por venir y si bien la política para América Latina

¹ “... *la guerra contra los terroristas de alcance global es una empresa global de duración incierta...*”.

² “*Y América va a hacer responsables a las naciones que estén comprometidas por el terror, incluidas aquellas que alberguen terroristas (...) Estados Unidos y los países que cooperan con nosotros no pueden permitir a los terroristas desarrollar nuevas bases...*”.

sigue siendo periférica en lo que a la administración Bush respecta, los conceptos desarrollados en la NSS reflejan una óptica y prioridades diferentes, que van a afectar el modo en que Estados Unidos se relacione con el resto del mundo en general y con nuestro hemisferio en particular, al tiempo que se consagra la seguridad del territorio de los EE.UU. como la primera prioridad, tanto interna como externa del gobierno americano.

3. Parámetros teóricos del Estado Fallido

Un punto de partida necesario para enmarcar el presente análisis, es reflexionar sobre qué es para la actual administración norteamericana un estado fallido.

Tanto en el concepto, cuanto en la práctica, el “estado fallido” no es unívoco ni homogéneo; existen grados y matices (tantos como países en precaria condición puedan identificarse), así como un proceso, una pendiente que se extiende en el tiempo.

Según el análisis de Robert Rotberg³, los estados fueron creados para proveer “bienes políticos” (*political goods*) a sus ciudadanos: seguridad, salud, educación, oportunidad económica, protección ambiental, un marco legal de orden, un sistema judicial que lo administre e infraestructura básica.

Un estado fallido es entonces aquel incapaz de llevar a cabo esas funciones, presenciándose en su interior una situación de las siguientes características:

- Se presenta un estado de conflicto; hay descontento y peligro; la violencia es prolongada y en contra del gobierno, por lo que se configura una guerra interna y total.
- El enfrentamiento se da usualmente por rivalidades étnicas, religiosas, culturales, y por la avaricia sobre el control de determinados recursos.
- Hay un severo deterioro en el estándar de vida de la gente y en la infraestructura del país.
- No hay control de las fronteras y en general hay amplias zonas del país que exceden el control del poder central, que frecuentemente controla poco más que la ciudad capital y alguna región en particular.
- En general, los estados fallidos persiguen a sus propios ciudadanos. La corrupción masiva es parte constitutiva de estos estados.

³ Rotberg, Robert: *Failed States in a World of Terror*, Foreign Affairs, New York., Jul/Aug 2002, pág. 127 y *The New Nature of Nation-State Failure*, The Washington Quarterly, Summer 2002, págs. 85-96.

- Se denota un marcado crecimiento de la violencia criminal, con bandas y mafias dominando las calles, contexto en el que el gobierno central también se convierte en criminal.
- Estos estados dejan de proveer el bienestar mínimo a sus ciudadanos, quienes recurren a actores no estatales para la provisión de seguridad, educación, justicia.
- Las instituciones son débiles, funcionando básicamente el poder ejecutivo, que domina al judicial y en caso de que exista, al legislativo
- En la economía, todos los índices caen, la economía “negra” y el contrabando florecen, la inflación escala y la moneda nacional es despreciada.
- Como consecuencia de estos procesos, la legitimidad del estado, además de la del gobierno, es cuestionada, trasladándose la legitimación al líder del clan o grupo.

Sin embargo, no todos los estados que reúnen algunas de las condiciones que acabamos de resumir se convierten en estados fallidos. Aquellos que exhiben algunas de las características de los estados fallidos pero no llegan a serlo pueden ser calificados como “estados débiles”, si bien las fronteras entre ellos son difusas y no responden a criterios matemáticos.

En los estados “débiles” (*weak states*) se cumplen algunas de las condiciones arriba enumeradas pero la maquinaria estatal aún mantiene una semblanza de funcionamiento (que varía en cada caso en particular). Las condiciones de vida de los ciudadanos distan de ser ideales pero los servicios básicos son prestados por el estado, aunque con serias deficiencias. Existen elementos propios de las actividades de la criminalidad organizada y la corrupción y violencia son elevados, pero el estado aún se esfuerza, con éxito variable, en combatirlos.

Dentro de los trabajos académicos identificados sobre estados fallidos, resulta notable la afinidad del marco analítico con la descripción de situaciones propias de sociedades tribales o plurales, especialmente africanas.

