

3 | 2010

DIÁLOGO POLÍTICO

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXVII - N° 3 - Septiembre, 2010



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor

Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil

Director

Bernd Löhmann

Consejo de Redacción

Gisela Elsner
Frank Priess
Peter Fischer-Bollin
Christian Steiner
Olaf Jacob
Berthold Weig
Peter-Alberto Behrens

Jefe de Redacción

Esteban Mizrahi

Coordinadora de Redacción

Guadalupe Barrera

Corrección

Jimena Timor

Traducción

Renate Hoffmann

Diseño

Adriana Martínez

Diagramación

Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54-11) 4326-2552
info.buenosaires@kas.de
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca
la Ley 11.723

ISSN 1667-314

Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Bicentenarios

Índice

EDITORIAL

HANS-GERT PÖTTERING 9

DOSSIER

Bicentenarios

Por una cooperación responsable
entre Europa y América Latina
HERMANN GRÖHE 13

En busca de los acuerdos perdidos
JUAN J. LLACH 35

Bolivia: ¿celebración, condena o reflexión histórica?
VÍCTOR HUGO CÁRDENAS 65

América Latina: de la vieja a la nueva era global
MARCO PALACIOS 89

Relaciones entre Europa y América Latina
GUILLERMO LEÓN ESCOBAR HERRÁN 109

La democracia cristiana, América Latina y el Bicentenario
GUTENBERG MARTÍNEZ OCAMICA 125

Hacia el diálogo político
RICARDO LUIS LORENZETTI 159

DOCUMENTOS

Decreto sobre supresión de honores al Presidente de la Junta
y otros funcionarios públicos. 6 de diciembre de 1810 169

ENSAYOS

La Fundación Konrad Adenauer en América Latina:
historia de una larga cooperación
JOSEF THESING 173

¿Es posible una visión realista pero positiva
de la integración latinoamericana y del Mercosur?
FÉLIX PEÑA 193

EDITORIAL

El año 2010 reviste especial significación para muchos Estados latinoamericanos. Los imponentes festejos del Bicentenario en las diversas ciudades evocan la memoria de los primeros gritos de libertad 200 años atrás. ¿Qué razones existen para que nuestros pueblos no puedan ejercer el comercio por sí mismos? ¿Cuáles son los motivos que nos impiden gobernarnos nosotros mismos? Los reclamos de los grandes líderes de los movimientos de independencia anticolonial como Simón Bolívar, José de San Martín, Bernardo O'Higgins, José Gervasio Artigas, Antonio José de Sucre y Manuel Belgrano marcaron el inicio de la gesta libertadora, a la que luego seguiría el complejo proceso de nacimiento de nuevos Estados y naciones. Pese a todas las dificultades y a alguna pesada herencia histórica como la marginalización de la población indígena, el futuro del continente se proyectó sobre los fundamentos de la libertad y la democracia. No era habitual en aquellos tiempos una constitución de Estados tan rápida y sobre bases republicanas tan amplias. La esclavitud, por ejemplo, se abolió antes que en otras partes del mundo.

El año 1810 marca, en consecuencia, una fecha histórica de relevancia internacional. Los habitantes del continente sudamericano, un espacio geográficamente enorme y de extraordinaria diversidad cultural, encaraban su propio futuro. Conscientes de la nueva libertad conquistada, nunca renegaron, sin embargo, de la herencia cultural europea: “No somos ni indios ni europeos, sino una especie intermedia”, decía Bolívar. La vinculación y el intercambio con Europa perduraron a lo largo de los siglos y existe en el presente una relación de recíproca confianza entre ambas regiones del mundo.

Como es natural, los doscientos años transcurridos desde aquella proclama de libertad no estuvieron exentos de desaciertos y profundas crisis, como tampoco transcurrió rectilínea la historia europea, y mucho menos la alemana después de 1810, algo que ocasionalmente olvidan los observadores de este lado del Atlántico. En cualquier caso, lo fundamental es que tanto las experiencias históricas positivas como negativas permitan extraer conclusiones esclarecedoras. El difícil triunfo de la democracia, por cierto por ahora precario en todo el mundo, es una prenda de identificación histórica entre los pueblos de América Latina y de Europa que en el tercer siglo de la independencia latinoamericana permitirá estrechar aún más los lazos que nos vinculan.

Con muy pocas excepciones, en el año 2010 los Estados de América del Sur, Central y el Caribe están gobernados por regímenes democráticos. Difícilmente, en nuestros días, los golpes militares tengan alguna perspectiva de éxito. En igual medida perdieron fuerza las ideas revolucionarias de izquierda, tan poderosas en otros tiempos. En una serie de Estados, como Chile o Uruguay, encontramos instituciones democráticas consolidadas. Oficialismo y oposición se alternan con absoluta normalidad en el ejercicio del poder. En muchas regiones se manifiesta una creciente y activa participación cívica.

Muchos europeos están demasiado acostumbrados a ver en América Latina un continente dominado por profundas crisis. Es cierto que persisten dificultades económicas, un endeudamiento externo aún gravoso y, lamentablemente, también el escándalo que suponen la pobreza y las crasas diferencias sociales. Pero todos estos fenómenos caracterizan sólo en parte el desarrollo que vive el continente. Los países latinoamericanos, en particular Brasil, figuran hoy entre los grandes motores del crecimiento global. En organizaciones como el G8+5 y el G20 son actores de responsabilidad internacional en temas como el cambio climático o el funcionamiento del comercio internacional.

Conscientes de su nueva importancia, nuestros socios latinoamericanos hacen valer su peso a nivel global. Desde Europa y Alemania no podemos hacer menos que apoyarlos. Somos conscientes de que los problemas que aquejan nuestro mundo globalizado, como la crisis financiera internacional, un abastecimiento energético seguro, la preservación de las bases naturales de la vida y el crimen organizado internacional, con especial énfasis en el narcotráfico, únicamente podrán solucionarse aunando esfuerzos. Sin

embargo, de este lado del Atlántico no todos han tomado debida nota de la incidencia que tendrá la creciente importancia internacional de nuestros socios latinoamericanos. Por eso, la nueva estrategia latinoamericana del gobierno alemán esboza un rol más activo de Alemania en las relaciones con la región. “Ya no se trata sólo de mantener las tradicionales relaciones entre Alemania y América Latina sino de profundizarlas, reconocer en conjunto nuevas oportunidades y enfrentar unidos los desafíos globales”, dice el documento elaborado a comienzos de agosto de 2010.

La Fundación Konrad Adenauer apoyó siempre la intensificación de las relaciones germano-latinoamericanas. Su trabajo internacional comenzó en América Latina aproximadamente medio siglo atrás. Actualmente, sus esfuerzos se centran en alentar los procesos de democratización junto con sus contrapartes locales. Sus colaboradoras y colaboradores llevan adelante esta tarea a sabiendas de que la instauración de la democracia liberal en Alemania fue un proceso ciertamente arduo que apenas concluyó 20 años atrás con la reunificación de nuestro país. Por otra parte, no habría sido posible sin el apoyo europeo e internacional.

La consolidación de la democracia liberal, el afianzamiento del Estado de derecho y de una justicia independiente, la creación y el desarrollo de una administración pública moderna así como la búsqueda de modelos de justicia social siguen dominando la agenda de la Fundación Konrad Adenauer en América Latina. Pero ya no interpretamos nuestra tarea principalmente como una contribución a la política de desarrollo, sino más como una forma fundamental y necesaria de profundizar la cooperación germano-latinoamericana en condiciones de absoluta paridad, como bien lo reclama el gobierno alemán. La confiabilidad, la fuerza y la dinámica de la cooperación dependen esencialmente de la estabilidad y el desarrollo de condiciones democráticas y de Estado de derecho. Si queremos imprimir más vitalidad a las relaciones recíprocas, debemos realizar nuestro aporte para que puedan ir subsanándose las falencias que aún existen en las democracias latinoamericanas y éstas perduren ante nuevos desafíos como las tentaciones de tipo populista.

La Fundación Konrad Adenauer desea incorporar las experiencias alemanas y europeas a este proceso. Sabemos que no podemos ofrecer soluciones ideales. La crisis griega nos ha recordado que la estabilidad económica y política en Europa también está expuesta a múltiples peligros. No tenemos nada en contra de aprender de otros continentes. Todo lo contrario: la

futura tarea de la Fundación en otras partes del mundo estará cada vez más orientada a la de ser un observador atento, preparado para incorporar nuevas visiones y experiencias instructivas y trasladarlas al espacio político en Alemania. A menudo, los proyectos esenciales no plantean diferencias tan grandes. En Alemania, como también en el mundo, la democracia liberal debe aportar la prueba de que ofrece mejores condiciones que cualquier otra forma de Estado para superar problemas tan acuciantes como pobreza, falta de oportunidades y carencias educativas.

En vista de los grandes desafíos y peligros, el destino de la democracia liberal depende, sin duda, de la capacidad de diálogo y comunión de los Estados y las sociedades democráticas. En este contexto, poco parece ser más importante que conciliar objetivos y expectativas, y qué momento puede ser más oportuno que un año tan especial.

En el año del Bicentenario, la Fundación Konrad Adenauer dedica una edición de su revista *Diálogo Político* a señalar las perspectivas del continente sudamericano. Concretamente, hemos pedido a intelectuales y políticos latinoamericanos y europeos que describan para nosotros la América Latina histórica y futura, reseñando sus oportunidades pero también sus falencias, y esbocen, a 200 años de la independencia conquistada en nombre de los valores fundamentales de libertad, una visión para el continente en el mundo del siglo XXI. De solicitármeme a mí una apreciación personal, diría que bien puede ser un siglo de paz, libertad y prosperidad. Quiero expresar a los autores mi más sincero agradecimiento y a los lectores de esta edición, mis deseos de que disfruten de una lectura interesante y enriquecedora.

HANS-GERT PÖTTERING
Presidente de la
Fundación Konrad Adenauer

DOSSIER

Por una cooperación responsable entre Europa y América Latina

Hermann Gröhe

I. Introducción

En nombre de la Unión Demócrata Cristiana y de Alemania, así como en el mío propio, deseo acercar nuestras más sinceras congratulaciones a los Estados latinoamericanos en el año del bicentenario de su liberación del dominio colonial español y la proclama de su independencia. A lo largo de estos doscientos años, también fueron forjándose las relaciones germano-latinoamericanas que hoy, en los albores de la segunda década del siglo XXI, merecen ser calificadas como estrechas, confiables y cada vez más intensas.

En ocasión del viaje que el libertador Simón Bolívar realizara entre 1804 y 1807 por Europa también mantuvo en París un encuentro con el naturalista y explorador de América, Alexander von Humboldt. En esa oportunidad, Humboldt le señaló que, a su juicio, Venezuela estaba lista para obtener su independencia, pero que no divisaba una personalidad que pudiera materializar esa independencia. Creo que se trata de un hermoso ejemplo ilustrativo de cómo dos siglos atrás, un precursor alemán de una ciencia globalizadora contribuyó a inspirar a un eximio protagonista político de un continente remoto por entonces a emprender una gesta histórica.

HERMANN GRÖHE

Abogado. Estudios universitarios en Derecho (Universidad de Colonia, Alemania). Desde 2009, Secretario General de la CDU. Desde 1994, diputado nacional en el Bundestag. Ministro de Estado de la canciller Merkel para Asuntos Federales, Desregulación y Relaciones Parlamentarias (2008-2009).

En el siglo XXI, la interrelación entre habitantes de diferentes continentes ha dejado de ser excepcional para convertirse en un fenómeno masivo. A diario, numerosos vuelos internacionales unen nuestros continentes. Estrellas internacionales del fútbol como Messi y Schweinsteiger son figuras conocidas por igual en ambos continentes, políticos latinoamericanos y europeos de primer nivel mantienen encuentros bilaterales y participan varias veces al año en las sesiones del G20 o en las reuniones Cumbre de la UE y América Latina para enfrentar juntos los desafíos de la globalización. Superada ya la instancia de la crisis económica y financiera, América Latina y Europa siguen estrechando vínculos económicos a través del comercio y las inversiones directas.

Sin embargo, las regiones del mundo que hoy acaparan la atención de la política exterior europea son aquellas desde donde dimanan los mayores peligros, como el cinturón de crisis que se extiende desde África del Norte hasta Medio Oriente o desde donde se ve desafiado el viejo orden político y económico, como son India y China. No debemos permitir que estas circunstancias terminen por marginar la cooperación transatlántica entre Europa y América Latina, si bien es cierto que hoy no es el principal objeto del debate sobre política exterior.

II. La importancia de América Latina para Alemania y Europa

América Latina siempre se consideró parte integral del mundo occidental y de la comunidad de pueblos democráticos. Esa sola razón es suficiente para que América Latina siga siendo para Alemania y Europa un interlocutor importante a la hora de diseñar el proceso de globalización y crear un orden mundial basado sobre reglas. Nuestra vocación es preservar y seguir profundizando la cooperación con América Latina, imprimiéndole una nueva calidad al diálogo político en todos los órdenes. Esta vocación cobra vigencia aún mayor considerando que América Latina se encuentra transitando por un profundo proceso de cambio que abarca desde la idea esencial de la democracia hasta el rol de la región en la política internacional. La situación internacional de América Latina ha experimentado un cambio fundamental. Diversos Estados latinoamericanos, como Brasil y México, adquieren creciente peso propio en la política mundial; así, por

ejemplo, a través de su presencia en las sesiones *outreach* de la Cumbre del G8, un proceso iniciado en 2007 bajo la presidencia germana por la canciller Angela Merkel en Heiligendamm, o en el marco de la Cumbre del G20.

El modelo de la Economía Social de Mercado implementado en Alemania por la CDU y consagrado más recientemente en el Tratado de Lisboa como modelo económico de los países que integran la Unión Europea puede ser de gran utilidad para impulsar un desarrollo sostenido de las democracias latinoamericanas. Conjuga la eficiencia económica con la justicia social.

Resulta alentador el desarrollo observado en los últimos años en varios países de la región. En algunos otros, en cambio, amenazan con diluirse los progresos alcanzados a partir de los procesos de transformación implementados en las últimas décadas. Alemania y la Unión Europea pueden y deben apoyar a América Latina en sus esfuerzos por avanzar en el proceso de transformación. A tal efecto impulsamos una mayor presencia y un perfil más claro de la política alemana y europea exterior, económica, de cooperación y cultural hacia América Latina. Es importante que Alemania y Europa comprendan la región que abarca 36 países como socio político en el proceso de globalización. La actual estructura multilateral del orden internacional plantea una creciente necesidad de exteriorizar nuestros intereses de manera conjunta.

Esperamos que en su sesión especial, a celebrarse en septiembre de 2010 con presencia de los ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Europeo tome la decisión de profundizar la cooperación estratégica entre la Unión Europea y América Latina, impulsando iniciativas políticas concretas y sustanciales. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que comenzará su trabajo el primero de enero de 2011, abre nuevas posibilidades institucionales en ese sentido.

A. Diversidad latinoamericana e intereses alemanes y europeos

Más recientemente, América Latina experimentó un profundo cambio político, económico y social. En los años de 1980 y 1990, la gran mayoría de los regímenes autoritarios prevaecientes en la década de 1970 fueron sustituidos por sistemas de gobierno democráticos y hoy, con la sola ex-

cepción de Cuba, todos los gobiernos y parlamentos están legitimados por elecciones democráticas. A la “década perdida” de los años de 1980, dominada por la crisis de endeudamiento que afectó principalmente a México y Brasil, siguió una “década de esperanza”, como se dio en llamar a los años noventa. Sin embargo, esta esperanza no se plasmó universalmente en beneficios para los habitantes de la región, por lo que hoy América Latina muestra una imagen ambivalente y heterogénea.

Histórica y culturalmente, América Latina pertenece al mundo occidental. Su historia está indisolublemente ligada a la de Europa. Ambos continentes están vinculados por raíces lingüísticas, religiosas y filosóficas comunes como expresión viva de una comunidad de valores. Las relaciones recíprocas se nutren de un espíritu de cordialidad y confianza, por lo cual ofrecen las mejores condiciones para una cooperación constructiva y duradera. América Latina también forma parte del mundo occidental en el orden político: luego de los éxitos obtenidos en el histórico proceso de democratización de las dos últimas décadas, todos los Estados de América Latina, con la sola excepción de Cuba, integran el concierto de naciones democráticas. América Latina es una de las regiones en desarrollo más democratizadas del mundo. Esa es también la prenda de unión para enfrentar juntos los desafíos globales.

Este marco de referencia es coincidente con el interés de Alemania y de la Unión Europea por profundizar las tradicionales relaciones con esta región. Tenemos un interés fundamental en un desarrollo sostenible de América Latina que privilegie una creciente estabilidad política, económica, social y ecológica como garantía de democratización.

En algunos países latinoamericanos existen espacios en los que el Estado está ausente, un Estado de derecho deficitario y estructuras estatales que refuerzan las barreras contra el desarrollo en lugar de superarlas. Una corrupción ampliamente difundida, fallas en la justicia, falta de participación de la población indígena así como extremas desigualdades sociales son desafíos especialmente grandes para la consolidación de la democracia y el desarrollo pacífico en América Latina. La región alberga unos 550 millones de habitantes, de los cuales más de 200 millones (40%) viven por debajo de la línea de pobreza y, de ellos, unos 80 millones (15%) son indigentes, un dato que se constituye en una creciente carga para el consenso democrático básico. En parte, la creciente desigualdad en los niveles de ingreso y de riqueza en las sociedades latinoamericanas que se observa en los últimos

años se debe a que el crecimiento demográfico fue superior al crecimiento económico. Otro problema generalizado es la falta de voluntad de las elites económicas de asumir su responsabilidad social.

En cierta medida, estas deficiencias obedecen a la falta de raigambre de los partidos políticos, lo que dificulta no sólo la implementación de reformas profundas, sino que también favorece gobiernos populistas con rasgos autoritarios. Vastos sectores de la población se sienten desencantados de la política. Muchos partidos han quedado desacreditados ante el electorado por haber incurrido en actos de corrupción y clientelismo. La frustración o la decepción por el escaso sentido de responsabilidad social que demuestra gran parte de las dirigencias nacionales también se ha plasmado en un cambio radical en la conducta electoral. Una encuesta de la consultora Latinobarómetro indica que si bien la mayoría de los latinoamericanos considera que la democracia es el mejor sistema político entre todas las formas de gobierno existentes, las cifras que apuntalan este consenso están retrocediendo desde finales del siglo pasado.

En la actualidad se aprecia un ocaso casi total de los tradicionales partidos socialdemócratas y democratacristianos. La izquierda política, a su vez, es extremadamente multifacética; confluyen en ella tanto fuerzas con experiencia de gobierno como otras nacidas de los llamados “partidos movimentistas”. Simplificando, se podría hablar de dos corrientes: una izquierda socialdemócrata pragmática y otra izquierda populista con retórica revolucionaria.

Un exponente paradigmático de la izquierda populista es el presidente Hugo Chávez, que no sólo intenta establecer en Venezuela un régimen populista de estilo semi-autoritario, mantiene estrechas relaciones con Cuba y se considera el heredero intelectual de Fidel Castro, sino que también utiliza el producto de las exportaciones petroleras para propagar su “revolución bolivariana”, que actualmente también define como “socialismo del siglo XXI”, más allá de las fronteras de Venezuela. Acompañado por una retórica decididamente antiamericana, busca no sólo profundizar las relaciones con China sino también con el Irán de Mahmud Ahmadineyad. No obstante, en diciembre de 2007 Chávez sufrió una sensible derrota electoral en un referéndum convocado con el fin de fortalecer su posición. La crisis financiera y económica internacional, así como el declive del precio del petróleo desde los niveles máximos alcanzados, significaron una nueva desilusión para la población.

El ocaso de los partidos tradicionales también hizo que los modelos europeos de democracia y desarrollo perdieran atractivo. Sobre todo en el espacio andino, los partidos han sido sustituidos por movimientos cuya cohesión se basa en la personalidad de sus líderes, la identidad étnica o estructuras de tipo neopopulista.

Las fuerzas políticas tradicionales de América Latina no han logrado aprovechar el considerable crecimiento económico de la década de 1990 para mejorar la situación social de amplias capas de la población, como lo establece el modelo de la Economía Social de Mercado. Por el contrario, la coincidencia cronológica de procesos de democratización con ajustes económicos estructurales, así como de mayor participación política y reducción de las prestaciones sociales del Estado, ha superado la capacidad de asimilación de importantes sectores de la población. En muchos casos se responsabiliza a la democracia de tipo liberal por la polarización social que se vive.

B. Creciente integración de América Latina en la economía global

En el orden político, los actuales gobiernos de América Latina transitan por caminos muy diferentes. Por un lado están los gobiernos conservadores (entre los que cabe mencionar a Chile, Colombia, México), que con gran éxito han implementado un “modelo de mercado abierto” con elevada integración en el mercado mundial. Por el otro, los gobiernos populistas en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua se muestran empeñados en revitalizar conceptos económicos concentrados en el Estado. El gobierno venezolano incluso apunta a establecer un rol empresarial del Estado a escala regional. Brasil, la mayor economía de América Latina, adoptó bajo la presidencia de Lula da Silva una postura intermedia entre estas dos alternativas. Ante un cuadro de modelos económicos tan diversos, Alemania y Europa deberán llevar adelante un diálogo político diferenciado con América Latina y participar activamente en el debate abierto.

Con cerca de 550 millones de habitantes en un territorio que se extiende desde el Río Grande hasta Tierra del Fuego, una participación del 5% en el producto bruto interno global y una participación del 5,6% en las exportaciones mundiales, América Latina es hoy la cuarta región económica más importante del mundo. Favorecida por el dinámico desarrollo

de la economía globalizada y con tasas de crecimiento del orden del 5%, la región está mejor ubicada que nunca en el contexto internacional. El comercio exterior de América Latina creció en la última década y media más rápidamente que el comercio mundial en su conjunto. La razón principal es el cambio de paradigmas que se operó en la década de 1980. La política de sustitución de importaciones orientada hacia el mercado interno, practicada durante varias décadas, dio paso a una política de integración en el mercado mundial basada en un modelo exportador.

Una segunda razón es la elevada demanda de materias primas, proveniente sobre todo de las economías asiáticas en rápido crecimiento. América Latina está en condiciones de proveer todos los recursos que Asia necesita urgentemente para su crecimiento, y puede hacerlo incluso en el más largo plazo. Sobre todo la República Popular de China se ha convertido en un importante socio comercial. La economía china es en gran medida complementaria de la economía de los países latinoamericanos productores de materias primas. Por otro lado, también es cierto que México y muchos Estados centroamericanos compiten fuertemente con China, sobre todo por el importante mercado norteamericano. En la última década, las relaciones comerciales entre América Latina y China se han vuelto cada vez más estrechas. Las importaciones chinas de productos latinoamericanos se han duplicado en ese lapso. Correlativamente, las inversiones directas chinas en América Latina han crecido claramente, al igual que las inversiones de empresas extranjeras en general. Considerando que la ronda multilateral de Doha de la OMC sobre comercio multilateral sigue estancada, sería muy útil que Alemania y la Unión Europea intensificaran, a su vez, sus esfuerzos tendientes a eliminar las barreras comerciales y promovieran las inversiones directas recíprocas con adecuada consideración de su interés en proteger la producción agropecuaria. Las economías alemana y europea deberán aprovechar las oportunidades que genera la nueva dinámica económica en beneficio de todas las partes.

Gracias a reformas internas, acompañadas por la política de cooperación económica alemana y europea con diversos proyectos, la mayoría de los países ha creado las condiciones que permiten imprimir continuidad al crecimiento económico alcanzado. Gran parte de los países privilegia una política fiscal sólida y la estabilidad macroeconómica con el fin de alcanzar el crecimiento sostenido acordado en la cumbre del G20 en Toronto en junio de 2010. El principal desafío para las economías latinoamericanas,

dependientes de materias primas, consiste en destinar el producto de sus exportaciones primarias a un programa de inversión en educación y capacitación sistemático, desarrollo de tecnologías, mejora de la infraestructura y promoción de sectores exportadores no tradicionales.

Las riquezas naturales, energéticas y agropecuarias de América Latina definen cada vez más su posicionamiento en la economía mundial. América Latina es la región mundial mejor posicionada para producir biocombustibles, cuya importancia estratégica seguirá incrementando el peso económico y político de América Latina. No obstante la crisis económica y financiera internacional, la situación macroeconómica de la región se ha mantenido estable. Una política de crecimiento inteligente alienta en muchos países de América Latina el surgimiento de una nueva clase media cuya base económica se sustenta en el mercado y no en el Estado. Paralelamente a un aumento de las inversiones extranjeras latinoamericanas, crece también el número de grandes empresas latinoamericanas, las así llamadas “multitintas”. Por el momento, las medidas dirigistas de unos pocos gobiernos (Venezuela, Bolivia, Ecuador) no afectan el crecimiento de la región, dado que estos países apenas contribuyen un 8% al PBI de América Latina.

No obstante, hasta ahora existen sólo unas pocas grandes empresas competitivas internacionalmente. Uno de los grandes desafíos de los gobiernos latinoamericanos sigue siendo reconvertir la pequeña y mediana industria, orientada fundamentalmente al mercado interno, para que sea competitiva internacionalmente. Esta competitividad es fundamental para el éxito de la economía latinoamericana en el más largo plazo.

Las relaciones económicas de Alemania y la Unión Europea con América Latina son tradicionalmente asimétricas: para América Latina, la Unión Europea es el principal inversor extranjero, el principal dador y socio en la cooperación económica, además del segundo socio comercial más importante. Para la Unión Europea, como principal potencia comercial del mundo, el intercambio de bienes con América Latina asciende a menos del 5% de su comercio exterior total. Dentro de la Unión Europea, Alemania y España son los principales socios de América Latina.

América Latina no es sólo una región importante para la radicación de empresas alemanas, sino también la única región extraeuropea en la que empresas alemanas ocupan posiciones clave en determinados sectores industriales. En las dos principales economías latinoamericanas –México y Brasil–, las filiales locales de empresas alemanas generan el 5% del pro-

ducto bruto nacional. En el producto industrial brasileño, las empresas alemanas incluso participan con aproximadamente un 15%.

Una posición especialmente fuerte ostenta la industria alemana y europea en el Mercosur, cuyos miembros Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay producen casi el 40% de todo el PBI latinoamericano. Por lo tanto, el interés de la industria alemana y europea en la celebración de un acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur sigue siendo grande, sobre todo por la demora en concretarse la Ronda Doha. El beneficio económico de un final exitoso de las negociaciones entre la UE y el Mercosur se estima en unos 4.000 millones de euros anuales. En tanto que los miembros del Mercosur esperan un mejor acceso al mercado interno de la UE para productos agropecuarios, las empresas europeas esperan facilidades en las inversiones y la adjudicación de compras del Estado así como una mayor seguridad jurídica para sus actividades en los países socios. Pese a la demora en las negociaciones, se han intensificado las relaciones políticas. Gracias a un acuerdo celebrado en 2008, fue posible ampliar las relaciones a los sectores de ciencia y tecnología, infraestructura y energías renovables.

Luego de que fracasaran las negociaciones entre la UE y la Comunidad Andina (CAN) respecto de un amplio acuerdo de asociación, en el segundo semestre de 2008 se logró reenfocar las negociaciones. Por un lado, la UE negocia con todo los países del Pacto Andino una actualización del acuerdo sobre Diálogo Político y Cooperación del año 2003; por el otro, la UE negoció un acuerdo de libre comercio por separado con Perú y Colombia. Las negociaciones concluyeron exitosamente en marzo de 2010.

Con Centroamérica se firmó el 19 de mayo de 2010 un histórico acuerdo de asociación para las áreas de comercio, diálogo político y cooperación. El 30 de octubre de 2008 se firmó un acuerdo de cooperación económica entre la UE y el foro de los Estados caribeños ACP (CARIFORUM). El acuerdo fomenta el desarrollo del comercio dentro del espacio caribeño e introduce en particular un marco más estable y transparente para el crecimiento de las empresas y la seguridad de las inversiones. Además, prevé la liberalización simétrica del comercio de bienes con la UE.

La UE introdujo una cooperación bilateral diferenciada mediante la celebración de acuerdos de asociación con México y Chile y está previsto ampliar las posibilidades existentes. La UE celebra periódicamente reuniones cumbre con México y Brasil.

C. Aspiraciones y posibilidades de América Latina como actor internacional

La posición de América Latina en el sistema internacional ha experimentado un cambio fundamental en la primera década del presente siglo, aun cuando no todos los gobiernos cooperan estrechamente entre sí. En ese sentido, sólo se puede hablar limitadamente de América Latina como actor internacional. Algunos Estados asumen un rol más activo a nivel internacional, entre los que se destacan principalmente Brasil y México. Otros gobiernos, sobre todo aquellos que practican un populismo de izquierda y en especial Venezuela, focalizan su política de relaciones exteriores en diferenciarse de Estados Unidos y ganar influencia en la región.

Independientemente del contexto latinoamericano, Brasil ocupa un rol protagónico en la política mundial. En razón de sus iniciativas regionales e internacionales (G-20, “Grupo Lula”), su protagonismo en foros e instituciones internacionales (proceso *outreach* del G-8, Ronda Doha de la OMC) y como país de mayor extensión en América Latina, Brasil ofrece también bilateralmente nuevos puntos de abordaje para una colaboración más profunda y una cooperación política global. No obstante, algunos Estados de la región enfrentan con escepticismo y aun rechazo las aspiraciones brasileñas de representar internacionalmente (miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU) a toda América Latina. El liderazgo brasileño se ve dificultado, además, por el hecho de ser un país de habla portuguesa y, por ende, ocupar un lugar especial en un entorno de habla hispana. Además de México y otros países centroamericanos y del Caribe, es sobre todo el presidente venezolano Chávez quien pone en tela de juicio en forma directa e indirecta el liderazgo de Brasil. Pese a que es difícil pensar que Venezuela pueda competir seriamente con Brasil, otros países aprovechan la política venezolana para debilitar a Brasil. El liderazgo de Brasil tiene, además, una segunda dimensión. En vista del fracaso de una coordinación política regional, otros actores internacionales, entre ellos la UE, reconocen y fomentan de hecho este liderazgo. Así quedó plasmado en la declaración común adoptada en la cumbre UE-Brasil de julio de 2007. El 14 de julio de 2010 tuvo lugar la IV Cumbre UE-Brasil en Bruselas, en la que se abordaron temas globales como la reactivación propuesta por la Comisión Europea de las negociaciones comerciales con el Mercosur y la apertura bilateral del mercado de aeronavegación.

D. América Latina en el campo de tensiones entre Estados Unidos, Europa y Asia

Las relaciones de América Latina con Estados Unidos se caracterizan por la hegemonía económica, política y militar del país del Norte. Desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la consiguiente lucha contra el terrorismo, América Latina no sólo ocupa un lugar en la agenda comercial, sino que ha pasado a ser una región importante también para la política de seguridad de Washington. La dura retórica antiamericana del presidente venezolano Chávez (Estados Unidos importa el 25% del petróleo de Venezuela) así como las crecientes actividades de China en la región, llevaron en 2005 a una notable reactivación de la política norteamericana hacia América Latina, continuada por la actual administración Obama.

En los últimos años, el proyecto de crear una zona de libre comercio de las Américas (FTAA/ALCA) quedó paralizado. En la IV Cumbre de las Américas, celebrada en noviembre de 2005 en Mar del Plata, Argentina, se hizo evidente la creciente divergencia económica y sobre todo política que se observa en América Latina. En consecuencia, Estados Unidos ha pasado a celebrar acuerdos comerciales binacionales y bi-regionales.

Tampoco la Unión Europea logra avanzar en las negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio con el Mercosur. Hasta la fecha, objeciones por parte de la Unión Europea a una liberalización de su mercado agrario, así como la falta de predisposición del Mercosur a hacer concesiones en la importación de bienes industriales y en el régimen de compras del sector público, son los principales impedimentos para la firma de un acuerdo. Ciertamente, la inclusión de Venezuela en el Mercosur es interesante por razones de política energética, pero dificulta el diálogo político. El Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Mercosur se hace menos urgente para los propios Estados del Mercosur en razón de una profundización de las relaciones económicas con Asia. La enorme demanda de materia prima, en particular de la República Popular de China, contribuyó considerablemente al desarrollo económico positivo de América Latina de los últimos años. El anuncio de importantes inversiones directas chinas en América Latina y la reducción de barreras arancelarias para materias primas y alimentos latinoamericanos en el mercado chino han reducido el interés de la región en avanzar rápidamente en la celebración de facilidades comerciales con Europa.

En vista de la creciente presencia de China (e India), la cooperación con Europa ya no es una necesidad para los gobiernos latinoamericanos, sino una opción más. El rol de modelo que en su momento tenía Europa tiene que volver a legitimarse en vista del creciente atractivo de la alternativa china. Ya no existe una comunidad de intereses cuasi “automática” entre Europa y América Latina. Es preciso avanzar con antelación en la elaboración de posiciones comunes para que éstas sean políticamente sustentables.

III. Consecuencias para Alemania y Europa

A. Comprender y aceptar desafíos y oportunidades en América Latina

Alemania goza de gran prestigio en América Latina. Es preciso cultivar y acrecentar ese capital que representa la confianza. Muchos de nuestros socios latinoamericanos alientan a alemanes y europeos a mostrar una mayor presencia en la región.

Para mantener la proximidad cultural, es necesario seguir profundizando el intercambio en el área cultural y educativa y devolver a Alemania y Europa una mayor presencia en la región. América Latina es la patria de numerosos alemanes, algunos de los cuales viven en esa región hace siglos. La gira realizada en marzo de 2010 por el nuevo ministro de Relaciones Exteriores, Guido Westerwelle, y que se prolongó por espacio de una semana, fue una clara muestra de la importancia que el gobierno alemán integrado por la democracia cristiana y los liberales adjudica a esta presencia.

Los actuales desafíos y las oportunidades que se presentan requieren de un activo compromiso de la política alemana en tres niveles:

- dentro de Alemania misma,
- en el marco de nuestras relaciones bilaterales con los Estados latinoamericanos y
- en el plano europeo y de las organizaciones internacionales.

B. Desarrollar una política activa hacia América Latina

Es importante redoblar los esfuerzos del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo

tendientes a consolidar el perfil de las relaciones con los Estados y las sociedades de América Latina y proyectarlas al futuro. Es importante seguir desarrollando la base estratégica de la política alemana hacia América Latina, que se deduce a partir de los intereses nacionales. Alemania enfrenta el desafío de plantear con más claridad sus intereses en la región y denominar objetivos concretos. En ese sentido, el gobierno alemán estableció en el Acuerdo de Coalición de Gobierno firmado por la CDU, la CSU y el FDP el 26 de octubre de 2009 que “se elaborará un concepto común a todas las carteras que permita diseñar una política alemana de más largo plazo hacia América Latina”.

El objetivo prioritario de Alemania debe consistir en ganar y fortalecer a América Latina como socio en el ejercicio de responsabilidades globales. En este contexto, es preciso hacer un análisis exhaustivo de la realidad, definiendo aquellos socios con los que bilateral o regionalmente podemos alcanzar mejor los objetivos planteados. A las áreas políticas clásicas que son fomento del sector externo y política exterior de cultura y educación se agregan otras dos áreas que forman parte de nuestra política de cooperación para el desarrollo: fortalecimiento de la democracia y de una gestión de buen gobierno basado en el Estado de derecho y desarrollo sostenible de los recursos y la protección del medioambiente. Las fundaciones políticas ya están haciendo aportes concretos y muy valiosos en la materia.

Nuestra política exterior de cultura y educación debe constituirse en uno de los pilares fundamentales de nuestras relaciones con América Latina. En especial, deberá profundizarse la cooperación en el área de las ciencias y el nivel académico, la ampliación de la oferta para el aprendizaje de la lengua alemana y la ampliación de las redes de escuelas alemanas. Es importante aprovechar el activo interés y la voluntad de hacer una contribución económica propia manifestada por los Estados latinoamericanos financieramente solventes, con el fin de seguir impulsando los programas oficiales de becas, el intercambio de científicos y la creación y el desarrollo de programas de investigación conjuntos, entre otras cosas.

El desafío que enfrenta la política alemana hacia América Latina es darle una estructura adecuada a su vasta red institucional sin desconocer que la región enfrenta problemas diferenciados y líneas de conflicto específicas propias de todo espacio en el que conviven países en desarrollo y emergentes, algunos de los cuales presentan un elevado grado de industrialización. En ese contexto, la división de las competencias entre casi todas

las carteras plantea un serio desafío a una política latinoamericana eficaz y coherente. En tal sentido, el gobierno alemán debe reorganizar prioritariamente la diversificada estructura institucional a través de la cual se implementa la política alemana hacia América Latina, para evitar ineficiencias producto de fricciones o incoherencias. Al mismo tiempo, es importante centralizar y coordinar mejor las iniciativas alemanas con aquellas otras de nivel europeo.

El desarrollo socioeconómico y de política exterior debe ser acompañado por una *expertise* académica sobre América Latina en las universidades e instituciones de nivel terciario alemanas como elemento fundamental para las decisiones de política exterior. Lamentablemente, en los últimos años hubo importantes recortes a los recursos humanos y económicos de las cátedras y profesorados dedicados a estudios latinoamericanos, algunos de los cuales incluso fueron cerrados. Dado que en virtud del régimen federal alemán la educación es jurisdicción de los *länder*, el gobierno federal no tuvo posibilidad de influir sobre ese proceso. No obstante, e igual que el sector privado de la economía, deberá hacer frente a las futuras consecuencias negativas de esta política, que también afectarán sustancialmente a la política exterior. Es importante alentar a los estados federados y a las universidades a preservar y recrear la investigación sobre América Latina.

C. Fomentar la conectividad económica y científica con América Latina

El elevado y sostenido crecimiento de las economías latinoamericanas de los últimos años determinó un crecimiento de las oportunidades que ofrecen estos mercados para nuestro sector exportador. No podemos dejar desaprovechadas estas nuevas oportunidades, sobre todo en vista de la creciente competencia asiática. En especial empresas de Brasil y México irrumpen en los mercados mundiales, invierten en Europa y se transforman en serios competidores para nuestras empresas, pero también en socios de cooperación y tecnología cada vez más interesantes. En este contexto, es importante seguir impulsando la cooperación tecnológica entre universidades e institutos de investigación, por un lado, y la industria, por el otro. Alemania debe aprovechar mejor su reputación científica y profundizar la cooperación con América Latina en el ámbito universitario. Para hacer más interesante una carrera en Alemania, es im-

portante perfeccionar y ampliar los programas de becas y cursos de idioma preparatorios dirigidos a estudiantes latinoamericanos. Igualmente importante es que en las universidades latinoamericanas se instalen redes de información en idioma español y portugués que además de noticias de universidades alemanas e informaciones sobre nuevas carreras y programas lingüísticos, difundan en el idioma local los resultados más destacados de los trabajos de investigación que realiza Alemania, para así permitir establecer mejores posibilidades de contacto con ex becarios latinoamericanos de universidades alemanas. Además, las escuelas alemanas y los institutos Goethe ofrecen la posibilidad de enseñar el idioma y difundir la cultura alemana. Promocionar estas posibilidades y desarrollar una oferta de estudio atractiva es fundamental.

D. Contribuir a consolidar la democracia y los derechos humanos en América Latina

Alemania y Europa tienen un interés elemental en el éxito del modelo democrático en América Latina. El descontento que manifiestan importantes sectores de la población latinoamericana con el desarrollo democrático, en particular con la imagen de la democracia, y la tendencia que viene manifestándose en los últimos años hacia formas de gobierno populistas, nos instan a redoblar nuestro compromiso con las formas democráticas. Las herramientas de nuestra política de desarrollo deberán ser utilizadas prioritariamente en Estados con sistemas democráticos frágiles y estructuras administrativas deficitarias, para contribuir a mejorar la participación política, económica y social, así como sus estructuras democráticas. En este aspecto está muy bien conceptualizado el trabajo que vienen realizando las fundaciones políticas alemanas. También se debe aprovechar mejor la excelente reputación de las ciencias jurídicas alemanas en América Latina. Alemania está en condiciones de realizar un valioso aporte a la creación de aparatos administrativos eficientes, creando y promoviendo institutos de capacitación en gestión pública y formación de magistrados. Un papel preponderante seguirán desempeñando los programas de las Iglesias destinados a mejorar la participación de la sociedad civil y a erradicar la pobreza. Un ejemplo es la labor que vienen desarrollando sectores católicos alemanes desde 1961 en el marco de la obra episcopal alemana *Adveniat*, y una serie de organizaciones no gubernamentales.

También es de considerable importancia la continuidad de la cooperación de la CDU y la CSU, así como de los demás partidos democráticos representados en el Parlamento alemán, con partidos afines en América Latina. Además, este diálogo deberá ser profundizado mediante la incorporación de nuevas temáticas.

Asimismo, Alemania puede incorporar su experiencia con el sistema federal y ofrecer su asesoramiento a los países latinoamericanos que aún no han concluido el debate acerca de la forma de Estado en cuanto al tratamiento de las fuerzas excesivamente centralistas o también centrífugas. En aquellos países que atraviesan por una situación económica y social precaria, con todos los peligros que ello conlleva para la cohesión social y la estabilidad política, Alemania podría incorporar sus experiencias con la Economía Social de Mercado al momento de crear un régimen de competencia eficaz, sistemas de seguridad social o un sistema de tributación eficiente y socialmente justo.

Uno de los principales desafíos en lo que concierne a la estabilización de la democracia en los países de América Latina es la situación de pobreza por la que atraviesan vastos sectores de la población y que por eso son más vulnerables a los regímenes populistas. Un elemento clave en la lucha contra la pobreza y la superación de los conflictos sociales es el desarrollo del medio rural. Alemania deberá volver a ofrecer su conocimiento de las políticas de desarrollo para este sector.

Las fundaciones políticas alemanas, que han venido realizando un exitoso trabajo local a lo largo de las últimas décadas, deberán empeñar sus esfuerzos en difundir entre las dirigencias latinoamericanas una mayor vocación social y sentido de responsabilidad, y una mejor comprensión de la democracia en la población.

La creciente amenaza que se cierne sobre la democracia en algunos países de América Latina debería ser motivo para iniciar y profundizar el diálogo sobre democracia con los gobiernos populistas de izquierda en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua. A tal efecto, deberá ser intensificada la exitosa experiencia del trabajo que realizan las fundaciones políticas alemanas. En este contexto, debemos defender los principios democráticos fundamentales y la indivisibilidad de los derechos humanos. Alemania y Europa deberán asignar al reconocimiento y al respeto por los derechos humanos un lugar preponderante en el diálogo político, en el sentido de una política basada en los valores que nos vinculan.

E. Fomentar la conectividad en políticas de seguridad

Los intereses que Alemania persigue en materia de políticas de seguridad en América Latina están fundamentalmente concentrados en la lucha contra el narcotráfico, la trata de personas y la llamada “industria de los secuestros”. En ese sentido, la cooperación alemana en políticas de seguridad privilegia, además de un accionar coordinado en el marco de la UE, la capacitación de oficiales y policías. Además, son significativos los esfuerzos destinados a asegurar el control democrático de las fuerzas militares y el desarrollo de relaciones cívico-militares estables.

Alemania cuenta hoy con considerable experiencia en la capacitación de fuerzas policiales extranjeras. Se trata de una competencia que Alemania puede aportar no sólo con vistas a la lucha contra el narcotráfico, sino en general también con vistas a fortalecer una estatalidad aún frágil, por ejemplo en Bolivia, Ecuador o Guatemala. Por otra parte, esta propuesta se condice con el deseo de muchos gobiernos latinoamericanos de ampliar la cooperación en políticas de seguridad con otros Estados.

Tampoco debemos descuidar en el diálogo político con América Latina la importancia de otros temas de la agenda global de seguridad como son la lucha contra el terrorismo internacional, la difusión de armas pequeñas y minas, así como cuestiones que hacen al desarrollo de regímenes de no proliferación de armas de destrucción masiva.

F. Fortalecer y ampliar la cooperación en el área de la protección ambiental y de la lucha contra el cambio climático

En Europa y en América Latina, la seguridad energética y el cambio climático ocupan un lugar central en la discusión política. Alemania cumple un rol pionero en el uso sostenible de los recursos naturales y el desarrollo de tecnologías verdes. Sus competencias en estos temas le valieron un lugar de liderazgo internacional; estas competencias van desde el saneamiento de sitios contaminados y el uso de tecnologías de última generación para la pureza del aire, la provisión de agua y la eliminación de efluentes hasta tecnologías altamente eficientes para la generación de electricidad a partir de energías de origen fósil y renovables.

El cambio climático es uno de los mayores desafíos globales de nuestros tiempos. Es importante que la mayor cantidad de Estados posible adhiera a los acuerdos internacionales sobre reducción de gases de efecto invernadero. La industria alemana es líder mundial en la producción eficiente de energía y, por lo tanto, un socio interesante para una posible cooperación. Estamos interesados en ayudar a los países emergentes cuyas economías crecen a un ritmo acelerado, con elevado consumo de recursos y energías y una emisión importante de CO₂, en sus esfuerzos por transformar su crecimiento básicamente “cuantitativo” en otro “cualitativo”. Es necesario que también en estos países se pueda ir desacoplando gradualmente el consumo energético y la emisión de gases de efecto invernadero del crecimiento económico. Los países más industrializados pueden servir de ejemplo y al mismo tiempo apoyar a estos países activamente en la protección del clima. Las tecnologías que posibilitan reducir la emisión de gases de efecto invernadero en forma sensible ya están disponibles. Se trata ahora de integrar estas tecnologías en el proceso productivo en América Latina.

La selva amazónica no sólo es una de las regiones más importantes para la protección global del clima, sino también la región con la mayor biodiversidad en todo el mundo y particularmente interesante económicamente en virtud de sus recursos naturales. Por lo tanto, abogamos firmemente por la protección y una explotación sostenible de estos recursos. Alemania es un socio requerido en temas de desarrollo sostenible de espacios rurales, promoción de la protección ambiental y de los recursos (uno de los proyectos más destacados es el programa de protección de la selva tropical en Brasil), energías renovables, el incremento de la eficiencia energética y otras actividades relevantes para la protección del clima. En este contexto, también deberá encontrar un adecuado espacio la industria alemana. El compromiso alemán deberá intensificarse claramente, por ejemplo a través de una participación en los bancos regionales multinacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC). Para las economías emergentes de América Latina es de gran importancia un suministro de energía estable y eficiente. A diferencia de lo que ocurre en el sector agropecuario, en el sector energético prácticamente no hay intereses antagónicos. Aproximadamente un 28% de los créditos generados con la reducción de emisiones probablemente provenga de América Latina. Estos créditos son de gran importancia económica para ambas partes. El desarrollo del “Clean Development Mechanism (CDM)” es un instrumento efectivo de coopera-

ción. Permite fomentar en los países emergentes y en desarrollo la generación de energías renovables y la creación de plantas industriales ecológicas, además de mejorar la protección del clima.

G. Contribuir a asegurar la estabilidad estratégica en América Latina y a fomentar la cooperación regional

Un orden mundial de paz regido por reglas requiere de cooperaciones bilaterales y redes de relacionamiento entre las naciones. En el plano europeo, Alemania deberá destacar la necesidad de fortalecer los procesos de integración regional latinoamericanos y apoyar la estrategia de desarrollo y cooperación subregional de la Comisión Europea.

Las Cumbres UE-América Latina brindan al gobierno alemán la posibilidad de aportar ideas que permitan profundizar los esfuerzos de coordinación de América Latina en general. En el pasado, estas cumbres tenían un valor más bien simbólico. Sin embargo, los arduos procesos de discusión de las últimas reuniones han contribuido a una mejor comprensión de las respectivas posiciones y permiten abrigar la esperanza de un mayor acercamiento.

Para la estabilidad de América Latina y la preservación y el desarrollo de la democracia, es importante que Brasil siga impulsando su activa política de integración regional y buena vecindad, preservando su capacidad de diálogo con los diferentes gobiernos, en particular de los países que conforman la región andina. Un papel similar cumple México en Centroamérica. Alemania deberá conducir el diálogo estratégico con estos dos importantes actores internacionales a nivel gubernamental y desarrollar iniciativas políticas de largo plazo.

H. Cooperación con vistas a la formación de un gobierno global

Europa y América Latina adhieren al principio del “multilateralismo efectivo”. En tal sentido, un objetivo de la cooperación estratégica entre ambas regiones consiste en diseñar en conjunto la forma que debe adoptar la globalización y crear un orden internacional basado en normas y reglas. Sin embargo, por el momento esta cooperación parece carecer, más allá de la ratificación de coincidencias políticas de ambas regiones en cuestiones globales (Tribunal Penal Internacional, Protocolo de Kioto, reforma de las

Naciones Unidas, multilateralismo), de una “estrategia” definida por objetivos e instrumentos compartidos. Una posibilidad de hacer más eficientes y efectivos los encuentros entre la UE y América Latina sería focalizar la agenda técnica en proyectos concretos. Un ejemplo podría ser una mayor cooperación en el sector energético con el fin de intensificar los esfuerzos recíprocos en materia de seguridad energética global y regional.

Consiguientemente, Alemania y la Unión Europea deberán analizar la conveniencia de establecer cooperaciones y alianzas estratégicas con Estados latinoamericanos en el seno de las instituciones internacionales como las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el proceso de negociación de un acuerdo posterior al Protocolo de Kioto. Este tipo de cooperación también podría acordarse entre la OSCE y el Consejo de Europa así como con Estados latinoamericanos, para la conformación de misiones de observación electoral mixtas.

I. Afianzar la política alemana hacia América Latina en el plano europeo

En el plano europeo, la política alemana hacia América Latina enfrenta el desafío de consensuar posiciones, en especial con España, pero también con otros países miembros. Muy fructíferos pueden ser los esfuerzos conjuntos destinados a promover el sector externo o a impulsar la política para el desarrollo.

En el ámbito científico existen numerosos proyectos de cooperación, entre los que cabe destacar los Programas de la Unión Europea destinados a crear un ámbito universitario común. Análogamente a las iniciativas bilaterales destinadas a promover la cooperación en el ámbito académico, es importante que el gobierno federal refuerce la cooperación universitaria con América Latina en el plano europeo y favorezca las iniciativas que permitan reunir los conocimientos científicos existentes en los diferentes institutos de investigación y crear nuevas instituciones de investigación.

J. Impulsar las relaciones en el marco del triángulo transatlántico definido por la UE, América Latina y Estados Unidos

Al formar parte del mundo occidental, para nosotros no sólo revisten importancia las relaciones entre la UE y América Latina, sino también las

relaciones de ambas regiones con Estados Unidos. Estados Unidos ha dado muestras de un nuevo interés por América Latina. Consideramos importante que la relación transatlántica no sólo sirva de base para entablar con Estados Unidos un intenso diálogo sobre América Latina y la defensa y el desarrollo de la democracia en la región, sino también para impulsar a mediano y largo plazo negociaciones trilaterales igualitarias entre Europa, América Latina y Estados Unidos. En particular, se requiere una cooperación más estrecha para combatir el narcotráfico, aunque esta cooperación debería hacerse extensiva a todas las cuestiones de la política internacional.

IV. Conclusiones

En el siglo XXI resulta más importante que nunca tomar conciencia de que todos somos habitantes de este frágil planeta azul. Debemos mantenernos unidos si queremos solucionar problemas que nos incumben a todos, como la regulación de los mercados financieros, la seguridad internacional y la lucha contra el cambio climático. Europeos y latinoamericanos están vinculados por su historia, su cultura y sus valores. Somos socios naturales. Nuestra vocación es hacer justicia a esta gran responsabilidad.

RESUMEN

Las relaciones germano-latinoamericanas son hoy estrechas, confiables y cada vez más intensas. Existe la vocación de preservar y seguir profundizando la cooperación con América Latina, imprimiéndole una nueva calidad al diálogo político en todos los órdenes. América Latina se encuentra transitando por un profundo proceso de cambio. El modelo de la Economía Social de Mercado puede ser de gran utilidad para impulsar un desarrollo sostenido de las democracias latinoamericanas. Debemos mantenernos unidos si queremos solucionar problemas que nos incumben a todos, como la regulación de los mercados financieros, la seguridad internacional y la lucha contra el cambio climático.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 3 - Septiembre, 2010

En busca de los acuerdos perdidos*

Juan J. Llach

I. Razones y sinrazones de los desacuerdos

¿Tuvo alguna vez la Argentina acuerdos relevantes y duraderos? Tal era la duda que merodeaba en torno al título del libro cuya síntesis recogen estas páginas. Sería, sí, utópico, buscar en el pasado *acuerdos* entendidos como consensos, es decir, como unanimidades según la acepción canónica, ya que el conflicto es inherente a toda organización social. Pero si pensamos más funcionalmente en acuerdos entre los principales grupos políticos y sociales que resultan en políticas de Estado perdurables, parece claro que ellos efectivamente existieron en algunos momentos de nuestra historia,¹ en tanto no hubo poderes alternativos suficientes para quebrarlos.

Ejemplos relevantes de lo dicho son el Acuerdo de San Nicolás y su resultado; la Constitución de 1853, como un proceso que culmina con la federalización de Buenos Aires en 1880; las políticas de integración al mun-

* El artículo es una síntesis del libro del autor *En busca de los acuerdos perdidos*, Buenos Aires, IAE Press-Editorial Temas, 2010.

