





Diálogo Político  
Año XXXI, n.º 2, 2014

EDITOR  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
(Fundación Konrad Adenauer)

DIRECTORA  
Dra. Kristin Wesemann

COORDINACIÓN GENERAL  
Manfred Steffen

JEFE DE REDACCIÓN  
Federico Irazabal

EQUIPO DE REDACCIÓN  
Agustina Carriquiry  
Laura Englert  
Manfred Steffen

CORRECCIÓN  
Alejandro Coto  
María Cristina Dutto

TRADUCCIÓN  
Agustina González  
Renate Hoffmann  
Dieter Schonebohm

DISEÑO Y ARMADO  
Taller de Comunicación

IMPRESIÓN  
Mastergraf

© Konrad-Adenauer-Stiftung  
Plaza Independencia 749, oficina 201  
11000 Montevideo, Uruguay  
Tel.: +598 2902 0943

[www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/](http://www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/)  
[www.facebook.com/dialogopolitico.org](http://www.facebook.com/dialogopolitico.org)  
[info.montevideo@kas.de](mailto:info.montevideo@kas.de)

ISSN: 1688-9665  
Depósito Legal:

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

# Índice

5

PRESENTACIÓN

7

ACTUALIDAD  
LATINOAMERICANA

- 8 Venezuela: de las protestas a la coyuntura electoral  
*Guillermo Tell Avelado*
- 16 Elecciones en Colombia 2014: ¿apuesta por la paz?.  
*José Alejandro Cepeda*

35

COMUNICACIÓN  
Y CAMPAÑAS

- 36 El segundo mandato de Juan Manuel Santos.  
Colombia avanza hacia la paz, pero las divisiones persisten  
*Dr. Hubert Gehring, Diana Puentes*
- 52 Elecciones de 2014 en Uruguay: el camino al tercer gobierno  
del Frente Amplio  
*Federico Irazabal*

67

DOSSIER:  
25 AÑOS SIN MURO

- 70 9 de noviembre, la noche cuando el mundo se abrió  
*Carlos Castillo*
- 78 El cine sobre Berlín: la vida de nosotros  
*Enrique San Miguel Pérez*
- 88 Muros contruidos y derribados  
*Carmen Beatriz Fernández*
- 90 Testimonios

# 97

IDEAS  
Y DEBATES

- 98 El arte del equilibrio  
(Otra introducción a la economía social de mercado)  
*Roberto Casanova*

# 113

AGENDA  
POLÍTICA

- 114 Financiamiento de partidos y de campañas en Uruguay  
*Rafael Piñeiro*
- 126 Participación ciudadana en el nivel federal  
*Tobias Montag*

# 133

EUROPA  
Y EL MUNDO

- 134 Cooperación económica para el desarrollo en el año 2030  
*Dr. Wolfgang Maier*
- 148 ¿Hacia un Estado plurinacional?  
*Ana Jacoby*

# 157

DE LA  
CASA

# Presentación

La noche del 9 de noviembre de 1989 marcó varios fines y un comienzo. En un aspecto concreto, supuso el final de la prohibición que los habitantes del sector oriental de Berlín tenían para desplazarse, dentro como fuera de la República Democrática Alemana. Los aluviones de ciudadanos cruzando la frontera entre Hungría y Austria, y la posterior «invasión» de las embajadas de Checoslovaquia y Hungría en Berlín oriental obligaron al gobierno de la RDA a flexibilizar las medidas migratorias y de circulación. Tras el anuncio equivocado del fin de las restricciones para la libre circulación, el éxodo de berlineses orientales hacia los distintos puestos de control fue incontenible y, ante el estupor de los guardias fronterizos, comenzaron el cruce hacia el lado occidental.

Casi treinta años después de su infame construcción, el muro fue derribado por miles de personas munidas de picos, martillos y cualquier herramienta que tuvieran a mano, poniendo fin a la división de un pueblo y modificando para siempre el equilibrio de poder mundial. El deseo de libertad, democracia y prosperidad pudo más que años de opresión, espionaje y corrupción encarnados por el modelo socialista que regía en los países bajo la órbita de la Unión Soviética. Del otro lado, miles de compatriotas occidentales recibieron, en un marco de alegría y fraternidad, a quienes cruzaban el más duro símbolo del autoritarismo.

Comenzó allí el fin del siglo xx, que muchos historiadores denominan «el siglo corto», que inicia con el estallido de la Primera Guerra Mundial, y finaliza con el colapso de la Unión Soviética en 1991.

El Muro de Berlín cayó hace ya veinticinco años, pero otros muros aún persisten. Incluso nuevas divisiones, tal vez

ni siquiera físicas, han aparecido en tanto el tan esperado *fin de la historia* nunca llegó a suceder. El drama de los inmigrantes que tratan de cruzar el muro levantado a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México buscando mejores condiciones de vida; la lucha de los estudiantes en Hong Kong reclamando una mayor apertura democrática del régimen comunista de Beijing, o la admirable Malala Yousafzai y su campaña en favor del derecho a la educación de las niñas en las zonas controladas por grupos talibanes, son una muestra de la dispersión geográfica y la variedad temática de las divisiones que nuestra sociedad aún sufre.

El objetivo de la Fundación Konrad Adenauer es fomentar la cooperación para la difusión de la democracia y la participación política. La comunidad humanista cristiana tiene mucho por aportar para derribar los muros del fundamentalismo, la intolerancia, la pobreza y la inequidad.

Esta revista es, desde 2003, la voz de la KAS en la región latinoamericana. Hoy atravesamos un proceso de transformación hacia una plataforma de comunicación, compuesta por una publicación semestral en formato papel, un sitio web y un perfil de Facebook. Los tres soportes serán integrados y complementarios para abarcar así el mayor espectro de público posible y hablar al mayor número de comunidades con las que, además, buscaremos interactuar. La plataforma además estará estructurada en cinco secciones: Comunicación y campañas, Agenda política, Ideas y debate, Actualidad latinoamericana y Europa y el mundo. Contamos con un equipo de redacción con corresponsalías en Argentina, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, y colaboradores eventuales en toda la región.

Espero que, así como los berlineses orientales, en paz, y usando martillos y picos, derribaron la tiranía y la opresión del modelo socialista, espacios de reflexión e intercambio como la plataforma de comunicación Diálogo Político contribuyan a tirar abajo los muros, visibles e invisibles, que todavía nos rodean.

Dra. Kristin Wesemann  
Fundación Konrad Adenauer

ACTUALIDAD  
LATINOAMERICANA

# Venezuela: de las protestas a la coyuntura electoral

—» **GUILLERMO TELL  
AVELEDO**

Caracas, 1978. Político,log, Universidad Central de Venezuela. Profesor, Universidad Metropolitana, Caracas.

El año 2014 termina en Venezuela como una oportunidad perdida: tras los eventos electorales de 2013, uno nacional sobrevenido con la muerte de Hugo Chávez Frías, y el otro municipal, postergado desde 2008, el panorama político desoía las lecciones de las urnas para dar paso a una política de enfrentamientos que, hallando su razón en la crisis económica y en la creciente estrechez política, no consiguió atender sus causas profundas. El país sudamericano vive aún las heridas de su reciente historia política, al que se suma el trágico saldo de

las manifestaciones y la desaforada reacción estatal, ante las cuales las principales fuerzas políticas tendrán problemas para encauzar una necesaria transición a una política deliberante y plural.

## Caracterizando el contexto

Es preciso tomar en cuenta los rasgos esenciales del sistema político venezolano, tal como se ha venido configurando desde el ascenso electoral de Hugo Chávez al poder en 1999, que derivó en la anulación de las instituciones representativas y la supresión de la independencia de los poderes públicos. Puede caracterizarse hoy como una democracia delegativa con un partido hegemónico: el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), que en sus diversas iteraciones y coaliciones ha logrado expandir hacia las masas el pequeño foco tradicional de los partidos marxistas venezolanos y ha gobernado durante tres lustros continuos (uno de los períodos de dominio político exclusivista más largos de la historia contemporánea venezolana).

El PSUV, que tiene presencia nacional y controla todos los poderes públicos, parece haber trascendido de momento el fallecimiento de su avasallante fundador Hugo Chávez, en marzo de 2013. Su designado sucesor, por largo tiempo canciller y previamente parlamentario, sindicalista y militante de la izquierda radical, Nicolás Maduro, ha sabido evitar las previsibles luchas intestinas por el poder, gracias tanto a la voz del difunto presidente y el mantenimiento de la identidad con el proyecto político que este delineó como a su propia capacidad de distribuir poder y recursos entre las facciones del movimiento: la oficialidad militar activa; la familia Chávez; los diferentes grupos de izquierda; los veteranos de los intentos de golpe de Estado en 1992, debut público del movimiento bolivariano —entre los cuales destaca el controvertido Diosdado Cabello, actual presidente de la Asamblea Nacional—. A ello se suman las redes clientelares e ideologizadas de apoyo que solapan las estructuras formales del Estado-PSUV en su estructura asistencial de misiones sociales, consejos comunales, colectivos y órganos paramilitares, y la pertinaz presencia oficial en medios de comunicación de masas estatales y privados. Maduro articula todo esto un proyecto ideológico que, desde una concepción marxista de la sociedad venezolana y la historia continental, se despliega con un dirigismo nugatorio de la iniciativa particular y de la deliberación pluralista, potenciado por el uso discrecional de la renta petrolera y

« El país sudamericano vive aún las heridas de su reciente historia política »

AL

la expectativa social de su distribución.<sup>1</sup> En este sentido, el liderazgo carismático que caracterizó la presencia de Hugo Chávez en el poder ha sido sustituido por un novedoso elemento corporativo, que el presidente Maduro en su ortodoxia ha denominado *gobierno colectivo*, restringiendo el tradicional margen de maniobra presidencial. Maduro es, de momento, el agente aceptado de múltiples intereses, y tiene el poder como su albacea: los poderes públicos del Estado-PSUV, cediendo autoridad en el Poder Ejecutivo, conculcando competencias constitucionales de gobiernos locales y regionales, cerrando filas en torno a la línea oficial, no devienen en un Maduro todopoderoso, sino en un delicado equilibrio político, que impide decisiones más audaces pero que puede eventualmente permitirle construir un piso político propio.

No se puede olvidar que el carácter delegativo de la democracia venezolana implica la base popular y electoral del movimiento chavista, a la vez que se concentra el poder político. Como ha explicado el sociólogo Héctor Briceño, esto permite una enorme zona gris entre formas conocidas de autoritarismo y el mantenimiento de mínimos democráticos que no amenacen su predominio.

Mientras los opositores se desvelan en discusiones interminables sobre el verdadero carácter del régimen, pues la característica fundamental de estos es que no se puede decir absolutamente nada: no es posible afirmar que haya libertad de expresión, tampoco negar; no se puede afirmar que haya elecciones limpias, tampoco negar; etc. Hay dudas sobre todo, pero nada se puede demostrar.<sup>2</sup>

Aunque el gobierno de Nicolás Maduro tiene una pluralidad en contra, mantiene un apoyo público suficientemente robusto (que oscila entre el 30 % y el 40 % de aprobación en distintas mediciones), en comparación con otros gobiernos de la región,<sup>3</sup> que desmiente la noción de un gobierno desahuciado. En suma, el gobierno venezolano cuenta con los poderes fácticos (gestión y distribución de recursos, soporte

1 A propósito de la historia y la impronta del rentismo petrolero en las relaciones Estado y sociedad en Venezuela, léase D. B. Urbaneja (2013), *La renta y el reclamo. Ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela*, Caracas, Alfa.

2 H. Briceño (2014), «Ni lo uno ni lo otro: híbrido», en *PolítiKa UCAB*, mayo de 2014, <<http://politikaucab.net/2014/05/07/posmonicion-politica-2>>.

3 I. Sagarzazu (2014), «Meta-Analysis of Maduro's Poll Numbers», en *Venezuelan Politics and Human Rights Blog*, WOLA, noviembre de 2013, <<http://venezuela-blog.tumblr.com/post/69285918607/meta-analysis-of-maduros-poll-numbers>> (en español, en <<http://yvpolis.blogspot.com/2013/11/el-problema-de-la-mud.html>>).

militar, fidelidad institucional) y suficiente apoyo de sus redes clientelares y otros beneficiarios para resistir el descontento de la mayoría de la sociedad.

El movimiento opositor, por otra parte, está nucleado en la alianza electoral y programática conocida como la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), que recoge a más de treinta organizaciones tradicionales y emergentes de la oposición venezolana de diverso signo ideológico (que incluye, desde una mayoría socialdemócrata, a todos los partidos humanistas y democristianos del país). Concebida inicialmente en 2006, y formalizada en 2009, la alianza se planteó explícitamente consolidar un cambio de liderazgo y táctica política desde los sectores opositores, criticando el voluntarismo maximalista de líderes de medios de comunicación privados y grupos de interés de la sociedad civil, que habían arrastrado a la dirigencia política opositora a ceder su preeminencia en eventos como el golpe de Estado del año 2002, el paro petrolero de 2002-2003, y la abstención electoral de 2005, que permitieron la profundización del alcance institucional y la legitimación internacional de un chavismo que se presentaba como un movimiento asediado por las élites sociales desplazadas. La nueva ruta implicaba una recuperación de espacios institucionales en el marco de la Constitución de 1999, y el paulatino crecimiento electoral que llevaría, con el desgaste natural del chavismo, a un cambio en el Poder Ejecutivo. El ciclo electoral de 2010-2013 notó ingentes mejorías opositoras alrededor de una casi hermética unidad electoral y programática alrededor del centro ideológico (la mayoría relativa de votos —no escaños— en las parlamentarias de 2010, la reducción de la brecha en la elección presidencial de 2012 y la polémica cercanía de votos en el cotejo sobrevenido en abril de 2013) que, si bien se quedaron cortas en su objetivo último, parecían haber allanado la ruta hacia la resolución pacífica de la alternabilidad democrática, representada en la figura de Henrique Capriles Radonski, gobernador de Miranda.<sup>4</sup>

Sin embargo, tres fenómenos paralelos descarrilaron la normalización política venezolana: en primer lugar, la negativa del Estado-PSUV a reconocer a cabalidad las competencias constitucionales y los espacios políticos obtenidos electoralmente por la oposición (especialmente en el Poder Legislativo); en segundo lugar, los polémicos resultados de la elección presidencial de abril de 2014, donde el estrecho margen de victoria obtenido por Nicolás Maduro fue exonerado de toda fiscalización posterior, exacerbando en la sociedad opositora las dudas acer-

4 R. Sucre (2014), «Ser ella misma: A partir de 2006 comienza un crecimiento de la oposición», en *Revista SIC*, Centro Gumilla, n.º 763, abril 2014, pp. 103-105.

ca de la idoneidad y transparencia del sistema electoral, así como de la posibilidad de acceder al poder por esa vía; y, por último, la inusitada espiral inflacionaria derivada de las acumuladas cargas fiscales derivadas de la expansión del gasto público para sostener los compromisos clientelares y electorales del Estado-PSUV y los ataques a la inversión privada. Ante este panorama, las posibilidades de un cambio político por la vía electoral, aun estando programadas elecciones parlamentarias en el 2015, parecieron postergarse indefinidamente para un sector de la sociedad hastiado del statu quo y urgido de un cambio político, especialmente notorio entre los jóvenes, cuyas perspectivas de una vida independiente y segura se han hecho precarias. El Observatorio Venezolano de Conflictividad Social registró que, aunque en el año 2013 habían disminuido las protestas (con una baja significativa en las semanas posteriores a la muerte de Hugo Chávez), habían aumentado las manifestaciones políticas, rezagadas ante los reclamos laborales y de vivienda, pero superando los de carencia de servicios públicos básicos.<sup>5</sup>

## El ciclo de protestas

Las elecciones municipales de diciembre de 2013, que resultaron en un crecimiento importante de municipalidades obtenidas por la oposición más allá de su base electoral tradicional, pero también una relativa disminución de la participación de votantes (que fue cercana al 60%), dieron lugar a la interpretación del agotamiento de la estrategia electoral. Esto acicateó la organización, embrionaria y minoritaria, de movimientos de opinión antipolítica —los «autoconvocados»— que conectaron con las propuestas de protestas de calle y la promoción de un cambio político a corto plazo por factores minoritarios pero relevantes dentro de la Mesa Unidad Democrática: los partidos socialdemócratas Alianza Bravo Pueblo y Voluntad Popular —liderados respectivamente por Antonio Ledezma (alcalde metropolitano de Caracas) y Leopoldo López (exalcalde de Chacao)— y la alianza de liberales e independientes Vente, formada alrededor de la diputada María Corina Machado. Simultáneamente, y en demanda de medidas de seguridad pública y mejoras económicas, tenían lugar protestas estudiantiles en los estados andinos de Mérida y Táchira, que resultaron en la muerte del estudian-

5 «Observatorio Venezolano de Conflictividad Social: Informe de la conflictividad social en Venezuela en 2013», *ConflictoVE.org*, enero de 2014, <http://www.conflictive.org.ve/carceles/observatorio-venezolano-de-conflictividad-social-informe-de-la-conflictividad-social-en-venezuela-en-2013.html>.

te Héctor Moreno, el asalto a una joven manifestante y el traslado de detenidos a otra jurisdicción judicial.

En rechazo de estas medidas fueron convocadas manifestaciones estudiantiles en toda Venezuela, que tendrían como epicentro una marcha en Caracas para el Bicentenario de la Batalla de la Victoria (Día de la Juventud), el 12 de febrero.<sup>6</sup> Tras la concentración, fuertes enfrentamientos entre grupos estudiantiles y colectivos armados resultaron en pérdidas humanas, desatando una ola de protestas, de diverso cuño, que durarían hasta el mes de mayo.

Puede caracterizarse a este ciclo de protestas como uno de carácter político-civil y no socioeconómico, así como su concentración en sectores de clase media y media-baja urbana, con especial participación de estudiantes. La abrumadora mayoría fueron concentraciones pacíficas de estudiantes, organizaciones opositoras y gremios reclamando por el derecho a la protesta y la libertad e integridad de los detenidos, pero fueron opacadas con la acción constante de focos violentos no alineados, autodenominados *guarimbas* (siguiendo el nombre de tácticas de refugio indígena), que expandían sus demandas a la renuncia del presidente Maduro.

La mirada de protestas fue apiñada por las autoridades del Estado en una misma narrativa de conspiración interna con ayuda foránea, y fue enfrentada con intenso uso de la fuerza pública, más allá de lo que las normas internacionales y venezolanas prescriben. Las denuncias de torturas, violaciones al debido proceso, detenciones arbitrarias, ataques a zonas residenciales, militarización de la policía, ajusticiamientos extrajudiciales y uso de fuerzas de choque no estatales fueron registradas por diversas organizaciones de defensa de los derechos humanos,<sup>7</sup> que a su vez criticaron los daños con-

» Puede caracterizarse a este ciclo de protestas como uno de carácter político-civil y no socioeconómico «

6 La batalla de La Victoria fue una acción de las tropas republicanas, en 1814, reclutadas entre los jóvenes estudiantes de la Universidad y el Seminario de Caracas, para proteger la ciudad contra un numeroso contingente monárquico. Fue establecido como Día de la Juventud en 1947.

7 El informe «Venezuela 2014: protestas y derechos humanos» fue realizado por la organización Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) y apoyado en el levantamiento de casos por Civilis Derechos Humanos, Espacio Público, Foro Penal Venezolano, Funpaz, la Comisión Inter-Institucional de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello, el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social y el Comité Paz y Vida por los Derechos Humanos del estado Barinas. Provea, junio de 2014, <<http://www.derechos.org.ve/2014/06/10/organizaciones>



tra bienes y personas causados por las pequeñas pero notorias acciones violentas. Hasta mayo ocurrieron 42 decesos, junto con alrededor de un millar de lesionados y más de tres mil procesados, según cifras oficiales<sup>8</sup> que superan las de genuinos estados de conmoción pública en la historia reciente.<sup>9</sup>

Más allá del trágico saldo en vidas, heridos y detenidos, así como la aparente desarticulación del movimiento estudiantil organizado y la detención de numerosos dirigentes políticos (entre los que resaltan López y los alcaldes de Valencia, Enzo Scarano, y San Cristóbal, Daniel Ceballos), se han profundizado las diferencias políticas en la sociedad venezolana y en el seno de la oposición democrática. La búsqueda de regulación del conflicto y promoción de garantías procesales y libertad a los detenidos por la Mesa de la Unidad Democrática, que la llevó a participar con la mediación de la Santa Sede y el Consejo de Cancilleres de la Unasur en unas mesas de diálogo con el gobierno venezolano, no fueron comprendidas por todos los actores políticos. Una vez que la coalición del Estado-psuv logró someter las manifestaciones sin mostrar rupturas significativas y sin interés en concesiones, se agotaron la necesaria paciencia y la construcción de confianza mutua necesaria en estos procesos, el cual tampoco contó con apoyo en el clima de opinión en los sectores opuestos al gobierno.

### Ante la coyuntura electoral

Pese a los limitados focos de protesta que resurgen —y que acaso aumenten con el reinicio de las actividades universitarias en el país—, el ambiente político aparece congelado desde mediados de año. Las consecuencias no saldadas del ciclo de protestas, que se suman a los acumulados problemas de legitimidad compartida que afectan al espacio público venezolano desde hace dos décadas, impiden la reflexión desde la opinión pública.

---

de-ddhh-presentaron-el-informe-venezuela-2014-protestas-y-derechos-humanos».

8 «Informó el Ministerio Público: Protestas han dejado 42 muertos, 873 lesionados y 224 privados de libertad», Correo del Orinoco, 26.5.2014, <<http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/protestas-han-dejado-42-muertos-873-lesionados-y-224-privados-libertad>>.

9 PROVEA: «Detenciones en protestas duplican cifras del Caracazo», *Conflicto-VE.org*, septiembre de 2014, <<http://www.conflictive.org.ve/criminalizacion-de-la-protesta/provea-detenciones-en-protestas-duplican-cifras-del-caracazo-reportaje-de-mayber-marquez-z.html>>.

El Estado-PSUV ha aprovechado la coyuntura para acallar la disidencia dentro de su movimiento y probar lealtades, a fin de preparar sus estructuras partidistas y estatales para las elecciones parlamentarias: el centro de su agenda se asoma como la reestructuración del Estado venezolano fuera de los moldes de la sociedad burguesa, hacia un Estado comunal. Mientras tanto, el presidente Maduro ha descartado toda posibilidad de reconocimiento público a la oposición venezolana, exacerbando su retórica para galvanizar sus apoyos ante un panorama que en los sondeos luce cuesta arriba.

El movimiento opositor, por su parte, proyecta dentro de sí la mutua desconfianza de sus dirigentes, y se ha plantado en lo que el politólogo Ricardo Sucre ha denominado una *estrategia centrífuga*, donde las tácticas particulares de los actores políticos toman preeminencia ante los mandatos de la Unidad: más allá de las elecciones parlamentarias, se presentan al público las opciones de un llamado a una asamblea constituyente y la conformación de un congreso ciudadano de organizaciones civiles que trascienda y ocupe el espacio de los partidos. Aunque está en marcha una reestructuración y cambio de vocería de la alianza de partidos, y es probable que el pragmatismo pueda lograr reimponer la alianza electoral, la divergencia de concepción política y un preterido deslinde pueden emerger en cualquier momento si no son enfrentadas con honestidad, especialmente ante la desesperanza del electorado.

Las heridas de esta democracia sudamericana parecen reclamar por soluciones rápidas y efectistas, cuando se debería procurar lo contrario: trascender, como apuntó el papa Francisco en su mensaje a los venezolanos, la «coyuntura de lo conflictivo». Las organizaciones y líderes que han planteado una apremiante ruta de largo aliento en el reencuentro entre venezolanos tienen, entonces, la difícil responsabilidad de reunir a los moderados, convencer a los alicaídos y aislar los extremismos.

» Trascender, como apuntó el papa Francisco en su mensaje a los venezolanos, la coyuntura de lo conflictivo «

# Elecciones en Colombia 2014: ¿apuesta por la paz?

—» **JOSÉ ALEJANDRO CEPEDA**

Bogotá, 1974. Periodista.  
Político, Pontificia  
Universidad Javeriana.  
Magíster en Análisis de  
Problemas Políticos,  
Económicos e Internacionales,  
Universidad París III Sorbonne  
Nouvelle y Universidad  
Externado de Colombia.

En ocasiones las elecciones juegan un papel extraordinario, aun en países acostumbrados al juego electoral o donde rige técnicamente el Estado de derecho. Como si la democracia quisiera demostrar su capacidad de convocatoria y definición de rumbos, en algunos casos la alta polarización e incluso la violencia solo se resuelven dentro de la competencia entre ideas. ¿Podríamos afirmar que los comicios presidenciales celebrados en Colombia en 2014, bajo un sistema a dos rondas o de balotaje, en los que fue reelecto el presidente Juan Manuel Santos entran en esa categoría?

Antes de dar respuesta debemos recordar que América Latina en las pasadas décadas, en medio de la *tercera ola* democratizadora, como la denominó Samuel Huntington (1991), experimentó transiciones a la democracia y procesos de paz innovadores, donde las elecciones adquirieron una importancia que no en pocas ocasiones ha sido olvidada. Se trataba, nada menos, que de la recuperación central de la representación política, como ha insistido el politólogo alemán Dieter Nohlen (1995/2011). Por su parte, su colega brasileño Bolívar Lamounier (1984) acertadamente denominó el papel renovado de los comicios como *elecciones de apertura*, cuando países tan disímiles como Brasil, Uruguay o Nicaragua paulatinamente aceptaron de manera revalorada la competitividad electoral como vía para relegitimar el poder y dejar atrás el autoritarismo. Se trató entonces de un deshielo político y un paso vital, que si fue llevado correctamente dentro de un marco de continuidad permitió avanzar en la consolidación democrática.

Dentro del singular papel que pueden alcanzar los procesos electorales, más allá de elegir jefes de gobierno, congresistas, gobernadores o alcaldes, otra variante la constituyen momentos claves para definir el futuro. Así sucedió, por ejemplo, con el plebiscito nacional de Chile en 1988, que terminó por decidir la no continuidad de Augusto Pinochet en el poder, condensar el periodo de la concertación entre las alternativas partidistas opositoras y la apertura democrática del país austral. De esta forma, el caso particular de Colombia en 2014 nos plantea preguntas pertinentes, pues si bien efectivamente no se trató de consolidar una transición a la democracia o de cerrarle el paso a un dictador, sí tuvo como elemento central de debate y aglutinación el apoyo o rechazo de la sociedad al proceso de diálogo en Cuba que sostiene el gobierno con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con la ilusión de alcanzar la paz.

## Las presidenciales y sus protagonistas

Nos centraremos aquí en las elecciones presidenciales colombianas, que el 25 de mayo y el 15 de junio en primera y segunda vuelta definieron la continuidad del presidente número 59 en la historia del país. Este dato no es menor, pues se trata en efecto de una de las naciones con mayor estabilidad en el relevo democrático del poder en la región, ajena en líneas generales a golpes de Estado y dictaduras, más allá de las afectaciones que impone sobre la competitividad electoral un difícil contexto donde en cambio las amenazas al Estado de derecho y a la seguridad por guerrillas, grupos de narcotraficantes y paramilitares en las últimas décadas desataron a la vez una profunda crisis de derechos humanos.

Los protagonistas principales de la elección presidencial de 2014 constituyen justamente dos visiones contrapuestas de cómo resolver esa crisis, acumulada a lo largo de más de medio siglo: la apuesta por el diálogo con las FARC del presidente en ejercicio, Juan Manuel Santos (2010-2014), y la propuesta de la continuidad de la lucha inflexible al terrorismo del expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Este cisma entre dos de los hombres más poderosos de Colombia no es nuevo; ha venido escalando durante los últimos cuatro años, en los cuales Santos, el heredero al poder de Uribe —elegido ciertamente con el apoyo de los electores de este— se desmarcó y asumió un talante propio que desató la furia de su antiguo mentor. Es decir, se trata de una división profunda en el renglón centroderecha del espectro político, que en una reñida segunda vuelta obligó a las restantes fuerzas partidistas a asumir posiciones a favor o en contra.

¿Cómo se llegó a ello? Debemos señalar que tras doscientos años de experiencia republicana, la longevidad y estabilidad de las instituciones democráticas colombianas (algo que le ha costado reconocer tradicionalmente a los intelectuales locales, comenzando por el recién desaparecido premio nobel de literatura, Gabriel García Márquez) se ha visto empañada por la persistencia de una violencia política vergonzante, que según las cifras del informe *¡Basta ya!* del Grupo de Memoria Histórica (2013) ha arrojado cerca de 220.000 muertes en el último cuarto de siglo, en la que la mayoría de víctimas son civiles, sin contar los millones de desplazados y despojados de sus tierras. Este panorama, que no es nuevo, intentó conciliarse con la desmovilización del grupo guerrillero M-19, la Constitución de 1991 que se concentró en recuperar el lenguaje de los derechos humanos, la paz y la reorganización de un Estado social de derecho, mientras se enfrentaban las condiciones del Consenso de Washington y la guerra fría llegaba a su fin. Y son precisamente los comicios para elegir el cuerpo constituyente en 1990 en Colombia los que más recientemente se acercan al tipo de definición particular de elecciones singulares que aquí se propone, pues se trató del rompimiento definitivo del sistema bipartidista predominante desde el siglo XIX y de una revolución retórica participativista que en medio de un marco violento tenía en ese momento al capo Pablo Escobar como principal amenaza.

Pero los últimos años de Colombia se parecen a ese fin de la historia de Francis Fukuyama (1992) que en realidad no ocurrió: ante el fracaso de extender la paz, la fragmentación subsiguiente del sistema de partidos y la volatilidad (producto de una clase política que no estuvo a la altura de las circunstancias y abusó de las generosas reglas de juego del sistema electoral), la figura del expresidente Álvaro Uribe significó la

búsqueda de imponer orden desde un discurso de derecha basado en la seguridad, que lo llevó a ser reelegido gracias a una coyuntural reforma constitucional a su favor. Producto de la clase terrateniente antioqueña y víctima de la violencia, había ejercido como alcalde de Medellín, gobernador de su departamento y senador, en una carrera meteórica en la que ofreció un liderazgo férreo frente a la crisis violenta. Lograría así (al no poder sus seguidores concretar una absurda y peligrosa segunda reelección que ponía una vez más en riesgo el equilibrio de la arquitectura constitucional y la separación de poderes a favor del Ejecutivo), dejar en el poder a su ministro de Defensa estrella, Juan Manuel Santos, quien una vez presidente traicionó su legado y optó por un proceso de paz discreto pero funcional en La Habana con las FARC, la guerrilla más vieja del mundo. Así, convertidos en enemigos, con la reelección de Santos en una polarizada segunda vuelta en que derrotó al candidato uribista Óscar Zuluaga —a quien se acusó de ser un mero peón de Uribe— y donde el principal tema de campaña fue el dilema entre la paz o la guerra, la mayoría de colombianos votaron por la continuidad del diálogo en Cuba, en una especie de plebiscito por su futuro.

AL

« Todos los colombianos desean la paz, pero aún no están de acuerdo en cómo debe lograrse »

## La fuerza versus el diálogo

En la última década la conflictividad en Colombia cambió, como lo registró Caster Wieland (2008) comentando diez tesis en las que exponía el proceso sui generis en el que el país había avanzado hacia un posconflicto en medio del conflicto. Según Wieland, se trataba de un mejor equilibrio del ejercicio de la seguridad a favor de la recuperación de la presencia del Estado, obligando a las FARC a replegarse, al tiempo que se adelantaron negociaciones con grupos paramilitares (lo que recuerda que Uribe no ha sido ajeno a diálogos y acuerdos con actores armados no estatales). Los éxitos logrados por Álvaro Uribe respondieron así a revertir el fracaso de las negociaciones de paz previas sostenidas por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), que terminaron en desplante de la guerrilla, en respuesta a un giro de la opinión pública a favor de la *mano dura*.

Sin embargo, como lo han señalado diversos observadores y lo reconoció el actual gobierno, el hecho de que en el presente Juan Manuel Santos haya podido embarcar al país en un proceso de negociación con las FARC solo ha sido posible por los logros en el combate a la guerri-

lla que se dieron durante los dos periodos de Uribe (2002-2010). Por entonces, el propio Santos fue responsable de las más importantes operaciones como ministro de Defensa frente a la insurgencia: Jaque y la liberación de la excandidata presidencial Ingrid Betancourt, la polémica intervención en territorio ecuatoriano en que murió el comandante Raúl Reyes; o, ya bajo su mandato, la caída del temible Mono Jojoy y la de Alfonso Cano. De aquí que la división discursiva del centroderecha en Colombia hiciera que sus votantes se sintieran inicialmente confundidos y luego altamente polarizados con miras a las elecciones de 2014, y ello arrastrara al resto de los partidos a esta dicotomía, pues los sectores de Uribe y Santos, reuniendo entre ambos la mayor convocatoria electoral, convirtieron la paz en el tema central de campaña, en una jugada arriesgada en la que Santos empeñaba su credibilidad y su futuro. Existe así una conclusión previa: todos los colombianos desean la paz, pero aún no están de acuerdo en cómo debe lograrse.

El actual proceso de paz ha puesto en el tapete situaciones novedosas, como el desarrollo de una Ley de Víctimas, un debate sobre justicia transicional, el rol de las víctimas, su reparación, la importancia de la memoria histórica y la función de un eventual perdón.<sup>1</sup> Este proceso de ajuste, reconciliación, revaloración humanista y reencuentro del proyecto nacional infortunadamente sin la participación decidida de la diezmada guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de la bancada uribista —que posee cerca de ocho millones de votantes— sería una paz incompleta. Una paz en la que parte de la clase política (como lo ha señalado el mundo académico desde hace años) ha aceptado públicamente —por primera vez y siguiendo los conceptos de estu-

---

1 El apoyo que ha recibido la presente búsqueda de la paz en Colombia en la comunidad internacional ha sido importante, abarcando desde el significativo respaldo inicial del fallecido presidente venezolano Hugo Chávez y una ronda de diálogos con las FARC en Noruega, hasta declaraciones más recientes de los mandatarios de Estados Unidos, Barack Obama, y Rusia, Vladimir Putin. En el caso puntual diplomático y de cooperación de la República Federal de Alemania, por medio de su embajada en Bogotá y las fundaciones Konrad Adenauer, Hanns Seidel y Friedrich Ebert, por ejemplo, se han realizado en labor conjunta con instituciones académicas y periodísticas dos foros colomboalemanes denominados «Reconciliación, responsabilidad y memoria. Expectativas alemanas y perspectivas colombianas», donde el aprendizaje histórico es un elemento central, como lo ejemplifica la experiencia germana tras las dos guerras mundiales y su proceso de reunificación, una vez caído el muro de Berlín hace 25 años. Además, tras la visita oficial de Juan Manuel Santos en noviembre de 2014 a Alemania, Angela Merkel invitó a la Unión Europea a sumarse a la causa y oficializó un aporte de 75 millones de euros anuales hasta 2016, como fondo financiero a disposición de Colombia para la construcción de la paz y la reconciliación.

diosos de los conflictos como Johan Galtung (1969)— que un acuerdo con las FARC implicaría un importante avance, pero se limitaría a una *paz negativa*, en el sentido de que finiquitar la violencia armada es la puerta para avanzar en el posconflicto, donde habría que trabajar a favor de una *paz positiva*, en que estén garantizadas estructuralmente las condiciones mínimas de desarrollo y justicia para la mayoría de colombianos.