Si bien el estado fallido en tanto amenaza no es exclusivo de dichas geografías, la posibilidad de que se generen en América Latina estados fallidos cercanos a los prototípicos, como Sierra Leona o Somalia, no son aún muy visibles. Sí en cambio puede concebirse en nuestro Hemisferio la amenaza humanitaria generada por la incapacidad de algunos estados a dar respuestas a procesos climatológicos, hambrunas, etc. La crisis de Haití en 1994 es plausible de ser enmarcada en este análisis.

Remitiéndonos a la gradualidad que maneja Rotberg, que diferencia entre estados débiles, en proceso de caída (*falling states*), fallidos y colapsados, podríamos identificar herramientas metodológicas apropiadas al escenario hemisférico.

La primera de ellas es el concepto de estado débil, aplicable a varios casos regionales, y sería factible evaluar la existencia de estados en falla. Consideramos sin embargo que

se pueden identificar y construir categoría nuevas, no contempladas en este análisis, y que ilustrarán acabadamente algunas realidades peculiares del Hemisferio, especialmente cuando hablamos de "estados cómplices", un proceso íntimamente vinculado a la corrupción.

4. El Estado Latinoamericano en su dimensión histórico-política

El descubrimiento y poblamiento de la América Hispana emana de dos imperios, el español y el portugués, que colonizaron estas tierras creando poderosos centros de poder e ignorando las estructuras institucionales existentes en los núcleos más desarrollados del continente.

La tradición estatal fue trasvasada en este proceso, como trasvasadas fueron las sociedades. Minorías blancas, integradas inicialmente por criollos y nutridas a partir de la inmigración de fines del siglo XIX, fueron las protagonistas de la construcción del estado independiente, quedando las poblaciones indígenas, en caso de existir, sometidas a prolongados procesos de exclusión que llegan hasta hoy en día.

No habría existido en Ibero América una incompatibilidad filosófica entre la sociedad y el estado, ya que ambos fueron "importados" de la Europa moderna, a diferencia de la colonización en Asia o en África, donde la población blanca fue siempre ampliamente minoritaria. La numerosa población indígena propia de México, Centroamérica y la América Andina fue controlada por diversos instrumentos político-jurídicos, pero no fue integrada políticamente hasta tiempos muy recientes.

Las realidades de aislamiento y mestizaje originaron formas particulares vinculadas al caudillismo y personalismo, pero las mismas parecen haber adoptado formas proto-estatales y no instituciones reñidas con el espíritu del estado. Estas dinámicas propias de los provincialismos del siglo XIX se han visto continuadas y potenciadas con los populismo de siglo XX, que lejos de desafiar la lógica del estado, la han llevado a expresiones maximalistas.

Una tradición histórica de casi dos siglos ha consolidado, asimismo, fuertes nacionalidades. Más allá de diferencias existentes entre escenarios y momentos históricos, la construcción de la nación como legitimadora del estado ha sido un proceso exitoso en América Latina.

De la mano del nacionalismo y el populismo, América Latina ha visto crecer estados fuertes, activos en la sustitución de importaciones, en el desarrollo de la defensa territorial, en la consolidación del orden interno. Estados típicamente enmarcables en la noción de "estado de bienestar" en auge desde los '50.

Pero hacia los '70 las tendencias en el mundo comenzaban a virar. Se empezaba a visualizar que el estado de bienestar generaba altos costos en la legitimación (deman-

das crecientes, alta presión fiscal), especialmente en Europa, y nuevas ideas vinculadas al estado acotado, en tanto regulador y administrador, comenzaban a ganar espacio.

América Latina recibiría ese impulso recién en los '90, adoptado con el ritmo desmesurado que los procesos políticos suelen revestir en el Hemisferio.

Pero la desarticulación de amplios sectores del estado se daría ya en un contexto particular, propio de la globalización, caracterizado por el flujo global e incesante de enormes masas financieras en busca de nuevos mercados donde multiplicar las inversiones.

La minimización de los estados, un proceso centrado fundamentalmente en la privatización de amplios sectores (energía, servicios, fondos de jubilaciones y pensiones, banca, etc.) tendría lugar entonces en el entorno de un enorme flujo financiero girando a nivel global.