JUAN J. LLACH

Licenciado en Sociología (UCA) y en Economía (UBA). Profesor y director del GESE (Centro de Estudios de Gobierno, Empresa, Sociedad y Economía) IAE-Universidad Austral. Miembro de las Academias Nacionales de Ciencias Económicas y de Educación, de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales y del Consejo Nacional de Calidad de la Educación. Columnista del diario *La Nación*. Autor de más de 50 trabajos académicos sobre economía, historia y educación y seis libros sobre historia económica, desarrollo económico y políticas públicas y educación.

do allí emprendidas, vigentes hasta 1930 o hasta la Segunda Guerra, y las de inmigración y de educación concurrentes. Luego, y a pesar de los intensos conflictos políticos, puede encontrarse un acuerdo tácito en torno al llamado “consenso de posguerra”, vigente en buena parte del mundo y también en la Argentina desde la Segunda Guerra hasta 1976. El mismo se centraba en distintas formas de economía mixta y legislación social y en la industrialización y el desarrollo de las economías regionales orientadas sobre todo al mercado interno. Ya muy cerca de nosotros, también hubo acuerdo mayoritario en recuperar la democracia en 1983 y, aunque más polémico, lo propio ocurrió inicialmente con la convertibilidad en tanto instrumento para derrotar la inflación, aunque no como programa económico integral.

Por cierto, hubo también notorios desacuerdos. En el plano político sobresalen los conflictos entre Buenos Aires y el interior o entre unitarios y federales, sobre todo desde 1820 hasta 1880, aún no resueltos cabalmente; la ruptura del orden constitucional en 1930 y el fraude subsiguiente; la alternancia de golpes y gobiernos militares y gobiernos civiles —algunos de estos con legitimidad limitada por la proscripción del peronismo— que se desarrolló desde entonces hasta 1983; la profunda y compleja división del país en peronismo y antiperonismo —a veces coincidente con conflictos internos del peronismo— con puntos culminantes en 1955-56, en los movimientos guerrilleros desde la década del sesenta y en el terrorismo de Estado iniciado en 1974-75 y cualitativamente agravado desde 1976. En el orden económico encontramos la inflación que asoló la economía y la sociedad desde poco después de la Segunda Guerra, sobre todo desde 1975 hasta 1991, clara expresión de la profunda crisis de los acuerdos sociales básicos. En fin, desde 1976, cuando hace crisis el consenso de posguerra, puede decirse que el país sólo muy esporádicamente ha vuelto a encontrar nuevos acuerdos respecto de su perfil productivo, su inserción externa y la división del trabajo entre el Estado y el mercado.

A. Indagando en los acuerdos perdidos

“Supongamos que alguien hubiera preguntado en 1945 ‘¿qué parte del mundo espera usted que experimente el más dramático despegue económico en las próximas tres décadas?’, probablemente yo habría dado una respuesta parecida a la siguiente: ‘Argentina es la ola del futuro. Tiene un clima templado, su densidad de población ofrece una dotación favorable de recursos naturales por persona ocupada. Por un accidente histórico, su

población actual constituye la más homogénea prole de las naciones de Europa Occidental. Y Argentina, en 1945, se encuentra en ese estado intermedio de desarrollo del cual se puede fácilmente esperar un rápido crecimiento' ¡Qué equivocado habría estado!, y mi profecía tampoco habría sido mejor si hubiera sustituido a la Argentina por Chile. De hecho, la mayoría de los países sudamericanos han caído muy por debajo de las potencialidades de desarrollo que tenían en la posguerra.

La razón no parece limitarse a lo económico. No podemos explicar lo que sucedió recurriendo a la ley de Malthus de los rendimientos decrecientes ni han existido cambios exógenos en la demanda mundial particularmente desfavorables para esta región del mundo. Su enfermedad, plantearía Schumpeter, es más política y sociológica que económica. *Tiene que ver con la crisis del consenso social* (subrayado propio). Tiene que ver con los resultados de la lógica de la democracia populista... No siendo un experto en Latinoamérica, no puedo pretender dar una interpretación definitiva de su enfermedad política. Es superficial culpar al dictador Juan Perón por la falta de progreso. Años después de que Perón abandonara la Argentina, y antes de su regreso, la inflación crónica y el crecimiento estancado caracterizaban ya a esa parte del mundo" (Samuelson, 1980).

Con la sabiduría de los años aunada a una inteligencia excepcional, y con fina ironía hacia sí mismo y hacia su profesión, Samuelson ponía a la Argentina como paradigma de los errores de predicción de los economistas y procuraba explicar su decadencia superando los límites a veces tan estrechos de la ciencia económica e internándose en mi terreno favorito, el de las relaciones entre la sociedad, la política y la economía. Él no daba, sin embargo, el paso necesario para desentrañar las causas de esa "enfermedad política". Aquí aportaremos algunas hipótesis –más detalladas en el libro– para contestar la pregunta de por qué la Argentina se fue internando sin remedio en un camino de crecientes desacuerdos, ocasionalmente ocultos pero no resueltos bajo el manto de fuertes liderazgos de turno.

El escenario

Partimos del gran proyecto modernizador de la Argentina, simbolizado en la generación del 80 del siglo XIX, pero con obvias raíces anteriores y posteriores, entre las que sobresale la Constitución de 1853. Sus pilares bien conocidos fueron la integración productiva y comercial al mundo,

centrada en la región pampeana, y una apertura casi sin igual a la inmigración, en ambos casos con sello predominantemente europeo; un claro e intenso proyecto educador; la vigencia de las instituciones constitucionales, inicialmente las republicanas y luego también las democráticas a partir de la Ley Sáenz Peña de 1912. Aunque lejos de la unanimidad o de la ausencia de cuestionamientos, estas políticas gozaron de un amplio sustento social y político y no enfrentaron coaliciones políticas exitosas para quebrarlas, salvo la que llevó a la sanción de aquella gran ley general electoral.²

Todo cambió a partir de 1929, cuando la Gran Crisis limitó fuertemente la integración productiva y comercial al mundo, y de 1930, cuando se rompe íntegramente el orden constitucional por primera vez desde la sanción de la Constitución de 1853. El proyecto modernizador en su versión original llegó así a su fin. Para explicar y entender lo ocurrido desde entonces no bastan los hechos puntuales de 1929 y 1930, sino que es necesario enmarcarlos en estructuras y procesos subyacentes, anteriores y posteriores a esas fechas críticas. Estos procesos y estructuras –muy vinculados entre sí– son los que fundan las hipótesis sobre los *acuerdos perdidos* o la *crisis del consenso social* de Samuelson, y viven hasta nuestros días. Ellos son: 1) la dotación de tierras fértiles en la Pampa Húmeda capaces de producir lo que el mundo demandaba y muy abundante en relación con la población; 2) la muy desigual distribución de este recurso; 3) el retraso relativo del interior desde la etapa de integración a la economía mundial hasta aproximadamente las décadas del sesenta y del setenta del siglo XX; 4) una urbanización prematura y excedente, resultante de las dificultades para acceder a la propiedad de la tierra, de la transición demográfica y del subdesarrollo del Interior; 5) una temprana e intensa modernización de las aspiraciones, que a la larga resultó excesiva respecto de la posibilidad efectiva de satisfacerlas; 6) el surgimiento del populismo como práctica recurrente que comprometió el futuro bajo gobiernos de diverso cuño; 7) los subsidios y el proteccionismo agroalimentarios aplicados por los países desarrollados desde la Segunda Guerra; 8) la tendencia a la alta inflación, a intensas pujas distributivas y a la insolvencia fiscal casi crónica; 9) errores, limitaciones y algunos resultados de las políticas de la década del noventa; 10) en fin, los complejos desacuerdos políticos cuya clave última es la ruptura del orden constitucional en 1930.³

B. Las marcas de la historia y de la geografía

Todos los procesos y estructuras que generaron nuestros desacuerdos básicos siguen vivos y presentes hasta hoy. Pueden encontrarse casi a diario tanto en las mentes como en los corazones de muchos actores protagónicos, sociales y políticos, y viven también en las culturas de casi todos, las que se nos imponen, a conciencia o no, en nuestras vidas cotidianas. Se actúa, se valora, se reacciona en función de imágenes del pasado, muchas veces borrosas, un pasado que reaparece una y otra vez como la piedra con la que hemos de tropezar reiteradamente.

La generosidad de nuestra dotación de tierras respecto de la población está allí. Y no se limita sólo a la agricultura y la ganadería de la Pampa Húmeda, sino que se extiende a materias primas producidas en todos los rincones del país, desde el petróleo y el gas de Tierra del Fuego hasta las frutas exóticas de Formosa; desde la minería cordillerana hasta las infusiones del Nordeste y desde la vitivinicultura de Cuyo hasta el azúcar y los frutos del Noroeste. Sin embargo, como se manifestó nítidamente en el conflicto gobierno-campo de 2008, el país no sabe aún cómo manejar esta bendición, y frecuentemente lo hace cual si fuera una maldición,⁴ gravando más de la cuenta su producción agropecuaria, petrolera y gasífera y aun diversas economías regionales del interior, que las limita en su desarrollo sin generar las condiciones para reemplazarlas por otras capaces de producir y exportar al menos lo mismo. La distribución de la tierra es hoy, contra lo que a veces se afirma, mucho menos desigual que antaño, pero su protagonismo en las discusiones mediáticas que acompañaron el conflicto de 2008 muestra que está lejos de ser una cuestión superada en las mentes de muchos.

A pesar de diversas políticas de castigo u obstaculización a la actividad productiva, buena parte del interior de nuestro país está creciendo ahora más que el Gran Buenos Aires. La máxima participación de esta Área Metropolitana en la población total del país se alcanzó en 1970 (34,9%) y cayó en 2001 al 31,2%. Si se consideran sólo los partidos del GBA, su participación máxima fue en 1980 (24,4%), y en 2001 era del 23,6%.⁵ Pero más allá de estas nuevas tendencias, las provincias no han ejercido aún su derecho de contar con una nueva ley de coparticipación, como mandaba la Constitución para 1996. Por el contrario, asistimos hoy a la mayor concentración en muchas décadas de las rentas fiscales en el Tesoro Nacional. Esta carencia de un buen “sistema económico y rentístico”

(Alberdi, 1854) es una traba para el desarrollo regional y local y, aun peor, para una buena prestación de servicios críticos para el desarrollo humano como la educación, la salud, la justicia y la seguridad, en buena medida en manos de las provincias. El mismo sistema coloca en la condición de rehenes a muchos gobernadores e intendentes, cuyas opciones políticas quedan condicionadas por la dependencia financiera del poder central. En fin, pese a las tendencias poblacionales mencionadas, los dramas socioeconómicos de muchos partidos del Gran Buenos Aires tienen plena vigencia y no se acierta con un plan estratégico capaz de corregirlos.

Nuestras clases medias se extienden hoy hasta dos tercios o aun tres cuartas partes de la población total, si consideramos no sólo indicadores objetivos de ingresos, educación o salud, sino también las aspiraciones y la percepción de sí mismas de las personas. Aun golpeadas y reiteradamente frustradas esas aspiraciones a lo largo de los “ciclos de la ilusión y el desencanto”,⁶ ellas permanecen vivas y siguen excediendo las posibilidades económicas de satisfacerlas rápidamente. Así, la modernización de las aspiraciones continua siendo *excesiva* de cara a su satisfacción. A pesar de algunos progresos que luego se mencionan, el debate sobre la industrialización y el grado de apertura de la economía no está aún saldado. La vigencia del populismo sigue en pie, como se ve en la orientación clientelista de muchas políticas sociales y, más general y profundamente, en el modo en que finaliza un ciclo histórico de seis años seguidos de superávit fiscal, posibilitado en gran medida por muy favorables condiciones externas.⁷ Este final se explica por el impacto de la crisis global, pero mucho más por un crecimiento desorbitado del gasto público en los últimos años, que lo ha llevado a niveles sólo posibles de financiar con el impuesto inflacionario.⁸ Hemos vuelto así al clásico argentino de problemas fiscales y una inflación que, si bien no llega a los niveles exorbitantes del pasado, será en 2010 la segunda más alta del mundo entre 182 países.

La cuestión de los noventa sigue también muy viva. Hay un discurso bastante arraigado, en buena medida liderado por el gobierno desde 2002 en adelante, según el cual todos o casi todos los males del país son atribuibles al neoliberalismo de los noventa. Compartimos varias de las críticas a las políticas de ese período, pero también creemos que la naturaleza maniquea del discurso anti-noventista impide que el país se vea a sí mismo en la integridad de su historia, se encuentre con la verdad y acoja la búsqueda de diálogos y acuerdos relevantes. Una lectura realista de los noventa no debe-

ría pasar por alto ni su origen en la hiperinflación, ni el éxito en combatirla, ni la importante modernización de la producción y el consumo allí iniciada –muy especialmente en los servicios públicos–, que en muchos aspectos perdura y sin la cual el crecimiento de la economía en este siglo habría sido mucho menor.

En fin, el orden constitucional en lo que hace al régimen político no ha sido íntegramente roto desde el reestablecimiento de la democracia en 1983. Pero los episodios de 2001 y 2002 no estuvieron lejos de hacerlo y hay muchas cláusulas constitucionales que se incumplen de modo sistemático, en la letra o en el espíritu, desde el no haber sancionado la ley de coparticipación hasta la independencia del Poder Judicial y el respeto del Poder Legislativo, incluyendo el uso indiscriminado por parte del Poder Ejecutivo de la emergencia económica, las facultades delegadas y los decretos de necesidad y urgencia.

C. Ciertos progresos, a pesar de todo

Con la recuperación de la democracia y diversas reformas económicas de años posteriores, la sociedad argentina dio señales de querer autolimitarse en cuanto al recurso a los golpes militares y a las otras formas de violencia política y, en otro plano, también en cuanto a la insolvencia fiscal y la inflación como recursos para suplir las falencias del acuerdo social. Banalizar la política, un espectáculo casi cotidiano entre nosotros, es lamentable, pero mucho más lo fueron los trágicos “años de plomo”, rechazados hoy por la enorme mayoría de la sociedad, aunque muy sesgadamente leídos desde ambos extremos. Como tantas veces en la vida, aquí puede verse la mitad llena o la mitad vacía del vaso. Así, puede decirse que el régimen político no se ha roto íntegramente desde 1983 o, en el opuesto, que la Constitución se ha incumplido de manera sistemática salvo en la formalidad del mantenimiento de su régimen político. Hay peros y hay dudas, pero hasta hace poco más de un cuarto de siglo sólo estaba la certeza de la alternancia de gobiernos civiles frecuentemente ilegítimos y de gobiernos militares, con el acompañamiento de otras formas de violencia asociadas a dicha alternancia. Respecto de la cuestión fiscal ocurre algo parecido. Puede decirse que a partir de 2009 hemos vuelto a recaer en el déficit fiscal después de algunos años de haberlo evitado. Pero también puede afirmarse que ni la mayoría de las fuerzas políticas ni la sociedad propugnan una

política de déficit fiscal. De la inflación puede verse que tenemos la segunda más alta del mundo o, por la positiva, que se ha evitado volver a un régimen de alta inflación a pesar de la devaluación no amortiguada de 2002 y de que, cuando ella empezó a trepar nuevamente por arriba del 10% anual en 2007, el Gobierno debió ocultarla avasallando al INDEC porque la sociedad no la aceptaba.

Semejante dualidad de visiones se observa respecto del grado de apertura de la economía. El pesimista subrayará los altos impuestos a las exportaciones y las crecientes restricciones cuantitativas que pesan sobre ellas y también sobre las importaciones. El optimista –sobre todo si ya inició la tercera edad– recordará con alivio tantas épocas en las que importar era mucho más difícil o estaba lisa y llanamente prohibido. Pueden registrarse ciertos progresos respecto de la industrialización, en tanto hasta la crisis de 2008 la economía se mantuvo razonablemente abierta por el lado de las importaciones y las exportaciones de manufacturas de origen industrial crecieron a buen ritmo, aunque semejante al de las dos décadas precedentes. El pesimista verá, en cambio, que hubo mucha inversión en las pymes y *estiramientos* de las plantas grandes y medianas, pero muy pocos grandes proyectos manufactureros que modificaran para bien el perfil productivo exportador de la industria. Además, pese al alicaído discurso en contrario, la Argentina sigue siendo mucho más dependiente de las materias primas que del talento.

Otro tanto ocurre con la educación. El optimista verá los consensos alcanzados al votar las leyes de educación técnico-profesional, la de 180 días de clase, la de financiamiento educativo y la de educación nacional. El pesimista verá, con razón, que esos acuerdos no se tradujeron en resultados relevantes y que no llegaron a las aulas. Es posible que exista mayor consenso respecto del progreso de haberle otorgado mayor jerarquía y presupuesto a la ciencia y a la tecnología. Pero aun en ese caso, el pesimista podría ver que se invierte apenas la mitad que en Brasil, que la I+D es muy escasa en el sector privado, que no hay aumentos relevantes del patentamiento local y que pese a logros parciales no se ha revertido a pleno la emigración de talentos.

En el pelo de agua que separa la mitad llena del vaso de su mitad vacía transcurre el libro. Es un intento de aferrarse hasta el final a la “constancia de la razón”,⁹ buscando afanosamente la verdad en esa lábil frontera, empujando por escuchar a los demás y auscultar su pensamiento. Allá vamos.

II. Aportes recientes a la construcción del futuro

Para analizar la existencia y las características de los acuerdos y desacuerdos con vigencia en la Argentina estudiamos el pensamiento de diez organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de cuatro principales fuerzas políticas. El énfasis está puesto en la visión del futuro del país y en las propuestas de políticas sociales y económicas para llegar a realizarla. También se exponen algunos puntos relacionados con las instituciones políticas, aunque ellos no son el eje central del análisis, lo que no implica restarle importancia a la cuestión sino que se debe a la especialización del autor. Al adoptarse un marco de referencia nacional, no fueron incluidas OSC ni fuerzas políticas de alcance provincial o regional, algunas de las cuales han realizado trabajos de interés.

A. Organizaciones de la sociedad civil

Tres fueron los principales criterios para seleccionar las OSC cuyo pensamiento iba a ser estudiado: que contaran con trabajos ajustados al tema elegido, es decir, una visión del futuro del país y las propuestas para lograrlo; que se tratara de OSC, lo que dejó de lado trabajos académicos individuales; y que si eran entidades empresarias no representaran a un solo sector de la producción, sino a varios; en fin, se procuró que estuvieran representados los principales pensamientos con vigencia social en la Argentina. Hay que lamentar que no hayan podido incluirse algunas OSC muy relevantes, como la CGT (Confederación General del Trabajo), al no haberse encontrado documentos que cumplieran los requisitos fijados. Las entidades seleccionadas fueron ACDE (Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa), AEA (Asociación Empresaria Argentina), el CEPES (Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales), el Consenso Republicano, la CTA (Confederación de Trabajadores Argentinos), el Diálogo Argentino, el Foro del Bicentenario, el trabajo encargado por el gobierno argentino a la CEPAL (Comisión Económica para América Latina, de la ONU), el Libro Blanco y el Plan Fénix.¹⁰

B. Fuerzas políticas

Los partidos políticos argentinos, se sabe, carecen hoy de la estabilidad y la institucionalidad que tuvieron en algunos momentos del pasado y que

tienen hoy en otros países. De manera acorde, la mayoría de ellos carece también de “plataformas” en el sentido de un núcleo de pensamiento sólido y estructurado, y aún muestran rasgos del ‘pensamiento débil’ posmoderno. Nuestras muy cambiantes circunstancias políticas dan al pensamiento expuesto por los partidos una naturaleza demasiado coyuntural. Aunque no fue fácil elegir de qué partidos sintetizar lo que proponen, se optó por las cuatro fuerzas que lograron mayor apoyo electoral en las últimas elecciones nacionales, del 28 de junio de 2009, ninguna de las cuales, vale decirlo, utilizó el nombre de “partido”. Ellas fueron el Acuerdo Cívico y Social, el Frente para la Victoria, Proyecto Sur y Unión Pro u otras diversas alianzas entre el PJ opositor al Gobierno y el Pro. Ente ellas sumaron más del 80% de los votos y aun hasta el 90%, según como se lo defina, en las citadas elecciones. Su representatividad popular está, pues, fuera de dudas. Por cierto, este procedimiento no permite captar todos los matices. Un caso claro es el del Partido Socialista, cuyo programa oficial tiene diferencias con el frente que integró en junio de 2009. Otra limitación del enfoque adoptado es que al tratarse en algunos casos de plataformas de distrito, a veces las propuestas se refieren al nivel provincial de gobierno y omiten consideraciones sobre el nivel nacional.

III. Síntesis sobre los principales acuerdos y desacuerdos

¿Hay una masa crítica de acuerdos o predominan claramente los desacuerdos? ¿Será posible llegar a acordar algunas políticas de Estado? ¿Tienen algún valor los textos de declaraciones y plataformas en un país como la Argentina, en el que tantas veces los pactos, los contratos implícitos, las plataformas electorales han sido rotos y tirados sin remordimientos a la basura? La realidad se nos impone hoy confusa, cambiante y contradictoria, tan así como lo es nuestro modo de ser social, notoriamente ciclotímico. En ese marco, ¿estamos en presencia de una situación bipolar, con claro predominio de dos bloques ideológicos rígidos y enfrentados entre sí que dificultan aun la propia búsqueda de acuerdos? ¿Piensan ellos que para que el país salga adelante es necesario ignorar o derrotar las ideas del otro polo? A pesar de que en nuestra recorrida hemos encontrado elementos de este tipo, ellos no son los que predominan. La escena aparece,

en cambio, dominada por un amplio centro, con múltiples matices, con indicios de haberse empezado a aceptar las ideas del otro. Claramente, han perdido fuerza –y también apoyo electoral– las ideas de centro-derecha, llamadas hoy “neoliberales”. El mal final de la década del noventa y los efectos negativos de la crisis de 2001-2002 han asestado un duro golpe al capitalismo “mercadista”, según el cual la autorregulación del mercado es siempre superior a la intervención del Estado. Un pragmatismo variopinto caracteriza hoy el centro predominante, a tono con lo que se observa en la mayoría de los países desarrollados o emergentes. No se encuentran allí ni el estatismo ni el privatismo, ni la economía cerrada ni la apertura total, ni el industrialismo a costa del agro ni el ruralismo a costa de la industria, ni el distribucionismo populista ni la ausencia de políticas sociales y, lo que es muy importante, los equilibrios fiscales y monetarios gozan hoy de mayor respeto. Este pragmatismo apunta a espacios intermedios, aunque muchas veces sin la suficiente precisión o consistencia. Además, los acuerdos o consensos se observan sobre todo en los fines y objetivos, mientras que los disensos o, muchas veces, los silencios, predominan claramente a la hora de considerar los medios o instrumentos, pese a que hay muchos demonios en los detalles.

A. Construcción de acuerdos, agenda y estrategia

Llama la atención en este punto que mientras casi todas las OSC creen necesarios el diálogo, los acuerdos, una agenda con puntos en común y hasta una estrategia consensuada para el país, las plataformas, y las más de las veces también las actitudes de las fuerzas políticas, no mencionan el tema. Claro llamado de atención para la dirigencia política, porque sin salir de Sudamérica es bastante evidente que hay muchos países que han logrado acordar al menos algunas políticas de Estado, y que a los que lo han hecho les está yendo mejor. Mirando más atentamente la dirigencia de estos países, nuestros líderes políticos advertirían que, muchas veces, propugnar el diálogo, la negociación y el acuerdo puede ser electoralmente muy redituable. En algunas de las visiones que nos ofrece el pensamiento de izquierda siguen vigentes las ideas de que hay ciertas condiciones de algún modo previas a cualquier intento de diálogo fructífero. Dar mayor participación a nuevos actores, sobre todo a los nuevos movimientos sociales, cambiar de raíz la matriz de distribución del ingreso o de la riqueza,

asignar claramente un papel mucho más activo al Estado o modificar los patrones y conductas establecidos por “el capital transnacional” y las “minorías locales” son algunos de los prerrequisitos que surgen de estas visiones.

B. Inserción internacional

No hemos profundizado en el tema clásico del *alineamiento* internacional del país, en buena medida porque muy pocas de las propuestas analizadas lo hacen. Es como si, a favor de la desaparición del mundo bipolar primero, de la crisis del mundo unipolar norteamericano después, y del incipiente bosquejo de un mundo multipolar ahora, el tema se hubiera colocado entre paréntesis, a la espera. Se acertaría, sin embargo, si se dijera que la mayoría de las fuerzas políticas y de las OSC –y, creo yo, también la mayoría de la sociedad– aspira a mejorar las relaciones con todo el mundo desarrollado desde una posición de serena firmeza en los temas conflictivos y de apertura al diálogo. También se aspira a mejorar las relaciones con Latinoamérica, toda ella, y muy especialmente con nuestros vecinos.

En los aspectos económicos, la mayoría de las propuestas de las OSC y de las fuerzas políticas reconocen explícita o implícitamente la realidad de la globalización o ‘interdependencia mundial’ y sostienen que la Argentina debe integrarse al mundo (o reinsertarse en él, según otras versiones). Con mayor o menor detalle, todas las propuestas concuerdan en que es necesario profundizar el proceso de integración con el Mercosur y, como parte de ese bloque, negociar con otros bloques y países. Sorprende que pocas expresiones –la más clara es la del ACyS– otorguen prioridad a las relaciones con Asia, de importancia estratégica para la Argentina y para toda Sudamérica. *En ese marco, la mayoría de las propuestas opta también por una economía relativamente abierta, relatividad que no da mayores precisiones de sus límites.* Esta visión no es compartida por la CTA, el Plan Fénix, el Proyecto Sur y también el FPV en su acción de gobierno, dado que otorgan mayor prioridad al desarrollo del mercado interno y a un muy activo papel del Estado para mitigar los efectos negativos que acarrea la interacción en el sistema internacional. Algunas propuestas –no mayoritarias– instan a luchar en la OMC por obtener la modificación del proteccionismo agroalimentario de los países desarrollados. Sorprende, finalmente, que sólo una de las OSC consideradas (ACDE) y ninguna de las fuerzas políticas mencione la cuestión de la inmigración y las políticas al respecto.

C. Organización del Estado, marco institucional, impuestos y gastos públicos

Marco institucional. La gran mayoría de las OSC acuerdan en la necesidad de reformas que garanticen y refuercen una representatividad más genuina de los cargos electivos, la seguridad jurídica y la transparencia y la calidad de las instituciones, para lo cual subrayan la independencia de los poderes del Estado y la reasunción de los poderes presupuestarios por parte del Congreso. Tres de las cuatro fuerzas políticas coinciden en lo enunciado—incluyendo el FPV, que en sus plataformas plantea la necesidad de la seguridad jurídica y una reforma política acorde a principios ampliamente compartidos— y todas ellas coinciden en la necesidad de combatir la corrupción. Algunas expresiones buscan trascender el marco institucional vigente, en particular el Proyecto Sur, que propone una reforma constitucional tendiente a generar mecanismos alternativos de representación, incluyendo la democracia directa.

Organización del Estado, administradores públicos. La mayoría de las OSC y de las fuerzas políticas instan a una reforma o modernización del Estado. Muchas de las OSC (incluyendo la del Plan Fénix, que postula la implementación de “sistemas de premios y castigos para las instituciones y los funcionarios”) ponen acento en la profesionalización de la gestión pública y también en el fortalecimiento de los organismos de control.

Rol del Estado. Este es, claramente, el punto en el que menos acuerdos existen. Lo que podemos llamar el *centro pragmático* subraya un moderado pero activo papel para las políticas públicas, tanto sociales como económicas, y tiende a considerar que la participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios debe ser limitada. Los bordes de este pensamiento son lábiles y pueden moverse con mucha rapidez generando una imagen a veces equívoca. El pensamiento de izquierda se presenta, en cambio, más claro y distinto—aunque no totalmente— y otorga al Estado un papel más activo aun en las políticas públicas y también en la propiedad y la gestión empresarias.

Impuestos. Hay una coincidencia casi total en acentuar el combate a la evasión y la elusión impositivas y en reformar el sistema impositivo. Gozan de bastante consenso las ideas de eliminar o reducir exenciones y privilegios y alentar la reinversión de utilidades. En el caso de las fuerzas políticas, hay coincidencia en diseñar un sistema más progresivo, reducir el IVA sobre los alimentos y eliminar exenciones, sobre todo a la renta

financiera. Los impuestos a veces llamados “distorsivos”, tales como los que pesan sobre las exportaciones o los créditos y débitos bancarios, son una fuente importante de discrepancias. Las fuerzas políticas de izquierda y algunas OSC acentúan más la carga igualitaria que debería tener la reforma, aplicando el concepto de “renta mundial” para castigar la fuga de capitales a paraísos fiscales, reintroduciendo el impuesto a la herencia o gravando la renta financiera y las ganancias de capital.

Gastos públicos. La mayoría de las OSC y de las fuerzas políticas enfatizan la necesidad de mejorar la eficiencia del gasto público, y en especial del gasto social. Una fórmula del Plan Fénix resume el espíritu de varias de las perspectivas de las OSC: el paso “del Estado gastador al Estado prestador de servicios”. Y lo propio ocurre con la propuesta del Diálogo Argentino de “mejorar sustancialmente la transparencia y la eficiencia del gasto público y la calidad de sus servicios y prestaciones”. Algunas fuerzas políticas enfatizan la productividad y la eficiencia del gasto para brindar mejores servicios. El FPV subraya la necesidad de una reforma del Estado y de definir mejor las misiones y funciones de la Nación y las provincias. Sur propone reorientar el gasto de acuerdo con prioridades sociales y de desarrollo, y el presupuesto participativo para la CABA. UP propone un presupuesto base cero con mayor autonomía de gestión, control de cumplimiento de objetivos de servicio público y asignaciones por resultados.

D. El perfil productivo

Definición general. La mayoría de las propuestas formulan llamamientos a superar antinomias entre políticas económicas activas y la deserción absoluta del Estado y entre el sector agropecuario y la industria. En cuanto a la formulación general del perfil deseable de país, la que ofrece el Plan Fénix probablemente contaría con el visto bueno de la mayoría: “un perfil productivo donde coexistan de manera armónica y se apoyen mutuamente en sus fortalezas la explotación de todos los recursos primarios, el desarrollo industrial y una oferta moderna y eficiente de servicios, basados todos sobre la incorporación de equipos y tecnologías avanzadas que ofrezcan trabajo en magnitudes crecientes a una población formada y educada a lo largo de ese recorrido”. El apoyo a los sectores de alta tecnología, a los de alto potencial exportador y a los que tienen gran capacidad de agregación de valor es también un punto de acuerdo en general.

Rol del Estado en la definición del perfil y en la producción. Aunque hay claras diferencias entre las OSC sobre este punto, es muy probable que en décadas anteriores las diferencias hayan sido mayores. Ninguna de las propuestas postula la estatización generalizada ni tampoco una liberalización extrema. Todas coinciden en asignarle un rol al Estado en relación con las actividades económicas. Propuestas de distinto signo (Libro Blanco, Plan Fénix) coinciden en la importancia de que el Estado promueva a los sectores que utilizan altas tecnologías. Entre las fuerzas políticas, el balance no es claro, porque la obra de gobierno del FPV difiere bastante de sus plataformas electorales. Si consideramos estas últimas, puede decirse que tres de ellas son más bien complementarias que contradictorias. Con distintos énfasis, plantean un papel del Estado centrado en la promoción, el estímulo, la facilitación y el incentivo a la actividad económica. Sur plantea un modelo alternativo, basado en la Constitución de 1949, con corporaciones industriales del Estado, reapropiación de los recursos naturales y promoción preferencial del mercado interno y las economías regionales.

Incentivos. Tanto entre las OSC como entre las fuerzas políticas predomina aquí el desacuerdo ya marcado respecto de la apertura de la economía, estrechamente asociado al “tipo de cambio” o protección efectiva pensados para los distintos sectores. Algunos piensan que hay que reducir los diferenciales hoy existentes entre sectores, especialmente mediante la rebaja de los impuestos y otras trabas a las exportaciones. Otros, en cambio, coinciden en lo esencial en un régimen de tipos de cambio efectivos múltiples, con preferencias para la industria manufacturera y las economías regionales y, en algunos casos, también restricciones cuantitativas a las importaciones (no está claro si también a las exportaciones).

Sector agropecuario. Hay un acuerdo amplio, mayor que en el pasado, en cuanto a la importancia del agro para el desarrollo productivo, y también en la necesidad de seguir modernizándolo y que sirva de sustento para el desarrollo de las economías regionales. Pero los senderos se bifurcan—como en el laberinto borgiano— a la hora de elegir los instrumentos para alcanzar ese objetivo. Algunos proponen emparejar los incentivos entre sectores; otros, mantenerlos. Proyecto Sur agrega su oposición a la soja transgénica y a la concentración y extranjerización de la tierra. La idea del apoyo a los pequeños productores goza de amplio apoyo.

Industria manufacturera. Las propuestas que tocan este punto coinciden en que el Estado debe incentivar mediante políticas el desarrollo de

la industria. Los partidos coinciden además en sugerir sectores prioritarios para dicho desarrollo. Casi todas mencionan la producción de nuevas tecnologías, las agroindustrias o los agroalimentos y todas mencionan las industrias culturales y artísticas. Proyecto Sur agrega astilleros e industria naval, talleres ferroviarios y aviones.

Servicios públicos. Las propuestas que desarrollan más detalladamente este punto pueden ser vistas en buena medida como contradictorias entre sí —especialmente en lo que hace a la prestación de estos servicios por el Estado, cuya propuesta no es, sin embargo, mayoritaria. Pero parte de las diferencias radica en el distinto énfasis que se le otorga a cada aspecto del tema. Es probable que indagando más a fondo, todos coincidan en la necesidad de una buena regulación de los servicios públicos y aun en la necesidad de un planeamiento a mediano y largo plazo por parte del Estado. Esto se vislumbra en las fuerzas políticas, ya que la mayoría de ellas —incluyendo al FPV, que en sus políticas siguió otros caminos— pone especial énfasis en la necesidad de mejorar los marcos y las agencias de regulación de los servicios públicos y defender los derechos de los consumidores. Otros temas señalados sólo por algunos contarían probablemente con amplio consenso: el acceso universal y la tarifa social (ACyS), y fomentar la competencia (UP). Proyecto Sur, en cambio, propone desandar el camino privatizador y recuperar para el Estado los servicios públicos esenciales.

Infraestructura. Es un tema poco tratado por las OSC. Las fuerzas políticas coinciden en otorgarle un rol importante al Estado, dentro del cual destacan sobre todo el sector transportes, con énfasis bastante diferentes en el transporte público urbano, los ferrocarriles o las autopistas.

Minería y medioambiente. Algunas propuestas de las OSC destacan la importancia de la minería pero resaltan la necesidad de regular su impacto y de hacer una “explotación racional de los recursos naturales”. Todas las OSC y la mayoría de las fuerzas políticas acuerdan en la necesidad de respetar el medioambiente y de establecer mecanismos de “evaluación y gestión ambiental”. Sorprende la escasa importancia otorgada a este tema por los partidos.

El rol de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo. Este es un tema de amplio consenso. Entre las OSC se subraya que la educación es una “piedra angular en la estrategia de desarrollo” (AEA) y se coincide en la importancia crucial de la educación científica y técnica y de la ciencia, y en la necesidad de vincularlas a las actividades productivas. La mayoría de las propuestas

ponen acento en la necesidad de apoyo a la innovación y la investigación y del aumento del presupuesto estatal. Este consenso también alcanza a las fuerzas políticas, con propuestas diferentes pero no contradictorias y con bastante énfasis en la necesidad de vincular la educación con el mundo de la producción y del trabajo. Este consenso se manifestó en el trámite parlamentario y la aprobación de la Ley de Educación Técnico-Profesional en 2005.

Las pymes y los micro-emprendimientos. Este es uno de los puntos que gozan de mayor consenso. Las OSC destacan la necesidad de promoverlas, por ocupar un lugar central en la estrategia de crecimiento y su especial rol en el desarrollo de cadenas productivas de mayor valor agregado. Los partidos proponen medidas especiales de promoción a los micro-emprendimientos y las pymes, principalmente incentivos fiscales y de financiamiento, y en algunos casos también de formalización de sus empresarios y trabajadores. FPV y Sur –en este caso con mayor énfasis– agregan a esto el apoyo a la recuperación de fábricas y el desarrollo de un sector de economía social –tema también caro al Partido Socialista, integrante del ACyS.

E. Marco macroeconómico, resultados y responsabilidades fiscales, roles del Banco Central, política monetaria, sistema financiero y mercado de capitales

Tanto las OSC como los partidos políticos muestran mucho mayor acuerdo que en el pasado respecto del equilibrio fiscal y la baja inflación, a veces explícitamente y otras de modo implícito. Ninguna propuesta propone déficit financiero, es decir, un resultado fiscal negativo después del pago de intereses de la deuda pública. Muy pocas OSC o fuerzas políticas, sin embargo, precisan los rasgos que debería tener una política de estabilidad. La mayoría de las OSC coincide en la necesidad de fomentar el ahorro en moneda nacional y de garantizar la existencia de un sistema financiero sólido y confiable. Hay diferencias importantes, en cambio, respecto del alcance del rol de la banca pública. La independencia o autonomía del Banco Central, tema de gran actualidad, no cuenta con muchos adeptos. Ninguna OSC la menciona, y sólo lo hacen ACyS y UP entre las fuerzas políticas. Son más las OSC y las fuerzas políticas que ven como necesario un rol del Banco Central más discrecional y afín a la política económica del

momento. Las fuerzas políticas también difieren sobre el ahorro y el crédito, en algunos casos con posiciones más pro-mercado y buscando evitar el *crowding out* y en otros destacando el rol de la banca pública.

F. La cuestión federal

Tanto entre las OSC como entre las fuerzas políticas hay un acuerdo amplio en cuanto a la necesidad de reforzar el federalismo mediante un nuevo pacto o una nueva ley de coparticipación –en ambos casos con pocas precisiones–, lo mismo que en el apoyo a las economías regionales. Sólo algunas OSC coinciden en asignar mayores responsabilidades tributarias y de gastos a las provincias, y ninguna fuerza política propone el primer punto. Sólo ACyS y UP otorgan prioridad a una mayor autonomía de las provincias, a darles de inmediato más recursos y a una revisión del régimen de ATN. Soslayando el nivel provincial, el FPV propone una democracia de base municipal y la regionalización mediante acuerdos entre provincias y entre municipios. Sur no hace menciones a la cuestión federal, pero sí subraya el apoyo a las economías regionales y el rol fundamental del ferrocarril para tal fin.

G. Políticas para lograr la integración social, reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso

Enfoque general del tema. Aunque lo formulan de distintas maneras y algunas no lo hacen de manera explícita, todas las propuestas acuerdan en la necesidad de reducir la pobreza; de tender a la integración social; de que todos los habitantes tengan acceso a condiciones de vida dignas; de dar al trabajo un rol central en el logro de estos objetivos y, en fin, en que el Estado debe intervenir con políticas sociales para paliar la pobreza y la marginalidad. Casi todas afirman explícita o implícitamente que debe tenderse a establecer políticas que eviten el clientelismo y hablan de centrar las políticas en las familias o unidades domésticas. Probablemente todas las propuestas acordarían con la fórmula del texto de Gobierno Argentino-CEPAL: “una política social que tenga como eje la articulación con las políticas de empleo, productivas, educativas y de formación profesional”. Entre las fuerzas políticas, ACyS, Sur y UP coinciden en un programa de asignación universal para todos los menores de 18 años, al que ACyS le agrega un ingreso ciudadano universal para todos los mayores de 65 años.

FPV no propone este tipo de ingresos pero, como es sabido, amplió a fines de 2009 una asignación por hijo, aunque no universal.

Distribución del ingreso. Entre las OSC hay menos consenso que entre las fuerzas políticas respecto de dar prioridad a una distribución más equitativa del ingreso, y varias de aquéllas no mencionan el tema. Entre las fuerzas políticas, ACyS, FPV y Sur coinciden explícitamente en la necesidad de lograr una distribución del ingreso más equitativa y en que uno de los instrumentos para lograrlo es un sistema tributario más progresivo.

Salud y nutrición. Las propuestas de las OSC difieren en su precisión y desarrollo, y también en sus contenidos. Algunas postulan que debe garantizarse la atención “indispensable”, otras ponen énfasis en un seguro de desempleo con cobertura sanitaria y otras extienden la participación estatal a la producción de medicamentos y a una fuerte regulación del sector salud. Varias propuestas coinciden en la necesidad de enfatizar la prevención. En cuanto a la nutrición, algunos trabajos acuerdan en que debe garantizarse una buena alimentación a todos los habitantes. Entre las fuerzas políticas las coincidencias son mayores, tanto en objetivos como en instrumentos. Entre estos últimos se destacan el reclamo de una mayor inversión, el rol central otorgado a la atención primaria y al hospital público y, en algunos casos sólo implícitamente, se propone la ampliación del seguro de salud. En materia de nutrición, todas proponen la erradicación del hambre y la desnutrición, con distintos instrumentos.

Educación. La gran mayoría de las propuestas destaca la importancia de la educación y del conocimiento, y presentan análisis detallados al respecto. Entre las OSC hay un acuerdo generalizado en dos puntos centrales: que la educación es un medio ideal para lograr la igualdad de oportunidades –y que por eso debe garantizarse que las personas con menos ingresos tengan acceso a una educación de calidad– y que la misma debe estar articulada con el mundo del trabajo. Hay menos acuerdo en cuanto a los instrumentos para alcanzar los objetivos educativos compartidos y aunque hay diferencias en cuanto al énfasis en la educación pública, estas no son sustanciales. Entre las fuerzas políticas, los consensos unánimes son en los objetivos: escolarización plena y con graduación hasta el nivel medio, aumento de la inversión en educación –FPV no lo incluye en la plataforma pero impulsó la ley de financiamiento educativo desde el Gobierno– y mejoras en la formación o capacitación docente. Más implícita que explícitamente, hay acuerdo amplio en la necesidad de mejorar las escuelas de gestión estatal. La mayoría también destaca la necesidad de cumplir con, al menos, los 180

días de clase, la de contar con programas de becas para evitar la deserción y la de modificar los contenidos de la enseñanza.

Cultura. Hay importantes diferencias de énfasis entre las propuestas de las OSC sobre la cultura, las que privilegian en algunos casos la cultura del trabajo, la responsabilidad y la honestidad o la búsqueda del bien y la verdad, y en otros la defensa de los valores y del patrimonio nacional. Las tres fuerzas políticas que incluyen el tema en sus plataformas plantean el estímulo a las actividades culturales con el sello común de la democratización de la cultura y apoyos especiales a las industrias culturales.

Empleo, salarios y seguridad social. Todas las OSC y las fuerzas políticas coinciden en la necesidad de reducir el desempleo y de garantizar la atención al desempleado. Respecto de la seguridad social, los disensos predominan, como se vio también en la realidad durante el debate en el Congreso de la supresión del régimen de capitalización. Las fuerzas políticas acuerdan y dan más énfasis al combate a la informalidad y la promoción del empleo joven. Hay diferencias claras, en cambio, en cuanto a las políticas para remediar las situaciones de desempleo, algunos subrayando un seguro universal y otros las políticas asistenciales, que es lo vigente hoy.

Vivienda. Se observan acuerdos amplios, tanto entre las OSC como entre las fuerzas políticas. Las primeras subrayan que el acceso a una vivienda digna es un derecho garantizado por la Constitución argentina. Las fuerzas políticas tienen acuerdos más específicos, entre los que se destaca la necesidad de aumentar la inversión en vivienda para reducir el déficit cuantitativo y cualitativo y en otorgar un papel relevante al Estado en dicha inversión.

Otras políticas asistenciales. Al menos en el plano de las declaraciones, las cuatro fuerzas partidarias coinciden en la necesidad de transformar las políticas asistenciales en programas orientados al empleo permanente. El propio FPV propone reestructurar el plan Jefas y Jefes de Hogar hacia un mecanismo de inserción laboral de los beneficiarios en el sector productivo, incluyendo la creación de proyectos asociativos.

IV. Desatando los nudos gordianos: ¿acuerdos mínimos o agenda de desarrollo?

El desarrollo integral de la Argentina se encuentra trabado por un conjunto de nudos gordianos interconectados entre sí. Ellos son el perfil

productivo y la inserción externa; el sistema impositivo y su relación con la coparticipación y el desarrollo regional; la pobreza y la distribución del ingreso y, en fin, las cuestiones de la educación, la ciencia y la tecnología. El panorama es aún más complejo, ya que a los nudos se agregan tres bajos continuos siempre irresueltos, a saber: los roles del Estado y del mercado, la institucionalidad política y las pujas distributivas. Para desatar los nudos gordianos y para que dejen de sonar los bajos continuos de la decadencia y sean reemplazados por los del desarrollo parecería haber dos caminos. Uno es el de los acuerdos mínimos, que aun sin ir más lejos que *mirar a los vecinos* y *volver a la sensatez*, podrían tener efectos muy positivos en la economía, en la sociedad y en la política. Sin embargo, si ellos no son acompañados por políticas de Estado de mayor aliento, hay riesgos importantes de *volver a las andadas*, y por ello es mejor pensar los acuerdos mínimos como un punto de partida que luego dé pie a una agenda de desarrollo más amplia.

A. Acuerdos mínimos: mirar a los vecinos y volver la sensatez

Los acuerdos mínimos están a tono con estos tiempos de pensamiento débil en buena parte del mundo y expresan también al amplio centro que hemos encontrado en nuestro rastreo del pensamiento argentino, caracterizado por el variopinto pragmatismo ya mencionado y por un instinto de vida que busca confusamente escapar a las experiencias traumáticas del pasado y que mira anhelante la sensatez de los países vecinos, en especial de Brasil, de Chile, de Uruguay. En ese marco, hay sólidos indicios de que se acerca a su fin un ciclo político y puede vislumbrarse que el gobierno que asuma en 2011 se basará en acuerdos mínimos parecidos a los que siguen.

Instituciones políticas. 1) Limitaciones al PEN, de acuerdo con la Constitución, en materia de decretos de necesidad y urgencia, emergencia económica y facultades especiales delegadas al Jefe de Gabinete. 2) Reformas al Consejo de la Magistratura, tanto en sus procedimientos como en su independencia del Poder Ejecutivo. 3) Reformas del INDEC tendientes a recuperar al menos su estatus y su credibilidad, tal como existían en enero de 2007.

Política social. 1) Genuina universalización de la asignación familiar por hijo; también es probable que esta reforma vea la luz antes de 2011. 2) Hay

un interesante proyecto en preparación, del diputado Eduardo Amadeo, que obliga a evaluar por sus resultados todas las políticas sociales, mediante la creación de un ente especial a tal efecto. Esto evitaría que las mismas se siguieran realizando casi a ciegas, sin noción alguna de sus resultados efectivos, y generaría un espacio de discusión relevante en el Congreso.

Economía. 1) Plan gradual pero inmediato de aliento a la producción, a través de la reducción de las restricciones e imposiciones excesivas que hoy la limitan en gran medida. 2) Presupuesto 2012. a) Desde el punto de vista de los resultados, un programa de recuperación de la solvencia fiscal. b) Desde el punto de vista financiero, un plan tendiente a recuperar el crédito público mediante el logro de, concretamente, un nivel de riesgo país comparable al de Brasil, Colombia, México o Perú. En este contexto, la recuperación de la solvencia fiscal es perfectamente factible a corto plazo. c) Desde el punto de vista tributario, devolución gradual a las provincias de la parte que les corresponde en el impuesto al cheque y en el 15% de la masa coparticipable. También podría acordarse la eliminación de exenciones, sobre todo las que gravan rentas financieras y ganancias de capital.

Un par de años de gracia, el poder político y el manejo de la inflación. Con estas medidas, y un marco externo de mediano y largo plazo que probablemente seguirá ayudando –sobre todo en lo que concierne a los países emergentes y su demanda de nuestros productos–, es probable que se den las condiciones para que el próximo gobierno, más aún si concita fuerte apoyo electoral, pueda contar con un par de años de gracia en cuanto a la confianza de la población. La clave será aprovechar esa circunstancia para construir poder, ir poniendo en marcha un programa más ambicioso de desarrollo sostenible y mostrar éxitos en la lucha contra la inflación y en la solución de los complejos desafíos de precios relativos, principalmente el tipo de cambio y las tarifas de la energía. Respecto de la inflación, puede concebirse un escenario en el que a la estrategia integral de desarrollo generadora de confianza se le agrega un plan gradual de lucha contra la inflación y corrección de precios relativos, acompañado de un *acuerdo* de precios y salarios, para manejar las expectativas de inflación. Pero aun cuando se dieran circunstancias favorables, quedaría por resolver un último problema, y no el más fácil: el de cómo moderar las entradas de capitales, la *lluvia de dólares*, cuestión que revela la necesidad de una estrategia de desarrollo más ambiciosa para moderar y compensar una apreciación excesiva de la moneda nacional.

B. Desatando los nudos gordianos

Para desatar los nudos gordianos y acallar los bajos continuos se requieren respuestas coordinadas y simultáneas, que pueden dividirse en dos grandes grupos. Está, por un lado, la agenda federal, vinculada con la agenda social, el desarrollo humano y la producción. En el libro se propone un fondo para el desarrollo humano con dos componentes y complementario de la Ley de Coparticipación Federal –cuya sanción se ve políticamente mucho más difícil de alcanzar; también se proponen la universalización de la asignación universal por hijo orientada a la nutrición y políticas para la promoción del desarrollo local. Por otro lado, debe haber una agenda para el desarrollo integrado y sostenible y la inserción externa que incluya un nuevo sistema de incentivos que elimine gradualmente los impuestos distorsivos; respuestas al desafío de agregar cada vez más valor en las agroindustrias, sobre todo aguas abajo de las cadenas productivas; incentivos para hacer compatible el crecimiento con la biodiversidad productiva y, algo fundamental, políticas específicamente orientadas al desarrollo manufacturero.

Además de estas dos agendas hay otros puntos que deben formar parte de una estrategia integral de desarrollo y en los que existe bastante consenso entre las fuerzas políticas y las OSC.

Reforma y modernización del Estado. Hay marcados acuerdos en la necesidad de reformar y modernizar el Estado, recrear la carrera de la función pública –devastada por el actual gobierno, especialmente en el Ministerio de Economía, el INDEC, la AFIP y los entes reguladores, y que ha sido casi siempre inexistente en el resto de los ministerios–, aumentar sustancialmente la transparencia, medir los resultados y pasar de un Estado gastador a un Estado prestador de servicios.

Impuestos. Buena parte de las entidades sociales y políticas consideran necesaria una “reforma tributaria profunda”. Los puntos específicos de mayor consenso son dar mayor progresividad al sistema, reducir o eliminar el IVA sobre los alimentos y eliminar o revisar exenciones, en particular las que benefician a las rentas financieras. Aunque mayor que en el pasado, no es mayoritario el acuerdo respecto del reemplazo de las retenciones por otros impuestos.

Servicios públicos e infraestructura. A los acuerdos mencionados respecto de la mejora de los entes reguladores, la defensa de los consumidores,

el servicio universal, la tarifa social y la necesidad de un planeamiento estratégico de los servicios públicos debe agregarse que la Argentina también necesita un plan estratégico de infraestructura –tendiente, por ejemplo, a evitar disparates económicos y sociales como el del *tren bala* Buenos Aires-Rosario–, el que debería realizarse en el marco establecido por la ley de inversión pública. También es decisivo que se establezcan incentivos adecuados y pautas claras y creíbles sobre la propiedad y la gestión de las empresas de energía y servicios públicos, cuanto antes mejor.

Medioambiente. Tema tampoco tratado por las entidades políticas y sociales con la importancia que merece, esta es otra área que requiere de un plan estratégico y de la mejora de los entes reguladores y del poder de policía ambiental.

Pymes y microemprendimientos. Este es uno de los puntos de mayor consenso, en el que puede hablarse casi de unanimidad. Así y todo, y pese a importantes progresos en las dos últimas décadas, todavía es necesario mejorar, ampliar, racionalizar y facilitar las políticas de apoyo a las pymes y microemprendimientos, incluyendo naturalmente las microfinanzas.

V. Epílogo

Hay cada vez más indicios de que se avecina el final de un nuevo ciclo de la vida pública argentina. Pese a haber disfrutado del marco externo más favorable para el país en muchas décadas –o quizás por eso mismo–, este ciclo derivó en un proyecto con pretensiones hegemónicas y un creciente desprecio por las instituciones. Más recientemente, se ha vuelto a recaer en los brazos de dos enemigos históricos que estaban en vías de ser superados: la alta inflación y la insolvencia fiscal, enlazadas por el recurso al peor de los impuestos, el inflacionario. No son escenas inéditas para los argentinos, pero casi nunca antes se había tropezado con la misma piedra tan gratuita, tan innecesariamente.

Aunque nos espera una transición compleja, todavía hay chances de no repetir finales dantescos, como los de 1975-76, 1981-82, 1989-90 ó 2001-02. Sería un crecimiento para el país mostrar que al menos una vez fue posible manejar conflictos político-económicos agudos sin someter a la sociedad, y muy especialmente a los más pobres, a un derrumbe devastador, después del cual llega el supuesto salvador que tarde o temprano lleva al mismo final.

Buceando en la sociedad y en la política pueden encontrarse razones para pensar que es posible encontrar en el futuro cercano un camino distinto a los del pasado de frustraciones. Cualquiera sea el final de la crisis en curso, la herencia que recibirá el próximo gobierno será difícil y compleja, pero más manejable porque estará acompañada por dos grandes tendencias positivas y novedosas para el país. Una es el despertar de Asia y de todo el mundo emergente, que seguirán ofreciendo a la Argentina una posibilidad de desarrollo e inserción en la economía global aún más importante que la que tuviera a fines del siglo XIX y principios del XX, con impactos positivos duraderos a lo largo y a lo ancho del país. La otra tendencia profunda es la formación de facto de una casi inédita coalición modernizante,¹¹ por ahora sólo socioeconómica pero con clara vocación de llegar a ser también política, unida al surgimiento de una nueva generación de políticos, la “generación del 2000”.