En cualquier caso, en La Habana se acordó, en contravía al espectáculo mediático y previa desmilitarización de la zona del Caguán en el sur del país durante la presidencia de Andrés Pastrana, una discreta agenda de negociación sin alto al fuego con las FARC, en torno a cinco puntos invariables, de los cuales se ha logrado avanzar con cierta concreción en tres (desarrollo agrario, participación política y drogas ilícitas), que se interpretaron como escalonados guiños de la guerrilla a la eventual continuidad de Santos en el poder. Si se tienen en cuenta «ampliar la democracia» y construir «bases sólidas para la paz», estos puntos son: 1. *Política de desarrollo rural* para el 46 % de los once millones de campesinos que se calculan en situación de pobreza (reforma agraria con búsqueda de propiedad y seguridad alimentaria); 2. *Participación política*: se buscará incentivar «mayor participación en la política nacional, regional y local para todos los sectores, especialmente los más vulnerables» y «acceso a los medios de comunicación» para los eventuales movimientos que surgieran de un eventual proceso de paz exitoso; 3. *Fin del conflicto*: «cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo», «dejación de armas y reincorporación de las FARC a la vida civil en lo económico, lo social y lo político, de acuerdo con sus intereses», intensificar el combate de las «organizaciones criminales y sus redes de apoyo», así como esclarecer los reales alcances del fenómeno paramilitar en el país; 4. *Drogas ilícitas*: «sustitución con planes de desarrollo», «solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos»; 5. *Víctimas*: aclarar el destino y los responsables de las muertes violentas y las violaciones de derechos humanos en el conflicto (El Tiempo, 2012).

Sobre cada uno de esos puntos, las distintas opciones presidenciales tuvieron que tomar posiciones ante la ciudadanía, como se observa a continuación:

**Juan Manuel Santos / Partido Unidad Nacional.** El denominado Partido de la U sufrió una crisis de identidad no del todo resuelta, pues inicialmente se fundó para canalizar la fuerza electoral en torno a Álvaro Uribe, pero tras la elección de Santos y su distanciamiento con el expresidente, durante un tiempo pareció caer en cierta or-

fandad: incluso se rumoró que Santos estaría dispuesto a regresar y reunificar el Partido Liberal, el que otrora también fuera la casa de Uribe. Desclasificado de la derecha radical,<sup>2</sup> la bandera de *la U* al servir de plataforma para la reelección de Santos fue ayudar a «vender» el proceso de paz con las FARC. Obtuvo el segundo lugar con 25,69% de votación en primera vuelta y el triunfo con 50,95% en la segunda. El Santos que antes de ministro brillante del uribismo construyó su carrera como uno de los representantes tradicionales del establecimiento colombiano, y se movía con comodidad entre el periodismo como miembro de la familia que fue propietaria del periódico de mayor influencia nacional (*El Tiempo*), el Partido Liberal y como líder visible en gremios económicos, vio poco a poco afectada la imagen de la segunda parte de su primer gobierno. Ello, sumado a una campaña monotemática en torno al proceso de paz, hizo que esta inicialmente no fuera contundente. Su fórmula vicepresidencial fue Germán Vargas Lleras, liberal tradicional quien también escoró de ser un alfil del uribismo a candidato presidencial por cuenta propia en 2010 bajo el partido Cambio Radical, para después convertirse en la mano derecha de Santos.

La apuesta de Santos, como se dijo, fue arriesgada, pues aunque la economía colombiana ha mantenido un crecimiento aceptable (del 4,3% en 2013, dentro de las proyecciones del mercado y del gobierno, mientras que el producto interno bruto fue superior al 4% registrado en 2012) y se realizó una inversión importante en vivienda popular gratuita y planes de desarrollo (encabezada por Vargas), el candidato-presidente optó por no resaltar los logros de su mandato, concentrado en

---

2 Hay que recordar que una vez reelegido Santos retomó, incluso, su visión de lo que sería el centro político. Ya a finales de la década de 1990 había firmado un libro junto al ex primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, titulado *La tercera vía: una alternativa para Colombia*. Con la presencia de los exgobernantes Fernando Henrique Cardoso, Bill Clinton, Tony Blair, Ricardo Lagos y Felipe González, además del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, envió desde Cartagena un mensaje claro al respecto. Santos aspira a avanzar en un estilo de gobierno liberal-progresista, que desea ver como la plataforma para una Colombia posconflicto. Se trata de retomar una vez más el eslogan de Tony Blair de una tercera vía, es decir, la búsqueda de un equilibrio entre economía abierta y protección social, que Santos ha resumido con la frase «tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario». Ante las críticas del uribismo de que un posible arreglo con las FARC abriría las puertas del castrochavismo, se puede plantear que técnicamente Santos por ahora no busca otra cosa que la defensa de un mercado y a la vez un intervencionismo redistribuidor, que está dispuesto a hacer coalición con otros sectores políticos, que apoya el crecimiento económico como clave para disminuir la pobreza y que su política exterior está basada en el diálogo y no en la confrontación.

la paz, mientras las críticas desde los sectores de izquierda y derecha no se hicieron esperar en torno a temas como la educación, los desastres ambientales que ha traído la minería (tanto la legal como la ilegal) y los retrocesos en materia de seguridad que fueron el caballo de batalla del discurso radical de derecha encabezado por Uribe. Como reacción, la actitud de Santos desde el inicio de su mandato ha sido la de evitar cualquier confrontación con Uribe, un libreto del que ha tenido que salirse forzosamente en ocasiones, y que en la última campaña rebasó sin perder el tono institucional que lo caracteriza como heredero y representante tradicional del establecimiento colombiano. La pérdida de soberanía en aguas territoriales frente a Nicaragua en torno al archipiélago de San Andrés y Providencia en el Caribe es de los pocos temas que no le pasaron factura durante los comicios, y que, aunque había afectado su imagen, no podía cobrarse por ser un asunto de vieja data y con responsabilidades presidenciales previas.

**Oscar Iván Zuluaga / Centro Democrático.** El ex ministro de Hacienda caldense es uno de los servidores públicos de raíz conservadora que se decantaron en fieles servidores del proyecto uribista. Alcanzó su posición de candidato tras ganar en la convención interna de su partido contra el exvicepresidente Francisco Santos quien, a pesar de su reconocimiento público como político y periodista, al ser primo del presidente creaba una imagen de renovación negativa que el propio Uribe no tardó en soportar. Por su parte, a Zuluaga le costó construir una imagen propia, pues en un comienzo fue visto como un simple avatar de Álvaro Uribe y convocaba escaso público en su campaña política a lo largo del país. Esto se produjo tras los tercos esfuerzos de su jefe para que el nombre e imagen del partido fueran los suyos por encima de la identidad de la propia candidatura de Zuluaga, algo que la autoridad electoral se empeñó en prohibir siguiendo las normativas vigentes. Esto se corregiría solo hasta la segunda vuelta, cuando Zuluaga se convertiría poco a poco en candidato por mérito propio, aunque quedó en el aire la bucólica idea de apellidar al partido de Uribe como de *centro*, cuando directa e indirectamente sus valores representaron y representan una derecha radical.

La pobre visibilidad y el discurso del candidato emergieron finalmente a medida que la campaña de Santos tampoco despegaba. Los ataques de Zuluaga a Santos nunca alcanzaron el nivel de amarillismo

AL

» El candidato-presidente optó por no resaltar los logros de su mandato, concentrado en la paz, mientras las críticas desde los sectores de izquierda y derecha no se hicieron esperar «

mediático que desarrolló en los últimos años Uribe a través de su cuenta de Twitter, y es considerable como un hombre mucho más prudente y de credenciales respetables, donde la ecuanimidad no está mal vista. En cualquier caso el «mantra» de Zuluaga se limitó a repetir las críticas de Uribe a una eventual entrega del país a las FARC, y llegó a ser el único candidato por diferenciarse, que no temió proponer la supresión de los diálogos de La Habana en caso de alcanzar al poder: una posición osada en un país en el que el grueso de la población de una u otra forma anhela la paz. Aunque fiel al pensamiento uribista, moderó y corrigió su posición entre la primera y segunda vuelta cuando condicionó su discurso guerrerrista a una real voluntad de negociación y alto al fuego de la guerrilla. Y cuando, además, obtuvo el respaldo de la candidata del Partido Conservador, Marta Lucía Ramírez, quien no se presentó como enemiga de una eventual salida al conflicto por medio del diálogo.

Ante la pobre campaña de Santos y la no existencia aún de un juego de coalición o apoyo de las terceras fuerzas en contienda, Zuluaga sorprendió al ganar la primera vuelta con 29,25 % de los votos, pero no le alcanzó el impulso en la segunda, en la que se quedó con el 45 %. Una derrota que Uribe se negó a aceptar, llegando a denunciar posibles fraudes del santismo, mientras su candidato, gallardo, reconoció la victoria del presidente. Sin embargo, sobre todo tras la primacía mediática de la selección colombiana de fútbol en el Mundial de Brasil, la presencia de Zuluaga desapareció prácticamente por completo de los medios de comunicación, aunque se anunciara que asumió el liderazgo del Centro Democrático. No se puede decir lo mismo de Uribe, quien elegido de nuevo como congresista ha sido uno de los animadores centrales de la coyuntura política —incluyendo un sonado debate en su contra por sus posibles vínculos con el paramilitarismo, entre otros, liderado por el izquierdista Iván Cepeda, del Polo Democrático— y es el principal y crítico acérrimo del segundo periodo de Santos.

**Marta Lucía Ramírez / Partido Conservador.** La candidatura de la ex ministra conservadora merece aplaudirse por lo meritorio de su esfuerzo ante la adversidad y los resultados obtenidos. El Partido Conservador, junto al Liberal uno de los pilares históricos en la dinámica partidista en Colombia, ha sufrido en los últimos años el dilema de servir al uribismo para sobrevivir o renovar su liderazgo. La segunda opción, sin duda la más sugerente, ha sido aceptada solo retóricamente, y se visualizó en la convención interna donde Ramírez, aunque elegida candidata, no contó inicialmente con el apoyo de su partido y tuvo que librar una lucha burocrática frente al sector más clientelista de su

colectividad, sensible a la denominada «mermelada» o repartición de prebendas por el gobierno de Santos, aun sin ser parte oficial de la Unidad Nacional que ha respaldado el gobierno de este desde el Congreso en una coalición del Partido de la U, Partido Liberal y Cambio Radical. Ramírez vio con estupefacción cómo se entablaba un proceso de demanda ante el Consejo Nacional Electoral en su contra, que concluyó a su favor y dejó la legalidad de la Convención en manos del Directorio Nacional Conservador. Esta lucha interna fue el punto de partida a una loable campaña.

Los resultados, basados en un discurso coherente, fueron la obtención del 15,52% de la votación, la tercera en la primera vuelta, lo que la convirtió en la aliada más buscada del uribismo en la segunda, del que ha sido cercana en el pasado (militó en el Partido de la U hasta 2009). Sin embargo, Marta Lucía Ramírez imprimió un carácter particular al endosar sus votos a Óscar Iván Zuluaga, pues se mostró prudente en la idea de que no necesariamente estaba a favor de concluir los diálogos con las FARC, sino de condicionarlos con hechos claros de paz, idea que finalmente Zuluaga adoptó. La posición de Ramírez, además de honesta, no deja de tener importancia al ser ella la primera y única mujer que ha desempeñado el Ministerio de Defensa en Colombia, justamente bajo el gobierno de Uribe entre 2002 y 2003. Posteriormente a la elección, aunque Zuluaga no alcanzó la presidencia, el impulso que recibió su candidatura con el apoyo de Ramírez fue importante y significó una alianza natural entre los sectores de centroderecha. Claro, aún está en manos del Partido Conservador consolidar de nuevo su rumbo.

**Clara López / Polo Democrático Alternativo.** La ex alcaldesa encargada de Bogotá también protagonizó una destacada campaña y obtuvo el 15,23% de la votación en primera vuelta, apenas un poco por debajo de Marta Lucía Ramírez. Es meritorio que dos mujeres hayan realizado dos campañas bien planteadas y con buenos resultados, que lograron conectar parte del electorado, en el caso de López desde el centroizquierda. Y aún más importante el mensaje de unidad de izquierda que convocó y que no se limitó a oxigenar la imagen y presencia del Polo Democrático Alternativo (PDA) tras la debacle de la alcaldía de Bogotá en manos de Samuel Moreno —que terminó en escándalo por corrupción, pleitos judiciales y sin concluirse—, sino que tuvo como fórmula vicepresidencial a Aida Avella, de la Unión Patriótica (UP). Recordemos la UP fue la plataforma política frustrada tras los intentos de negociación de paz de las FARC en la década de 1980, que terminó en una persecución política que costó la vida a miles de sus militantes por representantes de la extrema derecha. Meses antes la UP había recuperado

su personería jurídica como partido político y Avella regresado de un largo exilio en Europa, por lo que fue muy significativa la suma de estas dos mujeres representantes de la izquierda civil, favorables a un proceso de paz y críticas férreas tanto del uribismo como del santismo.

Aunque la UP no funciona como plataforma de las FARC —a pesar de las acusaciones y amenazas que aún recibe—, es importante destacar que las candidaturas de López y Avella respaldaron con coherencia la candidatura de Santos en la segunda vuelta debido a su apuesta por una salida negociada al conflicto armado, la consecución de la paz y la consolidación de una izquierda democrática, lo que le costó a Clara López dentro del Polo Democrático serios enfrentamientos con el sector del senador Jorge Robledo, quien ha preferido mantener una línea de oposición y distancia firme hacia el gobierno, por lo cual la posición de López no representó a la del partido. Anteriormente, por problemas de disciplina de partido, la propia facción del Partido Comunista había sido expulsada. De esta forma, aunque la izquierda tradicionalmente ha tendido a la fragmentación por razones políticas, personales, ideológicas y prácticas, el hecho de que el PDA y la UP hayan convergido es una muestra positiva de labor conjunta, que en todo caso asume el reto de hasta en qué medida puede llegar a tener cercanías con las posiciones que asuma una eventual labor política de las FARC en tiempos de paz.

**Enrique Peñalosa / Partido Alianza Verde:** El exalcalde de Bogotá es uno de los políticos con mayor prestigio a nivel de administración pública, por haber sido uno de los líderes en la positiva renovación urbanística y cultural que vivenció la capital en los últimos lustros —y que lamentablemente entró en una espiral de retroceso—. Sin embargo, Peñalosa, de manera ambivalente, se ha destacado también por jugar a dos bandas: entre la comodidad de obtener respaldos partidistas militando a tiempo parcial grupal, frente a la continua búsqueda del voto de opinión personalista basado en su imagen. Esta dualidad pasó su cuenta de cobro cuando para las elecciones presidenciales de 2010, tras haber sido integrante del Partido Verde —que respaldó junto a Luis Garzón y Sergio Fajardo la campaña de otro exalcalde de prestigio, Antanas Mockus—, se produjo su salida de este, que lo llevó de manera contradictoria a acercarse a Álvaro Uribe, a quien se supone había enfrentado a través de su entonces candidato Juan Manuel Santos. Desperdiciando su capital político, su segundo intento de regresar a la alcaldía de Bogotá se frustró luego, debido a una constante indefinición entre ser opositor o cercano de la derecha.

Esta inmadurez en términos ideológicos ha llevado a Peñalosa a despreciar públicamente la vida partidista, en un discurso que busca

defender el ideal de los «antipolíticos» surgidos en la década de 1990, que a pesar de dedicarse al oficio político parecieran minusvalorar una verdadera renovación colectiva pública, que pasa por los partidos y los alcances de su nacionalización para desarrollar formas de verdadera gobernabilidad. A pesar de estas contradicciones Enrique Peñalosa, tras imponerse con comodidad en una consulta interna frente a Camilo Romero y John Sudarsky, realizó una campaña con contenidos innovadores en materia de desarrollo, transporte público y modelos de gestión eficiente, que pueden llegar a aportar a la Colombia en posconflicto. Su candidatura, de hecho, respaldó la continuidad de los diálogos en Cuba con las FARC, con algunas sugerencias, pero al igual que el resto de opositores a Santos —con excepción de Zuluaga y en un grado menor la campaña de Clara López en cuanto a un enfoque crítico frente a la economía libre mercado— su diferenciación con el actual gobierno no fue radical. De allí que su campaña no logró ofrecer propuestas definitivas y no conectó con el electorado, que le otorgó al dubitativo verde (tan solo de nombre, pues al igual que el predecesor Partido Verde cualquier contenido central ecológico real y cercano a como se entienden estos partidos está ausente, siendo el color verde y unos trazos de amarillo solo una fachada) tan solo 8,28% en la primera vuelta.

AL

## Polémica y apatía

Dos importantes cuestiones emergieron a la superficie y afectaron los comicios presidenciales: la polémica y la apatía. La primera se dio por la alta polarización entre las campañas de Juan Manuel Santos y Óscar Iván Zuluaga, que llegó a desatar lecturas y ataques de suma cero, en una *guerra sucia* entre quienes defendían el proceso de paz y la reelección del presidente, y los que veían la negociación con las FARC como la claudicación ante el terrorismo y la entrega del país al llamado castrochavismo. No obstante, el lado más banal se dio con la entrada y salida del reconocido venezolano J. J. Rendón, opositor del régimen chavista, asesor de diferentes campañas ganadoras en países como Honduras o Panamá, y por haber sido artífice de la estrategia de Santos en 2010 que incorporó técnicas de propaganda negra. En esta ocasión, paradójicamente, la propaganda negra fue utilizada por el uribismo en contra de Rendón, exaltando el escándalo de supuestos ingresos de dineros ilegales de narcotraficantes a sus cuentas, lo que, aunque negado, terminó con la salida del psicólogo y experto en marketing político de la campaña santista. Quedó flotando el absurdo de que los mismos actuales uribistas que protestaron por la presencia de

Rendón fueron sus beneficiados y quienes alabaron su contratación y técnicas hace cuatro años.

Por otro lado, la abstención alcanzó a 60 % en la elección presidencial, un dato preocupante en un país que por su álgida agenda debería contar con mayor respuesta ciudadana y que tradicionalmente ha sido el único de América Latina en no introducir el penoso voto obligatorio, algo que ha llegado a proponerse intermitentemente dentro de una reforma política más amplia. Con 5,99 % en primera vuelta y 4,03 % en segunda, el voto en blanco llegó a esbozarse como el caballo de batalla de los inconformes, pero en todo caso cedió ante la urgencia de posicionarse en la segunda vuelta y sin alcanzar una mayoría absoluta, condición para forzar nueva ronda electoral. A pesar de la legítima expresión democrática que significa votar en blanco y la amenaza de convertirse en un movimiento ciudadano transitorio en términos de protesta ante la clase política tradicional, la inmadurez de algunos de quienes intentaron impulsarlo de modo populista hizo que recayera en una vacía propuesta pseudopartidista, que no prosperó, que aspiraba incluso a obtener reposición de ingresos por votos de las autoridades electorales.

## Elecciones legislativas y sistema de partidos

Los resultados previos de los comicios legislativos, realizados el 9 de marzo, alentaron el escenario de polarización posterior de la campaña presidencial, que aún envuelve al gobierno de Juan Manuel Santos. Aunque este ha invitado a que sea *el Congreso de la paz*, continuando la actitud y labor legislativa favorable hacia un posconflicto que ya se había emprendido en el calendario previo, no se respira precisamente tranquilidad en su interior. Y esto en mayor parte se debe a la presencia de Álvaro Uribe, quien en un comportamiento atípico —que recuerda al siglo XIX, en el cual los expresidentes colombianos aún eran propensos a regresar a la arena política en la rama legislativa— lidera la coalición de derecha del Centro Democrático y enfrenta con vehemencia todas las posiciones de Santos como presidente y el desarrollo del proceso de paz con las FARC.

Se insistió en que sería un segundo gobierno de Santos débil, sin respaldos suficientes a nivel de bancada. Pero aunque el uribismo alcanzó la segunda posición de votos, los apoyos sumados del Partido de la U, el Partido Liberal y Cambio Radical mantienen vivos los princi-

prios de la coalición presente desde su primer periodo.<sup>3</sup> Aún más, parte del conservatismo, como se dijo, es indefinido pero sensible a las prebendas y acuerdos santistas, especialmente en el bloque costeño del norte del país, lo que aunque plantea posibles acuerdos con el Centro Democrático de Uribe no son fáciles de materializarse. A pesar de que el otro gran eje opositor lo constituye el ala liderada por Jorge Robledo del Polo Democrático, no se puede afirmar que Juan Manuel Santos cuente con un Legislativo en su contra, ya que en lo fundamental, en lo elegido, como se ha insistido en torno al tema de la paz, logró mejorar su imagen y consiguió los apoyos vigentes que aún lo alientan. Incluso el efecto del uribismo recalcitrante —como se vio en el debate en torno a su líder— es el de posicionar al resto de las fuerzas en contra de la derecha.

Esta nueva configuración del sistema de partidos colombiano no es del todo sorpresiva, sino que es resultado natural de la evolución de las variables institucionales y los actores políticos en los últimos años. En efecto, resultó que los partidos políticos en Colombia, después de todo, son importantes. A pesar del desprestigio, como instituciones que sirven de puentes entre la sociedad civil y el Estado no han perdido su justificación teórica, y esto ha provocado una tendencia a volver a estudiarlos y entenderlos. Más allá de aciertos o errores, parece revalorarse el que para toda democracia representativa no sean por completo descartables. Dentro de esta corriente Francisco Gutiérrez (2007) reflexionó sobre la relación entre partidos y democracia desde 1958 a 2002, es decir, desde el Frente Nacional (1958-1974) hasta la aparición de la era Uribe, en un esfuerzo por abordar una perspectiva más amplia, que no necesariamente estancara el análisis causal a la alternancia bipartidista pactada del pasado o tuviera que partir una vez más de la violencia política de mitad de siglo xx. Mejor, pretendió aprovechar ese pasado para entender el país que se decantó en el nuevo milenio, en el que un vertiginoso huracán de cambios sociales a lo largo de cuatro décadas arrancó de cuajo a la Colombia tradicional y abrió el sistema de partidos.

Más allá de la crítica, implica aceptar que por encima del ideal los partidos han existido. Esto obliga a revisar primero los presupuestos teóricos de autores como Maurice Duverger, Giovanni Sartori o Klaus

3 El resultado en porcentajes de la elección de los 102 senadores y 166 representantes a la Cámara fueron: Partido de la U (18,9%), Centro Democrático (17,34%), Partido Conservador (16,21%), Partido Liberal (14,54%), Cambio Radical (8,27%), Alianza Verde (4,65%), Polo Democrático (4,43%), Opción Ciudadana (4,40%), MIRA (2,66%). Véase, Registraduría Nacional del Estado Civil, <http://www.registraduria.gov.co>.

von Beyme, para quienes los partidos cumplen la función de agregar intereses ciudadanos. En el caso colombiano, el sistema de partidos, una vez abierto con el impulso del proceso de paz más importante conseguido frente a un grupo armado —el de la guerrilla del M-19 en 1990—, tuvo una hiperfragmentación tras la Constitución de 1991, cuando al pretenderse la mayor representación posible y limitar el bipartidismo tradicional heredado del siglo XIX, se hizo posible por vía electoral la emergencia de partidos pasajeros, listas dispersas y las mal llamadas figuras «antipolíticas» que, como todo político —aun sin partido—, han perseguido el poder. Esta situación se corrigió parcialmente con la reforma política de 2003, recalcando lo que Sartori llamaría un sistema de partidos fluido, es decir, uno nuevo aún no institucionalizado.

En este contexto fue que Álvaro Uribe, proveniente de los partidos tradicionales, pudo triunfar *con* y *sin* ellos, condicionando a la vez la supervivencia de las fuerzas liberal y conservadora al centro. Asomó entonces una nueva cara en el espectro ideológico: la tan anhelada izquierda democrática, representada por el Polo Democrático Alternativo una vez el M-19 fracasó en su intento. Este sistema no ha logrado institucionalizar unos partidos fuertes o al menos mejores alrededor de un *pluripartidismo moderado*, pero se advierte al menos una mayor claridad ideológica para un escenario representativo en una etapa posconflicto. Ahí reside el desafío, porque más allá de un sistema presidencial o de una arquitectura institucional que tendiese a un modelo parlamentario, los partidos seguirán siendo necesarios. Una pregunta decisiva es entonces: ¿cuál sería el modelo de inserción política a seguir de las FARC tras una eventual consolidación del proceso de paz?

En esa medida las FARC, según experiencias de paz e inclusión política en la región, de antiguos grupos guerrilleros como en Uruguay (MLN-T), El Salvador (FMLN) o el propio M-19 en Colombia, tendría tres opciones básicas (Cepeda, 2009): 1. liderar su propio partido político; 2. fomentar una multicoalición de izquierda; 3. buscar un modelo de alianzas moderadas que permitan incluso recurrir a figuras externas apostando al mediano y largo plazo. Y no son pocos los retos para la sociedad civil, en la medida que la nación debería aprender del momento histórico que atraviesa y abandonar cierta pasividad. El complemento teórico de una democracia participativa y el papel de las organizaciones que no persiguen el voto existe (Cepeda, 2011). Pero ya lo decía Leslie Lipson, para bien o para mal, en 1969: «Los partidos son en un Estado democrático el punto donde convergen todas las fuerzas políticas».

## Conclusión: la trascendencia de unas elecciones que no son de apertura

Una característica que es necesario recordar del actual proceso de diálogo del gobierno con la terca y longeva guerrilla de las FARC es que en la eventualidad de superarse la agenda de negociación y firmar un acuerdo definitivo, la ciudadanía deberá mediante un plebiscito o consulta popular dar su aprobación final. De allí que el presidente Juan Manuel Santos, a modo de defensa ante los críticos que dicen que se estaría negociando un acuerdo a espaldas del país, haya repetido: «nada está acordado mientras no esté acordado todo».

Pero se hace necesario retomar la pregunta inicial: ¿se podrían considerar los comicios presidenciales de 2014 en Colombia como unas elecciones de apertura? Técnicamente tendríamos que decir que no. Colombia, a pesar del esfuerzo por alcanzar la paz, tras un largo y difícil camino en un proceso que avanza, como lo señalaron Gehring y Cuervo (2013) «entre la esperanza y el escepticismo», no es un país que esté saliendo de una dictadura o viviendo una transición democrática desde un sistema autoritario. Por el contrario: se encuentra afirmando las reglas del Estado de derecho y la democracia liberal constitucional, bajo las que se ha esforzado por suscribirse —a pesar de todos sus problemas— desde su independencia de España, iniciada en 1810, como ya lo confirmó en el proceso constituyente que produjo la Constitución de 1991.

Hay que señalar que tampoco la reelección de Juan Manuel Santos como presidente se trató técnicamente de un plebiscito, como el que justamente podría llegar a refrendar el propio acuerdo con las FARC. Sin embargo, en cualquier caso, sí podemos aceptar que fue un termómetro y un respaldo democrático activo sobre el rumbo que la mayoría de electores quieren para el país, el tipo de alianzas que los líderes y los partidos políticos vigentes están dispuestos a asumir y, finalmente, una redefinición mucho más clara del espectro ideológico y de lo que sería deseable o no aceptable en términos de alcanzar la paz y la superación del conflicto armado interno por más de cinco décadas.

Así los comicios, de manera correspondiente, se dividieron en dos momentos: primero cuando el electorado tendió a votar en primera vuelta por el candidato, el partido o la propuesta que en realidad consideraba la más indicada; y segundo cuando en segunda vuelta la elección tendió a ser estratégica y Santos trasladó votos a su favor —directa o indi-

AL

«Este sistema no ha logrado institucionalizar unos partidos fuertes o al menos mejores alrededor de un pluripartidismo moderado»

rectamente y en contraste a las posiciones del uribismo— de ciudadanos que, incluso, en otras condiciones jamás hubieran votado por él. La elección final de la paz, más que la del presidente, demuestra que los colombianos desean llenar de contenido un mandato de convivencia que es constitucional, y hacer que su democracia vaya más allá del plano formal.

Las preguntas que quedan por resolverse son entonces si Colombia alcanzará la paz y si será capaz de detener el conflicto armado con las FARC durante el gobierno de Santos. Y si, además de no dejar por fuera a la segunda guerrilla persistente, el ELN, internamente las fuerzas políticas, comenzando por el centroderecha en manos de Santos y Uribe, están dispuestas a apoyarse en un proceso conjunto de reconciliación nacional. Solo de esta manera una paz tanto centrípeta como centrífuga podrá sentar las bases del tan anhelado escenario de posconflicto, una reconstrucción que podrá durar tanto o más que la presente guerra en Colombia.

## Bibliografía

- GALTUNG, Johan (1969), «Violence, Peace, and Peace Research», en *Journal of Peace Research*, vol. 6, n.º 3, pp. 167-191, Oslo, International Peace Research Institute. Disponible en <<http://www.jstor.org/pss/422690>>.
- GEHRING, Hubert, Margarita CUERVO (2013), «Colombia: un largo y difícil camino hacia la paz», en *Länderbericht*, mayo, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en <[www.kas.de/kolumbien](http://www.kas.de/kolumbien)>.
- CEPEDA JIMÉNEZ, José Alejandro (2009), Conflict Resolution, Political Inclusion, and Party Systems: The Cases of Colombia (M-19), El Salvador (FMLN), and Uruguay (Tupamaros) in Compared Perspective, ponencia en el XXI World Congress of Political Science, International Political Science Association (IPSA), Santiago de Chile. Texto en castellano: <<http://paperroom.ipsa.org/papers/view/1728>>.
- (2011), «Democracia representativa vs. democracia participativa: Un análisis bajo la luz del bicentenario de independencia de Colombia (1810-2010)», en *Revista Centro de Estudios Políticos*, Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia, Dirección para la Democracia y Participación Ciudadana, julio-diciembre, <<http://www.centrodeestudiospoliticos.com/descargas/4.2.pdf>>.
- CEPEDA ULLOA, Fernando (2005), «El marco jurídico para el proceso de paz en Colombia», en Fridé, A European Think Tank For Global Action, <<http://www.fride.org/publicacion/107/el-marco-juridico-para-el-proceso-de-paz-en-colombia>>.

- GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (GMH) (2013), *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-12-sept.pdf>.
- GUTIÉRREZ SANÍN, FRANCISCO (2007), *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002)*, Bogotá, Grupo Editorial Normal.
- HUNTINGTON, SAMUEL (1991), *The Third Wave*. Londres, University of Oklahoma Press.
- LAMOUIER, BOLÍVAR (1984), «Opening through Elections: Will the Brazilian Case Become a Paradigm?», en *Government and Opposition*, vol. 19, n.º 2.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, REPÚBLICA DE COLOMBIA (2012), *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y Decretos Reglamentarios. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*, Bogotá, Ministerio del Interior. Disponible en: <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/40743d-b9e8588852c19cb285e420affe/ley-de-victimas-1448-y-decretos.pdf>
- NOHLEN, DIETER (comp.) (1995), *Democracia y neocrítica en América Latina: En defensa de la transición*. Bogota-Fráncfort del Meno: Vervuert-Iberoamericana.
- (2011), «Sobre democracia electoral. La importancia de lo electoral en el desarrollo político de América Latina», en: Luis Efrén Ríos VEGA (ed.), *Tópicos electorales*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 23-29.
- «Tierras, primer punto de la agenda con FARC», *El Tiempo*, 5.9.2012, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12194473>.
- WIELAND, CARSTEN (2008), «Diez tesis sobre el cambio del conflicto en Colombia», en *Länderbericht*, noviembre, Berlín, Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: [www.kas.de/kolumbien](http://www.kas.de/kolumbien).



# COMUNICACIÓN Y CAMPAÑAS



El segundo mandato de Juan Manuel Santos.

# Colombia avanza hacia la paz, pero las divisiones persisten<sup>1</sup>

—» **DR. HUBERT GEHRING, DIANA PUENTES**

**Dr. Hubert Gehring.** Director de la KAS Colombia. Agrónomo con doctorado en protección del medio ambiente. Ex Secretario General del CDU de Mecklenburgo-Pomerania y ex diputado del Parlamento Regional.

**Diana Puentes.** Bogotá, Colombia. Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Maestría en Curso en Democracia y Derechos Humanos, FLACSO México.

En las elecciones de junio de 2014, Colombia renovó el mandato de Juan Manuel Santos como presidente de la República. A pesar de los problemas no resueltos durante su primer gobierno, especialmente en materia de salud, educación, justicia y empleo, la perspectiva de la paz operó como catalizador de la campaña electoral de Santos y aseguró su reelección luego de una encarnizada lucha preelectoral. La campaña electoral provocó una fuerte polarización entre dos lemas: «La paz sin im-

---

1 La versión original de este artículo fue publicada en KAS Auslandsinformationen, 3/14, Berlín, ISSN 0177-7521, pp. 64-84.

punidad», propagado por el partido político liderado por el expresidente Uribe, y «La paz como motor del desarrollo», de Santos.

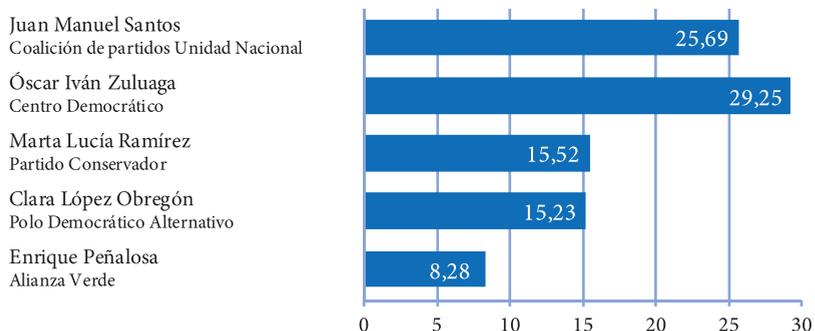
Sin duda, uno de los principales desafíos del próximo ejercicio será la unificación de los colombianos en torno al objetivo de un plan de paz colectivo e integral que involucre a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN). Esta misión se enfrenta en el Congreso a una oposición fortalecida bajo la conducción del antiguo presidente Uribe, lo que podría dificultar la ratificación y puesta en práctica del acuerdo para la solución del conflicto armado y la aprobación de las reformas que no se habían implementado durante la primera presidencia de Santos. Lo que está en juego en la nueva constelación política, es la perspectiva de un futuro en paz, así como la solución de los problemas estructurales que se han identificado como las raíces históricas del conflicto armado. La unidad de todos los colombianos parece al alcance de la mano, y con ella la consolidación de una paz estable y duradera.



**Gráfico 1. Resultados de las elecciones presidenciales de 2014 (en porcentaje)**

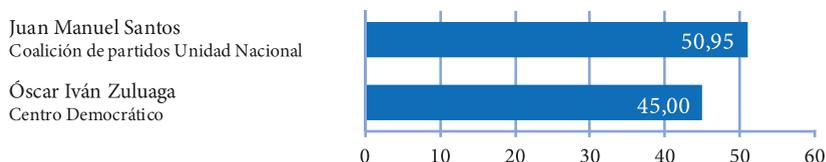
**Primera vuelta, 25 de mayo de 2014**

**Participación electoral: 40,07 %**



**Segunda vuelta, 15 de junio de 2014**

**Participación electoral: 47,89 %**



## El primer mandato de Juan Manuel Santos: avances, reformas y problemas

### *Los impulsores del desarrollo*

Santos inició el primer mandato presidencial con la intención de fortalecer el crecimiento y de reducir el desempleo. Al comenzar su gobierno en 2010, presentó un plan de cinco puntos para el fomento de sectores económicos estratégicos que debían actuar como *impulsores del desarrollo*: infraestructura, construcción de viviendas, agricultura, minería y modernización de los sistemas energéticos e innovación. De acuerdo con los análisis de su primer mandato, hubo fuertes avances en la realización de algunos de esos proyectos, a diferencia de otros cuya puesta en marcha se retrasó. A modo de ejemplo, en materia de construcción de viviendas se ha podido concretar una parte importante de los proyectos previstos, entre ellos la adjudicación de 675.000 proyectos de vivienda social, la mayoría de ellos aún sin terminar. Se observó asimismo un fuerte dinamismo en el sector minero, además del aumento de la extracción de petróleo a más de un millón de toneladas diarias. Sin embargo, estos éxitos contrastan con los problemas que continúan sin resolver en materia de protección ambiental y con respecto a las condiciones de vida de la población que vive en las áreas de extracción de petróleo y otras materias primas.