Es tal vez este hecho uno de los multiplicadores de una realidad vigente en el hemisferio desde hace mucho tiempo, pero que ahora adopta una escala y una incidencia amenazantes: la corrupción.

5. Estados débiles y corrupción en el Hemisferio

El análisis del estado en América Latina no escapa en ninguna instancia al análisis de la corrupción, ya se trate de estados débiles o cómplices.

Los estados de la región son perfectamente reconocidos por la comunidad internacional, tienen la capacidad de internalizar y externalizar su poder –a diferencia de los estados fallidos– y si bien experimentan la existencia en algunos puntos en sus territorios de “áreas sin ley” (*law less áreas*) en las que van a asentarse actores no estatales vinculados al crimen organizado y/o al terrorismo, no puede válidamente hablarse de países donde el estado dejó de funcionar.

Esto no implica negar que en muchos de ellos se asumen como cosa “normal” y cotidiana el ejercicio de actividades que no pueden sino calificarse como ilegales, ejecutadas frente a los ojos de un estado, que en el mejor de los casos permanece “impasible”.

Estas líneas de reflexión nos llevan a señalar que existen en la región países que, si bien no forman parte del “eje del mal” o califican como “canallas” (*rogue states*) albergan en sí procesos capaces de convertirlos en serias amenazas para la comunidad internacional.

Hemos denominado a estos países como estados “cómplices”. Los mismos son “débiles” en lo que respecta a las condiciones político-económicas, pero a diferencia de

éstos, el estado maneja el cumplimiento de la ley en dos niveles bien diferenciados: es activo protagonista de la preservación del orden público, porque en definitiva resguarda el status quo, pero no vacila en tornarse ciego —incluso partícipe— frente a las actividades delincuenciales de magnitud. Contrabando de armas, contrabando de personas, contrabando de bienes, precursores químicos, bienes robados, falsificación de documentos, lavado de activos y por supuesto contrabando de drogas, son algunas de las actividades de las que se beneficia el “estado cómplice”.

Surinam y Paraguay son candidatos para una observación detenida, tendiente a determinar hasta dónde pueden ejemplificar los puntos que acabamos de mencionar.

Resulta muy difícil trazar un esquema secuencial de causa efecto respecto de un proceso que no es ni lineal ni homogéneo ni ordenado, muy por el contrario, experimenta una traza irregular de avances y retrocesos, pero el componente corrupción está siempre presente, acompañado por diversos grados de violencia.

Nos parece ocioso plantear si es la corrupción la que debilita las instituciones, o si por el contrario son instituciones ya débiles las que posibilitan la instalación de la corrupción masiva.

Posiblemente estemos frente a un fenómeno pluricausal en el que diversos componentes concurren en forma simultánea y donde la raíz puede encontrarse en el desmedido y discrecional poder que el estado otorga a sus funcionarios, lo que les lleva a desarrollar una noción “patrimonial y discrecional” del poder, acorazada en una impenetrable maraña de regulaciones que pueden utilizarse en forma arbitraria para doblegar a los díscolos que pretendan hacer valer algún derecho ciudadano.

El crecimiento burocrático del estado que se dispara con los albores del siglo XX y alcanza su apogeo en los años 50 y 60 no hace sino construir los cimientos del actual “estado corrupto”, que tiene ahora objetivos e intereses propios y escapa casi por completo del control del ciudadano al que en teoría debería rendir cuenta.

Es obvio que no puede datarse el inicio de la institucionalización de la corrupción, como así tampoco puede singularizarse un hecho, pero países como Brasil, Venezuela, Perú, Argentina o Ecuador comparten esta referencia: En la medida en que el poder del estado crece, lo hace el de sus “funcionarios” y el ciudadano debe aprender rápido que en su relación con éste deberá mediar la dádiva, el soborno o la mordida si es que desea una resolución expedita y favorable de su planteo o necesidad.

La observación histórica parece indicar que a menor poder discrecional de los administradores del estado, y a menor maraña regulatoria, los índices de corrupción son más bajos, y lo opuesto también parece ser verdad.

Estas etapas casi “embrionarias” de la corrupción son sólo el prelude de una pendiente que lleva al actual estado de cosas.