¿Pero adónde está la generación del ochenta? Tal es la pregunta constante del descreído auditorio cuando procuro convencerlo de que el nacimiento del siglo le ha traído a la Argentina la que muy probablemente será la mejor oportunidad de desarrollo económico y social de su historia. Soslayando la superficialidad iconoclasta de las versiones de consumo mediático a la moda, será mucho más fructífero releer, por ejemplo, *La generación del 80 y su proyecto* (Cornblit - Gallo - O'Donnell, 1962). Allí se advertirá que ella no fue sólo altruismo, consenso y clarividencia, sino también divisiones, errores y enconos apasionados. Además, sus logros fueron posibles por el fuerte viento de cola de la *belle époque*, con su valorización vertiginosa de las pampas argentinas y su capacidad de albergar a millones de inmigrantes que escapaban de guerras y hambrunas europeas. Pero el halo de grandeza que aún conserva esta generación se funda sólidamente en su visión de largo plazo, en su apuesta por la educación y en una vasta construcción institucional que incluyó tempranamente el voto masculino universal.

¿Qué decir del presente? Sin pretensiones de igualar lo inigualable, ¿hay signos del nacimiento de una dirigencia política y social con parejas apuestas al futuro, a la educación, a las instituciones y, exigencias del siglo, capaz también de representar genuinamente los mandatos de la sociedad y no las pasiones hegemónicas de los caudillos o aparatos de turno? Mi respuesta es afirmativa. Observo surgir, de abajo hacia arriba, una nueva dirigencia política y social con renovados estándares éticos y visión de futuro, aunque todavía sin entidad suficiente para garantizar que aprovecharemos

cabalmente la inédita oportunidad que el mundo nos ofrece. Invito al lector al ejercicio de comparar la calidad *media* actual de los gobernadores, intendentes, senadores y diputados con la los electos en 1983, en el restablecimiento de la democracia, y espero que encuentre allí el mismo balance positivo que yo constato.¹² También florecen nuevos liderazgos sociales en dirigentes de base que se niegan a ser presa del clientelismo y las dádivas y en empresarios o líderes lisos y llanos, que se han dado cuenta de que un país no puede edificarse sólidamente con la dolorosa exclusión social de la Argentina de hoy. Hay, en fin, una creciente oferta y demanda de programas de capacitación de dirigentes públicos y también de fomento de la amistad cívica.¹³

Estas señales no siempre son percibidas por parte de nuestras elites económicas, sociales o aun académicas, frecuentemente refugiadas en un pesimismo crónico que percibe la política argentina como un escenario, en el fondo, bárbaro, salvo en las raras ocasiones en que triunfa un candidato ideológicamente afín. Debería aceptarse que no pocos de los males políticos que nos aquejan se originaron en el abandono que la mayor parte de las clases ilustradas hizo de los partidos políticos, sobre todo desde 1930, para ofrecerse luego como intelectualidad orgánica de gobiernos militares o, en el otro extremo, de movimientos guerrilleros. Es nada más ni nada menos que esta tendencia la que ha empezado a revertirse desde el restablecimiento de la democracia, primero muy tibiamente y ahora con más fuerza. Y esta nueva dirigencia es la “materia prima” principal para fortalecer nuestras instituciones y para reemplazar hacia el futuro la reincidencia en el caudillismo salvador, al que hemos sido tan adeptos en el pasado, con muy malos resultados. En una Argentina que va dejando de ser hegemónica y empieza a ser plural prevalecerán, al fin, quienes sean capaces de entender y hacer entender que es necesario y posible combinar el crecimiento con la distribución del ingreso en una propuesta de desarrollo integral.

Para entender cabalmente a la Argentina y escrutar sus reales posibilidades es crucial no perder de vista, en fin, las perspectivas de la historia y de la geografía. Vemos hoy que muchos países sudamericanos –Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay– están cambiando para bien, y dejan atrás las lacras que tanto influyeron en nuestro pasado de frustraciones y moviéndose desde frecuentes rupturas del orden constitucional a la continuidad democrática; desde grandes déficits fiscales y deudas opresivas a una mayor solvencia fiscal; desde la “restricción externa” a un superávit o mayor equi-

librio en el balance de pagos; y desde la alta inflación a la estabilidad. Todo ello se ha traducido en un mayor crecimiento económico que en el pasado. La deuda social, en cambio, apenas se ha empezado a pagar, pero ello sólo será posible si se mantiene el contexto descrito. El caso de Chile, por cierto el más consolidado, muestra que no hay nada idiosincrásico en nosotros que nos impida el progreso, y los otros países muestran que es posible encontrar el punto de inflexión para salir de la decadencia.

Si unimos la geografía con la historia, es aleccionador recorrer, una y otra vez, el “corto siglo XX” que Eric Hobsbawm (1994) delimitó entre 1914 y 1991 y llamó “la era de los extremos”. Así recordaremos que, en la gran mayoría de los países, la construcción de democracias avanzadas fue un proceso largo, y las más de las veces también muy trágico, tanto en Europa como en Asia. No casualmente, solo los que encabezaron imperios –Gran Bretaña y los EEUU– y algunos países del norte europeo pudieron evitar guerras civiles o violentas luchas internas, a veces superpuestas con guerras internacionales que incluyeron terribles genocidios y deportaciones en masa. Todo eso pasó hace apenas setenta años. Ciertamente, las luchas por la supremacía mundial jugaron un rol decisivo en estas tragedias. Pero más profundamente, ellas expresaron también la intrínseca dificultad –a veces, lisa y llanamente, la imposibilidad– de construir sociedades integradas en la fase inicial o temprana del desarrollo de una economía capitalista.¹⁴

Este es el desafío que enfrentan hoy la Argentina y muchos países latinoamericanos. Nosotros también hemos tenido muy trágicos enfrentamientos armados internos, y nada es más odioso que el ejercicio de contabilizar muertos para evaluar si tal situación política fue menos mala que la otra. Lejos de ese ánimo, la evocación aquí de la gran tragedia del corto siglo XX de Hobsbawm tiene el propósito de ayudarnos a comprender la naturaleza y la dificultad de la tarea que nuestra sociedad enfrenta hoy, y también el de apelar a nuestra dirigencia social, económica y política acerca de la necesidad de alcanzar acuerdos para lograr una convivencia más justa y sostenida en el tiempo. No se trata de insinuar que nos esperan nuevas tragedias si los acuerdos no llegan. Ellas son posibles, pero afortunadamente poco probables. La alternativa al buen camino iniciado por nuestros vecinos podría ser más bien la de seguir viviendo en una sociedad en la que continúen siendo crónicas la pobreza y la desigualdad. Sería una gran pena, porque evitarlo es hoy mucho más posible que en otros momentos del pasado. Será la sociedad la que en definitiva elegirá democráticamente

su camino, un camino que nadie puede adivinar y por eso este final no puede ser sino abierto, no obstante el impulso contenido de cerrar con un colofón alentador.

Notas

1. Una definición posible de las “políticas de Estado” es la que presenta Mizrahi (s/f): “Son acuerdos estratégicos que se adoptan por consenso de las fuerzas políticas significativas de un país, una provincia o una localidad, para asegurar que ciertas líneas de acción se mantendrán más allá de los circunstanciales cambios que pudieran suceder en la conducción política de un país, provincia o municipalidad. De este modo se establece un compromiso público de sostener en el tiempo esfuerzos considerados estratégicos y que, como tales, no se los somete a los vaivenes de los humores políticos de cada elección.” Mizrahi, Roberto (sin fecha). *Opinión Sur*, http://www.surnorte.org.ar/opinion-sur/nota.php?id_nota=80.
2. Por cierto, estos acuerdos no alcanzaron a los pueblos originarios, a quienes tantas veces se persiguió y se despojó de su tierra y de sus bienes. Otra es la historia, pues, desde el punto de vista de los vencidos. Una historia cuya versión ecuaníme todavía espera ser escrita.
3. Estos conflictos se analizan en detalle en el libro aquí resumido.
4. Es amplia la literatura económica que coincide en señalar que la abundancia de recursos naturales exportables puede conducir a la apreciación de la moneda, lo que afecta negativamente las posibilidades de producción de otros productores de bienes comercializables, especialmente la industria manufacturera. También hay consenso en la literatura acerca de que mediante una combinación de solvencia fiscal, inversión en infraestructura y en capital humano y promoción de los racimos productivos (*clusters*) en torno a los recursos naturales, la “maldición” puede transformarse en bendición.
5. Por cierto, dado que las ciudades son organismos vivos, no inmtables, si se incluyen partidos más alejados de la ciudad de Buenos Aires que todavía no integran “oficialmente” el AMBA, los números son diferentes. Pero la tendencia descrita no se altera.
6. Como lo evoca el título del libro de Pablo Gerchunoff y Lucas Llach (*El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Planeta, 2007).
7. Entre 2003 y 2008, el superávit financiero promedio del sector público nacional (después del pago de intereses de la deuda) fue de 1,43% del PIB, un hecho sin precedentes.
8. El aumento anual del gasto público consolidado de la nación, las provincias y los municipios fue del 32,3% en 2005, 25,8% en 2006, 37,3%

en 2007, 32,4% en 2008 y, probablemente, 25% en 2009, lo que da un promedio de 30,5% anual. Como resultado, dicho gasto, que ya había alcanzado un récord histórico del 37,7% del PIB en 2008, ha llegado a alrededor del 43% en 2009, nivel sólo superado por los países europeos avanzados.

9. Esa constancia de la razón de la que Dante, en su *Vita Nova*, se arrepentía de haber abandonado, cierto que en un contexto bien diferente de este, el de su amor por Beatrice.
10. En el libro se pueden encontrar referencias detalladas a cada una de estas asociaciones, lo mismo que a las fuerzas políticas y al pensamiento de cada una de ellas.
11. Quizás solo comparable a la coalición que acompañó inicialmente a Arturo Frondizi, aunque ella tenía un componente que se reveló lógicamente transitorio, su acuerdo con Juan Domingo Perón.
12. Constatación que en parte se basa en los diez años de experiencia como director del Programa de Gobierno para el Desarrollo de Líderes de Comunidades Locales, que tiene lugar en el IAE-Universidad Austral.
13. Destaco en particular la muy valiosa tarea que realiza RAP (Red de Acción Política), dirigida por Alan Clutterbuck y Paula Montoya, en la que conviven con afán de capacitación y amistad cívica más de cien dirigentes políticos, algo impensable hasta hace muy poco tiempo.
14. Tal como lo destacó en su momento Guido Di Tella.

Referencias bibliográficas

- GERCHUNOFF, PABLO - LLACH, LUCAS (2007). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Planeta.
- LLACH, JUAN J. (con la colaboración de Eduardo Fracchia) (2010). *En busca de los acuerdos perdidos*, Buenos Aires, IAE-Press y Editorial Temas.
- MIZRAHI, ROBERTO S. (sin fecha). Opinión Sur, http://www.surnorte.org.ar/opinionsur/nota.php?id_notas=80.
- SAMUELSON, PAUL A. (1980). *La economía mundial a fines del siglo XX*, México, VI Congreso Internacional de Economía.

RESUMEN

¿Tuvo alguna vez la Argentina acuerdos relevantes y duraderos? Desde 1976, cuando hace crisis el consenso de posguerra, puede decirse que el país sólo muy esporádicamente ha vuelto a encon-

trar nuevos acuerdos respecto de su perfil productivo, su inserción externa y la división del trabajo entre el Estado y el mercado. Para analizar la existencia y las características de los acuerdos y desacuerdos con vigencia en la Argentina, se estudia el pensamiento de diez organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de cuatro principales fuerzas políticas. El énfasis está puesto en la visión del futuro del país y en las propuestas de políticas sociales y económicas para llegar a realizarla.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 3 - Septiembre, 2010

Bolivia: ¿celebración, condena o reflexión histórica?

Víctor Hugo Cárdenas

I. Introducción

A. Primera anécdota: la historia de Bolivia empieza el 22 de enero de 2009

El actual gobernador de Chuquisaca, el indígena quechua Esteban Urquizo (*Los Tiempos*, 31-7-10), dijo: “La historia empieza desde el 22 de enero, por lo tanto ya no hay nada que celebrar el 6 de agosto”.

Los ciudadanos y ciudadanas bolivianos recordamos el aniversario patrio cada 6 de agosto desde hace 185 años, cuando fue fundada la República de Bolivia. El 22 de enero tomó posesión del cargo el presidente Evo Morales por una segunda gestión, después de su victoria electoral en diciembre de 2009.

El señor Urquizo es uno de los nueve gobernadores departamentales. Tres de ellos pertenecen a organizaciones políticas de la oposición y seis son del partido oficialista, el Movimiento al Socialismo (MAS) del presidente Evo

VÍCTOR HUGO CÁRDENAS

Estudios superiores en Letras y Educación (Univ. Mayor de San Andrés (La Paz). Fundador de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa. Fue delegado de la CSUTCB ante la Central Obrera Boliviana y secretario de Actas del Comité Nacional de Defensa de la Democracia, órgano de resistencia a la dictadura militar. Vicepresidente de la República (1993-1997) y presidente del Congreso Nacional. Presidente del Parlamento Andino y del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (1998-99).

Morales. Antes de su actual cargo, el señor Urquiza fue el principal dirigente de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Chuquisaca. Aún no se conoce que haya renunciado de forma oficial a su cargo sindical.

Además, el señor Urquiza es gobernador del departamento donde se encuentra Sucre, la histórica capital de Bolivia. La ciudad donde está la Casa de la Libertad, donde se fundó la República de Bolívar, que después se llamó República de Bolivia. Por otro lado, Sucre es sede del Poder Judicial, ahora reducido a mero órgano judicial subordinado al único poder del Estado, el Poder Ejecutivo.

La nota de prensa prosigue: "... el Gobernador propuso hacer desaparecer las celebraciones del 6 de agosto, puesto que el nacimiento del nuevo Estado Plurinacional de Bolivia, 'en desmedro de la República colonialista', fue el 22 de enero de 2009 con la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado" (*Los Tiempos*, 31-7-10).

Esta tesis fundacionalista no es nueva. En otro contexto y en otra época, también fue proclamada por el historiador potosino Manuel José Cortés (1811-1865), cuando afirmó que la historia de la República de Bolivia comienza en 1825 porque la esclavitud no tiene historia, refiriéndose al pasado colonial y precolonial. Para Cortés, la historia de Bolivia comienza con la guerra de la independencia, no con la época precolombina ni colonial: "La esclavitud no tiene historia. Solo con la libertad los pueblos hacen suyo el elogio o el vituperio y cargan con la responsabilidad de sus acciones. Lo que podría llamarse historia de Hispanoamérica, durante la dominación de los conquistadores, no es sino la historia de España, la de su acción sobre la América: la de las secciones americanas, comienza, pues, con la guerra de la independencia, en que las ideas, pasiones e intereses de Hispano-América dan origen a una serie de acciones dignas de recuerdo (Cortés, 1861, pág. i).

Desde luego, Cortés no estuvo de acuerdo con el propósito de reconocer constitucionalmente la preexistencia a la colonia de naciones y pueblos originarios porque para él, al nacer la historia republicana, todos los habitantes de este país serían ciudadanos bolivianos, sin recurrir a otros orígenes.

B. Segunda anécdota: después de 184 años, Bolivia tiene dos banderas nacionales

El discurso oficial del denominado Estado Plurinacional de Bolivia pretende, por todos los medios, instaurar el uso de dos banderas nacio-

nales: la tradicional tricolor (rojo, amarillo y verde) y la *wiphala* (bandera indígena aymara de 49 cuadrículas multicolores). Este planteamiento se apoya en el artículo 6 de la recientemente aprobada Constitución Política del Estado (Bolivia, 2008), que dice: “II. Los símbolos del Estado son la bandera tricolor rojo, amarillo y verde; el himno boliviano; el escudo de armas; la wiphala; la flor de la kantuta y la flor del patujú”.

El Gobierno dispuso que todas las instituciones públicas exhiban las dos banderas nacionales. Algunas reparticiones públicas, como el Ministerio de Justicia, izan una *wiphala* más grande que la tricolor y en el lugar más alto del edificio.

Recientemente, el lugar de los festejos patrios del 6 de agosto fue uno de los temas de discusión junto a otros como ¿Estado plurinacional de Bolivia o República de Bolivia? ¿El aniversario patrio es el 6 de agosto o el 22 de enero? ¿El 22 de enero de 2009, cuando Evo Morales tomó posesión del cargo como presidente por segunda vez, o el 7 de febrero del mismo año, cuando el país, mediante un referendo nacional, aprobó el texto de la nueva CPE? Al final, el Gobierno decidió trasladar de Sucre a Santa Cruz, la región opositora a este gobierno, la sede de los festejos patrios, con lo cual provocó la ira de los sucrenses y chuquisaqueños, cuyos parlamentarios, incluidos los oficialistas, desistieron de asistir. Con anterioridad, los parlamentarios de la oposición de los nueve departamentos habían anticipado su decisión de no asistir a Santa Cruz en rechazo de la decisión gubernamental.

Estas acciones no son aisladas. Tienen el respaldo de la política oficial del gobierno actual, es decir, es una expresión de la ideología del Estado Plurinacional de Bolivia: descolonizador, antineoliberal y antiimperialista, como gustan autodenominarse. Las tesis principales de la ideología del Estado Plurinacional pueden ser resumidas en las siguientes afirmaciones: la historia de la verdadera independencia comienza en 2009. Por lo tanto, no hay bicentenario a ser recordado. El pasado es colonial y neoliberal. Todo el pasado fue negativo y, por lo tanto, hay que enterrarlo. Ahora, al nacer la democracia socialista comunitaria, muere la democracia republicana.

Apoyado en esa concepción, el pasado 22 de enero de 2009, en el Palacio Legislativo, fueron cambiados los símbolos del Estado republicano por los del Estado Plurinacional (dos banderas, la tricolor tradicional y la wiphala, bandera de los pueblos indígenas aymara y quechua principalmente). En el prólogo de la nueva Constitución Política se lee: “Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el

reto de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos” (Prólogo de la nueva Constitución Política).

Por su parte, un Decreto Supremo (N° 0048, 18-3-2009) dispone el olvido de la denominación de República de Bolivia y la adopción de Estado Plurinacional de Bolivia en todos los actos públicos y privados, en las relaciones diplomáticas internacionales y en la correspondencia oficial nacional e internacional.

La consagración de la wiphala es una manifestación más de la intención oficial de concretar la ideología de ciudadanización étnica, es decir, de la creación de tres ciudadanías: la indígena, con plenos derechos y deberes; la “intercultural” (indígenas urbanos), con algunos derechos menos; y la criolla (no campesina ni indígena), con menos derechos y deberes en comparación a las dos anteriores. La ciudadanía afroboliviana es asimilada a la indígena.

C. Abordaje del presente ensayo

El presente ensayo pretende alejarse de las posturas en favor de la celebración del Bicentenario o la condena del mismo. Se prefiere una actitud de reflexión histórica desde la perspectiva de la temática indígena y, principalmente, desde la experiencia boliviana.

El bicentenario es un momento excepcional para rememorar las luchas por lograr igualdad, libertad y justicia, la contribución de tantos hombres y mujeres para superar las fracturas estructurales que aún impiden a nuestros países superar la falta de integración social, la escasa cultura democrática y los alarmantes niveles de pobreza. El bicentenario es una oportunidad para pensar y repensar el actual estado de las naciones latinoamericanas después de 200 años de vida.

Comenzaron los homenajes oficiales. Los primeros fueron Bolivia y Ecuador (1809); luego siguieron Venezuela, Buenos Aires, México y Chile. Continuarán El Salvador, Paraguay y Uruguay y después otros más. Un grupo de países integrado por Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, México, Paraguay y Venezuela conformaron el Grupo Bicentenario, coordinados por la Comisión Nacional

para la Conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia de las Repúblicas Iberoamericanas (Comisión, 2010).

Analizaremos, a partir del caso boliviano, algunos elementos de la relación entre nación, Estado, pueblos indígenas y poder en el contexto de los recientes 200 años de la vida republicana. El 6 de agosto de 1825, Bolivia quebró la estructura del colonialismo externo (criollos en lugar de los españoles), pero –como dice una de las tesis del movimiento katarista lanzada en 1974– pervivieron las condiciones del colonialismo interno, es decir, proseguía la exclusión y sometimiento de mayorías sociales como los indígenas y los afrobolivianos.

Hoy el continente americano presenta una variada yuxtaposición de sociedades que coexisten y conviven en un espacio compartido, en tiempos históricos diferentes, en una variedad de lenguas y culturas, de modelos de organización social, económica y política.

II. Balance crítico de los 200 años

Desde la perspectiva boliviana y de los pueblos indígenas, existen algunos puntos que requieren ser analizados para entender las complejidades de la rememoración del Bicentenario en nuestro continente.

A. ¿Cuál bicentenario?

Uno de los primeros asuntos a dilucidar es a qué bicentenario nos referimos. Por ejemplo, en el caso de Bolivia, si pensamos en la fundación de la República de Bolivia los 200 años se cumplen en 2025; si recordamos el primer grito libertario en Sucre, en 1809, el bicentenario se cumplió en 2009; y, finalmente, si nos referimos a los primeros movimientos emancipadores encabezados por líderes indígenas, en 1780-81, el bicentenario pasó hace tres décadas.

En el caso de México, coinciden el bicentenario de su fundación y el centenario de su revolución social. Por lo tanto, es conveniente pensar el Bicentenario como un período o un lapso histórico más que como una fecha (de 1804 a 2021).

Es más: si revalorizamos los movimientos indígenas emancipadores, podríamos afirmar que el Bicentenario comenzó antes de los 200 años. En

una interpretación radical de los procesos independentistas, se podría negar cualquier motivación de la presencia indígena en ellos, tal como señala el artista mexicano Eduardo del Río, Rius (1934-): “Los indios no tienen nada que hacer en las celebraciones” (Casasús, 2010). De la misma forma, frente al lema de 200 años de liberación, en los festejos auspiciados por la Alcaldía de la ciudad de La Paz, algunos grupos indígenas contrapusieron el de “500 años de opresión”.

B. Sobre los primeros movimientos de emancipación

Es frecuente constatar el olvido de los movimientos emancipadores populares e indígenas, como los comuneros en Paraguay, de Nueva Granada, la rebelión de Tupaq Amaru y Micaela Bastidas en el Bajo Perú (hoy Perú) y, en el Alto Perú (hoy Bolivia), las insurgencias indígenas encabezadas por los hermanos Tomás, Nicolás y Dámaso Katari en Chayanta, por Tupaq Katari y Bartolina Sisa, a fines del siglo XVIII, contra el dominio español, en La Paz y Oruro.

Por ejemplo, la insurrección indígena encabezada por Tupaq Amaru y Micaela Bastidas (1780) se extendió al Sur desde el Cusco hasta las cercanías de Tucumán y por el Norte hasta el Virreinato de Nueva Granada. Luego, Tupaq Katari y Bartolina Sisa, junto a Gregoria Apasa, Andrés Tupaq Amaru y otros, encabezaron un movimiento masivo que abarcó el altiplano y valle de Bolivia. Por su parte, la rebelión de los comuneros en Nueva Granada, encabezada por Manuela Beltrán y José Antonio Galán, fue otra acción contra el dominio español.

Los líderes de estos movimientos libertarios fueron asesinados con ensañamiento por las fuerzas colonialistas. Sin embargo, habían estrechado los cimientos del poder colonial. También es muy llamativa y sospechosa la exclusión –en algunos casos, el olvido– de la independencia de Haití, en 1804, y que logró derrotar a los ejércitos colonialistas de Francia, España e Inglaterra.

En el caso de Bolivia y según las actuales interpretaciones historiográficas, es posible identificar tres tendencias en los proyectos de emancipación de los movimientos indígenas de fines del siglo XVIII:

i. Autonomía de los ayllus frente al Estado colonial español, propia gestión territorial, económica y política. Los indígenas reconocen a

los españoles pero los españoles también los reconocen como ayllus y comunidades.

ii. Hegemonía indígena sobre el sistema español, donde los pueblos indígenas subordinan a los españoles a sus normas y leyes, donde todos viven de su trabajo.

iii. Confrontación racial y búsqueda del exterminio de los españoles o de su expulsión. Esta tendencia ha sido retomada por algunos líderes y organizaciones radicales de algunos países.

Este Bicentenario debe servirnos para conocer más y mejor el contenido, alcance y sentido de estos movimientos emancipatorios desde un punto de vista crítico y científico (por ejemplo, Thomson, 2007), lejos de interpretaciones que anclan estos movimientos como meros antecedentes o precursores de los procesos independentistas. Además, es preciso develar algunos aspectos dudosos de la historiografía oficial. Por ejemplo, la ascendencia indígena de varios de los líderes de las fundaciones republicanas. ¿Bernardo O'Higgins no era hijo de una indígena tehuelche? ¿Qué hay de la madre indígena guaraní de San Martín? ¿Y la influencia afroamericana de Simón Bolívar?

C. Sobre el pacto fundacional

Después de que, desde adentro, los movimientos emancipadores indígenas estremecieran los cimientos del orden colonial, fue conformándose otro movimiento popular independentista conducido por los criollos, quienes supieron aprovechar, desde afuera, la coyuntura de una España invadida por Francia y con Inglaterra como rival, ambas interesadas en quebrar el monopolio comercial español y expandir sus manufacturas.

El sostén ideológico fue el pensamiento liberal de fuentes francesas, inglesas y norteamericanas. Los líderes fueron Bolívar, San Martín, Artigas, Hidalgo, Sucre, Nariño, O'Higgins, Rodríguez de Francia, Morelos y Mariano Moreno, entre otros. La batalla de Ayacucho fue uno de los puntos más altos de la lucha libertaria.

La creación de la República de Bolivia fue la consecuencia de un pacto criollo y mestizo que excluyó a los indígenas luchadores anticoloniales de hace cuarenta años atrás, hombres y mujeres que lograron estremecer las estructuras del dominio colonial, que en el momento de la fundación de Bolivia, estaban dos metros bajo tierra o perseguidos por el nuevo poder oficial.

También fueron marginados hombres y mujeres criollos y mestizos que encabezaron las luchas de las denominadas “republiketas” de la resistencia antiespañola durante dieciséis años (entre 1809 y 1825). Un solo “guerrillero”, José Miguel Lanza, estuvo entre los fundadores de la nueva república. Es llamativo que algunos denominados patriotas y fundadores de la nueva Bolivia eran activos militares y civiles de la represión contra los líderes indígenas de fines del siglo XVIII y sus familiares.

La nueva elite criolla, en Bolivia y otros países, se enfrentó a un dilema fundacional: construir Estado dando las espaldas a la nación. Un componente esencial de las naciones americanas era la variedad de pueblos indígenas, cuyas propuestas de liberación habían sido derrotadas años antes. Hasta el siglo XX, en varios países no tenían derecho al voto sectores como los indígenas, las mujeres, los zambos, los mulatos y los esclavos. Por lo tanto, histórica paradoja criolla, tuvieron que construir Estados primero para luego intentar construir naciones. Los Estados fueron vistos como los unificadores de las naciones. Este es otro de los pecados fundacionales irresueltos hasta el presente.

Nuestro continente nació desintegrado. Los intentos de unidad quedaron fragmentados y localizados en cada Estado que negaba, de una u otra forma, a sus naciones. Parece una paradoja que los posteriores enfrentamientos bélicos –en Bolivia las guerras del Pacífico (1879) y del Chaco (1934)– constituyeron experiencias unificadoras y de integración nacional.

El pacto fundacional de 1825 fue la exclusión criolla de indígenas, mujeres y afrobolivianos. Doscientos años después, encabezado por el actual gobierno de Evo Morales, en febrero de 2009, se reproduce otro pacto de exclusión, esta vez indígena contra los criollos y mestizos. Un pacto indígena de exclusión sustituye trágicamente el pacto criollo.

La aprobación de la nueva CPE de Bolivia otorga plenos derechos a los ciudadanos de origen indígena campesino, no tantos a los ciudadanos indígenas de las ciudades y menos derechos a los que no tienen origen indígena, como los criollos y los mestizos. Los ciudadanos de origen afroboliviano son asimilados al mundo de los indígenas. En resumen, la exclusión de 1825 fue sustituida por otra exclusión en 2009. El etnocentrismo y racismo criollo de 1825 fue sustituido por otro racismo y etnocentrismo en 2009, esta vez indígena.

El texto constitucional boliviano tiene una peculiar formulación, basada en la etnización de la ciudadanía. Por lo general, las reformas

constitucionales de la región fueron elaboradas bajo el criterio de la ciudadanización política antes que la ciudadanización étnica. De forma comparativa, se constata que, por ejemplo, el anterior texto constitucional sudafricano daba privilegios a la población blanca en desmedro de la negra. Sin embargo, esa discriminación no fue causa de otra posible discriminación, de los negros contra los blancos. Mandela y su movimiento de liberación no cayeron en la tentación de un racismo al revés, como en Bolivia.

La construcción del llamado Estado Plurinacional desconoce el aporte de indígenas, criollos, mestizos y afrobolivianos en la derrota del colonialismo externo y la construcción de la democracia boliviana. De ahí que, en este bicentenario, los bolivianos y latinoamericanos debemos reafirmar la necesidad de construir pactos sociales que unifiquen al país, expresen la voluntad de enfrentar conjuntamente un proyecto nacional y hagan fructificar esta voluntad en textos constitucionales producto de acuerdos y consensos nacionales.

D. Sobre las políticas indigenistas

El indigenismo, ideología de los Estados latinoamericanos en relación con los pueblos indígenas, nació en 1940, en la ciudad mexicana de Pátzcuaro, donde los representantes de los Estados latinoamericanos se reunieron y formularon una particular visión sobre la relación de los Estados y gobiernos con los pueblos indígenas del continente (Instituto Indigenista Interamericano, 1948).

Esa doctrina se apoyó en las ideas proclamadas por el controvertido intelectual mexicano José Vasconcelos (1882-1959): construcción de un hispanoamericanismo basado en el mestizaje de la raza cósmica, construcción de un hombre nuevo y de un destino nacional, centradas en la importancia de la educación (Vasconcelos, 1983). El indigenismo postuló la asimilación de los pueblos indígenas a las sociedades nacionales a través de la castellanización escolar como contribución a una sola identidad nacional, que uniformara a todas las colectividades subnacionales y lograra el desarrollo y el crecimiento económico.

Los institutos indigenistas, en la mayoría de los Estados de América Latina excepto en los Estados Unidos, fueron los mecanismos institucionales para difundir las tesis del indigenismo oficial.

En el caso de Bolivia, el indigenismo oficial tuvo en el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) el principal propulsor de su aplicación. Por ejemplo, socializaron el uso del término campesino en lugar de indio. El tradicional Día del Indio, en homenaje a la creación de la primera escuela rural de Warisata, fue sustituido por el Día del Campesino. Los asuntos campesinos e indígenas eran competencia del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), cuyo ministro era a su vez el máximo dirigente de las organizaciones sindicales campesinas.

La educación rural fue creada como una educación de segunda para campesinos e indígenas. Ese sistema educativo fue el germen de la formación de dos magisterios: urbano y rural, presentes hasta hoy. La alfabetización era en castellano y el uso de los idiomas indígenas fue sólo para facilitar la transición al castellano. La cultura urbana era el modelo de la educación nacional. En resumen, el indigenismo boliviano se empeñó en diversas políticas de asimilación de las poblaciones rurales e indígenas al modo de la cultura urbana criolla y mestiza.

E. Sobre la invisibilización de los pueblos indígenas

En los años siguientes, otro mecanismo para marginar e invisibilizar la existencia de los pueblos indígenas fue el censo republicano basado en la pregunta de lengua hablada. Con mucho placer y optimismo, la elite criolla y mestiza de Bolivia proclamaba la incesante reducción de la población indígena boliviana, sobre todo por la constante migración de zonas rurales a las urbanas. Por ejemplo, en los últimos setenta años, la relación de la población rural (70%) y población urbana (30%) se ha invertido por un masivo proceso de migración campesina.

Esa política de “etnocidio estadístico” fue respondida por una política de revalorización de lo indígena en el reciente censo de población y vivienda de 2001, cuya boleta excluyó a criollos, blancos, cholos o mestizos y afrobolivianos. El resultado dio una cifra sobrestimada de más del 62% de población indígena bajo criterios de lengua hablada en su niñez, lengua hablada hoy y autoidentificación étnica.

Otras investigaciones (Seligson, 2006; Verdesoto y Zuazo, 2006) con preguntas relacionadas a pueblos indígenas, blancos, mestizos y negros dieron otros resultados: indígenas (19 y 15%), blancos (11 y 19%), cholos o mestizos (65 y 60%) y negros (0,55 y 0,58%).

En otros términos, Bolivia no ha concluido la lectura de su realidad étnica debido a que hay pocos estudios científicos sobre la realidad pluriétnica del país. Sin embargo, esta limitación no impidió que los actuales gobernantes promovieran el reconocimiento de 36 naciones indígenas y originarias en la Constitución.

El Bicentenario es una excelente oportunidad para construir sistemas científicos de censos y encuestas que nos permitan conocer, libres de prejuicios, la cantidad de población indígena y afrodescendiente. Hay experiencias interesantes, como el Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas de América Latina (SISPI), producto de la coordinación de esfuerzos entre el Fondo de Desarrollo de los Pueblos indígenas de América Latina y El Caribe, el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

F. Sobre la búsqueda de caminos para la participación política indígena

Después de casi doscientos años de exclusión en las decisiones políticas a nivel nacional, regional y local, los pueblos indígenas, poco a poco, imaginaron formas de participación política en el nivel local, en principio, hasta ampliar dicha presencia a los niveles regional y nacional.

En el caso de Bolivia, hasta la revolución de 1952 los procesos políticos fueron conducidos por el carácter señorial del Estado. Los pueblos indígenas, principales contribuyentes en el siglo XIX a las finanzas nacionales, no fueron considerados ciudadanos de la nueva república. Incluso, hasta el primer centenario de Bolivia (1925), tenían prohibido el ingreso a la plaza de armas de La Paz. Con la revolución del 52, el Estado señorial y criollo los reconoce e incorpora mediante el voto universal pero sólo como electores, y no como indígenas sino como campesinos. El precio es demasiado alto: los indígenas, si quieren ser algo en las nacientes repúblicas, deben renunciar a lo que son.

Después de una intensa lucha indígena por la recuperación de la democracia (1974-1982), las organizaciones indígenas y sus líderes recorrieron tres caminos: a) afiliarse a proyectos no indígenas, de criollos y mestizos; b) construir proyectos propios; y c) ser parte de proyectos con alianzas indígenas, mestizas, criollas y afroamericanas.

En Bolivia, desde la revolución del 52 hasta la reconquista de la democracia (1982 y siguientes), los líderes indígenas estuvieron subordinados a los partidos y proyectos políticos criollos y mestizos. Al igual que en otros países, los diferentes partidos políticos bolivianos tenían sus indígenas aunque como electores antes que como elegidos, con algunas excepciones.

En países con significativa población indígena, como Bolivia y Guatemala, existen organizaciones indígenas que postulan una participación política con instrumentos políticos propios. En Ecuador, el movimiento indígena es uno de los más avanzados en términos ideológicos y organizativos. Posee un liderazgo propio, con figuras que se beneficiaron de altos niveles de formación académica, dentro y fuera del país. Cuenta con niveles plurales de direcciones y plataformas complejas de la diversidad nacional. Este movimiento indígena, después de una larga lucha opositora, tuvo ocasiones de realizar alianzas con partidos criollos y mestizos y acceder a niveles nacionales de la decisión política. Actualmente fueron parte de la campaña electoral de la candidatura de Rafael Correa y de los primeros meses de su gobierno, aunque actualmente están fuera del mismo.

En Guatemala, después de décadas de dura represión al liderazgo indígena, empiezan a aparecer candidaturas indígenas de interesante potencial electoral. En el Perú, después de la tensión social de Bagua, algunas organizaciones indígenas anunciaron la construcción de un instrumento político propio y posiblemente encabezado por el líder de la movilización de Bagua, Alfredo Pizango.

El camino de las alianzas con otros proyectos no indígenas fue propuesto y recorrido en Bolivia por el movimiento katarista, que busca una democracia intercultural, una economía plural con capacidad de desarrollarse, una cultura síntesis de lo mejor de todas las culturas nacionales y universales.

En alianza con un partido criollo (1993-1997), el movimiento katarista logró convertir en políticas públicas parte de su plataforma: reconocimiento de derechos sociales, económicos y políticos, reconocimiento de derechos a territorios indígenas y a sus normas jurídicas, derecho de las mujeres indígenas y campesinas a ser titulares de propiedad agraria, derecho exclusivo a la riqueza forestal si está en territorio indígena, educación bilingüe e intercultural, derecho al 20% de los recursos de coparticipación tributaria para necesidades locales, etc. La mayoría de estas medidas siguen hoy vigentes, a pesar de la apasionada condena por los actuales gobernantes de Bolivia.

Recientemente, varios líderes y organizaciones no involucrados en el gobierno del MAS empiezan a retomar contactos y a rearmar sus estructuras

para construir una opción plural y democrática que coseche el progresivo deterioro de la opción autoritaria y confrontadora del actual gobierno. Las señales de la re-emergencia de estos líderes va en relación inversa a las diarias denuncias de las imposturas ideológicas (confusión de fines nacionalistas, socialistas, comunistas e indianistas), políticas (mandar obedeciendo, pero no aceptan sugerencias populares), sociales (instrumentalización del voto popular e indígena y olvido desde el poder) y económicas (continuación de la exacción capitalista y rentista tradicional) del gobierno actual.

G. Sobre el rol indígena en la recuperación de la democracia

En la mayoría de los países de la región, las organizaciones y movimientos indígenas fueron parte de las variadas luchas por superar el dominio de modelos dictatoriales y recuperar la vigencia de las libertades democráticas.

Hubo factores externos, como la promoción de los derechos humanos y las libertades democráticas, junto a factores internos como la emergencia de nuevos liderazgos indígenas con visión local, regional, nacional e internacional, de movimientos populares a favor de las libertades democráticas y la formación de proyectos políticos que tomaban en cuenta, de formas variadas, a los pueblos indígenas.

En el caso de Bolivia, la vigencia de las actuales libertades democráticas sería impensable sin la destacada participación de líderes y organizaciones campesinas e indígenas que, más allá de sus intereses de clase, aportaron de forma sustancial a la construcción de discursos, plataformas y acciones que derrotaron a los sucesivos gobiernos autoritarios e hicieron posible la instauración de gobiernos democráticos.

Uno de los acontecimientos históricos fue la conducción de la COB clandestina a cargo de un dirigente indígena aymara, Jenaro Flores, en la época de resistencia al dictador Luis García Meza, cuyo gobierno violento y atrabiliario fue aislado a nivel internacional por sus vínculos con el narcotráfico. La mayoría de los dirigentes de la COB estaban ocultos o exiliados. En esas condiciones difíciles, Jenaro Flores condujo temporalmente la principal organización de trabajadores del país. Este hecho casi le costó la vida porque uno de los grupos represivos ametralló a Flores y le dejó en silla de ruedas hasta hoy.

La COB, desde su fundación, se autoproclamó obrerista, socialista y antiimperialista, conducida exclusivamente por los mineros. El estatuto sindical de la COB ubicaba a los campesinos como fuerza social de apoyo. No advertía la presencia masiva de indígenas en todo el país. Al igual que los líderes de partidos de la izquierda política, los campesinos e indígenas eran unos “pequeño-burgueses” que debían subordinarse a la estrategia obrera.

Recientemente, en las décadas de los 80 y 90, la izquierda política y el país en su conjunto empezaron a cambiar su visión sobre la realidad campesina, indígena y pluriétnica del país. Un caso interesante es el de Bolivia, donde la izquierda tradicional, incluida la partidaria de la lucha armada, se une y construye una opción electoral que coseche la emergencia indígena desde los años 70. Los movimientos campesinos e indígenas anteriores al MAS habían demostrado una enorme capacidad de construir plataformas propositivas sobre temas nacionales, inclusión de lo étnico en las agendas políticas y electorales y capacidad de paralizar físicamente el país mediante los cierres de las carreteras principales.

El indianismo moderado y el katarismo actual ven el Bicentenario como un complejo período de pugna y conflicto entre proyectos coloniales, autoritarios y excluyentes y los proyectos de democracia intercultural, incluyentes y de convivencia de la diversidad social y cultural. Retoman la memoria histórica de sus líderes de la lucha anticolonial y en las actuales condiciones del mundo globalizado proponen la democracia intercultural, Estados pluriétnicos, economías plurales con capacidad de desarrollo propio y una cultura síntesis de lo mejor de las culturas nacionales.

Aquí entran en conflicto con el proyecto del MAS por su carácter autoritario, estatista, excluyente de los sectores privados indígenas o mestizos y continuador del extractivismo depredador tradicional. Denuncian el falso contenido indígena del MAS porque sus principales líderes no hablan lenguas indígenas ni practican la vida comunitaria de los pueblos indígenas y campesinos. Hablan de defender la Madre Tierra pero su práctica institucionaliza un capitalismo salvaje (expansión y crecimiento del narcotráfico) y depredador (desconoce la consulta indígena contenida en el convenio 169 de la OIT).

H. Sobre los movimientos indígenas y el quinto centenario

Un antecedente importante para el Bicentenario fue la pugna ideológica y política entre el liderazgo indígena a nivel continental con los Estados

latinoamericanos y sus intelectuales sobre si hubo descubrimiento, encubrimiento, encuentro, encontronazo, conquista o genocidio hace 500 años.

Las denominadas “celebraciones” oficiales, los debates y los múltiples eventos contribuyeron a articular una red continental de organizaciones y movimientos indígenas, campesinos, afroamericanos y populares. Construyeron plataformas de reivindicaciones que, años después, orientarían en los diferentes países las acciones electorales y políticas de líderes y organizaciones indígenas.

Uno de los frutos de las campañas relacionadas con el Quinto Centenario fue el cuestionamiento radical de las tradicionales celebraciones del Día de la Raza. Las mentalidades conservadoras e hispanistas habían entronizado en la ritualidad oficial el homenaje a la raza, a la raza española, no la raza indígena, negra o mestiza. En las Naciones Unidas hubo una dura pelea entre los partidarios de declarar 1992 como Año Internacional del Descubrimiento de América frente a aquellos que preferían un Año Internacional de los Pueblos Indígenas. Se prefirió hablar de encuentro de dos mundos y encuentro de dos culturas.

Estos debates sirvieron para que los dirigentes indígenas afinaran propuestas relacionadas con la descolonización y la construcción de plataformas de reivindicaciones anticoloniales. En Bolivia, la campaña contra el Quinto Centenario y sus festejos gubernamentales tuvo dos cauces: uno radical, liderado por ideologías indianistas que se orientaban a desconocer cualquier aporte positivo de los 500 años, y otro, moderado, encabezado por el movimiento katarista que, además de condenar la conquista y el proceso colonial, proponía evaluar las luces y sombras de los 500 años, mirar los siguientes 500 años y construir una democracia intercultural.

I. Sobre las reformas constitucionales en América Latina

Las reformas constitucionales iniciadas en América Latina a fines de la década del 80 reconocieron varios derechos de los pueblos indígenas como una muestra de la expansión de la concepción democrática y de los derechos humanos.

Estas reformas reflejaron la crisis del indigenismo oficial, el avance de los movimientos indígenas, la emergencia de un nuevo liderazgo indígena con formación primaria y superior, la ubicación del tema indígena en la

agenda internacional y la actitud favorable de la cooperación internacional. La elección de Rigoberta Menchú como Premio Nobel de la Paz, la declaración de la Década Internacional de los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas y el levantamiento del movimiento neozapatista en el estado mexicano de Chiapas (1994) son muestras de la importancia internacional del tema indígena. La promoción de los derechos humanos y de los valores democráticos a nivel internacional contribuyó al debilitamiento de los gobiernos dictatoriales, la emergencia de actores indígenas y el inicio de procesos electorales.

La mayoría de los textos constitucionales –en algunos casos, leyes específicas– incluyen reconocimientos de derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo, los de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

El problema pendiente es la aplicación de las normas constitucionales y legales y la escasa voluntad política de los gobiernos para materializar los derechos indígenas en políticas públicas, en el desarrollo legal y en la vida cotidiana de nuestras sociedades.

Sin embargo, algunos países –con éxito variado– desarrollaron programas y proyectos de educación intercultural bilingüe y, recientemente, acciones de salud y justicia construidas bajo criterios de pluralismo jurídico.

El caso de Bolivia es complejo y polémico. Es un caso de ciudadanía étnica, es decir, la reforma constitucional se basa no en la ciudadanía política donde todos tengan los mismos derechos y deberes sino en la ciudadanía étnica, donde hay ciudadanías diferenciadas: indígenas campesinos con plenos derechos, indígenas urbanos con no tan plenos derechos, afrobolivianos asimilados a los indígenas urbanos y mestizos y criollos con escasos derechos.

Los países de la región, con una ciudadanía pluriétnica y pluricultural, deben avanzar en el reconocimiento y aplicación de los derechos indígenas y en el desarrollo legal de los mismos como un justo homenaje al bicentenario. Los gobiernos latinoamericanos tienen al frente los desafíos de la aplicación del Convenio 169 de la OIT, de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas, de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en la OEA y otros acuerdos internacionales que deben ser incorporados a la legislación de nuestras naciones

y Estados. No hacerlo significaría la continuidad del indigenismo asimilacionista y monoculturalista.

III. Situación actual

A. ¿Cuáles son hoy nuestras principales falencias?

El actual bicentenario nos encuentra en una región de permanentes acciones políticas, sociales, económicas y culturales que intentan superar el tradicional colonialismo interno de nuestras repúblicas. Nadie legisla el racismo ni la discriminación pero, como dicen los estudiosos, superviven pensamientos y prácticas racistas y discriminadoras contra habitantes indígenas y afrobolivianos de nuestros países. Diríamos un racismo cotidiano, institucionalizado, oculto y disimulado pero con efectos palpables y dolorosos.

A pesar de dos centenares de años de construcción republicana, nuestros países avanzaron, sin lugar a dudas, en la superación de un colonialismo formal, pero quedan aún fracturas internas sociales, económicas, políticas y culturales que debilitan desde adentro nuestras sociedades y Estados frente a las sucesivas influencias de poderes externos como España hace siglos, Gran Bretaña en el siglo XIX, Estados Unidos en el siglo XX y, recientemente, la ex Unión Soviética y China.

En el caso de Bolivia, predomina todavía una fractura territorial que el Estado y sus gobiernos no lograron superar. Las regiones aún no lograron construir una poderosa unidad nacional, el Estado no tiene plena presencia en todo el territorio y predomina una mentalidad anticentralista pero se espera todo del gobierno central.

Otra fractura es el conflicto étnico azuzado por el actual gobierno, partidario de los intereses indígenas en desmedro de los no indígenas. El denominado socialismo comunitario del gobierno actual se reduce a la igualdad discursiva, mientras el país sigue como uno de los campeones de la desigualdad: la brecha entre el decil más rico comparado con el decil más pobre es de 79 veces. Los altos ingresos se deben a los altos precios de las exportaciones de nuestras materias primas, el auge del narcotráfico, el gran contrabando y las remesas de los bolivianos en el exterior. En los últimos cinco años, los pobres son cada vez más pobres y los ricos, más ricos.

El Estado boliviano todavía no se había consolidado cuando llegó el denominado socialismo comunitario, traducción boliviana del socialismo bolivariano del siglo XXI. Barrió en los papeles con el proyecto de democracia republicana e intenta sustituirlo por el llamado Estado Plurinacional sin el menor respeto por su propia Constitución Política y las leyes y las instituciones democráticas. Ahora vale más el capricho de los gobernantes que los valores democráticos. No hay dirigente opositor sin juicio debido a la judicialización de la vida política. Otros están exiliados y otros, en la cárcel sin juicio ni sentencia. Bolivia es un caso peculiar de utilización de la democracia para encaramarse en el poder y destruirla al amparo del voto popular. Por cierto, el actual autoritarismo no es la convivencia democrática que soñaron los fundadores de las repúblicas.

Bolivia es uno de esos países que aún no lograron superar un pensamiento y una práctica rentistas. Seguimos esperando que los recursos naturales, su explotación y su exportación como materias primas sean el principal o el único medio de ingresos para el país. Los conflictos principales se articulan en torno a las disputas por los ingresos de los recursos naturales. Así fue en el pasado y así es hoy. El rentismo estuvo en el certificado de nacimiento del Estado republicano boliviano.

La deficiente educación es otra falencia de nuestros países. Se ha avanzado en la cobertura de la educación primaria, existen serios problemas en la educación secundaria y peores en la educación superior. Varios pueblos indígenas se beneficiaron de la educación intercultural y bilingüe, aunque su ejecución fue irregular y localizada.

En el caso de Bolivia, no se pudo sostener una interesante reforma educativa, iniciada en el nivel básico en la década del 90, que logró aumentar la cobertura escolar, elevar la calidad educativa, mejorar la infraestructura escolar y la formación de los docentes. Hoy espera su turno una nueva ley de educación que intenta ser más radical que la anterior.

Doscientos años no fueron suficientes para construir un aparato institucional democrático. En algunos países como Bolivia cambian los gobiernos, cambian las instituciones. Hace cinco años, el actual gobierno innovó este cambio incorporando nuevos rostros indígenas en la administración pública pero sin fijarse mucho en la calidad y profesionalidad de ellos por los problemas de acceso y permanencia de los estudiantes campesinos e indígenas en la educación secundaria y superior.

Las reformas constitucionales pueden ayudar a encontrar rumbos más adecuados para derrotar la pobreza, mejorar la educación, la salud, el saneamiento básico, las viviendas, la generación de más y mejores fuentes de trabajo. Sin embargo, para cumplir esos fines, deben ser producto de amplios pactos sociales y de unidad nacional. El gobierno boliviano impulsó la reforma constitucional como un medio para incrementar su poder político antes que construirlo como un medio para lograr la unidad del país. Por esa razón, la aprobación del nuevo texto fue en un recinto militar y sin que su contenido fuera previamente leído, y los redactores finales fueron personas ajenas a los asambleístas elegidos por el voto popular. Es cierto, cambió la Constitución, pero el país sigue igual. No siempre los cambios en el papel son cambios de la realidad.

Tal vez este tipo de frustraciones conduce a nuestras poblaciones a depositar su confianza en líderes mesiánicos que ofrecen soluciones rápidas y fáciles. El actual presidente de Bolivia prometió en su campaña electoral múltiples soluciones en los nueve departamentos del país. Los electores, después de una tregua y espera de cuatro años, ahora empiezan a exigir resultados y cuestionar el olvido de las promesas. Esa es la causa del reciente paro departamental de Potosí, región que había votado por el Gobierno en más del 60%. Incluso un grupo de parlamentarios oficialistas dio la espalda a su gobierno. Más de dos semanas de paro departamental frente a comportamientos agresivos, soberbios y autoritarios del Presidente, Vicepresidente y ministros del Gobierno, que no quisieron utilizar un avión lujoso recientemente comprado para trasladarse a conversar con los potosinos.

Por lo tanto, prosiguen las fracturas estructurales de nuestros países. Como dijo un Premio Nobel de la Paz: “Casi 200 años de vida independiente no han sido suficientes para otorgarle a nuestra región la madurez necesaria para alcanzar un mayor desarrollo” (Arias, 2010).

B. ¿Y cuáles son nuestras principales oportunidades?

Debemos reconocer que el Bicentenario es un hecho político destacado. Indígenas, afroamericanos, criollos, mestizos y otros sectores, hombres y mujeres de este continente, debemos ir más allá de nuestras angustias diarias y de nuestras preocupaciones para desarrollar algunas reflexiones sobre nuestro pasado, sentirnos protagonistas de nuestra historia, de sus éxitos,

de sus problemas, de sus fracasos y tareas pendientes. Ver las sombras, pero también ver las luces y las oportunidades.

Algunos de nuestros países han superado, en buena hora, la creencia de que los Estados tienen poco que ver con la superación de las fracturas estructurales de nuestro continente y que se debe confiar en la magia del mercado. Sobre todo por la influencia de ideas relacionadas con la globalización, el mercado y la economía se habían sobrepuesto a la política y a los Estados.

No es el caso de Bolivia, que después de dar prioridad a la iniciativa privada en la solución de problemas generados por el capitalismo de Estado durante más de cuatro décadas y su espantosa corrupción ha retornado a un estatismo que desea convertir al Estado en el principal actor de las relaciones económicas. Esta película ya la conocemos y la estamos viendo nuevamente con protagonistas de rostro moreno, nuevos burócratas de origen campesino e indígena, enemigos de los sectores privados.

La nueva burocracia, ineficiente y cada vez más corrupta, tiene serias dificultades para responder de forma responsable a los incesantes pedidos y exigencias de los compromisos electorales. ¿Podrán los pocos demócratas del Gobierno influir para retornar de su fundamentalismo estatista hacia una política realista que permita aprovechar las oportunidades actuales? El tiempo lo dirá.

En el continente, en estos doscientos años hubo avances en la construcción de bases para la convivencia democrática. La mayoría de nuestros países lleva más de tres décadas de renovación democrática de sus gobernantes y cuenta con tribunales electorales imparciales. Otra vez, no es el caso de Bolivia. El Congreso boliviano acaba de facultar al Presidente de la República para la designación de las autoridades de los órganos judicial y electoral. La imparcialidad del Tribunal Electoral duró dos décadas (1989-2009); hoy, Bolivia tiene un Tribunal Electoral integrado por militantes del partido gubernamental, lo mismo que los fiscales del Ministerio Público, los jueces del órgano judicial, el Contralor de la República y el Defensor del Pueblo. Por lo tanto, no es posible pensar en un Estado de derecho.