El déficit en la implementación de los proyectos se observa también en las áreas de agricultura, infraestructura e innovación. Hasta ahora, solamente 41 % de la población rural dispone de tierras cultivables. Por lo tanto, se requerirá un volumen importante de inversiones y un incremento en la asignación de recursos para mejorar la distribución de la tierra, intensificar el desarrollo de la infraestructura para aumentar la competitividad y profundizar el desarrollo tecnológico de Colombia.

### *Persistencia de la desigualdad del ingreso, a pesar del crecimiento económico*

Luego de un fácil impulso, el primer período presidencial de Santos concluyó en medio de la fase de crecimiento más fuerte de los últimos siete años. En el primer trimestre de 2014 la actividad económica registró un crecimiento de 6,4 %, superando todas las expectativas. De esta forma, Colombia se posicionó como el país con el segundo crecimiento trimestral más fuerte en el mundo y ocupó el primer puesto en América Latina. Esta tendencia refleja la dinamización del aparato productivo del país. Los sectores de crecimiento más dinámico fueron la construc-

ción, así como los servicios públicos y privados. A pesar de esto, fueron muy limitados los avances hacia una distribución más equitativa del ingreso, así como en materia de combate a la pobreza. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), más de 32,2% de la población, es decir casi 14,7 millones de personas, viven por debajo de la línea de pobreza. Se evidencia de esta manera que el ingreso generado por el crecimiento económico se concentra en algunos sectores de la población, y se profundiza la falta de equidad social en el país. Sobre la base del coeficiente de Gini del Banco Mundial,<sup>2</sup> Colombia ocupa el tercer lugar entre los países con mayor injusticia social del hemisferio norte, tan solo superado por Honduras y Guatemala. De modo que la superación de la desigualdad social seguirá siendo una tarea central para el nuevo mandato del presidente Santos.

### *Los movimientos sociales: manifestaciones de una sociedad descontenta*

En términos políticos, Santos asumió el gobierno con la intención de poner en práctica algunas reformas importantes y de iniciar un cambio virtuoso en el país. Al contar con el apoyo de la mayoría del Congreso, consiguió durante los primeros dos años la aprobación de proyectos de ley sobre regalías, ordenamiento territorial, formalización del mercado de trabajo y apoyo a las personas recién llegadas al mercado laboral, así como resarcimiento a las víctimas y devolución de tierras. Las leyes relativas a las regalías (la distribución entre las regiones del ingreso procedente de la extracción de recursos naturales), al ordenamiento tributario y la sustentabilidad tributaria se valoraron positivamente desde la perspectiva de la redistribución de los recursos y la buena conducción económica.

Sin embargo, el presidente tuvo que enfrentar resistencias con respecto a otras reformas. Él mismo retiró el proyecto de reforma del sistema judicial, luego de que el Congreso lo modificara, debido a la introducción de privilegios desproporcionados, tanto para los diputados como para los jueces de los tribunales supremos. El Marco Jurídico para la Paz,<sup>3</sup> finalmente aprobado, despertó fuertes objeciones. Sus

2 «Reducir desigualdad social, la otra asignatura pendiente para el presidente de Colombia», Reuters, 17.6.2014, <<http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idTAKBNOES2S720140617>> [9.9.2014].

3 El Marco Jurídico para la Paz constituye una norma modificatoria de la Constitución, que instituye determinados instrumentos de justicia transitoria con la finalidad de poner fin al conflicto armado en Colombia. Este marco legal limita

críticos lamentaron el margen de discreción que se concedió a los legisladores con respecto a la impunidad de los exintegrantes de los grupos armados, así como su posible participación en la vida política. Por consiguiente, las relaciones entre el presidente y el Poder Legislativo se hicieron más complicadas durante los últimos dos años del primer mandato de Santos. Se frenó la dinámica de reforma, por lo cual finalmente no hubo avances en una serie de proyectos en otras áreas, tales como el sistema de salud, la educación y el sistema judicial, así como las políticas agrícola y de empleo.

Esos déficits se manifestaron en los reclamos de la población, que consideró que sus necesidades no se atendían. A partir de 2012 se produjeron numerosas protestas en diferentes regiones del país. Durante el primer trimestre de 2013 las manifestaciones afectaron a varias ramas del sector agrícola. Las denuncias se centraron cada vez más en las condiciones de desigualdad que se atribuían a la implementación de los acuerdos de libre comercio. Más tarde, las manifestaciones aisladas se intensificaron y se extendieron a otras regiones y sectores de la actividad económica del país.

Una serie de revueltas campesinas y una huelga agraria, así como las protestas protagonizadas por estudiantes, docentes, transportistas y trabajadores de la salud fueron expresiones de un clima de descontento generalizado con la política del gobierno de Santos. Este desembocó a finales de 2013 en una crisis de la representatividad que dejó en claro el interés creciente de la población de participar en la vida política. La población ya no aceptaba ser excluida de las decisiones que, en las condiciones del sistema centralista de Colombia, están estrechamente vinculadas a la persona del presidente. Este estado de ánimo expresó asimismo la falta de cercanía entre Santos y los ciudadanos. Si bien el gobierno mostró en general su disposición al diálogo frente a las protestas, se mantenía distante en todo momento. En las palabras del expresidente César Gaviria, «Santos no mostró (mucho) en términos políticos, y las personas no sienten que él esté cerca de ellas». El jefe de Estado y su gobierno fracasaron en su intento de establecer canales de comunicación directa capaces de mejorar la integración de la población al trabajo político y de optimizar la representación de sus intereses. El descontento social no fue la única consecuencia de todo esto: se acentuó también la sensación de estar ante un mal ejercicio de gobierno.

---

la culpabilidad a los responsables principales de delitos calificables como crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra sistemáticos, mientras establece un régimen de amnistías para los mandos medios.

## Luces y sombras del proceso de paz

Uno de los proyectos más importantes de Santos ha sido, y seguirá siendo, la paz en Colombia. Así lo afirmó a mediados de su primer mandato.<sup>4</sup> El tema siguió presente durante la última campaña electoral. En agosto de 2012, luego de seis meses de negociaciones secretas en Cuba, Santos había anunciado el inicio de negociaciones de paz tendientes a la firma de un «acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera» con las FARC. La agenda para las negociaciones se estructuraba en torno a cinco ejes: desarrollo agrario, participación política (de los exguerrilleros), solución al problema de las drogas ilícitas, resarcimiento a las víctimas y desarme de los insurgentes. Las conversaciones se desarrollaron siguiendo el principio que «nada está acordado hasta que todo esté acordado». Al término de la fase de negociaciones y luego de la firma del acuerdo final, en la subsiguiente fase de implementación y ratificación, tanto el gobierno como las FARC deben iniciar la puesta en práctica de los acuerdos alcanzados.

Si bien se han obtenido algunos resultados parciales durante las negociaciones celebradas hasta el momento, tampoco han faltado los problemas. Los avances logrados hasta ahora deben considerarse históricos y permiten pensar que luego de más de sesenta años de guerra civil el punto final podría estar al alcance de la mano. Por el momento, el gobierno y las FARC han llegado a acuerdos relativos a los primeros tres puntos: desarrollo de las regiones rurales, participación política de los exguerrilleros y solución al problema de las drogas. Durante la campaña electoral presidencial se llevaron a cabo conversaciones preparatorias sobre el reconocimiento de las víctimas del conflicto, al tiempo que se iniciaron paralelamente los preparativos para un posible diálogo con el ELN. Si bien esta organización cuenta con menos integrantes que las FARC, su influencia se extiende a amplias zonas del territorio nacional.

«Santos no mostró (mucho) en términos políticos, y las personas no sienten que él esté cerca de ellas»

4 Según un estudio del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y de Naciones Unidas, la paz podría redundar en un crecimiento económico de 8 %, el aumento del ingreso per cápita a más de 16.700 dólares americanos y la recuperación de 800.000 hectáreas de tierra. Cfr. CERAC, «Violencia armada y desarrollo. ¿Qué ganará Colombia con la paz?», <http://cerac.org.co/es/líneas-de-investigación/violencia-armada/¿qué-ganará-colombia-con-la-paz-una-perspectiva-económica.html> [9.9.2014].

La iniciativa de paz constituye uno de los mayores éxitos de Santos. Sin embargo, el camino hacia la celebración del acuerdo final, originalmente prevista para noviembre de 2013, insume más tiempo de lo previsto. Hasta ahora no se han iniciado las conversaciones sobre la desmovilización, ni se han establecido los mecanismos para la ratificación del acuerdo, por ejemplo, a través de un referéndum. Además, el presidente no ha sido capaz de concientizar al pueblo en torno al proceso de paz. Amplias capas de la población no comprenden la trascendencia de las negociaciones para el futuro del país. Por lo tanto, el presidente se ve enfrentado a una tarea que debe encarar cuanto antes porque, cuando llegue a la instancia del referéndum, necesitará el respaldo de todos los colombianos para poner en práctica los acuerdos.

El proceso de negociaciones también ha sido objeto de críticas, no solo desde el ala derecha del sistema político-partidario (como el expresidente Uribe y algunos grupos sociales), sino también en el seno de la izquierda democrática. Existen asimismo indicios de una posible división de las FARC, ya que el alto al fuego unilateral decretado por las FARC durante los dos últimos años fue vulnerado en reiteradas ocasiones por aquellas agrupaciones guerrilleras que obtienen los mayores beneficios del narcotráfico. Para alcanzar la paz en Colombia se deben encarar desafíos importantes que no se limitan a la implementación de los acuerdos. De llegar a la fase posterior al conflicto, se tendrán que encarar asimismo los problemas estructurales subyacentes a este; de lo contrario, otras organizaciones armadas podrían atizarlo de nuevo.

### *Las elecciones presidenciales de 2014: una campaña con controversias*

Luego de un agitado período preelectoral marcado por controversias intrapartidarias en torno a la nominación de los candidatos, a principios de verano de 2014 el pueblo colombiano pudo elegir entre cinco candidatos a la presidencia: por la centroderecha, Marta Lucía Ramírez, del Partido Conservador; en representación del Centro Democrático, Óscar Iván Zuluaga, considerado el candidato del uribismo; Juan Manuel Santos, candidato de la alianza de partidos Unidad Nacional (Partido de la U, Cambio Radical y Partido Liberal); así como Enrique Peñalosa, en representación de los Verdes. Clara López, la representante del Polo Democrático Alternativo, se presentó como candidata de los partidos de izquierda.

La primera ronda de la campaña previa a las elecciones presidenciales quedó bajo el impacto de varios escándalos que distrajeron la atención de los programas de los cinco candidatos. En opinión de algunos analistas se produjo una verdadera *campaña sucia* por la presiden-

cia, protagonizada sobre todo por Santos y Zuluaga. Informes de prensa revelaron por un lado que la campaña presidencial de Juan Manuel Santos de 2010 había recibido fondos provenientes del narcotráfico. Por el otro lado, en la semana previa a la primera vuelta de las elecciones el país fue sacudido por un escándalo que involucraba al candidato del Centro Democrático, a quien se pudo comprobar la existencia de contactos con una persona que había sido responsable de escuchas ilegales a los integrantes de la ronda de negociaciones en La Habana y al mismo presidente. Ante esta situación la estrategia electoral de los mencionados candidatos consistió en menospreciar al contrincante para ganar los votos de sus seguidores «decepcionados». La prensa hizo suya la estrategia en la medida en que algunos de los medios más importantes llegaron incluso a apoyar a uno u otro de los partidos, al tiempo que solo unos pocos representantes de los medios sometieron los respectivos programas electorales a análisis serios. Lo mismo vale para los debates televisivos. Los candidatos optaron por proferir acusaciones contra sus contrincantes o por defenderse contra las acusaciones recibidas, en lugar de debatir sobre los temas que importan a los colombianos, como por ejemplo la educación, la salud y el empleo. Quedó de manifiesto que la función de información de los medios de comunicación debe ser fortalecida, especialmente a nivel regional.

En lo referido a las áreas de la educación, la salud y el empleo los programas electorales presentaron pocas diferencias; todos se limitaron a promesas poco específicas relativas a mejoras de calidad y la satisfacción de las necesidades. Tampoco se detectaron diferencias de fondo con respecto al sistema judicial: los candidatos marcaron apenas los ejes de la reforma judicial necesaria. En cambio, hubo diferencias enormes en cuanto a las estrategias para el plan de paz, por lo que este tema debe haber jugado un papel decisivo en la fase final de la campaña electoral.

### *La situación después de la primera y la segunda vuelta*

Dos de los cinco candidatos que se presentaron a la primera vuelta, avanzaron hacia la segunda Zuluaga, con 29,2 % de los votos, y Santos, con 25,6 %, quien ocupó el segundo lugar a pesar de contar con toda la infraestructura estatal. Se ha destacado como histórica la votación de las dos candidatas: Marta Lucía Ramírez obtuvo 15,5 % y Clara López, 15,2 %. Con este resultado, la candidata conservadora Ramírez se convirtió en la principal ganadora de la contienda, sobre todo si se tiene en cuenta las condiciones desfavorables para su campaña. Por un lado, su candidatura no fue respaldada por todo el Partido Conservador: 18 de los 22 senadores de su bancada en el Congreso la apoyaron, mientras los restantes siguieron a Santos. Sin embargo, Ramírez no cedió y continuó

su campaña electoral. Si bien contó con fondos reducidos, realizó una campaña publicitaria estratégicamente diseñada y recibió el apoyo de las bases partidarias.

Los casi dos millones de votos finalmente emitidos para Ramírez deben considerarse un éxito aún mayor, si se tiene en cuenta que fue una de cuatro candidatos de la centroderecha. Y fue capaz de atraer los votos de otros sectores del centro y de perfilarse como alternativa. Varios analistas valoraron su éxito como un capital político para la próxima campaña electoral en el año 2018. Sin embargo, habrá que ver cómo evolucionará la situación al interior del Partido Conservador, porque sin duda una división como en la actualidad se constituiría en desventaja para las ambiciones de Ramírez. En lo referido a la primera vuelta cabe destacar también el alto porcentaje de abstenciones de 60 %, el guarismo más alto de los últimos veinte años. Esto hace suponer que los votantes no se identificaron con ninguno de los candidatos. Pero también se podría deber a cierta apatía política o el descontento generalizado con respecto al balance de los últimos gobiernos.<sup>5</sup>

El alto nivel de abstenciones se podría explicar también por la baja concurrencia del electorado de la costa atlántica. Esta no se debería prioritariamente al descontento político, sino al hecho de que la *maquinaria política* aún no había comenzado a trabajar plenamente. En Colombia se entiende por *maquinaria política* la movilización de los votos por los representantes partidarios o los líderes regionales que se aseguran el apoyo de los votantes mediante promesas materiales, tales como empleos públicos, prestaciones sociales, transporte gratuito de los habitantes a los colegios electorales y otros beneficios. La puesta en marcha de la *maquinaria política* puede ser decisiva y resultar en la victoria de un candidato particular. Las elecciones de 2014 no fueron la excepción a la regla.

### *Las alianzas políticas jugaron un papel decisivo en la victoria de Santos en la segunda vuelta*

A tres semanas de la primera vuelta, el presidente Santos pudo superar al candidato del uribismo y asegurarse la confirmación en el cargo gracias a los votos adicionales de cuatro millones de electores que

5 Según se supo de algunas localidades sobre la costa atlántica, la población se abstuvo de votar para protestar contra la falta de agua. Los medios informaron sobre pancartas con la leyenda: «Sin agua, Taganga no vota», desplegadas por habitantes del pueblo al lado de las urnas receptoras. Según la oficina electoral local, en Taganga la abstención se ubicó en 87,5 %.

entonces no se habían pronunciado en su favor. En la segunda vuelta Santos obtuvo 50,9 % de los votos, contra 45 % a favor de Zuluaga. La participación electoral aumentó 7 %, por lo que la abstención se redujo a 52 %. En última instancia, las alianzas previas a las elecciones jugaron un papel decisivo: los votos de la costa caribeña y de Bogotá garantizaron la victoria del presidente saliente y entrante. En los siete departamentos de la costa atlántica la participación electoral se duplicó, aumentando la votación de Santos un 20 %, lo que fue interpretado por los analistas como la *puesta en marcha de la maquinaria política*. En Bogotá el cambio en las intenciones de voto se debe sobre todo a las múltiples alianzas políticas de Santos con la candidata del Polo Democrático, el Movimiento Progresista del alcalde de Bogotá y algunos grupos pertenecientes al Partido Verde. Según el análisis de los resultados electorales, en Bogotá Santos pudo atraer 900.000 votos adicionales, provenientes del caudal de 1,2 millones que se habían emitido a favor de los candidatos eliminados, mientras Zuluaga se aseguró los votos de Marta Lucía Ramírez, especialmente en Bogotá.

Luego del anuncio de los resultados, Zuluaga felicitó a Santos por la victoria, reconoció su derrota y aseguró que continuaría trabajando por el país: «Nuestro movimiento se ha mantenido firme en la derrota. [...] Continuaremos la lucha política por nuestro país».<sup>6</sup> También Marta Lucía Ramírez reconoció la victoria de Santos y planteó algunas condiciones previas a las negociaciones para formar el gobierno: «No claudicamos en los valores ni en las convicciones, seguiremos insistiendo que cualquier negociación debe hacerse con condiciones. [...] Yo estoy convencida de que la paz está en un gobierno que funcione eficientemente, que nos dé salud, seguridad, empleo, que nos garantice justicia y que complementariamente adelante una negociación para lograr una paz verdadera».<sup>7</sup>

Sin duda, el resultado electoral significa que millones de colombianos confirmaron el proceso de paz impulsado por el presidente. Aunque actualmente se comienza a perfilar una división. Colombia oscila entre Santos y su plan de paz como motor del desarrollo socioeconómico y Zuluaga, el candidato del uribismo y defensor de una paz sin impunidad para los exguerrilleros, así como de negociaciones más condicionadas. Efectivamente, en las elecciones esta posición logró casi siete millones de votos de apoyo, los que por otra parte tampoco esta-

CC

«Nuestro movimiento se ha mantenido firme en la derrota. [...] Continuaremos la lucha política por nuestro país»

6 Discurso televisivo del 15 de junio de 2014.

7 Ibidem.

ban conformes con el gobierno de Santos durante los últimos cuatro años. Entre quienes apoyaron a Santos tampoco faltaron las visiones críticas acerca de su primer mandato, aunque estuvieron aún más resueltos a evitar el retorno del uribismo al poder. De modo que en estas elecciones presidenciales muchos se guiaron por la pregunta: «¿cuál es el mal menor?». Esto debería preocupar al presidente reelecto. El éxito de su segundo mandato dependerá de su capacidad de unir el país que hoy se encuentra dividido. Su trabajo de gobierno se verá además dificultado por una correlación de fuerzas en el Congreso que será menos favorable que durante el primer mandato.

### *Ejercer el gobierno en un país polarizado*

En un discurso posterior a la victoria, Santos admitió algunos errores que se habían cometido durante el primer mandato: «Vamos a corregir lo que haya que corregir y ajustar lo que se debe ajustar. Y reformar lo que debe ser reformado». En la nueva constelación a comienzos del segundo mandato, se plantea el gran desafío de formar un gobierno que esté en condiciones de enfrentar las tareas por delante. En las palabras del expresidente Gaviria: «El presidente se encuentra ante el desafío de ejercer un gobierno que, por un lado, no decepcione la confianza puesta en nosotros por la izquierda, mientras, por el otro, mantenga un diálogo continuo con el Centro Democrático y Óscar Iván Zuluaga».

No se trata de una tarea fácil y, a diferencia de los cuatro años pasados, en los que Santos podía contar con el respaldo de casi el 80 % del Congreso, de ahora en más tendrá que arreglárselas con una oposición fortalecida en el Parlamento. Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991, el ejercicio de la oposición corresponde por primera vez a la derecha, más específicamente al Centro Democrático (el uribismo tiene 20 % de los escaños en el Senado del Congreso) y algunos parlamentarios de la bancada del Partido Conservador, así como a varios movimientos de izquierda que, por un lado, apoyan el plan de paz, mientras, por el otro, se opondrán a otros temas de la agenda cuando el Congreso se posicione al respecto. En nombre de la legitimidad de su gobierno, Santos tendrá que integrar a los sectores de la izquierda, porque de lo contrario, y dada su capacidad de movilización social, esos sectores podrían ponerle piedras en el camino. Ante esta constelación debe formar un gobierno con criterio estratégico que esté a la altura de la confianza depositada en él por la izquierda, al tiempo que facilite el diálogo con el campo uribista. Como dijimos, Santos asume su mandato en un país polarizado, por lo que debe acercarse a los siete millones de colombianos que votaron en contra del proceso de paz propagado

por él, que están preocupados por las concesiones a las FARC y que se quejan por las reformas fracasadas del primer mandato. No será factible que el gobierno se concentre exclusivamente en la centroizquierda. Debe asegurarse el apoyo de los diferentes grupos de colombianos descontentos de cara al referéndum sobre el acuerdo de La Habana.

Todos estos factores convierten la continuación del gobierno en una tarea para nada fácil. Si bien la conclusión con éxito de las conversaciones de La Habana y la posterior puesta en práctica del acuerdo de paz figuran entre los proyectos prioritarios de Santos, el presidente tendrá que esforzarse mucho si pretende asegurar el éxito del referéndum, y explicarle a la población lo que significa la firma, en detalle. El mandato de gobierno comprende asimismo la realización de reformas importantes e imprescindibles en el área de la infraestructura, así como un mejor acceso a la atención sanitaria, la educación, la justicia y el mercado de trabajo. Para esto Santos no solo necesitará las alianzas con la izquierda y la derecha; también tendrá que esforzarse para que su coalición demuestre capacidad de realización, más allá de la reglamentación de la resolución del conflicto.

### *Las reformas pendientes*

En las áreas de atención sanitaria, educación, empleo y justicia quedan tareas sin terminar del primer mandato. Estas no se limitan a mejoras cualitativas, sino que abarcan también la optimización de la cobertura de la demanda, así como la mejora del acceso de la población a las prestaciones y la infraestructura del Estado. Es ahí donde se encuentra el verdadero motor para el progreso del país. Con respecto a la educación se debe buscar el consenso de todos los actores del sector en torno a una reforma que esté a la altura de las exigencias. Colombia muestra un retraso importante en el área de la educación. Si bien 90 % de los niños y jóvenes de Bogotá tienen acceso a la educación primaria y secundaria, persiste el déficit en materia de educación preescolar (50 %) y terciaria (30 %). A esto se debe agregar que 80 % de los colombianos más ricos terminó la educación universitaria, mientras el porcentaje correspondiente a los más pobres ni siquiera llega a 20 %. En las pruebas PISA de la OCDE, Colombia ocupa actualmente el antepenúltimo lugar del mundo.

Luego de veinte años de construcción de un modelo público de atención sanitaria, el sistema de salud está en crisis.<sup>8</sup> Si bien en 2013 el

---

8 A diferencia del Reino Unido y Estados Unidos, donde se estipula la atención directa de no más de dos pacientes por enfermera profesional en las unidades

gobierno logró la aprobación de una norma legal para la reforma de la administración financiera y la regulación de las prestaciones básicas, esta reforma no realizada durante el primer mandato debe ser reestructurada para mejorar el acceso de las personas a las prestaciones médicas y para ofrecer servicios de calidad. La necesidad de introducir reformas se observa también en el sistema judicial. Una encuesta que el Ministerio de Justicia llevó a cabo hace poco, reveló que siete de cada diez colombianos considera que la justicia colombiana trabaja con mucha lentitud, y que cuatro de cada diez encuestados piensan que los funcionarios del sistema judicial son «corruptos». <sup>9</sup> Se requiere una reforma que asegure un mejor acceso a la justicia, mayor eficiencia de los procedimientos judiciales y trámites, así como la mejora de las condiciones de trabajo de los funcionarios judiciales. En el área del empleo se debe abordar la formalización de millones de relaciones laborales informales que carecen de las necesarias condiciones de trabajo. Más de la mitad de los empleos en Colombia corresponden a trabajadores informales sin protección social ni derechos laborales.

Todos estos asuntos, de carácter prioritario para la garantía de los derechos básicos y la promoción de la movilidad social en Colombia, se constituyen en tareas que Santos debe enfrentar, más allá de que se llegue o no a un posible período posconflicto. Se agregan otros campos de acción igualmente prioritarios como la mejora de la infraestructura, la reforma electoral y la solución de la crisis agrícola, que deben ser encarados por el presidente, frente a una oposición fortalecida y más amplia. En lo referido a la posible firma del acuerdo de paz, la primera tarea del gobierno será la definición e implementación del referéndum sobre el acuerdo, lo que presupone la unificación del país que hoy se encuentra dividido.

Pero aun suponiendo la culminación exitosa de esta misión, Santos debería recorrer un largo camino. En primer término, debe crear las condiciones para que la guerrilla deponga las armas, se reinserte en la sociedad civil y participe en la implementación. Otro desafío consiste en lograr la aprobación del Congreso para la puesta en marcha de las reformas que se requieren para la implementación de los acuerdos, de

---

de cuidados intensivos, en las unidades correspondientes de centros hospitalarios en ciudades como Bogotá la relación es de ocho pacientes por enfermera. Además, las profesionales se deben ocupar fundamentalmente de las tareas administrativas.

9 Rodrigo Uprimny, Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde y Diego Eduardo López, «Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia», 2013, <[http://dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recurso/fi\\_name\\_recurso.619.pdf](http://dejusticia.org/files/r2_actividades_recurso/fi_name_recurso.619.pdf)> [9.9.2014]

modo de alcanzar los cambios que se necesitan con urgencia en las zonas rurales de Colombia. Entre los temas importantes se destacan la distribución de tierras, la coestión política de las minorías, así como la participación de los excombatientes en la vida política, las garantías para la oposición y el resarcimiento de las víctimas del conflicto.

La creación de consensos en torno al plan de paz y para la implementación de los cambios, leyes y reformas que los acuerdos requieren, constituye una tarea compleja; al mismo tiempo, es la clave para el éxito. Santos no tiene alternativa al acto de equilibrio de mantener en pie su coalición ampliada con la izquierda en el Congreso, sin dejar de responder con inteligencia táctica a los reclamos que se le formularán desde la bancada del Centro Democrático.

### *Las relaciones internacionales de Colombia*

Uno de los logros más importantes del primer período de gobierno de Santos en materia de política exterior ha sido el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas con Ecuador y Venezuela. Las relaciones con los países vecinos mejoraron sensiblemente, gracias a lo cual el país pudo ocupar un papel de liderazgo en las principales organizaciones multilaterales y regionales. Como resultado de esta mejora de las relaciones, Colombia ejerció la presidencia temporal del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas e integró la presidencia de la Unasur. La fundación de la Alianza del Pacífico, integrada por Colombia, Chile, Perú y México, es otro indicio del nuevo posicionamiento del país en el contexto latinoamericano.

Debido al papel clave de las alianzas regionales para el desarrollo del comercio colombiano y la cooperación internacional, el nuevo gobierno tendrá que fortalecer y consolidarlas aún más. En el contexto del proceso de apertura que Colombia está experimentando en sus relaciones con la Unión Europea y con respecto al acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, se deben crear las condiciones para la protección de la producción nacional y la mejora de la competitividad. Por otra parte, se necesitará el apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz, dado que el combate colectivo del narcotráfico debe ser complementado por la colaboración internacional en la verificación de los acuerdos celebrados en La Habana.

## Conclusiones y perspectivas

### *Desafíos más allá del proceso de paz*

Ni bien la solución del conflicto sea realidad, los poderes Legislativo y Ejecutivo deben poner en práctica una serie de reformas, de modo de permitir que los acuerdos se conviertan en realidad. Con independencia de la solución exitosa del conflicto armado, Colombia se enfrenta a un cambio estructural de largo plazo, durante el cual se deben encarar algunos problemas, cuyos orígenes se deben buscar en períodos anteriores al gobierno de Santos y que están en la base de muchos conflictos de hoy.

Una de las principales causas de los problemas actuales consiste en la marcada exclusión regional y social, así como en la incapacidad del Estado de marcar presencia a nivel local y departamental. Por lo tanto, el cambio estructural hacia una mayor descentralización se convierte en un asunto urgente para el desarrollo del país. Si bien estas medidas están en la base de una paz estable y duradera, su puesta en práctica será necesaria con independencia del éxito de las negociaciones de La Habana. Sobre todo se debe reformar el mecanismo relativo a la división del poder y la gestión compartida por el gobierno central y los gobiernos locales. Se trata de crear un marco legal eficiente que permita la integración real de todas las regiones y todas las áreas sociales.

Otro desafío igualmente importante para los próximos cuatro años está planteado por la necesidad de superar la falta de igualdad socioeconómica que ha convertido a Colombia en uno de los países americanos con los índices más altos de desigualdad, en el cual la corrupción está muy presente, donde la riqueza se concentra en pocas manos, mientras amplios sectores de la población viven en la pobreza. De esto depende la creación de movilidad social, así como la oferta de alternativas profesionales y ocupacionales capaces de satisfacer las necesidades básicas de la población. La mitigación de las tensiones sociales que resultan de la pobreza y la desigualdad no solo contribuiría a reducir la delincuencia; cumpliría asimismo un papel constitutivo para el fortalecimiento de la confianza en el sistema político y las instituciones democráticas. De acuerdo con numerosos estudios en la región, la población colombiana manifiesta una fuerte falta de confianza en las instituciones políticas como el Congreso, los partidos políticos y las autoridades locales. De esta observación se desprende, en primer lugar, la necesidad de fortalecer la inclusión de los ciudadanos que actualmente no se sienten vinculados a las instituciones que los representan. En segundo lugar, se debe mejorar la imagen negativa que acompaña a la política y a la participación democrática en un país que se ha ca-

racterizado históricamente por sus altos niveles de abstención y que ha establecido un récord lamentable en la materia durante las últimas elecciones presidenciales.

El desafío radica en la unificación de los colombianos y colombianas ante un objetivo compartido, en lograr que generen consensos y participen, que se comprometan con un futuro mejor, que hagan uso de su derecho al voto y ejerzan el poder que la democracia colombiana ha puesto en sus manos. El objetivo compartido es la paz y sus consecuencias para el futuro del país. La población colombiana ha depositado su confianza en la fórmula de la paz como motor para el desarrollo socioeconómico propagada por Santos. Ha llegado el momento de que el presidente reelecto concentre sus esfuerzos en la realización de esta visión y en la creación simultánea de todas las condiciones necesarias para que la paz, que hoy es posible, sea estable y duradera.

CC

# Elecciones de 2014 en Uruguay: el camino al tercer gobierno del Frente Amplio

—» **FEDERICO IRAZABAL**

Montevideo, 1975. Sociólogo,  
Universidad Católica del  
Uruguay. Consultor en  
comunicación política. Jefe de  
redacción de *Diálogo Político*.

Los resultados de la noche del 26 de octubre de 2014 marcaron tres hitos en la historia electoral uruguaya. Desde el retorno a la democracia en 1985, el Frente Amplio (FA) ha logrado ser el partido más votado en las últimas cuatro elecciones. Además, por primera vez en más de sesenta años, un mismo partido logra la mayoría parlamentaria en tres períodos consecutivos. Por último, en el nivel interno, es la tercera elección consecutiva en que, desde la fundación del FA, una misma fracción obtiene el primer lugar en cantidad de votos.

Sin embargo, a pesar de este marcado avance y consolidación como la principal fuerza política del país, al comenzar la campaña para este ciclo electoral el panorama que se presentaba al partido de gobierno no parecía tan auspicioso.

## Comienzo de la larga carrera electoral. Las internas de junio de 2014

La aprobación de la reforma constitucional en 1997 dispuso entre sus modificaciones más importantes el pasaje a un sistema de mayoría absoluta con doble vuelta para la elección presidencial y la instalación de un ciclo electoral de al menos tres etapas, que comienza con elecciones internas en junio, tiene su primera vuelta de elección presidencial simultánea con la elección del Parlamento en octubre, eventual segunda vuelta en noviembre y cierra en mayo del año siguiente con elecciones municipales. Una consecuencia natural de este ciclo es la extensa duración de la campaña electoral, que comienza con la competencia por las candidaturas únicas por partido, a veces hasta más de un año antes de la realización de esas internas.

A pesar de que no en todos los partidos exista competencia interna por la nominación presidencial, o que dicha competencia sea muy asimétrica, el carácter obligatorio de las elecciones internas para todos los partidos impone a esas colectividades el ingreso en campaña. No hacerlo invisibilizaría a los partidos que no tienen competencia interna, de cara a la instancia de octubre, en la que muchas veces se juegan la representación parlamentaria.

Así, a mediados de 2013 se fueron configurando las diferentes precandidaturas presidenciales. El Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC) tenían ya dos precandidatos prácticamente definidos desde el final de la elección de 2009. Pedro Bordaberry y Jorge Larrañaga aparecían como seguros postulantes, mientras que por el lado del Frente Amplio no existía una definición concreta de Tabaré Vázquez al respecto. En el Partido Nacional se consolidó la precandidatura de Luis Lacalle Pou para disputarle la nominación a Larrañaga, mientras que José Amorín Batlle postuló como alternativa a Pedro Bordaberry en el Partido Colorado. Las candidaturas desafiantes representaron opciones diferentes en términos ideológicos dentro de los partidos tradicionales, equilibrando la oferta en ambos casos, entre una visión más vinculada al liberalismo (Bordaberry y Lacalle Pou), y una perspectiva cercana a la socialdemocracia (Larrañaga y Amorín Batlle). La amplia oferta electoral ha sido un rasgo tradicional de los partidos fundacionales uruguayos y les permite reforzar su carácter de partidos *catch all*.

CC

Esta configuración hacia un marco competitivo del PC y el PN trajo cierta inquietud en el partido de gobierno, al punto que una delegación de figuras de los tres sectores mayoritarios (Partido Socialista, Frente Líber Seregni y Movimiento de Participación Popular) concurrió al domicilio de Tabaré Vázquez a solicitarle que aceptara ser candidato por el Frente Amplio. El expresidente respondió afirmativamente y casi de inmediato apareció la candidatura de Constanza Moreira, promovida por sectores minoritarios e ideológicamente más radicales, como el Partido por la Victoria del Pueblo, el IR, entre otros. Se gestaban así, en los tres partidos mayoritarios (FA, PN y PC), candidaturas asentadas en el carácter renovador de sus protagonistas, en respuesta a líderes consolidados que representaban en cierta forma las viejas estructuras dentro de sus partidos. Tanto Vázquez como Larrañaga y Bordaberry tenían, cada uno, al menos una experiencia como candidatos presidenciales de sus partidos.

Las diferentes configuraciones de la oferta interpartidaria plantearon escenarios distintos en cada uno de los partidos. De antemano se pudo apreciar que la única elección que podría llegar a tener ciertos niveles de competitividad era la del Partido Nacional, dado que los liderazgos de Vázquez y Bordaberry parecían indiscutidos dentro de sus colectividades. Por tanto, Moreira y Amorín quedaron prácticamente obligados a realizar una campaña de *scoring* para marcar votos de cara a conformación de la fórmula presidencial o a intentar posicionar determinados temas en las futuras propuestas de gobierno de sus partidos.