Hoy dos factores fundamentales se insertan en este espíritu burocrático y predador: el incontenible poder económico de las “nuevas amenazas” (narcotráfico y crimen organizado especialmente), acompañado de una enorme propensión al uso de la violencia, capaz de torcer al más derecho; y, en vinculación a lo anterior, la gigantesca masa financiera que ha globalizado todos los niveles de acción. Prácticas de corrupción estructural que antes no eran capaces de afectar la dinámica de la economía, hoy tienen incidencia macroeconómica y socio-política, permitiendo la emergencia de nuevas élites nutridas de uso del poder político para prácticas ilegales.

Las sociedades, desamparadas por estados cada vez más débiles, no logran generar mecanismos de base suficientes ni líderes audaces, capaces de arriesgar su propia vida en una lucha que ya parece fuera de control.

El incesante aumento de la corrupción en el Hemisferio multiplica la potencialidad para que estados víctimas terminen convirtiéndose en estados cómplices.

Los “estados víctimas” son aquellos que, aún identificando el problema de la ausencia de control sobre áreas importantes de su territorio, se reconocen incapaces de revertir la situación. En algunos casos porque no cuentan con los medios físicos para hacerlo dada la superioridad del enemigo que enfrentan. En otros porque son incapaces de controlar la corrupción de sus funcionarios.

Haití, por ejemplo, que vive una situación muy severa de ingobernabilidad, con sus fuerzas armadas involucradas en un comercio de drogas que concentra el 20% de tráfico hacia EE.UU. y Europa, podría pasar de víctima a cómplice en un corto plazo.

Es tal la desproporción entre los recursos de estos estados minimizados en relación con los actores transnacionales ilegales que la corrupción se erige como nudo de toda esta problemática.

En síntesis, estabilizar el sistema internacional westfaliano, con prescindencia de procesos internos que tienen lugar en los estados, no garantiza la seguridad internacional per se.

Dentro de los que se calificaría como amenaza para la seguridad hemisférica, incluida la seguridad doméstica de EE.UU., Colombia constituye sin duda el caso más notorio. La posibilidad de que el conflicto derrame hacia fuera de las fronteras es una realidad sorda, que nadie asume como tal, pero que la evidencia en Darién (Panamá), Lago Agrio (Ecuador), Perú y la frontera con Venezuela exhiben claramente. La intensa preocupación de Brasil incluso, difícilmente sea suficiente para detener el “spill-over” en una geografía indomable como la amazónica.

La probabilidad de amenazar la seguridad regional, propia de un estado fallido, se suma a otros indicadores de orden doméstico, como la ausencia de control sobre gran parte de su territorio, la incapacidad de hacer cumplir la ley y de preservar la vida de sus habitantes en vastas zonas, los altísimos niveles de violencia criminal, en

un contexto donde claramente convergen poderosos actores del crimen organizado y la insurgencia. Al mismo tiempo la justicia se esfuma bajo la consigna “plata o plomo”.

Sin embargo, no consideramos que estos factores resulten suficientes como para calificar al país como un estado fallido.

El estado colombiano, aún amenazado en sus fundamentos por el poder disgregativo de la corrupción, no puede ser descartado como un actor que busca recuperar su espacio, fundamentalmente en la lucha contra la guerrilla. La idea de nación persiste fuertemente y la continuidad de una élite gobernante, estrictamente civil, asegura una cierta estabilidad. La vigencia del Contrato Social, si bien parece estar acotado a las áreas claramente dominadas por el estado, mantiene niveles de credibilidad.

En forma provisoria podemos considerar a Colombia como un estado víctima, en situación de franca debilidad, encontrando numerosos factores propios del estado fallido pero no todos.

Un elemento que ha sido vinculado desde la doctrina con la problemática del estado fallido y que se encuentra presente en el escenario colombiano es la cuestión de la asistencia externa.

En función de la problemática de la producción y venta de cocaína y heroína y la simbiosis del narcotráfico con grupos terroristas, Estados Unidos está volcando una muy considerable ayuda económica y militar en Colombia.