El Bicentenario es un motivo de reflexión sobre la construcción de las identidades nacionales. La construcción de los Estados no ha concluido, es un proceso imperfecto y empezó, como lo vimos, hace más de doscientos años. Sin embargo. Conviene destacar la disposición democrática de nuestras sociedades en este proceso. En Bolivia, junto a comportamien-

tos autoritarios, se manifiestan ejemplares conductas democráticas, como la participación electoral de más del 90% de los votantes inscriptos. Los derechos democráticos, la libertad de elegir entre varios candidatos, la pluralidad de medios de comunicación y la rendición de cuentas son valores y prácticas necesarios en la consolidación de la vida democrática: “Hasta que no comprueben que la libertad funciona mejor en la consecución de un mayor desarrollo, no habrá verdadera vocación democrática en América Latina” (Arias, 2010).

La enorme predisposición democrática de nuestras sociedades debe obligarnos a construir procesos de descentralización cada vez más plenos en lo regional y local. Tanto en los países federales como en los unitarios es un desafío pendiente la descentralización democrática, solidaria e intercultural.

En Bolivia, hace 16 años, comenzó una radical descentralización a nivel local y municipal. Mediante la Ley de Participación Popular, el gobierno central transfirió a los municipios la totalidad de la recaudación de automotores y propiedades urbanas. Hoy el 50% de la inversión pública está en manos de los municipios y los gobiernos departamentales tienen alrededor del 20% y el resto lo tiene el gobierno central. Desde 1994, los municipios fueron las escuelas de gestión pública y de liderazgo. Allí, en los municipios cocaleros del Chapare de Cochabamba y de los Yungas de La Paz, se formaron varios de los actuales gobernantes. Hoy, la lucha por la descentralización departamental se llama autonomía departamental, reconocida en la Constitución junto a las autonomías regionales, municipales e indígenas.

Otra oportunidad es la decisión de los pueblos indígenas que, en su totalidad, quieren desarrollarse dentro de los Estados nacionales. Es cierto que en nuestros países hay crítica a los principios y prácticas de la democracia de tradición liberal, pero no hay negación de los principios democráticos. Es más: se pretende combinar creativamente los principios y valores de dicha democracia con los valores democráticos y comunitarios de las tradiciones políticas indígenas y construir un nuevo modelo democrático más enriquecido. En Bolivia, esta propuesta del movimiento katarista se denomina democracia intercultural.

De ahí que es importante la necesidad de realizar más estudios para conocer las dimensiones políticas de los pueblos indígenas a niveles regionales y nacionales. ¿En qué consistían y consisten sus sistemas políticos, de

representación, de renovación de autoridades, de construcción de consensos, de planificación y de selección de gobernantes? Que el Bicentenario sea el motivo de avanzar en este “descubrimiento” de América.

También debemos destacar la diversidad étnica, cultural y lingüística de nuestros países, junto a una enorme capacidad de convivir entre diferentes. Buscar una vida para vivir como iguales siendo diferentes. Construir la unidad en la diversidad, como proclamaba desde los años 70 el movimiento katarista de Bolivia. De lo contrario, nuestra democracia—aunque suene a paradoja— será una democracia colonial. Debemos democratizar la democracia.

Una interesante oportunidad es el necesario análisis del discurso y práctica de gobiernos autoritarios que utilizan la democracia para fines antidemocráticos. Es decir, son gobiernos nacidos de las entrañas de la democracia, pero que en su desempeño y en su finalidad son antidemocráticos. Las siguientes palabras de un Premio Nobel de la Paz caben en este caso y en el de Bolivia: “Hay en nuestra región líderes que se valen de los resultados electorales para justificar comportamientos antidemocráticos. Utilizan el apoyo recibido en las urnas como un cheque en blanco, y llevan adelante su proyecto político a costa de las garantías individuales de sus pueblos. El pluralismo, la otredad, la tolerancia, la crítica, son rasgos distintivos de la democracia. Cerrar medios de comunicación, censurar a los opositores, influenciar en los procesos judiciales, perpetuarse indefinidamente en el poder, son rasgos indiscutiblemente autoritarios, así vengan de un gobierno elegido por el pueblo” (Arias, 2010).

Referencias bibliográficas

- ARIAS, OSCAR (2010). “El quebradero de cabeza latinoamericano”, en *El País*, 19-6-2010, http://www.elpais.com/articulo/opinion/quebradero/cabeza/latinoamericano/elpepiopi/20100612elpepiopi_5/Tes.
- CASASÚS, MARIO (2010). “México, bicentenario según Rius: No creo, pues, que haya nada para celebrar”: 3-8-10, <http://www.surysur.net/?q=node/14311>
- COMISIÓN NACIONAL PARA LA CONMEMORACIÓN DE LOS BICENTENARIOS DE LA INDEPENDENCIA DE LAS REPÚBLICAS IBEROAMERICANAS (2010). <http://www.bicentenarios.gob.es/Paginas/Home.aspx>
- CORTÉS, MANUEL JOSÉ (1861). *Ensayo sobre la historia de Bolivia*, Sucre, Imprenta de Beeche.
- INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO (1948). *Acta Final del Primer Congreso Indigenista Interamericano celebrado en Pátzcuaro (México, abril de 1940)*, México, DF. (suplemento del Boletín Indigenista).

- LOS TIEMPOS (2010). "Urquiza: el 6 de agosto no hay nada que celebrar", Cochabamba, 31-7-2010.
- NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (2008). *Texto final compatibilizado. Octubre 2008.*
- SELIGSON Y OTROS (2006). *Auditoría de la democracia. Informe Bolivia 2006*, La Paz, USAID-LAPOP, Ciudadanía.
- THOMSON, SINCLAIR (2007). *Cuando sólo reinasen los indios. La política ay-mara en la era de la insurgencia*, La Paz, Muela del Diablo Editores y Aruwiyiri.
- VASCONCELOS, JOSÉ (1983) [1925]. *La raza cósmica, misión de la raza ibero-americana*, México, Editorial Porrúa.
- VERDESOTO, LUIS - ZUAZO, MOIRA (2006). *Instituciones en boca de la gente. Percepciones de la ciudadanía boliviana sobre política y territorio*, La Paz, FES-ILDIS.

RESUMEN

El Bicentenario es un momento excepcional para recordar las luchas por lograr igualdad, libertad y justicia y la contribución de hombres y mujeres para superar las fracturas estructurales que aún impiden a nuestros países superar la falta de integración social, la escasa cultura democrática y los niveles de pobreza. Desde el punto de vista de los pueblos indígenas en Bolivia, es necesario reflexionar sobre el actual estado de nuestras naciones, analizar el significado del Bicentenario, los primeros movimientos indígenas de emancipación, las complejidades del pacto fundacional, el indigenismo de los Estados latinoamericanos, la invisibilización indígena mediante los censos, la participación indígena en la política y la recuperación de las libertades democráticas, el debate del quinto centenario y las reformas constitucionales que incorporan derechos de los pueblos indígenas. El artículo concluye con un análisis de las falencias actuales y las oportunidades de nuestros países doscientos años después de sus nacimientos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 3 - Septiembre, 2010

América Latina: de la vieja a la nueva era global

Marco Palacios

I. El lastre del pasado y la esperanza del futuro

Casi todas las naciones hispanoamericanas llevan poco más de dos siglos intentando liberarse del pasado colonial, bregando por hacer realidad las promesas de la época revolucionaria de sus independencias. Aquí debemos subrayar el plural. Además, las trayectorias republicanas, temprana en Haití (1804), tardía en Brasil (1889) y en el resto de repúblicas que se fueron formando al desgajarse del tronco de la monarquía española en los procesos de 1808-1825 (o como el caso de Cuba y Puerto Rico que sólo las consiguieron a fines del siglo XIX), ofrece un cuadro abigarrado de notables contrastes y casos peculiares difíciles de atrapar en una fórmula sencilla.

América Latina es un conjunto de países muy diferentes en cuanto a población, recursos naturales, localización y tamaño. Mientras Brasil, el más poblado, tiene dimensiones continentales, Haití comparte con República Dominicana una isla de unos 75 mil km², conocida en la época colonial como La Española. Posesión francesa en el siglo XVIII

MARCO PALACIOS

Profesor del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México y de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, Bogotá. Doctor por la Universidad de Oxford. Rector de la Universidad Nacional de Colombia (1984-88 y 2003-05). Entre sus principales publicaciones se cuentan: *De populistas, mandarines y violencias* (2001) y *La clase más ruidosa y otros ensayos de historia y política* (2002).

(1697-1804), Saint Domingue, el actual Haití, ocupa el tercio occidental de La Española y por la época de la Revolución Francesa era el primer productor mundial de azúcar. El valor de esa materia prima, base del ron, de la nueva panadería y fundamental para tomar café y chocolate, era equivalente al de todo el oro y la plata que exportaban a España las colonias de la monarquía. Saint Domingue era el prototipo de economía y sociedad que envidiaban los funcionarios modernizadores de Madrid y la plantocracia esclavista de La Habana, San Juan y Caracas. Puesto que la destrucción física, y por lo tanto social, de la clase plantadora durante la rebelión masiva de esclavos de 1791 sirvió de base para proclamar la República de Haití (1804) una vez derrotados los ejércitos de Napoleón, el experimento sembró de miedo social todo el Caribe, aunque más tarde fue un punto de apoyo al derrotado Bolívar y, quizás más importante en el largo plazo, un motivo de inspiración política de las poblaciones negras del sur de los Estados Unidos.

Con todo, la fórmula revolucionaria moderna adoptada en América cabe en pocas palabras: soberanía nacional, ciudadanía y desarrollo económico. Tríada de esperanza que se ha realizado en Estados Unidos y Canadá pero que en el resto de países del hemisferio occidental continúa siendo un proyecto averiado, inconcluso, aunque en marcha. Sin embargo, la historia de la ciudadanía ha sido particularmente tormentosa en Estados Unidos. Fue una de las causas de su destructiva guerra civil (1861-1865) y las secuelas culturales e ideológicas de la esclavitud constituyeron un poderoso obstáculo en el desarrollo político hasta épocas muy recientes.

En general, en lo que se refiere a la América Latina, la calidad del nivel de vida, de la democracia y de la soberanía es relativamente baja si se la compara con los niveles alcanzados en los dos países más al norte del hemisferio. Así, pues, el problema latinoamericano consiste en elevar sustancialmente la calidad de vida material y política, social y espiritual, asegurar las libertades públicas y afianzar la independencia económica en el contexto de la creciente hegemonía ora económica y financiera, ora militar, de Estados Unidos. En este propósito complejo, la barrera más formidable, pero no la única, ha sido y es la desigualdad básica, étnica, social y económica, que viene del siglo XVI y que generó un poderoso síndrome descrito por Humboldt a comienzos del siglo XIX como “sociabilidades truncadas”.

Si algo caracterizó la revolución política de hace 200 años fue la transformación del súbdito del rey absoluto en ciudadano de una nueva república. El fundamento legitimador de la monarquía era el derecho divino, la dinastía, la unción que conforma la base intocable de una tradición política eterna, fuente de la obediencia del vasallo, así éste fuese “ilustrado”. Por supuesto que los vasallos estaban estratificados conforme a las reglas de un régimen estamental que empezaba a hacer agua en el siglo XVIII: arriba los peninsulares (“superblancos”, los llamó el historiador John Lynch), luego los criollos que aspiraban a sustituirlos y abajo los pobres blancos sin educación o con poca, los indios, las castas, los esclavos.

Acogiendo otra perspectiva, puede decirse que un punto intermedio de la revolución en las relaciones de autoridad consistió en limitar constitucionalmente el poder del rey. Esa fórmula, exitosa desde la revolución inglesa del XVII, quedó consagrada primero en la Constitución de Bayona (1808), que Napoleón “otorgó” a los españoles, y después en la Constitución de Cádiz (1812), elaborada por los mismos españoles, con una controversia por la baja representación de los americanos. La Constitución gaditana tuvo un eco limitado en la América española, que, en todo caso y después de 1824, adoptó definitivamente el modelo republicano.

Aquí, a diferencia de la tradición monárquica absolutista, aparece la soberanía popular, que requiere no sólo un ejercicio reflexivo, un propósito, una deliberación, sino que tiende a ser expansiva. El titular de la soberanía popular es realmente el ciudadano, que la ejerce a través de sus representantes. El ciudadano es igual ante la ley y está investido de derechos por ser humano que admiten de entrada fluidez en las relaciones con la autoridad, a diferencia de la permanencia e invariabilidad del nexo del monarca absoluto con sus vasallos.

Al respecto hay una fórmula muy conocida que señala la trayectoria más probable de la expansión: de los derechos civiles del siglo XVIII (los derechos de propiedad, por ejemplo) a los derechos políticos del XIX (las libertades y el sufragio), a los derechos sociales del siglo XX (los derechos irrenunciables de los trabajadores, el régimen de pensiones, la educación básica gratuita, la salud pública, la vivienda). En diversos grados y a diferentes velocidades, los países latinoamericanos han intentado seguir esa trayectoria, interferida por dictaduras políticas, fuertes barreras étnicas, sociales o de género; por los sistemas de clase y sus efectos en las distorsiones del gasto público y de las políticas económicas.

II. El pueblo y el rey

Por supuesto que en el Antiguo Régimen había conflictos, levantamientos populares, motines. Pero invariablemente se presentaban en un contexto de “viva el rey, abajo el mal gobierno”. Y puede uno preguntarse si muchos fenómenos de “opinión” contemporáneos, el “efecto teflón”, en que la crítica a la gestión pública no toca a los presidentes, llámense Chávez, Uribe, Correa, el depuesto Zelaya, sino a sus ministros y a altos jefes de la administración pública, no son más que reediciones del patrón colonial de personalización de la política. Es como si la persona del príncipe estuviese por encima y más allá del gobierno. Este es uno de los aspectos, no el único y quizás tampoco el más importante, del fenómeno populista latinoamericano con su hombre tutelar o líder carismático.

En esta perspectiva, bien cabe preguntarse cómo y hasta dónde se ha expandido la ciudadanía, uno de cuyos requisitos sociales es el funcionamiento pleno de las “sociabilidades”, la posibilidad efectiva de que la conversación política fluya entre iguales, los ciudadanos, dentro del marco del imperio de la ley y gracias al desarrollo de partidos políticos modernos.

Por lo que sabemos, todavía en 1930 grandes porciones de América Latina no habían logrado superar la etapa de economías locales y regionales. No se había formado plenamente un mercado interno y la movilidad de hombres o mercancías estaba severamente limitada. Todavía imperaba la tiranía de las distancias y la fragmentación espacial de las economías que, en política, reforzaba las tradiciones del coronelismo, el gamonalismo, el caciquismo. Una fragmentación ideal para el reinado de los intermediarios interesados en limitar la fluidez de relaciones de los ciudadanos y el Estado nacional. El municipalismo, el provincialismo, fueron escudos y, quizás, formas sencillas de una ideología que supo disfrazarse con el lenguaje político y legal del “federalismo”.

El aspecto antidemocrático y antiliberal de esas instituciones políticas ha sido suficientemente resaltado en la literatura especializada. Poco sabemos de sus funciones integradoras y representativas, con todo y lo limitada y paternalista que hubiese sido la representación. De ese aspecto antidemocrático se ha subrayado la integración de redes de caciques y coroneles en un sistema político manejado por oligarquías cada vez más nacionales y modernizadoras, de las que fueron paradigma Porfirio Díaz en México, Manuel José Estrada Cabrera en Guatemala o Cipriano Castro

en Venezuela. Esas oligarquías, asentadas en el poder social de la tierra, las empresas de comercio a larga distancia, los primeros bancos, en sectores de la aristocracia intelectual que manejaba universidades, tribunales, periódicos, sociedades y academias científicas, literarias, culturales, gramaticales, supieron, además, cooptar políticos diestros en el manejo de las armas, las palabras, los congresos y las elecciones: dictaduras liberales, en suma, propicias en una época mundial de imperialismo liberal.

III. La larga marcha de la globalización

La globalización ofrece un nuevo contexto a la fórmula revolucionaria de la época de las independencias americanas. Vocablo de notable polisemia, globalización puede ser categoría analítica, conjunto de políticas, panacea ideológica, retórica trivial, etc. Bajo una perspectiva histórica de largo plazo, América ha sido una pieza fundamental en la historia y geografía de la globalización, esto es, en la formación del mundo moderno y de las maneras de concebirlo y representarlo en la filosofía, el derecho, la literatura o las bellas artes. América explica la mundialización creciente desde el mismo descubrimiento de 1492 y luego con la conquista de comienzos del siglo XVI que, si se caracterizó *in situ*, en las distantes oquedades americanas, por la crueldad a veces extrema, atenuada un poco por la obra de las órdenes mendicantes encargadas de la evangelización, en Europa transformó la mentalidad y sensibilidad del hombre del Renacimiento, fuese el español del Siglo de Oro o el inglés del período isabelino. Los metales preciosos que llevaron a España a padecer la enfermedad holandesa permitieron a ingleses, holandeses, franceses, acumular riqueza y capital, financiar innovaciones técnicas y desarrollar nuevos circuitos del comercio de larga distancia. La sola idea de esa cosa esférica denominada “mundo” fue liberadora: impulsó el desarrollo científico, con sus pilares en Descartes y Newton, y las expediciones navales, base de posteriores conquistas y colonizaciones tanto en América como en otros continentes: Asia, Oceanía, el Medio Oriente, el norte y el interior de África. Esa esfera era el hogar de una humanidad desconocida en gran parte, y así América fue y continúa siendo “el Nuevo Mundo”.

Algunos historiadores hablan de la proto-globalización y de la globalización arcaica para referirse a esa internacionalización que arranca hace

poco más de medio milenio, durante el Renacimiento en Europa, y se aceleró en el siglo XVIII gracias a las nuevas tecnologías, que abrieron una época que otros historiadores llaman la “divergencia del siglo XIX”: unos pocos lugares en Europa y los actuales Estados Unidos ingresaron a la sociedad industrial y dieron un salto científico-tecnológico que los alejó del resto del mundo en términos de poderío militar y económico. Para cerrar la nueva brecha, un Japón cada vez menos lejano trató de imitar a Occidente a partir de la Restauración Meiji (1866-1869).

El salto de la industrialización permitió a Europa occidental y Estados Unidos establecer estándares o pautas de “civilización” a los que debían acogerse todas las naciones. Así, los países fueron catalogados por el rasero de las instituciones, principios políticos, valores sociales y niveles de desarrollo técnico y económico de las naciones que dominaban el centro nodal del mundo ubicado en la enorme cuenca del Atlántico Norte. La civilización industrial uniformaba realmente. Pensemos en cómo los británicos impusieron la hora del meridiano de Greenwich (GMT) y cómo consiguieron uniformar los husos horarios del planeta, con toda suerte de implicaciones legales, comerciales, culturales.

IV. Pax británica

Esta civilización había desechado tempranamente, y gracias a las enseñanzas de una pléyade de pensadores que encuentra su cima en Adam Smith, el modelo del colonialismo de tipo español. El nuevo modelo se basaba en la historia. En Asia se habían desarrollado las prácticas de esas empresas comerciales privadas, las Compañías de las Indias Orientales que, con poderes extraordinarios concedidos por las monarquías británica, francesa y holandesa, modernizaron el colonialismo en cuanto a su organización empresarial y a la simbiosis militar-económica. Un mercantilismo más flexible y eficiente que el viejo monopolio comercial español que trató de reformarse a sí mismo en los últimos tramos del siglo XVIII.

El dominio de los mares del mundo, más evidente después de la Guerra de los Siete Años (1756-1763), permitió a Gran Bretaña erigir, sobre un planeta mejor explorado, conocido e integrado, un tipo de relación neocolonial o de “imperio informal”. La existencia en América Latina de un *curtido entable* exportador de materias primas de origen mineral o vegetal

e importador de esclavos africanos para las plantaciones (principalmente en las Antillas, Brasil y las zonas de cacao de Venezuela o las minas de oro de la Nueva Granada), establecido y consolidado en la época española, se integró más sistémicamente al mundo de la *pax* británica. Este nuevo imperialismo, que ha sido llamado liberal, permitió la coexistencia de formas de integración económica que iban del llamado “libre comercio” (América Latina) a la sujeción territorial-mercantil (Asia y África, el Medio Oriente).

Bajo esa égida, el mundo alcanzó uno de los puntos más altos de la actual globalización: en 1913 los flujos de capitales (inversión directa y capital financiero) crecían a mayores tasas que las de bienes y servicios del comercio internacional que, a su turno, iban a marcha más acelerada que el PIB mundial. Esa globalización del mercado entró en una montaña rusa y terminó con la crisis de 1929, cuando ya era evidente que la estafeta de la “civilización” había pasado de Europa a los Estados Unidos.

V. Sobre la breve edad dorada del Estado-nación

La crisis de 1929 significó la contracción de los flujos internacionales, financieros y comerciales, el abandono del patrón oro y el regreso al proteccionismo. Como la Primera Guerra, 1929 fue un fuerte “choque externo” que sufrieron las economías latinoamericanas y que afectó severamente el *entable exportador-importador*. Sobre la base de la “lotería de materias primas” (en esa coyuntura tan desfavorable para el cobre chileno o el azúcar cubano, más benigna para el café de Brasil, Colombia y Centroamérica), los países profundizaron la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones (ISI), modelo que se aceleró durante la Segunda Guerra Mundial.

Alcanzada la paz en 1945, no fue fácil regresar al mundo globalizado de 1913, aunque las instituciones de Breton Woods (el Banco Mundial [BM] y el Fondo Monetario Internacional [FMI]) se establecieron para dictar nuevas reglas de juego internacionales (excepto, claro está, el bloque soviético) y marchar ordenadamente hacia una economía próspera, estable y en expansión. En esta línea apareció el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Sin embargo,

la industrialización ya alcanzada, la urbanización y los cambios sociales y políticos concomitantes (a veces bajo el signo de nuevas alianzas populistas) dieron ímpetu al “Estado desarrollista latinoamericano” o, más específicamente, a que el Estado dirigiera una nueva fase de industrialización acelerada, particularmente en Argentina, Brasil y México. El agotamiento de este modelo general, que habían copiado, cada cual a su modo, países intermedios como Chile, Colombia y Perú, se puso en evidencia durante la década de 1970. Sus signos fueron la caída de las tasas de crecimiento, el incremento de los déficits fiscales y de las devaluaciones monetarias, la inflación galopante y el cuello de botella del endeudamiento externo.

La crisis alcanzó su punto máximo cuando los Estados latinoamericanos no pudieron pagar la deuda porque, de un lado, subieron abruptamente las tasas internacionales de interés y, de otro, cayó la demanda de materias primas y se desplomaron sus precios. La región, con pocas excepciones (como Colombia, que estaba en plena bonanza y euforia de la narco-economía y de grandes inversiones para desarrollar petróleo, carbón y níquel), entró en insolvencia, diagnosticada como “iliquidez” para forzar la renegociación de la deuda en los términos de los acreedores. Esta fue la “crisis de la deuda” que, en muchos países, se aprovechó para precipitar el primer paquete de “reformas estructurales”, cuyo eje fue dejar que el mercado funcionara para que los precios encontraran su nivel “correcto”, de suerte que el Estado debía reducirse a lo mínimo. Esas reformas monetaristas y de economía liberalizada se aplicaron de México al Cono Sur y marcaron uno de los giros más radicales de política del siglo pasado, con un enorme costo social que no se ha saldado.

Así, pues, la globalización volvió con fuerza en la década de 1980. Por un lado, los misiles balísticos intercontinentales dotados de bombas nucleares eran el signo más evidente de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la URSS con sus bloques político-militares. Por el otro, la revolución de las comunicaciones y de los sistemas de computación, almacenaje y manejo de información permitió al mercado superar los husos horarios de Greenwich. La “compresión espacio-tiempo” permitió, por ejemplo, que las transacciones financieras empezaran a operar las 24 horas del día y su monto diario rebosó con mucho el valor equivalente a las reservas del Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos.

El mercado desbordaba al Estado. Correlato de la integración de los mercados, y primero que todo del financiero, fue el debilitamiento del

poder de regulación estatal y de las uniones de Estados nacionales como la Europea. Sería erróneo, con todo, suponer que el nuevo contexto sólo creaba ventajas para las firmas transnacionales integradas. La globalización traía aparejadas dimensiones políticas y democráticas. Por ejemplo, los derechos humanos que, sobre la idea cristiana de la unidad básica del género humano y los derechos de los hombres anteriores a los de príncipes y Estados, retaron las barreras de protección de la soberanía de las naciones y afirmaron inequívocamente su valor universal y su legalidad supranacional. En este sentido, la Corte Penal Internacional (de la que el gobierno del Bush se “des-suscribió” en 2002) es un ejemplo evidente de la cara democrática de la globalización.

VI. Sobre el Consenso de Washington

Cuando en América Latina se emplea el vocablo globalización, subyace una fuerte mediación de la teoría económica y política dominante en Estados Unidos. Puede decirse que la globalización es el camino a la modernización a la USA, o sea, a la americanización. El asunto parece más evidente en México, por obvias razones de historia y geografía. El Consenso de Washington (1990) recogió las experiencias de “la década perdida” de 1980 y de los Chicago Boys en el Chile de Pinochet. Las racionalizó en forma de perspectivas y fórmulas de política económica y así dio la pauta para que América Latina emprendiera de nuevo su marcha hacia la globalización. Este “consenso”, fraguado entre las instituciones financieras internacionales y miembros de las comunidades académicas, se sintetizó en diez líneas de política muy conocidas que, aparte de la historia menuda de su concepción y elaboración, quedaron vinculadas en el imaginario social a las orientaciones de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan. En todo caso, fueron la prescripción estándar del FMI y el BM: 1) libre comercio; 2) desregulación de los mercados; 3) tasas de cambio flexibles y determinadas por el mercado; 4) tasas de interés competitivas y determinadas por el mercado; 5) apertura a la inversión extranjera y liberalización del mercado de capitales; 6) privatizaciones de empresas y servicios públicos; 7) reforma tributaria; 8) disciplina fiscal y presupuestos balanceados; 9) gasto público en proyectos sociales transparentes y con metas específicas y 10) protección a los derechos de propiedad privada, incluidos los de propiedad intelectual.

A los pocos años era evidente que los países que debieron aplicar la receta, explícita en las condiciones de los préstamos del FMI y el BM, no experimentaban las tasas de crecimiento anticipadas. Llegaron entonces los reajustes de “segunda” y “tercera generación”, asunto nada trivial. El problema era por qué los diez mandamientos de Washington no dieron sus frutos. Se adujo que eso se debía a las instituciones corruptas y rutinarias, y que, además, había enormes déficits sociales en educación, infraestructura física y servicios. Una vez que se atendieran estos asuntos, el Consenso daría frutos. Los reajustes de segunda y tercera generación, en pocas palabras, modelaron, conforme a una ingeniería social de tipo anglosajón, reformas del Estado para alcanzar la gobernanza y el pleno funcionamiento, sin fricciones, de los derechos de propiedad. No obstante, esta segunda y tercera generación del paquete de reformas estructurales tampoco dio los resultados anticipados en las tasas de crecimiento, entre otras razones, porque los Estados se forman en siglos, no en pocos años.

El problema no es de la globalización en abstracto. En efecto, cabe preguntarse por qué la globalización ofrece saldos tan positivos en India o China (el paradigma neoliberal de los países en desarrollo), al menos en términos de tasas de crecimiento, y no en América Latina.

La respuesta desborda los límites de este ensayo. Pero quisiera apuntar la mayor independencia de esos dos países asiáticos en relación con las recetas (a veces dogmas de economía neoclásica y neo-institucional) del FMI y el BM. Aquí habría que traer a colación trayectorias radicalmente distintas en la inserción de esas naciones en la economía mundial a lo largo del siglo pasado. Es decir, el papel de las elites políticas que dirigieron la independencia de la India y la modernización de China, bajo una dictadura del Partido Comunista, formalmente marxista-leninista. Sus visiones y concepciones del desarrollo, a diferencia de las que siempre han tenido las elites latinoamericanas, otorga un papel central al mercado interno en el modelo de desarrollo. En nuestra región, el Consenso de Washington fue la versión actualizada de la época del “desarrollo hacia afuera” (1870-1930), que concebía el comercio internacional, con base en la teoría de la ventaja comparativa, como el motor del crecimiento. De ser así, debemos dirigirnos al asunto de las elites de poder y, particularmente, a las coaliciones sociales que las apoyan.

Aunque tratamos de ejercer la disciplina de hablar de América Latina como un todo, no podemos dejar de mencionar notables diferencias nacionales. Los Estados que se habían consolidado de 1870 a 1930 bajo los

modelos conocidos como “exportador” con ingredientes de industrialización sustitutiva, y luego de “industrialización dirigida por el Estado” y con buenas dosis de nacional-populismo (1950-75) que el escritor mexicano Octavio Paz llamara *el ogro filantrópico*, esos Estados, como mencionamos, sometidos a “la crisis de la deuda”, no tuvieron más camino que adelgazar y desmontar la panoplia de instituciones propias de un limitado Estado de bienestar. En este proceso, México fue signatario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), acordado con Canadá y Estados Unidos. El Tratado fue un símbolo interno y externo del giro radical latinoamericano. Pero el mismo día que entró en vigencia, el 1° de enero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se “alzó” simbólicamente en San Cristóbal de las Casas, Chiapas y, de alguna manera, se convirtió en portaestandarte mundial de las corrientes antiglobalización. Para México, la globalización o americanización se ha traducido en frustración ante tasas muy bajas de crecimiento, por debajo de la media latinoamericana, y aumento de la desigualdad y el desempleo y subempleo. Sin embargo, Chile ofrece el ejemplo opuesto y es, sin duda, el caso exitoso del Consenso de Washington.

Como dijimos, por razones históricas a la par que geográficas, en México globalizarse o modernizarse implica profundizar las relaciones con Estados Unidos y sincronizar las políticas domésticas en función de la relación bilateral. Sin embargo, el TLCAN pone en evidencia uno de los límites de la economía liberalizada que se pactó: libertad comercial y de capitales y fuerte restricción para el movimiento de trabajadores, un poco atenuada para los mexicanos altamente calificados. Del mismo modo que es poco probable que en un futuro previsible el TLCAN se desmonte o se reforme, también es poco probable que el bloque comercial se transforme en una unión al estilo de la europea. No sobra subrayar que en Centroamérica, República Dominicana, Colombia, Perú y Chile, las elites hicieron cola para firmar tratados comerciales calcados del TLCAN. Una posición un tanto especial es la de los países del Mercado Común del Sur, Mercosur (1991), asociación de libre comercio impulsada por Argentina y Brasil de la que forman parte Uruguay y Paraguay y a la que Venezuela se incorporó recientemente como miembro de pleno de derecho. Si bien el comercio entre los socios ha aumentado, parece llegar a su techo y aunque todos buscan afianzar las relaciones comerciales con Estados Unidos, amplían sus mercados principalmente con Europa, África y Asia. Posteriormente, Brasil

tomó el liderazgo en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que ofrece un ambicioso proyecto de integración política, diplomática, de defensa común y de libre movimiento de personas en el continente suramericano. La adhesión incondicional de Colombia a la agenda de seguridad global de Estados Unidos ha puesto alguna tensión en Unasur, que busca definir una geopolítica propia, tanto en el interior (por ejemplo en la Amazonia) como en el plano de las relaciones internacionales.

Ahora bien, aunque no se lo diga expresamente, la idea de superioridad expuesta en clichés de cuño eurocentrista, como las del “choque de civilizaciones”, subyace en las relaciones de Estados Unidos con América Latina. Esto se evidencia en el problema del estatus legal del enorme contingente de indocumentados que alimenta el mercado laboral de baja calificación en el gran país del Norte. Pese a que en un futuro cercano los hispanos constituirán el segundo grupo étnico del país, que su presencia cultural se siente en New York, Chicago, Los Ángeles, Houston o Miami (donde hay grandes nichos de bilingüismo) y a que cuentan cada vez más en los procesos electorales, no ha sido posible que el Congreso apruebe una ley comprensiva de inmigración y, para colmo, llega la ley SB 1070 de Arizona, expresión política de la xenofobia anti-hispana que ahora reina en ese estado fronterizo con México. Suspendidas sus partes sustanciales por orden judicial, la ley entra en el cauce de procedimiento que terminará en la Corte Suprema de Justicia.

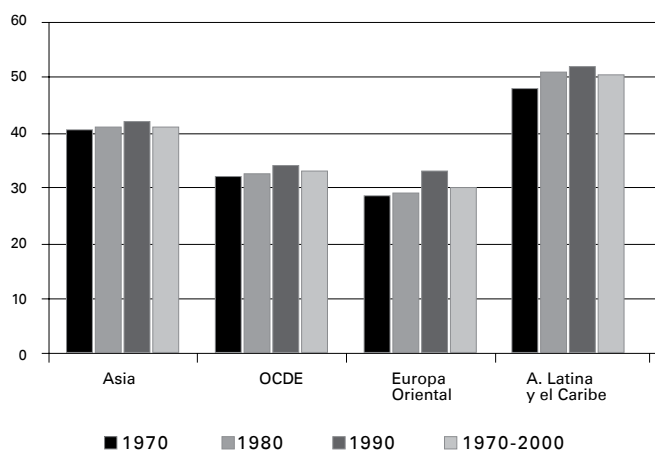
Por supuesto que la causa fundamental de las corrientes de trabajadores migrantes son las limitaciones del modelo económico de los países expulsores. Una parte considerable de su población económicamente activa debe buscar oportunidades en las naciones de recepción: Estados Unidos, Europa (principalmente España), Costa Rica, Venezuela o Ecuador. Este último expela población hacia España y Estados Unidos y recibe corrientes colombianas.

VII. Desigualdad social

América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad. Uno de los aspectos más inquietantes de la historia económica de largo plazo de América Latina es que parece existir una relación directa entre mayor apertura comercial y financiera y la acentuación de la desigualdad social. No en vano las observaciones de Humboldt se dieron en períodos de prosperidad de la minería mexicana y de lo que era entonces una incipiente economía planta-

dora cubana. Estudios relativamente recientes apuntan a un incremento de los índices de desigualdad durante el período exportador de 1870 a 1930, que favoreció a la oligarquía de hacendados orientados al mercado externo, compañías mineras, banqueros, importadores, en desmedro de los ingresos del trabajo de los campesinos, los artesanos y grupos de obreros urbanos. Es posible que, al menos por un tiempo, esas desigualdades se hubieran atenuado gracias a las instituciones de derecho laboral y agrario, casi siempre de signo populista, establecidas en regímenes como los de Cárdenas en México, Vargas en Brasil, Perón en la Argentina o Acción Democrática en Venezuela. Pero de esas experiencias queda hoy, más bien, el énfasis en las expropiaciones, en la inseguridad jurídica de la propiedad y en los mecanismos autoritarios de cooptación y manipulación de los sectores populares por la vía de organizaciones campesinas y sindicales férreamente controladas desde el poder centralizado. Las cifras recientes muestran que en la actual globalización aumenta la brecha social en América Latina y que, una vez más, gana el capital a costa del trabajo.

Gráfico 1
La desigualdad en América Latina*



* Índices Gini, 1970-2000, promedios decenales.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, 1ª Edición, San José, Costa Rica, 2010, Gráfico 2.1, pág. 26.

Cuando se habla de desigualdad social hay que hacer varias precisiones. Por ejemplo, que no es incompatible con el crecimiento ni con mejoras en el bienestar de toda la población. Todos los índices apuntan a que después del “desorden poscolonial” (c. 1810-60) se restablecieron las tasas de crecimiento, aumentó la población sostenidamente y los niveles de vida. El “desorden” fue, en parte, continuación de los conflictos del período de las independencias propiamente dicho. Baste recordar, por ejemplo, que sólo hasta 1853 fue posible alcanzar un consenso político en Argentina y aprobar una constitución política nacional. En el siglo XIX se promulgaron cerca de 100 constituciones, muchas de las cuales fueron causa o resultado de guerras civiles. Sin embargo, el problema también debe explicarse por las presiones fiscales de crear nuevos Estados donde antes había una gran unidad monetaria y fiscal, la mayor del mundo, y en donde los allí situados solventaban las finanzas en todas las unidades administrativas de la monarquía española. Esto sin negar que el creciente peso de las cargas tributarias fuera una de las causas del descontento de diversos estamentos que empezó a manifestarse en la segunda mitad del siglo XVIII.

Pero hacia 1860 empezaba una nueva fase de estabilidad, gracias, además, a la expansión de las exportaciones de materias primas. Con distintos ritmos nacionales, mejoraron la alimentación, la salud, la esperanza de vida, la alfabetización, la escolaridad. El ingreso personal aumentó y el Estado asumió muchas funciones crecientes en los campos de la salud pública, el sistema educativo, básico y secundario, la vivienda social y, en algunos países, con la reforma agraria. No cabe duda del progreso social que se aceleró en las décadas que siguieron a la Primera Guerra Mundial. El punto a destacar es, sin embargo, por qué ese progreso, comparado internacionalmente, ha sido tan lento después de 1950. No es sólo que América Latina haya perdido peso relativo en la economía mundial a partir de 1980, sino que la comparación con el desempeño de Asia resulta frustrante. ¿Por qué? Quizás porque pese a las idas y venidas de diversas coaliciones y alianzas de poder, incluidas las populistas, “la sociabilidades” continúan truncadas en el sentido de la ciudadanía moderna.

Pobreza y anomia son dos elementos de esa crisis de sociabilidad. Cómo pueden funcionar instituciones modernas y democráticas cuando hay elevados niveles de pobreza y esos niveles no se abaten sustancialmente. Es más, todas las proyecciones estiman que la crisis mundial de 2009-10 redundará en más pobreza en la región. La Tabla 1 habla por sí sola:

Tabla 1
América Latina, porcentaje de hogares en pobreza e
indigencia, 1970-2008

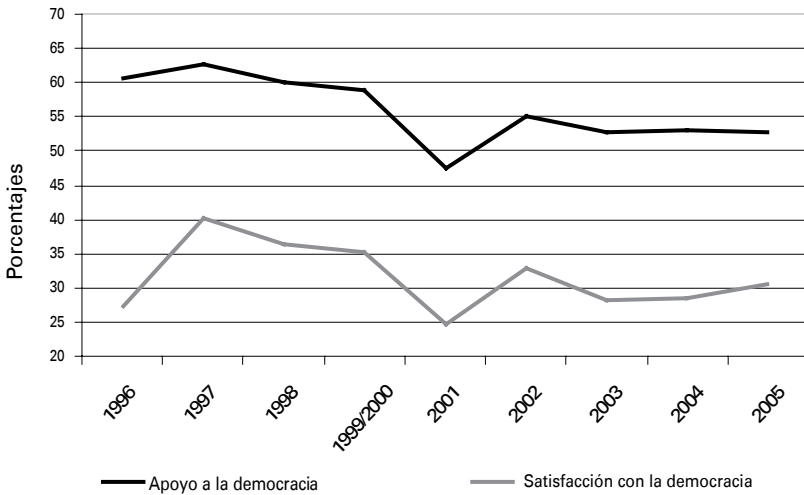
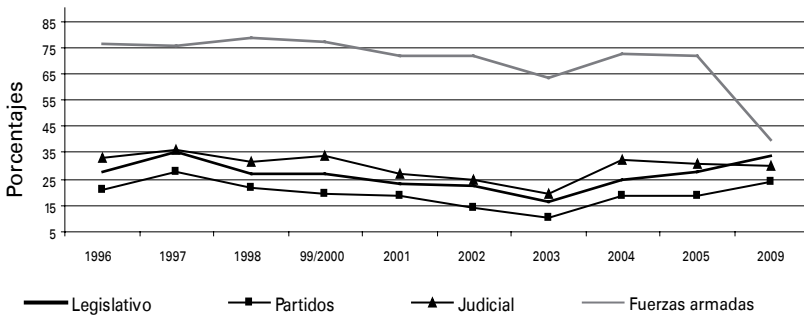
	Pobreza			Pobreza extrema		
	total	urbana	rural	total	urbana	rural
1970	40	28	62	19	11	34
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	41	65	20	15	40
2000	42	37	62	18	12	38
2005	40	34	59	15	10	32
2008	33	28	52	13	8.3	30

Fuente: Alicia Puyana (2010), *Crecimiento económico, desigualdad y pobreza en América Latina. Una mirada desde la construcción de ciudadanía social*, trabajo elaborado para el Grupo CLACSO, sobre Estudios sobre Pobreza, Buenos Aires.

Un resultado de la situación es, sin duda, la pérdida de confianza en las instituciones, un índice que debe tomarse con más seriedad. Cosa que no se hace, me parece, porque hoy en día la América Latina dejó atrás la época de las dictaduras militares y cuestiona los autoritarismos de todo tipo. La consolidación de la democracia electoral, la regularidad de los procesos electorales, la existencia de oposiciones visibles, son hechos palpables. Sin embargo, allí donde el sufragio es un derecho y no una obligación, aumentan los índices de abstención o se mantienen muy elevados. El tema exige más reflexión porque parece existir una relación inversa entre la estratificación social y la participación electoral. Los votantes de los estratos altos participan más que los de estratos bajos y las clases medias sostienen la legitimidad política. Golpeadas económicamente, las clases medias, como la mexicana, la argentina o la colombiana, son pilares de estabilidad y del centro político. Pero no estaría de más echar una mirada a la historia reciente. En la década dorada de la sociología latinoamericana, Gino Germani propuso que las clases medias dirigirían el proceso de modernización económica y política bajo una égida de tolerancia y liberalismo. Irónicamente, en el Cono Sur fueron la base social de las dictaduras militares. El asunto es si ahora, de vuelta al centro y a la democracia liberal, tenuemente social,

permanecerán en esa posición centrista en caso de que su estatus y su nivel de vida continúen sometidos a una fuerte incertidumbre y deterioro gradual. De allí que las instituciones no sean muy apreciadas, excepto las fuerzas armadas que, no obstante, caen en 2009.

Gráfico 2
América Latina: confianza en las instituciones y en la democracia, 1996-2009



Fuente: elaboración propia basada en Latinobarómetro, consultado en mayo 2010 en: <http://www.latinobarometro.org/>.

Por otro lado, aunque se habla mucho de la vuelta del populismo latinoamericano, aparte de lo elusivo del concepto, lo cierto es que hay enormes diferencias de estilo y contenido en el seno de los países de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que son el meollo del asunto populista y de estos con los gobiernos peronistas de Argentina y el del PT de Lula. La buena noticia es que el futuro político en todos esos países, al menos el que puede preverse razonablemente, implica procesos electorales competitivos que, como siempre, no permiten a nadie asegurar un resultado. Chávez es, por supuesto, y porque así lo busca él mismo con obsesión, el protagonista del populismo latinoamericano. En un balance de su decenio, hay, del lado negativo, la polarización, el acoso a la prensa, a la Iglesia, a las autoridades regionales y municipales que juzga desafectas, la corrupción y el desorden macroeconómico; así como también la idea gaseosa de un gran futuro socialista construido sobre la renta petrolera. Del lado positivo, es innegable que han disminuido los índices de desigualdad y que miles y miles se sienten tratados con dignidad y con derechos. La creencia del líder en el poder de las mayorías lo ha llevado a no alterar en lo fundamental la organización y las reglas de juego de la democracia electoral venezolana, como lo han atestiguado observadores internacionales. Además, para la misma oposición sería insensato achacar solo a él la división interna, la endeblez de una vocación opositora, la falta de persistencia y de inteligencia política para organizarse vigorosamente. En parte es posible que semejante situación derive de que el colapso del viejo sistema de partidos dejó un enorme vacío, difícil de llenar conforme a las reglas de la democracia liberal. Más fácil de llenar, en cambio, por el hombre tutelar, en este caso por un hombre con “destino” que se montó sobre ese símbolo terrible del *caracazo* y sobre Simón Bolívar, convertido en arcano omnipresente del imaginario político y la identidad de los venezolanos.

VIII. La seguridad global

El 11 de Septiembre cambió el signo de la globalización. La reforma del Estado, la modernización económica y la gobernanza pasaron a un lugar secundario, desplazadas por la nueva estrella: la seguridad global. Aún es prematuro decir qué elementos del Consenso de Washington y sus correcciones y adiciones se irán desvaneciendo en el nuevo panorama que, en

muchos aspectos, reproduce la mentalidad y las políticas de la Guerra Fría. La frecuencia e intensidad de las crisis financieras mundiales genera un clima paralelo de incertidumbres. Esas crisis han afectado la estabilidad de México, Rusia, Indonesia, Argentina y, recientemente, Grecia. Pero, y esto es fundamental, la de 2009-10 tocó de lleno a Estados Unidos y de rebote a la Unión Europea. Las guerras de Irak y la de Afganistán se plantean en el contexto de la seguridad necesaria ante la amenaza del terrorismo global.

Todas las agendas quedaron sujetas a que el primer punto es la seguridad, con el consiguiente desbordamiento hacia la geopolítica. Por ejemplo, el asunto de los flujos migratorios que pasan clandestinamente la frontera de México y Estados Unidos (mexicanos y centroamericanos) tiene respuesta en una malla o muro de miles de kilómetros que debe ser patrullado con hombres y tecnología militares o militarizados. La guerra a las drogas lleva a los gobiernos de México, Colombia y otros países a poner en primer plano las agendas de seguridad de Estados Unidos, los que relega las apremiantes cuestiones sociales y económicas.

En este último caso hay una paradoja o un misterio que debe investigarse. Un estudio de Naciones Unidas sobre la cadena de valor de la cocaína andina que se consume en Estados Unidos ofrece este resultado de 2008: los miles de cultivadores de los países andinos reciben el 1,3%; los traficantes locales, el 1,0%; los traficantes colombianos que exportan, el 13%; los traficantes al por mayor hacia Estados Unidos (mexicanos en su abrumadora mayoría), el 15%; y los traficantes medianos en el interior de Estados Unidos, el 70%.¹ De ser esto cierto, ¿por qué hay tanta violencia en los procesos de cultivo y mercadeo interno en Colombia o en el tránsito por México y relativamente tan poca en Estados Unidos? ¿Es un asunto de diseño de los Estados? ¿Qué implicaciones políticas y sociales puede tener ese poner la seguridad en el primer lugar de la agenda interna y externa de las relaciones internacionales? Estas son preguntas básicas que nos deja la última fase de la globalización.

Notas

1. United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC, *World Drug Report 2009*, New York, 2010, pág. 22.

RESUMEN

América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad. Uno de los aspectos más inquietantes de la historia económica de largo plazo de América Latina es que parece existir una relación directa entre mayor apertura comercial y financiera y la acentuación de la desigualdad social. El problema latinoamericano consiste en elevar sustancialmente la calidad de vida material y política, social y espiritual, asegurar las libertades públicas y afianzar la independencia económica en el contexto de la creciente hegemonía económico-financiera y militar de Estados Unidos. La barrera más formidable para la consecución de este propósito complejo, pero no la única, ha sido y es la desigualdad básica, étnica, social y económica.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 3 - Septiembre, 2010

Relaciones entre Europa y América Latina

Guillermo León Escobar Herrán

Este tema se presenta con frecuencia en las revistas especializadas –o no tanto– y forma parte, lamentablemente, de los así llamados “lugares comunes” de uso forzoso en el mundo diplomático formal así como en el informal de la vida económica, cultural y social. Por ello, es profusa la colección de pronunciamientos que, de ser tomados en serio, constituirían una muestra avanzada de civilización y de concordia internacional.

Sin embargo, vale la pena precisar líneas generales de esta relación entre Europa y América Latina, sin ingresar por ello en discusiones históricas que ameritan aún estudios desapasionados. Sabido es que cuando en 1492 Colón llegó a una meta que no era la que se proponía alcanzar, marcó desde el origen esa característica tan especial del azar o del acaso que en buena parte impidió dimensionar para Europa desde un comienzo la importancia de lo descubierto.

I. De descubridores y de navegantes

En 1992, cuando se conmemoraron para unos –para otros, cuando se celebraron– los 500 años del “Encuentro de América” o del

GUILLERMO LEÓN ESCOBAR HERRÁN

Dr. en Filosofía (Universidad Federico Guillermo, Alemania). Embajador Emérito de Colombia ante el Vaticano (1998-2007). Director Nacional del Ministerio de Educación. Miembro de la Delegación Pontificia para la reunión de la Cepal en 1998. Miembro del Pontificio Consejo para la Familia 1997- 2004. Decano de la Facultad de Sociología de la Universidad San Buenaventura. Presidente de la Fundación Simón Bolívar y del Instituto de Estudios Políticos.

“Descubrimiento de América”, la literatura abundó y los documentos plantearon las diversas posiciones de América frente a Europa y de los europeos frente a los americanos. Vintilia Horia publicó una interesante obra que, bajo el título *Reconquista del Descubrimiento*, plantea la urgente necesidad de “reconquistar el descubrimiento como elemento fundamental para el mundo de mañana” a partir de la tesis que postula la existencia de al menos dos Américas, en donde la del Sur no completa a la del Norte y ésta tampoco a aquella, pues se trata de “dos razas, dos paisajes, dos idiomas, dos culturas, dos historias y dos religiones diferentes, antagónicas desde un principio”. Y esto sin llegar al planteamiento –extremo pero participable en mucho– de Tulio Halperín Donghi acerca de la pluralidad de Américas Latinas que se ocultan bajo la apariencia de una sola. Tampoco puede dejarse a un lado la tesis de Hugo Ángel Jaramillo en el texto *El encubrimiento de América*, donde se plantea todo aquello que culturalmente ha perdido el continente descubierto con la imposición de unos valores que reñían con los de los habitantes originarios de estas regiones (hoy en día, esa nostalgia por los restos de las civilizaciones destruidas y diezgadas es parte de inversiones importantes para su reconstrucción y revalorización).

A partir de ello, en la compilación conmemorativa *Lo propio y lo ajeno*, realizada por Karl-Ludolf Hübener, Eva Karnofsky y Pilar Lozano a pedido del CINEP, se plantea el difícil diálogo –aún hoy– entre lo europeo y lo latinoamericano indígena y entre estos dos y el gran mestizo nacido del encuentro biológico de las dos razas que avanza hacia una difícil síntesis que Vasconcelos denominó “la raza cósmica”.

Desde Nicaragua, Pablo Antonio Cuadra enuncia igualmente la obligatoriedad de “hacer algo con el lodo de la historia” al plantear de una manera proactiva el destino de este continente en su texto *América o el tercer hombre*, ese que presumiblemente tiene como fecha de referencia el mes de julio de 1493, cuando surge, al decir de Joaquín Pasos, “un español todo indio y un indio todo español”.

Y no puede faltar la referencia –que tanto influjo ha tenido– de la obra caricaturesca de Rius, *500 años, fregados pero cristianos*, que es una fácil presentación del debe y del haber de las primeras relaciones de “Nuestra América” –al decir de José Martí– con la Europa de aquel entonces a través de un imperio no reducido a las dimensiones de la España de hoy, sino de un imperio que contenía varias de las naciones que descargan usualmente

en el ámbito ibérico las responsabilidades de entonces, no solo las culturales sino, en parte significativa, las económicas y las políticas.

En un mundo habituado a ignorar el pasado como elemento constitutivo del porvenir, es tiempo de recordar igualmente el texto de don Germán Arciniegas *América en Europa*, donde devela la diferencia entre el mundo concreto que potenció las riquezas de Europa con los beneficios obtenidos por el saqueo y el trabajo esclavo de indígenas y luego de negros –aquello que en parte narra Jorge Luis Borges en *Historia universal de la infamia*– y aquel otro mundo que se crearon los europeos, que fabricaron una América de ficción, una novela en donde se convocó al surgimiento de “lo real maravilloso”, la fábula de una “América *made in* Europa” de mitologías e invenciones que acompañaron la ficción antropológica creada por los franceses en 1550 del “buen salvaje”, que sobrevive aún en muchos que en la Europa del siglo XXI siguen soñando con esas ficciones que se crearon y que forman parte de las más grandes limitaciones para emprender aún hoy un verdadero diálogo cultural y un benéfico intercambio.

Si bien es cierto que los prejuicios, los estereotipos y los juicios de valor nos acompañan todavía y son difíciles de extirpar, es importante reconocer que pese a muchas y significativas excepciones, *América Latina se ha quedado sola*.¹

Quien mire con detenimiento y sin necesidad de acusar o de justificar encontrará que son múltiples las razones por las cuales la Europa de ayer y de hoy levanta muros de distinta forma e impone cortapisas a América Latina y a sus ciudadanos. Esa es una de las percepciones fundamentales de cómo se ven las relaciones entre nuestros ciudadanos y aquellos de los países europeos, que si bien han hecho grandes progresos en el abandono de la xenofobia, todavía han de trabajar en muchos otros frentes para entrar de una vez por todas en un diálogo creador.

II. De refugiados y de migrantes

América llevó una vida de cerca de trescientos años en donde la palabra se producía en Europa y aquí resonaba el eco casi siempre distorsionado de las rencillas, enfrentamientos, conflictos, guerras o confrontaciones que se producían en el antiguo continente. Y esto no solo en el orden de lo

que podría llamarse la “geopolítica” de entonces, sino del despertar de las ideologías que comenzaron a surgir con el fin del feudalismo en la historia en Europa.

Como el eco siempre llega tarde, bien pueden observarse y experimentarse en la América Latina la supervivencia y superposición de diferentes épocas. Quien sea buen observador y analista se dará cuenta de que hay una serie de mundos superpuestos, ya que en América Latina se superponen regiones que viven aún en el siglo XVIII, el siglo XIX, el siglo XX y todas las características del siglo XXI que comienza.