En filas nacionalistas la figura de Luis Lacalle Pou comenzó un progresivo ascenso a partir de una campaña con un estilo renovador, que el candidato denominó «por la positiva», y configuró una seria amenaza al predominio de Larrañaga, quien cómodamente había encabezado la intención de voto durante todo 2013 con una ventaja sostenida de alrededor de veinte puntos. Esta línea positiva remarcaba en sí misma un nuevo estilo de confrontar evadiendo la crítica y buscando los puntos para mejorar una gestión de gobierno que contaba con elevados niveles de aprobación. Por su parte, Larrañaga profundizó su línea de crítica a la gestión del Frente Amplio, en un estilo de campaña más previsible para unas elecciones nacionales que para una interna partidaria. Así, el candidato favorito centró sus críticas en la inseguridad y la ley de regulación del mercado del consumo de *cannabis*, conocida popularmente como Ley de la Marihuana, mientras que Lacalle Pou remarcaba su carácter renovador y joven, como una alternativa a las viejas formas de hacer política. Entrando en la recta final de la campaña, sobre el mes de marzo, Lacalle comenzó a reducir la ventaja que lo separaba de Larrañaga hasta llegar a las últimas mediciones de opinión pública que,

si bien marcaban un favoritismo de Larrañaga, no permitían definir claramente un ganador.

Tabla 1. Intención de voto (%) a candidatos en la interna por encuestadora. Última medición, mayo de 2014

	Frente Amplio		Partido Nacional		Partido Colorado	
	Tabaré Vázquez	Constanza Moreira	Jorge Larrañaga	Luis Lacalle Pou	Pedro Bordaberry	José Amorín
Factum	84	15	53	46	75	24
Cifra	81	15	47	45	80	16
Equipos	83	15	50	46	75	15
Interconsult	80	19	50	49	80	19
Radar	77	20	49	48	84	14

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Grande fue la sorpresa cuando la noche de la elección se anunció el triunfo de Lacalle Pou, con una ventaja muy superior a la que cualquier empresa de opinión pública hubiera podido pronosticar. Sobre las causas de ese triunfo se ha argumentado que hubo un fuerte empuje de votantes poco identificados políticamente, o ajenos al Partido Nacional, que decidieron concurrir a votar impulsados por el carácter novedoso y renovador del ganador de la interna blanca. Otros sostienen que la candidatura de Lacalle Pou convocó a muchos votantes colorados de corte liberal que, ante la escasa probabilidad de que su partido pasara a disputar la segunda vuelta, buscaron asegurarse un candidato para un eventual balotaje con Tabaré Vázquez.

Sea cual fuera el motivo del triunfo, este supuso un giro inesperado, tanto en tiendas propias como en ajenas, ya que para los frenteamplistas el candidato probable a enfrentar en octubre era Larrañaga, y en eso habían centrado su estrategia, que inicialmente se apoyaba en el *claim* «Vamos bien». Ante un Larrañaga que pegaba duro a la gestión del gobierno, la respuesta era que no todo estaba tan mal, que había cosas que debían mantenerse. La irrupción de un candidato que de alguna manera aceptaba en parte ese *vamos bien*, modificaba el escenario de la competencia.

Pero el resultado de las internas no solamente es útil para definir los candidatos presidenciales, sino que también ordena las preferencias entre los sectores partidarios, en un contexto que es de elevada frac-

cionalización en esa etapa inicial y luego tiende a reducirse, producto de la reducción en los tamaños de las circunscripciones. Además, de acuerdo a cómo resulte ordenada la competencia interna, algunos sectores contarán con mayores argumentos a la hora de proponer la conformación de la fórmula. Así sucedió esta vez en los tres partidos que presentaron competencia (PC, PN y FA).

Tabla 2. Voto en las internas de 1.6.2014 por candidato

	Total de votos	% del total
Frente Amplio		
Tabaré Vázquez	244.060	82
Constanza Moreira	53.093	18
Partido Nacional		
Jorge Larrañaga	185.703	45
Luis Lacalle Pou	222.147	54
Otros	429	0
Partido Colorado		
Pedro Bordaberry	101.744	74
José Amorín	35.061	26
Otros	400	0

Fuente: Corte Electoral.

Tanto en el Partido Colorado como en el Frente Amplio, la holgura del triunfo dejó a los precandidatos ganadores una mayor libertad para decidir el nombre de su eventual compañero(a) de fórmula. Pedro Bordaberry terminó decidiendo por el intendente del departamento de Salto, Germán Coutinho, consolidando la hegemonía del sector Vamos Uruguay y generando un profundo malestar en el otro sector del partido (Batllistas de Ley), que esperaba que, a la luz del desempeño en la interna, alguno de sus principales referentes como José Amorín o Tabaré Viera acompañaran a Bordaberry. Por el lado del Frente Amplio primó el criterio de representatividad y se optó por Raúl Sendic, quien logró el mayor caudal de votos en la interna entre quienes se manejaban a priori para compañero de fórmula. Además, sumó como punto fuerte el carácter joven y renovador de este candidato, a la luz de lo que terminó siendo la elección de Lacalle Pou como candidato único del Partido Nacional, con estos mismos atributos personales.

Dentro del Partido Nacional, en los días previos a la elección se manejaba la posibilidad de que, en caso de triunfar Larrañaga, Lacalle Pou lo acompañara completando la fórmula, repitiendo la receta de 2009, donde en la noche misma de la interna, Larrañaga aceptó integrar la fórmula como vicepresidente de su contendor Luis Alberto Lacalle Herrera. La rapidez de la jugada nacionalista de cerrar la fórmula con el líder del segundo sector más votado había logrado un doble efecto en 2009. Por un lado, asegurar el electorado nacionalista y evitar fugas de votantes del candidato derrotado hacia otras opciones en octubre. Por otra parte, el efecto inmediato de la designación generaba un hecho político en sí mismo y posicionaba rápidamente el tema de las fórmulas en agenda, revelando las dificultades que existían dentro del Frente Amplio para convencer a Danilo Astori de componer la fórmula junto a José Mujica. Pero esta vez, dentro del Partido Nacional el hecho político de la noche de las internas lo marcaron el discurso de Larrañaga aceptando el triunfo de Lacalle Pou y cierta especulación sobre un eventual retiro del candidato derrotado, marcado en frases donde destacaba que a partir de ese momento iba a elegir la trinchera desde la cual pelear, o que era la última vez que subiría las escaleras del edificio del Directorio del Partido Nacional. Así, el tema se centró en quién podría ser el compañero de fórmula de Lacalle Pou, dando comienzo a la danza de nombres. Sin embargo, doce días después, durante una visita de Lacalle Pou a su domicilio, Larrañaga aceptó integrar la fórmula blanca. Así, a un candidato joven como Lacalle Pou, de perfil más montevideano y con menor experiencia, se sumaba una figura de mayor trayectoria, vinculada al interior del país y representante del 45 % de los votos de la interna.

De esta forma, los dos partidos con mayor chance para la elección de octubre lograban conformar las fórmulas antes de una fecha que aparecía clave y que iba a marcar de cierta forma la intensidad de la campaña: el comienzo del campeonato mundial de fútbol en Brasil. Este evento, por la fuerte tradición que el fútbol tiene en Uruguay marcaría un parate importante en la campaña, ya que, al menos mientras la selección uruguaya estuviera disputándolo, toda la atención de los medios estaría centrada en lo deportivo.

La eliminación de Uruguay a manos de Colombia en octavos de final de la Copa del Mundo marcó el inicio de la segunda etapa de la campaña. Todos los partidos, con sus fórmulas constituidas, pusieron el objetivo en la primera etapa de la elección nacional, que se llevaría adelante el 26 de octubre.

## Segundo acto: la sorpresa de octubre, el error de las encuestadoras y la consolidación de un tercer período con mayoría absoluta

Cuando Luis Eduardo González, el director de Cifra, una de las más prestigiosas empresas encuestadoras, anunció al comienzo de la transmisión televisiva de la jornada electoral del 26 de octubre que iba a haber alguna sorpresa, nadie imaginó el verdadero desenlace que los resultados de esa contienda electoral iban a deparar.

De acuerdo con los datos que las empresas que relevan el estado de la opinión pública en Uruguay, el Frente Amplio y el Partido Nacional deberían disputar una segunda vuelta electoral para la elección del presidente de la República el 30 de noviembre. El otro punto sobre el que la opinión pública mostraba interés tenía que ver con la posibilidad para el Frente Amplio de alcanzar mayorías parlamentarias, asunto en el que ningún sondeo parecía mostrar que fuera a tener lugar.

Tabla 3: Elecciones del 26.10.2014. Intención de voto (%) a partidos por empresa encuestadora. Última medición, con proyección de indecisos

	Frente Amplio	Partido Nacional	Partido Colorado	Partido Independiente
Factum	45,0	32,0	15,0	3,5
Cifra	43,0	32,0	18,0	3,3
Equipos	43,6	33,4	15,1	3,1
Interconsult	44,0	34,0	15,0	3,0
Opción	46,0	32,0	15,0	5,0
Radar	45,6	31,3	15,2	3,3

Fuente: Elaboración propia con datos del banco de datos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

La campaña hacia el 26 de octubre estuvo marcada por una fuerte competencia entre Tabaré Vázquez y Luis Lacalle Pou, ya que ambos fueron a lo largo de todo el período los candidatos con mayores niveles de intención de voto. Pedro Bordaberry, en cambio, debía confirmar el crecimiento que el Partido Colorado había obtenido en 2009 y consolidar su liderazgo a la interna. La misión de Bordaberry se veía constantemente amenazada por el crecimiento de la figura de Lacalle Pou, que comenzaba a ocupar el espacio de la renovación y a ser visualizado como el verdadero contendor de Tabaré Vázquez de cara a la segunda vuelta electoral. Así, el líder colorado reorientó a

lo largo de la campaña sus baterías de ataque, centrándose muchas veces en la inexperiencia de Lacalle Pou para el ejercicio de gobierno, en el combate a la inseguridad y, por último, en intentar trazar un paralelismo entre su figura y lo que sucedió en Brasil con el pasaje de Aécio Neves a la segunda vuelta, que desplazó en la última semana a Marina Silva, que se veía como la segura contendiente de Dilma Rouseff en el balotaje.

Lacalle Pou, por su parte, centró su campaña en la profundización del concepto «por la positiva», incorporando a la figura de Larrañaga en un rol destacado, potenciando sus dones de conciliador, de hombre de diálogo, y revitalizando la figura del vicepresidente como interlocutor entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Larrañaga se mostró muy cómodo en este nuevo rol y moderó su habitual estilo.

Este nuevo concepto de campaña, que evitaba la descalificación y la crítica frontal a las acciones de gobierno, desconcertó a los competidores, que veían que el novel candidato nacionalista no respondía a las críticas que se le realizaban, e incluso muchas veces se dedicaba a destacar aspectos exitosos del gobierno del Frente Amplio. Tanto fue el desconcierto causado por la campaña *por la positiva* que el candidato frenteamplista decidió tomarse un descanso de cinco días sobre finales de agosto para redefinir la estrategia junto con su equipo más cercano. El escenario marcaba un estancamiento primero, y una caída luego, en la intención de voto al FA para octubre, y lo situaba lejos del primer objetivo, que era la obtención de la mayoría parlamentaria. Este viraje estratégico incluyó un cambio en la tradicional postura reacia de Vázquez a comparecer en entrevistas en medios de prensa, y a partir de setiembre comenzó a mostrarse no solamente en programas radiales y televisivos dedicados a la política, sino en otros que tocan temas de interés general o de entretenimiento. El cambio de estrategia también buscó posicionar al candidato más cerca de la gente, para lo cual se organizó una gira por todos los departamentos, recorriendo incluso poblaciones pequeñas. A modo más masivo, se programó una serie de presentaciones donde se expondrían diversos temas como la producción, la innovación y la cultura, y se emitirían a través de internet para todo el país.

A pesar de estos cambios del equipo de Vázquez, la intención de voto que mostraban los sondeos de opinión pública no variaba significativamente, el FA tenía dificultades para crecer más allá del 42% y había una diferencia cada vez menor entre Vázquez y Lacalle Pou para un eventual escenario de segunda vuelta.

## El gobierno en campaña

Ante los números exhibidos por las encuestadoras, que marcaban un techo muy bajo de votación para el FA, el gobierno decidió intervenir. Aun cuando el presidente de la República tiene vedada constitucionalmente la participación en la campaña electoral, Mujica se dedicó en los últimos tramos de la contienda a destacar los logros de su administración ante la prensa, y aumentó su participación en la inauguración de obras públicas y de infraestructura. A su vez, las empresas públicas y los ministerios comenzaron una campaña de comunicación gubernamental, buscando mostrar los logros alcanzados en el último período. Se comenzaron a irradiar piezas publicitarias con testimonios de beneficiarios de viviendas y otros planes sociales, que destacaban la mejora de su situación en los últimos diez años. El uso de publicidad oficial fue denunciado por referentes de la oposición como una estrategia para favorecer la candidatura de Vázquez y, ante la evidencia, el presidente Mujica solicitó a los ministros y directores de empresas públicas el cese de los recursos destinados a ese rubro. Sin embargo, nada impidió al propio presidente continuar con sus apariciones públicas.

## La noche menos pensada (para las encuestadoras)

El 26 de octubre, cuando las mesas de votación comenzaron a cerrar, alrededor de las 19 horas, empezó a circular a través de las redes sociales el rumor de que el FA no superaría el 44 % de los votos y que la reforma constitucional para bajar la edad de imputabilidad penal de los menores a dieciséis años tenía altas chances de ser aprobada.

La veda electoral impedía la divulgación de resultados hasta las 20.30 horas, por lo que durante esa hora y media se veía el impacto de los rumores en las caras de los dirigentes que la televisión mostraba en los distintos comandos de campaña. Poco cambió al levantarse la veda, y los resultados exhibidos en una primera instancia mostraban al FA alejado del 47 % que en principio le permitiría alcanzar la mayoría absoluta. Conforme el escrutinio fue avanzando, y sobre todo con el procesamiento de los datos a boca de urna, el panorama comenzó a cambiar drásticamente. La reforma constitucional a favor de la baja de la edad de imputabilidad comenzó a alejarse del 50 % más uno de los votos necesarios para su aprobación, y el FA inició un ascenso en los resultados de la votación, acercándose a la cifra tan ansiada. La perspectiva de un escenario parlamentario sin mayorías propias para ninguno de los partidos había sido manejada con insistencia por la oposición, puesto que esa pérdida del

predominio frenteamplista en el Poder Legislativo posicionaría de mejor forma a la fórmula nacionalista de cara a una segunda vuelta.

Cerca de la medianoche, en varias de las transmisiones televisivas se daba como un hecho, a pesar de no estar confirmado por la Corte Electoral, la obtención de la mayoría absoluta para el Frente Amplio, al menos en la Cámara de Representantes, y un empate entre oposición y oficialismo en el Senado. Ese empate se dirimiría con la elección del vicepresidente, que sería el senador número dieciséis para cualquiera de los bloques que resultara triunfador en octubre.

Tabla 4. Elecciones del 26.10.2014. Resultado por partido

	Total de votos	% del total
Frente Amplio	1.134.187	47,81
Partido Nacional	732.601	30,88
Partido Colorado	305.699	12,89
Partido Independiente	73.379	3,09
Unidad Popular	26.869	1,13
Partido Ecologista Radical Intransigente	17.835	0,75
Partido de los Trabajadores	3.218	0,13
Votos anulados	33.419	1,40
Votos en blanco	44.688	1,88

Fuente: Corte Electoral.

¿Cómo se explica ese cambio? ¿Se equivocaron las encuestas? ¿Hubo modificaciones de último momento en la decisión de voto de muchos electores? Estas preguntas comenzaron a realizarse y aún no hay respuesta para muchas de ellas. Evidentemente, las mediciones de las encuestadoras estuvieron, en su mayoría, lejos del resultado final. Ello parece deberse a elementos relacionados con el tipo de aproximación a los encuestados. Mientras que las empresas que aplican la técnica de encuesta cara a cara, telefónica, o una combinación de ambas, obtuvieron resultados más alejados a la realidad, dos encuestadoras (Opción y Radar), que utilizaron muestras basadas en telefonía celular y redes sociales pronosticaron con mayor cercanía el resultado de la elección. Se abre entonces un debate sobre la pertinencia del tipo de encuestas usado en Uruguay, y que había probado a lo largo de las últimas décadas ser muy efectivo en sus pronósticos. Otra hipótesis que se ensaya tiene que ver con una manifestación de indecisión de voto por votantes del FA que cuando fueron encuestados no tenían decidido

su apoyo y, en los últimos días, cuando ya no se realizaba el trabajo de campo para relevar el estado de la intención de voto, modificaron su posición y resolvieron apoyar al FA. Finalmente, se habla también de un error en la estimación de los indecisos, y tiene que ver con un cambio cultural y generacional, que imprime mayores rasgos de conservadurismo en votantes frenteamplistas, que se muestran reacios a expresar su preferencia, tal como sucedía con los votantes de partidos tradicionales en pasadas elecciones.

## El nuevo escenario legislativo

Finalizado el escrutinio por la Corte Electoral, las elecciones del 26 de octubre mostraron algunos resultados confirmatorios y depararon algunas sorpresas. Por el lado de las confirmaciones, el FA se constituyó por tercer período consecutivo en el dueño de la mayoría absoluta en la Cámara de Representantes. Este hecho no tenía lugar en Uruguay desde la década del cuarenta, cuando solamente el Partido Colorado había llegado a gobernar el país por voto directo. Otro hecho significativo, al interior del FA, fue la consolidación también por tercer período consecutivo, del Movimiento de Participación Popular (MPP), el sector del presidente Mujica, como la principal fracción frenteamplista, con cerca de un tercio del total de votos.

Fuera del FA, se ratifica el aumento en la representación partidaria en ambas Cámaras con el ingreso al Senado del Partido Independiente, luego de dos intentos sin éxito, y el acceso a la Cámara de Representantes de Unidad Popular. Este escenario supone un quiebre de la distribución tripartita en el Senado, que no se daba desde la elección de 1999, y la presencia de cinco partidos en la Cámara de Representantes, inédita desde 1962.

Por el lado de las novedades, el Partido Colorado alcanzó una votación por debajo de lo que pronosticaban las encuestas, y solo representó el 13 %, el segundo peor resultado en toda su historia, solamente superado por el 10 % obtenido en 2004. Esta baja votación colorada no fue la única derrota para Bordaberry, ya que la reforma constitucional para bajar la edad de imputabilidad penal de los menores, uno de sus principales ejes de la campaña, tampoco fue aprobada. Tan baja fue la votación colorada que no logró posicionarse siquiera como segunda fuerza en Rivera y Salto, los únicos departamentos donde el PC ejerce el gobierno municipal.

También resultó sorpresiva la votación del FA en el Interior, triunfando en todos los departamentos, salvo Flores, Florida, Durazno, Tacuarembó y Treinta y Tres. Incluso, llegó a ser primera fuerza en bas-

tiones tradicionalmente blancos, como Cerro Largo o Colonia. Buena parte de la explicación de ese crecimiento se debe al trabajo realizado por dirigentes frenteamplistas, pero especialmente del MPP, visitando durante este período de gobierno localidades del interior profundo, donde se registraron aumentos en la votación superiores a la media de crecimiento del FA en los correspondientes departamentos.

## La carrera hacia noviembre

Luego de conocida la noticia de que el FA había conquistado la mayoría absoluta en Diputados, y que el PC había votado cerca de su piso histórico, el ánimo en tiendas nacionalistas para encarar el balotaje cambió drásticamente. Desde una posición triunfalista apoyada en los buenos resultados pronosticados por las encuestas previo al 26 de octubre, se pasó a un clima de moderación y búsqueda de acuerdos extrapartidarios. Durante la misma noche del 26, Pedro Bordaberry manifestó públicamente su apoyo a la fórmula Lacalle Pou-Larrañaga, e incluso se acercó al local del comando de campaña blanco para hacer aún más explícito su apoyo y se subió al escenario desde donde Lacalle Pou se dirigía a sus seguidores.

Comenzaba así un *sprint* de cinco semanas, en las que para asegurarse la presidencia, el PN debía retener sus votos y conquistar además a la totalidad de colorados, independientes y votantes de otros partidos. Con esa misión casi imposible, la decisión de los órganos de dirección tanto del PC como del PI resultaban cruciales.

Avanzados los días, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Partido Colorado manifestó su apoyo a la fórmula nacionalista, lo que provocó el descontento de algunos sectores de perfil más socialdemócrata, que anunciaron que no acatarían esa decisión y que votarían en blanco. El caso más notorio fue el del diputado Fernando Amado, de Vamos Uruguay, quien incluso luego de anunciar su no respaldo a la decisión del CEN, se reunió con Tabaré Vázquez, lo que motivó un fuerte conflicto con Bordaberry y provocó la salida de Amado del sector del líder colorado. Para dificultar aún más la perspectiva presidencial de Lacalle Pou, el Partido Independiente resolvió no aconsejar a sus votantes ninguna decisión.

La insuficiencia de los apoyos a la fórmula Lacalle Pou-Larrañaga y la diferencia casi indescontable obtenida en primera vuelta hicieron de la campaña hacia el balotaje un mero trámite, con escasas apariciones del candidato favorito, y en cierta forma, víctima de un discurso «por la positiva», de escasas oportunidades de atacar a Vázquez por parte de Lacalle Pou.

## Segunda vuelta sin sorpresas

Finalmente, el 30 de noviembre Tabaré Vázquez se convirtió en el presidente número 39 del país. Además, desplazó a Mujica como el candidato electo por el mayor número de votos (1.241.568, que representan un 53,48 % del total de sufragios emitidos). A nivel nacional, la fórmula Vázquez-Sendic ganó en doce departamentos y en todos ellos superó el porcentaje de votos obtenido en la primera vuelta.

Por su parte, el acuerdo entre colorados y nacionalistas se demostró ineficaz. Datos de la Corte Electoral permiten afirmar que en ningún departamento la fórmula Lacalle Pou-Larrañaga obtuvo más votos en noviembre que la suma de votos a sus respectivos partidos en octubre.

Tabla 5. Comparación entre la suma de PC+PN en octubre vs. fórmula Lacalle Pou-Larrañaga, por departamento

Departamento	PC+PN octubre	Lacalle Pou-Larrañaga	Diferencia
Montevideo	337.492	331.454	-6.038
Canelones	136.759	129.228	-7.531
Maldonado	60.900	56.611	-4.289
Rocha	26.959	24.494	-2.465
Treinta y Tres	21.090	18.613	-2.477
Cerro Largo	32.724	27.845	-4.879
Rivera	45.199	35.850	-9.349
Artigas	29.954	25.030	-4.924
Salto	40.273	33.317	-6.956
Paysandú	38.047	33.875	-4.172
Río Negro	20.422	18.012	-2.410
Soriano	31.257	28.258	-2.999
Colonia	47.947	43.711	-4.236
San José	35.998	32.686	-3.312
Flores	12.560	11.124	-1.436
Florida	28.036	24.807	-3.229
Durazno	25.606	21.729	-3.877
Lavalleja	28.061	24.794	-3.267
Tacuarembó	39.016	34.303	-4.713
Total	1.038.300	955.741	-82.559

Fuente: Corte Electoral.

## El futuro no tan lejano. Desafíos para todos

El amplio respaldo electoral le da al próximo gobierno un muy elevado nivel de legitimidad. Deberá encarar varios desafíos, algunos de ellos en la interna. Por lo pronto, Vázquez, un líder no sectorizado, tendrá que administrar equilibrios entre sectores bastante dispares, que marcan un predominio del MPP sobre los demás. En segundo lugar, deberá procurar integrar a la oposición a los directorios de las empresas públicas y entes autónomos, tarea que no le fue posible en su primera presidencia. Con la mirada en el largo plazo, queda también en agenda la cuestión del recambio generacional y la sucesión para un próximo gobierno. La apuesta por Sendic parece marcar un camino, aunque hay en la lista otros candidatos con aspiraciones y que cuentan con una amplia trayectoria dentro del FA, así como con mayor experiencia en cargos de gobierno, como Mónica Xavier y Daniel Martínez.

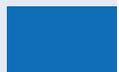
Para los blancos, el mantenimiento del clima de unidad es vital, sobre todo para Lacalle Pou, que no pudo demostrar un liderazgo despegado de la sombra de Larrañaga. Este mantiene su incidencia en la interna, confirmada con una muy sólida bancada en Diputados, que supera en número a la de los sectores que apoyaron a Lacalle Pou en las primarias. En el horizonte próximo se encuentra una instancia clave para los nacionalistas: las elecciones departamentales, donde deberán ratificar los gobiernos locales en muchos departamentos en los que el resultado de octubre y noviembre no acompañó como se esperaba; en algunos departamentos clave se suma la dificultad adicional de que los actuales intendentes nacionalistas no pueden presentarse a la reelección por haber alcanzado el máximo de períodos consecutivos que establece la Constitución de la República.

Finalmente, los desafíos para los colorados pasan por procesar la mala *performance* de la elección nacional, y en particular para el liderazgo de Bordaberry, quien aspira a seguir conduciendo el partido. En relación con las próximas elecciones departamentales, deberán buscar ratificar los gobiernos locales de Salto y Rivera.

CC



**DOSSIER:**  
**25 AÑOS SIN MURO**



# 25 años sin muro

El 9 de noviembre de 1989 comenzó uno de los mayores éxodos voluntarios de la historia de la humanidad. Miles de ciudadanos alemanes del este de Berlín atravesaron los antiguos puestos de control y se acercaron a la mole de cemento que hasta hacía pocas horas significaba la división entre el totalitarismo y el mundo libre, para paulatinamente, y en paz, comenzar a derribarlo. Allí empezaba la reunificación de un pueblo.

A veinticinco años del suceso, *Diálogo Político* convocó a un grupo de personas para reflexionar desde diferentes perspectivas. Así, Carlos Castillo nos cuenta cómo repercutió en su mirada sobre Alemania, Enrique San Miguel nos trae a Berlín desde el lugar del cine, y finalmente, un grupo diverso de figuras del periodismo, la política, la cultura y el mundo empresarial hablan sobre este episodio desde lo personal.

Ojalá estos testimonios nos ayuden a comprender la historia y a seguir superando los muros que aún persisten.



# 9 de noviembre, la noche cuando el mundo se abrió

—» CARLOS CASTILLO

Ciudad de México, 1978.  
Estudios de Filosofía, Universidad  
Panamericana, y de Edición,  
Universidad Nacional Autónoma  
de México. Director editorial  
y de cooperación institucional  
de la Fundación Rafael Preciado  
Hernández. Director de la revista  
*Bien Común*.

La caída del muro de Berlín representó el último gran acontecimiento histórico del siglo xx. Nada volvió a ser igual después y su influencia tuvo impacto, en mayor o menor medida, para toda la humanidad. Este ensayo busca recuperar una época a la luz de experiencias particulares cercanas a la Alemania posmuro, puerta abierta a un mundo más libre, más complejo, más universal.

## Obertura

Para quienes nacimos a finales de los años setenta en México, Berlín era una ciudad más dentro del mapa, la clase de Geografía donde dos Alemanias convivían como lo hacían dos Coreas, dos Chinas, dos mundos que en esa época protagonizaban una guerra fría ya en proceso de tibieza, sin otra noticia que los detalles apenas entendidos e ilustrados en las viejas tiras de Mafalda que se escondían entre los tomos de la biblioteca paterna.

El 9 de noviembre transcurría la tarde cuando la voz de mi madre llamó a reunirnos a donde la TV, y nos dijo: «Pongan atención, porque algo histórico está pasando». En la pantalla, una muchedumbre radiante, eufórica, violenta en ocasiones pero con un destello de satisfacción, golpeaba con marro- nes una pared gris, plagada de grafitis; himnos incomprensibles se cantaban a coro, la alegría daba la vuelta al mundo, los reencuentros acontecían mientras uniformados solemnes, los menos, impávidos, la mayoría, observaban lo que ocurría con los brazos entrelazados por la espalda.

No importaba el canal que se sintonizara, todos repetían las mismas imágenes que de la tarde pasaron a la noche a la luz de grandes reflectores, iluminación para que las grúas, que sustituyeron a las mazas, elevaran los enormes bloques de concreto en torno a los que seguía un festejo que no parecía terminar. La caída del Muro sellaba el último rescoldo de un régimen que partió el mundo en dos, abría una frontera por la que la humanidad deja-

ba atrás una de sus etapas más oscuras e indignantes.

Nada de ello estaba claro para los once años de quien estas líneas redacta y estos recuerdos invoca. Lo frase que se repetía era «cayó el muro de Berlín»; en la escuela, en los noticieros, en las pláticas de los mayores, la noticia era la única que parecía importar. No recuerdo si en el salón de clase se habló del tema. Lo cierto es que se corrigieron los libros de Geografía, mientras los de Historia agregaban un nuevo capítulo: «Alemania unificada». El siglo xx terminaba. El XXI no acababa aún de iniciar.

## Nuevas vidas, nuevas voces

Del régimen soviético se sabía también lo que la historia y algunas anécdotas informaban. Términos como *politburó*, *soviet supremo*, *primavera de Praga*, *Afganistán* y la recién multinombrada *perestroika* eran expresiones sin asociación alguna a un concepto preciso. La excepción: *Solidarnosc*, porque en casa abundaban pegatinas de las banderas rojiblancas con esas letras casi ilegibles que mi padre traía de sus viajes a Europa y adhería a nuestros portafolios escolares. Las monjas del colegio observaban y negaban con la cabeza, sin decir palabra, ante esas y otras propagandas que adornaban útiles del aula.

El cambio siguiente llegó en 1990, cuando fui enviado al Canadá francés, a la isla de Laval, cerca de Montreal, para aprender el idioma en una escuela pública. Un país ejemplar en muchos sentidos, diferente al México de ese tiempo, con un grado de civilidad que

se manifestaba en aspectos tan sencillos de la vida cotidiana como que los automóviles se detuvieran en el paso cebra de cada esquina. En la Escuela Secundaria San Martín, el sistema llamado *Accueil* recibía a los hijos de inmigrantes de todo el mundo, y fue solo hasta entonces cuando la reunión en torno al televisor de un año antes cobró sentido pleno.

Emigrantes de aquel lejano Berlín, de la aun más distante Rumania —cuyo dictador había visto ser asesinado en vivo y a color—, del Chile donde Pinochet aún envejecía en el ocaso de una época, de Vietnam, de Laos, de Líbano, de Armenia, de Venezuela y de otros países, todos tenían noticias que abrían poco a poco el mundo de la infancia a una adolescencia donde el amor utilizaba diccionarios y términos en castellano, francés e inglés, donde la amistad relataba atrocidades y escenarios apenas imaginados, donde el árabe se revelaba con sus consonantes que ahogaban vocales, donde el hindú era un misterio que jamás se esclareció. La caída del Muro llevó a miles fuera de su lugar de origen, y en un país con la tradición migrante canadiense, los puntos de encuentro de una política educativa destinada a insertar al recién llegado en una tierra nueva eran historias lejanas, voces desconocidas, hallazgos de culturas que ayudaban a entender que no bastaba la tolerancia sino que, además, era indispensable la aceptación, mucho más apta para tender puentes, para atravesarlos de ida y para regresar sobre los pasos con la disposición de volver a emprender el recorrido cuantas veces hiciera falta.

El punto de referencia de las historias era, una vez más, Berlín. Un libro llevado al colegio y compartido durante el receso describía con fotografías o dibujos los distintos medios que quienes residían del lado oriente del Muro empleaban para escapar: submarinos improvisados para cruzar la frontera vía marítima, dobles fondos de cajuelas o compartimentos secretos en la parte inferior de automóviles para hacerlo vía terrestre, globos aerostáticos para la ruta aérea, túneles fallidos apuntalados con vigas de madera e iluminados en su interior para el camino subterráneo y una suma de opciones donde la inventiva y la creatividad eran manifestación cruel y dolorosa de la voluntad de libertad. El volumen referido circulaba para que quienes así lo desearan, lo compartieran en casa. Me lo llevé una tarde pero lo observé a solas, tratando de descifrar las palabras largas y plagadas de consonantes que muy poco decían al no familiarizado con la lengua alemana.

El nuevo país sorprendía al grupo de latinoamericanos que nos reuníamos por afinidad idiomática y cultural. El invierno requería un cambio horario de cuatro horas para contar con unas seis de sol por día; el frío era por sí mismo una novedad inédita y que calaba al punto de utilizar varias capas de ropa incluso en las jornadas más luminosas; los horarios de comida torcían hasta los organismos más aptos y la nieve se convertía en la sorpresa de noches silenciosas y amaneceres de un blanco que enceguecía y sorprendía. Para los compañeros alemanes, nada de eso era nuevo, pero su actitud no

era la del adolescente fascinado por las novedades: había un dejo de nostalgia, de miradas perdidas, de patria lejana y dividida de la que sus padres, por la razón que fuera, decidieron partir. Más cerrados, menos dispuestos a la anécdota, acostumbrados quizá al silencio impuesto como mecanismo de prevención y defensa. Fue cuando aprendí que aquella región checa llamada Bohemia daba nombre a esa actitud de vida displicente y licenciosa, pero que durante el comunismo la vida pública era callada, discreta y sutil, buscando destacar lo menos posible para evitar cualquier sospecha.

El muro abrió las puertas no solo a las realidades que poco a poco salían a la luz sino, además, fue el paso para que el Este del mundo buscara un sitio en Occidente. Recuerdo una clase en la que, ante la indicación severa de una maestra, mi respuesta fue llevar la mano a la frente como señal militar de acatar la orden, a lo que la mujer ya entrada en años respondió con una perorata, exigente pero comprensiva, en la que señalaba que en este país no eran necesarios ese tipo de expresiones, que en Canadá la libertad se gozaba y se vivía. Lo mismo cantaba un músico que defendía la independencia quebequense, Michel Rivard: «Ven a encontrar entre nosotros el gusto de la libertad».

En las bibliotecas municipales, los libros acerca de la guerra fría, de la división alemana, de la caída del Muro y del régimen ruso comenzaron a arrojar nueva información para el lector curioso: fotografías célebres de un soldado en plena huida saltando una valla de púas, de otro uniformado que volteaba

para constatar que nadie lo observaba mientras ayudaba a un niño a atravesar el alambrado fronterizo; los tanques de uno y otro bando enfrentados cañón contra cañón en los momentos más álgidos previos a la edificación de la muralla, el rostro indescifrable de generales con la gorra calada hasta las cejas en señal de desafío al fotógrafo...

Con las fronteras abiertas, la información también se abrió paso como señal de una nueva era en la que ocultar, censurar y acallar sería en adelante casi imposible.

## Retorno

Volver a México fue un desacostumbrarse a lo que luego de un año era habitual. Detenerse de nuevo en la esquina aunque no hubiera automóviles, asegurar las puertas del coche para entorpecer posibles asaltos, la maraña de calles sin nombre, con numeraciones incompletas o truncas, la precaución de los espacios sin iluminación o las construcciones que de noche eran y son refugio de cacos y maleantes. De igual modo, la homogeneidad de los compañeros, la sospecha siempre implícita de la cultura mexicana, que mira con recelo lo extraño o lo ajeno; esas herencias centenarias que luego hallaría descritas en *El laberinto de la soledad*, de Octavio Paz.

La vida alemana, por su parte, ya no era tema de pasillos o pláticas sino, una vez más, párrafos escuetos de libros donde la historia vieja y detenida apenas daba nota mínima de aquel suceso de noviembre del 1989; la geo-



grafía, por su parte, hacía que los mapamundis se actualizaran de manera constante, con el desmembramiento de las repúblicas soviéticas y de Europa oriental.