Autores especializados en estados fallidos como Hellman y Rattner, Rotberg o Woodward⁴ han encontrado en la asistencia externa la solución más inmediata a la amenaza presentada. El caso Colombia podría enmarcarse en esta línea de pensamiento, que se sintetiza en la frase de Rotberg: “Reparar estados fallidos es más fácil que reconstruirlos una vez colapsados”⁵. Si bien es imposible conjeturar sobre lo que hubiera pasado de no existir dicha ayuda, no es sencillo evaluar resultados a esta altura de las circunstancias y tampoco se puede afirmar con certeza que la cooperación casi estrictamente militar sea lo que el estado colombiano necesita en las presentes circunstancias.

En los últimos años la asistencia a Colombia se enmarcó dentro de los parámetros establecidos por el llamado “Plan Colombia” (gestado durante las presidencias de Pastrana/Bill Clinton). En este contexto, la ayuda militar sólo podía ser utilizada para

⁴ Helman, Gerald B. & Ratner, Steven R.: *Saving failed states*, Foreign Policy, Winter 93, N° 89, págs. 3-21; Rotberg, Robert: *Failed States in a World of Terror*, Foreign Affairs, New York, Jul/Aug 2002, pág. 127; Rotberg, Robert: *The New Nature of Nation-State Failure*, The Washington Quarterly, Summer 2002, págs. 85-96; Woodward, Susan: *Failed States: warlordism and “tribal” warfare*, en Naval War College Review, Spring '99, Vol. 52, Issue 2, pág. 55.

⁵ Rotberg. *The New Nature*, págs. 93-96.

el combate contra el narcotráfico, confrontando con las FARC o el ELN sólo en aquellos casos en que estos protegían plantaciones o instalaciones vinculadas con este ilícito. Esto aplicaba en forma particularmente restrictiva a los batallones de despliegue rápido entrenados y equipados por Estados Unidos.

Esta postura se revisó en los últimos meses con lo que la ayuda militar puede ahora utilizarse con una mayor amplitud en la lucha contra los grupos terroristas.

Este cambio lleva a una consideración general respecto de las características y limitaciones que debería tener la ayuda externa.

En el caso específico de Colombia analizamos una democracia enfrentada a grupos terroristas que buscan concretar sus proyectos políticos por la vía armada y con prescindencia de la constitución, conformando una amenaza militar que debe ser tratada como tal.

Sin embargo, la lucha contra la corrupción es el paso más importante para devolver credibilidad al estado frente a la población y canalizar ayuda a la creación de mecanismos para este fin resulta fundamental. La eficiencia y limpieza del sistema judicial es condición indispensable para recuperar a un estado en situación de debilidad.

Por otro lado, la ayuda debería apuntar a generar mediante el sistema educativo lo que denominamos "ciudadanización" del individuo. Ciudadanizar es formar una persona consciente de sus derechos y deberes en tanto que ciudadano, y que además conoce los mecanismos para ejercer estos derechos. Para que este proceso tenga alguna chance de éxito debe comenzarse en la escuela y extenderse en el tiempo.

Siendo Colombia el caso más renombrado en el análisis hemisférico, pueden identificarse numerosas líneas de trabajo a través de las cuales perfeccionar el marco teórico propuesto. Hemos ya mencionado a Haití; Argentina ha sido calificada como "estado en debilidad perpetua". Surinam y Paraguay constituyen casos dignos de analizar bajo la perspectiva de estados cómplices. Brasil presenta un escenario enormemente complejo y atractivo de abordar desde la perspectiva estado vs. crimen organizado. Ecuador, Perú y Bolivia presentan rasgos fuertemente relevantes para el presente enfoque. Finalmente en Centroamérica pueden identificarse escenarios de gran afinidad con las problemáticas propuestas.

Si bien los grados y matices de debilidad de los estados en América Latina y de presencia del crimen organizado pueden brindar sistematizaciones interesantes, nos interesa señalar aquí meramente la crucial importancia de estos temas para la agenda hemisférica.

6. Estados débiles y percepciones de amenaza

La debilidad de los estados es percibida desde el Cono Sur como un severo riesgo a la hora de enfrentar tanto las demandas domésticas básicas como las nuevas amenazas. Se considera que estas últimas están en condiciones de minar, a través de la

corrupción y del crecimiento relativo, los fundamentos de gobernabilidad en la región en caso de no recibir respuestas rápidas.

Respuestas que, podríamos afirmar livianamente, no pueden ser ajenas a la temática social y requerirían el apoyo de los países ricos.