Con la conquista y la colonia llegaron diferentes grupos humanos a ocupar las tierras encontradas gracias a la casualidad. No es preciso entrar en clarificaciones sobre la calidad de personas que han llegado a esta “tierra de promisión”, pero efectivamente, tanto entre los que abordaron las carabelas de Colón como entre aquellos que arribaron posteriormente había gentes de toda laya que encontraron en América posibilidades que en sus tierras de origen no poseían, posibilidad de olvidar el pasado y aun la garantía de supervivencia, que era frágil en el antiguo continente.

Por lo común es un camino de una sola dirección, ya que son realmente pocos quienes habiendo nacido en América puedan acreditarse como visitantes de Europa. Existen teorías que vinculan el subdesarrollo de la América Latina a las características sociales y religiosas de los primeros europeos que llegaron acá y hacen depender de su vocación agrícola y del cristianismo el origen del atraso.

Todavía hay quienes atribuyen al Conde de Aranda la opinión manifestada al Rey acerca del peligro de la promoción de la educación, ya que ella conduciría directamente al alzamiento de los pueblos. Las opiniones son encontradas entre los historiadores pero es significativo el simple hecho de plantearlas. Buena parte del atraso educativo y del tipo de instrucción a los que se habituó a los latinoamericanos provienen de ahí y del fracaso de cualquier intento de ingresar en la investigación científica. Bastaría con leer la memoria del barón Alexander von Humbolt de su viaje a América, las actas de la *Expedición botánica*, de hondo significado en el terreno de la ciencia, y de cómo todo ello fue destruido o enajenado de América en el momento en que se iniciaba un despertar político que buscaba un tratamiento más igualitario entre el centro y la periferia del entramado colonial. Son de recordar, por lo tanto, las importantes minorías de letrados –religiosos y civiles– que estuvieron involucrados en las gestas que hace 200

años plantearon la independencia de estas tierras del imperio español y del imperio lusitano.

Para lograr esa independencia, sin embargo, es preciso recordar que ella no se produce sola, sino que en parte muy significativa es producto de algo que con el tiempo se mostrará como premonitorio. Y es que Latinoamérica fue escenario de las rencillas entre las nacientes naciones europeas, lo que determina que existan empréstitos –a altísimos intereses– de naciones enemigas de España y de Portugal para mover ejércitos y adquirir pertrechos y tecnología militar de la época y, mucho más, asegurarse la participación de unidades militares que actuaran en los territorios hasta entonces colonias que se independizarían políticamente –es cierto– pero quedarían hipotecados con enormes deudas –en algunas partes llamadas “deuda eterna”– a altísimos intereses que habilitarían a muchos de los acreedores europeos a reclamar a cañonazos los pagos no debidamente honrados oportunamente. Debe decirse, en honor a una verdad incontrovertible, que alguna excepción hubo en la condonación de esa deuda por la evidente locura que representaba el pretender su pago.

Independencia política lograda, dependencia económica asegurada. Las nuevas naciones intentan consolidarse. Un punto positivo es un intento de asimilación del saber europeo, en especial a través de la fecunda acción de la Iglesia Católica, en controversia con algunos institutos orientados por liberales académicos o por la positiva acción de librepensadores que desatan la capacidad de discutir y controvertir el nacimiento de las nuevas ideas y su desarrollo. Lamentablemente, esto no toca ni llega al ámbito tecnológico y de la división internacional del trabajo, ya que por arte de la repartición se determina casi explícitamente que la agricultura y las materias primas son tarea de Latinoamérica y la gestión de comercio y de industria es propia de la Europa naciente o del ámbito anglosajón-protestante del norte de América.

Sería de enorme importancia leer la obra de Domingo Faustino Sarmiento y de otros de sus contemporáneos, para apreciar la grande valoración que ellos tenían de Europa y la búsqueda de mejoramiento de la raza existente mediante el mayor aporte de la dinámica del “hombre europeo”. Y no cabe duda de que a pesar de la influencia que ejercitan hoy los pragmatismos de origen norteamericano, la mayoría de Latinoamérica piensa aún –como una parte de Europa– en términos del humanismo tradicional de corte conservador y con el meollo axiológico del cristianismo.

Es enriquecedor registrar los apuntes de los viajeros europeos convertidos en material bibliográfico que narran por entonces la maravilla de un Paraíso latinoamericano, el reposo espiritual que representa esta tierra para los viajeros, casi siempre doctos, que tienen una mirada propicia que hace carrera en esa Europa congestionada por las guerras civiles y los nacientes conflictos ideológicos así como por la llegada de la pobreza, que hace que “los miserables” –cuando superan la circunscripción narrada en el ámbito urbano por Víctor Hugo– encuentren que la única vía de escape para sobrevivir es esta parte del mundo, donde –en virtud de ser europeos– son acogidos con generosidad y valorados en lo que podían aportar para generar riquezas y leyes propicias que los convierten en “señores de bien y de poder”. Fue así como llegaron las corrientes migratorias de 1848 y luego las de fin del siglo XIX, que contribuyeron a crear una nueva América, síntesis del criollo, del mestizo y del europeo, que se asimilaron de formas diversas aunque continuaron ignorando la existencia del indígena y del negro como protagonistas de la nueva historia.

Bien se haría en reiniciar la lectura del excelente libro publicado por José Luis Romero bajo el título de *Latinoamérica, las ciudades y las ideas*, que es, de lejos, una visión apasionante de los desarrollos que nos conducen a la perspectiva del siglo XX.

Al lado de este, las reflexiones de René Dumont y de M. F. Mottin con el nombre de *El mal desarrollo de América Latina*, en donde se toman tres países de muestra (México, Colombia y Brasil) para marcar cómo después de esas migraciones y consolidado de forma mayormente positiva el ingreso en el siglo XX, no se es capaz de emprender el camino adecuado frente a Estados Unidos de Norteamérica y frente a una Europa que hace de las guerras modernas una expresión de la geopolítica que se orienta a la creación de bloques regidos por ideologías estructuradas a la manera de “ismos” (capitalismo, nazismo, fascismo, comunismo) que –luego de conflictos creados y además apoyados por crisis económicas manifiestas– harían de ese siglo lo que se ha llamado “el siglo de las ideas asesinas”, al decir de Robert Conquest en su muy interesante texto donde se abren perspectivas distintas de análisis a los acontecimientos cuyos efectos ahora vivimos.

Mientras el viejo continente y el norte de América se enfrascan en las grandes guerras, Latinoamérica usufructúa en parte considerable los oleajes de los evadidos y refugiados tanto de la primera como de la segunda, que –paradójicamente– olvidan, en muy buena parte, los conflictos ideológi-

cos que los separaban en sus países (naturalmente se exceptúa a aquellos de naturaleza enfermiza que huyeron de las nacientes leyes humanitarias generadas por el desarrollo práctico de los derechos humanos y que han venido paulatinamente cayendo bajo el imperio de la justicia). Fueron estos refugiados definitivos en el crecimiento de la latinoamericanidad y han contribuido a crear elementos de autoestima crecientes que se han manifestado en las iniciativas solidarias de la América Latina hacia esa Europa destruida por la guerra. Habría que revivir el recuerdo de la acogida a miles de damnificados de la guerra, de los paquetes de ayuda humanitaria hacia Francia, Alemania, Italia y muchas otras regiones como muestra de una cultura solidaria nacida de la certeza de ese humanismo que había echado raíces de siglos entre nosotros y que hoy serviría de moneda de reciprocidad frente a las olas de migración que se dirigen hacia Europa a causa de la inseguridad, la violencia, el desempleo, la marginación y los fenómenos crecientes de exclusión cada vez más extrema. Y esto es más importante recordarlo, ya que en los modernos tratados de solidaridad se hace aparecer como si ella fuera un desarrollo de origen europeo de los tardíos años setenta, cuando en realidad es producto de una civilización cristiana de profundo arraigo aportada por la primera Europa y enriquecida dinámicamente en el mestizaje.

III. De la Guerra Fría a la paz caliente

Se ha dicho en párrafos anteriores que América Latina es “eco” de Europa, mientras que los norteamericanos la consideran, después de Monroe, su patio trasero. Superados el fascismo y el nazismo, el mundo se agrupó en capitalistas y comunistas. Es cierto que esta afirmación requiere de mayor elaboración que no permiten estas pocas páginas, pero también lo es que si bien el liberalismo había llegado como semilla de la Revolución Francesa –y en algunos sectores de la americana–, el socialismo utópico hacía su aparición generando formas económicas básicas de mutualismo y, posteriormente, de cooperativismo. entroncándose en la tradición del naciente pensar sociológico y de los seguidores de Wilhelm Emmanuel von Ketteler, que habrían de desarrollar, para la época, innovadoras formas de gestión comunitaria en lo social que cambiarían en mucho los referentes culturales de la gestión económica. De igual manera, el marxismo llega a nosotros

por la acción de minorías intelectuales que estaban vinculadas de manera libresca a la discusión político-ideológica de Europa, y ya para 1917 existen agrupaciones bajo la bandera comunista, aunque incipientes y limitadas en sus resultados. El final de la guerra europea crea fronteras de pensamiento en donde se es liberal o marxista, y prácticamente la cooperación y contacto con las nacientes potencias –inicialmente agrupadas en los cuatro grandes. Es un momento de quiebre, ya que Europa, Estados Unidos y Canadá optan por difundir la democracia en tanto que el marxismo –vinculado a la así llamada por entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas– comienza a ubicarse de una manera tan clara en Latinoamérica y lentamente el enfrentamiento ideológico originado en Europa se traslada acá, así como a sectores de Asia y al continente africano.

Buena parte de la deuda externa de estas naciones está aún vinculada a la inversión realizada en el intento de que prevaleciera la democracia sobre el totalitarismo, esa confrontación que identificaba a la OTAN enfrentada al Pacto de Varsovia. Más allá de los costos económicos de la inversión en una confrontación ajena que dio origen a una inmensa deuda social no saldada aún, es preciso significar el “costo social” de todos los equivocados de buena o de mala voluntad que perdieron la vida en ese conflicto ajeno.

Sin embargo, es preciso reconocer que es en esta época de los años sesenta que se trazan las grandes líneas y estrategias de nuevas formas de encuentro entre Latinoamérica y Europa. Y esas formas de “encuentro” se dan en todos los aspectos económicos, culturales, políticos, comunitarios, sindicales, investigativos, de intercambio educativo, de sustento económico para las acciones de promoción de la democracia, de apoyo en situaciones calamitosas, en donde la democracia a promover requería aplicar acciones capaces no solo de frenar al enemigo ideológico sino de cimentar una “nueva sociedad” de manera inequívoca. Estos apoyos se manifiestan en cuatro momentos, a saber: a través de la relación Estado-Estado, a través de ONGs, a través de fundaciones y, finalmente, a través de organizaciones de la sociedad civil.

Entre 1970 y 1990 se puede pensar en la edad de oro del encuentro entre América Latina y Europa. En efecto, la caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 va a cambiar, y en buena parte a anular, muchas acciones o a redefinir metas y formas de trabajo.

Pero es bueno observar y tomar nota de los procesos cumplidos en su generalidad.

Son innumerables los textos que van a superar el discurso de la dependencia aplicado a los años cincuenta y sesenta, que había llevado desde la denuncia estéril de la dependencia al planteamiento, por demás ingenioso aunque ingenuo, de que los países ganarían en libertad con la diversificación de la dependencia, planteamiento con el que se quería propiciar en especial la participación de Europa, con el fin de limitar o relativizar el peso de la dependencia imperial de los Estados Unidos. Son décadas de confrontación guerrillera, de actos subversivos, de dictaduras y de violación de derechos humanos al tiempo que de gobiernos militares de orden populista, unos y otros de abierta raigambre dictatorial.

La democracia va llegando progresivamente, al tiempo que se inicia y consolida la Revolución Cubana, que actúa como contrapunto creador en esa dialéctica en la que desde entonces se mueve Latinoamérica.

En efecto, la lucha en pro de grados crecientes de democracia se da en el nivel Estado-Estado, especialmente con los programas del gobierno norteamericano. Los europeos optan especialmente por instrumentar acciones solidarias a través de ONGs y mediante fundaciones cuya agilidad les permite moverse de una manera más amplia. En especial la cooperación alemana y en buena parte la española, la italiana y la francesa se mueven en este rango, teniendo como contraparte entidades vinculadas al mundo político, sindical, cooperativo y de asesoría jurídica en asuntos de derechos humanos y en la capacitación de elites. Tarea semejante cumplen las cámaras de comercio.

Bien puede decirse que estos tipos de cooperación no son en manera alguna “inocentes” o neutrales, sino claramente orientados a la formación de una base social, de puntos de partida para el desarrollo y capacitación de una elite capaz de crear bases ciertas a un futuro que ha de ser construido de urgencia. Esta tarea ha dado sus frutos, pero ha tenido un enorme talón de Aquiles en el acompañamiento, en las metodologías de seguimiento que han impedido una buena cantidad de logros que en su fragilidad no han podido sobrevivir los cambios de la historia, como se verá más adelante.

Se crearon así entidades como el Foro Iberoamericano, el Encuentro de Juristas y Constitucionalistas, las internacionales políticas de diversa denominación, las asociaciones sindicales vinculadas a vertientes políticas claramente reconocibles, los movimientos mutualistas y cooperativos, las asociaciones universitarias y aun algunas profesionales, todas de grata recordación, ya que cumplieron con su tarea, mas luego fueron desapareciendo a medida que la contraparte europea se fue retirando por razones diversas.

Esta época generó documentación y elaboraciones políticas que condujeron a la creación del Acuerdo de Cartagena y, de ahí, a otros ensayos de agrupación de los países, no siempre bien logrados o tan solo de duración transitoria, que trataron en lo general de imitar los esfuerzos por integrarse que realizaba la naciente Comunidad Económica Europea. De ahí el “Manifiesto a Hispanoamérica” de Octavio Arizmendi Posada y de Jaime Sanín Echeverri y las tareas cumplidas por Gabriel Betancourt Mejía. De resaltar son igualmente los trabajos sobre opciones y estrategias que dieron lugar a la publicación *América Latina hacia el 2000*, coordinados por Gonzalo Martner; y el otro documento importante es *América Latina en el mundo del mañana*, en donde se analizan las formas de integración latinoamericana y las relaciones con el mundo internacional. De tal manera que uno de los buenos resultados de todo el proceso de cooperación ha sido el que se aprendió a pensar en términos de futuro.

Surge de todo ello el nacimiento de una faceta nueva del subcontinente que se habitúa a un diálogo multilateral donde toma de cada uno de los interlocutores lo que aparentemente o en forma real le conviene. Esta característica trae en algunos momentos una colisión de intereses, que se resuelve o en la comprensión de la situación creada o en la desaparición de proyectos que, anómalamente, en muchos casos demandaban la estricta fidelidad del socio receptor de la cooperación o socios incapaces, después del éxito —político en la mayoría de los casos—, de seguir las pautas que les indicaba el cooperador internacional. Pero en gracia a la verdad, estos casos son la minoría, y si bien ha habido —después de éxitos incontrovertibles— el retiro de estructuras de cooperación, ha sido por creer que ya existía la suficiente madurez para marchar solos.

Difícil, en cambio, ha sido el encuentro en el terreno de la economía, en la que ya se actúa desde intereses más concretos, en los que han sido detectadas formas de crecimiento positivo de inversiones vinculadas al beneficio mutuo que crean un cierto paradigma de lo que significa recorrer un camino juntos y en donde igualmente ha habido solidaridad en compartir conocimientos mediante la capacitación especializada y la adecuada transferencia tecnológica. Otros casos, lamentablemente, están vinculados a la cadena de corrupción internacional, en donde no existe corrupto nacional si no hay un corruptor internacional así como no existe corrupto público si no hay un corruptor privado.

Muchos de esos avances en la maduración de Latinoamérica se recogen en algunas publicaciones del Instituto ASPEN bajo el título de *Las Américas en un mundo nuevo* y aquellas fruto de las evaluaciones de la Universidad Autónoma de México que analizan a *América Latina en el nuevo orden mundial* y el nacimiento de unas nuevas señas de identidad que, al decir de Alain Rouquié, hacen reconocible a este subcontinente como la representación dinámica del “extremo Occidente”, en donde es preciso construir nuevas y más dinámicas solidaridades.

No debe olvidarse que en estas tareas, las Iglesias europeas, tanto la católica como las variantes del cristianismo protestante, han cumplido tareas fundamentales y de hondo sentido social y de promoción de la dignidad del ser humano y del crecimiento de la vida comunitaria.

Pero no cabe duda de que es la realidad la que transforma las realidades, y no es preciso ocultar que con la caída del Muro de Berlín el libreto de la cooperación iría a sufrir enormes transformaciones. El ingreso de la Europa oriental restó colaboradores y recursos a las tareas ya iniciadas, y no se puede negar que no fueron pocos los proyectos que debieron cesar su colaboración; y ello es lógico, ya que para Europa –ya convertida en Unión Europea– las prioridades estaban a la puerta de su propia casa y debían ser atendidas con celeridad.

Con excepción del ámbito de la economía, fueron debilitándose muchos de los programas y de las instituciones que tuvieron bien una capacidad transformadora o una función de sostenimiento en entidades que apenas surgían a la vida de madurez ciudadana. Las ONGs perdieron en muchos casos su identidad; las fundaciones, si bien supieron retirarse de muchos de sus programas sin causar mayores traumas, tuvieron que sacrificar mucho de lo logrado, aun cuando para ello tuvieron la necesidad de construir una nueva, original y acomodada filosofía de la nueva cooperación. Lo importante es lo que se produjo en la sociedad civil europea, que supo llenar vacíos y pluralizar la presencia de la comunidad europea en áreas tan sensibles como la de los derechos humanos, el desarrollo de la justicia, los programas de atención a los niños y a la juventud, los programas de nutrición, aquellos vinculados al desarme, a la protección del indígena, al crecimiento de la biodiversidad, a la protección del medioambiente, a la erradicación de las minas sembradas en algunos países por la subversión o por los ejércitos y paramilitares, la rehabilitación de los heridos en combate, los asuntos de violencia de género y otros vinculados a la defensa

integral de la vida y otra multitud de preocupaciones que han encontrado respuestas por demás imaginativas y eficaces.

Hoy en día, sin quitarles mérito e importancia a las fundaciones y a las ONGs sobrevivientes o que han redefinido su trabajo y continúan con eficacia en generar respuestas a los nuevos propósitos que se han trazado, es preciso reconocer que han abierto el camino a la sociedad civil europea, que encuentra un lugar de testimonio y compromiso en la América Latina y han sabido aprender a caminar evitando problemas que ya solucionaron las instituciones mayores, que supieron trabajar de lleno y generar conocimientos y metodología en las últimas cuatro décadas del siglo XX.

IV. En el escenario de la globalización

La evolución de la “Comunidad Económica Europea” hasta llegar a ser “Comunidad Europea” y hoy “Unión Europea” en camino hacia el destino de la “Casa Común Europea” es admirable y constituye un ejemplo para América Latina, para la cual es –previsiblemente– un modelo de proceso para realizar el sueño postergado de la integración latinoamericana.

El mundo cambió y llegó la globalización, anunciada desde mucho antes por Jacques Attali en su texto *Milenio*. Y esa forma de organización mundial demanda considerar el mundo como un todo pero actuar bajo el principio de respeto a la diversidad, ya que unidad sin diversidad es tiranía y diversidad sin unidad es anarquía.

Esto implica dar respuesta a la pregunta que se hace Alain Touraine: “¿Podremos vivir juntos?”. En efecto, las relaciones de un mundo que busca unificarse y que ha planteado el imperativo de “un destino común” demandan crear paradigmas nuevos de cooperación.

Efectivamente, es clara la voluntad de la Unión Europea de apoyar la integración en su variada multiplicidad como se ha presentado históricamente entre nosotros, a saber: el pacto andino, el grupo de Río, los esfuerzos del Mercosur y el buen funcionamiento del ECIP, que ha de garantizar proyectos de empresas entre países latinoamericanos y aquellos vinculados a la Unión Europea.

Ese destino común implica compartir convicciones no negociables sobre derechos humanos y sobre el sentido mismo de lo que es la democracia.

De igual manera, se ha determinado que es fundamental continuar el diálogo y la cooperación en la lucha contra el narcotráfico sin hacer ese tipo de distinciones en donde se separa la suerte de quienes producen y de quienes consumen, y ha de hacerse esta tarea de la mejor manera posible porque está además ligada al cuidado del medioambiente, en especial en la Orinoquia, la Amazonía y otros espacios de bosques tropicales y fuentes de agua. Ese encuentro debe ampliarse a la transparencia del sector financiero. Bien saben los países de la Unión que es imposible vencer si no se persiguen con éxito la provisión de los precursores químicos y el lavado de dinero producido por la comercialización de drogas.

De la misma manera pretenden Europa y América Latina cooperar en la construcción de la paz, tanto de aquella que amenaza internamente a las naciones, donde hay que saber llegar con elementos reales y ciertos de desarrollo, como aquellos posibles focos de confrontación en las fronteras.

Y lógicamente, un punto fundamental continuará siendo la cooperación en temas de capacitación así como de investigación.

Hay que entender que tanto en la formalización de la Primera Cumbre de Jefes de Estado de Latinoamérica y de la Unión Europea de junio de 1999 y la segunda, realizada en Madrid en mayo de 2002, aquellos fueron valerosos y claros al reconocer que este continente, si bien importante, no es prioridad para la Unión Europea. Cuentan más, a la hora de la verdad, para la Unión, el nuevo diálogo establecido entre ella y los Estados Unidos de América y el fortalecimiento de los países de Europa oriental, ya que no solamente han de tener capacidad económica para generar riqueza y construir bien común sino para asegurar posiciones favorables en una nueva geopolítica de cara a la redefinición del poder frente a la desmembración del imperio comunista. Cuentan también el Oriente próximo, la relación creciente con la China y con los países asiáticos y aquellos Estados llamados del Maghreb, en especial Marruecos, Túnez, Argelia y, por extensión, Mauritania, el Sahara Occidental y Libia.

Hay que saludar que la Unión Europea haya sabido superar el primer impulso de desactivar los puntos fundamentales de la cooperación frente al desafío básico de la ampliación de la reunificación y del impacto de la seguridad con la sorpresa negativa de la irrupción del terrorismo luego del 11 de septiembre y, también, que Latinoamérica ha sabido –al menos los países más significativos– crear factores de acercamiento con una organización como la Unión Europea y se orientaba más al repliegue

y la unilateralidad de cooperación tan solo con los Estados Unidos de Norteamérica.

Hoy en día ya parece haberse serenado el ambiente. Europa ha reiniciado y busca fortalecer el diálogo con los Estados del subcontinente y con organizaciones de la subregión. En efecto, algunos países ya han ingresado a una especie de tratado de libre comercio no tan oneroso como los trajinados con EE.UU. Lamentablemente, recuperar el ímpetu de las décadas del 80 y del 90 y la comisión de errores cometidos por ambas partes ha sido difícil y todavía lo será. Hay que trabajar más a nivel de Estados, de Cámaras de Comercio, de contactos políticos de altísimo nivel, de selección por ambas partes de mejores interlocutores, aprovechando que aún –pese a haberse arrojado las elites latinoamericanas a la esfera de influencia cultural de los Estados Unidos– es de enorme significado la identificación en asuntos de cultura y conocimiento.

El tesoro grande que tiene la Unión Europea es ser *unión* al lado de un continente que desde Bolívar y San Martín principalmente ha soñado con crear la propia con el fin de agrandar su voz. La comunicación de esa experiencia y el cómo construirla es una carta fundamental en el juego.

Han de aprender de nuevo a hablar estos dos interlocutores, saber de qué están hablando y hablar con claridad, sabiendo que Latinoamérica solamente tiene un porvenir posible si aprende a integrarse y, de esa manera, hacerse a la tarea de asumir algún protagonismo cierto, de la manera en que actúa Brasil, tendiendo puentes sobre asuntos que superen lo provincial y lo regional.

Tener la audacia de trabajar con Europa en asuntos de seguridad frente al terrorismo y el crimen organizado; tener el coraje de conversar de nuevo con las cartas sobre la mesa sobre la integralidad del problema que plantean las drogas y los grandes fracasos logrados en una inconsistente política de antinarcóticos que requiere de una estrategia global. En fin, salir a “la recuperación del tiempo perdido”, bajo la responsabilidad y culpa de ambas partes. Si América Latina no hace la tarea de reconducir el diálogo con efectos al corto, al mediano y al largo plazo, perderá el libreto del futuro porque solo tendrá papeles secundarios en la dependencia de los Estados Unidos. Si la Unión Europea no se atreve a hacerlo prontamente, perderá también lo realizado en el pasado y dejará tan solo escombros memorables de orden ideológico que solamente serán reseñados como un excelente acto fallido que todos han de lamentar.

V. Aceptando desafíos

Es importante –como ya ha sido planteado– aprovechar –en la redefinición del trabajo estatal e institucional de las entidades europeas de cooperación– la buena imagen de las tareas de solidaridad cumplidas por la sociedad civil europea, que supo llenar los vacíos que dejaban las fundaciones al retirarse en los momentos de crisis. La sociedad civil ha sabido cumplir la tarea con una enorme libertad y con una enorme eficiencia que le ameritan el reconocimiento de los beneficiados.

Esta nueva etapa de la cooperación entre los dos continentes requiere de un sustento filosófico. En efecto, la globalización exige nuevos diseños de cooperación. Se trata de facilitar que los países y las comunidades sean constructores de su propio desarrollo, pero que las entidades y organizaciones internacionales sean ayuda cierta y eficaz y cumplan su trabajo, con la convicción de ayudar con eficacia para una mayor transparencia en la aplicación inteligente de los recursos y la mayor eficacia en el diseño y aplicación de sus programas. En un mundo global, las responsabilidades son igualmente globales, ya que se trata de acrecentar la alianza entre los seres humanos del mundo y el medio ambiente, y que se aprenda a actuar bajo el criterio de formar parte de la misma familia humana, ya que de lo que se trata es de poner en evidencia las dimensiones exactas de la “ecología humana”. Benedicto XVI ha expresado su noción de desarrollo, que ocurre “cuando todos los pueblos en la única comunidad de la familia humana se construyen en la solidaridad sobre la base de los valores de la justicia y la paz” (encíclica *Caritas in Veritate*, Nro. 54).

La Unión Europea y América Latina han de crecer en las tareas de cooperación, entendiendo que solidaridad y subsidiariedad han de marchar siempre juntas para no convertirse en simple asistencialismo o en un episodio sin proyección que se agota tan solo en lo local.

La cooperación internacional a la que se aspira no se agota tan solo en lo económico, sino que esto es en verdad efecto de un encuentro cultural y humano entre las personas y los países.

El éxito de la globalización es este tipo de cooperación, que conduzca al desarrollo solidario de los pueblos y donde se pueda comprender que no es solo una frase el que ayudar a otro a “ser” y “ser más” es emprender, individualmente, la tarea de crecer en la humanidad que se entrega; y para

las sociedades y las naciones, la certeza de estar formando parte de ese grupo de excepción que con justicia pueden llamarse “constructores de una nueva sociedad”.

Notas

1. Título del libro que recopila un encuentro realizado en 1989 promovido por la Fundación Santillana para América Latina que dio fondo a la intuición de Gabriel García Márquez, quien había hablado de “la soledad de América Latina” en su discurso al recibir el Premio Nobel en Estocolmo en 1982.

RESUMEN

La globalización exige nuevos diseños de cooperación. Se trata de poner en evidencia las dimensiones exactas de la “ecología humana”. La Unión Europea y América Latina han de crecer en las tareas de cooperación, entendiendo que solidaridad y subsidiariedad han de marchar siempre juntas para no convertirse en simple asistencialismo o en un episodio sin proyección que se agota tan solo en lo local. La cooperación internacional a la que se aspira no se agota tan solo en lo económico, sino que esto es en verdad efecto de un encuentro cultural y humano entre las personas y los países, que conduzca al desarrollo solidario de los pueblos.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 3 - Septiembre, 2010

La democracia cristiana, América Latina y el Bicentenario

Gutenberg Martínez Ocamica*

I. América Latina

En los albores del primer centenario, la región se encontraba en un contexto fundado en la influencia de clases dirigentes constituidas por militares, grupos terratenientes y oligárquicos que detentaban el poder político, económico, social y cultural, que excluían al resto de la población de los derechos políticos y sociales. La intervención de los militares era predominante, en tanto se imponía mediante constantes golpes de Estado y que establecían regímenes militares o civiles dependientes de estos en América Latina. La democracia era solo una ilusión.

En el orden internacional, el predominio británico comenzaba a debilitarse mientras los Estados Unidos establecían un mayor ascendiente en los asuntos hemisféricos. Esa influencia se acentuó aún más a partir de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), mediante la presión y la intervención en los asuntos internos tanto políticos como económicos y comerciales. En las siguientes décadas, esta relación se transformó en una hegemonía que se profundizó durante la Guerra Fría.

* El autor agradece la colaboración prestada por don Jaime Correa para con este artículo.

GUTENBERG MARTÍNEZ OCAMICA

Rector de la Universidad Miguel de Cervantes de Chile. Se ha desempeñado como presidente de la Cámara de Diputados de Chile, del PDC de ese país y de la ODCA.

El funcionamiento del régimen democrático tuvo enormes dificultades para plasmarse con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial. El militarismo y el caudillismo, sobre todo en naciones de Centroamérica y el Caribe (con la casi excepción de Costa Rica), dificultaron el avance del régimen constitucional y civil. En Sudamérica, excepcionalmente Chile y Uruguay (salvo períodos muy breves) se mantuvieron sin gobiernos de facto. El hegemónico militarismo y el civilismo oscilaban entre las naciones del continente, mientras la democracia tenía asomos débiles y tenues, con muchos obstáculos.

Paralelamente, la inquietud social pronto se transformó en protesta, en organizaciones de trabajadores que forzaron a las autoridades a dictar las primeras normas sociales. La protesta era enfrentada con una dura represión policial-gubernamental. Sin embargo, la situación más compleja la enfrentaban los campesinos, en un régimen de relaciones contractuales que era casi feudal o colonial, mientras que los obreros en los centros urbanos y mineros comenzaban a transformarse en una fuerza social que pronto tendría efectos políticos en la mayoría de las naciones del continente.

La incapacidad de los gobiernos oligárquicos, personalistas y autocráticos, enfrentados a las crecientes demandas sociales, desembocaría en una primera medición de fuerzas en la Revolución Mexicana de 1910, considerada la primera revolución del continente.

La gran depresión económica de 1929 generó inestabilidad política en varias naciones, con la caída de gobiernos en medio de revueltas o movilizaciones populares de descontento. Así sucedió con el desmoronamiento del gobierno de Carlos Ibáñez en Chile, de Gerardo Machado en Cuba, de Chacón en Guatemala, de Florencio Arosemena en Panamá, de Isidro Ayora en Ecuador, de Augusto Leguía en Perú y de Hipólito Yrigoyen en la Argentina. En estos años se fortalecen los movimientos obreros, campesinos y de clase media que inspirarían varios gobiernos populares y populistas en la región.

En la década del 30, el movimiento campesino tuvo importancia en América Central, donde predominaba la explotación de campesinos asalariados dependientes de empresas exportadoras norteamericanas. Así, la lucha por la reforma agraria se confundió con las luchas nacionales contra la dominación y se expresó en los levantamientos promovidos por Augusto César Sandino en Nicaragua, Farabundo Martí en El Salvador, en las huelgas cubanas y la Columna Prestes en Brasil.

El estallido de las primeras revueltas y sublevaciones se explica por la inexistencia de canales políticos institucionales que canalizaran y dieran respuesta a las demandas sociales en ascenso. Sin embargo, en las décadas del 20 y del 30 aparecen en la escena nuevas organizaciones partidarias que aspiran a representar los intereses de los sectores medios y populares y romper el *statu quo* electoral y político, dominado por conservadores y liberales desde el siglo XIX. Surgen partidos antiimperialistas, otros de clase (Socialista y Comunista), experiencias políticas como el radicalismo argentino, distintas versiones socialcristianas y el aprismo peruano. En ese escenario, el paulatino ascenso de las clases medias generó las condiciones para el triunfo de coaliciones políticas socialmente más amplias y heterogéneas.

Las disputas fronterizas a comienzos del primer centenario encontraron a los países de la región en tensiones permanentes, hasta llegar incluso a hostilidades como la Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia o a conflictos en el interior de las naciones que desembocaron en guerras civiles o serios conflictos entre centralismo y federalismo (Argentina) que incluso ponían en cuestión la integridad del territorio nacional (Brasil, Bolivia).

En ese contexto, hacia 1930 se afianzan en América Latina los rasgos básicos de integración al mercado mundial. La región emerge en condiciones de subdesarrollo, subordinada a los intereses de los países de economías dominantes a través del rol de economía primaria-exportadora, cuyo objetivo es el consumo exterior.

Las profundas brechas sociales, las demandas insatisfechas y una sociedad fundada en la inequidad explican el debate sobre la “cuestión social” y fundamentan nuevas opciones que irrumpen en el escenario político latinoamericano. Estas son la revolución comunista y una propuesta cristiana de cambio social.

Son los tiempos en que una nueva fuerza se va construyendo en Latinoamérica, el social-cristianismo, que luego da paso a la formación de la democracia cristiana en buena parte de la región.

La post crisis económica impulsó en la gran mayoría de las naciones cierto cambio de paradigma al establecer mayor intervención estatal en la economía, junto a un proceso de industrialización proteccionista que posteriormente se enmarca en un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. Paralelamente, luego de la crisis política que se generó a

partir de la Gran Depresión comienzan a establecerse regímenes civiles en Sudamérica, con un componente social relevante, como los gobiernos del general Perón en Argentina y del Frente Popular en Chile. Al mismo tiempo, la extensión del sufragio, la reforma electoral y la migración campo-ciudad tienen enormes efectos.

Dos son las respuestas de cambio que aparecen en la región: la revolución cubana (1959) de Fidel Castro que derroca al tirano Batista, que fuera inicialmente demócrata en sus objetivos y que rápidamente se transforma en una típica dictadura comunista, y la respuesta democrática de la denominada “Revolución en Libertad” que encabezó el presidente Eduardo Frei Montalva en Chile, que representó a la naciente fuerza democristiana en la región y que se caracterizó como “el cambio en libertad; la transformación rápida de formas y estructuras inadecuadas e injustas; y la conservación y defensa de los valores auténticos que el país ha conquistado” (Frei Montalva).

La preocupación norteamericana y la personalidad del presidente Kennedy dan vida a la “Alianza para el Progreso”, que como producto de la Guerra Fría va siendo sustituida por un intervencionismo político militar evidente, con la contribución de altos mandos militares y de civiles en el interior de los países. Es la sublimación de la Guerra Fría, una cruzada en la que todo vale. Esta situación, unida a la confrontación ideológica-política y la violencia asumida por los extremos como método para dirimir las diferencias, generan a principios de los años setenta las condiciones para cruentos golpes de Estado que incluso afectan a naciones como Uruguay y Chile, que se habían destacado durante el siglo XX por su estabilidad política e institucional.

Los efectos de la intervención militar en materia de violación masiva de derechos humanos fueron la consecuencia más dramática para las sociedades latinoamericanas, además de las medidas económicas y sociales iniciadas por las dictaduras militares, con un enfoque marcadamente neoliberal, todo lo cual fue apoyado por partidos y civiles de la derecha política y económica en la región.

La lucha por la democracia fue la bandera de los demócratas cristianos en América Latina, desde México hasta Chile. Los esfuerzos por aunar a las fuerzas opositoras para superarlas mediante la movilización social y pacífica fueron la vía para la restauración de la democracia.

La redemocratización de América Latina desde principios de los ochenta fue una tarea donde los democristianos han estado presentes tanto para liderar como para integrarse en coaliciones amplias y repre-

sentativas para la recuperación democrática, la reconciliación y la lucha contra la pobreza. Cuando los ideologismos y pensamientos únicos fracasan, la capacidad de constituir alianzas con partidos de otras orientaciones para dar gobernabilidad y construir el bien común se constituye en una capacidad central del movimiento demócratacristiano de centro y popular de la región.¹

Hoy, en el Bicentenario, América Latina ha conquistado la democracia y el Estado de derecho; ha puesto fin a guerras civiles y conflictos externos; ha avanzado en la lucha contra la pobreza, el desempleo y el analfabetismo. De la década perdida de los ochenta, marcada por la falta de las libertades públicas, el estancamiento económico y el retroceso en el desarrollo social, algunos de nuestros países se encaminan hacia el logro de democracias más participativas y eficaces, con derechos sociales crecientemente garantizados y con economías más sanas, que buscan conjugar adecuadamente la ecuación entre crecimiento y equidad social.

II. La génesis de la democracia cristiana

La génesis del pensamiento político y social de la democracia cristiana tiene como uno de sus orígenes principales la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII (1891). El moderno documento pontificio condenó igualmente el capitalismo vigente y la amenazadora revolución socialista. A partir de entonces comienzan a proliferar sindicatos católicos y cristianos, especialmente en los sectores urbanos industriales, que compiten con las organizaciones obreras de orientación marxista, sindicalista y anarquista.

En Latinoamérica se hicieron intentos anteriores a la Segunda Guerra Mundial para formar partidos democráticos de inspiración evangélica, cuyos resultados fueron limitados, pues eran fenómenos bastante desconocidos, pero que fueron los precursores de este movimiento político regional. Las corrientes sociales tempranas de inspiración cristiana eran movimientos de trabajadores o círculos de estudios que se forjaron desde principios del siglo XX. Ejemplo de aquello es la Unión Democrática Cristiana (1904) en Uruguay y la Liga Democrática Cristiana (1902) fundada por el padre Grotte en la Argentina.

En el escenario de crisis de las democracias occidentales de entreguerras, con partidos conservadores y liberales agotados y con el acecho del pe-

ligro fascista, nazi y comunista, comienzan a gestarse en Europa y América Latina nuevas formaciones políticas inspiradas en el pensamiento social de la Iglesia y en las contribuciones de pensadores europeos y latinoamericanos, que relacionan el cristianismo con la democracia.

A partir de la segunda década del siglo XX, la inclinación de los humanistas cristianos, especialmente de los más jóvenes, fue agruparse en nuevos partidos políticos. Entre sus características se encuentran su fuerte inspiración cristiana, el rechazo a la política tradicional y la aspiración a modificar el orden social.

En palabras de Jaime Castillo Velasco: "... la democracia cristiana es un movimiento político situado dentro de un cuadro histórico preciso. Su vigencia y radio de acción se despliegan en el curso de la época que vivimos. La democracia cristiana nace y vive en el medio ideológico-social que arranca en los comienzos de la segunda mitad del siglo XIX", es decir, "... hablamos de un hecho político contemporáneo y no de una historia general de las ideas cristianas" (Castillo Velasco, 1968, pág. 9).

El Partido Popular (1920), el Grupo Germen (1926) y la Falange Nacional (1937) en Chile, Unión Católica (1910) y la Unión Cívica en Uruguay (1911), el Partido Popular (1927) y la Unión Demócrata Cristiana (1939) en Argentina, el Partido Republicano Nacional (1932) en Costa Rica, la Unión Nacional Estudiantil (1939) en Venezuela, la Unión Popular (1931), en Brasil la Liga Electoral Católica-LEC (1934), el Movimiento Popular Democrático (1948) en Perú, la Unión Nacional de Acción Popular (1948) en Nicaragua y Concordia Social Guatemalteca (1950) en Guatemala son algunas de las experiencias nacionales que surgen para expresar la nueva corriente social cristiana en la política.

Durante la posguerra se constituyó la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) y surgieron los partidos democristianos más poderosos e influyentes en gran parte de América Latina. En este sentido, la ODCA impulsó la formación de partidos en todo el continente, por lo que se constituyó como un mecanismo de articulación, de coordinación política y de creación programática entre las nacientes colectividades.

En las décadas del 50 y del 60 se constituyen nuevos movimientos y partidos social cristianos, como los denominados partidos democratacristianos de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay; el Partido Revolucionario Social Cristiano en República Dominicana; el Partido Popular Progresista en

Surinam; el Partido Social Cristiano COPEI en Venezuela; el Partido Nacional Unido en las Antillas Holandesas; el Partido del Pueblo Arubano (AVP) y el Partido Social Demócrata Cristiano en Colombia.

La democracia cristiana promovió la consolidación y la ampliación de la democracia, la transformación de las injustas estructuras económicas sin sacrificar la libertad y los derechos humanos, en contraposición a la política insurreccional con violencia de sectores de la izquierda y la propuesta de la derecha y el militarismo con sus tesis del enemigo interno, la doctrina de la seguridad nacional, la lucha antisubversiva y el neoliberalismo. Eran tiempos en que derechas e izquierdas cuestionaban la democracia: para unos, era un modelo de dominación burguesa; para otros, peligrosamente participativa.

En Chile y Venezuela se registran las primeras experiencias continentales de gobiernos demócratacristianos. Ambas son administraciones de partidos únicos que se sienten muy distantes de las posiciones políticas extremas, que promueven el cambio social y la modernización de las sociedades.

Ante derechas e izquierdas tradicionales, representan una fuerza nueva que supera la vieja política, que rechaza la polarización y en la cual converge una pluralidad social que la distingue del carácter más clasista de los extremos.

En Centroamérica, particularmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, los esfuerzos de los demócratacristianos para detener las guerras civiles e impulsar la pacificación y los procesos de reconciliación nacional son clave para comprender los avances democratizadores y el respeto a los derechos humanos, ambas condiciones indispensables para el desarrollo de cualquier proyecto democrático.

Entre los años sesenta y el fin de siglo, la democracia cristiana se constituye con prestancia e identidad como una fuerza democrática y de cambio que representa a los jóvenes y a los sectores más modernos de la ciudadanía latinoamericana.

III. Aporte demócratacristiano en la región

Los aportes de los partidos demócratacristianos en América Latina se deben contextualizar en las circunstancias históricas concretas de las naciones de la región. En esto, son piezas clave en la lucha por la democracia y

la libertad, los derechos humanos, el desarrollo, la reforma económica, la organización y promoción popular, y la integración regional.

A. La lucha democrática

La democracia es la esencia del pensamiento demócrata cristiano. Caracteriza vitalmente a la democracia cristiana, más aún cuando su defensa y extensión eran la necesidad más primaria del siglo XX.

Por eso la lucha en Latinoamérica es ejemplar y señera. Es un concepto que se defiende en el debate de las ideas y en la temporalidad de la política.

La democracia era atacada desde ambos extremos. Unos propugnaban las democracias populares; otros, las que llamaban protegidas. Ambos cuestionaban el pluralismo, cercenaban la libertad, apoyaban la construcción de regímenes no democráticos y justificaban la violencia. Esto es parte de la historia americana, vivida y lamentada por los ciudadanos y sus organizaciones.

Hasta avanzada la década del 80, varias naciones sufrieron el dominio de dictaduras militares (Paraguay, Chile), mientras otras se debatían en profundas divisiones internas y en la guerra fratricida entre guerrillas militarizadas de izquierda, con apoyo cubano, y paramilitares de derecha, respaldados, en su caso, por los ejércitos nacionales y por Estados Unidos (Centroamérica). El saldo de víctimas de esta violencia se tradujo en centenares de miles de personas y familias.

En las luchas nacionales por detener la violencia política e imponer la democracia, el respeto a los derechos humanos y la paz tuvieron destacado rol muchos demócratas cristianos, los que contaron con la solidaridad de sus homólogos europeos, de sus partidos y de sus fundaciones.

Dos fueron los partidos del viejo continente que destacaron por su solidaridad activa y permanente: la CDU de Alemania y la democracia cristiana de Italia, cuyos personeros hicieron gala de este compromiso comunitario, especialmente en los momentos más duros.²

La participación del Partido Social Cristiano COPEI fue fundamental en la caída de la dictadura venezolana del general Marcos Pérez Jiménez (1952-1958). La labor realizada en conjunto con otras fuerzas democráticas generó las condiciones para establecer una democracia estable en Venezuela, que pudo sobrevivir al siguiente ciclo de dictaduras militares en América Latina.

Además, COPEI, durante los gobiernos de Rafael Caldera y Luis Herrera Campins, constituyó a Venezuela en un espacio de libertad y solidaridad democrática. Fue un país de asilo de muchos demócratas perseguidos, como José Napoleón Duarte, Vinicio Cerezo, Jaime Castillo Velasco, Benjamín Miguel, Eugenio Velasco, Leslie Francois Manigat y Claudio Huepe;³ y gran impulsor de los procesos de democratización en el continente. En esta política de Estado pro democracia influyeron de manera determinante el canciller Arístides Calvani y la ODCA, que tenía su sede en ese país.

Así, el PDC de El Salvador enfrentó las dictaduras militares de los coroneles Julio Adalberto Rivera, Fidel Sánchez Hernández, Arturo Molina y del general Carlos Humberto Romero. Y finalmente, Napoleón Duarte se convirtió en 1984 en el primer presidente civil electo democráticamente en la historia de El Salvador.

La democracia cristiana guatemalteca fue desde su fundación una enconada opositora a los regímenes militares imperantes en Centroamérica. Integró el Frente Nacional Opositor, que luchó contra el dictador Efraín Ríos Montt, proceso que culminó con la elección de Vinicio Cerezo como presidente de ese país en 1986. El gobierno de la democracia cristiana restableció la democracia en el país y puso término a la tradición histórica de dictaduras militares.

En el caso de Nicaragua, el Partido Social Cristiano impulsó la lucha tanto contra la dictadura de Anastasio Somoza (1967-1972; 1974-1979) como del régimen de Daniel Ortega (1979-1990). En 1966, junto a otras fuerzas políticas democráticas, formaron la opositora coalición de partidos Unión Nacional Opositora (UNO) para derrotar al régimen de Somoza Debayle y en 1989, para enfrentar al régimen sandinista.

En Brasil, Franco Montoro junto con Alceu Amoroso Lima fueron los promotores principales de las ideas democratacristianas en Brasil. Montoro, desde el Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) luchó durante varios años por la recuperación de la democracia y en 1984 encabezó la primera gran demostración contra el régimen militar en la ciudad de San Pablo. Este acto masivo fortaleció el Movimiento “Diretas Já” (“Directas Ya”) y la unidad de la oposición⁴ en torno a la demanda por elecciones presidenciales directas. Montoro fue hasta su muerte pieza clave en la reconstrucción democrática, como ministro del presidente Tancredo Neves, como gobernador de San Pablo y como primer presidente del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).⁵

En Uruguay, el PDC, con el liderazgo de Juan Pablo Terra, contribuyó a la histórica huelga de resistencia a la dictadura en 1973, que le valieron la persecución y represión. Posteriormente, integrando una amplia alianza, los demócratacristianos uruguayos promovieron el rechazo al plebiscito de 1980, lo que desencadenó las elecciones de 1984 y el retorno a la democracia.

El Partido Popular Cristiano (PPC) de Perú fue uno de los más férreos opositores al régimen militar de Juan Velasco Alvarado, que en 1968 derrocó al presidente constitucional Fernando Belaúnde, y después le correspondió encabezar la oposición al régimen autoritario del presidente Fujimori.

En Chile, los demócratacristianos fueron capaces de articular un amplio movimiento nacional, donde Eduardo Frei Montalva dio testimonio hasta su muerte,⁶ que derrotó a la dictadura del general Pinochet en el plebiscito de 1988, para dar paso en 1989 a la elección de Patricio Aylwin como presidente de la República, hecho que representó la restauración de la democracia tras diecisiete años de dictadura.

Desde la década del 60, la democracia cristiana en Paraguay luchó contra la dictadura de Stroessner con dirigentes como Jorge Escobar, Jerónimo Iralas Burgos y el profesor Luis Alfonso Resck como líderes de la oposición. En Argentina, la lucha democrática involucró a numerosos partidos y movimientos como el demócratacristiano a través de figuras como Francisco Cerro, Arturo Ponsatti y Ricardo Parera.

En Panamá, el Partido Demócrata Cristiano se integra a fines de la década del 80 a la Cruzada Nacional Civilista, para articular las protestas generalizadas en todo el país contra la dictadura. En esta movilización popular, el partido presidido por Ricardo Arias Calderón se transforma en el principal movimiento opositor contra el régimen, cuyos dirigentes son constantemente perseguidos y encarcelados.

En Ecuador, la Unión Demócrata Cristiana, durante la década del 60, fue oposición a la dictadura, por lo que muchos militantes, como Julio César Trujillo, fueron desterrados a la amazonía. Otros demócratacristianos se integraron en el equipo de transición para el retorno de la democracia, como Osvaldo Hurtado Larrea, que presidió la comisión para elaborar el estatuto electoral para las elecciones presidenciales.

En México, el PRI se mantenía durante varias décadas en el ejercicio de un poder central que mezclaba corporativismo, intereses de todo tipo, limitaciones a la democracia y un sistema de elecciones cuestionado por su

falta total de garantías democráticas efectivas, que dejaba escasos márgenes de acción a la oposición democrática.

El Partido de Acción Nacional (PAN) fue durante décadas el principal partido opositor, que denunció la falta de democracia, los procedimientos irregulares, la corrupción y el narcotráfico. En 1997 la oposición consigue la mayoría en el Congreso, con lo cual logra terminar con la hegemonía del PRI. Y finalmente, el líder panista Vicente Fox Quesada (2000-2006) triunfa en las elecciones presidenciales de 2000, que ponen fin al régimen de setenta años del PRI.

En Venezuela, el régimen encabezado por el presidente Chávez ha situado a COPEI y otras fuerzas socialcristianas en una clara oposición que defiende la democracia y las libertades públicas. El logro de la unidad de toda la oposición permite mirar con esperanza el futuro de esta nación. Destacable fue la conducta de Eduardo Fernández, que no dudó desde la oposición al presidente constitucional defender la democracia y rechazar el golphismo de quien hoy detenta la posición presidencial.

La lucha por la democracia ha sido una obra fundamental –no exclusiva, pero con un rol preponderante– en las ideas y en el accionar político y social de los partidos y militantes democratacristianos en la región.

La democracia y sus desafíos han sido piezas esenciales del pensamiento y la estrategia democristianas. Como pocos, este movimiento puede afirmar que “es y ha sido demócrata siempre en todo tiempo y lugar”. Nunca ha dudado de este compromiso que le es característico, identitario y fundacional.

B. Derechos humanos

La doctrina demócrata cristiana es personalista: se sustenta en el concepto de persona humana y en su característica de ser única e irrepetible. Por ello respeta integralmente sus derechos inalienables, reconocidos en la Declaración de Derechos Humanos, en la que Jacques Maritain fue un actor inspirador esencial.

Sin el respeto a los derechos de la persona no es posible construir proyectos políticos ni, menos, una patria para todos los ciudadanos. Por eso los democratacristianos han denunciado reiteradamente la violación de los derechos humanos dondequiera que se produzca, sea en Chile o en Cuba, sin ninguna consideración ni concesión.

La proliferación de dictaduras y regímenes militares durante el siglo XX en América Latina implicó una masiva persecución y atropello a los derechos más elementales de los seres humanos. Frente a esta situación, hubo muchos demócratas cristianos que no solo enfrentaron doctrinariamente la violación de los derechos humanos, sino que también —a partir de un fuerte accionar jurídico, político y social— se convirtieron en líderes de la resistencia pacífica y popular en naciones como Chile, Argentina, Uruguay y Paraguay. También, los demócratas cristianos se opusieron a la alternativa insurreccional y violenta de sectores de izquierda para resolver conflictos internos, tanto por su defensa irrestricta del derecho a la vida como por su convicción de que “la violencia solo genera más violencia”.

La represión institucionalizada y la violencia extremista afectaron a los partidos demócratas cristianos y sus dirigentes, los que fueron perseguidos, exiliados e incluso, algunos, cruelmente asesinados. En Centroamérica, la ultrazquierda y la ultraderecha condenaron a muerte a destacados demócratacristianos. Muchas instituciones, sindicatos, organizaciones sociales e Iglesias fueron constantemente asediados y amedrentados por los aparatos de represión. Varios sacerdotes muertos y exiliados son el testimonio de esta persecución.

En este contexto, es muy significativo que demócratas cristianos asumieran las direcciones de las comisiones de derechos humanos en sus respectivas naciones. Luis Alfonso Resck, figura señera del Paraguay, detenido más de cien veces, torturado y exiliado en el régimen del general Alfredo Stroessner (1954-1989), ha sido durante décadas presidente de la Comisión de Derechos Humanos de su país.⁷

El mismo caso ocurre con el jurista Jaime Castillo Velasco, que fue fundador y presidente de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, exiliado por la dictadura del general Augusto Pinochet Ugarte (1973-1990) y que junto a Andrés Aylwin Azócar representan el mejor testimonio de los demócratas en este país.

En Argentina, Augusto Conte, considerado el “Padre de la Plaza de Mayo”, fue el organizador y asesor de las Madres de la Plaza de Mayo durante el último régimen militar (1976-1983) y activista de los derechos humanos. Conte fue electo diputado federal recién restablecida la democracia, en 1983. En el Uruguay, el doctor Francisco José Ottonelli destacó en la defensa de los derechos humanos conculcados por la dictadura.

En Cuba, en una larga y constante lucha, hombres y mujeres social cristianos han hecho de la causa de los derechos humanos su testimonio

heroico de compromiso de vida. Muchos son los ejemplos ha citar; mencionemos entre tantos a Oswaldo Payá,⁸ Siro Del Castillo, Amaya Altuna, José Ignacio Rasco, July Hernández y Orlando Gutiérrez.

Ayer Resck, Castillo, Conte y Ottonelli, hoy Payá en Cuba, son el testimonio del compromiso con los derechos humanos.

C. Los procesos de pacificación

La paz es una condición de la democracia y un compromiso para todos los hombres de buena voluntad.