Los viajes, por su parte, y las amistades de mi padre, trajeron de nuevo a Alemania a los temas de conversación. Conocí el país en 1996, en compañía de Hans-Jürgen Weiss, entonces colaborador de la Fundación Konrad Adenauer, quien junto a su esposa Fides nos llevó a recorrer Bonn, Maguncia, Aquisgrán y la abadía de Santa María Laach; largos paseos a pie en los que nuestros interlocutores celebraban las ventajas de

un país ya libre, unificado, que enfrentaba con éxito desde hacía varios años el reto económico de integrar de la noche a la mañana a varios millones de ciudadanos que comenzaban a hacer uso de servicios sociales sin haber antes contribuido a la hacienda pública.

Hans reseñaba el peligro de que la entonces juventud no se interesara en los temas públicos, señalando la importancia que eso tenía para el sistema de pensiones, y un tanto alarmado hablaba de cómo algunos servicios públicos fallaban ante las montañas de hojas secas que se acumulaban en los parques.



No obstante, el contraste con otros hallazgos hacía que esas pilas de hojas fueran insignificantes: autopistas gratuitas y de máxima calidad, seguridad pública discreta pero atenta y presente para cuando fuera necesario; aeropuertos y terminales de trenes con una puntualidad hasta el día de hoy reconocida a nivel mundial; integración del avance urbano con el entorno natural, generando un equilibrio que no atentaba ni contra uno ni contra otro; desarrollo turístico de primer orden; una vida cultural activa, gozosa y de la que me impactaron los músicos callejeros, debajo de un puente o al fondo de un

callejón, capaces de interpretar música clásica o popular con el mismo talento y calidad.

Una estancia breve pero de aprendizaje intenso, de Carlomagno a la primera imprenta, de la casa de Beethoven a la hazaña de reunificación que fortalecía a un país próspero, creativo, innovador y dispuesto a seguir siendo durante muchos años una potencia mundial. Del muro quedaban solo historias, anécdotas sobre las garitas para pasar de uno al otro lado, la imposibilidad de los alemanes de hacerlo, la complicación de cualquier turista, relatos sobre la carestía en la parte

oriental mientras la occidental crecía y prosperaba, fastos lejanos de una herida que había atravesado al país y de la que siete años después solo restaba la disposición a recordar y mantener viva la memoria para que nada de ello ocurriese otra vez.

Los años finales e iniciales de los siglos xx y xxi fueron un cúmulo arremolinado de sucesos que tiró por tierra las versiones de que la historia terminaba, de que el capital era solución paulatina para cualquier desigualdad y de que a partir de ese momento todo sería una sucesión de cuestiones en constante repetición, equilibrio y prosperidad. Mi padre falleció en Alemania en el año 2000, en casa de aquel amigo alemán que casi un lustro antes había conducido nuestros pasos por un suelo repleto de hojas de otoño; meses después, las torres gemelas fueron derribadas e inició una guerra contra el terrorismo que puso en jaque a Occidente, coartando libertades, levantando muros de garitas y seguridad que se contraponían con otro enorme logro impulsado por la alianza franco-alemana: la zona de mercado y moneda común del euro, al que se adherían naciones en busca de los beneficios que aportaba una economía boyante, estable y segura.

En México, el Partido Revolucionario Institucional perdió las elecciones que trajeron la alternancia política en el Poder Ejecutivo, luego de casi sesenta años de lucha por la democracia contra un régimen que poco a poco fue debilitándose ante los embates de una ciudadanía que, bajo la conducción del Partido Acción Nacional, llevó a Vi-

cente Fox y luego a Felipe Calderón a gobernar el país.

Alemania se me escurría de las manos de nuevo, distancia solo salvada por el puente de la literatura: *Tu nombre en el silencio*, novela de José María Pérez Gay, narraba las aventuras de tres jóvenes latinoamericanos en un intercambio estudiantil en Berlín, en la época de la guerra fría, acompañados de Goethe, de Paul Celan, de Walter Benjamin y de una suma importante de autores que resumían el saber de quien fuera el gran germanófilo mexicano.

Tuve, por fin, ocasión de visitar Berlín en 2001 y 2006, y me sorprendió no solo por su historia, que no es poca, por sus museos, de entre los mejores de Europa, por su memoria viva, que es dolorosa y está a flor de piel, sino además de todo ello por su versatilidad, su velocidad, su intensidad y su dinamismo. Como toda gran capital, esta vibraba de lenguas y nacionalidades, de prisa y de remansos de calma donde el tiempo se detenía, de raudales de personas en todas direcciones y bocas del subterráneo que las llevaban a destinos distintos para cada una.

Por la noche, realicé un recorrido por los restos del muro —puesto que la mañana, más proclive para ello, era mejor pasarla entre el ayer a resguardo y aquel que yace, público y gratuito, en plazas y calles de las que conservo, intacta, aquella frase de Heine: «Donde se empieza quemando libros se termina quemando hombres»—; las paredes que aún permanecen resultaban, como muelas carcomidas de ignominia y muerte, restos en decadencia de una época donde el poder se entendía

como la capacidad de asesinato y dominio, tiempos lejanos —y tan cercanos en años— a los que ya a principios del siglo XXI demostraban al mundo, con Alemania a la cabeza, que el poderío puede y debe ejercerse bajo las banderas de la generosidad, la paz, la concordia y la centralidad del hombre, y su libertad como eje en torno al cual se tome desde la más sencilla hasta la más compleja decisión.

Nadie como los alemanes para entender las consecuencias de una división forzada y cruel; nadie tampoco como ellos para enseñar las posibilidades que hay en cada volver a empezar.

## Presente

Del campo de práctica de la realidad a las teorías hay una biblioteca de por medio y, para mi caso, la paterna ha sido espacio de aprendizaje, estudio y sustituto de aulas y maestros. Tras los descubrimientos en suelo alemán, los libros completaron el saber necesario, al que añadí, ya en la primera década del siglo XXI, contactos diversos con la Fundación Konrad Adenauer (KAS), en particular con Frank Priess, Georg Eickhoff y Stefan Jost. Así, temas como la economía social de mercado, la filosofía desde Kant hasta Habermas, el desarrollo sustentable, el romanticismo literario y la pintura de Caspar David Friedrich, la música imponente por su magnificencia o estremecedora por su quietud, o un idioma que hasta el día de hoy se me escapa y envidio, fueron convirtiéndose en influencias, búsqueda y descubrimiento.

Como una suerte de *vasos comunicantes* o, más propicio para estas líneas, de *afinidades electivas*, aquella historia iniciada el 9 de noviembre frente a un televisor, fecha en que descubrí Alemania, llegó en este 2014 a los puertos que aquella Fundación y las diversas y valiosas actividades que en suelo latinoamericano han construido a lo largo de varias décadas. Conocí de este modo los diversos cursos de formación y capacitación que se realizan desde México hasta la Patagonia; asistí y participé en reuniones y capacitaciones del Programa de Pueblos Indígenas en Bolivia; fui incluido entre los integrantes de la plataforma *Diálogo Político*, como parte del Programa de Partidos Políticos, entre otros espacios en los que la historia de Alemania y quien estas líneas suscribe continúa una escritura de afortunada coincidencia.

Lo más importante: a la luz de estos proyectos, nuevas amistades convergen en un ámbito profesional que trasciende fronteras y reúne en torno de objetivos comunes: promoción del pensamiento humanista, defensa de sociedades más libres, impulso a la responsabilidad que acompaña todo derecho, profesionalismo en el trabajo y la disposición de la KAS a ampliar horizontes. Nunca más un mundo cerrado en sí mismo; nunca más una ideología de intolerancia y abuso... La historia solo respeta aquello que cuenta con solidez, que es motivo de unidad y que promueve una mejor sociedad. La Alemania posmuro marca una etapa de esta premisa, y es prueba indudable de cuánto puede lograrse con dedicación, tenacidad y humildad.

# El cine sobre Berlín: la vida de nosotros

—» ENRIQUE SAN MIGUEL PÉREZ

Torrelavega, España, 1964. Doctor en Historia, Universidad de Cantabria. Doctor en Derecho, Universidad Rey Juan Carlos. Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones, Universidad Rey Juan Carlos.

¿Bromear con el horror?

«Darles de comer es democracia. Dejar las etiquetas puestas es imperialismo». Con las palabras de un representante en el Congreso estadounidense trataba de explicar Billy Wilder la significación profunda de *Berlín Occidente* (*A foreign affair*, 1948), la primera producción rodada sobre y en Berlín por el director austríaco tras su regreso a Alemania,

también el regreso de Marlene Dietrich a su ciudad, interpretando a una cantante que trata de sobrevivir junto a un oficial americano de las fuerzas de ocupación (Wilder y Karasek, 1992: 290). La película recogía imágenes originales de la ciudad devastada tomadas en 1945. Y «la más noble aventura» nunca escrita, es decir, la del Plan Marshall (Behrman, 2007: 283 ss.), se convertía en una más auténtica historia de desescombro y reconstrucción para describir la realidad de una ciudad, un país y un espacio de cultura y civilización por redescubrir: Berlín, Alemania, Europa y Occidente (Milward, 1984: 8 ss.).

Por eso, cuando el 26 de junio de 1963, junto al muro levantado por el estalinismo, flanqueado por Konrad Adenauer y Willy Brandt, John Fitzgerald Kennedy invitó a visitar Berlín a quienes todavía consideraban el comunismo como la respuesta a las más profundas interrogantes humanas, la antigua capital de Prusia se convirtió en el hogar universal de la inquietud por la construcción del *mundo más nuevo* que soñaba el Ulises de Tennyson.

Esa convicción se materializaba para quienes, respondiendo al llamamiento del presidente Kennedy, fuimos a Berlín. Yo, recién convertido en ciudadano de la Comunidad Económica Europea, en el sofocante julio de 1986, desde Múnich, a través del corredor ferroviario que desde Franconia atravesaba Turingia rodeado por las alambradas que aseguraban la impermeabilidad de la frontera, revisado mi pasaporte por un soldado joven, vestido con uniforme de película de espías, quien procedió a imprimir en mi fla-

mante documento de identificación un sello bellísimo, una suerte de tren esquemático, que parecía salido del lápiz de un diseñador de la *Bauhaus*. Llegué a la estación de Zoologischer Garten, y me instalé muy céntrico, casi junto a la Ku'damm. E, inmediatamente, antes de visitar a Nefertiti, o de recorrer la Galería Nacional que diseñó Mies van der Rohe, me fui a ver el muro. Subí a las tribunas que permitían contemplar Berlín Este, y caminé al pie de la formidable cicatriz que surcaba el corazón de Europa durante una interminable tarde del también interminable verano del estudiante. Y como el presidente Kennedy había anunciado también un verano, como todo amante de la libertad, me convertí en berlinés.

El cine me había brindado una ciudad muy distinta a la que yo había conocido leyendo a Alfred Döblin y su *Berlín Alexanderplatz*. O a la que describía Elías Canetti en sucesivos volúmenes de sus memorias y, sobre todo, *La antorcha al oído* y *El juego de ojos*. Por no hablar del *Adiós a Berlín* de Christopher Isherwood, novela en la que habría de sustentarse la maravillosa película *Cabaret* (1972) de Bob Fosse. Döblin, Canetti e Isherwood recordaban el frenesí vital de la extraordinaria capital de la creatividad y de las vanguardias.

A partir de 1945, el cine sobre Berlín era el drama de una penosísima posguerra. La ciudad estaba destruida pero no dividida. Y, sobre todo, no físicamente escindida por el totalitarismo. Por eso, en *Uno, dos tres* (*One, two, three*, 1961) rodada también por Billy Wilder en los meses previos al levan-

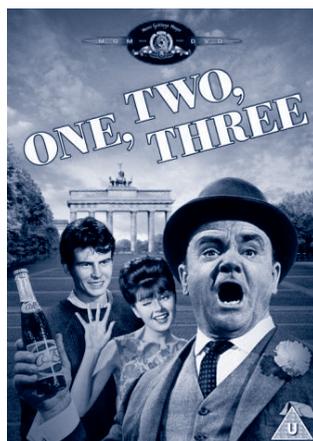
tamiento del muro, era posible la sátira del estalinismo suscitada por el amor imposible entre la hija del director de Cola-Cola en Berlín, impresionante trabajo actoral de James Cagney, y un vehemente militante comunista. Incluso la filmación podía desarrollarse en ambos lados de la puerta de Brandemburgo, con persecución típica de la *screwball comedy* incluida, y ácido retrato de berlineses y ocupantes.

Sin embargo, a partir de la construcción del muro, el sentido de las películas cambió para siempre. Se acabaron las comedias. *Uno, dos, tres* fue un fracaso. Cuando se estrenó en Berlín, en diciembre de 1961, el *Berliner Zeitung* sostenía con tristeza, en su editorial, que Billy Wilder consideraba gracioso «lo que a nosotros nos destruye el corazón». Y el propio director austriaco, con enorme lucidez, habría de detallar en 1986, al cumplir los ochenta años, el derecho a la amargura de los berlineses: «Un hombre que corre por la calle, se cae y vuelve a levantarse, es gracioso. Uno que se cae y no vuelve a levantarse, deja de ser gracioso. Su caída se convierte en un caso trágico. La construcción del muro fue una de esas caídas trágicas. Nadie quería reírse de la comedia Este-Oeste que tenía lugar en Berlín, mientras había gente que, arriesgando su vida, se tiraba por las ventanas para saltar por encima del muro, intentaba nadar por las alcantarillas, recibía disparos, incluso moría de un disparo. Naturalmente, también se puede bromear con el horror. Pero yo no podía explicarles a los espectadores que había rodado *Uno, dos, tres* en circunstancias distintas a las que

reinaban cuando la película se proyectó en los cines» (Wilder y Karasek, 1992: 376).

El cine habría de reaccionar muy pronto al histórico drama del muro, pero transformando a Berlín y a la República Democrática Alemana en el privilegiado escenario de las películas de espías, ahora convertidas en un género cinematográfico imprescindible para entender la lógica de una contienda que, dada la mutua destrucción asegurada, se convertiría en la primera *guerra fría* de la historia. Sus primeros grandes testimonios fueron *El espía que surgió del frío* (*The spy who came in from the cold*, 1965), de Martin Ritt, en donde Richard Burton se encontraba con la celestial Claire Bloom, su antigua novia, un año después de casarse con Liz Taylor, para internarse en el habitual juego de espejos tejido por la novela de John Le Carré, pero, también, acertar a comportarse con humana dignidad en el instante supremo. Al año siguiente *Cortina rasgada* (*Torn Curtain*, 1966), de Alfred Hitchcock, explicaba lo difícil que es matar a una persona, aunque sea de los malos, y tú seas Paul Newman. Y ambas películas, muy cuestionadas por la crítica, y especialmente la de Hitchcock, se convirtieron en dos auténticos clásicos del género.

En la novela de Le Carré y la película de Ritt, Liz Gold, la apacible pero convencidamente comunista bibliotecaria, le pregunta al agente secreto británico Alec Leamas, cuya verdadera identidad desconoce, en qué cree. Él le responde en qué le gustaría que creyera. Ella dice que «en la historia, en par-



te; también en la libertad, en parte». Y sostiene que es comunista porque es necesaria la organización y la disciplina, y que «el partido» se encarga por antonomasia de «canalizar nuestras pasiones». Leamas, sin embargo, se reserva «el derecho a la ignorancia», el derecho a no creer. Un Burton en plenitud, que discurría entre Hamlet en las tablas, el millón de dólares por trabajo en el cine, y los *pubs* de Swansea y Port Talbot (Rubythón, 2011: 555 ss.), aportaba la perspectiva cínica, pero también la definitiva respuesta ética, a la escisión abominable de la conciencia europea.

Alguna interesante producción de la época, como *Funeral en Berlín* (*Funeral in Berlin*, 1966), de Guy Hamilton, con Michael Caine en el papel protagonista y guión de Evan Jones, trataba de aportar una visión más escéptica y menos reflexiva de la materia. Pero ninguna descripción de la guerra fría y la actividad de los espías resultaría más explícita que la realizada por el enlace con los servicios secretos, Con-

trol, a Leamas, en la película de Ritt y la novela de Le Carré:

—[...] Hacemos cosas desagradables para que la gente corriente, aquí y en otros sitios, puedan dormir seguros en sus camas por la noche. ¿Es eso demasiado romántico? Desde luego, a veces hacemos cosas auténticamente malvadas —hacia muecas como un colegial—. Y, al contrapesar asuntos morales, más bien nos metemos en comparaciones indebidas; al fin y al cabo, no se pueden comparar los ideales de un bando con los métodos del otro, ¿no es verdad?...

—Quiero decir que hay que comparar método con método, ideales con ideales. Yo diría que, después de la guerra, nuestros métodos —los nuestros y los de los adversarios— se han vuelto muy parecidos. Quiero decir que uno no puede ser menos inexorable que los adversarios simplemente porque la «política» del gobierno de uno es benévola, ¿no le parece? —Se rio silenciosamente para adentro—. Eso no serviría nunca —dijo (Le Carré, 1983: 20).

## La alianza de los dichosos

Christa Wolf mantenía en *Bajo los tilos*, los mismos tilos que conducían a la puerta de Brandemburgo, pero se encontraban en el lado oriental, que para pertenecer a la «alianza de los dichosos», había que disfrutar de una seguridad que acompaña, exclusivamente, a las personas felices. En 1986 yo fui feliz, y seguro y, por lo tanto, dichoso en Berlín. Pero, cuando un año después, en 1987, pude ver *El cielo sobre Berlín* de Wim Wenders (*Der Himmel über Berlin*) descubrí que, sin embargo, los ángeles Daniel y Cassel que contemplaban la ciudad tanto desde la Columna de la Victoria, conmemorativa de la unidad alemana, y alada, al igual que los propios ángeles, como desde las ruinas de la Iglesia Memorial del Káiser Guillermo, y después recorrerían un cielo sin muros, no eran felices. Hasta tal punto, que habitaban en un universo gris que solo cobraba color cuando se humanizaba. Aunque, al menos, los niños y los hombres justos podían verlos.

La acción se desarrollaba en mi Berlín, el de 1986, medio siglo después de los Juegos Olímpicos de 1936. El ángel Daniel, interpretado por Bruno Ganz, se preguntaba: «¿es este mundo que veo el reflejo de otro mundo?», mientras sostenía que es fantástico «vivir como un alma y ver día a día la Eternidad de las personas». Pero, como un contemporáneo Ulises, Daniel había decidido que deseaba ser mortal, sentir el peso de sus huesos al caminar, llegar a casa, ensuciarse los dedos con la tinta de los periódicos, «adivinar

algo en vez de saberlo siempre». Saber qué se siente al estar solo e indefenso, y no ser más un espíritu que se encuentra a distancia y siempre en silencio.

Yo había habitado un Berlín brillante, vital y dinámico. Seguramente, la ciudad más cosmopolita que conocí nunca. Y Wenders, quien escribió con Peter Handke, el singular escritor de Hermagor, un guion bello, por momentos poético, muy especial, mostraba una ciudad de silencios y búsquedas infructuosas. Un nuevo Berlín sucedía al de la guerra fría. Un Berlín gélido, todavía devastado, a la búsqueda de su identidad, melancólico y gris. Pero también un Berlín redimido por el amor. Porque Daniel se enamoraba de Merion, una trapezista que trabajaba en un circo que estaba a punto de quebrar, interpretada por Solveig Dommartin, después muy prematuramente desaparecida. Para Daniel, Berlín era mucho mejor que su cielo. La vida era siempre preferible a la eternidad. Y preferible era también la finitud del amor a la inmortalidad.

Y muy especialmente cuando, al final de la película, Merion le declaraba a Daniel su amor. Más concretamente, le decía: «Ámame, o no lo hagas; dame la mano o no me la des». Sabía que «tenemos que acabar con el destino». Y, por eso, el final de su declaración, la declaración de un Berlín fracturado, de una vida rota, de una nación doliente, pero también de una humanidad más decidida que nunca a serlo realmente, puede hoy evocarse como un auténtico manifiesto generacional: «Yo estoy a punto. Ahora, te toca a ti. El juego está en tus manos. Ahora o nunca. ¿Me



necesitas? ¿Me vas a necesitar? Nunca habrá una historia como la nuestra». La historia de un hombre y una mujer.

Entonces, Daniel sabe que, desde el principio, «yo estaba en ella y ella en mí». Y, se pregunta, como tantos seres humanos hemos tenido la fortuna de preguntarnos alguna vez: «¿cuántos en el mundo pueden afirmar que han estado unidos a otra persona?». Para Wenders y Handke, solo una respuesta positiva otorgaba plenitud de sentido a la existencia humana. Y únicamente Berlín, y nada más que Berlín, la expresión sufriente de una Europa escindida por el totalitarismo, podía albergar una historia semejante.

Todo cambió con Wenders. Fue el único realizador que, tras atreverse con el antes, se ocupó del después en *Tan lejos, tan cerca* (1993), convertido el ángel Daniel en un *pizzero* que cantaba *Funiculí, funiculá* pedaleando por las calles del Berlín recién reunificado como si hubiera nacido en la Vía Toledo de Nápoles. Daniel era feliz. Y esta vez era su antiguo compañero Cassiel,

interpretado por Otto Sander, convertido en hombre y mortal tras romper con su deber de intervenir en los asuntos humanos al salvar de la muerte a una niña que se precipitaba al vacío, quien trataba de encontrar su sitio en el nuevo Berlín. Aunque seguramente el momento cumbre de la película llega cuando el más berlinés de los artistas no nacidos en Berlín, el incomparable Lou Reed, le anima a Cassiel, que se pregunta por qué no puede ser bueno, a que, al menos, lo intente.

El mensaje de Wenders era tan esperanzador como inequívoco: en el cielo no hay muros. Pero la vida humana es infinitamente más importante, incluso en una ciudad dividida en cuyos solares un anciano trata de hallar, en vano, la Postdamer Platz. Daniel, y después Cassiel, prefieren el amor y la finitud en una ciudad fracturada a la soledad y la inmortalidad en una ciudad celeste. En realidad, bajo el mismo cielo de Berlín que recorrían los ángeles, y en su mitad oriental, estaba emergiendo un nuevo Berlín arraigado

en la cultura de la vida, los derechos y las libertades. Un Berlín que asombraría al mundo la noche del 9 de noviembre de 1989.

### La Sonata para un hombre bueno. O cuando no se puede aplazar el amor

El año 2000, Volker Schlöndorff rodó *Las Leyendas de Rita (Die Stille nach dem Schuss)*, con Bibiane Beglau interpretando a Rita Vogt, una figura netamente inspirada en la historia de la célebre terrorista Inge Viett. De las Baader-Meinhof habría de ocuparse monográficamente Uli Edel en la película conocida en España como *RAF. Facción del Ejército Rojo (Der Baader-Meinhof Complex, 2008)*, con Martina Gedeck interpretando a Ulrike Meinhof, Moritz Bleibtrau a Andreas Baader, y Johanna Wokalek a Gudrun Ensslin, Bruno Ganz como el jefe de policía Horst Herold, y la participación de actrices no menos características del más reciente cine alemán como Alexandra Maria Lara, inolvidable Traudl Junge en *El hundimiento (Der Untergang, 2004)*.

Uli Edel ofrecía una visión integral de la historia de la banda históricamente conocida como Baader-Meinhof en honor a sus líderes, en realidad una aglomeración de comandos estalinistas singularmente fanáticos en el ámbito de su identidad y de su accionar delictivo, en los mismos años de plomo que habrían de padecer otros Estados como Italia con las Brigadas Rojas y España con ETA, y cuya captura generó una vastí-

sima controversia, especialmente cuando el premio nobel de literatura y gran intelectual cristiano alemán Heinrich Böll exigió, en nombre del Estado de derecho, un «juicio justo» para Ulrike Meinhof y sus compañeros (Böll, 1976: 11 ss.). Pero Schlöndorff habría de ocuparse del exilio de algunos de los últimos integrados de las Baader-Meinhof, quienes consiguieron refugiarse en la República Democrática Alemana, convertirse en agentes de la policía secreta de la «seguridad del Estado», la temida *Stasi*, adoptar nuevas identidades y disfrutar de una vida «normal», apacible y sencilla, de veranos en el Báltico y fiestas en donde se bailaba *Live is life*, el éxito estival de Opus, y se escuchaba a Sting cantar *If You Love Somebody Set Them Free*. Todo un mensaje en la Alemania de Honecker, en 1985.

Los terroristas de Schlöndorff habían justificado sus crímenes preguntándose si el imperialismo o la injusticia podrán desaparecer por sí mismos y respondiendo a ambas interrogantes con el recurso a las metrallas. Rita confesaba que había imaginado «una vida sin mentiras ni decepciones», en donde pudiera moverse hacia adelante y no hacia atrás. Y sin lamentaciones ni pesares creía haber encontrado esa vida tras el muro. Por eso, cuando tras el derrumbamiento del régimen sus compañeras de trabajo abrazaban con alegría el nuevo tiempo, su amargura era sentida y profunda. No tenía nada que reprocharse a sí misma. El demócrata duda, porque es responsable y libre. El demócrata de inspiración cristiana es tan responsable y tan libre, es decir, duda tanto, que habla y escribe



con notas al pie. El totalitario, sin embargo, para su desgracia, habita en la certeza universal, es decir, en la irresponsabilidad y en la tiranía propia. Y Schlöndorff lo refleja magistralmente.

Evidentemente, Rita Vogt no era Christa-Maria Sieland o Albert Jerska en *La vida de los otros* (*Das Leben Der Anderen*, 2006), guion y dirección de Florian Heckel von Donnersmarck, música de Gabriel Yared, una imprescindible obra maestra. Resulta fascinante considerar que la gran película europea en lo que va del siglo se desarrolla en 1984, casi exactamente al mismo tiempo que *Las leyendas de Rita*. Pero sus protagonistas no habitan en el paraíso comunista, sino que sufren en Berlín Oriental, y son intelectuales, creadores y artistas, entre orgánicos y disidentes, que se debaten entre la colaboración y la oposición con un régimen que los somete a una estrecha vigilancia a través de su mortífera *Stasi*.

La seguridad del Estado decide prestar especial atención a Georg Dreyman, un autor teatral alineado con el

régimen comunista a quien da vida Sebastian Koch, y su novia Christa-Maria Sieland, interpretada por Marina Gedeck, así como a sus amigos, y entre ellos Albert Jerska, a quien incorpora Volkmar Kleinert, un prolífico creador e intelectual marginado por el totalitarismo. Tras poblar con micrófonos su apartamento, el experto capitán Gerd Wiesler (el inmenso actor Ulrich Mühe, que se nos murió apenas terminada la película) se ocupará de realizar un seguimiento exhaustivo. El oficial es conocido por su código de identificación en la *Stasi*, HGW xx/7. Y, cuando comienza a examinar la vida de la pareja, averigua el acoso del ministro de Cultura, Bruno Hempf (Thomas Thieme) hacia Christa, sometida a una terrible tensión, así como la desesperación de Jerska, visible en la fiesta de cumpleaños de Dreyman, a quien regala su última composición musical, la *Sonata para un hombre bueno*.

Jerska abandona precipitadamente la celebración y se suicida. Dreyman interpreta entonces la *Sonata* y decide

pasar a la acción, escribiendo un artículo sobre la pavorosa ola de suicidios que recorre la República Democrática Alemana. Su publicación en Occidente, en el prestigioso semanario *Der Spiegel*, representa una conmoción, y la *Stasi* reprocha a Wiesler su inacción, encargándole la localización de la máquina de escribir que hizo posible el texto, una irrefutable prueba en contra de Dreyman. Pero, para entonces, Wiesler y su conciencia son más fuertes. Y del terrible final, y el definitivo derrumbamiento del estalinismo, que reduce a Wiesler a la condición de repartidor de publicidad, mientras el antiguo ministro Hempf sobrevive con la capacidad para flotar que tienen los materiales orgánicos de su condición, emerge el descubrimiento de toda la verdad por parte de Dreyman, que narra lo sucedido en un libro que dedica a HGW xx/7. Cuando Wiesler lo ve y lo compra, considera innecesario su envoltorio para regalo, porque el libro «es para mí».

Los hombres buenos transformaron para siempre la historia de Berlín, de Alemania y de Europa. Lo sucedido la noche del 9 de noviembre de 1989 fue consecuencia y resultado de su conciencia en acción, de infinitos HGW xx/7. Pero la historia, decía Marc Bloch, *es la ciencia del futuro*. La historia es proyecto. Por eso resulta tan llamativa *Good Bye, Lenin!* (2003), de Wolfgang Becker, una película que casi trece años después de la reunificación alemana quiso reflejar la posición de quienes nacieron y crecieron como *ossies*, como alemanes orientales, y tenían coches Trabant, los inolvidables

Trabis, y disfrutaban con las medallas que invariablemente sumaban sus deportistas en los Juegos Olímpicos, hasta imprimir su himno, lírico y marcial, en la memoria de dos generaciones de europeos.

En la película de Becker, Christiane (Katrin Sass) es una maestra berlinesa, ferviente y convencida ciudadana de la República Democrática Alemana, que rechaza los cambios democráticos que se están produciendo en los países del Pacto de Varsovia. Tras sufrir una crisis de salud entra en coma. Y cuando se recupera, en medio del proceso de reunificación alemana, su hijo Alex (Daniel Brühl, ese extraordinario actor nacido en Barcelona que compartimos alemanes y españoles) decide hacer creer a su madre que nada ha cambiado en su país, reinterpretando los cambios como un proceso liderado por la Alemania Democrática. Ello le obliga a inventar espacios informativos para la exclusiva contemplación de su madre, recuperando signos y símbolos en desuso, e incluso localizar al héroe nacional Sigmund Jähn, el célebre cosmonauta, que en la película se interpreta a sí mismo, y convertirle en el jefe de Estado que conduce el reencuentro y la reunificación entre los alemanes, demostración última del triunfo de la causa por la que luchó su madre.

En el proceso, Alex reencuentra a su padre, que huyó a Occidente y allí rehízo su vida, y descubre que su madre no se atrevió a acompañarlo en su fuga. La enfermedad de su madre, que pasa las últimas semanas de su existencia feliz, servirá a Alex para reconstruir la vida y la historia de su familia, los

Kerner, un testimonio de la vida y la historia de muchas familias alemanas, antes y después de la reunificación. En el final de la película, Alex se convierte en narrador para proceder a una muy encendida evocación del patrimonio sentimental y los recuerdos de quienes, durante cuarenta años, padecieron una dictadura totalitaria, pero decidieron también, y muy especialmente porque sufrían un régimen opresivo, ser felices y quererse y educar sus propios sentimientos y los de sus hijos en el amor. Si a la película resultante le sumamos el trabajo de jóvenes actrices como Chulpán Jamátova y Maria Simon, y la música del gran compositor bretón Yann Tiersen, el conjunto es una muy interesante obra que tiene la virtud de aportar una perspectiva histórica sumamente original. Por no decir única.

La cinematografía alemana, tras la reunificación, ha tenido la audacia y la honestidad de internarse con enorme autenticidad en episodios todavía muy recientes de la historia. Es decir: ni más ni menos que regresar a las vidas propias. Y regresar para demostrar que esas vidas no son precisamente «las vidas de los otros» sino las vidas de nosotros, es decir, nuestras vidas. Que nuestro desafío es ser el hombre bueno que compuso la *Sonata*, el hombre bueno que la interpretó y el hombre bueno que la escuchó. Que el cielo y el cine que sobrevuelan Berlín son nuestro cielo y nuestro cine. Que el arte y la historia nos hicieron, para siempre, ciudadanos de Berlín. Y que somos berlineses porque, como todos los seres humanos, creemos en el amor y en el amor ahora. Que somos berli-

neses porque compartimos el mismo proyecto vital que formuló, al otro lado del muro, un día de 1969, bajo los tilos, Christa Wolf (Wolf, 1991: 61).

«Yo no puedo aplazar el amor. No puedo aplazarlo hasta el siglo que viene. Ni hasta el año que viene. Ni un solo día».

## Bibliografía

- BEHRMAN, G. (2007), *The Most Noble Adventure. The Marshall Plan and the Reconstruction of Post-War Europe*, Londres, Aurum.
- BÖLL, H. (1976), *Garantía para Ulrike Meinhof. Un artículo y sus consecuencias*, Barcelona, Seix Barral.
- DÖBLIN, A. (1982), *Berlin Alexanderplatz*, Barcelona, Bruguera.
- CANETTI, E. (1982), *La antorcha al oído*. Barcelona, Muchnick Editores.
- (1985), *El juego de ojos*. Barcelona, Muchnick Editores.
- ISHERWOOD, C. (1990), *Adiós a Berlín*. Barcelona, Seix Barral.
- LE CARRE, J. (1983), *El espía que surgió del frío*. Barcelona, Seix Barral.
- MILWARD, A. S. (1984), *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, Londres, Methuen & Co. Ltd.
- RUBYTHON, T. (2011), *And God Created Burton*, Londres, Myrtle.
- WILDER, B., y H. KARASEK (1992), *Nadie es perfecto*, Barcelona, Grijalbo.
- WOLF, C. (1991), *Bajo los tilos*, Barcelona, Seix Barral.

# Muros construidos y derribados

—» CARMEN BEATRIZ  
FERNÁNDEZ

Caracas, 1964. Urbanista,  
Universidad Simón Bolívar,  
Caracas. MBA, Instituto  
de Estudios Superiores de  
Administración. MA Political  
Campaigning, University of  
Florida, EUA. Consultora de  
OCPLA.

Hace unos años viajé a Berlín y me detuve con masoquista fascinación ante los restos del muro, inventariando las bajas que intentaron saltarlo. Se construyó años después del fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando ya eran más que evidentes los éxitos de un modelo de desarrollo versus los fracasos del otro, y el muro trataba de contener la emigración masiva de la Alemania del Este a la Alemania del Oeste.

Cientos de personas murieron tratando de atravesar el muro de Berlín; trataban de saltar de oriente a occidente, nunca al revés. Como en una cartelera de la vergüenza, el muro exhibe hoy un memorial con sus nombres y fechas. Las víctimas eran casi todas muy jóvenes. Debían serlo, pues hacía falta fuerza física y arrojo juvenil para esa aventura. Las últimas víctimas del muro buscaron saltarlo a pocos meses de que cayera. Christian, el último masacrado, tendría

hoy poco más de cuarenta años. No supo anticipar que en apenas unos meses podría libremente cruzar la ciudad andando. Nadie hubiera podido.

El muro de Berlín no era sólo físico; había también un muro ideológico que impedía ver la realidad con claridad. A los alemanes del Este se les dijo que el muro protegía a la población de elementos fascistas que conspiraban para evitar la voluntad popular de construir un Estado socialista, y así se le denominaba oficialmente: *muro de protección antifascista*. Aquel país opresivo, que espionaba a sus ciudadanos y les impedía desarrollar sus libertades creadoras se autodenominaba República *Democrática* Alemana.

Las palabras moldeaban el muro de las ideas. Pero la realidad era cada vez más clara, cada vez más personas lo entendían: bastaba elevarse un poco sobre el muro para ver desarrollo, progreso, democracia, hermandad y libertad.

Como en Berlín, en Venezuela nos construyeron un muro. Un muro invisible, sin ladrillos ni cemento, aunque no por ello menos real. Hoy vemos opresión creciente del régimen de libertades, también represión, crimen desbordado, escasez e inminente colapso económico. Es fácil ser apocalíptico con este presente. Cualquier tendencia lineal indica un profundo abismo. Pero el futuro no se deriva de la proyección de tendencias lineales. Un estado de desaliento generalizado cubre hoy al país. El desaliento puede impedirnos ver la oportunidad del colapso de nuestro muro.

En Venezuela hay quince protestas diarias, probablemente más que en

ningún otro país del mundo. Protestan en Caucagua porque se cayó un puente, protestan en el barrio El Carpintero porque una bala perdida asesinó a una niña, protestan en Villa de Cura porque exigen viviendas dignas. Todas esas protestas tienen un culpable: un sistema que implosiona. Un modelo anacrónico, fracasado e improductivo, que fracasó en todos los lugares del mundo donde se quiso imponer, y que se estableció en Venezuela con la holgura de las arcas del petroestado. En Caucagua, Villa de Cura y El Carpintero creen que protestan por asuntos distintos. Algunos de los manifestantes tienen aún un muro de ideas que les impide ver la realidad de un modelo que colapsó. Es tarea del liderazgo hacérselos entender y liberarlos de su muro personal. No se trata de convocar a la protesta, se trata de acompañarla.