Sin embargo, las soluciones no parecen tan simples, externas y ejecutivas. Tienen que ver con relaciones sistémicas del escenario global, pero también se vinculan a la crisis cultural que están padeciendo las sociedades de nuestro continente.

Entendemos entonces que el fortalecimiento de las estructuras estatales actuales debe ir acompañada de un esfuerzo regenerativo. La agenda de seguridad del Hemisferio no podrá limitarse a aspirar a estados más fuertes para enfrentar amenazas más fuertes. De nada servirá que estados cuestionados por sus sociedades sean más poderosos si sus metas no se condicen con el bien común sino con el lucro. Se requerirá, en cambio, de estados mejores en un sentido no sólo cuantitativo sino cualitativo.

Mientras tanto, la agenda de EE.UU. hacia la región es más concreta y se concentra esencialmente en los procesos globales que amenazan la seguridad de sus ciudadanos, especialmente el terrorismo y el narcotráfico.

Siendo el terrorismo de Al-Qaeda y el narcotráfico el núcleo de su agenda, la debilidad de los estados en América Latina debe ser una preocupación fundamental.

La pregunta que queda abierta es entonces cómo compatibilizar las necesidades de América Latina de regenerar sus estados, modificando gran parte de las prácticas políticas, un tema que en general tiende a nacer de la iniciativa de la sociedad civil, con una "agenda de estado" norteamericana, concreta y urgente, que no puede esperar a que la sociedad civil logre resultados en términos de mejores liderazgos e instituciones para fortalecer las herramientas del estado.

En principio, podemos observar que los tiempos son distintos pero las agendas concurrentes. Sólo mejores estados estarán en condiciones de implementar prioridades de seguridad en forma satisfactoria.

Un segundo punto firme sobre el cual avanzar es el de la seguridad hemisférica. Ninguna de las amenazas que preocupan a EE.UU., y que concurrentemente amenazan a los estados, puede ser atacada a nivel estado. Este es un tema muy conocido pero sin embargo no se ha llegado nunca a agendas consensuadas.

Otro tema que puede ser considerado indiscutible es el rol de la sociedad civil. Para que los estados mejoren cualitativamente requerirán una sociedad alerta, activa, educada, interconectada, no sólo a nivel sub-regional sino también hemisférico. La problemática de las instituciones y la de la seguridad no pueden ser tratadas independientemente.

No hay sociedad que pueda ser democrática y organizada cuando un enorme porcentaje de su población (entre un 50 y un 70% para América Latina), queda excluida del sistema productivo. La exclusión es el combustible de las nuevas amenazas, aunque no su motor.

En la búsqueda de crear agendas compatibles se deberá considerar también el factor político; qué fuerza, o qué tipo de fuerza será la que finalmente se encargue, en cada país, de enfrentar estas amenazas.

7. En procura de futuros consensos

Estos son apenas unos pocos puntos e interrogantes que plantea la problemática de los estados crecientemente débiles en América Latina.

Algunos de ellos pueden resultar un referente para acciones del presente, otros marcan meramente líneas de trabajo.

En el corto plazo las perspectivas divergentes parecen llegar a un punto crítico en el que se abren dos opciones. Estados Unidos procura instalar unilateralmente su percepción de amenaza: Al-Qaeda y el narcotráfico, como aquella que debe servir de norte en la formulación de las políticas de seguridad regionales, o bien se intenta una reflexión multilateral que procure la confluencia de percepciones y prioridades diversas.

Sin duda es necesario consensuar políticas que simultáneamente atiendan a las dos puntas de la corrupción, políticas que promuevan la conciencia ciudadana y el ejercicio de sus derechos y disminuyan el poder del clientelismo político. La lucha contra la miseria y la pobreza extrema son componentes ineludibles de un esquema de seguridad, pero también lo son las políticas activas de modernización y capacitación de las fuerzas armadas y de seguridad, privilegiando para esta lucha el “cerebro por sobre el músculo”, al tiempo que se avanza sobre una legislación penal que sea común a los países del área.

Pueden explorarse este y otros caminos, o puede continuarse con los diálogos formales en una Babel donde ninguno parece serio en escuchar los planteos y necesidades de sus vecinos...