La realidad de dictaduras y guerras civiles hizo que la democracia cristiana propugnara el camino de las transiciones pacíficas a la democracia, decisión que implicó fuertes debates con quienes promovían el enfrentamiento y la derrota total como único mecanismo de salida. Así, los demócratas cristianos buscaron procesos y acuerdos para la pacificación de la región y superaron la lógica confrontacional de ambos extremos.

Los esfuerzos del Grupo Contadora y los acuerdos de Esquipulas y Chatulpetec fueron en gran parte obra de los gobiernos demócratas cristianos para construir la paz y la reconciliación.

El gobierno de Guatemala, encabezado por el democristiano Vinicio Cerezo Arévalo, junto a otros gobernantes de Centroamérica (entre ellos el presidente José Napoleón Duarte de El Salvador), inició conversaciones para llegar a acuerdos, restablecer la paz y el respeto a los derechos humanos en la región. En ese contexto, la localidad guatemalteca de Esquipulas, se convirtió en la sede de las reuniones para crear el marco de negociación de los acuerdos de paz conocidos como Esquipulas I y Esquipulas II.

Estos acuerdos de resolución pacífica de los conflictos armados definieron medidas para promover la reconciliación nacional, el fin de las hostilidades, la democratización, las elecciones libres, el control de las armas y el término de la asistencia para las fuerzas militares irregulares.

El Acuerdo de Esquipulas fue un antecedente para el Acuerdo de Oslo de 1990, que finalizó con más de tres décadas de conflicto en Guatemala. El mismo acuerdo fue un antecedente para los denominados Acuerdos de Paz de Chapultepec, que fueron firmados en enero de 1992 entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional. Así, los esfuerzos del gobierno de Napoleón Duarte dieron sus frutos después de fallecido el gobernante salvadoreño.

En Sudamérica, la construcción de la paz fue impulsada por el presidente Belisario Betancourt (1982-1986) de Colombia, quien suscribió acuerdos con las guerrillas de ese tiempo, los que permitieron la desmovilización de algunas de estas.

En Chile se dieron los pasos para una lucha unitaria, pacífica y democrática contra la dictadura, que fue derrotada mediante el voto en el histórico plebiscito de 1988, que construyó una transición ejemplar, elogiada en el mundo, la que, recuperada la democracia, dio paso a un proceso de verdad, justicia y reconciliación donde se están cumpliendo cada uno de los conceptos de esta tríada. Así, el presidente Patricio Aylwin (1990-1994) constituyó la denominada Comisión de Verdad y Reconciliación, una instancia creada para esclarecer los atropellos a los derechos humanos, en la convicción de que solo la verdad podía dar paso a una real reconciliación nacional.⁹ Por su parte, la justicia ha hecho lo suyo condenando a los responsables y, en paralelo, el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) generó la denominada “Mesa de Diálogo”, instancia que reunió a autoridades civiles, políticas, religiosas y militares con el mismo fin ya señalado.

Construir la paz, erradicar la violencia, reconciliar a los ciudadanos y respaldar los procesos de transición son parte del aporte demócratacristiano en el transcurso del segundo centenario de la región.

D. El desarrollo económico y social

La democracia cristiana nace en un contexto político, social y económico injusto y atrasado, que deja al margen del desarrollo a la gran mayoría de la población, que condena a millones de seres humanos a la pobreza, a la falta de oportunidades y a una mala calidad de vida.

Una economía protegida, cerrada al comercio exterior, con estructuras agrarias atrasadas, donde los derechos del campesino eran virtualmente inexistentes, con Estados burocráticos y clientelares y donde las riquezas naturales no colaboraban con ingresos importantes a las finanzas de las naciones.

En ese escenario, los partidos demócratacristianos afirman la necesidad de un auténtico desarrollo, donde convivan el crecimiento y la equidad, y se inspiran en la propuesta alemana de una Economía Social de Mercado, donde este y el Estado tengan y cumplan un rol. Con esa lógica se propulsó

la incorporación de los marginados del sistema a la vida política, económica y social, impulsando la organización de los ciudadanos, el fortalecimiento de las entidades sociales y la realización de procesos indispensables como las reformas agrarias, que permitieron modernizar ese sector y mejorar sustancialmente la vida del campesinado.

Durante los distintos gobiernos de orientación democristiana se potenciaron mercados más eficientes, realmente competitivos y libres de todo monopolio u oligopolio, junto a un Estado regulador objetivo que velara por el bien común y los derechos de los ciudadanos.

A la vez se impulsaron reformas educacionales destinadas a crear una verdadera igualdad de oportunidades, con una ampliación impresionante de los jóvenes incorporados a los procesos educacionales.

Posteriormente, ya cerca del Bicentenario, los gobiernos de esta orientación destacaron por abrir sus economías,¹⁰ por competir hacia el exterior, por focalizar el gasto social, por modernizar el Estado y por fortalecer los mecanismos y exigencias de transparencia de todo órgano de la sociedad.

Fue así como se construyó un modelo denominado de “crecimiento con equidad” que, distante de las fórmulas neoliberales, de las malas prácticas populistas y de algunos izquierdismos fuera de época, incorporó el crecimiento como una necesidad y la protección social como un derecho de todos y un deber de la sociedad y el Estado.

En general, el aporte de los gobiernos democristianos en la región ha implicado mayores niveles de equidad y cohesión social, con disminución la pobreza y la indigencia, con mejores Estados, mercados más eficientes y comunidades en proceso de fortalecimiento.

Estudios realizados por organizaciones internacionales sitúan a países como México, Chile, Uruguay, Argentina y Costa Rica como aquellos donde los índices de desarrollo humano son más altos y de mejor calidad.¹¹ No deja de ser significativo que en estos países, los gobiernos de orientación democristiana y la presencia de los partidos miembros de ODCA marcan una influencia importante en la conducción de dichas sociedades.

E. La visión internacional

Dada su concepción doctrinaria personalista y comunitaria, los demócratas cristianos tienen una visión internacional que aspira al mantenimiento de un orden mundial basado en la paz, los derechos humanos, la

democracia, el multilateralismo, el derecho internacional y la resolución pacífica de los conflictos.

Su visión comunitaria les permite concebir instancias supranacionales, lo cual redundaba en una concepción integracionista y de asociación propiamente integral y no solo comercial entre pueblos y naciones. Así, los partidos demócratas cristianos han sido amplios promotores de la integración latinoamericana y de la histórica construcción de la Unión Europea.

Su carácter de movimiento humanista le ha permitido precisar un planteamiento que busca superar la globalización con su indispensable humanización, de tal modo de llegar a construir una mundialización que incluye a los pueblos y personas de toda la sociedad universal.

Siendo partidarios de lo multilateral y de un mundo multipolar, las cancillerías de los gobiernos de Frei Montalva y de Caldera rechazaron la intervención de los Estados Unidos en la República Dominicana (1965). Al mismo tiempo, se opusieron a la vía insurreccional propugnada desde Cuba, que intervenía en otras naciones del continente a través de partidos, movimientos o grupos políticos que desechaban la legalidad “burguesa y electoral” para conquistar el poder político.

La Organización Demócrata Cristiana de América ha sustentado reiteradamente su opción por la integración latinoamericana y la reforma a la Organización de Estados Americanos (OEA). Durante los setenta y ochenta, se solidarizó con los pueblos que luchaban por la liberación de las dictaduras militares, defendió los derechos humanos, se opuso a la receta de la violencia de la izquierda para enfrentar a los regímenes de facto y frente a los falsos nacionalismos contrapuso como valor fundamental su vocación por América Latina.

La decisión política fue anticipada por el aporte teórico y conceptual de líderes como el venezolano Arístides Calvani y el brasileño Franco Montoro, que ha sido fundamental para robustecer esta concepción integracionista de los demócratas cristianos en la región.

Un ejemplo de este compromiso lo representa la Conferencia Internacional de Partidos Políticos sobre Integración, que convocara ODCA en el año 2002 y al cual concurrieron 162 líderes que representaron a 22 países y más de 50 partidos de la región.¹²

En ese marco, el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) fue un activo impulsor del Pacto Andino firmado en Cartagena de Indias (1969) por los gobiernos de Chile, Colombia, Perú y Ecuador. De igual

modo, en 1973, el gobierno venezolano del presidente Caldera adhiere al Acuerdo.

En esa misma línea, los gobiernos de Duarte y Cerezo en Centroamérica, además de lograr avances importantes en la pacificación de la región, propiciaron la integración política y dieron paso a la creación del Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Su compromiso por la paz se ha hecho una característica que le es esencial. Por ello resultó muy significativo el voto de los gobiernos de México y Chile, que se opusieron en el Consejo de Seguridad de la ONU a validar la guerra de Irak.¹³ Ambos países mantuvieron una clara posición antibelicista –pese a presiones internacionales– y entregaron una señal e identidad consecuentes con los principios que los inspiraban.

La vocación por la paz, la integración política, económica, social y cultural, y la humanización de la globalización, han sido una línea evidente de los gobiernos y partidos de inspiración democristiana en la región.

La importancia de la política internacional es un aporte real formulado por el mundo socialcristiano durante todo el siglo XX. Al borde del Bicentenario, los gobiernos de Aylwin, Frei y de la Concertación en Chile, junto a las gestiones de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón en México, dan cuenta de este aporte y visión.

IV. ODCA y América Latina

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial (1945) hasta la caída del muro de Berlín (1989) y la desintegración de la Unión Soviética (1991), buena parte de la historia mundial giró en torno al enfrentamiento de la Guerra Fría y, por ende, a un mundo que vivía la polarización. En paralelo, el eje Norte-Sur mostraba realidades de desarrollo muy disímiles y cada vez más distantes, donde las fórmulas tradicionales de capitalismo y de socialismo se veían como impotentes para el logro de una humanidad más justa y libre en términos integrales.

Junto a este escenario mundial, América Latina sufría sus propios problemas que, aunque relacionados con la polarización, se veían agudizados por la falta de democracia, por la pobreza creciente y por una política tradicional e incapaz de dar solución a esos problemas.

En ese contexto político y social se convoca a los democristianos en 1947 a un encuentro en Montevideo (Uruguay), donde se aprueba una

declaración que manifiesta la intención de fundar un “movimiento supranacional” basado en un movimiento continental. En este, “... el primer encuentro orgánico de los demócratacristianos de América” (Parera, 1986, pág. 88), se reunieron representantes de cuatro países: argentinos, brasileños, chilenos y uruguayos. Se eligió “la primera directiva”, que estuvo integrada por Manuel V. Ordóñez, de la Argentina; Alceu Amoroso Lima, de Brasil; Dardo Regules, de Uruguay; y Eduardo Frei Montalva, de Chile (Frei Montalva, 1947).¹⁴

A mediados de la década del 50, varios regímenes militares se mantenían en el continente. En ese contexto, en diciembre de 1955 se realiza el III Congreso ODCA, en Santiago de Chile. Entre los temas que se discuten están el problema comunista, las dictaduras y el imperialismo. También se definen elementos sobre la especificidad de la democracia cristiana desde un punto de vista doctrinario.

En el IV Congreso ODCA, realizado en San Pablo (Brasil, septiembre de 1957), el debate se centra en el tema de la integración continental y se decide la creación de la Juventud Demócrata Cristiana de América (JUDCA); además, se aprueba la idea de establecer un Instituto de Estudios Demócrata Cristianos que con el tiempo se radicó en Venezuela.

El V Congreso de la Organización Continental tiene como sede Lima (Perú, octubre de 1959). Los temas abordados son diversos, se insiste en la integración latinoamericana y en la creación de una zona de libre comercio que posteriormente serviría como modelo y principio para la adopción del Tratado de Cartagena (Pacto Andino), y se afirma la necesidad de una justicia social internacional (ver Caldera, 1996, pág. 95).

En los años siguientes se hace ostensible la creciente presencia demócratacristiana en las grandes capitales y los parlamentos nacionales de muchas naciones de la región.

Paralelamente, la creciente relevancia de la fundación alemana Konrad Adenauer es fundamental para la cooperación mutua y las relaciones políticas internacionales. Con su apoyo se constituyen numerosos centros de estudios en distintos países, formando profesionales de inspiración humanista cristiana y futuros líderes políticos.¹⁵

Los partidos afiliados a ODCA comienzan a obtener triunfos relevantes. En Chile, la democracia cristiana va en proceso de ascenso, hasta alcanzar el triunfo electoral con la llegada al poder de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), para convertirse en el primer gobierno de-

mócrata cristiano de la región. A fines de los sesenta, el COPEI, con Rafael Caldera (1969-1974), triunfa en las elecciones de Venezuela y posteriormente con Luis Herrera Campins (1979-1984). En Ecuador, el vicepresidente Osvaldo Hurtado Larrea (1981-1984) asume como presidente constitucional.

Con posterioridad, se registran avances de los partidos demócratas cristianos y de ODCA en Centroamérica. José Napoleón Duarte (1984-1989) en El Salvador, Vinicio Cerezo (1986-1990) en Guatemala, Rafael Calderón Fournier, Miguel Ángel Rodríguez y Abel Pacheco en Costa Rica, Vicente Fox (2000-2006) en México. En el Caribe, la presencia se hace notoria con los primeros ministros Henry Eman y María Liberia Peters (1984-1986) en Aruba y Antillas Holandesas, con la elección de Leslie Manigat (1988) en Haití y la presencia significativa del PRSC en República Dominicana.

Ya iniciado el siglo XXI, el mundo democratacristiano, de centro y popular de América Latina se encuentra participando en los gobiernos de México, Chile, Panamá, Uruguay, Paraguay, Colombia, República Dominicana, Aruba y Argentina, y a la vez lidera la Unión Parlamentaria Mundial con Sergio Pérez y el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), con las sucesivas presidencias de Ney Lopez de Souza de Brasil y Jorge Pizarro de Chile. El presidente de México Felipe Calderón y Mike Eman, primer ministro de Aruba, representan a las nuevas generaciones que asumen las banderas humanistas cristianas en la gestión de sus gobiernos nacionales.

En la última década del siglo XX y comienzos del siglo XXI, ODCA inició un proceso de crecimiento y ampliación que se denominó de “apertura con identidad”,¹⁶ que generó las condiciones para expandir la organización regional a otros partidos para conducir hacia la organización regional de otros partidos de inspiración humanista, democrática y centrista de centro, etapa que fue sucedida por la de “identidad de nuestra propuesta”, caracterizada por la formulación denominada “un nuevo centro humanista y reformista”, aprobada en el Consejo de Presidentes de ODCA del año 2002 realizado en Santiago de Chile.¹⁷

Esta tesis señala que el proyecto es “nuevo, porque busca compartir y orientar la transformación que se está experimentando en todos los órdenes; centro, porque desde allí se puede ser incluyente al máximo; humanista porque interpreta la ubicación del centro sobre la base de los valores de la perso-

na humana; reformista porque propicia los cambios necesarios para alcanzar el mayor grado de progreso posible, a través de amplios diálogos y consensos, sin traumas ni violencias sociales. Un centro con carácter propio, de sensatez, moderación y racionalidad” desde el cual “se está dispuesto a introducir los cambios que son indispensables para realizar una política responsable, gracias a la cual las personas y las comunidades puedan hacer posible lo que les es necesario. Lo necesario corresponde al horizonte utópico al que la gran política aspira. Lo posible corresponde al camino que la política cotidiana traza en el horizonte. Y en el centro del Centro ha de encontrarse la primacía de la persona humana, protagonista principal y destinataria definitiva de la acción política” (Arias - Martínez, 2000).

A partir de esta posición se elaboró una fuerte base programática democratacristiana para América Latina, único posicionamiento en este continente que alguna organización internacional haya formulado en el último tiempo (ODCA, 2004).

La tesis política fue acompañada por una tarea de excelencia en la formación de alto nivel de centenares de dirigentes por medio de diplomados y una academia virtual de formación. Para ello se consensuaron manuales de formación en tres niveles,¹⁸ que establecen la doctrina, la ideología y la propuesta programática del ideario democratacristiano para los inicios del siglo XXI, todo lo cual contó con el respaldo activo de la Fundación Konrad Adenauer.

Con la misma fuerza se asumió la tarea de respaldar la modernización y renovación de los partidos políticos, en el entendimiento de que una buena democracia requiere de partidos y políticos de calidad (ODCA, 2003).

En el año 2006, a fines del período de la dirección de ODCA constituida por Felipe Calderón, Lourdes Flores, Vilmar Rocha, Eduardo Fernández, Héctor Lezcano, Rafael Sánchez, Francisco Jara y Gutenberg Martínez, esta organización ya era reconocida como la principal internacional política de América Latina.

V. Aporte democratacristiano: rumbo al tercer centenario

La historia de la democracia cristiana es relevante para América Latina; su aporte ha sido innegable y su presencia, real y gravitante.

La democracia cristiana es un movimiento político de ideales plenamente vigentes, como lo demuestran los aportes que tanto desde el gobierno como desde la oposición se han realizado en el período esbozado en este artículo.

Un movimiento para el siglo XXI debe tener la claridad que le permita enfrentar los desafíos mayores en lo político, lo económico, lo social y lo cultural. Eso supone capacidad de diagnóstico, comprensión pluralista de un futuro en el cual nadie es poseedor de la verdad absoluta, y de una realidad vertiginosa en su cambio permanente. A la vez, se requiere convicción en los valores centrales del humanismo cristiano y capacidad para priorizar el aporte del movimiento en aquellos aspectos más importantes y necesarios.

La región ha experimentado en los últimos años adelantos y progresos que son disímiles según cada realidad, sea por los ritmos, por las lagunas dictatoriales, por las demagogias populistas de diverso signo o por las características propias de cada nación.

Por ello, y a causa de múltiples factores como las bajas tasas de crecimiento por largos períodos, la ausencia de políticas sociales, la falta de igualdad de oportunidades, la mantención de la pobreza y miseria, que ha generado marginalidad, y la globalización que ha aumentado las distancias entre y en el interior de los países, la región es la que presenta el mayor nivel de desigualdad en el planeta. Este dramático diagnóstico pone de manifiesto que el desarrollo para Latinoamérica y El Caribe es una tarea aún pendiente.

Además, es evidente la creciente deshumanización de nuestras sociedades, donde el individualismo exacerbado por las teorías y prácticas neoliberales se posiciona con mucha fuerza, acarreando enfermedades psicosociales que llevan a la depresión, la angustia, la incertidumbre y la vida sin sentido, una realidad cada vez más presente en nuestras sociedades.

El aporte durante el tercer centenario deberá responder a estas dos grandes necesidades: el progreso material y justo del desarrollo, junto a una sociedad donde la humanización sea una tarea permanente.

A. La persona humana como el centro del quehacer político

La persona humana, en la visión humanista cristiana, es un ser singular, único e irrepitible, de naturaleza social, que requiere de la vida y la relación con otros para el logro de su propia realización.

La satisfacción de las necesidades de cada hombre y mujer resulta indispensable en un plano material y en el ámbito espiritual, del alma o de la inteligencia. Una política de futuro debe ser capaz de llevar esta concepción personalista a una práctica más concreta.

“La persona humana es el eje del proyecto político que proponemos. Este proyecto parte de la convicción de la dignidad de la persona y el respeto por los derechos que emanan de la naturaleza humana; por ello en la perspectiva filosófica es claramente personalista.”¹⁹ Esta implica, a nuestro juicio, asumir “una norma personalista de la acción”; esto es que cada una de las tareas, planificaciones y decisiones que se enfrenten en el mundo de lo público deben concebirse para el bien de las personas y sus comunidades.²⁰

Nuestra convicción nos indica que en el tiempo que viene se verán superadas muchas dicotomías de antaño y que sólo existirá una principal, la dicotomía entre lo humano y lo no humano. En esa disyuntiva, el compromiso social cristiano es pertinente, claro y definitorio: políticas para la persona y sus comunidades por sobre toda otra consideración.

B. Humanismo y políticas públicas

El humanismo “que es necesario cultivar como postura ante la sociedad y como actividad central de la política tiene grandes objetivos que nunca terminan de alcanzarse. En este sentido, humanizar es siempre procurar el reconocimiento de uno mismo y de los otros. Dicho reconocimiento lleva en la esfera social a procurar el bien común y a desarrollar, sin más límite que las propias fuerzas y recursos, la solidaridad” (ODCA, 2004).

“Al auténtico humanismo le resulta extraño –de la misma manera– tanto el liberalismo que exalta la supremacía sin freno del individuo como el colectivismo que no admite la originalidad de cada singular destino” (Henríquez, 2009, pág. 28).

Esta concepción del humanismo incluye a creyentes y no creyentes; no es una cuestión de fe religiosa, es una visión respecto al hombre y su presencia, rol y conducta en la vida social.

A partir de la Declaración de los derechos humanos del hombre, es posible perfilar un conjunto de líneas programáticas para que esos derechos sean una realidad permanente, cada vez más extendidos y profundos. Eso supone políticas a favor de la asociatividad y de la participación de las comunidades; medidas que impidan cualquier clase de discriminación; normas que privile-

gíen a las familias y a las comunidades; que reconozcan la importancia de las comunidades religiosas; estructuras del Estado cada vez más descentralizadas; servicios públicos eficientes y respetuosos de los ciudadanos a quienes deben servir; y una tarea constante para democratizar toda clase de poder.

Ciudades, villas, puentes, caminos, plazas y todo tipo de infraestructuras concebidas primero para las personas y luego en relación con los otros desafíos a acometer. Educación y salud entendidas como procesos de la vida humana. Ciencia, tecnología e innovación al servicio prioritario de los seres humanos constituyen los elementos característicos de políticas públicas claramente humanistas, las que serán parte del aporte principal del humanismo cristiano al tercer centenario de América Latina.

C. De la globalización a la mundialización

El mundo evidencia grandes transformaciones en los diferentes ámbitos del quehacer humano, cuyo carácter definitorio está dado por el rediseño de las convicciones y estilos de vida. Pero también, a nivel macro, se ha ido generando un proceso con algunos rasgos más visibles, como la profundización y ampliación de la revolución científica-tecnológica, el avance del sistema de mercado y la expansión neoliberal acompañada por su característica desigualdad.

La globalización es un fenómeno ineludible, que debe ser asumido como tal, pues negarse a la existencia de este proceso hace más serios los riesgos y problemas que se generan en un contexto de nuevas interrelaciones e interdependencias.

La Internacional Demócrata Cristiana (IDC) y ODCA han considerado necesario distinguir entre globalización y mundialización, entendiendo la primera como un proceso esencialmente técnico económico, advirtiendo que es incompleta si no contempla la cuestión humana y la ética. De esa forma, se ha señalado que “es necesario promover soluciones humanas para los problemas globales, de modo que los afrontemos con un planteamiento abierto, dinámico y de reforma, desde una ética humanista de responsabilidad mundial”. Esto exige una globalización que sea responsable ética y políticamente: “Se pasa del globo al mundo cuando el globo es abordado en tanto que tierra de hombres, habitación de familias y de pueblos, lugar en que los seres humanos se organizan para vivir humanamente coordinando razonablemente sus racionalidades, sus libertades y dignidades en beneficio

del conjunto, con base en una ley justa y en una autoridad legítima” (Castillo Peraza, 2006, pág. 532).

La diferencia esencial entre mundialización y globalización no radica en la realidad que aborda, sino más bien en sus protagonistas, siendo el motor en el primer caso, las personas, comunidades y naciones, desarrolladas en libertad e igual dignidad.

El ejercicio del valor libertad en la globalización no puede olvidar que este valor se realiza en su ejercicio con responsabilidad: “El ejercicio de la libertad individual sin asumir responsabilidad hacia sí mismo y su comunidad es éticamente imposible. Rechazamos el falso concepto de individualismo a costa de los demás. Deseamos fortalecer el sentido de la responsabilidad y del bien común, de las obligaciones y las virtudes cívicas” (ODCA, 2005).

A su vez, la globalización necesita de la mundialización, es decir, de un conjunto de reglas que procuren conducir este proceso en beneficio de toda la sociedad mundial. Gobernar la globalización implica la voluntad política de establecer instituciones y autoridades internacionales que tengan como propósito servir al desarrollo de la persona humana en sociedad: “Esta autoridad deberá estar regulada por el derecho, atenerse de manera concreta a los principios de subsidiariedad y de solidaridad, estar ordenada a la realización del bien común, comprometerse en la realización de un auténtico desarrollo humano integral inspirado en los valores de la caridad en la verdad. Dicha autoridad, además, deberá estar reconocida por todos, gozar de poder efectivo para garantizar a cada uno la seguridad, el cumplimiento de la justicia y el respeto de los derechos” (*Caritas in Veritate*, 67).

La mundialización, la construcción permanente de la paz, la estructuración de un mundo multipolar y la anhelada integración política y económica de América Latina y el Caribe constituyen la agenda internacional prioritaria para los demócratas cristianos de esta región.

D. La lucha por la libertad

La lucha por la libertad es la conquista y defensa de la democracia y del respeto a los derechos humanos, muy especialmente en lo que es la historia de esta región.

Después de la década perdida de los ochenta, los procesos de democratización y el fin de la Guerra Fría, en América Latina ha logrado prosperar la

democracia. El Estado de derecho, el funcionamiento del régimen político y de sus instituciones comienzan a fortalecerse realmente. Así, es cuestión natural en estos tiempos observar cómo se van sucediendo las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales con plena normalidad.

Sin embargo, no todo se ha logrado. Cuba sigue siendo una tarea pendiente. La lucha por la libertad en dicho país compromete a todos los demócratas en una posición muy clara de rechazo a la dictadura y al embargo que los EE.UU. imponen en forma anacrónica e ilegítima al pueblo cubano.

El Movimiento Cristiano Liberación,²¹ liderado por Oswaldo Payá Sardiñas, ha dado una lucha pacífica para lograr una salida a la democracia en Cuba, abogando por la libertad y los derechos humanos. Así, con el denominado Proyecto Varela se presentó a la Asamblea del Pueblo, en 1999, una propuesta para realizar reformas políticas en la isla a favor de mayores libertades y de respeto a los derechos humanos. Pese al rechazo del régimen cubano, esta plataforma marcó un hito en la gran tarea democratizadora.

El control estatal de la sociedad cubana y la falta de libertades esenciales son parte de las características de un régimen que se ha mantenido en el poder durante más de medio siglo. Un régimen que encarceló, en la denominada “Primavera de 2003”, a 78 opositores por razones puramente políticas. Un sistema donde, luego de una larga huelga de hambre, Orlando Zapata Tamayo murió por la intransigencia del régimen de liberar a los presos políticos, condenados hasta a 25 años de prisión por el simple hecho de manifestar una opinión.

En estos días se ha logrado que el gobierno cubano inicie la liberación de una parte de esos presos políticos. La huelga de hambre de Guillermo Fariñas, el testimonio de la disidencia y la solidaridad mundial han abierto un camino de esperanza para Cuba y su pueblo.²²

Habrà que continuar la presión legítima y el apoyo a la disidencia cubana hasta que no exista ningún preso político o de conciencia y hasta que la democracia retorne pacíficamente a este país. De igual forma, habrá que estar atento a que ningún país retroceda en esta materia.

E. Más y mejor democracia

El fortalecimiento y consolidación de la democracia, no tan solo como una mera formalidad jurídica-legal o procedimental sino como una forma de vida en común, es una tarea sustancial.

La democracia es un requisito esencial para el buen desarrollo de las sociedades. Su consolidación, perfeccionamiento y profundización deben ser un proceso permanente. La democracia necesita de la participación ciudadana, y es una tarea que requiere ser profundizada en la teoría y en la práctica día a día.

Para esto es indispensable mejorar sustantivamente la calidad de la política, de los políticos y los partidos. Por eso, la reforma y modernización de estos es una labor preferente en la tarea democrática y que obliga a quienes hacen de la democracia una de sus convicciones más esenciales.

Existiendo diferencias entre los distintos países, de un modo general se puede afirmar que las reformas al Estado han sido insuficientes; su modernización no se ha alcanzado, la calidad de sus servicios no satisface a los ciudadanos, la descentralización efectiva de este y de los gobiernos está pendiente y la reforma de estos, de los Parlamentos y de la justicia se hace cada vez más necesaria: “Se requiere ir al fondo del problema y no quedarse en los slogans fáciles o en las soluciones simplistas de fundamento liberal, que aparecen como soluciones cortoplacistas, pero que no se hacen cargo del problema real, que está directamente relacionado con las instituciones democráticas y con el concepto de ciudadanía, que es muy distinto al concepto clientelar de individuos con derechos exentos de toda obligación para con la sociedad y el resto de los miembros de ésta. El fondo es una gran reforma de la política y sus instituciones”.²³

A estos desafíos se suman como amenazas la corrupción, el populismo, el narcotráfico, la falta de participación ciudadana, el burocratismo, el egoísmo, la pobreza y la desigualdad social.

La democracia no es estática; nunca puede ser conservadora, por lo que se requiere de personas comprometidas y dispuestas a mejorar constantemente este sistema. Consolidar la democracia en la región es un desafío que requiere del compromiso de todos y cada uno de los Estados y los gobiernos.

Consolidar, extender, mejorar y profundizar la democracia constituyen tareas y deberes que les son muy propios al ideario y al mundo democratacristiano.

F. Crecimiento con equidad

La crisis financiera global de 2008 ha dejado hasta el momento, según cifras del Banco Mundial, un lamentable saldo de 60 millones de personas

que han sido empujadas a la pobreza. De ellas, diez millones se encuentran en América Latina.

Una crisis en desarrollo. Crisis que, según algunos, sería parte de las características cíclicas del capitalismo. Afirmación difícil de aceptar, pues implica desconocer las capacidades y voluntades humanas. Crisis que otros catalogan como entrópica, de sentido y dirección, de la cual “no es posible salir realizando ajustes técnicos o con medidas solamente legislativas o reglamentarias –que son necesarias–, sino que hay que abordar de frente, resolviendo, la cuestión del sentido” (Zamagni, 2009).

Se deben sacar lecciones que limiten o impidan su repetición y que, en todo caso, aseguren que si estas se repitiesen, estén contenidas y no afecten al ciudadano y a las comunidades, que no tienen responsabilidades en la gestión de la economía mundial. Pero además se requiere algo más sustancial.

En este contexto, la actualización y vigencia de la Economía Social de Mercado cobra mayor sentido, pues el rol del Estado es insustituible para asegurar una competencia leal, honesta y transparente de los mercados. Las recientes reformas en los Estados Unidos y en Europa son la mejor respuesta a los conservadores que desean olvidar muy rápidamente lo sucedido.

Esta crisis ha aumentado la desigualdad, que es una desagradable característica de nuestra región, no sólo en lo que se refiere a las diferencias de ingreso, sino además en temas tan variados y básicos como el acceso a los servicios, el poder y la influencia, e incluso, en algunos países, del trato que se recibe de la policía y del sistema judicial. Esta desigualdad es un grave peligro para las sociedades democráticas. No existe verdadera democracia con niveles tan abismales de desigualdad.

Por esto, los demócratas cristianos, alejándose de las formulas mágicas que plantean los populismos, que finalmente terminan con realidades peores a las iniciales, han impulsado la política del crecimiento con equidad” (Aylwin, 1994), que es una fórmula donde se conjuga el crecimiento sustentable, con equidad y solidaridad social.

Esto significa reconocer el papel del mercado como asignador de recursos y asegurar que los mercados sean competitivos y eficientes. Pero a su vez, ser conscientes de que el mercado no da respuesta a la búsqueda de la equidad, rol que, por lo tanto, el Estado y las comunidades deben asumir como parte de su propio quehacer.

Parte del enriquecimiento de la Economía Social de Mercado será la de incorporar la visión de una trilogía virtuosa en la conjugación de Estado,

mercado y comunidad. Visión donde la tarea de potenciar de derechos y responsabilidades a las comunidades es un logro que será muy determinante (Martínez, 2009).

En lo programático, se deben impulsar políticas para el crecimiento y la equidad. Crecimiento entendido como un objetivo de toda la sociedad y equidad como un valor que debe atravesar ese crecimiento y la economía en su totalidad.

En el contexto latinoamericano, la equidad se logra atacando cuatro frentes fundamentales: la pobreza, la mala distribución del ingreso, la desigualdad de oportunidades y el mejoramiento de la calidad de vida.

Ahí están los elementos centrales de un aporte para los nuevos tiempos: Economía Social de Mercado y políticas para el crecimiento con equidad.

G. De la familia a las familias

La familia constituye la comunidad básica de las sociedades. Lejos de disiparse con los tiempos, se ha constituido hoy en un espacio de afectos y protección esencial, que se ha ido ampliando con otras características, pero manteniendo aquello que la hace única.

No obstante, en la actualidad no es posible hablar de la familia solamente como un elemento singular, sino más bien plural, de múltiples formas de expresión, las cuales ya son parte de una nueva realidad latinoamericana y mundial. Se deben reconocer “los cambios en la familia que derivan del paso progresivo desde el modelo aún predominante de la familia nuclear biparental, legal, con indisolubilidad del vínculo, con roles determinados e hijos dependientes, a una familia caracterizada por la diversidad, que se sustenta en la adaptación a un contexto cambiante, en el cuestionamiento de las normas sociales que controlaban la vida privada y en la creciente libertad en las decisiones familiares”.²⁴

La familia, en los términos que conocimos ayer, se ha ido ampliando a otras formas sociales de convivencia y de interrelación. Estas en ningún modo son opuestas ni menos antagónicas, pero sí diferentes en la composición, pero con un rol que es similar.

Por lo tanto, una política demócrata cristiana en relación con las familias debe reconocer este hecho social innegable como parte de la reflexión y acción que hay que realizar. En esa perspectiva, se debe priorizar el compromiso con todas las familias, pues lo que se pretende como objetivo social

es que las personas no vivan solas, perdidas en una mera individualidad, sino que vivan en una familia donde los afectos fortalecen y desarrollan su naturaleza social.

Políticas para compatibilizar vida laboral y familiar, apoyo especial a las familias más vulnerables, erradicación de la violencia intrafamiliar, derechos patrimoniales de las uniones de hecho, equidad de género, legislación y tribunales especiales y el interés superior de los niños son parte de las tareas de futuro.

Ser la vanguardia de las políticas concretas para robustecer y ampliar los derechos y posibilidades de las familias en Latinoamérica mediante la creciente incorporación del concepto de “soberanía familiar” son las dos líneas que deben caracterizar la propuesta demócratacristiana para el siglo XXI.

H. Un desarrollo armonioso con el medioambiente

Para los cristianos, su compromiso con el medioambiente es mucho más profundo que una concepción de política pública. Se trata de mantener “el orden de la creación”, y por ello es un tema consustancial a los principios de orden humanista y cristiano.

La protección y mantención del medioambiente y los diferentes ecosistemas se han constituido en la actualidad en un asunto crucial para la humanidad y las sociedades. Aquí está en juego un compromiso con las próximas generaciones, con la subsistencia del planeta y de una calidad de vida indispensable para poder realizarse como personas.

Los principios rectores que inspiran esta política son el preventivo, que busca impedir “las posibilidades de ocurrencia de problemas ambientales”; el precautorio, que es más exigente y que busca limitar “las potenciales amenazas”; el de responsabilidad directa, “que obliga a incluir los costos ambientales” en todo proyecto y a reparar e indemnizar el daño causado; el de la gradualidad de la implementación de las políticas; el de la responsabilidad social, que considera la participación en la toma de decisiones; y el de solidaridad global, que busca “un actuar solidario” a nivel internacional (ODCA).

“La preservación de los recursos naturales debe atender el crecimiento económico sin perjudicar el desarrollo de las generaciones futuras.” Se debe “promover una perspectiva ambiental para que en toda política se incluya el elemento ecológico que asegure su sustento en el largo plazo. El uso

responsable de los recursos, el fomento de las energías renovables y la adopción de una cultura del reciclaje son medidas” que la sociedad “demanda para asegurar su viabilidad, la de sus comunidades y la de las personas”.²⁵

La mundialización también implica el tema ambiental. Las metas, tareas y responsabilidades frente a la protección de la biodiversidad, el control de los factores que posibilitan el cambio climático, la lucha contra toda contaminación y la sustentabilidad de nuestro desarrollo forman parte determinante de la propuesta y tarea humanista del futuro en nuestra región.

VI. Conclusión

La historia de la democracia cristiana es relevante para América Latina, su aporte ha sido innegable, su presencia es real e importante. Corresponde ahora que se proyecte en el siglo XXI. Para los humanistas cristianos, la historia nunca se detiene y, por ende, la tarea de los demócratas cristianos en América Latina y el Caribe no ha concluido ni concluirá jamás.

Notas

1. Concertación en Chile, Alianza mayoritaria en Colombia, Frente Amplio en Uruguay, Alianzas de Gobierno en Panamá y República Dominicana, Alianza electoral en México, son una muestra de esta capacidad de articulación.
2. Helmut Kohl se solidariza con el PDC en Chile. JosefThesing hace gala del compromiso y la cooperación. Mariano Rumor y Gilberto Bonalumi visitan constantemente la región.
3. Exiliados de El Salvador, Guatemala, Chile, Bolivia y Haití.
4. También integraron el movimiento por las elecciones directas (Diretas Já) figuras políticas como Ulysses Guimarães, Tancredo Neves, Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas, Teotônio Vilela, José Serra, Luiz Inácio Lula da Silva, Eduardo Suplicy y Leonel Brizola.
5. EL PSDB es miembro observador de ODCA y el Partido Demócrata de Brasil (DEM) es miembro titular.
6. Actualmente está en proceso judicial la muerte de este ex presidente de Chile, pues existen antecedentes que determinan que fue asesinado por las fuerzas de la dictadura de Pinochet que intervinieron en un proceso quirúrgico en una Clínica de Santiago de Chile.

7. Recientemente, el gobierno del Presidente Fernando Lugo lo ha condecorado con la Orden Nacional del Mérito en grado de "Gran Cruz" en función de su lucha contra la dictadura militar, como el gran defensor de los derechos humanos y articulador de acuerdos entre las fuerzas de oposición para una salida pacífica para su país.
8. En octubre de 2002, Oswaldo Payá recibe el premio Andrei Zajarov del Parlamento Europeo.
9. Cabe destacar que esta iniciativa ha sido estudiada y asumida como una experiencia en el proceso sudafricano del *apartheid* a la democracia.
10. México y Chile, donde el PAN y el PDC son partidos gravitantes, son miembros de la OCDE. Y tienen acuerdos de asociación política, económica y de cooperación con la Unión Europea.
11. Ver informes anuales de Programa Politat de Argentina, un esfuerzo que cuenta con respaldo de la KAS.
12. Realizada en San José de Costa Rica el 20 de septiembre de 2002. Se suscribió una declaración que acuerda "reivindicar la vigencia de la integración L.A. como un proyecto político superior que trasciende las relaciones económicas y comerciales para abarcar todos los ámbitos que permitan potenciar el pleno desarrollo de nuestros pueblos".
13. Los cancilleres Soledad Alvear y Luis Ernesto Derbez votaron no a la guerra en el Consejo de Seguridad de la ONU.
14. Eduardo Frei Montalva, en *Revista Política Espiritu*, No. 27. Agosto-septiembre de 1947. Comentando la creación de ODCA, la contextualiza expresando que se buscan "fórmulas que hagan de la democracia un régimen vivo y estable...".
15. Entre otros: IDEP-ICHE en Chile, IFEDDEC en Venezuela, CENADEC en Perú, Simón Bolívar en Colombia, INCEP en Centroamérica.
16. Ingresan a ODCA el Partido Justicialista de Argentina, el DEM de Brasil, el Partido Conservador de Colombia, el Partido Nacional de Uruguay, Convergencia de Venezuela y Patria Querida de Paraguay.
17. Tesis discutida en la Conferencia de Líderes Demócratacristianos, Populares y de Centro, realizada en Santiago de Chile en octubre de 2000.
18. Ver publicaciones: *Contenidos comunes de formación DC*, *Manual de contenidos de formación básica*, *Manual de contenidos de formación profundizado*, todas publicaciones ODCA.
19. Centro Humanista y Reformista. Documento aprobado en Primera Conferencia de Líderes DC, Populares y de Centro. Stgo. de Chile. Octubre 2000.
20. "La norma personalista de la acción es precisamente la responsable de vitalizar a la solidaridad y la que eventualmente puede ofrecer –aun

en el orden político– las bases para la construcción de un nuevo modelo de Estado, de mercado, de cultura y de sociedad, más acorde con la dignidad humana” (Guerra, Rodrigo. *Afirmar a la persona por sí misma*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2003).

21. Este Movimiento (MCL), junto al PDC, al Proyecto Demócrata Cubano y el Directorio Democrático, forman parte de ODCA.
22. Destacada es la tarea de la Comisión de Derechos Humanos de la Internacional Demócrata Cristiana que actúa ante la respectiva Comisión de Naciones Unidas.
23. Reforma Política en Chile. Publicación Centro de Estudios Universidad Miguel de Cervantes, 2009, pág. 13.
24. Acuerdos V Congreso Ideológico PDC de Chile, 2007.
25. Desarrollo humano sustentable de cara al siglo XXI. Documento aprobado por Convención Nacional PAN, 2004, México.

Referencias bibliográficas

- ARIAS, RICARDO - MARTÍNEZ, GUTENBERG (2000). *El nuevo Centro humanista y reformista*.
- AYLWIN, PATRICIO (1994). *Crecimiento con equidad*, Editorial Andrés Bello.
- BENEDICTO XVI (2009). *Encíclica Caritas in Veritate*.
- CALDERA, RAFAEL (1996). *Especificidad de la Democracia Cristiana*, Ediciones Convergencia.
- CARDENAL RAÚL SILVA HENRÍQUEZ (2009). *Clase Magistral. Universidad Pontificia Salesiana*, Publicación Fundación C.R.Silva Henríquez.
- CASTILLO PERAZA, CARLOS (2006). *El porvenir es posible*, Fondo de Cultura Económica.
- CASTILLO VELASCO, JAIME (1968). *Las fuentes de la Democracia Cristiana*, Santiago, Editorial del Pacífico.
- CENTRO HUMANISTA Y REFORMISTA (2000). *Documento aprobado en Primera Conferencia de Líderes DC, Populares y de Centro*, Stgo. de Chile.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2003). México.
- FREI MONTALVA, EDUARDO, Primer Mensaje al Congreso Nacional de Chile.
- MARTÍNEZ, GUTENBERG (2009). “Estado, mercado, comunidad”, ponencia, Foro de Bilbao 2009.
- _____ (1947), en *Revista Política Espíritu*. No27. Agosto-septiembre de 1947.
- ODCA (2003). *La reforma de los partidos políticos*, ODCA.
- _____ (1999). *Propuesta programática de medio ambiente*.

- ____ (2004). *Bases Programáticas para un nuevo Siglo*.
- ____ (2005). *Bases Programáticas CDU de Alemania*.
- ____ *Contenidos comunes de Formación DC*.
- ____ *Manual de contenidos de formación básica*.
- ____ *Manual de Contenidos de Formación profundizado*.
- PAN (2004). *Desarrollo Humano Sustentable de cara al siglo XXI*. Documento aprobado por Convención Nacional PAN, México.
- PARERA, RICARDO G. (1986). *Los demócrata cristianos argentinos. Testimonio de una experiencia política*, Buenos Aires, Editorial Leonardo Buschi S.R.L., Tomo I.
- ____ (2009). *Reforma Política en Chile*. Publicación Centro de Estudios Universidad Miguel de Cervantes.
- ZAMAGNI, STEFANO (2009). *La crisis de sentido de la economía. De Economía de Comunción-una nueva cultura*. N° 30, diciembre 2009.

RESUMEN

Hoy, en el Bicentenario, América Latina ha conquistado la democracia y el Estado de derecho. Algunos de nuestros países se encaminan hacia el logro de democracias más participativas y eficaces, con derechos sociales crecientemente garantizados y con economías más sanas, que buscan conjugar adecuadamente la ecuación entre crecimiento y equidad social. Los partidos demócratacristianos en América Latina son piezas clave en la lucha por la democracia y la libertad, los derechos humanos, el desarrollo, la reforma económica, la organización y promoción popular, y la integración regional.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 3 - Septiembre, 2010

Hacia el diálogo político

Ricardo Luis Lorenzetti

I. Introducción

El discurso sobre el diálogo político enfrenta dos tipos de riesgos. El primero, de orden voluntarista, consiste en basar toda la estrategia de diálogo en la sola buena voluntad de las partes, ignorando el contexto institucional en el cual estas actúan. Podemos partir del presupuesto de la buena disposición de las partes en el campo del deber ser, pero si ignoramos los incentivos que proveen las instituciones, fracasaremos en el plano de los logros efectivos. El segundo, de orden declarativo, parte de la base de que el diálogo busca consensos generales, lo cual es relativamente sencillo de lograr. Sin embargo, los verdaderos disensos comienzan cuando se desciende a las especificaciones, a los programas de acción, donde suelen aparecer nuevamente los distanciamientos que presuntamente habían sido superados. Una buena teoría del diálogo político debe incluir tanto una agenda de consensos como otra vinculada a los mecanismos necesarios para superar los disensos.

RICARDO LUIS LORENZETTI

Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Miembro del Capítulo Argentino del Club de Roma, de la Academia Internacional de Derecho Comparado (París). Profesor titular de la Cátedra "Contratos Civiles y Comerciales", Universidad de Buenos Aires. Premio de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires por la obra *Las normas fundamentales de Derecho Privado*. Premio "Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba" en Derecho Civil. Distinción "Mérito Académico", Universidad Nacional Autónoma de México.

Por lo tanto, nos parece que el punto de partida debe ser una descripción de los obstáculos institucionales para el diálogo, una agenda de consensos y un programa de solución de los disensos.

II. El problema institucional: modelos ascendente y descendente

Hemos dicho que no es suficiente con la sola voluntad y que debe prestarse atención al tipo de incentivos que suministran las instituciones. Para comprender este punto, podemos examinar dos modelos.

A. El modelo *descendente*

En este caso se acepta que una autoridad centralizada pueda imponer a toda la comunidad un cuerpo determinado de valores y concepciones de la vida y de allí desciende a los ciudadanos, que deben aceptarlo. El origen histórico de esta cuestión es antiguo y puede rastrearse en una serie de modelos de autoridad fuerte, unidos a concepciones cerradas, que abarcan desde los regímenes totalitarios hasta otros basados en democracias fuertes. Reyes, virreyes, señores feudales, caudillos, presidentes que se consideraron “supremos”, poblaron la historia del mundo y dejaron su huella en las instituciones que modelaron. Es característico de estas estructuras un único proyecto filosófico, político y moral, que para ser impuesto requiere instituciones y decisiones centralizadas.

El modelo concentrado considera que el mundo está poblado por sectores que luchan de modo irreductible y, en consecuencia, la única salida es dominar o ser dominados; el acuerdo es considerado como una traición a las banderas que guían la batalla. Ello produce un antagonismo constante, una sociedad de opositores permanentes, y la solución del problema surge cuando una de las posiciones se impone a la otra. De allí que el interés general no nace como fruto de un acuerdo consensual, sino de su asimilación a razones de Estado, las que son definidas por grupos sectoriales que van cambiando sucesivamente en el control de las decisiones. Ese cambio hace girar pendularmente las cuestiones a tratar y obstaculiza las políticas de Estado.

La refundación constante genera un esquema de conducta pro-cíclico que lleva a la reiteración de la crisis, porque todo lo que se hace de una manera es destruido para volver a comenzar.

En este contexto, el diálogo no sólo es difícil, sino que hasta se lo considera innecesario.

Este modelo que acabamos de describir, típico del siglo XIX, presenta enormes dificultades por razones que sólo nos limitaremos a enumerar. La primera de ellas es la imposibilidad de imponer un proyecto a sociedades que son multi-culturales y complejas, donde cada individuo tiene su propia visión; así también, la existencia de un pensamiento único afecta las libertades y el funcionamiento democrático; la subsistencia de una planificación central resulta estática e incompatible con el dinamismo de nuestros tiempos; por último, el modelo de gestión basado en una decisión centralizada y única es altamente ineficaz.

Estas debilidades hacen que el modelo descendente genere grandes tensiones en la sociedad y termine, tarde o temprano, en el fracaso y el olvido al ser sustituido por otro proyecto.

B. El modelo *ascendente*

En este caso, se parte del supuesto contrario al descrito anteriormente: las decisiones surgen de un acuerdo básico entre los ciudadanos que deciden vivir en sociedad. Este orden asciende hacia los órganos que ejercen la autoridad y que se convierten en sus delegados.

Las diferencias son nítidas:

- en el primer modelo, las nociones básicas de la sociedad surgen de la decisión de una autoridad central que domina e impone sus ideas, mientras que en el segundo nacen del acuerdo de los ciudadanos;
- en el modelo *descendente* hay concentración, mientras que en el *ascendente* hay descentralización;
- en el primero hay homogeneidad y en el segundo diversidad;
- en el primero hay exclusión de grupos, mientras que el segundo busca la integración;
- en el primero hay resultados pacificadores en el plazo inmediato pero tensiones en el largo plazo; en el segundo, por el contrario, hay dificultades iniciales en el consenso, pero una vez conseguido el objetivo, los resultados son más duraderos.

En cualquiera de los dos modelos, los datos históricos son conocidos, pero en lo que aquí nos ocupa, interesa ahora su potencial como idea regulativa de soluciones relativas a la democracia y la justicia concreta.

El modelo *ascendente* permite examinar las decisiones conforme a un estándar de razonabilidad debido a que supone una situación ideal de diálogo, de naturaleza contra-fáctica, es decir, que sirve para comparar el modelo con los hechos. Ello presupone una noción dialoguista y consensual del funcionamiento democrático, en el que las concepciones no surgen de una autoridad central, sino de la descentralización en la toma de decisiones. En estos casos se recurre a un acuerdo hipotético que toma en cuenta el grado de maduración que la sociedad muestra sobre la concepción de la justicia, entendida como el concepto de los principios morales que aceptarían personas libres, iguales, racionales y razonables que permitieran una convivencia basada en la cooperación.

Hay reglas para que este modelo de diálogo en busca del consenso se pueda celebrar, tales como: una situación igualitaria, libre de coacciones, igual competencia lingüística, idéntica capacidad para introducir temas en la agenda, respeto por la regla de la mayoría como sucedánea del consenso.

Esta concepción ha sido denominada “democracia deliberativa”. Es deliberativa porque los términos de la cooperación que propone son concebidos como razones que los ciudadanos o sus representantes responsables se dan recíprocamente en un continuado proceso de justificación mutua. No bastan las decisiones de las mayorías, sino que deben invocarse razones como principios morales que los ciudadanos, que desean encontrar términos equitativos de cooperación, pueden razonablemente aceptar.

Expuestos de modo simplificado, está claro que en un modelo *descendente* se induce a ganar más que a dialogar, a imponer más que a consensuar, y en ello radica gran parte de la explicación de la ausencia de acuerdos en nuestras sociedades.

III. Agenda de consensos

A. La mirada del estadista

Para lograr consensos es necesario tener la mirada de un estadista. Deben existir personas que piensen en las futuras generaciones y no en las próximas elecciones, y que los temas importantes para la sociedad sean separados de la disputa política electoral.

La celebración del Bicentenario en nuestra patria y en una gran cantidad de países de la región es una ocasión para pensar de esta manera. En los últimos doscientos años hubo hombres y mujeres que se sacrificaron en pos de ideales comunes, que tuvieron momentos de esplendor y alcanzaron la gloria, pero que también pasaron por grandes dificultades. Fueron tiempos en los que convivieron lo más esplendoroso y lo más oprobioso del alma humana.

La construcción de una nación no es algo que se produce instantáneamente ni es la obra de un dirigente iluminado. Por el contrario, es el esfuerzo cotidiano de innumerables hombres y mujeres que se deciden por lo sublime al enfrentar desafíos extraordinarios, incommensurables. Nunca son obras perfectas, son siempre imperfectas, porque son obras vivas y de construcción permanente.

La guía fundamental de todos esos esfuerzos pasados fue el convencimiento de estar haciendo algo por las generaciones futuras. La guía para nuestra tarea histórica es entender que nosotros somos esas generaciones futuras por las cuales ellos se sacrificaron y cuál es el papel que nos cabe en relación con las generaciones que nos sucederán.

Este marco de análisis es el que nos permite comprender hasta qué punto nos hemos extraviado. En demasiadas oportunidades hemos despilfarrado nuestro destino porque estábamos entretenidos en disputas menores, porque miramos el día a día y nos olvidamos de los grandes compromisos que tenemos. Disputas que nosotros consideramos que son irreconciliables nos llevan gran parte del tiempo, cuando si las miramos desde el punto de vista de los doscientos años transcurridos muchas de ellas pierden toda significación. Cuántas de las peleas irreconciliables que existieron en esos tiempos hoy están absolutamente olvidadas en polvorientos libros de biblioteca que nadie consulta, cuánta pasión, cuánto desperdicio, cuánto enfoque en aquello que nos divide y cuánta despreocupación por trabajar en aquellas cuestiones que nos unen.

El Bicentenario provee un marco de acción para el futuro, sobre todo para una mirada enfocada en los consensos, que no es otra cosa que reconstruir el contrato social.

¿Dónde encontramos los elementos básicos del contrato social? Sin duda alguna es en la Constitución y en la relectura que cada generación ha efectuado de ese texto fundamental.

Mencionaremos algunos aspectos que constituyen la agenda del consenso.

B. Temas para el consenso

Una sociedad multicultural

Las primeras generaciones enfrentaron el desafío cultural. Se discutió arduamente si la Nación debía ser el reflejo de una cultura predominante que influyera sobre todas las demás, sea ésta vinculada a algunos países europeos de mayor influencia en la época, o bien de naturaleza indígena.

Nosotros vemos que nuestro trayecto constitucional muestra hoy algo muy diferente a la homogeneidad: el pluralismo.