Cuando en lo político nos dejamos llevar por la visión apocalíptica suele ser porque nos rendimos. Nos sentimos incapaces de modelar el futuro.

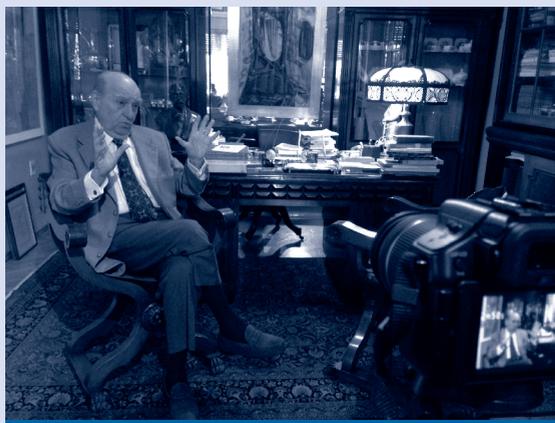
Hoy Berlín es una magnífica ciudad que se ha reconstruido e integrado con modernidad, con planificación y con arquitectura, pero también con sentimiento, empeño, memoria y generosidad. La generosidad de llevar el progreso allí donde no lo había, integrándose en un solo abrazo urbano. Visitar Berlín es admirar la resiliencia de una ciudad que se sobrepuso a las peores adversidades y a los infiernos más profundos, para mirar a su futuro, erigiéndose orgullosa de su presente, avergonzada de su pasado.

# Testimonios

A 25 años de la caída del muro de Berlín invitamos a algunas personalidades de la política, la religión y la cultura que nos relataran sus vivencias del suceso. Presentamos aquí un resumen de los testimonios. Los videos y grabaciones respectivas están disponibles en las páginas web del Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina, el Programa Uruguay, así como en el perfil de Facebook de la Oficina Montevideo y la *fanpage* de Diálogo Político.



## Fue un amanecer de esperanza para toda la humanidad



**JULIO MARÍA SANGUINETTI**  
Expresidente de la República Oriental del Uruguay  
(1985-1990 y 1995-2000).

La caída del muro de Berlín marca un hito simbólico en el desarrollo histórico global. Así como la caída de la Bastilla doscientos años antes simbólicamente representó el fin del absolutismo monárquico y el comienzo de la etapa republicana democrática, exactamente doscientos años después la caída del muro representó el fin del enfrentamiento que había tenido la democracia con la concepción comunista. Esos fueron los dos siglos más políticos de la historia. A partir de 1989, la concepción democrática liberal enfrentó sucesivamente muchos aniversarios ideológicos: enfrentó al fascismo, al falangismo, al nazismo, al comunismo y, finalmente, siempre terminó imponiéndose la concepción de la libertad.

## Nos hace pensar en derribar tantos muros que siguen quedando

Tiene un significado especial para mí y, en realidad, para todos aquellos que nos gusta la política. Un significado físico pero también un significado ideológico. Es la caída de una época, el comienzo de una nueva época. Es la unión de un país que hoy en día es brutal en lo económico, en lo político, que sostiene a Europa. Pero a su vez retoma la parte ideológica. Es un símbolo muy fuerte que hoy en día nos hace pensar justamente en derribar tantos muros que siguen quedando. Muchos militantes políticos de pronto se quedaron sin sustento ideológico luego de la caída del muro. Entonces, cambió el relacionamiento entre nosotros. En el año 89 vivíamos una época muy importante aquí. Tuvimos un cambio de gobierno. Salíamos de una dictadura, teníamos un partido de izquierda emergente. Esta caída del muro cambió de pronto algunas discusiones políticas, cambió la forma de ver el mundo y cambió el posicionamiento de muchos actores.



**GONZALO BARONI**  
Presidente de la Juventud del Partido Nacional.

## La iglesia estaba tan llena de gente que no pude entrar

Hace 25 años estaba en Ginebra, en el Consejo Mundial de Iglesias. Volvía en la noche al hotel, que era muy simple —Ginebra es cara—. En la radio escucho, en la línea italiana, que el muro cayó. No podía creerlo y rápidamente busqué otra línea, fuera alemana o la que fuera, para verificarlo. Pero eran las doce de la noche y la radio se interrumpió, cortante: en el Ejército de Salvación, después de las doce de la noche hay que estar en la cama y no escuchar radio.

A la mañana siguiente nos fuimos a Berlín. Y ese domingo me fui al culto en la Kaiser-Wilhelm-Gedächtniskirche donde iba a predicar Richard von Weizsäcker. Me fui a la iglesia quince minutos antes, pero estaba llena y la puerta cerrada. ¡Me enojé! No había cómo comunicarme con alguien adentro. ¡Por favor, una persona que viajó tantos kilómetros para escuchar el culto! Pero vino una viejita berlinense y frente a mi enojo, me dijo: «¡Piense qué bien que el culto está lleno. Nunca lo he visto, pero qué bien, qué alegría!».



ARMIN IHLE  
Pastor de la Congregación Evangélica  
Alemana de Montevideo.



RODRIGO GOÑI  
Diputado del Partido Nacional.

## Es un llamado a nuestra conciencia por los muros que cada día se levantan

Es una lección maravillosa de la historia contemporánea. Un llamado de atención, un llamado a despertar nuestra conciencia para poder captar y advertir y alertarnos del peligro que representan todos los muros que día a día se levantan. Hoy a nivel internacional y al nivel de nuestras comunidades nacionales se siguen levantando muros, por motivos políticos pero también motivos religiosos, motivos culturales. Y creo que la mejor forma de celebrar, de recordar ese hecho es haciendo un llamado, primero —siempre arrancando por casa, por uno mismo—, a despertar esa conciencia, que a veces se duerme un poco y no advierte que hay que reaccionar rápida y vehementemente contra todos esos muros que nos siguen dividiendo a los ciudadanos de un país pero también del mundo.

## ¿Las divisiones quedan internalizadas en la gente? Esa sigue siendo mi curiosidad

Me llamó la atención una anécdota a propósito del muro: los perros que hacían la guardia, guardianes del terrible muro, conservaron la memoria durante mucho tiempo. Ya no están, por razones biológicas, pero durante muchos años, cuando el muro ya no existía —ya se lo había derribado y había un proceso de unificación—, aquellos perros llegaban al lugar y, donde ahora había una calle abierta y ya no el muro, repetían el caminito, porque lo habían aprendido. Me parece una metáfora que se aplica a todas las sociedades. Una metáfora terrible. ¿Las divisiones quedan de verdad internalizadas en la gente? Creo que esa sigue siendo mi curiosidad hoy.

¿Cómo ha sido el proceso de integración de dos mundos que mutuamente se demonizaron? Es algo que le ha pasado a casi todas las sociedades en la tierra y que también nos ha pasado a nosotros, aunque con otro dramatismo. Todos sabemos el papel que tiene para la historia la memoria. Así que eso es para mí, especialmente como investigadora, un punto de reflexión, un punto de interrogación.



ANA MARÍA RIBEIRO  
Profesora de Historia, autora.



FERNANDO ARICETA  
Director ejecutivo de la Fundación Banco Itaú, Montevideo.

## Simboliza la unión de una nación por encima de las fronteras

Estaba trabajando. Un compañero de trabajo vino y me dijo: «es impresionante lo que está pasando». Porque se estaba abriendo otra cosa, se estaba abriendo al mundo, era como una integración al mundo. Todos recordamos sobre esas fechas que estaba todo el tema de la *glasnost*, Gorbachov en Rusia haciendo determinadas cosas distintas. Con lo cual era muy impactante y a mí me sorprendió muy favorablemente. Debo confesar que al principio no creía la noticia, pero rápidamente nos propusimos encontrar la forma de enterarnos de otra forma. No había Internet, no había televisión en directo, no estaba la CNN peleando por la primicia, con lo cual salir a buscar noticias no era un tema sencillo.

## *Fue el final del tiempo de la guerra fría y el comienzo de un mundo más democrático*

Yo había estado en Europa justo ese año, en agosto, como delegado de la Juventud Demócrata Cristiana, para participar en un encuentro mundial de jóvenes de distintos partidos políticos. Tenía treinta años en ese momento. Y la verdad es que empecé a sentir esa cuestión. Ya Hungría y Polonia estaban en un proceso de apertura política y se sentía en Europa muy fuertemente la idea de que venían tiempos nuevos. O sea que me volví a Uruguay a principios de septiembre con una sensación muy efervescente. Había ahí como una explosión de libertad muy valiosa, muy significativa. Después me enteré por los medios y fue una alegría muy fuerte. Era un triunfo de la democracia, de la libertad. Era un cambio de época, además. El mundo cambió y su impacto iba a tener efectos muy duraderos. Un episodio extremadamente fuerte que en Uruguay, paradójicamente, no impactó inmediatamente en lo electoral.



**PABLO MIERES**  
Senador de la República, electo en 2014, por el Partido Independiente. Profesor en la Universidad Católica del Uruguay.

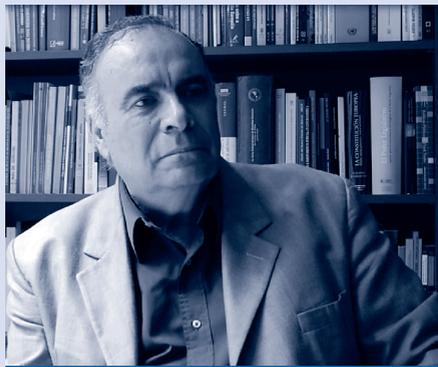
## *¡Qué bueno que caigan los muros, los de hace 25 años y los de hoy!*

En el año 1989 yo cubría la campaña electoral en Uruguay. En noviembre el presidente electo fue el actual senador Luis Alberto Lacalle Herrera. Cuando pienso en el muro de Berlín, pienso en todos los muros que hoy hay levantados. Ojalá que caigan esos muros. No debe haber sido fácil para los alemanes la integración, porque las integraciones nunca son fáciles. ¡Qué bueno que caigan los muros, los que existieron hace 25 años y los que persisten hoy!



**ANA MARÍA MIZRAHI**  
Periodista y conductora en radio y televisión.

## Es uno de los hechos más importantes de la historia de la humanidad



**HÉCTOR LESCANO**  
Expresidente del Partido Demócrata Cristiano y exministro de Turismo y Deporte.

Tuve la ocasión, por una invitación de la Fundación Adenauer durante años de la dictadura uruguaya a un grupo dirigentes compatriotas, de pasar al otro lado, a Berlín del Este, y comprobar el gran contraste, la dureza que significaba el muro.

La caída del muro es uno de los hechos más importantes de la historia de la humanidad: ver las imágenes de las familias reencontrándose, gente abrazándose con desconocido, era un factor humano absolutamente inseparable del hecho político.

En ese tiempo estaba en el Parlamento nacional, siguiendo con atención los acontecimientos, con muchos amigos en la CDU alemana. Y lo vivimos por la cercanía política y en muchos casos la personal que teníamos. Recuerdo al doctor Bruno Heck — estamos acá, en la sala que lleva su nombre— con quien tenemos una gratitud muy grande por las veces que estuvo en Uruguay para defender los derechos humanos.

## Fue como un envión de libertad

Estaba cubriendo en este momento un acto de campaña política y cuando la noticia llegó, hubo una especie de festejo espontáneo de la gente que participaba. Era un acto común y corriente de campaña y hubo mucha sorpresa, porque nadie esperaba que eso ocurriera. Fue como un envión de libertad. Se desinfló una cosa que estaba ahí, pesada, que hacía que la gente sintiera que eso estaba mal. La gente aplaudió, se alegró, pero no tuvo tiempo, porque fue muy repentino, de medir en toda su dimensión lo que significaba.

Es uno de esos grandes actos de liberación que cada tanto tiempo ocurren en la historia de la humanidad, donde el hombre se libera, hitos en los cuales uno tiene que fijarse obligatoriamente para estudiar la historia de la libertad. Unos cuarenta y pico años antes había caído la Alemania nazi y ese



**CLAUDIO PAOLILLO**  
Director del semanario *Búsqueda*.

fue el momento grande previo a la caída del muro de Berlín. Por eso está bien celebrarlo, festejarlo y recordarlo para que nunca más vuelva a ocurrir.



IDEAS  
Y DEBATES



# El arte del equilibrio

(Otra introducción a la economía social de mercado)<sup>1</sup>

—» ROBERTO CASANOVA

Caracas, 1962. Economista, Universidad Central de Venezuela. Máster en Historia de las Américas, Universidad Católica Andrés Bello.

## El desafío de la complejidad

Es frecuente escuchar la queja de ciudadanos quienes, a pesar de sus esfuerzos por comprender, aunque sea de manera general, los problemas económicos y políticos que los afectan, no hallan explicaciones integradoras y accesibles. Las interpretaciones especializadas, lejos de aclararles las cosas, tienden muchas veces a hacérselas aún más complicadas. La experiencia de tales ciudadanos resulta así desbordada por un entorno que tiende a lucirles caótico y ajeno.

De igual modo, muchos sienten que los valores centrales que definen nuestra civilización —la dig-

---

<sup>1</sup> Este texto es una adaptación del capítulo 1 del libro *El equilibrio de la libertad. Manifiesto por una economía social de mercado*, de próxima publicación.

nidad de la persona, en primer lugar— se hallan en peligro. Les preocupa que el compromiso con los valores del humanismo sea, en diversos lugares, solo una vaga promesa. Afirman, con razón, que es necesario superar el divorcio entre la ética y la organización de nuestras sociedades.

Existe hoy, en definitiva, una necesidad de claridad intelectual y moral.

Esta es una tarea para el llamado pensamiento complejo. La complejidad, como estrategia intelectual, se define por la disposición a interconectar diferentes dimensiones de lo real. Hace posible alcanzar, así, una mirada amplia y organizadora sobre nuestro entorno, sin desmerecer el valioso conocimiento especializado. El pensamiento que separa y reduce debe, pues, conjugarse con el pensamiento que distingue y religa.<sup>2</sup> Esta es, en mi opinión, la perspectiva asumida por el llamado ordoliberalismo y por su principal manifestación práctica, la *economía social de mercado* (ESM, en lo sucesivo).<sup>3</sup>

La ESM no es, pues, solo un modelo económico, a pesar de lo que el término pueda a primera vista sugerir. Es, en realidad, parte fundamental de un marco conceptual y moral más amplio, útil para ubicarnos y actuar dentro del entramado de múltiples e indisolubles relaciones en que consiste nuestro mundo.<sup>4</sup>

## Una perspectiva moral

La ESM es, ante todo, expresión de una toma de posición ética en favor de la *dignidad* y de la *libertad* de las personas. Asume que la mejor sociedad es aquella que facilita a cada quien el desarrollo de sus capacidades y el disfrute de oportunidades para crear para sí, libremente, la vida que desee vivir. La libertad individual puede y debe ser el producto social más valioso.

2 Edgard Morin (2001).

3 Debo aclarar que este ensayo, y el libro del que forma parte, pretende contribuir a la actualización conceptual del ordoliberalismo y de la ESM propuesta por diversos autores. Al respecto véase Alexander Lorch (2010).

4 Ese marco doctrinario fue el producto de un esfuerzo de integración de principios, conceptos y teorías provenientes de la ciencia económica, el derecho, la politología, la sociología, la filosofía y la moral. Tal esfuerzo interdisciplinario fue desarrollado, inicialmente, por pensadores alemanes como Alfred Müller-Armack (quien acuñó el término *economía social de mercado*), Wilhelm Röpke y Walter Eucken, entre otros. Influyeron también en ese esfuerzo pensadores austríacos como Friedrich Hayek o Ludwig Mises, aunque estos no se identificaron plenamente con la ESM.

Eucken lideró la llamada Escuela de Friburgo, integrada además por Franz Böhm y Hans Grossmann-Doerth. Dicha Escuela centró su reflexión en el ordenamiento político de una sociedad y una economía libres, por lo que fue llamada *ordoliberal*. Sus planteamientos fueron compartidos, en buena parte, por pensadores y políticos como Müller-Armack, Röpke, Rüstow y Erhard. Éstos, sin embargo, se ocuparon más en cómo hacer realidad una economía social de mercado.

La ESM entiende, además, que una vida humana es un permanente proceso de *apropiación de posibilidades*, mediante el cual cada quien se forja la vida propia.<sup>5</sup> La *propiedad privada* —referida no exclusivamente a la posesión de activos sino también a la posesión de sí mismo— es, entonces, una dimensión inseparable de la libertad. La ausencia de ese ámbito vital que la propiedad privada permite expondría a la persona a la voluntad arbitraria de los más poderosos, tratándose de otras personas, de organizaciones o de gobiernos.

Tal énfasis en la libertad individual implica, como contrapartida, reconocer la *responsabilidad* de la persona en el forjamiento de su propia vida. Si se es libre entonces no es moralmente posible justificar nuestras decisiones, correctas o no, atribuyéndoselas a la voluntad de otros. Para la ESM, la libertad y la responsabilidad individuales son, pues, valores indisociables.

El valor de la responsabilidad, por otra parte, está en la base de la *subsidiariedad*. Tal valor significa, esencialmente, que ninguna autoridad, estatal o social, tiene el derecho de privar a las personas —o a comunidades de estas, primordialmente a la familia— de las funciones que ellas puedan realizar por sí mismas. Pero ello implica, visto de otro modo, que las autoridades deben apoyar a las personas o comunidades en aquellas tareas de las que estas no puedan, efectivamente, hacerse responsables. La subsidiariedad no reemplaza, pues, a la responsabilidad individual sino que aspira a hacerla posible.

La ESM, sin embargo, en el permanente esfuerzo de equilibrio que la caracteriza, evita incurrir en un individualismo extremo y adopta también como valores centrales la *solidaridad* y, en particular, la *justicia social*. La solidaridad es entendida como el sentimiento de unidad con los otros, sentimiento que nos conduce a la activa preocupación por el bienestar en común; es lo contrario de la indiferencia o la indolencia hacia nuestros semejantes. La justicia social, por su parte, es interpretada por la ESM en forma diferente a como lo hacen doctrinas de raigambre socialista y por ello resulta conveniente detenerse, brevemente, en su consideración.

La justicia social para la ESM no se basa en la creencia según la cual el enriquecimiento de una parte de la sociedad es la causa de la pobreza de otra parte de ella. En una sociedad moderna, normalmente, los ingresos son obtenidos por cada quien en un proceso dinámico que depende, en última instancia, de la valoración que haga la sociedad de los bienes que la persona produce o de los servicios que presta. En ese

---

5 Adela Cortina (1998).

sentido, los ingresos no son repartidos sino ganados. Ello no significa, por supuesto, que una elevada concentración de la riqueza no sea algo odioso o que no existan modos ilegítimos de enriquecerse. Ambos problemas pueden, evidentemente, comprometer las posibilidades de convivencia pacífica y de desarrollo de las sociedades y son, por tanto, una de las principales preocupaciones de la ESM.

Para la ESM la justicia social sirve entonces a dos propósitos. Primero, garantizar que los sectores rezagados tengan los medios para vivir una vida digna y que a nadie se le coloquen obstáculos arbitrarios que le impidan perseguir sus objetivos particulares. Segundo, evitar que surjan, como consecuencia de desigualdades insoportables, dinámicas sociales y políticas que atenten contra la armonía social.

La ESM ha sido caracterizada, por lo anterior, como una fórmula *irenarca*, preocupada por el mantenimiento de la *paz social*.<sup>6</sup> La ESM advierte que las economías modernas, basadas en la interdependencia y la división del trabajo, solo pueden operar eficazmente en entornos de paz estable. Ello la conduce a defender y promover a la *democracia* no solo como expresión de la libertad de las personas sino también como sistema idóneo para decidir, pacíficamente, quién debe ejercer el gobierno y para que éste se adapte a la voluntad de los gobernados.

La ESM, por último, ha hecho suya la preocupación por el impacto del desarrollo en nuestro entorno natural. La creciente conciencia ecológica ha hecho hoy de la *sostenibilidad* un valor tan relevante que algunos autores hablan ya de una economía social y ecológica de mercado.

ID

## Instituciones y bien común

El conjunto de valores que definen éticamente al ordoliberalismo y a la ESM pueden y deben ser expresados en programas políticos concretos, adaptados a las circunstancias específicas de cada país o región. Tales programas estarían orientados, fundamentalmente, a la creación de apropiados marcos institucionales —entendidos como las *reglas del juego*— en las distintas esferas de la sociedad. Es lo que algunos promotores de la ESM llamaron política de ordenamiento. Una tarea que, advirtieron, exigiría medida para no incurrir en el error de quienes, confiando excesivamente en el poder de la razón, han aspirado a construir sus utopías y han terminando desencadenando, por el contrario, terribles procesos.

6 Müller-Armack denominó a la ESM como *eirénica* (del griego ειρηνική ‘paz’) social, enfatizando su espíritu conciliador.

Esos marcos institucionales —el Estado de derecho, la institucionalidad democrática, la institucionalidad económica o la institucionalidad de seguridad social, entre otros— serían, en definitiva, expresión de la inacabable búsqueda del *bien común*. Entendiendo que este no es el resultado de la agregación de los deseos particulares, sino la aspiración compartida de que todos desarrollemos las capacidades y disfrutemos las oportunidades para vivir como seres libres, creadores y consumidores de los productos de la técnica, de la cultura y del espíritu.

Así, pues, la ESM es una doctrina de profundas raíces humanistas. En su fundamentación puede hallarse una visión realista pero esperanzada del hombre, una antropología filosófica en conexión con una opción moral. No es casual que varios de los pensadores que le dieron forma lo hiciesen a partir de sus convicciones cristianas, tanto católicas como protestantes. Aunque, en el fondo, cabe aclarar, la ESM puede asociarse también a filosofías sociales laicas que coloquen, de igual modo, al ser humano en el centro de su reflexión y de su práctica. La ESM no es, al fin y al cabo, una doctrina confesional.

## El orden de la competencia

Dados sus fundamentos éticos, el ordoliberalismo se interroga sobre el orden económico que mejor garantice, en forma sostenible, su materialización. Su respuesta se basa, ante todo, en la evidencia histórica. Solo las economías de mercado han sido compatibles con la libertad de las personas y han permitido, por tanto, el despliegue de su capacidad creadora y espíritu de emprendimiento. «El hecho es que nunca antes en la historia humana ha existido algo como el progreso económico que los ciudadanos de esos países han tenido el privilegio de atestiguar y disfrutar».<sup>7</sup> Esto es algo difícil de cuestionar con base en la experiencia de incontables países.

Pero —y he aquí, de nuevo, una muestra de equilibrio— no es cualquiera economía de mercado de la que hablamos. Nos referimos a una economía en la que exista la mayor competencia posible entre los agentes económicos o, lo que es igual, en la que no existan monopolios. El mercado competitivo no es equivalente al mercado del *dejad hacer* en el cual el Estado tiene mínima intervención.

Siempre ha sido un error plantear un dilema entre Estado y mercado. El problema relevante nunca ha dejado de ser, en realidad, la na-

---

7 William Baumol, R. Litan, C. Schramm (2007). Traducción del autor.

turalidad de la actividad del Estado. Al respecto, «[...] la respuesta es que el Estado debe intervenir sobre las formas de la economía, pero sin dirigir él mismo los procesos económicos [...]. Por lo tanto, sí a la planificación de las formas, no a la planificación y al control del proceso económico. Es esencial tener clara la diferencia entre forma y proceso, y operar en consecuencia».<sup>8</sup>

De acuerdo con la ESM, esas *formas* de la economía incluirían pocas pero decisivas instituciones y políticas. Entre ellas: 1. la garantía de los derechos de propiedad sobre los activos y sus rendimientos; 2. la facilidad para crear, transformar o cerrar empresas; 3. la libre formación de precios; 4. la autonomía del banco central; 5. la estabilidad y libre convertibilidad de la moneda; 6. la disciplina fiscal; 7. las limitaciones a la concentración empresarial; 8. la libertad de comercio exterior; 9. la internalización de los costos ambientales; 10. la provisión de bienes públicos.

No es posible detallar aquí cada una de tales instituciones o políticas. Aunque conviene mencionar que la estabilidad de los precios fue, quizás, la mayor preocupación en materia de política económica de los promotores iniciales de la ESM. Al respecto afirmaban que «todos los esfuerzos de realizar un orden de competencia son vanos mientras que no se garantice cierta estabilidad del valor del dinero. Por ello, la política monetaria es el aspecto primordial del orden de competencia».<sup>9</sup>

De cualquier modo, debe entenderse que la existencia de una economía de mercado competitiva y sostenible no es algo que ocurrirá por sí solo. Ha sido y será necesario que el proceso político moldee el marco de instituciones dentro del cual se desenvuelva el proceso económico. Esta es una de las ideas que caracteriza a la ESM y que permite calificarla como auténtica economía política.

En un orden económico definido por esas instituciones la búsqueda de ganancias impulsará a los emprendedores a crear nuevos productos y procesos, desarrollar nuevas tecnologías, elevar la productividad, disminuir los costos de producción. En tal sentido, la actual globalización ofrece oportunidades de mercado para aquellos países que puedan promover exitosamente la función empresarial en las áreas tecnológicamente más avanzadas. Ello puede generar un ambiente creador de gran potencial. «A las empresas, a los sistemas de enseñanza, a la sociedad civil,

« Siempre ha sido un error plantear un dilema entre Estado y mercado. El problema relevante nunca ha dejado de ser, en realidad, la naturaleza de la actividad del Estado »

8 Walter Eucken (1951).

9 Walter Eucken, citado en R. Hasse, H. Schneider y K. Weigelt (2004).

les interesa implantar un tipo de ordenación que fomente la invención, la brillantez, la iniciativa. Se trata de lograr que un conjunto de personas, que tal vez no sean extraordinarias, consigan resultados extraordinarios por el hecho de trabajar juntos de una determinada manera».<sup>10</sup> Y el principal beneficiario de este ambiente será el consumidor.

## La cuestión social

El énfasis de la ESM en la competencia permite entender, en parte, el uso del adjetivo *social* junto a la noción de *mercado*. Ello está lejos de ser una concesión discursiva a lo políticamente correcto. En realidad, «[...] una política económica solo puede llamarse “social” si hace que el progreso económico, el rendimiento elevado y la productividad creciente redunden en provecho del consumidor, absolutamente hablando».<sup>11</sup>

Una economía basada en la propiedad privada y en la libertad económica logra «subordinar la actividad orientada por el interés individual al interés general, en una forma no igualada por ningún otro tipo de economía. Sabemos que esto sucede así porque el individuo se ve obligado por la competencia a buscar su propio éxito solo en el grado en que sirve al mercado y al consumidor».<sup>12</sup> La ESM es, pues, *social* porque su funcionamiento favorece, principalmente, a los consumidores, es decir, a todos los ciudadanos.

Por otra parte, la ESM, con apego al valor de la justicia social, supone una activa política social. Acepta, así, que la lógica de un mercado competitivo puede excluir a las personas, impidiéndoles entrar a él con alguna probabilidad de éxito o expulsándoles si fracasan. En ese sentido, la experiencia del liberalismo del siglo XIX resultó aleccionadora para los pensadores que dieron forma a la ESM. Se convencieron de que corresponde a la sociedad y al Estado hacer lo posible para que todos disfruten de las mínimas condiciones para vivir dignamente y para adaptarse a un entorno en constante cambio.

Pero según la ESM ello debe hacerse —otra vez el equilibrio— de tal manera que, con apego al principio de subsidiariedad, las personas adquieran las competencias necesarias para ganarse la vida, siempre que eso sea posible. Esta perspectiva debe orientar cualquier política de empleo que, en ciertas coyunturas, los gobiernos deban adoptar. Después de todo, la política social solo es viable si la productividad de la economía

10 José Antonio Marina (2003).

11 Ludwig Erhard (1989).

12 Wilhelm Röpke, citado por Resico (2007).

que la sostiene aumenta en forma permanente. La redistribución de la riqueza no puede ser la única fuente de financiamiento de la política social sin que ello acabe perjudicando a la inversión, el crecimiento y el empleo.

Asimismo, la ESM promueve la cooperación entre todos los factores sociales que concurren al proceso productivo. «En la ESM, la respuesta a la explotación y proletarianización que produjo la “cuestión social” en el siglo de la industrialización en Europa no es “la lucha de clases” del marxismo, sino que empleadores y sindicalistas se comportan como “contrapartes sociales”, para disfrutar igualmente del progreso de la productividad». <sup>13</sup> Con esa perspectiva deben ser abordados asuntos como la política laboral, la negociación colectiva, la co-gestión empresarial o la participación accionaria de los trabajadores.

## En torno a la captura de renta

El entramado de intereses y complicidades que ha penetrado a muchos Estados es, indudablemente, uno de los obstáculos más importantes para el progreso económico y la equidad social. Es lo que puede llamarse *rentismo*, un sistema de instituciones —formales e informales— que permite a ciertos grupos de poder extraer recursos del resto de la sociedad. Tal fenómeno se expresa, entre otras cosas, en la existencia de centros de decisión extrainstitucionales que debilitan la autoridad del Estado al tiempo que crece la intervención de este en los asuntos económicos. Hablamos, en definitiva, de Estados que tienden a hacerse grandes pero que, simultáneamente, se debilitan, subordinándose a intereses sectoriales y particulares.

Algunos autores, en tiempos recientes, se vienen refiriendo a estas instituciones *extractivas* como la causa cardinal del fracaso económico de los países. <sup>14</sup> Pero los fundadores de la ESM ya habían señalado, desde hace mucho, la grave perversión que significaba la captura del Estado por los grupos de poder y la necesidad de enfrentarlos decididamente. Proponían, al respecto, un abordaje integral que sigue siendo pertinente. Hace casi sesenta años Eucken afirmó:

La disolución o debilitamiento de los grupos de poder, sin el cual el Estado no puede ser eficaz, hace posible igualmente dar al proceso económico una dirección satisfactoria por medio de los precios de competencia. Y el limitar la política económica a influir sobre la for-

<sup>13</sup> Hans Jürgen Rösner (2009).

<sup>14</sup> Me refiero, en particular, a Daron Acemoglu y James Robinson (2012).

ma en que ha de desenvolverse la actividad económica no solamente está de acuerdo con las aptitudes de los órganos del Estado, sino que es exactamente lo que se requiere para hacer surgir un orden económico satisfactorio. Por lo tanto, los principios para la organización del Estado y para la organización de la economía se corresponden.<sup>15</sup>

Desde aquellos años y hasta el presente sigue siendo un reto, en numerosos países, lograr el ordenamiento democrático del Estado, condición imprescindible para el ordenamiento de una economía libre y competitiva. En palabras del mismo Eucken:

La interdependencia del orden del Estado y del orden económico obliga por ello a considerar simultáneamente la forma de ambos órdenes. Esto es lo más importante. Ambos órdenes son solo sectores de un orden total que hay que estructurar. Sin un sistema de libre competencia no puede surgir ningún Estado funcionalmente capaz, y sin un Estado funcionalmente capaz no puede existir competencia.<sup>16</sup>

## Cultura y comunidad en la ESM

Para la ESM es un grave error suponer que una economía de mercado puede funcionar igualmente bien en cualquier contexto social. Sostiene que «[...] una sociedad puede tener economía de mercado y al mismo tiempo estar asentada sobre fundamentos sociales peligrosamente malsanos y hallarse inserta en unas relaciones de las que no es responsable la economía de mercado [...]».<sup>17</sup>

En efecto, es difícil imaginar que la ESM pueda operar apropiadamente sin la existencia del llamado *capital social*, es decir, de la mutua confianza que nace de la disposición de las personas a comportarse con decencia y responsabilidad. Asimismo, la valoración social de trabajo, el sentido de continuidad y el ahorro, el deseo de autonomía y el manejo de la incertidumbre, la responsabilidad y la honradez, entre otras virtudes, son esenciales para garantizar el buen funcionamiento del sistema de mercado.

Por ello, algunos de los primeros pensadores *ordoliberales* afirmaban que «constituye seguramente la característica de una sociedad sana que el centro de gravedad de la responsabilidad y de la planificación

---

15 Walter Eucken (1983).

16 *Ibídem*.

17 Wilhelm Röpke (1979).

de la vida se halle, a ser posible, entre ambos extremos del individuo y del Estado, dentro de las pequeñas comunidades entre las cuales es la familia la de más viejo origen, imprescindible y natural».<sup>18</sup>

El mantenimiento y desarrollo del civismo y del espíritu comunitario es, pues, otra de las preocupaciones de la ESM. No es un asunto que simplemente relegue a otras esferas del pensamiento social y de la acción política. La ESM aspira a no sufrir la misma ceguera sociológica que, en su opinión, habría padecido el pensamiento liberal del siglo XIX.

## Armonía de los órdenes e interdisciplinariedad

A esta altura quizá resulte claro que, para el ordoliberalismo y para la ESM, una sociedad consiste en diferentes órdenes que interactúan. Para ella «[...] todo el vasto entramado de relaciones societarias (ecológicas, económicas, jurídicas, políticas, éticas, religiosas), organizado en gran diversidad de instituciones o grupos sociales (familias, escuelas, empresas, Estados, Iglesias), establece una determinada “música” o “canon” social, positiva o negativa, en busca de *Maß und Mitte* [medida y centro] [...]».<sup>19</sup>

En los términos más actuales de la teoría de sistemas se podría decir que una sociedad moderna está conformada por diversos subsistemas sociales, productos de su diferenciación funcional y evolutiva. Cada subsistema seguiría su propia lógica, tendería a su autoorganización y poseería un código propio que le permitiría procesar las relaciones que mantendría con el resto de subsistemas.<sup>20</sup>

Así, el subsistema económico, por ejemplo, estaría *cerrado* sobre sí mismo, en el sentido de que el impacto sobre él de otros subsistemas es, necesariamente, *traducido* mediante su código, en este caso, el de *oferta y demanda*. De esta manera, un evento político, una reforma jurídica o un cambio cultural, por mencionar solo algunas posibilidades, afectarán en mayor o menor grado al subsistema económico pero no anularán la lógica según la cual este funciona. Podrían hacerlo más competitivo o más concentrado pero, en ningún caso, harían que dejase de operar la lógica de oferta y demanda que lo define.

Al mismo tiempo, el principio de la competencia no puede desconocer las lógicas de la ecología, el derecho, la política o la moral e

18 *Ibidem*.

19 Andreas Böhmler (1998).

20 En este punto me baso en las ideas de Niklas Luhmann. Véase Ignacio Izuzquiza (1990).

imponerse sobre ellas. Es por eso que el ordoliberalismo se opone a «a simplificaciones y restricciones, al economicismo, utilitarismo, materialismo, amoralismo, en nombre del hombre, de su integralidad y de la sociedad entera».<sup>21</sup>

La esperanza ordoliberal consistiría en lograr que este conjunto de órdenes —es decir, la sociedad— esté al servicio de la realización de las personas. Ello solo resultaría factible a través del prudente ejercicio de la política —basado en la comprensión de la lógica de cada sistema y en el respeto a los procesos que trascienden nuestra condición humana— para ir dando forma, permanentemente, a prácticas e instituciones potenciadoras de la libertad en cada uno de los subsistemas de la sociedad.

Esta visión compleja de la economía y de la sociedad explica el porqué el ordoliberalismo acude a cualquier disciplina que le resulte útil en su intento de mantener y hacer progresar a la sociedad libre. Por la misma razón, no le es ajeno el debate actual sobre la superación de las brechas entre la ciencia económica y otras disciplinas sociales e históricas.<sup>22</sup>

Ni confusión ni separación entre los distintos órdenes de la sociedad es lo que, en síntesis, intentan lograr el ordoliberalismo y la ESM.