Nuestro país es multicultural, y de allí surge el reconocimiento de la existencia y la identidad de los pueblos originarios, que la Corte Suprema ha revalorizado. Aquí se ven reflejados los derechos de los inmigrantes, cualquiera sea su origen, que también el Poder Judicial en todos sus ámbitos ha respaldado. Asimismo, en este campo cabe admitir un lugar relevante a las minorías, y en particular el rol de la mujer, que ha sido el desafío de toda una generación de argentinos y que hoy tiene en todo el Poder Judicial una potencialidad extraordinaria.

De manera que si tuviéramos que ver cuál es la interpretación del desafío cultural de nuestra generación, deberíamos decir que es la articulación de una sociedad multicultural, no sólo teniendo en cuenta su mera existencia, sino la complejidad de sus diferentes opiniones y proyectos de vida. Si hay biodiversidad en la naturaleza, por qué tendríamos que tener la falsa idea de que debe haber homogeneidad en la sociedad. Las sociedades son diversas, multiculturales, y por eso sostenemos que en nuestra Constitución, y así lo han dicho diversas sentencias judiciales, existe el pluralismo cultural.

Una sociedad diversificada en sus tendencias en todos los ámbitos. Este es el desafío de garantizar la libertad.

Una sociedad igualitaria

Desde nuestros orígenes se tuvo la idea de que podrían existir derechos que sólo fueran aplicados a un sector de la sociedad. Democracias perfectas pero aplicables para unos pocos. Derechos consagrados y desarrollados pero con un amplio sector de exclusión social. Esta idea no tiene lugar en nuestra carta magna, que habla de la igualdad real de oportunidades, que

establece un mandato que nuestro Poder Judicial también ha desarrollado con amplitud.

Hay una gran preocupación por la seguridad, pero es importante señalar que ella está íntimamente vinculada con la igualdad: la paz siempre va a ser inestable cuando haya exclusión social, cuando haya una madre que no pueda decirles a sus hijos que es posible soñar con su futuro, cuando haya familias que no disfruten de los derechos básicos.

Esto es esencial para el desarrollo de una nación, y por ello resulta relevante pensar en una garantía mínima de bienes primarios para todos los ciudadanos. No se trata de sustituir el mercado, ni la competencia, ni el esfuerzo personal, pero sí de permitir a todos un punto de partida similar y digno. No hay dignidad para quien no tiene educación o alimentos, o prestaciones mínimas para su salud.

Debemos admitir como un sentir común la existencia de una ética de los vulnerables, una ética mínima que toda la sociedad acepte porque deben existir una serie de bienes comunes a todos, para que puedan ser aceptados como tales, reconocidos en su real dimensión como ciudadanos y no una figura abstracta sin sentido ni aplicación real. Todos los individuos tienen derechos fundamentales con un contenido mínimo para que puedan desplegar plenamente su valor eminente como agentes morales autónomos, que constituyen la base de la dignidad humana. Este es el desafío de garantizar la igualdad.

Defensa del Estado de derecho y juicios de lesa humanidad

El Estado de derecho es un elemento clave del consenso y debemos entender que la responsabilidad de esta generación es definirlo y dejarlo funcionando para que lo disfruten las generaciones que nos sucedan.

El Estado de derecho no significa sólo la existencia formal de los poderes, sino también el equilibrio, el contrapeso, el control recíproco de los poderes del Estado, porque esto beneficia a la comunidad. No hay poderes ilimitados.

También significa el desarrollo de las reglas de gobernabilidad: descentralización, transparencia, acceso a la información, etc.

No hay que olvidar la credibilidad que debe generar el sistema, porque no es bueno que el ciudadano escuche grandes declaraciones pero no llegue a percibir las como derechos concretos. Significa entonces que se deben proteger los derechos individuales de todos los ciudadanos, para que ten-

gan tranquilidad, para que sus bienes y sus libertades estén protegidos, estén tutelados, y en este sentido vivan tranquilos y en paz.

Nuestra generación y nuestro proyecto constitucional actual tienen muy claro que no puede haber delitos de lesa humanidad; no es admisible que el Estado persiga a sus ciudadanos porque piensan diferente. No es posible que los conflictos se solucionen mediante la desaparición del otro. Por eso es que el impulso de todos los juicios por delitos de lesa humanidad es un aspecto central del contrato social. Es importante decir que no se juzga aquí la política ni el pasado en términos políticos; se juzgan crímenes. Se juzga a personas acusadas de secuestrar, de torturar, de hacer desaparecer, de utilizar el Estado para perseguir a otro que piensa diferente. Se procura que estos procesos continúen con todas las garantías como se están llevando adelante y tengan una solución adecuada, cualquiera sea ella. Estos juicios no importan solamente para el pasado, importan para el futuro, para dejarles a nuestros hijos y nietos la enseñanza de que esto nunca más puede volver a suceder.

Protección ambiental

Darle sentido a la protección del ambiente es una responsabilidad generacional como tal vez no lo fue para la generación del primer centenario. Pero nosotros debemos ser conscientes de que para esta generación, la lectura de la Constitución en estos términos es una obligación y no una mera cuestión académica. Es una obligación porque debemos dejar para los próximos 200 años, para las generaciones futuras, a quienes nos sucedan, los recursos naturales necesarios para que ellos tengan la misma calidad de vida que nosotros hemos tenido. Por lo menos, que puedan disfrutar de una naturaleza, de un paisaje, de recursos que nosotros no tenemos ningún derecho de agotarlos. Debemos entender que tenemos una extraordinaria responsabilidad histórica para la protección del ambiente en todos sus aspectos, ya sea en lo referente al cambio climático, la biodiversidad natural, la biodiversidad cultural, los recursos del agua, la tierra y todos sus elementos.

IV. Un programa de solución de los disensos

Los conflictos existen en las sociedades y seguirán existiendo porque forman parte de la vida democrática; el problema es cómo se administran.

Y este es un desafío que todas las generaciones hemos tenido en nuestro país, y debemos admitir que hemos cometido demasiados errores en nuestra historia, hemos ido demasiado lejos.

En este campo hay dos clases de cuestiones. La primera es, como ya dijimos, desarrollar una práctica social que legitime la negociación como un modo de alcanzar resultados cooperativos superiores a los que resultan del enfrentamiento permanente. La segunda se vincula con los principios.

Cuando existe un conflicto, solemos priorizar el resultado y queremos ganar, cualquiera sea el costo y/o el medio utilizado. No hay coherencia posible en este comportamiento: si ganamos, legitimamos el resultado; pero si perdemos, criticamos la violación de los procedimientos. Si estamos en una situación de poder, valoramos el resultado; si estamos en una situación de debilidad, sostenemos los procedimientos.

Debemos encontrar una serie de principios que seamos capaces de sostener cuando estemos en el poder y cuando estemos en la debilidad, y que sean indiferentes al resultado.

Debemos entender que nos traicionamos a nosotros mismos si para lograr un objetivo sacrificamos los principios por los cuales luchamos.

Una sociedad civilizada es un acuerdo hipotético para superar el estado de agresión mutua,¹ pero nadie aceptaría celebrar ese contrato si no existieran garantías de respeto de la autonomía y dignidad de la persona, pues “aunque los hombres, al entrar en sociedad, renuncian a la igualdad, a la libertad y al poder ejecutivo que tenían en el estado de naturaleza, poniendo todo esto en manos de la sociedad misma para que el poder legislativo disponga de ello según lo requiera el bien de la sociedad, esa renuncia es hecha por cada uno con la exclusiva intención de preservarse a sí mismo y de preservar su libertad y su propiedad de una manera mejor, ya que no puede suponerse que criatura racional alguna cambie su situación con el deseo de ir a peor”.² Tales derechos fundamentales son humanos, antes que estatales.

Debemos definir algunos principios aceptables para quienes están distanciados por una controversia particular, y que lo serán en los conflictos subsiguientes cuando cambien sus posiciones de poderío o debilidad, y que serán aplicados por las generaciones futuras porque se habrán transformado en una práctica constitucional consolidada.

Algunos de estos principios son: el respeto de la voluntad de las mayorías; el reconocimiento de que las mayorías no pueden derogar principios fundamentales sobre los que se basa la organización republicana del poder

y la protección de los ciudadanos; no es admisible modificar las reglas sobre la base de los resultados que surgen luego de incumplirlas.

El cumplimiento de los principios que constituyen el núcleo del Estado de derecho es lo que orienta a una sociedad hacia una expresión madura y plural, mientras que su apartamiento condena al futuro a repetir un pasado que se desea mejorar.

Notas

1. Hobbes, Thomas (1994). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica.
2. Locke, John, (1990). *Segundo Tratado sobre el gobierno civil*, capítulo 9, Madrid, Alianza.

RESUMEN

Una buena teoría del diálogo político debe incluir tanto una agenda de consensos como otra vinculada a los mecanismos necesarios para superar los disensos. Por lo tanto, el punto de partida debe ser una descripción de los obstáculos institucionales para el diálogo, una agenda de consensos y un programa de solución de los disensos. El Estado de derecho es un elemento clave del consenso y debemos entender que la responsabilidad de esta generación es definirlo y dejarlo funcionando para que lo disfruten las generaciones que nos sucedan. El cumplimiento de los principios que constituyen el núcleo del Estado de derecho es lo que orienta a una sociedad hacia una expresión madura y plural, mientras que su apartamiento condena al futuro a repetir un pasado que se desea mejorar.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - No 3 - Septiembre, 2010

Decreto sobre supresión de honores al Presidente de la Junta y otros funcionarios públicos. 6 de diciembre de 1810*

Orden del día

En vano publicaría esta Junta principios liberales, que hagan apreciar á los pueblos el inestimable don de su libertad, si permitiese la continuacion de aquellos prestigios, que por desgracia de la humanidad inventaron los tiranos, para sofocar los sentimientos de la naturaleza. Privada la multitud de luces necesarias, para dar su verdadero valor á todas las cosas; reducida por la condicion de sus tareas á no extender sus meditaciones mas allá de sus primeras necesidades; acostumbrada á ver los magistrados y xefes envueltos en un brillo, que deslumbra á los demas, y los separa de su intermediacion; confunde los inciensos y homenajes con la autoridad de los que los disfrutan; y jamas se detiene en buscar á el xefe por los titulos que lo constituyen, sino por el voto y condecoraciones con que siempre lo ha visto distinguido. De aquí es, que el usurpador, el déspota, el asesino de su patria arrastra por una calle pública la veneracion y respeto de un gentío inmenso, al paso que

carga la exacracion de los filosofos, y las maldiciones de los buenos ciudadanos; y de aquí es, que á presencia de ese aparato exterior, precursor seguro de castigos y todo género de violencias, tiemblan los hombres oprimidos, y se asustan de si mismos, si alguna vez el exceso de opresion les habia hecho pensar en secreto algun remedio. ¡Infelices pueblos los que viven reducidos á una condicion tan humillante! Si el abatimiento de sus espíritus no sofocase todos los pensamientos nobles y generosos, si el sufrimiento continuado de tantos males no hubiese extinguido hasta el deseo de libertarse de ellos, correrían á aquellos países felices, en que una constitucion justa y liberal dá unicamente á las virtudes el respeto, que los tiranos exigen para los trapos y galones abandonarían sus hogares, huirían de sus domicilios, y dexando anegados á los déspotas en el fiero placer de haber assolado las provincias con sus opresiones, vivirían baxo el dulce dogma de la igualdad que raras veces posee la tierra, porque raras veces lo

- * Publicamos este “Decreto de supresión de honores” dado que es el primer documento oficial de la Primera Junta de Gobierno en el que se expresa de manera fundamentada el ideario democrático y republicano de la gesta de Mayo en el Río de la Plata. El mismo fue publicado en *Gaceta de Buenos Aires* (1810-1821), cit., p (711): Gaceta correspondiente al 8 de diciembre de 1810. La Redacción.

merecen sus habitantes. ¿Qué comparación tiene un gran pueblo de esclavos, que con su sangre compra victorias, que aumenten el lujo, las carrozas, las escoltas de los que lo dominan, con una ciudad de hombres libres, en que el magistrado no se distingue de los demás, sino porque hace observar las leyes, y termina las diferencias de sus conciudadanos? Todas las clases del estado se acercan con confianza á los depositarios de la autoridad, porque en los actos sociales han alternado francamente con todos ellos; el pobre explica sus acciones sin timidez, porque ha conversado muchas veces familiarmente con el juez que le escucha; el magistrado no muestra seño en el tribunal, á hombres que despues podrían despreciarlo en la tertulia; y sin embargo no mengua el respeto de la magistratura, porque sus decisiones son dictadas por la ley, sostenidas por la constitucion, y executadas por la inflexible firmeza de hombres justos é incorruptibles. Se avergonzaría la Junta, y se consideraría acreedora á la indignacion de este generoso pueblo, si desde los primeros momentos de su instalacion, hubiese desmentido una sola vez los sublimes principios, que ha proclamado. Es verdad que conseqente á la acta de su ereccion decreto al Presidente en orden de 28 de mayo los mismos honores, que antes se habian dispensado á los vireyes; pero este fue un sacrificio transitorio de sus propios senimientos, que consagró al bien general de este pueblo. La costumbre de ver á los vireyes rodeados de escoltas y condecoraciones habria hecho desmerecer el concepto de la nueva autoridad, si se presentaba desnuda de los mismos realces; quedaba entre nosotros el virey depueso; quedaba una audiencia formada por los principios de divinizacion de los déspotas; y el vulgo que solo se conduce por lo que vé, se resentiría de que sus representantes no gozasen el aparato exterior, de que habian disfrutado los tiranos, y se apoderaría de su espíritu la perjudicial impresion, de que los xefes populares no revestian el elevado caracter, de los que nos venian de Es-

paña. Esta consideracion precisó á la Junta á decretar honores al Presidente, presentando á el pueblo la misma pompa del antiguo simulacro, hasta que repetidas lecciones lo dispusiesen á recibir sin riesgo de equivocarse el precioso presente de su libertad. Se mortificó bastante la moderacion del Presidente con aquella disposicion, pero fué preciso ceder á la necesidad, y la Junta executo un arbitrio político, que exigian las circunstancias, salvando al mismo tiempo la pureza de sus intenciones con la declaratoria, de que los demás Vocales no gozasen honores, tratamiento, ni otra clase de distinciones.

Un remedio tan peligroso á los derechos del pueblo, y tan contrario á las intenciones de la Junta, no ha debido durar sino el tiempo muy preciso, para conseguir los justos fines, que se propusieron. Su continuacion sería sumamente arriesgada, pues los hombres sencillos creerían ver un virey en la carroza escoltada, que siempre usaron aquellos xefes; y los malignos nos imputarían miras ambiciosas, que jamas han abrigado nuestros corazones. Tampoco podrían fructificar los principios liberales, que con tanta sinceridad comunicamos; pues el comun de los hombres tiene en los ojos la principal guia de su razon, y no comprenderían la igualdad, que les anunciamos, mientras nos viesen rodeados de la misma pompa y aparato, con que los antiguos déspotas esclavizaron á sus súbditos.

La libertad de los pueblos no consiste en palabras, ni debe existir en los papeles solamente. Qualquier déspota puede obligar á sus esclavos, á que canten himnos á la libertad; y este cántico maquinal es muy compatible con las cadenas, y opresion de los que lo entonan. Si deseamos que los pueblos sean libres, observemos religiosamente el sagrado dogma de la igualdad. ¿Si me considero igual á mis conciudadanos, porque me hé de presentar de un modo, que les enseñe, que son menos que yo? Mi superioridad solo existe en el acto de ejercer la magistratura, que se me ha confiado; en las demás funciones de la sociedad soy un ciu-

dadano, sin derecho á otras consideraciones, que las que merezca por mis virtudes. No son estos vanos temores de que un gobierno moderado pueda alguna vez prescindir. Por desgracia de la sociedad existen en todas partes hombres venales y baxos, que no teniendo otros recursos para su fortuna, que los de la vil adulacion, tientan de mil modos á los que mandan, lisongean todas sus pasiones, y tratan de comprar su favor á costa de los derechos, y prerogativas de los demas. Los hombres de bien no siempre están dispuestos ni en ocasion de sostener una batalla en cada tentativa de los bribones; y así se enfria gradualmente el espíritu público, y se pierde el horror a la tirania. Permitasenos el justo desahogo de decir á la faz del mundo, que nuestros conciudadanos han depositado provisoriamente su autoridad en nueve hombres, á quienes jamas trastornará la lisonja, y que juran por lo mas sagrado, que se venera sobre la tierra, no haber dado entra a en sus corazones á un solo pensamiento de ambicion o tirania: pero ya hemos dicho otra vez, que el pueblo no debe contentarse con que seamos justos, sino que debe tratar, de que lo seamos forzosamente. Mañana se celebra el congreso, y se acaba nuestra representacion; es pues un deber nuestro, disipar de tal modo las preocupaciones favorables á la tiranía, que si por desgracia nos sucediesen hombres de sentimientos menos puros, que los nuestros, no encuentren en las costumbres de los pueblos el menor apoyo, para burlarse de sus derechos. En esta virtud ha acordado la Junta el siguiente reglamento, en cuya puntual é invariable observancia empeña su palabra, y el ejercicio de todo su poder.

1º El artículo 8º de la orden del dia 28 de mayo de 1810, queda revocado y anulado en todas sus partes.

2º Habrá desde este dia absoluta, perfecta, é idéntica igualdad entre el Presidente, y demas Vocales de la Junta, sin mas diferencia, que el orden numerario, y gradual de los asientos.

3º Solamente la Junta reunida en actos de etiqueta y ceremonia tendrá los honores

militares, escolta, y tratamiento, que están establecidos.

4º Ni el Presidente, ni algun otro individuo de la Junta en particular revestirán carácter público, ni tendrán comitiva, escolta, ó aparato que los distinga de los demas ciudadanos. 5º Todo decreto, oficio, y orden de la Junta deberá ir firmado de ella, debiendo concurrir quatro firmas quando menos con la del respectivo Secretario.

6º Todo empleado, funcionario público, ó ciudadano, que execute órdenes, que no vayan suscriptas en la forma prescrita en el anterior artículo, será responsable á el gobierno de la execucion.

7º Se retirarán todas las centinelas del palacio, dexando solamente las de las puertas de la Fortaleza, y sus bastiones.

8º Se prohíbe todo brindis, viva, ó aclamacion pública en favor de individuos particulares de la Junta. Si éstos son justos, vivirán en el corazon de sus conciudadanos: ellos no aprecian bocas, que han sido profanadas con elogios de los tiranos.

9º No se podrá brindar sino por la patria, por sus derechos, por la gloria de nuestras armas, y por objetos generales concernientes á la pública felicidad.

10 Toda persona, que brindase por algun individuo particular de la Junta, será desterrado por seis años.

11 Habiendo echado un brindis D. Atanasio Duarte, con que ofendió la providad del Presidente, y atacó los derechos de la patria, debía perecer en un cadalso; por el estado de embriaguez en que se hallaba, se le perdona la vida; pero se destierra perpetuamente de esta ciudad; porque un habitante de Buenos Ayres ni ebrio ni dormido debe tener impresiones contra la libertad de su pais.

12 No debiendo confundirse nuestra milicia nacional con la milicia mercenaria de los tiranos, se prohíbe que ningun centinela impida la libre entrada en toda funcion y concurrencia pública á los ciudadanos decentes, que la pretendan. El oficial que quebrante esta regla será depuesto de su empleo.

13 Las esposas de los funcionarios públicos políticos y militares no disfrutarán los honores de armas ni demás prerogativas de sus maridos: estas distinciones las concede el estado á los empleos, y no pueden comunicarse sino á los individuos que los ejercen.

14 En las diversiones públicas de toros, ópera, comedia &c. no tendrá la Junta palco, ni lugar determinado: los individuos de ella, que quieran concurrir, comprarán lugar como qualquier ciudadano; el Excmo. Cabildo, á quien toca la presidencia y gobierno de aquellos actos por medio de los individuos comisionados para el efecto, será el que unicamente tenga una posicion de preferencia.

15 Desde este dia queda concluido todo el ceremonial de iglesia con las autoridades

civiles: estas no concurren al templo á recibir inciensos, sino á tributarlos al Ser Supremo. Solamente subsiste el recibimiento en la puerta por los canonicos y dignidades en la forma acostumbrada. No habrán coxines, sitial, ni distintivo entre los individuos de la Junta.

16 Este reglamento se publicará en la gazeta, y con esta publicacion se tendrá por circulado á todos los xefes políticos, militares, corporaciones, y vecinos, para su puntual observancia.

Dado en Buenos Ayres en la Sala de la Junta á 6 de diciembre de 1810 = *Cornelio de Saavedra*. = *Miguel de Azcuenaga*. = *Dr. Manuel de Alberti*. = *Domingo Mateú*. = *Juan Larrea*. = *Dr. Juan José Passo*, Secretario. = *Dr. Mariano Moreno*, Secretario.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - Nº 3 - Septiembre, 2010

ENSAYOS

La Fundación Konrad Adenauer en América Latina: historia de una larga cooperación

Josef Thesing

I. Introducción

En 2012, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) cumple cincuenta años de cooperación en América Latina. Medio siglo no es un período extenso en términos históricos, pero comparado con la vida humana es mucho tiempo. En todo caso, en un año en el que en América Latina se celebran los festejos del Bicentenario, es motivo suficiente para detenernos a reflexionar sobre aquello que la KAS ha implementado y logrado en cooperación con sus *partners* desde que iniciara su labor en 1962. El desarrollo del tema elegido comienza con el porqué, continúa luego con el cómo y con el qué, para finalizar con un balance que enumera aquello que se alcanzó y aquello que no se alcanzó. ¿Cuáles son los motivos, principios, valores, métodos e instrumentos que alientan a una fundación política alemana como la KAS en la realización de sus programas y proyectos?

JOSEF THESING

Estudió Ciencias Políticas en la Universidad de Munich. Desde 1965 ha sido colaborador de la Fundación Konrad Adenauer hasta diciembre de 2002, de donde se retiró como director del Área de Cooperación Internacional. Profesor universitario y doctor honoris causa. Autor de una importante cantidad de publicaciones sobre problemas políticos y económicos de Latinoamérica.

La pregunta es fácil de formular. Mucho menos sencillo es encontrar una respuesta abarcadora. Deseo comenzar señalando que la presente contribución sólo puede ser una descripción más bien general que tiene por objeto reseñar el desarrollo de casi cincuenta años de cooperación. La selección de los acontecimientos importantes y significativos es obra de un autor que fue observador, pero también coprotagonista, que trabajó en la KAS entre 1965 y 2002, ocho años en América Latina (Guatemala y Colombia), más tarde (a partir de 1973 y hasta 2002) en la Central de la Fundación en puestos ejecutivos, y que tuvo a su cargo el área de Cooperación Internacional de la institución. No puede ni quiere ocultar o ignorar este autor que América Latina, en particular ciertos países (Guatemala, Colombia, Chile), despertó y dejó en él un afecto permanente. No obstante, no descuidará el intento de describir los acontecimientos en forma relativamente objetiva.

La complejidad de la tarea me indujo a encararla en dos partes. La primera parte estará dedicada a la historia de la Fundación y la segunda, a los programas y proyectos realizados entre 1962 y 2002. Finalmente, tampoco podrá faltar un balance.

II. Las fundaciones políticas en Alemania

Para una descripción confiable y comprensible del trabajo internacional de las fundaciones políticas alemanas, es importante indagar en primer lugar las razones que llevaron a su creación y existencia. La pregunta se justifica especialmente porque este tipo de instituciones no existe en ningún otro país del mundo, aun cuando en algunos países (Estados Unidos, Gran Bretaña, España) se hizo el intento de establecer un modelo similar. El modelo que más se aproxima al ejemplo alemán es el español, lo cual no resulta sorprendente, ya que la KAS y la Fundación Friedrich Ebert (FES) colaboraron en su diseño. Las fundaciones políticas alemanas también sirvieron de orientación en el caso de la Fundación Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy) en Estados Unidos y de la Fundación Westminster para la Democracia en Inglaterra, aun cuando éstas siguieron su propio camino en razón de una posición de partida diferente. La explicación es sencilla: las condiciones reinantes en Alemania, sobre todo a partir de la sanción de la Ley Fundamental el 23 de mayo de 1949, que implicaba la creación de un

nuevo orden democrático y jurídico, determinaron una situación singular. Alemania se encontraba dividida y en la parte occidental, esto es en jurisdicción de lo que se llamó la República Federal de Alemania, era necesario instalar la democracia como forma de Estado y de vida. Era una situación inicial difícil, sobre todo luego del fracasado primer intento de instaurar una democracia en la República de Weimar que perduró entre 1919 y 1933, pero sobre todo luego del terrible período del nacionalsocialismo y las consecuencias devastadoras de la Segunda Guerra Mundial. Alemania estaba en su mayor parte destruida y, además, dividida. En esas circunstancias, y en condiciones políticas y materiales extremadamente difíciles, fue necesario construir un sistema democrático y asegurar su funcionamiento en el tiempo. Fue un desafío enorme que contó con el apoyo de los aliados occidentales (Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia). Un hito en este período fue la sanción de la Ley Fundamental de 1949. Esta Constitución, aprobada para la parte libre de la Alemania dividida, permitió orientar el país en forma muy lograda y sumamente exitosa hacia el nuevo orden democrático. Se corrigieron los errores contenidos en la Constitución de Weimar. Cabe mencionar dos normas importantes en particular. La primera (Art. 67, Const.) establece que el Bundestag, el Parlamento alemán, sólo podrá votar la destitución del Primer Ministro o Canciller si al mismo tiempo elige a su sucesor por el voto mayoritario de sus miembros, es decir, por mayoría absoluta. Este mecanismo, denominado voto de desconfianza constructivo, evita vacíos en el ejercicio del poder político, lo que asegura la gobernabilidad. En la Constitución de Weimar este mecanismo no existía. Otra norma regula el rol de los partidos políticos (Art. 21, Const.). Por primera vez en la historia constitucional alemana, los partidos políticos adquirieron rango constitucional. Colaboran en la formación de la voluntad política popular. De ello se desprende que el sistema democrático no puede funcionar sin la existencia y la acción de partidos políticos. Son fundamentales para la democracia representativa en Alemania.

Este marco constitucional debió adoptar formas concretas después de 1949. La democracia no existe ni funciona solamente porque está escrita y postulada en una Constitución. La democracia sólo es efectiva cuando las personas que viven en un país también la desean y la concretan. Podríamos afirmar que la democracia sólo funciona con demócratas, es decir, sólo con ciudadanos que desean y fomentan este sistema político y los valores, normas, reglas e instituciones que le subyacen y le dan sustento,

participando, además, activamente en la vida política. En ese sentido, la democracia es también una forma de vida, lo cual no deja de ser problemático. No se nace demócrata. Cada uno de los ciudadanos debe aprender a ejercer la democracia. En ese aprendizaje cumple un papel importante la formación política como instrumento al servicio de la democracia. Por otra parte, la democracia depende de determinadas condiciones. Necesita raíces históricas que se nutren de la tradición cultural, de los valores y del acervo histórico de un país. Las condiciones de la vida social y económica tienen la misma importancia que el funcionamiento del orden jurídico. La aceptación de la democracia como forma de Estado y de vida se ve determinada en una proporción importante por el principio del bien común y la orientación hacia la justicia social.

Pero volvamos a la situación política de partida que reinaba en 1949 en la República Federal de Alemania. Era necesario construir la democracia, plasmarla en el orden concreto y explicarla a la ciudadanía en medio de un panorama de escombros, hambre y miseria. Era necesario que naciera y creciera la confianza en la democracia. Luego de 1949, eso se logró fundamentalmente gracias al trabajo realizado por el canciller Konrad Adenauer y sus equipos de gobierno. Adenauer comprendió las urgencias del momento, integró la parte libre de Alemania en una alianza atlántica e impulsó con su ministro de Economía Ludwig Erhard en poco tiempo una reconstrucción impresionante. Adenauer fue el referente político, la personalidad que despertaba confianza en la población. Pero ni él ni Ludwig Erhard habrían podido materializar la reconstrucción si al mismo tiempo los alemanes no hubieran aceptado el desafío histórico de alcanzar un futuro mejor y aportado su trabajo, renunciamiento y esperanza. Es innegable que el bienestar surgió con la implementación de la Economía Social de Mercado como modelo económico que al mismo tiempo afianzó la democracia. Sin embargo, eso por sí sólo no es suficiente. Los partidos políticos pronto acordaron que era necesario crear un sistema comprehensivo de formación política. La única duda existente era si los partidos debían hacerse cargo ellos mismos de esta tarea o si era necesario crear otra institución. Se temía que si los partidos asumían la formación política, ésta terminaría siendo un trabajo de propaganda política. No era esa la intención. Se buscó entonces una alternativa que finalmente se encontró en la figura de las fundaciones políticas, que si bien podían ser afines a los partidos, sobre todo en el orden intelectual, político y programático, tenían como

principal objetivo las actividades de formación política, investigación científica, fomento de jóvenes talentos y cooperación internacional. Nacieron así las “fundaciones afines a partidos políticos”. Su función era promover y fortalecer la democracia, sin que ello les impidiera mantener estrechos vínculos políticos con sus respectivos partidos. Por otra parte, el Estado tomó una decisión que a la postre resultaría visionaria: tanto los partidos políticos como las fundaciones políticas debían financiarse con fondos públicos. Entendió el legislador que la tarea que cumplen estas instituciones es de naturaleza política y en interés público. La formación política como forma de fomentar y fortalecer la democracia es en interés público, por lo cual le cabe a la sociedad facilitar los fondos necesarios para su debido funcionamiento. En su fallo del 14 de julio de 1986 la Corte Constitucional Federal reafirmó que “el otorgamiento de fondos públicos para el fomento del trabajo de formación política a fundaciones afines a partidos políticos presupone instituciones jurídica y efectivamente independientes que cumplan su cometido en forma autónoma, bajo su responsabilidad y con espíritu abierto. Las fundaciones deberán observar también en la práctica la necesaria distancia con los respectivos partidos” (CCF, 73, 1). Quedó así definida la relación entre los partidos y sus fundaciones, que hoy son parte del sistema político en la República Federal de Alemania.

El trabajo de las fundaciones políticas es eminentemente político, en el sentido de que organizar la convivencia humana y solucionar conflictos es una tarea política. El eje central de toda su actividad es la persona humana, sus derechos y necesidades, pero también sus obligaciones. Definir la política no es posible sin el ejercicio de poder (Thesing, 2009, págs. 15-16). Un elemento importante es el poder intelectual. En última instancia, son las ideas las que guían el poder material. En ese sentido, la política no es todo pero está presente en todo. El desarrollo de un país, el afianzamiento y el fortalecimiento de la democracia, todo esto es siempre también un problema político. Es aquí donde está el campo de acción práctico de las fundaciones políticas tanto en la misma Alemania como en el exterior.

III. Todo comenzó en 1962

El 22 de diciembre de 1955, la CDU creó la “Gesellschaft für christlich-demokratische Bildungsarbeit”, destinada a desarrollar una forma-

ción política afín al pensamiento demócrata cristiano. Ese mismo día se adquirió el castillo de Eichholz, ubicado cerca de Bonn, como sede del instituto de capacitación. La institución inició su trabajo en 1956. El 12 de abril de 1957 tuvo lugar la inauguración oficial, a la que también asistió el presidente del partido y entonces canciller Federal Konrad Adenauer. El nombre algo largo de la sociedad fue sustituido el 26 de abril de 1958 por “Politische Akademie Eichholz e.V.”, denominación que con el tiempo terminaría siendo una marca registrada. Numerosos visitantes extranjeros participaron de seminarios celebrados en ese lugar. Entre las funciones de la Academia Eichholz figuraba también el entendimiento internacional. El 1 de abril de 1960, el Dr. Peter Molt asumió la dirección de la Academia. Pronto comprendió que la labor internacional debía ser una de las tareas importantes de la institución. La Academia comenzó a desarrollar sus actividades en Europa y en ella se organizaban por esos años numerosas jornadas europeas. Estos eventos también beneficiaron a la CDU, ya que le permitieron establecer y desarrollar contactos con los partidos europeos afines. Estos contactos ayudaron a superar las dudas que la CDU aún despertaba en los partidos demócratacristianos de Europa.

El trabajo internacional no quedaría limitado a Europa. A comienzos de la década de 1960, los escombros que dejó la Segunda Guerra Mundial habían sido eliminados en su mayor parte. El desarrollo económico mostraba signos de un incipiente bienestar. A mediados de la década de 1950, el canciller Konrad Adenauer y el gobierno federal comprendieron que también tenían una responsabilidad por los países de África, Asia y América Latina. En 1956 se previeron, a instancias de un diputado de la CDU, en el presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores, 50 millones de marcos para “medidas de fomento para países subdesarrollados”. Nació así el concepto, algo vago, de ayuda para el desarrollo (Dumke, 1997, pág. 9). También aceptaron el nuevo desafío ambas Iglesias cristianas. En un discurso ante la asamblea plenaria del episcopado alemán en Fulda, el cardenal de Colonia, Josef Frings, expuso el 19 de agosto de 1958 la idea de crear una obra episcopal denominada “Misereor” (Trippen, 2005, pág. 104 y ss.). El objetivo principal era contribuir a una distribución más justa de los bienes en este mundo y superar el hambre y la marginación en los países más pobres. La primera colecta de Misereor se realizó durante la cuaresma de 1958. El resultado fue muy positivo. A partir de ese momento, Misereor se transformó en una obra episcopal autónoma. Hoy es la obra más exitosa

de la Iglesia Católica en todo el mundo. La Iglesia Evangélica siguió pronto su ejemplo. El 12 de diciembre de 1959 se creó en Berlín la obra “Brot für die Welt” (“Pan para el Mundo”), que también terminó siendo una importante organización de ayuda.¹

Tampoco los partidos políticos podían seguir sustrayéndose a la problemática de la ayuda para el desarrollo. Un primer paso se dio en 1956, aunque fue insuficiente para dar una respuesta convincente al nuevo desafío que significaba ayudar a los países subdesarrollados en África (en su mayoría habían obtenido su independencia en los años sesenta del siglo pasado), Asia y América Latina. Era una tarea que debía ser encarada e interpretada en el contexto del conflicto Este-Oeste. Valga enumerar algunos hechos para ilustrar la situación de partida: el 24 de abril de 1955 los representantes de 20 países no alineados de África y Asia anunciaron en Bandung, en la isla indonesia de Java, su rechazo a toda forma de colonialismo y discriminación racial. El 1 de enero de 1959, el carismático jefe de la guerrilla cubana, Fidel Castro, asumió el poder en Cuba como culminación de una exitosa lucha armada contra el odiado régimen del dictador Batista. Este acontecimiento irradió un fuerte efecto político y simbólico. Fidel Castro se decidió por una política pro-soviética, fomentó los movimientos guerrilleros revolucionarios en otros países latinoamericanos y recibió a cambio el apoyo de la Unión Soviética. La nueva realidad afectaba intereses vitales de Estados Unidos. El 20 de enero de 1961 John F. Kennedy asumió como 35º Presidente de Estados Unidos. El 13 de agosto de 1961 el gobierno de la República Democrática Alemana (RDA) ordenó levantar un muro en medio de Berlín. Su función era impedir que los alemanes de la RDA huyeran a la parte occidental del país. En octubre de 1962 los soviéticos intentan desplegar misiles en Cuba y la crisis se agudiza. Estados Unidos declara un bloqueo marítimo contra buques soviéticos que portan misiles con destino a Cuba. Amenaza con sobrevenir un enfrentamiento de desenlace imprevisible entre ambas potenciales atómicas. La distensión sólo sobreviene cuando los soviéticos desmantelan los misiles.

En 1961 el presidente Kennedy intenta lanzar una nueva política hacia América Latina. Con la Alianza para el Progreso, busca combatir la influencia cubana. Esta nueva situación impacta también en la política de cooperación para el desarrollo alemana. El conflicto Este-Oeste, la alianza con Estados Unidos y los intereses de Alemania como miembro de la OTAN en materia de seguridad conforman una orientación estratégica pre-condicionada.

Luego de las elecciones parlamentarias del 17 de setiembre de 1961, el bloque de la CDU-CSU pierde la mayoría absoluta en el Bundestag. La autoridad de Adenauer, afectada por los acontecimientos que rodearon la construcción del muro de Berlín, se deteriora y su largo período de gobierno toca su fin. Pese a que llega a conformar una alianza de gobierno con los demócratas liberales (FDP), se ve obligado a renunciar dos años más tarde.

En la formación del gobierno es significativa la creación de un nuevo ministerio. El Ministerio para Cooperación Económica (BMZ) inicia sus actividades tras la designación de Walter Scheel al frente del área el 14 de noviembre de 1961. El BMZ tiene por objeto centralizar en una sola cartera la política para el desarrollo practicada hasta ese momento en diferentes ministerios. La República Federal de Alemania es el primer país en crear una cartera específica para política de desarrollo, lo que destaca así su importancia. Debe acotarse que durante los primeros años, además de los argumentos políticos intervinieron también razones morales. Los terribles acontecimientos que causara y experimentara Alemania entre 1933 y 1945 generaron en la población la necesidad de realizar actos reparadores. La nueva Alemania que emergía debía presentarse con otra imagen. La voluntad de brindar ayuda obedeció en parte a este sentimiento que más tarde y con el correr del tiempo volvería a diluirse.

También la CDU debía decidir en otoño de 1961 qué actitud adoptar respecto de la política para el desarrollo. El director de la Oficina Federal del partido, el Dr. Konrad Kraske, decide encomendar al Dr. Peter Molt, miembro de la delegación alemana que participa en el XV Congreso de los “Nuevos Equipos Internacionales (NEI)” que se celebra del 12 al 14 de setiembre de 1961 en Lucerna, analizar junto con los representantes de los partidos demócratacristianos de América Latina las posibilidades de una cooperación. Los NEI conformaban una unión de partidos demócratacristianos. El Congreso reunido en Lucerna aprueba una declaración que contiene un llamamiento concreto a la solidaridad. En los dos congresos anteriores celebrados en Friburgo en 1959 y en París en 1960, se había constatado la necesidad de prestar ayuda para el desarrollo. La declaración de Lucerna expresaba la solidaridad de los NEI con los partidos demócratacristianos en América Latina y la voluntad de cooperar con ellos. Al mismo tiempo, se convocó a los pueblos libres a intensificar la ayuda para los países en desarrollo.² Para Peter Molt, las reuniones y los contactos en Lucerna no resultaron muy fructíferos, por lo que el secretario de Estado, Dr. Globke,

director de la Oficina del Canciller Federal, le recomendó tomar contacto con el secretario general de la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos (IBCG) en Bruselas, el belga Auguste Vanistendael (1920-2003). Konrad Adenauer se había encontrado con él en 1947 en el Congreso de la CDU de Westfalia en Recklinghausen. Vanistendael, que dominaba varios idiomas, entre ellos el alemán, pronto se ganó su confianza. Lo visitaba periódicamente y se constituyó para Adenauer en un importante hombre de enlace con los políticos cristianos en Francia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, que aún guardaban cierta distancia respecto de la CDU. El desarrollo de los sindicatos cristianos y el sindicato único en Alemania, cuestiones de personal en las nuevas autoridades europeas, pero también los acontecimientos políticos en África y América Latina, eran los temas que ambos analizaban. Vanistendael opinaba que el fortalecimiento de los sindicatos cristianos en el Tercer Mundo debía ser un objetivo importante de los sindicatos cristianos en Europa. En ese momento, las agremiaciones cristianas eran fuertes en Francia, Luxemburgo, Bélgica y los Países Bajos. Vanistendael aportó mucho a que en 1954 se creara la Union Panafricaine des Travailleurs Croyants (UPTC). Asimismo, promovió la “Confederación Latinoamericana de Sindicalistas Cristianos (CLASC), fundada en Santiago de Chile también en 1954. La administración norteamericana no compartía los principios de esta confederación y combatió fuertemente a la CLASC. Al mismo tiempo, la Confederación internacional de Organizaciones Sindicales libres (CIOSL), apoyada por la American Federation of Labor – Congress for Industrial Organization (AFL/CIO), intentó organizar un movimiento sindical anticomunista y no confesional en América Latina. La Fundación Friedrich Ebert (FES), estrechamente ligada a la Confederación de Sindicatos Alemanes (DGB), cooperó con la CIOSL y fomentó la federación regional latinoamericana Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). Los fondos provenían en parte del presupuesto del Ministerio de Relaciones Exteriores en Bonn. Vanistendael informó sobre el particular a Adenauer y propuso facilitar, a su vez, recursos económicos para programas de capacitación de los sindicatos y partidos de extracción cristiana en América Latina. Sin embargo, en un primer momento Adenauer se mostró escéptico porque dudaba de las posibilidades de éxito político de un programa de este tipo.

En noviembre de 1961 Vanistendael viajó finalmente a Nueva York. Allí quería visitar el Center for Christian Democratic Action, creado por

el político demócratacristiano polaco Janusz Sleszynski, que vivía en Nueva York en el exilio. Ambos hicieron el intento de concretar una reunión con el Dr. Rafael Caldera con motivo de la visita del canciller Adenauer a Estados Unidos (20-22 de noviembre de 1961). Rafael Caldera (1916-2009) era presidente del partido demócratacristiano COPEI en Venezuela, presidente parlamentario de su país y presidente de la Unión Mundial Demócrata Cristiana (UMDC). También estaba previsto preparar un encuentro entre el presidente John F. Kennedy y el canciller Adenauer y Caldera. Ninguno de los dos encuentros se concretó. Como consecuencia de ello, Adenauer formuló una invitación oficial a Caldera para visitar Bonn en febrero de 1962.

A comienzos de 1962, Auguste Vanistendael se encontraba en la capital venezolana, Caracas. Aprovechó su estadía para preparar la reunión de Caldera con Adenauer. En un memorando que confeccionó con representantes del sindicato cristiano y del COPEI, analizó la evolución en América Latina. Pronosticó una creciente importancia de los partidos demócratacristianos en la región. Para ello se basaba en el hecho de que hacia fines de 1950 y comienzos de 1960, en muchos países de América Latina habían surgido partidos demócrata cristianos. Del mismo modo constató que la influencia de la democracia cristiana no sólo iba en aumento entre los sindicatos sino también entre la juventud universitaria. Al respecto tomaba como referencia la situación que se vivía en Chile y Venezuela. Todos los presidentes de las federaciones universitarias en Chile estaban afiliados al PDC (Partido Demócrata Cristiano). También en Venezuela los candidatos demócrata cristianos habían salido fortalecidos en todas las elecciones universitarias del país. Agregaba Vanistendael en el memorando que el movimiento demócrata cristiano en América Latina tenía rasgos característicos propios. La acotación de Vanistendael no era casual. Por el contrario, tenía en claro que entre los partidos demócratas cristianos en Europa y aquellos en América Latina existían considerables diferencias programáticas. La posición política, social y económica en América Latina presentaba diferencias fundamentales. La historia, la cultura, los sistemas políticos, incluso la mentalidad de las personas, todo era diferente en América Latina. Comprenderlo y respetarlo era algo que a muchos políticos demócrata cristianos en Europa todavía les resultaba difícil. Lo mismo ocurría en la CDU. Al comienzo existía una tendencia exagerada entre sus dirigentes a comparar la realidad latinoamericana con la propia programática. Las conclusiones muchas veces eran superficiales y atemorizantes.

Entre los sectores menos familiarizados con la región existía la sospecha de que los partidos demócrata cristianos en América Latina eran de izquierda o incluso socialistas. Vanistendael era consciente de esta situación y por eso decidió hacer referencia a las diferencias.

En su memorando, Vanistendael abogaba por una política de respaldo a las organizaciones afines en América Latina: “Es un hecho consumado y reconocido que los comunistas se ven beneficiados por una importante ayuda internacional y que otros grupos (entre ellos los socialistas) reciben en forma creciente ayuda externa, en tanto que el movimiento demócrata cristiano debe librar su lucha en condiciones doblemente desventajosas, dado que cuenta con pocos recursos propios por ser una organización más joven y porque sigue siendo una minoría. Al no estar organizada la solidaridad internacional de los partidos demócrata cristianos tampoco recibe apoyo externo” (Vanistendael, 1962, pág. 3). Para Vanistendael, el tema de la ayuda era fundamental. Entendía que debía prestarse de inmediato. Probablemente fue él el primero en lanzar la idea de crear una Fundación Konrad Adenauer que recibiera fondos de diferentes círculos privados y que pudiera apoyar a estos institutos de manera tal que pudieran ampliar sus actividades, crear filiales, editar libros, etc. Entendía que todo eso aportaría éxitos difíciles de ignorar” (Vanistendael, 1962, 4). Cuando Vanistendael habla de “institutos” se refiere sobre todo al Instituto Nacional de Estudios Sociales (INES), a los institutos de formación de los sindicatos cristianos en Venezuela y al instituto de formación del COPEI. Finalmente, señala que además de las posibilidades concretas de apoyo propuestas en el memorando, sería de gran ayuda para los partidos demócrata cristianos en América Latina “contribuir por todos los medios disponibles a generar en Europa una mejor comprensión de la realidad latinoamericana” (Vanistendael, 1962, 7).

El documento es un alegato contundente en favor de una ayuda inmediata. Enumera los principales puntos, describe en un lenguaje claro que el peligro comunista que parte de Cuba sólo puede ser combatido con el apoyo de sindicatos cristianos y de los partidos demócrata cristianos.

La reunión entre el canciller Adenauer y Rafael Caldera el 2 de febrero de 1962 fue preparada minuciosamente. Debía tener lugar en la Oficina de la Cancillería, pero finalmente y a raíz de una ligera indisposición de Adenauer, se trasladó a su casa en Rhöndorf. Allí, Adenauer prometió a Caldera ayuda para el instituto de formación sindical INES.³

IV. Creación del Instituto de Solidaridad Internacional

La promesa de Adenauer se concretó, entre otras cosas, porque Peter Molt y Auguste Vanistendael se encontraron hacia fines de 1961 en la ciudad de Essen. Fue Vanistendael quien lanzó la idea de fomentar el trabajo de formación de las organizaciones sindicales cristianas y de los partidos demócrata cristianos en Venezuela. Vanistendael plasmó la recomendación en su memorando. Hacia fines de noviembre de 1961, la Academia Política Eichholz invitó a una jornada técnica que tenía como tema central la proyectada política para el desarrollo. El BMZ, constituido efectivamente el 14 de noviembre de 1961, debía comenzar ahora a diseñar políticas concretas. Asistieron a la jornada de Eichholz algunos diputados de la CDU interesados en la materia –en general el tema de la política para el desarrollo no despertaba mayor interés en el partido ni en el bloque parlamentario– al igual que representantes de las dos obras eclesiásticas Misereor y Brot für die Welt, científicos y funcionarios de los ministerios involucrados y público interesado. Era un campo nuevo que debía ser organizado y trabajado. La línea intelectual de compromiso para el desarrollo era clara. Se basaba en la ayuda para la autoayuda desde la solidaridad humana. La tarea se acometió sobre la base de la visión cristiana del hombre y en el entendimiento de una solidaridad basada en la cooperación. Los principios de la Doctrina Social de la Iglesia se constituyeron en pilares básicos del programa. Se interpretó la tarea de ayudar a los países en desarrollo como una labor política que incluía capacitar personas, modificar estructuras de poder, realizar la democracia como forma de Estado y de vida. El objetivo era modificar las estructuras de poder con el propósito de crear condiciones de vida mejores y más justas para las personas. Se pensó en los partidos políticos, sindicatos, cooperativas, periodistas, empresarios e instituciones educativas adecuadas en los países del Tercer Mundo como posibles contrapartes de la cooperación. También se estableció el nombre del nuevo instituto. Se tomó la decisión de crear bajo el techo de la Academia Política Eichholz el Instituto de Solidaridad Internacional (IIS).

Tras la reunión de Adenauer con Caldera el 2 de febrero de 1962 se avanzó muy rápidamente. El propio Adenauer dio al BMZ, en ese momento en plena etapa de constitución, una clara orientación. Winfried Böll, quien intervenía activamente en la organización del nuevo ministerio, lo reseña en estos términos: “Cabe dedicarle un capítulo especial a las fundaciones

políticas o mejor dicho a las fundaciones afines a los partidos. Fue Konrad Adenauer quien dio instrucciones de que se promovieran instituciones de formación política y social en los países en desarrollo. El Secretario General de los Sindicatos Cristianos Internacionales (Vanistendael) lo había persuadido de que en América Latina el sindicato comunista prácticamente iba a ser la única alternativa a los ‘sindicatos’ fuertemente dependientes de Estados Unidos. Sostenía que estos sindicatos norteamericanos estaban menos interesados en mejoras sociales en América Latina que en las ganancias de sus compañías, que les permitían obtener alguna ventaja para sus miembros. Konrad Adenauer ordenó fomentar la escuela para cuadros partidarios y sindicatos cristianos en Caracas, Venezuela, con fondos públicos alemanes. El Ministerio de Relaciones Exteriores opuso considerables reparos, como era casi habitual a la hora de introducir innovaciones. Sus representantes temían que los norteamericanos se sintieran molestos y que los alemanes nuevamente fueran sospechados de fomentar una quinta columna” (Böll, 1991, pág. 18).

Los fondos requeridos se facilitaron de común acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el BMZ, la Comisión de Presupuesto y la Comisión para Cooperación Económica del Parlamento con dos títulos presupuestados para el trabajo internacional de la Academia Política Eichholz y la Fundación Friedrich Ebert. Al mismo tiempo se acordó el carácter reservado del origen de los fondos. Esta idea, algo ingenua, pretendía tomar en consideración las objeciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. Naturalmente, no fue posible mantener en secreto el origen de los fondos. Por otra parte, tampoco había una razón valedera para hacerlo. Existían buenos argumentos para defender públicamente la nueva política.

Probablemente no todos eran conscientes en ese momento de la importancia de esa decisión que demostraría ser visionaria y muy exitosa. En la política alemana para el desarrollo, las organizaciones privadas, sobre todo las fundaciones políticas, pero también las obras eclesiásticas, juegan un papel destacado. El Estado les facilita fondos públicos para la ejecución de programas y proyectos que estas instituciones realizan por su cuenta y en forma directa o a través de contrapartes o *partners* en los países en desarrollo.

El Instituto de Solidaridad Internacional (IIS) fue creado el 8 de febrero de 1962 en la casa del *land* Schleswig-Holstein en Bonn. El estatuto de la Academia Política Eichholz sirvió de marco jurídico. El 30 de enero de 1962,

Peter Molt invitó a una sesión fundacional para el 8 de febrero de 1962. Estuvieron presentes en la oportunidad el ministro presidente de Schleswig-Holstein, Kai-Uwe von Hassel, los diputados nacionales demócrata cristianos Dr. Gerhard Fritz, Dr. Gottfried Arnold y Dr. Gerhard Stoltenberg, entre otros. No pudieron asistir los diputados Dr. Werner Dollinger (CSU), Heinrich Gewandt, Dr. Bruno Heck y Ernst Majonica (todos de la CDU). El Dr. Konrad Kraske, director de la Oficina Federal de la CDU, Walter Molt, coordinador de la política exterior de la CDU, y el Dr. Peter Molt también estuvieron presentes. Se eligió un Directorio que a su vez nombró un Comité Ejecutivo para la gestión de los asuntos corrientes, integrado por el Dr. Gerhard Fritz, el Dr. Bruno Heck, Heinrich Gewandt y los doctores Gerhard Stoltenberg y Walter Althammer (diputado por la CSU). Peter Molt asumió, además de sus funciones como director de la Academia Eichholz, la conducción del IIS. El 1º de julio de 1962, el flamante Instituto inició sus trabajos. Ese día, el Directorio se reunió para su sesión constituyente.

Peter Molt y el Dr. Konrad Kraske, asimismo presidente ejecutivo de la Academia Política Eichholz, informaron en marzo de 1962 al canciller Adenauer acerca de la fundación del IIS. Peter Molt describe la reacción de Adenauer en los siguientes términos: “Adenauer sólo objetó el nombre aduciendo que solidaridad era un concepto socialista. En ese momento me ayudó la experiencia recogida en Mannheim y me permití recordarle a Adenauer que el jesuita Heinrich Pesch, al que evidentemente él conocía bien de la época en la que militaba en el partido de Centro, había escrito una obra de tres tomos sobre la solidaridad cristiana. Este argumento terminó persuadiéndolo y finalmente dio su aprobación con un lacónico ‘está bien’, que era también una forma de decir que la reunión había terminado” (Thesing, 2000, pág. 24).

El nombre del IIS simbolizaba todo un programa y en los primeros años contribuyó a la credibilidad intelectual y política de la institución. IIS y la abreviatura española ISI se convirtieron en siglas conocidas de la cooperación política para el desarrollo.

Los inicios fueron difíciles. Comenzaban años de aprendizaje. En la CDU el trabajo recibió poca atención. Sólo un grupo reducido de diputados se interesaba por las actividades de la institución. Para el año 1962 se contaba con un presupuesto de 400.000 marcos, pero faltaba establecer todos los procedimientos administrativos. El BMZ era, como señala Winfried Böll, una “espinas sin rosas”. Era necesario elaborar los mecanis-

mos de solicitud y ejecución de los fondos. Las contrapartes no entendieron enseguida las reglas del sistema fiscal alemán, los primeros representantes en el exterior también tuvieron sus dificultades para actuar siguiendo las regulaciones presupuestarias. Tan sólo la transferencia de fondos a África, Asia y América Latina abría una problemática hasta entonces desconocida. En este tipo de situaciones se requiere de actores que separen lo importante de lo necesario y que fijen las prioridades correctas, que confíen más en el sentido común y en la voluntad política y que no miren tanto las regulaciones burocráticas. Para eso hace falta contar con un concepto político claro y actuar con valentía y decisión. Peter Molt poseía todas esas cualidades, lo que le permitió sortear las dificultades iniciales y trazar el derrotero para la primera etapa de trabajo.

El IIS comenzó su labor el 1 de julio de 1962. Con un presupuesto ajustado y un equipamiento muy humilde, se organizaron en Alemania cursos de capacitación para dirigentes de países en desarrollo y seminarios para estudiantes extranjeros y se encararon los primeros programas con *partners* en América Latina y África. A comienzos de 1963, el director del IIS, Peter Molt, contaba con dos asistentes y una empleada administrativa. Se enviaron los primeros representantes al exterior y el 1 de abril de 1963 llegó un colaborador a Venezuela, al que el 1 de noviembre de 1963 le siguió un segundo representante radicado en Chile. América Latina se convirtió en el eje central del trabajo. Ello guardaba relación con los antecedentes de la región. El IIS encontró en América Latina sindicatos y partidos políticos que adherían a valores y objetivos afines. Por otra parte, los dirigentes más conspicuos de estas organizaciones eran figuras conocidas. Existía un mayor sentimiento de comunidad entre los miembros de la gran familia de los demócratas cristianos. El IIS contó con el apoyo del Dr. Bruno Heck, quien durante muchos años (1968 a 1989) fuera presidente de la KAS. También el canciller Adenauer respaldó el trabajo del IIS hasta el final de su gobierno. El triunfo electoral de Eduardo Frei Montalva en Chile en 1964 tuvo una incidencia positiva. Fue el primer político demócrata cristiano en Chile y en América Latina en ganar una elección presidencial.

El trabajo de la Academia Política Eichholz y las actividades en el terreno internacional, que comenzaron a difundirse rápidamente, hicieron necesario buscar una base política y jurídica más amplia. El 13 de octubre de 1964 la institución pasó a llamarse “Konrad-Adenauer-Stiftung für politische Bildung und Studienförderung e.V.“. Lo extenso del nombre

se debía a que existía otra fundación homónima. El nombre definitivo “Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.” se adoptó el 21 de junio de 1976. Se impuso en todo el mundo y significó una considerable ventaja competitiva respecto de otras fundaciones políticas. No hacía falta explicar el nombre y la importancia política de Konrad Adenauer. Era un nombre conocido en todo el mundo en relación con la reconstrucción de Alemania después de 1949. Actualmente, su importancia también es reconocida en los Estados ex miembros del Pacto de Varsovia.

V. Solidaridad y cooperación

Existen otros dos conceptos estrechamente ligados con el trabajo internacional de la KAS que requieren de una breve introducción. Fueron definidos por Peter Molt como base del trabajo y terminaron por constituir las columnas vertebrales de la cooperación.

Un elemento integral del nombre del ISS era el concepto de “solidaridad”. Peter Molt asignaba gran importancia a este concepto, que inicialmente mereciera los reparos de Adenauer porque podía generar asociaciones con otras ideologías. Durante sus actividades en el Heinrich-Pesch-Haus en Mannheim había estudiado el concepto cristiano de solidaridad y el pensamiento de Oswald von Nell-Breuning. Solidaridad es un concepto sustancial de la Doctrina Social de la Iglesia. Forma parte de la visión cristiana del hombre, según la cual el hombre es una criatura de Dios dotado de su propia dignidad, independientemente de su color y origen, su estado de salud o enfermedad e indiferentemente de que sea pobre o rico, culto o ignorante. Es una dignidad que no puede ser relativizada y que es inalienable.

En el mundo global las personas viven en diferentes culturas. Su cultura es su forma de vida. La cultura es también la fuente de la política. En definitiva, la cultura es el producto de las mismas personas que definen la economía y la política. Hacen al acervo cultural de un pueblo sus creencias, conocimientos, sentimientos, mitos y leyendas, su historia, literatura y arte. La cultura y las ideas, instituciones y técnicas, estilos y éticas, modas y costumbres forman el “espíritu de un pueblo”. Todos estos elementos se amalgaman. En América Latina la cultura es muy diversa y presenta múltiples características. Los países son muy diferentes. Medir los estados

de ánimo, culturales y sociales, percibir los sensores de clima, captar la sensibilidad a través de las formas y las vibraciones, todo eso hace a la cultura en América Latina. Comprenderlo así y respetarlo es una tarea importante de la cooperación internacional. Esta realidad y esta necesidad son las que deben ser tomadas en cuenta sin prejuicios frente a otras personas en otras culturas. Apertura intelectual, voluntad y esfuerzo por conocer a otras personas en otras culturas, comprender los motivos y las razones de sus actitudes y de su conducta, todo eso es, en efecto, una tarea ardua y difícil. Se puede lograr cuando se lo encara con la necesaria paciencia, espíritu abierto y afán de superación.

Las personas necesitan convivir. La convivencia está predeterminada. El individuo debe integrarse en la comunidad con sus capacidades y sus habilidades. Pero todos dependen de todos. Cada uno debe ejercer su responsabilidad individual. Si ésta no es suficiente para solucionar los problemas propios, interviene la ayuda de la comunidad. Así surge la solidaridad. No sólo impacta en el propio país, sino que se hace extensiva a las personas que viven en otros países. En el centro está siempre el hombre. Sólo de él se trata. Toda ayuda proviene de él pero también lo beneficia nuevamente a él. Estas consideraciones llevaron a Peter Molt a establecer el concepto de solidaridad con las personas como un elemento fundamental del trabajo internacional de la Fundación. Quien se declara solidario con el otro, manifiesta también su voluntad y predisposición de interceder por él y brindarle su apoyo. La ayuda depende de las necesidades y las capacidades de las personas involucradas. La solidaridad puede significar ayuda moral, intelectual, material y política. Ser solidario con el otro, establecer una comunidad de intereses, permite desarrollar la sensación de que existe un “nosotros”. Ese “nosotros” surge cuando se brinda ayuda activa a las personas cuya dignidad es maltratada o lesionada en forma permanente, son obligadas a vivir en condiciones miserables e injustas, ven denegado su derecho a recibir educación y asistencia social, se ven despojados de sus derechos políticos fundamentales. La sensación de comunidad nace cuando se ejerce solidaridad a través de una acción y una conducta eficaz y perceptible. Eso fue y es un elemento sustancial de la política para el desarrollo practicada por la KAS. Los aspectos técnicos y materiales también son importantes, pero apenas son los instrumentos que deben ser utilizados correctamente. El trabajo realizado debe llegar a la gente. No puede ser transmitido en forma fría y carente de calidez humana. Por eso, el compromiso político de la KAS con el desarrollo fue y es siempre

también un compromiso social. Se trata del campo de acción genuino de una fundación política guiada por la idea de que la política no es todo, pero que la política está en todo.

La solidaridad sólo es posible si se practica una genuina cooperación con socios en igualdad de condiciones. No corresponde a la KAS solucionar los problemas sociales en los países en los que desarrolla su trabajo. Son los partidos, los sindicatos, las cooperativas, empresarios, asociaciones de mujeres y jóvenes y demás instituciones locales las que deben aportar su esfuerzo a la solución de los problemas. Es su responsabilidad y necesitan tener la posibilidad de ejercer esa responsabilidad en función de sus propias decisiones. Ambos socios, la Fundación y sus *partners*, son autónomos y persiguen sus propios intereses. Mantienen un diálogo permanente y hablan de igual a igual. Así nace una cooperación eficaz, que a veces también puede ser compleja. El enfoque elegido fue el correcto. La experiencia de los últimos 50 años así lo demuestra cabalmente.

Otro elemento determinante fue la decisión tomada por Peter Molt y la Fundación de enviar un representante a los países en los que la Fundación lleva a cabo sus proyectos. La cooperación necesita practicarse, y eso se hace a través de la comunidad diaria y del diálogo permanente allí donde se desarrollan los acontecimientos. La presencia y la actividad de los representantes enviados por la Fundación garantizan el diálogo sobre objetivos, instrumentos y problemas de los proyectos. La colaboración en los proyectos, el conocimiento del país, su gente y cultura, la posibilidad de intercambiar ideas sobre la marcha del proyecto en cualquier momento, de brindar ayuda también en el plano humano, allí donde se forjan amistades; todas estas son posibilidades de actuar y colaborar que confieren al trabajo del representante local de la Fundación especial importancia. A partir de esta figura nacen el entendimiento y la confianza recíprocas, la certeza de que el uno puede confiar en el otro, sobre todo en los momentos en que surgen dificultades y problemas. Así se va construyendo un importante capital de confianza humana. Este sello de calidad y el consiguiente aprecio se fueron forjando a lo largo de los años fundamentalmente a partir del trabajo de los representantes de la Fundación en cada uno de los países. En buena medida las ideas, objetivos y proyectos de la Fundación fueron exitosos por el compromiso demostrado por sus representantes que trabajaron con espíritu abierto, ansias de saber, capacidad receptiva, solidaridad, laboriosidad e idoneidad. Los ejemplos que existen son innumerables.⁴

Las fundaciones políticas son actores muy especiales y más bien poco comunes en la cooperación internacional. La República Federal de Alemania se ha visto muy beneficiada por su trabajo. Así lo reafirmó el canciller Federal Dr. Helmut Kohl el 28 de febrero de 1989: “Un observador externo de la vida política de nuestro país, conocedor de la reputación de Alemania en el mundo, sabe también que esa reputación no habría sido posible sin el aporte de las fundaciones políticas. No sólo son una novedad en nuestra historia, sino también entidades singulares. No existen estructuras comparables en ningún otro país. Las fundaciones políticas realizan un aporte fundamental a la presencia de Alemania en el mundo y a nuestro prestigio internacional. Las fundaciones difunden parte de nuestra cultura en el mundo. Y quienes como yo mismo han visto llegar por décadas semana a semana, mes a mes visitas de todo el mundo a Sankt Augustin, a la Fundación Konrad Adenauer y a las demás fundaciones, sabe también que desde allí dimana una corriente de informaciones y de respaldo, paralela a la política oficial de los ministerios clásicos. De buen grado acepto esta oportunidad para agradecer en calidad de Canciller Federal a las fundaciones políticas por el extraordinario servicio que prestan”.⁵

Notas

1. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland: Den Armen Gerechtigkeit-50 Jahre Brot für die Welt, Stuttgart, 2008.
2. Document Nr.13, Centre International Democratie Chretien d’Etudes et de Documentation, Roma, diciembre 1964.
3. Rafael Caldera informó exhaustivamente el 7/8/2001 en su casa en Caracas acerca de la reunión con Adenauer.
4. Me remito a Josef Thesing (2002) (ed.), *In der Welt und für die Welt – 40 Jahre internationale Zusammenarbeit – Persönliche Erfahrungsberichte*, KAS, Sankt Augustin.
5. El canciller federal Dr. Helmut Kohl el 28/2/1989, en un discurso pronunciado en la KAS en Sankt Augustin, En KAS: Beitrag der Politischen Stiftungen zur Stärkung der Demokratie und des Friedens in der Welt, Sankt Augustin 1997, págs. 19-20.

Referencias bibliográficas

- BÖLL, WINFRIED (1991). “Staats- und Regierungsorganisationen in der Entwicklungspolitik – Komplementarität oder Konkurrenz?,” en Michael von Hauff/Werner Heinecke (1991) (ed.), *Komplementarität oder Kon-*

kurrenz? Zum Verhältnis von staatlichen und privaten Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit, Ludwigsburg-Berlin.

- CORTE CONSTITUCIONAL FEDERAL (1986). Fallo del 14/7/1986, 73, 1.
- DIAKONISCHES WERK DER EVANGELISCHEN KIRCHE IN DEUTSCHLAND: Den Armen Gerechtigkeit-50 Jahre Brot für die Welt, Stuttgart, 2008.
- DOCUMENT NR.13, Centre International Democratie Chretien d'Etudes et de Documentation, Roma, diciembre 1964.
- DUMKE, HORST (1997). *Anfänge der staatlichen Entwicklungspolitik*, KAS, Sankt Augustin.
- KOHL, HELMUT (1997). "Discurso pronunciado el 28/2/89 en la KAS en Sankt Augustin", en KAS, *Beitrag der POLITISCHEN Stiftungen zur Stärkung der Demokratie und des Friedens in der Welt*, Sankt Augustin 1997.
- THESING, JOSEF (2000) (Hrsg.). *Peter Molt – 70 Jahre*, KAS, Sankt Augustin.
- _____ (2002) (ed.). *In der Welt und für die Welt – 40 Jahre internationale Zusammenarbeit – Persönliche Erfahrungsberichte*, KAS, Sankt Augustin.
- _____ (2009). "¿Qué es la política?", en Josef Thesing, *Reflexiones sobre la política, la economía y la ética*, Santiago de Chile.
- TRIPPEN, NORBERT (2005). *Josef Kardinal Frings (1887-1978) Band II*, Paderborn.
- VANISTENDAEL, AUGUSTE (1962). Memorando escrito por él a mano traducido al alemán, 2 de febrero de 1962.

RESUMEN

El trabajo de las fundaciones políticas alemanas es eminentemente político. El eje central de toda su actividad es la persona humana, sus derechos y necesidades, pero también sus obligaciones. Las fundaciones políticas son actores muy especiales y más bien poco comunes en la cooperación internacional. El desarrollo de un país, el afianzamiento y el fortalecimiento de la democracia, todo esto es siempre también un problema político. Es aquí donde está el campo de acción práctico de las fundaciones políticas tanto en la misma Alemania como en el exterior.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - Nº 3 - Septiembre, 2010

¿Es posible una visión realista pero positiva de la integración latinoamericana y del Mercosur?

Félix Peña

I. Un fenómeno que se presta a distintas lecturas

Los profundos cambios que se están produciendo tanto en la realidad internacional como en la regional, y una cierta insatisfacción sobre los progresos alcanzados especialmente tomando en cuenta las expectativas generadas, explican que se esté profundizando un necesario debate sobre la integración latinoamericana y sobre su futuro (Casanueva, 2010, págs. 33-36; Leiva, 2010, págs. 17-31; Peña, 2010, págs. 425-450; Peña, 2010, págs. 23-43; Priess, 2010, págs. 175-187; Sanahuja, 2010, págs. 451-523; Sanahuja, 2010, págs. 87-134; Simonit, 2010, págs. 45-86).

Es un debate muy condicionado por la lectura que los respectivos analistas y protagonistas efectúan sobre lo que ha ocurrido en los últimos cincuenta años y sobre lo que está ocurriendo en la actualidad. Ello se debe al hecho que el de la integración regional en América Latina –y también en cada una de sus diferentes subregiones–, tanto en su dimensión política como en la comercial y económica, es un fenómeno que se presta a dis-

FÉLIX PEÑA

Doctor en Derecho (Univ. de Madrid) y Lic. en Derecho Europeo (Univ. Católica de Lovaina). Director del Instituto de Comercio Internacional (Fundación Standard Bank) y de la Maestría de Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Se desempeñó en el INTAL-BID, en el BID, en la Cancillería Argentina y en el Ministerio de Economía. Presidente del Consejo Académico de la Fundación Export-Ar y Miembro del Brains Trust del Evian Group.

tintas lecturas que pueden ser, incluso, muy contrapuestas. Son, en todo caso, lecturas complejas por la proliferación de ámbitos institucionales con funciones y competencias que, al menos en su apariencia, aparecen como superpuestas.

Para algunos observadores, especialmente ajenos a la región, tal es la impresión que suele producir, por ejemplo, la coexistencia de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) con el Mercado Común del Sur (Mercosur) –y en cierta medida también con la Comunidad Andina de Naciones (CAN)–, ambos en el espacio geográfico sudamericano.

El cuadro aparece aún como más complejo y heterogéneo si se consideran los ámbitos institucionales existentes –o en estado de proyecto– en el más amplio espacio geográfico latinoamericano. A veces resulta difícil precisar sus alcances, funciones y competencias reales. Son varios los casos a considerar y tienen diferentes grados de formalización y en algunos casos sus competencias están centradas en cuestiones de comercio y económicas. Ellos son: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Grupo Río, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y, más recientemente, de la propuesta Comunidad de América Latina y el Caribe.

Vistos en su conjunto, tales ámbitos pueden generar la idea de un mosaico poco inteligible, por ejemplo, en la perspectiva aparentemente más ordenada de la integración europea, al menos apreciada ella en la perspectiva de su reciente etapa de las últimas dos décadas, antes de la actual crisis financiera global y de su fuerte impacto en algunos de los países miembros de la Unión Europea. La tendencia al desconcierto que produce la realidad regional puede acentuarse si se consideran, además, confrontaciones como las que han ocurrido en los últimos tiempos entre los gobiernos de Colombia y Venezuela o los datos sobre los gastos en armamentos (Priess, 2010, págs. 175-187).

Sin perjuicio de otras, por lo menos dos lecturas posibles sobre el fenómeno de integración latinoamericana merecen destacarse.

Una es la que privilegia lo que *debería ser* el fenómeno de integración entre un grupo de países que comparten un determinado espacio geográfico regional. Tiene un enfoque en el que predominan consideraciones normativas e incluso, idealistas.

Es una lectura que suele ser frecuente en los análisis de especialistas y protagonistas, tanto de dentro como de fuera de la región. En tales casos,

a la realidad se la confronta con lo que ella debería ser, tomando distintos puntos de referencia. Ella tiende a aparecer entonces como muy deslucida, casi irritante.

Suele hacerse en una perspectiva basada en modelos teóricos, sea que ellos provengan, por ejemplo, de la teoría de las relaciones internacionales o de la del comercio internacional. O también suele hacerse sobre la base de una comparación, explícita o implícita, con experiencias de otros grupos de países –con mayor frecuencia, la de los países que desarrollaron la integración europea.

Otra aproximación que puede observarse es la que se coloca en la perspectiva de los que fueran definidos como objetivos formales del respectivo ámbito institucional de integración regional, sea por los instrumentos jurídicos fundacionales o por las interpretaciones que de ellos hicieran protagonistas políticos del momento. Y son, estas últimas, interpretaciones que suelen tener un fuerte contenido de “diplomacia mediática”, esto es, que implican la utilización de conceptos y la construcción de relatos orientados a tener un impacto positivo inmediato en la opinión pública interna de los respectivos países. El calificativo de “histórico” suele ser entonces muy empleado.

Es común que tal lectura conduzca a apreciar una distancia, incluso enorme, entre lo que se entendió o se dijo –especialmente por los conceptos empleados en textos y en declaraciones– que un determinado proceso de integración sería y lo que pasado un tiempo fueron en la realidad sus resultados.

En el caso latinoamericano, tal lectura conduce normalmente a una apreciación negativa e incluso a la desvalorización del fenómeno de la integración regional. La moda de desvalorizar acuerdos y procesos de integración se contrapone, entonces, a la de exagerar las expectativas sobre sus eventuales resultados, más propia de los protagonistas de los respectivos momentos fundacionales. En realidad, ambas modas se complementan.

La otra lectura que puede destacarse, por el contrario, tiende a privilegiar el análisis de los *progresos alcanzados*, aunque sean magros, no tanto en función de paradigmas teóricos, de otras experiencias, de los planteamientos normativos fundacionales o de las expectativas generadas por los protagonistas del momento, pero sí en términos de posibilidades concretas y de lo que hubiera sido eventualmente la situación imperante entre los respectivos países, en el caso de que la idea de integración no se hubiere

traducido en compromisos y en algunos hechos y comportamientos. La capacidad y el potencial de un determinado proceso de integración para generar entre los países participantes una relativa confianza recíproca, reglas comunes, redes sociales y empresarias con intereses cruzados y símbolos comunes son algunos de los indicadores esenciales a tener en cuenta en tal lectura (Peña, 2010, pág. 440).

Los mencionados progresos, aunque sean magros, pueden ser medidos entonces en función de la neutralización que se hubiere logrado de fuerzas profundas que en las relaciones entre naciones contiguas, con un grado significativo de conectividad y de interdependencia, suelen conducir al predominio de la lógica del conflicto por sobre la de cooperación-integración. Cabe recordar al respecto que la historia larga del mundo nos señala que entre naciones que comparten un mismo espacio geográfico regional lo común ha sido el predominio de la lógica del conflicto, traducida en última instancia en el enfrentamiento armado, el combate, la guerra en sus múltiples y cambiantes modalidades.

En esta segunda lectura, entonces, el concepto de integración se vincula directamente con el de gobernabilidad de un espacio geográfico regional, medido por indicadores referidos al predominio de la paz y la estabilidad política.

Visto en tal perspectiva, lo que interesa observar son tendencias y hechos que señalizan una construcción consensual que desarrollan los países participantes, sobre lo que entienden que les conviene que sea el entorno regional en el que se insertan, especialmente en términos de instituciones y reglas de juego que permitan un ambiente de confianza recíproca y una relación de cooperación mutua, que se manifieste también en distintos sectores de las respectivas sociedades. Tal construcción gradual, basada en la percepción que los países del referido espacio tienen de sus respectivos intereses nacionales, suele ser a veces imperceptible en el corto plazo.

Como veremos luego, es una construcción que no responde necesariamente a modelos predefinidos —ni teóricos ni de otros espacios regionales—, ni tiene un punto final que pueda implicar la sustitución de las soberanías nacionales preexistentes por una nueva unidad autónoma de poder en el sistema internacional, ni puede alcanzar tan siquiera un punto de no retorno que torne irreversible el predominio de la lógica de integración.

En nuestra opinión, un análisis que procure ser realista de la integración latinoamericana tiene que responder a las que hemos señalado como

características de la segunda lectura posible sobre el referido fenómeno. Para ello tiene que tomar en cuenta la experiencia acumulada en los últimos cincuenta años, durante los cuales los países de la región han procurado avanzar en el desarrollo e institucionalización de procesos voluntarios con distintas modalidades y grados de formalidad, pero que tienen como denominador común, precisamente, la idea estratégica del trabajo conjunto entre países de la región o de las diferentes subregiones que la componen.

En su esencia, la idea estratégica se refiere a la construcción de un espacio geográfico regional en el que predominen condiciones para la paz y la estabilidad política, la democracia y la cohesión social, la transformación productiva y la inserción competitiva en la economía mundial. La integración es percibida así como lo contrario a aquello que históricamente ha predominado entre naciones que comparten un determinado espacio geográfico regional, esto es, el conflicto que conduce eventualmente a distintas modalidades de enfrentamientos violentos.

Más que un ideal, entonces, la idea estratégica refleja una concreta necesidad de privilegiar, en la perspectiva de cada país, una relación pacífica y de cooperación con los países vecinos. De ahí el hecho de que tal idea adquiere más profundidad y se traduce en compromisos más concretos entre las naciones que se visualizan como compartiendo un mismo espacio geográfico regional. El factor proximidad física es, en tal sentido, fundamental. Compartirlo significa, en la práctica, reconocer una realidad de interdependencia –en distintos planos pero, en particular, en el político y económico– que resulta del grado de conectividad –no sólo física– existente entre las respectivas naciones. Interdependencia y conectividad que pueden dar lugar precisamente tanto a cooperación como al conflicto, y que puede generar percepciones de intereses comunes o contradictorios en las relaciones recíprocas como, en particular, en las relaciones con otras naciones.

En esa construcción se recurre a distintos elementos, expresados a través de múltiples instrumentos orientados a establecer en la práctica una distinción entre “nosotros” y “ellos”, sobre la base de un mínimo grado de confianza recíproca –que puede ser creciente en el tiempo– y que se traducen en preferencias comerciales compatibles con los compromisos asumidos en el ámbito más amplio del GATT y, hoy, de las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Pero si además un análisis realista aspira a ser positivo, y a contribuir a la gobernabilidad de un determinado espacio geográfico regional, debe

procurar aportar algunas sugerencias sobre cómo seguir construyendo en el futuro procesos que permitan desarrollar la idea estratégica que implica el concepto de integración latinoamericana.

II. Una experiencia de cincuenta años

Ha transcurrido ya medio siglo desde el inicio de los intentos de institucionalizar ámbitos y procesos de integración económica en el espacio geográfico de América Latina.

Como idea estratégica, los precedentes de la integración regional se remontan al siglo XIX. Pero la etapa de concreciones comienza con la negociación del Tratado de Montevideo, que se firma hace cincuenta años, en febrero de 1960, por el que se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Fue el inicio de un proceso que ha tenido desde entonces múltiples y variadas expresiones, muchas de ellas de alcance subregional. En su planteamiento inicial tenía un alcance subregional limitado al espacio conocido entonces como el “Cono Sur”, que abarcaba a los países del sur sudamericano y que estaba prioritariamente centrado en el triángulo conformado por Argentina, Brasil y Chile (que diera lugar a lo que se denominara el “ABC”).

La incorporación de México extendió esta iniciativa de integración comercial al espacio geográfico latinoamericano. Es posible considerar que tal ampliación, no prevista inicialmente, contribuyó, junto con la utilización de un instrumento tampoco concebido originalmente —el de una zona de libre comercio—, a la creciente distancia entre el proyecto plasmado en el Tratado de Montevideo y su posterior traducción a la realidad. Simultáneamente, los países centroamericanos retomaban su propio proceso de integración subregional, también con profundas raíces históricas.

Luego, la transformación de la ALALC en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) mediante el Tratado firmado también en Montevideo en 1980, implicó un cambio metodológico sustancial e inició una nueva etapa en el proceso de integración regional. Resultó de la constatación de que una zona de libre comercio, en el sentido definido por el artículo XXIV del GATT, entre un grupo heterogéneo de países —en aquel entonces menos conectados y más distantes que ahora— con fuertes asimetrías de dimensiones y grados de desarrollo, era inviable en la prác-

tica, al menos tal como ella había sido definida en el citado instrumento legal multilateral. Similar constatación se efectuó, décadas después, con el fallido intento impulsado por Washington de institucionalizar un área hemisférica de libre comercio.

Esa transformación implicó aceptar que las diferencias existentes requerían aproximaciones parciales, con múltiples velocidades y geometrías variables. Significó entonces el reconocimiento de la realidad de distintas subregiones y sectores, con densidades de interdependencia e intereses que no necesariamente se extendían al resto de los países. Se invirtió así el enfoque original de la ALALC, según el cual los instrumentos regionales eran la regla y los sub-regionales y sectoriales, la excepción. Por el contrario, se hizo de lo parcial –grupo de países o sectores determinados– la regla principal, siendo lo regional el marco y, a la vez, un objetivo final no demasiado definido ni en su contenido ni en sus plazos. Debido a la Cláusula de Habilitación, un resultado de la Rueda Tokio concluida en 1979, tal enfoque se tornó conciliable con las reglas del GATT. Desde entonces, la ALADI ha tenido una importancia relevante para el desarrollo del comercio preferencial entre los países latinoamericanos, incluyendo los respectivos acuerdos subregionales y bilaterales, en una forma compatible con los compromisos asumidos en el actual ámbito multilateral global de la OMC.

Se abrió así el camino a profundas transformaciones en la estrategia de integración regional. Ellas maduraron en los años siguientes. En esta nueva etapa que se extiende hasta el presente, entre otros hechos relevantes, el original Grupo Andino –surgido en 1969 como un ámbito de diferenciación con el protagonismo central de la Argentina y el Brasil en la entonces ALALC– se convierte en la Comunidad Andina de Naciones (CAN); se inicia el proceso bilateral de integración entre la Argentina y el Brasil, con fuerte énfasis en determinados sectores, como por ejemplo el automotriz; se crea luego el Mercosur –que, sin embargo, preserva el espacio de relación estratégica preferencial entre la Argentina y Brasil–; se incorpora México al área de libre comercio de América del Norte, y se inicia el proceso de concreción de acuerdos comerciales preferenciales bilaterales entre países latinoamericanos con otros del resto del mundo, comenzando con los EE.UU. y la Unión Europea. Surge, además, un interesante precedente de conciliación entre la integración de un espacio geográfico regional y la vinculación con terceros países a través de acuerdos comerciales preferenciales.

Tal precedente resulta del acuerdo de libre comercio entre los países centroamericanos y la República Dominicana con los EE.UU. (CAFTA-RD).

En el inicio y en la evolución de esas dos primeras etapas de la integración regional latinoamericana, tuvieron un impacto significativo los cambios que simultáneamente se operaban en el contexto global. Especialmente en las últimas dos décadas, el mundo post-Guerra Fría y su reflejo en una competencia económica más multipolar; el cambio de estrategia comercial global de los Estados Unidos con el impulso de su propia red de acuerdos preferenciales; la ampliación de lo que luego sería la Unión Europea y el desarrollo de su estrategia global; el creciente protagonismo de economías emergentes y re-emergentes –tal el caso de China–; la conclusión de la Rueda Uruguay, la creación de la OMC y luego el inicio y estancamiento de la Rueda Doha, y el desarrollo de redes de producción y cadenas de valor de alcance transnacional han sido, entre otros, factores que alteraron profundamente el entorno externo en el que se había desarrollado la integración latinoamericana y, en particular, la sudamericana.

A ello se suman las profundas transformaciones económicas y políticas que se operaron y siguen produciéndose –también con un alcance diferenciado– en la región y en cada uno de sus países. América del Sur, en particular, comenzó a presentar un cuadro de mayor densidad en las conexiones entre sus sistemas productivos, especialmente en el campo de la energía. Y muchos de sus países experimentaron muy notorias evoluciones en sus experiencias, tanto en el plano económico como en el político. El papel relevante que ha ido adquiriendo Brasil no es un dato menor en la diferenciación entre lo que era esta región hasta la década del 90 y lo que es en la actualidad. Es un espacio geográfico regional en el que además de asimetrías de dimensión, de grados de desarrollo y de poder económico, se han agregado en los últimos años las que por momentos son sonoras disonancias conceptuales. Incluso el concepto de integración ha dado lugar a veces a distintas interpretaciones entre países de la región.

En nuestra opinión, los casi cincuenta años que han transcurrido desde el inicio de los procesos formales de integración latinoamericana brindan una plataforma y una oportunidad para reflexionar sobre su futuro. Estimula a ello el nuevo contexto internacional que se está poniendo de manifiesto con la reciente crisis financiera crisis global y, en particular, con los notorios desplazamientos del poder relativo en el escenario internacional global.

III. ¿Qué lecciones pueden extraerse?

Tras algo más de cinco décadas de procesos de integración en América Latina, pueden destacarse algunas lecciones más significativas. Cuatro son fundamentales a tener en cuenta en una lectura realista y positiva del fenómeno de la integración regional. Ellas son:

- No existe un modelo único sobre la metodología a emplear para institucionalizar un ámbito y un proceso de integración entre naciones que comparten un espacio geográfico regional. La experiencia indica –y no sólo la de América Latina, sino también la de otras regiones, incluyendo por cierto desde su momento fundacional el de la integración europea– que en cada caso concreto los países participantes combinan distintas técnicas de integración de sus mercados y distintos métodos de trabajo conjunto, incluyendo los empleados para la adopción de decisiones y para la producción normativa. Como se recordó antes, lo que sí existen para las Partes Contratantes del GATT, y hoy para los miembros de la OMC, son condicionamientos originados en los compromisos asumidos en el ámbito multilateral global, especialmente los del artículo XXIV del GATT o, para los países en desarrollo, los de la Cláusula de Habilitación y los del artículo V del GATS si es que se incluyen los servicios.
- No son procesos lineales. Por el contrario, la realidad latinoamericana demuestra que los procesos voluntarios de integración entre naciones soberanas que comparten un espacio geográfico regional están expuestos a evoluciones que suelen ser graduales y, sobre todo, sinuosas. Se observan retrocesos y estancamientos prolongados, pero es difícil que se reconozca formalmente un fracaso, menos aún un fracaso final. Lo normal es que el respectivo proceso sufra transformaciones profundas, de hecho o formalmente, como ocurriera, por ejemplo, tanto con la vieja ALALC como con el Grupo Andino e incluso con la integración centroamericana. Muchas veces son las crisis las que originan saltos hacia adelante o las que impulsan una metamorfosis de los planteamientos y compromisos originales, que incluso suelen confundir a observadores propensos a lecturas basadas en modelos teóricos o en experiencias de otras regiones.
- No tienen un producto final que pudiera ser, por ejemplo, la completa integración de los sistemas económicos y políticos de los dife-

rentes países participantes. Pueden ser considerados entonces como procesos en continua construcción y que tampoco llegan a alcanzar un punto de no retorno que sea realmente irreversible.

- Son procesos plenos de contradicciones. En efecto, suelen presentar un cuadro por momentos confuso de tensión dialéctica entre hechos y comportamientos portadores de un futuro de conflicto y confrontación con los que, por el contrario, son expresiones de la lógica de la cooperación e integración. Es esta coexistencia en el tiempo y en el espacio de tendencias contradictorias lo que puede tornar difícil la decodificación de las relaciones entre países que comparten un espacio geográfico regional y la membresía en un proceso formal de integración.

Pueden extraerse otras lecciones de la experiencia acumulada. Una se refiere a la importancia de conciliar conducción política con solvencia técnica en el desarrollo de un proceso de integración. Ello implica una participación directa del más alto nivel político en el trazado y seguimiento de la respectiva estrategia y de sus hojas de ruta y, a la vez, una adecuada formulación técnica en cuanto a objetivos, instrumentos y métodos de trabajo. Dejar la construcción de un proceso de integración sólo a la conducción política y, peor aún, sólo a los niveles técnicos, puede ser una fórmula que incida en sus posteriores insuficiencias de eficacia, de efectividad y de legitimidad social.

Otra lección se refiere a la necesidad de adaptar en forma constante objetivos e instrumentos de un proceso de integración a las cambiantes realidades, y preservar a la vez un cierto grado de previsibilidad en torno a reglas de juego y disciplinas colectivas que se puedan cumplir.

Y la tercera se refiere a la importancia de que cada país tenga una estrategia nacional propia con respecto al respectivo proceso de integración. Este es un factor esencial. El que el camino a lo regional comience en una correcta definición del respectivo interés nacional es una constatación que deriva de la experiencia concreta de estos años. Los países con una idea más clara de sus intereses nacionales, gracias a la calidad institucional que incide en su definición, son los que quizás mejor han aprovechado los acuerdos de integración de la región. Es, además, una garantía contra la generación de una especie de romanticismo integracionista, según el cual lo que se suelen denominar hipotéticas racionalidades supranacionales constituirían la fuerza motora de un determinado proceso regional.

IV. ¿Una nueva etapa de la integración latinoamericana?

¿Se está iniciando ahora una nueva etapa de la integración regional en América Latina? Hay elementos para una respuesta afirmativa. Ella estaría siendo impulsada por varios factores.

Un primer factor es el surgimiento de una pluralidad de opciones en la inserción de cada país latinoamericano en los mercados del mundo y en el sistema internacional, resultante del número creciente de protagonistas relevantes en todas las regiones y del acortamiento de todo tipo de distancias. El segundo es que se entiende que tales opciones pueden ser aprovechadas simultáneamente, el desarrollo de estrategias de alianzas múltiples y cruzadas. Y el tercero es que es factible desarrollar, en la mayoría de las opciones abiertas, estrategias de ganancias mutuas en términos de comercio de bienes y de servicios, y de inversiones productivas e incorporación de progreso técnico, a condición de que el respectivo país tenga una idea clara de lo que necesita y puede lograr en el desarrollo de su estrategia de inserción internacional.

Pero quizás el factor principal que impulsa hacia nuevas modalidades de integración en el espacio regional latinoamericano, así como en sus múltiples espacios sub-regionales, es la creciente insatisfacción que se observa en varios de los países con los resultados obtenidos con los procesos actualmente en desarrollo. Ello es notorio en el caso de la CAN, pero también lo es en el caso del Mercosur.

Tal insatisfacción puede dar lugar al menos a dos escenarios. El primero es el de una cierta inercia integracionista. Implica continuar haciendo lo mismo que hasta ahora, es decir, no innovar demasiado. El riesgo es que el respectivo proceso de integración se torne irrelevante para determinados países. En tal caso, podría terminar predominando sólo una apariencia de algo que se mueve, pero que presentaría rasgos de creciente obsolescencia y una baja incidencia en las realidades. El segundo escenario es el de una especie de síndrome fundacional. Esto es, echar por la borda lo hasta ahora acumulado —y tanto en el Mercosur como en la CAN es mucho lo ya acumulado— tanto en términos de estrategia regional compartida como de relaciones económicas preferenciales y, una vez más, intentar comenzar de nuevo.

Hay, sin embargo, un tercer escenario imaginable. Probablemente sea el más conveniente y, en todo caso, es factible. Es el capitalizar las experien-

cias y los resultados acumulados, adaptando las estrategias, los objetivos y las metodologías de integración a las nuevas realidades de cada país, de la región y de sus sub-regiones, y del mundo. Tales adaptaciones parecen más necesarias en los acuerdos sub-regionales como el Mercosur y la CAN que en los marcos más amplios como la ALADI –cuya función en el plano del comercio regional mantiene toda su vigencia– y la UNASUR –que, sin embargo, todavía no ha pasado el test de su real eficacia.

¿Cuál es el capital acumulado a preservar, por ejemplo, en el caso del Mercosur? El primero se refiere a la valoración de un proceso de integración como factor esencial de la gobernabilidad, en términos del predominio de la paz y la estabilidad política, de un determinado espacio geográfico regional o sub-regional.

El segundo es el del stock de preferencias económicas y comerciales ya pactadas y que inciden hoy en los flujos de comercio e inversión. En el caso del Mercosur, tal stock explica muchas inversiones productivas realizadas en las últimas décadas, sea por empresas multinacionales originadas en terceros países o por las denominadas multi-latinas. Han permitido desarrollar un tejido de creciente densidad de cadenas productivas transfronterizas, especialmente en algunos sectores industriales, de los que el automotriz es quizás el ejemplo más notorio.

Y el tercero es del valor de determinadas “marcas” en la imagen internacional de un grupo de países. La “marca” Mercosur tuvo un momento de apogeo cuando la región fue sacudida en la segunda mitad de la década del 90 del siglo pasado, por los efectos de la crisis asiática. El hecho de que siga siendo un nombre distintivo de los documentos nacionales de identidad, incluyendo los pasaportes, de los ciudadanos de los países que son miembros plenos del Mercosur, no es, en tal sentido, un dato a subestimar.

¿Cuáles son las adaptaciones en las estrategias, los objetivos y métodos de un proceso de integración como el del Mercosur que pueden resultar del nuevo escenario internacional y, en especial, de su más probable evolución futura?

La primera se refiere a la profundización de metodologías flexibles, que combinen geometrías variables, múltiples velocidades y aproximaciones sectoriales. Como ya se ha señalado, no siempre se ajustarán a modelos de otras regiones ni a lo que suelen indicar los libros de texto. Sin embargo, ellas pueden funcionar y ser compatibles con la normativa del sistema jurídico GATT-OMC.

La segunda se refiere a las instituciones y a las reglas de juego. Para orquestar intereses nacionales bien definidos entre países diversos en sus dimensiones y grados de desarrollo, parece fundamental poner el acento en la capacidad de formulación de visiones e intereses comunes que puedan aportar órganos con un grado de independencia, al menos técnica, con respecto a los respectivos gobiernos. No necesariamente deben responder al modelo de instituciones supranacionales originado en la experiencia europea ni tienen que ser complejos o costosos. Al respecto, las funciones del Director General de la OMC pueden representar un precedente más adecuado a las sensibilidades nacionales.

Y la tercera se relaciona con la importancia que tiene el que en cada país exista un grupo mínimo de empresas con intereses ofensivos en relación con los mercados de la respectiva región o sub-región, y ello implica una aptitud para trazar estrategias empresarias de internacionalización, incluso a escala global. Esta es una condición necesaria para avanzar en forma relativamente equilibrada en procura del objetivo, siempre valorado, de la integración productiva.

Difícil es aún visualizar si el escenario de adaptación se producirá o no en el futuro próximo del Mercosur y en otros procesos de integración latinoamericana, que han sufrido en los últimos años un desgaste en su efectividad, eficacia y legitimidad social. Pero el derrotero de estos cincuenta años, con sus avances y frustraciones, permite anticipar que la integración regional continuará siendo valorada por los respectivos países y por sus opiniones públicas. Al menos parece haber cierto consenso en que los costos de la no-integración pueden ser elevados. Y ello inclina el pronóstico a predecir que continuará produciéndose un avance sinuoso, con avances y retrocesos, heterodoxo pero persistente, hacia un mayor grado de integración en todos los planos —no sólo en el económico— entre los países de la región y de sus distintas sub-regiones. Es posible incluso imaginar al respecto una mayor aproximación a lo que ha sido en los últimos años la experiencia asiática y, eventualmente, hacia dónde podría evolucionar la integración europea tras la reciente crisis del euro. Esto es, una integración impulsada desde abajo por el efecto de crecientes redes sociales y empresarias, que pongan de manifiesto un cada vez más denso tejido de intereses cruzados, facilitado por la suma de factores originados, entre otros, en una mayor conectividad física, en la integración de cadenas productivas y en la percepción de comunes desafíos externos.

V. El caso del Mercosur: algunas de sus insuficiencias

Una palabra final sobre insuficiencias que se observan en el Mercosur y que a veces impulsan insatisfacciones y cuestionamientos. Sin perjuicio de otras insuficiencias, por su relevancia mencionaremos esta vez la cuestión de la calidad institucional y jurídica. Puede sostenerse al respecto que, en los hechos, la precariedad de sus reglas de juego es uno de los factores –por cierto, no el único– que contribuye a un lento pero persistente proceso de deterioro de su imagen, credibilidad e incluso legitimidad social.

Se observa, en tal sentido, un fenómeno que ha caracterizado los procesos de integración regional desde que en los años cincuenta ellos fueran impulsados formalmente. Tanto en la trayectoria de la ALALC como luego en la de la ALADI, se puso en evidencia una marcada tendencia a considerar que las reglas se cumplían en la medida de lo posible. Y lo posible era muchas veces apreciado por cada país miembro en función de sus frecuentes emergencias económicas. Lo común era entonces observar que los incumplimientos se compensaban con otros incumplimientos. En nombre del pragmatismo se terminó generando en ciudadanos, inversores y terceros países la imagen de una integración económica “de utilería”, esto es, que por la precariedad de sus reglas tenía enormes dificultades para penetrar en la realidad y quedaba limitada en muchos casos al predominio de las apariencias por sobre lo sustancial.

Con la creación del Mercosur por el Tratado de Asunción (marzo de 1991) se entendió que tal precariedad sería superada al menos con respecto a su principal regla exigible, que es la contenida en su artículo 5º y que fue desarrollada en el artículo 1º de su Anexo I. Establece, en forma explícita, la eliminación completa de aranceles y recargos de efectos equivalentes que inciden en el comercio exterior, tanto para las importaciones como para las exportaciones. También elimina las restricciones impuestas “por decisión unilateral” de un Estado Parte. Si bien el plazo original para ello era el 31 de diciembre de 1994, las circunstancias condujeron a su prolongación hasta finales de 1999. Luego, la Decisión CMC 22/00 abrió espacio para una suerte de “flibusterismo” en la aplicación de distintos tipos de restricciones no arancelarias unilaterales, que ya se había observado antes en el período de la ALALC como también en el de la ALADI.

Sin perjuicio de otros casos que se han ido manifestando a través de los años, la cuestión se actualiza cuando los socios, especialmente la Argentina y Brasil, se reclaman mutuamente por la aplicación de licencias no automáticas en su comercio bilateral. Ha ocurrido ello con alguna frecuencia, incluso en tiempos recientes. Se ha invocado que son consistentes con la normativa respectiva de la OMC, lo que en principio es correcto, si bien puede discutirse si en su aplicación práctica también tal consistencia ha sido sólida, tanto de un lado como del otro. En el caso de Brasil, la medida se ha explicado como resultante de las aplicadas por la Argentina. Pero lo cierto es que ellas han podido aplicarse debido a que su normativa interna así lo permite, al no excluir los productos provenientes del área del Mercosur de las posibles licencias no automáticas. En todo caso, no se suele mencionar –al menos en los pronunciamientos públicos– que tales licencias constituyen restricciones no autorizadas por las reglas vigentes en el Mercosur. Siendo así, al aplicarse licencias no automáticas –más allá de las razones comerciales que se invoquen para su aplicación– se está contribuyendo a un cuadro de situación de mercado debilitamiento de las reglas que rigen en el comercio intra-Mercosur.

En efecto, la compensación de los incumplimientos por parte de los socios de aquello comprometido formalmente reafirma una cultura de precariedad jurídica que erosiona un activo fundamental que se pretendió lograr con la creación del Mercosur, que es precisamente el de asegurar a los países miembros contra comportamientos unilaterales que implican, en la práctica, el proteccionismo de sus respectivos mercados. Tal seguro contra el proteccionismo unilateral tiene como finalidad, tal cual es sabido, evitar el impacto económico negativo que, en particular en relación con las decisiones de inversión productiva, genera la incertidumbre en el acceso a los respectivos mercados.

Concretamente, las consecuencias económicas de un predominio de la precariedad en las reglas de juego se manifiestan en un debilitamiento de las ventajas originadas en las decisiones de invertir en cualquier país miembro en función del mercado ampliado. Como se observa en otras regiones en las que coexisten países con asimetrías de dimensiones económicas y desarrollos relativos, es un debilitamiento que en la práctica suele beneficiar al país con un mercado propio más grande.

El hecho más preocupante es el que la interpretación sobre cuáles son las reglas que se cumplen o no queda entonces librado a apreciaciones uni-

laterales de cada país miembro. Se corre el riesgo así de afectar seriamente un pilar fundamental en la arquitectura jurídica del Mercosur. Es el del artículo 2º, que establece explícitamente que “el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”. Si cada país miembro puede unilateralmente decidir cuáles son las obligaciones que debe cumplir y cuáles no, resulta sumamente difícil apreciar si el principio de reciprocidad ha sido respetado. En efecto, puede darse una situación en que un país miembro seleccione no cumplir con las obligaciones que no le convienen, en tanto que los otros sí estuvieran cumpliendo con ellas, o no pudieran dejar de cumplirlas por las características de su respectivo ordenamiento jurídico interno.

Aquí reside quizás la grieta principal que estaría afectando la solidez del edificio del Mercosur y que podría incidir en un gradual aunque imperceptible deterioro de la confianza recíproca, principal sustento de la calidad de las relaciones políticas entre los socios. Si las reglas que implican derechos y obligaciones pueden ser cumplidas o no a voluntad discrecional de un país miembro, ¿cómo se garantiza a los otros socios que el balance de intereses nacionales que condujo a la aprobación del propio Tratado, así como de sus normas derivadas, no resulte afectado incluso en forma seria?

No es una cuestión banal si se considera, por lo demás, que otros factores económicos, e incluso políticos, pueden incentivar fuerzas centrifugas en el proceso de integración que se supone que ha institucionalizado el Mercosur. Ellas son notorias con respecto a las crecientes presiones que se observan en el sentido de entablar negociaciones bilaterales y preferenciales con terceros países. Uruguay lo planteó en su momento, y más recientemente, tal tendencia se manifiesta con intensidad en distintos sectores de Brasil. La ha planteado en reiteradas oportunidades José Serra, candidato a las elecciones presidenciales de este año. Hasta el momento tal posibilidad está excluida, al menos para las negociaciones comerciales preferenciales de un país miembro con un tercer país o grupo de países, por la Decisión CMC 32/00 del Consejo del Mercosur. Para modificarla se requeriría el consenso de todos los países miembros.

Se ha planteado como solución posible a los múltiples problemas que se confrontan el transformar el Mercosur en una zona de libre comercio, en lugar de la actual unión aduanera. Sin embargo, cabe tener en cuenta que tal solución sólo sería factible con una modificación del Tratado de Asunción, ya que en su artículo 5º se prevé explícitamente la vigencia

de un arancel externo común, elemento constitutivo de una unión aduanera. El Protocolo de Ouro Preto, por lo demás, menciona también en forma explícita “la puesta en funcionamiento de la unión aduanera como etapa para la construcción del mercado común”. Resulta fácil prever que una negociación para modificar el Tratado de Asunción en un aspecto constitutivo tan fundamental tendría notorias connotaciones tanto técnicas como políticas. En la práctica, podría implicar renegociar todo de nuevo, lo que podría afectar incluso el actual stock de preferencias comerciales que, a pesar del deterioro del Mercosur, continúa teniendo valor significativo para muchas empresas en los cuatro países miembros.

Tres innovaciones en las reglas de juego, sin embargo, serían menos costosas de lograr y permitirían adaptar los instrumentos del Mercosur a las nuevas realidades internacionales y de sus países miembros. Permitirían introducir, como antes se sugirió, elementos de geometría variable y múltiples velocidades en su funcionamiento. Una sería la reglamentación de las restricciones compatibles con el funcionamiento adecuado de la unión aduanera. No serían entonces “restricciones unilaterales” –como las que se aplican en la actualidad y a las que se refiere el mencionado artículo 1º del Anexo I del Tratado de Asunción–, ya que serían adoptadas en las condiciones establecidas por una normativa común, que podría estar inspirada en la de la OMC en relación con las licencias automáticas y no automáticas. Una segunda innovación sería modificar la Decisión CMC 32/00, previendo la posibilidad de negociaciones comerciales preferenciales bilaterales con terceros países, al menos en los casos de Paraguay y Uruguay, y en las condiciones que establezca la nueva normativa común. El precedente de las negociaciones comerciales con México, e incluso con los países de la CAN, podría ser evaluado y eventualmente tomado en cuenta. Sin embargo, es un paso que requeriría garantías suficientes sobre que no implicaría reducir a nada las respectivas preferencias comerciales otorgadas entre los socios. Y la tercera sería establecer un régimen de válvulas de escape del Mercosur, que también en condiciones especiales permita retirar temporalmente productos del libre comercio irrestricto. Ni en la actual estructura jurídica del Mercosur ni en la de la OMC (artículo XXIV del GATT-1994) existirían impedimentos sólidos a tal régimen.

En el caso del Mercosur, para apreciar la importancia de innovaciones como las apuntadas es preciso recordar que su construcción está asentada sobre la solidez dos pilares fundamentales. Uno, centrado en lo político, es

el de la calidad de la alianza estratégica entre la Argentina y Brasil, basada en la confianza recíproca que empezó a desarrollarse cuando al promediar la pasada década del 80 se revirtió un cuadro de situación caracterizado por el predominio de la lógica del conflicto, con claras implicancias en términos del desarrollo nuclear de ambos países. El otro, centrado en lo económico, es el de las preferencias comerciales compatibles con los compromisos multilaterales globales de ambos países en el marco de la actual OMC y orientadas a facilitar un proceso conjunto de transformación productiva y a la inserción competitiva en los mercados mundiales. Ambos pilares se complementan y sería difícil que uno se debilitara o desapareciera sin que el otro quedara sustancialmente afectado.

De allí que las lecturas sobre el Mercosur requieran ser, a la vez, realistas en el sentido de privilegiar lo acumulado como experiencias y activos, y positivas en el sentido de señalar cursos de acción posibles para superar las insuficiencias que se observen.

Referencias bibliográficas

- CASANUEVA, HÉCTOR (2010). "La integración latinoamericana en busca de un modelo", en Leiva Lavalle, Patricio (editor), *Relaciones internacionales y renovación del pensamiento*, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales – Universidad Miguel de Cervantes; Institut d'Estudis Humanistics, Miquel Coll i Alerton, Santiago de Chile.
- LEIVA, PATRICIO (2010). "Los modelos de integración en América Latina", en Leiva Lavalle, Patricio (editor), *Relaciones internacionales y renovación del pensamiento*, Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales – Universidad Miguel de Cervantes; Institut d'Estudis Humanistics, Miquel Coll i Alerton, Santiago de Chile.
- PEÑA, FÉLIX (2010). "Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica", en Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, Barcelona.
- ____ (2010). "América Latina en el mundo: regionalismo e integración", en Arenal, Celestino del y Sanahuja, José Antonio (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid.
- PRIESS, FRANK (2010). "Integración en América Latina", en revista *Diálogo Político*, n° 2, junio, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.
- SANAHUJA, JOSÉ ANTONIO (2010). "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal", en Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José

Antonio (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, Barcelona.

____ (2010). "Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional", en Arenal, Celestino del y Sanahuja, José Antonio (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid.

SIMONIT, SILVIA (2010). "Integración regional, transformación productiva y competitividad internacional: el debate académico y las experiencias suramericanas", en Cienfuegos, Manuel y Sanahuja, José Antonio (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Fundació CIDOB, Barcelona.

RESUMEN

El de la integración latinoamericana es un fenómeno que se presta a diferentes lecturas. Pueden destacarse dos. Una privilegia lo que *debería ser* el fenómeno de integración entre un grupo de países que comparten un espacio geográfico regional. Predominan entonces consideraciones normativas e incluso, idealistas. La otra, más realista y positiva, privilegia el análisis de los *progresos alcanzados*, no tanto en función de paradigmas teóricos, de otras experiencias, de planteamientos normativos fundacionales o de expectativas generadas por protagonistas del momento, pero sí de posibilidades concretas y de lo que hubiera sido eventualmente la situación imperante entre los respectivos países en el caso de que la idea de integración no se hubiere traducido en compromisos y en algunos hechos. En los últimos tiempos se ha reinstalado un debate sobre el futuro de la integración latinoamericana y sobre cómo obtener mejores resultados. Tal debate se observa, en particular, en el ámbito del Mercosur.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVII - N° 3 - Septiembre, 2010

Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: dialogo.politico@kas.org.ar, dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguiente pautas:
- a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
 - b. Tamaño de hoja: A4
 - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
 - d. Interlineado: 1,5
 - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
 - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
 - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - i. Título del artículo
 - ii. Nombre del autor
 - iii. Institución a la que pertenece
 - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
 - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
 - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
 - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
 - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábica. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
 - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.

Este libro se terminó de imprimir en septiembre de 2010
en Primera Clase Impresores, California 1231, Buenos Aires.