### La ESM y el centro político

Creo que, con lo mostrado en apretada síntesis en los párrafos precedentes, el lector podrá formarse una primera idea del modo de razonar de la ESM. Se trata de una doctrina que elude posiciones dogmáticas, alejándose de todo radicalismo y que intenta basarse en argumentos razonables y en la experiencia histórica. Quizá sea evidente, entonces, su potencial para servir de lugar de encuentro de diversas doctrinas y tendencias intelectuales, así como de variadas experiencias de cambio político y económico.

Esa apertura teórica de la ESM impulsó, de hecho, a algunos de sus primeros promotores a calificarla como una *tercera vía*. Debe entenderse, sin embargo, que lo que tales pensadores se proponían no era ofrecer una mezcla entre comunismo y liberalismo, como algunos equivocadamente piensan. Entendían claramente que esa era una mezcla imposible de dos doctrinas esencialmente incompatibles. La razón

21 Röpke, citado por Felice (s. f.).

22 Tampoco lo es la necesidad de no quedar presos de la *matematización* del pensamiento social. Las matemáticas son útiles, sin duda, pero la exageración de su importancia se ha convertido en un obstáculo para el reencuentro de las ciencias sociales e históricas.

es simple pero poderosa: el comunismo niega la libertad individual. De lo que se trataba, en realidad, era de encontrar un marco doctrinario que tomase distancia del totalitarismo (tanto nazista como comunista), a partir de la superación del liberalismo permisivo y economicista del siglo XIX y comienzos del XX.

Por ello, los dos rasgos que definen a la ESM son, aunque luzca paradójico, su flexibilidad conceptual y su solidez moral. «La economía social de mercado, como sistema abierto, equivale a un proceso de tanteo en el que constantemente se buscan nuevos caminos y se los pone a prueba, para concretar los cambiantes objetivos económicos y sociales, *manteniendo el principio de libertad*. Por lo tanto es contraria a un orden pragmático».<sup>23</sup>

El centrismo de la ESM no es, así, el que resulta de un cálculo orientado a captar la mayor cantidad de votantes, ubicados entre los extremos del espectro político. Ese tipo de centrismo carece, convenientemente, de planteamientos doctrinarios sólidos, usando *significantes vacíos*, es decir, nociones que pueden ser *llenadas* con diversos y hasta contradictorios significados. Algo definitivamente alejado de lo que la ESM pretende.

Todo esto resulta significativo si se considera que a muchos sistemas políticos se les plantea, de nuevo, el desafío de evitar la polarización y de reconstruir el centro político —esto es, una zona de acuerdos mínimos en el debate público y la acción política—. La ESM puede, sin duda, servir a tal propósito.

«Ni confusión ni separación entre los distintos órdenes de la sociedad es lo que, en síntesis, intentan lograr el ordoliberalismo y la ESM»

ID

## Una revolución sensata en América Latina

Es importante interrogarse, para finalizar, sobre la pertinencia de la ESM para impulsar el crecimiento y el bienestar en los países latinoamericanos. Advirtiendo que esa reflexión debe referirse a cada realidad nacional, solo se identificarán aquí algunos temas comunes a tales países y se les evaluará brevemente a la luz de las ideas de la ESM.

Entre los problemas que comparten muchos países latinoamericanos hay tres esenciales. El primero es la dificultad para crear plenas y competitivas economías de mercado, lo cual afecta su capacidad para

23 Ludwig Erhard y Alfred Müller-Armack (1983). Las cursivas son nuestras.

generar riqueza de manera sostenible. El segundo es la exclusión social que mantiene a una parte significativa de la población de esos países en condición de pobreza. El tercero es el tipo de intervención que realizan los Estados latinoamericanos en sus economías, intervención que no suele estar orientada al perfeccionamiento de los mercados ni a la incorporación a los mismos de los sectores más pobres sino, por el contrario, a la perpetuación de formas de enriquecimiento y de obtención de rentas asociadas al disfrute del poder.

Estos problemas, apenas esbozados, se hallan estrechamente conectados entre sí y conforman una dinámica económica, social y política que he llamado antes *rentismo*. Supone, básicamente, la existencia de instituciones y prácticas que hacen del progreso material, para diferentes grupos de poder, más un asunto de acceso a los centros del poder y menos de competencia en los mercados. Empresarios, políticos, burocracias, gremios, sindicatos y otros sectores han terminado así siendo partícipes de un sistema de privilegios diversos que no agrega valor a la sociedad y que, desde luego, deja al margen a los sectores más débiles y pobres.

Es innegable que en sociedades tradicionalmente excluyentes, como la mayoría de las latinoamericanas, «[...] en que las relaciones económicas dependen en alto grado de modalidades heredadas, de posiciones sociales privilegiadas, de poder o autoritarias, la implantación de procesos de mercado es casi un acontecimiento revolucionario».<sup>24</sup> No es exagerado afirmar, en ese sentido, que la ESM constituye, en realidad, la antítesis del rentismo latinoamericano. Por eso, su implementación en nuestros países constituiría una verdadera revolución. Aunque una revolución sensata.

## Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, Daron, y James ROBINSON (2012), *Why nations fail: the origins of power, prosperity and power*, Nueva York, Crown Publishing Group.
- BAUMOL, William, R. Litan, C. Schramm (2007), *Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity*, Londres, Yale University Press.
- BÖHMLER, Andreas (1998), *El ideal cultural del ordoliberalismo*, Madrid, Unión Editorial.
- CORTINA, Adela (1998), *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Madrid, Taurus.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

- ERHARD, Ludwig (1989), *Bienestar para todos*, Madrid, Unión Editorial.
- ERHARD, Ludwig, y Alfred MÜLLER-ARMACK (1983), «La economía social de mercado como modelo internacional», en *La economía social de mercado: un proyecto económico y político alternativo*, Buenos Aires, CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer.
- EUCKEN, Walter (1951), *The Unsuccessful Age or The Pains of economic progress*, Edimburgo-Londres-Glasgow, William Hodge.
- (1983), «El orden de la competencia y su realización», en *La economía social de mercado: un proyecto económico y político alternativo*, Buenos Aires, CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer.
- FELICE, Flavio (s. f.), *La economía social de mercado. Orígenes, relaciones con la doctrina social de la Iglesia e implicaciones actuales*. Buenos Aires, Instituto Acton. Disponible en: <http://www.institutoacton.com.ar/oldsite/articulos/ffelice/artfelice6.pdf>.
- FRANKE, Siegfried, y David Gregosz (2013), *The social market economy: what does it really mean?*, Berlín, Ludwig Erhard Stiftung.
- HASSE, R., H. SCHNEIDER y K. WEIGELT (eds.) (2004), *Diccionario de economía social de mercado: política económica de la A a la Z*, México, Fundación Konrad Adenauer.
- IZUZQUIZA, Ignacio (1990), *La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*, Barcelona, Anthropos.
- LORCH, Alexander (2010), «Ad Advancing the Notion of a Social Market Economy: Concepts for a Renewal of Ordo-liberalism from the Perspective of Integrative Economic Ethics», en Christian L. Glossner y David Gregosz (eds.), *60 years of social market economy. Formation, development and perspectives of a peaceful formula*, San Agustín-Berlín, Konrad-Adenauer-Stiftung. Disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_20040-544-2-30.pdf?100630164654](http://www.kas.de/wf/doc/kas_20040-544-2-30.pdf?100630164654).
- MARINA, José Antonio (2003), *La creación económica*, Bilbao, Ediciones Deusto.
- MORIN, Edgard (2001), *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- RESICO, Marcelo F. (2007), *Los fundamentos de la economía de mercado en el pensamiento de W. Röpke*, tesis de doctorado, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/fundamentos-economia-mercado-pensamiento-ropke.pdf>.
- RÖPKE, Wilhelm (1979), *Más allá de la oferta y la demanda*, Madrid, Unión Editorial.
- RÖSNER, Hans Jürgen (2009), «Crisis financiera: redescubrimiento de la economía social de mercado», en *Diálogo Político*, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung, año XXVI, n.º 1, marzo.



# AGENDA POLÍTICA



# Financiamiento de partidos y de campañas en Uruguay

—» RAFAEL PIÑEIRO

Montevideo, 1976. Doctor en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinador de Posgrado, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Católica del Uruguay.

## Introducción

El financiamiento de las campañas electorales es un tema siempre presente en las democracias y vuelve al ruedo político en cada elección. En el mundo, las denuncias de corrupción asociadas al financiamiento de las campañas electorales instigan el debate sobre las formas deseables de regular y solventar los gastos de los partidos. Las bases de legitimidad de los regímenes democráticos tienen como piedra angular la transparencia de los

procesos de elección de representantes y la rendición de cuentas de quienes ejercen tareas de gobierno a través de ese proceso. En consecuencia, la falta de transparencia en el financiamiento de la política y el impacto desmesurado del dinero en las campañas electorales representan un problema central para la calidad y el funcionamiento de las democracias.

El dinero y los recursos materiales siempre fueron importantes en los procesos electorales. Sin embargo, la universalización del sufragio, la expansión de los medios de comunicación de masas y las transformaciones de las organizaciones partidarias tienden a hacer cada vez más dependientes a los políticos del dinero. Las campañas son cada vez más caras y los partidos tienen cada vez menos adherentes-cotizantes. En consecuencia, los fondos privados constituyen la base de las finanzas de las campañas. Las donaciones grandes y anónimas han sustituido a las reducidas y públicas de los afiliados y simpatizantes partidarios. La concentración de las fuentes de financiación de los partidos en pocos donantes ha transformado en forma radical la relación entre dinero y política en las democracias contemporáneas. Esta relación supone hoy mayores peligros para la democracia y por lo tanto demanda necesariamente mayor atención.

Uruguay carecía hasta 2004<sup>1</sup> de una normativa que obligara a los partidos a rendir cuentas sobre sus gastos y formas de financiamiento. Y no fue hasta la ley 18485, de mayo de 2009, que existió una regulación definitiva en la materia. En este escenario casi no existe información histórica sistematizada sobre los montos de dinero que los partidos invierten en sus campañas ni, menos aún, su procedencia. Este trabajo tiene cuatro objetivos: 1. desarrollar una discusión teórica respecto a los objetivos de la regulación del financiamiento político; 2. presentar un panorama general respecto a la regulación del financiamiento político en Uruguay; 3. analizar áreas problemáticas que la regulación deja de lado; y 4. presentar algunos datos sobre el financiamiento privado en Uruguay y sus características, usando análisis de redes.

« La concentración de las fuentes de financiación de los partidos en pocos donantes ha transformado en forma radical la relación entre dinero y política en las democracias contemporáneas »

AP

1 Para la elección de 2004 se votó especialmente la ley 17799, de agosto de 2004, que exigía a los partidos y a sus candidatos la presentación de sus registros contables y de donantes.

## ¿Por qué hay que regular el financiamiento de los partidos políticos?

Downs (1957) en su libro *Teoría económica de la democracia* desarrolla una teoría sobre la información en los procesos electorales democráticos. Muestra cómo si existiera información perfecta las políticas responderían a las preferencias mayoritarias y se cumpliría la máxima democrática de un hombre/una mujer-un voto. Para él, si los ciudadanos conocen perfectamente lo que proponen los partidos y los políticos tienen información perfecta respecto a las preferencias sobre políticas de los ciudadanos, la distribución de derechos políticos (universalización del sufragio) genera automáticamente la distribución del poder político. En este contexto, la igualdad en el derecho al voto automáticamente asegura la igualdad en la influencia sobre las políticas del gobierno. Esto es bastante intuitivo: ni los partidos pueden engañar a los ciudadanos, ni algunos ciudadanos pueden engañar a otros y a los partidos para que su oferta o las políticas que efectivamente desarrollan cuando llegan al gobierno se desvíen de las preferencias de los ciudadanos. Como resultado, las políticas que lleve adelante el gobierno serán las que recojan el apoyo mayoritario, ya que los partidos tienen por objetivo alcanzar y permanecer en el gobierno, y esto lo consiguen a través de ganar las elecciones.

Como todos sabemos, la realidad está lejos de satisfacer el supuesto de información perfecta. Ni los políticos conocen exactamente las preferencias de los electores (aunque hay encuestas), ni los electores conocen a cabalidad todas y cada una de las propuestas de política de los candidatos. Downs desarrolla entonces una teoría sobre la información para dar cuenta de cómo funciona la democracia con información imperfecta. Dentro de su teoría aparecen lo que él llama *persuasores*. Son aquellos que pueden terminar incidiendo sobre las políticas (más allá del poder que les otorga su voto) explotando la situación de información incompleta en que se desarrolla la competencia política democrática. Es decir, que pueden persuadir a los partidos de que realicen políticas que no son las que recogen el apoyo mayoritario o que los ciudadanos voten por políticas que no les favorecen.

La capacidad de transformarse en *persuasor* puede provenir de: manejar información o cierto conocimiento que otros no manejan (expertos) y de tener capacidad de alterar las posibilidades de los candidatos de informar a los votantes sobre posiciones políticas o de informar a los ciudadanos de una determinada manera (medios o aportantes o financiadores de campañas electorales).

Si soy *persuasor* puedo utilizar esa capacidad para que las políticas, en lugar de corresponder a las preferencias mayoritarias, se acerquen

a mis preferencias (que no tienen por qué ser las de la mayoría). En consecuencia, el ideal democrático formulado por Dahl (1971), en términos de que un gobierno democrático es el que asegura la continua correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos y las acciones del gobierno, está lejos de cumplirse.

Nótese que no se trata de corrupción, sino simplemente de la materialización de la influencia de aquellos que poseen recursos para incidir en las posibilidades electorales de los políticos. En consecuencia, la regulación del financiamiento de partidos y campañas debería estar destinada a reducir al máximo la capacidad de los *persuasores* de influir a través del aporte de dinero a los partidos o del manejo de otro tipo de recursos e información.

Para regular el financiamiento y la influencia distorsiva de los persuasores existen dos posibilidades (no excluyentes ni contrapuestas): a. reducir los costos de monitoreo de los votantes (transparencia) respecto a la relación entre aportantes y partidos, y b. aumentar los costos de transacción de los intercambios corruptos entre ciudadanos y políticos a partir de la entrega de dinero por beneficios. En otras palabras, la regulación debería tener como objetivo publicitar las finanzas de los partidos y sus donantes, y reducir la dependencia de los políticos del financiamiento para alterar a la baja la probabilidad del cumplimiento intertemporal de los acuerdos corruptos.

« La regulación del financiamiento de partidos y campañas debería estar destinada a reducir al máximo la capacidad de los persuasores de influir a través del aporte de dinero a los partidos »

AP

### ¿Cómo regula Uruguay el financiamiento de campañas?

Respecto a la reducción del costo de monitoreo de los votantes, la ley 18485 de 2009 representa un avance significativo, ya que estableció normas para la transparencia que no existían hasta ese momento. Esta ley regula el funcionamiento de los partidos y sus finanzas. En particular, establece controles al financiamiento permanente y de campaña. Obliga a los partidos y candidatos a presentar, treinta días antes de la elección nacional, un presupuesto inicial de campaña con detalle de gastos e ingresos previstos y con las donaciones recibidas hasta la fecha. A los noventa días de pasada la elección los candidatos deben presentar la rendición de cuentas definitiva. Todas las listas a los diferentes cargos (a presidente y vice, a senadores, a diputados, a intendentes y a ediles) están obligadas a rendir cuentas. Estas rendiciones de cuentas son de carácter público. Se establece como sanción a los candidatos que in-

cumplan con la presentación en tiempo y forma de las declaraciones una multa de 5.000 unidades indexadas por cada día de atraso.<sup>2</sup> Asimismo, quienes no hayan presentado sus cuentas no podrán acceder al cobro del subsidio público por voto.

A pesar de que la ley 18485 representa un cambio en la regulación referida a la transparencia del financiamiento de los partidos y sus campañas, existe una baja capacidad de control del cumplimiento efectivo de esa norma por el organismo encargado, la Corte Electoral.<sup>3</sup> Asimismo, no hay un trabajo con datos para facilitar a los ciudadanos el acceso a información de uso. El acceso a las declaraciones de gastos e ingresos de cerca de quinientos agentes obligados a presentar estas declaraciones no facilita que los ciudadanos conozcan quiénes y por qué montos financian a los partidos.<sup>4</sup> El análisis de redes que se realiza al final de este trabajo muestra otra forma de presentar datos de financiamiento que pueden ser fuentes de información accesibles a los ciudadanos.

Sobre la segunda dimensión (reducir la dependencia de los políticos del financiamiento privado) Uruguay cuenta con diversos instrumentos, algunos muy viejos como el subsidio por voto y otros más actuales como la limitación de la duración de las campañas y las restricciones a los montos de las donaciones.

Uruguay tiene uno de los sistemas de subsidios públicos más viejos y generosos del mundo (Casas, 2005). Estos subsidios son distribuidos en función de los votos recibidos en la misma elección. Desde 1928 hasta 2004 para cada elección el Parlamento votaba una ley que fijaba el monto del subsidio a pagar por voto a los partidos y la forma en que se distribuiría entre las diferentes candidaturas (presidente y vice, senadores y diputados en las elecciones nacionales e intendentes y ediles en las elecciones departamentales). La ley de 2009 estableció este subsidio de manera definitiva. La tabla 1 ilustra los montos y la forma de distribución de esos subsidios entre las diferentes candidaturas. Si en el ciclo electoral 2014-2015 votara un 40 % del padrón en las elecciones internas, un 90 % en las elecciones nacionales de octubre, un 90 % en

---

2 Alrededor de 595 dólares en octubre de 2014.

3 En 2009, luego de sancionada la ley, el entonces ministro de la Corte Electoral Edgardo Martínez Zimarioff dijo que «la Corte está en su peor momento para controlar. No tiene la infraestructura, ni el personal, ni los recursos» (Portal 180, <<http://www.180.com.uy/articulo/Corte-Electoral-dice-que-no-puede-cumplir-con-ley-de-financiamiento-de-partidos-votada>> [10.10.2014]).

4 El portal periodístico Sudestada.com.uy desarrolló una aplicación para facilitar el acceso a datos de financiamiento a través de la aplicación ¿Quién Paga?, <<http://www.sudestada.com.uy/10913/-Quien-paga>>.

la segunda vuelta de noviembre y otro 90 % en las elecciones departamentales de mayo, el monto de subsidio rondaría los 32,5 millones de dólares americanos.

En función de las declaraciones de gastos e ingresos de los partidos del año 2009, los subsidios públicos representaron el 73,6 % de los ingresos de los partidos (véase tabla 2). Esto llegó a representar más del 85 % de los ingresos del Frente Amplio y del Partido Independiente y aproximadamente el 55 % del ingreso del Partido Colorado y el Partido Nacional. Las declaraciones parecen mostrar dos patrones de ingresos diferenciados. Uno para el Partido Colorado y para el Partido Nacional, en que el financiamiento público y el privado representan partes iguales de los ingresos, y otro para el Frente Amplio y el Partido Independiente, donde el financiamiento público es predominante y el privado no alcanza al 15 % del gasto total.

Un segundo instrumento para reducir la dependencia de los partidos del financiamiento privado es limitar el gasto en campañas tanto directa como indirectamente. Uruguay decidió, en 1998, acotar indirectamente este gasto a través de limitar la duración de las campañas electorales en medios masivos de comunicación (televisión y radio). La ley 17045 de noviembre de 1998, luego modificada en 2004 por la 17018, fijó un límite en días a las campañas electorales para las diferentes elecciones en Uruguay. El detalle de la duración de las campañas para cada elección se puede observar en la tabla 3.

De esta forma, los partidos optaron por reducir los tiempos de las campañas en medios masivos como una forma reducir los estímulos a aumentar su gasto comenzando las campañas cada vez más temprano. De esta manera lograron un acuerdo y a través de una ley buscaron «atarse las manos» para que la competencia no los llevara a gastar cada vez más. Sin embargo, desde un comienzo esta norma fue usualmente burlada por los partidos que, con la excusa de anunciar actividades partidarias, realizan publicidad antes de las fechas previstas para el inicio de la campaña en radio y televisión. De cualquier forma, aunque esta práctica es generalizada —todos los partidos tienden a hacerlo—, igualmente la norma parece reducir el gasto en televisión y radio, ya que se puede apreciar una diferencia significativa en términos de minutos utilizados antes y después del inicio de la campaña indicado por la ley.

Un tercer instrumento regulatorio para reducir la dependencia de las donaciones privadas es fijar límites a los montos de estas. La ley 18485 estableció límites a las donaciones privadas en términos de sus montos, orígenes y formatos. Uruguay ha actuado en este punto de la misma forma que suele hacerse internacionalmente. Las donaciones

tienen que ser públicas y no pueden superar determinados límites de monto. Los partidos no pueden recibir donaciones de organizaciones delictivas, de entidades extranjeras u otros Estados, ni de asociaciones profesionales. Las donaciones anónimas solo están habilitadas para montos bajos y al mismo tiempo se establece un límite a este tipo de donaciones en función del total de ingresos. Por último, los candidatos pueden hacer donaciones más grandes y los que encabezan las listas no tienen límite para sus donaciones (véase tabla 4).

Si bien las limitaciones pueden no llegar a hacerse efectivas en tanto existan posibilidades de pasar donaciones de candidatos como donaciones de terceros, el mayor problema que enfrenta la norma es el de la capacidad de control de cumplimiento por la Corte Electoral. En este marco hay facilidades para realizar declaraciones que no se ajusten a la realidad y, si esas declaraciones aun así mostraran violaciones de la norma en términos de no respetar límites o prohibiciones, no hay quien las investigue. En consecuencia, la eficacia de la ley está asentada en la posibilidad de que, ante la eventualidad de algún tipo de violación a esta, el órgano encargado de controlar el cumplimiento o algún ciudadano decida realizar una denuncia y proceder a la investigación.

### Áreas problemáticas de la regulación del financiamiento de campañas en Uruguay

Cualquiera de las normas que buscan limitar la dependencia de los políticos respecto a las donaciones particulares tiene *trade off*, ya que la forma que adopten los subsidios y las limitaciones de gasto o tiempos de campaña incide sobre la competencia. Si se reduce la capacidad de hacer campaña (tiempo y gasto) y se aumentan los subsidios distribuidos en función de la expectativa de votos, se favorece el *statu quo*. Si, por el contrario, no se otorgan subsidios y no se fijan límites, aquellos que cuenten con más recursos tendrán mejores posibilidades. En este sentido, la discusión política respecto a este tipo de normas suele ser álgida, en tanto afecta de manera diferencial las posibilidades de los diferentes partidos.

Establecida la norma (alcanzados los acuerdos sobre límites y subsidios), el primer punto problemático ya indicado es el que refiere a la debilidad del organismo de contralor. Estas regulaciones, para ser efectivas, necesitan de organismos con autonomía política y mucha capacidad técnica y material como para auditar declaraciones de gastos e ingresos. Existen aproximadamente quinientos agentes (candidaturas

presidenciales, listas al Senado y listas a Diputados) que en diferentes niveles compiten en una elección nacional y están obligados a rendir cuentas.

En segundo lugar, la transparencia no solo refiere a la capacidad de auditar que tengan los organismos de contralor, sino también a cuánta información de uso se le proporcione a los ciudadanos. Sin datos de resumen o aplicaciones sencillas de usar donde los ciudadanos encuentren fácilmente información, no se genera transparencia. La complejidad para el acceso a datos y su procesamiento tiene los mismos efectos que la ocultación expresa de información.

Un tercer punto débil de la regulación en Uruguay refiere a la falta de control en la compra de minutos en medios masivos (en particular de televisión). Esto abre la posibilidad de que los medios (sin ningún tipo de control ni límite) terminen aportando sumas muy abultadas a las campañas a través del cobro de precios diferenciales a distintos candidatos. Contrariamente a lo que ocurre con limitaciones de gastos o subsidios, la alternativa de tarifar precios de segundos de televisión y realizar la transacción a través de un organismo público no tendría incidencia sobre las chances de los diferentes competidores. Tarifar los precios, controlar las transacciones y monitorear la emisión son tareas sencillas y poco costosas con la tecnología disponible en la actualidad. Sin embargo, no fue una alternativa explorada en la negociación de la ley de 2009 y la discusión respecto a límites y distribución de franjas gratuitas hizo imposible el acuerdo entre los partidos con respecto a este tema.

AP

### Algunos datos sobre el financiamiento de partidos en Uruguay a partir del análisis de redes

Como señala Everton (2012) el análisis de redes sociales subsume un conjunto de teorías y métodos que asumen que la conducta de los actores está afectada por sus vínculos con los otros y las redes a las que pertenecen. Más que apreciar a los individuos aislados, el análisis de redes sociales postula que somos sujetos sociales cuyos patrones de interacción afectan lo que son y creen. Una red social es entonces un grupo finito de actores que comparte vínculos entre ellos (Wasserman y Faust, 1994). El estudio que se presenta a continuación usa el análisis de redes centrado en la visualización de patrones de relacionamiento.

La figura 1 muestra la red de donantes a las fórmulas presidenciales en la elección de 2009 (según declaraciones de ingreso realizadas ante la Corte Electoral) diagramada a partir del algoritmo de distribución

Yifan Hu en el programa Gephi. Los círculos (nodos) representan a los donantes y fórmulas presidenciales, su tamaño está en función de los montos aportados (donantes) o recibidos (fórmulas). Las líneas (aristas) que unen a los diferentes nodos representan la donación.

En la figura 1 se puede apreciar que son relativamente pocas las donaciones que declaran recibir las fórmulas presidenciales, 132 en total. Son escasos también los donantes que aportan a más de una fórmula presidencial. Son pocos los nodos que tienen aristas que los vinculan a más de una fórmula presidencial. Incluso puede verse que solo un donante aporta a tres partidos (Partido Nacional, Frente Amplio y Partido Independiente). Todos los que donan a dos partidos lo hacen al Partido Nacional y al Frente Amplio y ninguno de los donantes a la fórmula del Partido Colorado aportó a la fórmula de otro partido. Debe señalarse a este respecto que la mayoría de las donaciones que declara este partido son anónimas, por lo que tal vez alguna sea una empresa o persona física que también donó a alguna otra fórmula presidencial.

La figura muestra que todos los partidos reciben donaciones de personas físicas. Sin embargo, estas son más comunes en el Partido Independiente y en el Frente Amplio que en el Partido Nacional y en el Partido Colorado. A excepción de un donante que realizó donaciones al Frente Amplio, al Partido Independiente y al Partido Nacional, todas las personas físicas donan a un solo partido.

Se puede observar que las donaciones de empresas se concentran en la fórmula del Partido Nacional y que la fórmula del Partido Colorado no declara ninguna donación de empresa. En el caso de estas donaciones se encuentran empresas que donan a más de un partido (a diferencia de lo que ocurría con las personas físicas). En particular, hay una serie de empresas que donan al Partido Nacional y al Frente Amplio. Sin embargo, la mayoría de las empresas suelen donar solo a una fórmula presidencial.

Las donaciones anónimas declaradas por las fórmulas presidenciales son de menor número que las de personas físicas y empresas. Prácticamente todas son declaradas por el Partido Colorado (el Partido Nacional solo declara una donación de esta naturaleza) y ni la fórmula del Partido Independiente ni la del Frente Amplio declararon ninguna donación de este tipo.

El análisis preliminar de las donaciones declaradas por las fórmulas presidenciales en la elección de 2009 señala algunas características que permiten extraer conclusiones interesantes sobre el financiamiento privado. En primer lugar, el número de donaciones es bajo. Segundo, quienes donan suelen hacerlo solo a una fórmula presidencial. Salvo en un caso, quienes donan a más de un partido suelen ser empresas

y lo hacen a los partidos que quedaron en primer y segundo lugar en la elección de 2009 (Frente Amplio y Partido Nacional). En tercer lugar, los patrones de financiamiento del Frente Amplio y del Partido Independiente muestran predominancia de donaciones de personas físicas, mientras que en el Partido Nacional predominan las donaciones de empresas. Por último, las donaciones anónimas son las de menor número y se concentran en el Partido Colorado. Estos datos necesariamente deben complementarse con un análisis de las donaciones que reciben las listas de senadores y diputados de cada partido para tener un panorama acabado de las lógicas y características del financiamiento privado de campañas en Uruguay.

## Referencias

- CASAS-ZAMORA, Kevin (2005), *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Colchester, ECPR Press.
- DAHL, Robert (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
- DOWNS, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper.
- EVERTON, Sean F. (2012), *Disrupting Dark Networks*. Nueva York, Cambridge University Press.
- WASSERMAN, Stanley, y Katherine FAUST (1994), *Social Network Analysis: Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.

## Anexo. Tablas y gráficos

Tabla 1. Subsidios públicos a las campañas en Uruguay (ley 18485)

Elección	Monto del subsidio	Distribución entre candidatos
Elecciones internas	13 U1 (aprox. 38 pesos uruguayos)	40% candidaturas presidenciales 40% candidatos al órgano deliberativo nacional 20% candidatos al órgano deliberativo departamental
Elección nacional (primera vuelta)	87 U1 (aprox. 254 pesos uruguayos)	20% candidatura presidencial 40% candidatos al Senado 40% candidatos a Diputados
Elección nacional (segunda vuelta)	10 U1 (aprox. 29 pesos uruguayos)	
Elecciones departamentales	13 U1 (aprox. 38 pesos uruguayos)	60% candidatura a intendente 40% candidatos a ediles

Tabla 2. Subsidio público e ingresos totales de los partidos (campaña de 2009)

Partido	Subsidio público	Ingresos totales (en USD de 2009)
Frente Amplio	87,2%	14.701.516
Partido Nacional	53,9%	5.748.285
Partido Colorado	57,7%	5.882.446
Partido Independiente	85,5%	637.273
Total	73,6%	26.969.520

Fuente: Sudestada.com.uy <[http://www.sudestada.com.uy/articled\\_4b3f214a-c84e-4448-8e2c-4eaf57eaf436/10981/Detalle-de-Investigacion](http://www.sudestada.com.uy/articled_4b3f214a-c84e-4448-8e2c-4eaf57eaf436/10981/Detalle-de-Investigacion)>.

Tabla 3. Límite a la duración de las campañas electorales (ley 17818)

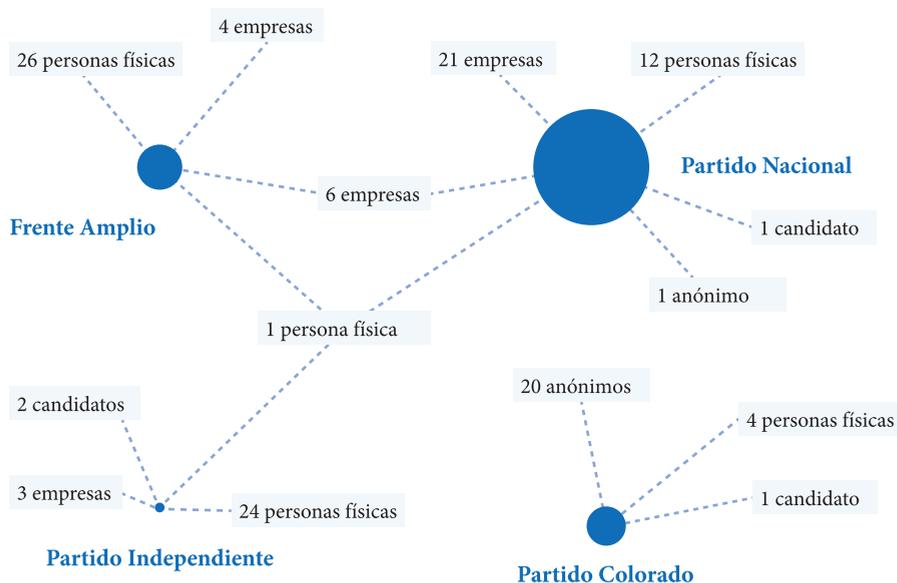
Elección	Duración
Elecciones internas	30 días
Elecciones nacionales (primera vuelta)	30 días
Elecciones nacionales (segunda vuelta)	15 días
Elecciones departamentales y municipales	30 días

Tabla 4. Límites a donaciones según orígenes y formatos estipulados en la ley 18485

Formato y origen de donación	Límite
Nominativas	300.000 UY (\$ 876.420)
De candidato	900.000 UY (\$ 2.629.260)
De cabeza de lista	Sin límite
Anónimas	4.000 UY (\$ 11.686) (no pueden representar más del 15% del total de donaciones)
Organizaciones delictivas, empresas concesionarias o adjudicatarias de obras públicas, asociaciones profesionales, gremiales, sindicales o laborales de cualquier tipo, de gobiernos, entidades o fundaciones extranjeras, de personas en situación de subordinación administrativa o dependencia que las realicen bajo presión, de personas públicas no estatales.	Prohibidas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la aplicación ¿Quién Paga?

Figura 1. Red de donaciones a las fórmulas presidenciales (elección de 2009)



AP

# Participación ciudadana en el nivel federal<sup>1</sup>

—» TOBIAS MONTAG

Erfurt, Alemania, 1981.  
Coordinador de Política  
Interior, Departamento de  
Política y Asesoría, Fundación  
Konrad Adenauer.

## ¿Actores con veto o motores del cambio energético?

Los alemanes entienden al Estado federal de una manera muy poco dogmática: por un lado lo aman, como institución protectora de las autonomías regionales, pero por el otro lo condenan, como sistema de negociación poco transparente e imposible de reformar (aunque tampoco están

---

<sup>1</sup> La versión original de este artículo fue publicada en *Die Politische*, Berlín, n.º 527, julio-agosto de 2014, pp. 65-68.

demasiado abiertos a las reformas). El debate sobre la reforma del federalismo, que parece no tener fin, afecta poco a la mayoría de los ciudadanos. El federalismo cobra vida cuando, por ejemplo, el gobernador de un estado federado le saca la tarjeta roja «a esos de Berlín». Así sucedió en la primavera de 2014, cuando algunos de estos gobernadores se pronunciaron en contra de la construcción de líneas de alta tensión. En particular, el campo político relacionado con la transformación energética puede contribuir a generar conflictos entre el ámbito nacional y los estados federados.

En este sentido, cabe especialmente mencionar la enmienda a la Ley de Energías Renovables (EEG, por sus siglas en alemán) adoptada en junio-julio de 2014. La tarifa que deben pagar los consumidores por la electricidad verde tiene impactos distributivos considerables también a nivel regional. Y, en este punto, ningún estado federado quiere salir perjudicado.<sup>2</sup> En 2012, cuando el ministro de Economía de Renania del Norte-Westfalia, Garrelt Durin, equiparó la tarifa verde con la compensación financiera entre los estados federados,<sup>3</sup> ya se anticipó que la enmienda no solo aparejaría intensos conflictos entre el ámbito nacional y los estados federados, sino también entre estos últimos. La relación entre federalismo y cambio energético es, entonces, ante todo *delicada*. Tampoco facilita las cosas que los ciudadanos *metan baza* en el entramado federal y bloqueen con sus protestas los proyectos para el cambio energético.

¿El cambio energético no tendría más chances de avanzar en un Estado unitario? En un sistema de gobierno multinivel, ¿los ciudadanos comprometidos que quieren participar en la planificación de los proyectos sobre cambio energético tienen derecho a convertirse en actores con poder de veto? El desarrollo de las energías renovables tiene lugar en su mayor parte de forma descentralizada y se adapta, por lo tanto, a la estructura federal de Alemania. Quienes, por ejemplo, se quejan del caos generado por los distintos objetivos que persiguen los estados

« El campo político relacionado con la transformación energética puede contribuir a generar conflictos entre el ámbito nacional y los estados federados »

AP

2 Véanse Günter Bannas: «Mit Fitzelkram zum Ziel» [«Con cosas insignificantes hacia la meta»], en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.4.2014, y Henrike Rossbach y Kerstin Schwenn: «Verbraucher zahlen für Energiekompromiss» [«Los consumidores pagan el precio del acuerdo energético»], en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.4.2014.

3 Thomas Reisener: «Minister empört. NRW bezahlt die Energiewende» [«Ministro indignado. Renania del Norte-Westfalia paga el cambio energético»], en *RP Online*, 23.7.2012 [consulta 7.7.2014].

federados en el desarrollo de las energías renovables, pasan fácilmente por alto que esta diversidad constituye justamente la esencia del federalismo competitivo.

Las estructuras federales han impulsado más que obstaculizado el desarrollo de las energías renovables. En términos generales, predomina la valoración positiva de la descentralización del cambio energético. Permite a las personas obtener beneficios de este y convertirse en productores de energía eléctrica, lo que es también una forma de participación. La influencia de los ciudadanos en la concepción y aplicación del cambio energético aumenta cuando las medidas se adoptan en un nivel más descentralizado. Se incrementan las posibilidades de que los implicados se conviertan en decisores y financiadores y, de esta forma, el cambio energético adquiere una mayor aceptación.<sup>4</sup>

## Lección del entramado político

El lado oscuro de la descentralización es, por supuesto, que más personas se ven afectadas por los cambios del paisaje debido a las instalaciones de energía eólica y al tendido eléctrico, y tienen que aprender a convivir con sus aspectos negativos.<sup>5</sup> De este modo, la descentralización no solo cosecha aprobaciones sino que puede también poner en riesgo la conformidad con el cambio energético. Sin embargo, la aceptación lábil de las medidas descentralizadas no es una peculiaridad específica del federalismo.<sup>6</sup> La preocupación de que la regionalización pueda poner en peligro el cambio energético parecería originarse en una apresurada equiparación del federalismo con la descentralización no planificada. El cambio energético no implica solo el desarrollo descentralizado de

4 Véanse Jan Hildebrand, Irina Rau, Petra Schweizer-Ries: «Die Bedeutung dezentraler Beteiligungsprozesse für die Akzeptanz des Ausbaus erneuerbarer Energie. Eine umweltsychologische Betrachtung» [«La importancia de los procedimientos de participación descentralizados para la aceptación del desarrollo de las energías renovables, desde el punto de vista de la política ambiental»], en *Informationen zur Raumentwicklung [Informaciones sobre el desarrollo espacial]*, n.º 9-10/2012, pp. 491-492, y Ulrich Mans, Lena Kayser: «Bürgerschaft und dezentrale Energieversorgung» [«Ciudadanía y suministro de energía descentralizado»], en Klaus Töpfer, Dolores Volkert, Ulrich Mans (eds.): *Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von «Stuttgart 21» bis zur Energiewende [El cambio a través del conocimiento. Oportunidades y desafíos de la participación ciudadana: desde «Stuttgart 21» hasta el cambio energético]*, Múnich: Oekom, 2013, pp. 159-171.

5 Véase Hildebrand, Rau, Schweizer-Ries: o. cit., p. 491.

6 Véase Ursula Münch: «Energiewende im föderalen Staat» [«El cambio energético en el Estado federal»], en *Jahrbuch des Föderalismus [Anuario del Federalismo]*, 14 (2013), p. 35.

energías renovables, sino también la ampliación del tendido de redes planificado centralmente y la liquidación de la energía atómica bajo la dirección del Estado federal. El cambio energético comprende elementos centralizados y descentralizados<sup>7</sup> y es así un reflejo del federalismo cooperativo tan típico de Alemania, en el que se desdibujan los límites de la atribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Esta zona gris ofrece, justamente, las mejores condiciones para que las protestas y la participación ciudadana adquieran mayor relevancia a nivel nacional, aunque deban valerse solo de sus propios medios.

En las estructuras federales cooperativas las decisiones surgen de negociaciones entre las entidades locales. La lógica de actuación de estas estructuras está marcada por el entramado político, que fortalece a las elites ejecutivas. Esta lógica sigue las reglas de juego de la democracia representativa.<sup>8</sup> No queda entonces mucho espacio para el enfoque de la gobernanza,<sup>9</sup> que presupone que los organismos estatales reconocan a los actores de la sociedad civil como interlocutores del mismo rango.<sup>10</sup> Desde esta perspectiva, los procedimientos de participación no previstos en las leyes ni incorporados en las estructuras de representación son considerados como influencias externas. En otras palabras, la participación informal y las protestas ciudadanas alcanzan relevancia en el federalismo solo cuando los representantes de las entidades locales así lo quieren. Un buen ejemplo de esto fue el rechazo de algunos gobernadores de estados federados a la instalación de nuevos tendidos de líneas de alta tensión

« El cambio energético implica también la ampliación del tendido de redes planificado centralmente y la liquidación de la energía atómica »

AP

7 Véase Dierk Bauknecht, Simon Funcke: «Dezentralisierung oder Zentralisierung der Stromversorgung: Was ist darunter zu verstehen?» [«¿Descentralización o centralización del suministro eléctrico: qué significan?»], en *Energiawirtschaftliche Tagesfragen* [Temas de actualidad sobre la economía energética], vol. 63, n.º 8, 2013, pp. 14-17.

8 Sabine Kropp: «Stuttgart 21»: Prellbock für den Bundesstaat? Zur Vereinbarkeit von kooperativem Föderalismus und nicht-repräsentativen Formen der Demokratie» [«Stuttgart 21»: ¿Tope fijo para el Estado federal? Sobre la conciliación del federalismo cooperativo y las formas no representativas de la democracia], en *Jahrbuch des Föderalismus* [Anuario del Federalismo], vol. 12, 2011, pp. 192-204.

9 Véase Kropp: o. cit., p. 195.

10 Véanse, entre otros, Bernhard Baule: «Bürgergesellschaft als "starke Demokratie"- Engagementpolitik im föderalen System der Bundesrepublik» [«Sociedad civil como "democracia fuerte" - Política de compromiso en el sistema federal de la República Federal de Alemania»], en Ines Härtel (eds.): *Handbuch Föderalismus* [Manual del Federalismo], tomo 3: «Entfaltungsbereiche des Föderalismus» [«Alcance del federalismo»], Berlín, Heidelberg: Springer-Verlag, 2012, § 77, pp. 861-863.

planificado de manera centralizada por la Agencia Federal de Redes. Se destacó sobre todo el gobernador de Baviera, Horst Seehofer, que exigió una moratoria al despliegue de redes en marzo de 2014. Para ello, se fundamentó en los planes que en aquel momento tenía el ministro nacional de Economía, Sigmar Gabriel, de reducir los incentivos para los parques eólicos marinos, con lo que, según su opinión, el gran tendido eléctrico de norte a sur sería innecesario.<sup>11</sup> De esta forma, Baviera aseguró su influencia en la reforma de la EEG, aunque esta no forma parte de las leyes que requieren la aprobación federal. Se trata, entonces, casi de una lección de entramado político en el federalismo interconectado. Las desventajas son, por supuesto, el bloqueo y los costos de transacción política más elevados.<sup>12</sup> Los planes concretos de los gestores de redes de transporte por ahora están paralizados.

## Participación centralizada, diseño descentralizado

Lo que parecía superficialmente una victoria de las protestas ciudadanas, es entonces solo un argumento de negociación en el nivel federal. La sociedad civil comprometida no participó como actor independiente —es decir, como un actor de veto—, sino solo como una opción de veto de los gobernadores. Los ciudadanos que querían involucrarse en el desarrollo de redes de energía probablemente no estén muy contentos con este papel subordinado.

En este contexto, son aun más importantes las posibilidades formales de participación consagradas en el derecho de planificación, que se ampliaron considerablemente en relación con la extensión de las líneas de alta tensión. La planificación y autorización centralizadas por la Agencia Federal de Redes permite a los ciudadanos participar directamente, sin mediaciones, en el nivel federal.<sup>13</sup> Sin embargo, la

11 Véase «Die Problemtrassen» [«El tendido eléctrico problemático»], en *faz.net*, 31.3.2014 [consulta: 8.7.2014].

12 Sobre la teoría: André Kaiser: «Politiktheoretische Zugänge zum Föderalismus» [«Accesos teórico-políticos al federalismo»], en Ines Härtel (eds.): *Handbuch Föderalismus [Manual del Federalismo]*, tomo 1: «Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat» «[Fundamentos del federalismo y del *Bundesstaat* alemán»], Berlín: Heidelberg, Springer, 2012, § 6, pp. 165-178.

13 En mi opinión, este aspecto se ha menospreciado hasta ahora en todas las críticas justificadas al *centralismo en la planificación* de la ley alemana sobre la aceleración del despliegue de redes (NABEG, por sus siglas en alemán). Sobre el concepto de *centralismo en la planificación* véase Klaus Ferdinand Gärditz: «Die Entwicklung des Umweltrechts im Jahr 2011: Umweltpolitische Herausforderungen zwischen Partizipation, Wutbürgertum und Energiewende» [«El

moratoria a la ampliación de las redes demuestra que también estos procedimientos pueden caer en la trampa del entramado político. Una solución para este problema podría ser el desarrollo descentralizado de los procedimientos de planificación y autorización a los proyectos de infraestructura de cambio energético a escala nacional, para implicar más a los estados federados, mientras se organizan de forma centralizada los procedimientos de participación ciudadana.

AP

---

desarrollo del derecho ambiental en el año 2011: Desafíos ambientales entre la participación, la ciudadanía enfurecida y el cambio energético», en *Zeitschrift für Umweltrecht [Revista de Derecho Ambiental]*, vol. 35, n.º 3, 2012, p. 262-271.



# EUROPA Y EL MUNDO



# Cooperación económica para el desarrollo en el año 2030<sup>1</sup>

—» DR. WOLFGANG MAIER

Director adjunto del  
Departamento de Cooperación  
Europea e Internacional de la  
Fundación Konrad Adenauer.  
Doctor en Agronomía,  
Universidad de Hohenheim,  
Stuttgart.

En la antigua Atenas era habitual consultar el oráculo de Delfos para pronosticar el futuro. En la Edad Media el oráculo fue sustituido por las prácticas de adivinación. Hoy recurrimos al asesoramiento de instituciones que con métodos científicos detectan, analizan y pronostican diferentes desarrollos y tendencias. Un número importante de instituciones y *think tanks* están dedicados al negocio de asesorar a la política. Otro negocio

---

<sup>1</sup> La versión original de este artículo fue publicada en *KAS Auslandsinformationen*, 3/14, Berlín, ISSN 0177-7521, pp. 6-21.

es el análisis y la evaluación de los objetivos alcanzados y el impacto de programas y proyectos de cooperación para el desarrollo. En este contexto se busca encontrar respuestas a la pregunta de cuál es el mejor camino a seguir y cómo alcanzar un mayor grado de efectividad y eficiencia. Para ello contamos hoy con un sofisticado conjunto de instrumentos. Existen, asimismo, estándares reconocidos mundialmente, y es difícil que un proyecto pueda sustraerse a los procesos de evaluación. Las propuestas elaboradas a partir de estos estudios para el trabajo de proyectos suelen tener una perspectiva de corto a mediano plazo.

Tanto al evaluar los programas y proyectos como al analizar los logros alcanzados en el marco de la cooperación para el desarrollo en general, prevalece un elemento retrospectivo, algo que no sorprende tras más de sesenta años de esfuerzos en este campo. La mirada retrospectiva no necesariamente es halagüeña, aun cuando resulta difícil imaginarse un mundo comparativo sin ningún tipo de cooperación internacional destinada a impulsar el desarrollo. Por eso los políticos comienzan a dirigir su mirada algo más firmemente hacia el futuro.

Una serie de contribuciones hoy se proponen analizar los futuros desafíos que enfrenta la política de desarrollo.<sup>2</sup> Algunos de estos trabajos describen una perspectiva de mediano plazo, proyectan desarrollos abarcables y llegan así a conclusiones verificables. Otros describen un mundo *más allá de la ayuda* y suministran abundante material de debate. Algunas contribuciones cuestionan el sentido mismo de una política de desarrollo aislada de otras áreas y señalan que, en vista de las interdependencias globales, un planteo aislado hoy carece de sentido. En cualquier caso, queda abierta la discusión sobre el futuro de este campo de la política.

Las concepciones tradicionales de ayuda para el desarrollo, cooperación internacional y política para el desarrollo, acuñadas fundamentalmente en el hemisferio noroccidental, ya han venido transformándose a lo largo de las últimas décadas. El *pensamiento en red* se

« Resulta difícil imaginarse un mundo comparativo sin ningún tipo de cooperación internacional destinada a impulsar el desarrollo »

EM

2 Por ejemplo, Michael Bohnet, «Überlegungen zur Zukunft der Entwicklungspolitik», en Reinhold E. Thiel (ed.), *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, Bonn, 2001; en diferentes contribuciones Dirk Messner, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE); Heiner Janus, Stephan Klingebiel y Sebastian Paulo, *Beyond Aid. Konzeptionelle Überlegungen zum Wandel der Entwicklungszusammenarbeit, Discussion Paper*, Bonn, DIE, n.º 18, 2013, [http://die-gdi.de/uploads/media/DP\\_18.2013.pdf](http://die-gdi.de/uploads/media/DP_18.2013.pdf) [19.2.2014].

instaló también en la política para el desarrollo, en tanto que pierden vigencia los viejos patrones de relación e interpretación (Norte y Sur, dador y tomador...) y los simples supuestos de causa y efecto. Desde hace algunos años estamos en presencia de transformaciones que superan la medida del cambio previsible, cuasi regular. Vemos las crecientes interdependencias en la era de la globalización, la mayor dinámica de muchos procesos. También comprendemos que nada de todo esto puede dejar de tener consecuencias para nosotros. A más tardar los acontecimientos producidos en los mercados financieros nos hicieron tomar conciencia de ello.

Hace tiempo que los viejos países dadores hemos dejado de ser los únicos actores en la escena de la cooperación para el desarrollo. Hoy se sumaron nuevos *stakeholders*, nuevas partes interesadas, y resulta imposible pensar en una política para el desarrollo sin inclusión de elementos propios de las políticas ambiental, climática, energética y de seguridad. Han surgido nuevos desafíos, nuevos riesgos que hacen que no sea realista sostener que se pueden seguir haciendo las cosas como en el pasado.

Existen proyecciones y pronósticos en abundancia, como puede comprobarse con solo hacer una búsqueda de *megatendencias* en Google. En este contexto es interesante y digno de ser leído el pronóstico del Overseas Development Institute<sup>3</sup> respecto de la cooperación internacional en el año 2025, entre otros documentos. Finalmente cabe destacar (lo citamos aquí a título de ejemplo) el informe del National Intelligence Council Global, *Trends 2030: Alternative Worlds*.<sup>4</sup> ¿Qué impacto podrían tener las tendencias allí planteadas sobre el campo político de la política para el desarrollo en el año 2030?

La presente contribución recoge un conjunto de supuestos que no reivindican completitud ni son verificables. Los pronósticos nunca lo son, por otra parte. Pero también es menester decir que fue nada menos que Confucio quien 2.500 años atrás dijo: «Si el hombre no reflexiona sobre el futuro mediato, lo lamentará en el futuro inmediato». Claro que también dijo: «Quien cree todo lo que lee, debería dejar de leer».

3 Homi Kharas y Andrew Rogerson, *Horizon 2025: creative destruction in the aid industry*, Overseas Development Institute (ODI), 2012, <http://odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7723.pdf> [19.2.2014].

4 National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, [http://www.dni.gov/files/documents/Global\\_Trends\\_2030.pdf](http://www.dni.gov/files/documents/Global_Trends_2030.pdf) [19.2.2014].

In the year 2030: «[...] so very far away:  
maybe it's only yesterday»<sup>5</sup>

Para el año 2030 la población de todas las sociedades europeas habrá sufrido un cambio profundo: la juventud del mundo estará concentrada en otras regiones, y allí ante todo en centros urbanos. En cuanto a la población mundial en su conjunto, esta pasará de 7.200 a unos 8.400 millones de habitantes. Se espera un fuerte aumento de las clases medias y habrá disminuido el número relativo y absoluto de pobres. En este contexto, los europeos seremos «un poco menos importantes aún». El informe del Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos (NIC) muestra las tendencias y escenarios del cuadro 1.

Todo esto es materia de discusión hace ya algún tiempo y ha sido enfocado desde diferentes ángulos estratégicos. En algunos ámbitos políticos y de investigación, por ejemplo en la política exterior y de seguridad, o también en la investigación demográfica, existe una profusa bibliografía especializada. En cambio no existe un marcado pensamiento estratégico de largo plazo en la política de desarrollo. ¿Existirá en el 2030 todavía una política para el desarrollo?, ¿quién desarrollará a quién?, ¿qué significará *desarrollo* (¿para quién?)?, ¿qué función cumplirá la política para el desarrollo?, ¿qué podemos deducir de estas proyecciones del futuro para nuestro accionar hoy?

El hecho de que muchas de las afirmaciones hechas y de las respuestas ofrecidas a estas preguntas en el presente texto puedan parecer vagas se debe en primer lugar al objeto de análisis y en segundo término a la perspectiva de tiempo elegida. Elegimos el año 2030 como punto de referencia porque parece estar ubicado en un futuro lo suficientemente lejano para sustraerse a las concepciones de corto y mediano plazo. Por otro lado, en la memoria de todos nosotros todavía está presente el momento de la caída del muro de Berlín (hace ya más de veinte años): *Maybe it's only yesterday...*?

«¿Existirá en el 2030 todavía una política para el desarrollo?, ¿quién desarrollará a quién?, ¿qué significará desarrollo (¿para quién?)?»

EM

5 Del texto de la canción *In the year 2525*, de Zager & Evans, un dúo folk de Nebraska, 1969.

Tabla 1. Pronóstico «Tendencias globales 2030»

Megatendencias	
Empoderamiento del individuo	Se acelerará el empoderamiento individual y el crecimiento de la clase media, consecuencia de la menor pobreza, una mayor participación en la educación, un uso difundido de las nuevas comunicaciones y tecnologías productivas y más avances en el cuidado de la salud.
Difusión del poder	No habrá ningún poder hegemónico. En un mundo multipolar, el poder se desplazará en dirección a redes y coaliciones.
El patrón demográfico	Se estrechará el arco demográfico de la inestabilidad. El crecimiento económico podría declinar en países <i>con población envejecida</i> . El 60 % de la población mundial vivirá en conglomerados urbanos y aumentará la migración.
Nexo entre alimentos, agua y energía	La demanda de estos tres recursos crecerá sustancialmente debido a un aumento en la población global. Problemas relacionados con uno de estos recursos afectan la demanda y el abastecimiento de los restantes.
Factores del cambio	
Economía mundial vulnerable a las crisis	¿Conducirán a un colapso la volatilidad global y los desbalances entre actores con diferentes intereses económicos? ¿O una mayor multipolaridad conducirá a una mayor resiliencia en el orden económico global?
Debilidad de los gobiernos	¿Podrán los gobiernos y las instituciones adaptarse con suficiente rapidez a los cambios y no verse superados por estos?
Posibilidad de más conflictividad	¿Llevarán los rápidos cambios y desplazamientos de poder a más conflictos internos e internacionales?
Mayor difusión de la inestabilidad regional	¿Desbordará la inestabilidad regional, sobre todo en Oriente Medio y el sur de Asia, y creará más inseguridad global?
Impacto de nuevas tecnologías	¿Se podrán desarrollar a tiempo los avances tecnológicos para incrementar la productividad económica y solucionar los problemas provocados por una creciente población mundial, la rápida urbanización y el cambio climático?
Posibles escenarios	
Se paraliza el motor	En el peor escenario más plausible aumentan los riesgos internacionales. Estados Unidos se repliega sobre sí mismo y el motor de la globalización se paraliza.
Fusión	En el mejor escenario más plausible, China y Estados Unidos cooperarán en muchas áreas y liderarán una cooperación global más amplia.
Caja de Pandora	Con el ascenso vertiginoso de algunos países, en tanto que otros fracasan, explotan las desigualdades. La desigualdad al interior de los países acrecienta las tensiones sociales. Si bien Estados Unidos no se desentenderá por completo, dejará de ser la <i>policía global</i> .
Actores no estatales	Impulsados por nuevas tecnologías, actores no estatales liderarán la lucha contra los problemas globales.

Fuente: NIC, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, p. 3.

## En 2030 desarrollo es... política

En 2030, el contenido de la política para el desarrollo será diferente al que conocemos hoy. Se entenderá por *desarrollo*, en primer lugar, la suma de todos aquellos procesos a través de los cuales una sociedad organiza los diferentes criterios que hacen a un cambio social, político y económico deseable. La formulación de objetivos y la fijación de prioridades destinadas a concretar este cambio tendrán lugar en un proceso de permanente disenso, y es importante la organización de este. En última instancia, en términos *técnicos*, la democracia no es sino la gestión exitosa de procesos de disenso social con el propósito de alcanzar soluciones temporariamente consensuadas, tomando siempre en consideración los respectivos valores y derechos a los que se remite una sociedad. Una segunda columna de apoyo del desarrollo será el diálogo internacional: los procesos sociales internos descritos estarán en gran medida entrelazados con procesos supranacionales. En tercer lugar, los actores no estatales pasarán a desempeñar un papel incluso más importante que el que ya ocupan a nivel regional, nacional e internacional.

En consecuencia, el desarrollo en el año 2030 habrá dejado de ser un proceso digitado a nivel nacional-estatal o bilateral. Los *dueños* del desarrollo serán otros. En efecto, para 2030 el desarrollo se habrá convertido en un proyecto de modernización central de todas las sociedades, independientemente de que formen parte del hemisferio sur o del hemisferio norte. Esos procesos de toma de decisiones discurrirán por canales muy diferentes a los actuales y también la discusión transitará por otros carriles: más descentralizados, más digitalizados, más participativos (*e-democracy, e-governance...*). Gobernar será más *difícil*. Tampoco en 2030 la búsqueda de coherencia, que se prolongó durante décadas, habrá desembocado en una *política para el desarrollo uniforme*: el desarrollo en sí mismo es multiplicidad, competencia, intento y error. Para la política (de desarrollo) en el año 2030 esto significa que jugará un papel en la coordinación de los procesos sociales de disenso permanente. También habrán aparecido para entonces nuevos actores en la escena. La sociedad civil habrá adquirido una importancia aún mayor, en tanto que se habrá debilitado el papel de los gobiernos nacionales como formuladores de los objetivos en materia de política de desarrollo. En ese sentido

« Esos procesos de toma de decisiones discurrirán por canales muy diferentes a los actuales y también la discusión transitará por otros carriles: más descentralizados, más digitalizados, más participativos (*e-democracy, e-governance...*) »

EM

seguirán existiendo diferencias entre distintos países y regiones, y algunos gobiernos se podrán posicionar mejor que otros.

En consecuencia, para 2030 habrán quedado en el olvido las décadas de la ayuda para el desarrollo y de la cooperación internacional tal como la entendemos hoy. Habrán desaparecido los antiguos polos: el Norte y el Sur, los países industrializados, emergentes y en desarrollo, los dadores y los tomadores. El *motivo de la ayuda* y los instrumentos fundamentalmente *técnicos* de otras décadas, cuanto mucho, jugarán un papel en situaciones de emergencia: no olvidemos que para 2030 los antiguos países en desarrollo estarán en condiciones de exportar ingenieros ellos mismos. El hambre tampoco será ya un problema de la producción agrícola, sino más bien un problema de distribución estructural, es decir, en primera línea un problema político. De este modo, el desarrollo se habrá convertido definitivamente en un proyecto político, superador de los antiguos límites conceptuales y espaciales.

### La política (para el desarrollo) también nos afecta a nosotros

Además de los nuevos actores se sumarán otros temas y prevalecerá una noción de desarrollo más amplia: los problemas del ex Norte y del ex Sur serán mayormente idénticos y existirá una mejor comprensión de las interdependencias que existen entre los diferentes campos temáticos: migración-energía-ambiente-clima-economía-migración, para ilustrarlo con un ejemplo. En la medida en que se van desdibujando los límites, esto nos afecta a todos. La nueva realidad presupone un pensamiento sistémico, es decir, un pensamiento que toma en consideración las dependencias recíprocas, que está dispuesto a aceptar en cualquier momento el cambio y sus efectos sobre uno mismo.

Esta nueva política (para el desarrollo) será comprendida como un nexo entre los intereses de diferentes campos políticos: la política económica, la política ambiental, climática y energética, la política exterior y la política de seguridad nacional e internacional. Incluso se diluirán los límites hacia la política interior y social: un número creciente de migrantes, por ejemplo, plantea nuevos desafíos a los sistemas sociales de los Estados miembros de la Unión Europea. La política de desarrollo se convierte así en una categoría novedosa, que requiere otra forma de pensar. Lo que ocurre en Bulgaria o en África occidental termina afectándonos también a nosotros. Comprender la realidad desde ese ángulo es algo relativamente novedoso hoy, pero en el año 2030 será moneda corriente. Los temas que hacen a la política para el desarrollo jugarán para entonces un papel totalmente di-

ferente, por su creciente importancia tanto en las elecciones europeas como alemanas.

## El desarrollo comienza en la mente

Para 2030 no solo existirá una articulación práctica de la política para el desarrollo con otros campos políticos; también serán otros los abordajes teóricos. En 2030, la ingenua creencia de poder explicar el mundo con ayuda de la física de Newton, que profesaron generaciones de políticos para el desarrollo, no merecerá más que alguna sonrisa indulgente. Las sociedades no son máquinas en las que basta una gota de aceite para impedir el gripaje del pistón. Seguirá habiendo causas y efectos, pero las complejas relaciones entre factores políticos, económicos, sociales y ecológicos no son tan fáciles de representar como sorprendentemente siguen creyendo algunos sectores. Es verdad que ya se observa cierto cambio mental, pero solo en el año 2030 este pensamiento representará la corriente predominante.<sup>6</sup>

» El cambio de paradigma se habrá concretado igualmente en los países contrapartes «

El cambio de paradigma se habrá concretado igualmente en los países contrapartes (antes también llamados: países tomadores). Estos ya no renunciarán a definir por sí mismos los objetivos de su política social, económica y de relaciones exteriores. La influencia de instancias e instituciones internacionales, descrita anteriormente, será relativa y dependerá de cada caso y país: habrá aumentado la autoconfianza de los países contrapartes y de sus gobiernos, algo que estamos vislumbrando en la actualidad. Al menos la sociedad civil ya está sintiendo el impacto de su creciente autoestima en forma de una ola de leyes de ONG, con cuya ayuda se busca controlar o coordinar la influencia de la sociedad civil, o ambas cosas.

EM

## Persistirá la divergencia entre intereses y valores

En 2030 también habrá terminado el tiempo de las *agendas ocultas*. La suposición de que los dadores podrían perseguir intereses velados con sus proyectos benéficos acompaña la política para el desarrollo desde

6 Véase también: B. Ramalingam, *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford University, 2013, pp. 360 ss.

sus comienzos. En el 2030 ya no se juzgará como condenable el hecho de que los actores persigan intereses propios. En cualquier caso, tampoco sería posible seguir ocultándolo. Al igual que los intereses, los valores también se ubicarán en una relación de competencia con otros valores. Se podrá abordar esta problemática con mayor franqueza. Habrá más transparencia, por la sencilla razón de que se contará con otras posibilidades legales y técnicas. Sin duda eso puede implicar que en algunas situaciones no se podrá encontrar una base de valores comunes y, por lo tanto, no se materializará una cooperación. La multipolaridad será una característica del orden mundial del año 2030, y no habrá solo varios polos de poder político, sino también una serie de polos económicos y culturales. Es decir que no solo los Estados o las alianzas de Estados, sino también otras instituciones (culturales, religiosas...), participarán de la búsqueda de ideas y concepciones acerca de cómo diseñar el mundo. Este proceso de búsqueda transcurrirá ciertamente por carriles ideológicos y en esta instancia la política (para el desarrollo) jugará, quiérase o no, un rol mediador.

La interpretación occidental de la democracia competirá más que antes con otros razonamientos. Esta relación de competencia también puede surgir como producto de otros numerosos intereses contrapuestos: aspiraciones hegemónicas regionales, disputas religiosas, acceso a recursos naturales, etcétera. Tampoco la política (para el desarrollo) podrá establecer un mundo en paz. Sin embargo, sería un logro enorme si pudiera contribuir a amortiguar los conflictos emergentes y a que se desarrollen en la forma más ordenada posible, es decir, sin violencia.

### Los recursos centrales del desarrollo en el 2030: información, educación y conocimiento

La información es un requisito básico para decisiones de todo tipo: en la política, en la economía, en todos los ámbitos. Ya no habrá espacios que escapen a la información: informaciones de todo tipo están disponibles en todo el mundo, en todas partes, en todo momento y en *tiempo real* para todos. Habrá una oferta selectiva y no selectiva de información. Todos podrán bajar información en el lugar en que se encuentren, y la información les llegará en todo el mundo, aun sin que la hubieran solicitado. En este contexto, los procesos de producción de la información, de evaluación y procesamiento de esta merecerán creciente atención y se convertirán en un tema central de la política (incluida la política para el desarrollo).

La información y la comunicación son la base del conocimiento. A partir del cambio operado en la conducta informativa y comuni-

cacional, también se transformarán la recepción y la transmisión del conocimiento: la educación jugará un papel decisivo y el *e-learning* se convertirá en un tema clave para una política para el desarrollo cada vez más orientada a la educación.

Los interrogantes relacionados con la creciente digitalización tampoco habrán encontrado una respuesta definitiva en el 2030, y serán cuestiones cruciales de la política (para el desarrollo):

- ¿De quién es el espacio digital?, ¿cómo deberá ser organizado?, ¿por qué derecho se registrará?
- ¿Cómo será la esfera privada del futuro?, ¿habrá un derecho humano a la participación informacional?, ¿cuán confiables son las informaciones y cuán libre es la comunicación?, ¿habrá censura en internet?, ¿qué consecuencias tiene ello para la participación política y la competencia entre diferentes ideas políticas?, ¿habrá una *brecha de la información* (con *elites de la información* y *sectores con precariedad informativa*)?
- ¿Conducirá un mejor acceso a la información-comunicación a más justicia educativa? Y finalmente: ¿qué amenazas derivan para nosotros de internet?

Lo expuesto revela que habrá una gran necesidad de diálogo y regulación global: las cuestiones planteadas ya no podrán ser solucionados en el nivel nacional. También aumentará el interés por más transparencia, con lo cual cobrará mayor actualidad la pregunta acerca de su manejo. Novedoso es que aquí se trata de un interés mundial y, por lo tanto, es relevante para la política (de desarrollo). Pero también debería quedarnos claro que ya no seremos los únicos en fijar las normas. En efecto: en el 2030 un número mucho más grande de jóvenes *usuarios* en otros países y regiones jugará un rol decisivo en la fijación de normas. En cambio, perderá influencia la fuerza diseñadora de nuestras normas occidentales, y lo hará también y especialmente en la esfera digital.

«¿Conducirá un mejor acceso a la información-comunicación a más justicia educativa?»

EM

### Creciente importancia de instituciones internacionales, decreciente importancia de las agencias de desarrollo nacionales

En el 2030 la política para el desarrollo estatal y bilateral jugará apenas un rol marginal en el contexto del diálogo sobre cooperación internacional, que fundamentalmente se desarrollará entre instituciones de carácter supranacional y en el cual intervendrá un gran número de ini-

ciativas de la sociedad civil. Este proceso comprenderá elementos participativos que serán transportados por vía de las tecnologías digitales.

Si los grandes países dadores y sus agencias de cooperación internacional ya no definirán desde el hemisferio norte los objetivos de la política para el desarrollo, retrocederá también la influencia de estos actores. Es probable que las agencias de cooperación continúen actuando durante algún tiempo como contratistas en áreas muy específicas. Sin embargo ya no «regalarán» sus servicios, sino que los venderán. En el más largo plazo perderán importancia, aun cuando subsistirán por algún tiempo más.

En la medida en que mejora el nivel educativo global, fruto de un mejor acceso a la información y al conocimiento, crecen también las capacidades locales y aumenta la autoestima. En consecuencia, los *expertos* serán otros: el experto en desarrollo del norte se habrá vuelto prescindible y solo seguirá habiendo cierta demanda de sus servicios en algunas áreas. Se impondrán las agencias locales y allí donde no se cuente con el *know-how* necesario, será fácil procurarlo sin necesidad de recurrir a los expertos tradicionales.

### Información, conocimiento, capital, recursos humanos: todo fluye

Así como fluye la información y el conocimiento, también fluyen las corrientes financieras y de capital. La gestión de estos flujos escapa hace tiempo a las posibilidades de intervención de las instituciones nacionales y se plantea la necesidad de una regulación internacional, que en el 2030 ya estará vigente. Un desafío interesante también para la política (de desarrollo) será participar en los respectivos procesos de decisión y control. Nadie ignora hoy que las posibilidades técnicas de la digitalización son casi ilimitadas. También han cambiado los patrones migratorios de las personas. Estas no migran en forma errática, sino que siguen patrones racionales, sintiéndose seguras de lo que están haciendo. La política para el desarrollo deberá tenerlo en cuenta. En lugar de estar determinada geográficamente, deberá practicar una *gestión de flujo*. El objetivo es canalizar estos flujos de modo tal de evitar conglomerados ecológica y económicamente inviables.

Tampoco estos movimientos migratorios podrán contenerse, erigiendo *firewalls*. Se requerirán soluciones que obedezcan a conceptos nuevos e innovadores que en las relaciones europeo-africanas efectivamente existirán para el 2030. Forma parte de esta nueva concepción un uso novedoso de instrumentos a nivel europeo, por ejemplo, en el

área de financiamiento de una migración controlada de mano de obra combinada con el giro de remesas para la creación de empresas en los países de origen.

## La economía seguirá siendo el eje central del desarrollo

Para el 2030, el desarrollo económico seguirá siendo el factor clave de todo desarrollo. También los sistemas políticos basados en la participación se verán obligados a presentar resultados. En efecto, hoy contamos con medios muy sencillos que permiten organizar revueltas para protestar contra el hambre. Sin embargo, el planteo en el 2030 ya no será el de un combate más bien pasivo de la pobreza sino el de un estímulo motivador y acompañante. No perderá actualidad la discusión en torno al mejor camino a seguir: ¿el desarrollo económico se concretará más bien en el marco de una economía de mercado social o de una economía planificada? Esta discusión seguirá presente en el 2030, no pudiéndose asumir en ningún caso que efectivamente existe *un único modelo*, hecho a medida de todos.

El modelo económico vigente en Alemania es conocido, pero también este orden requerirá de tanto en tanto una sintonía fina en función de la situación dada. En el 2030, la *economía social de mercado* no será aplicable a todos los países y culturas, sino que tendrá que ser adaptada a las distintas realidades. Tampoco entre nosotros seguirá siendo la misma, por otra parte.

Ya se hizo referencia a las posibilidades que encierra la conexión en red de los ciudadanos en países en desarrollo y emergentes, que se expande rápidamente: información, comunicación y sobre todo conocimiento son los recursos centrales de todo desarrollo económico, posiblemente en particular en los países en desarrollo. Hoy mismo vemos las aplicaciones creativas de la nueva tecnología en África, donde muchos negocios bancarios se concretan a través de los celulares (M-Pesa<sup>7</sup> en Kenia, por ejemplo). Se celebrarán con mayor frecuencia proyectos de cooperación (por ejemplo, entre empresarios medianos del *norte* y

» Pese a una creciente conexión en red y una comunicación a través de grandes espacios, las personas seguirán viviendo en familias, en clanes, en unidades culturales abarcables «

EM

7 Nota del traductor: Servicio de banca diseñado para permitir a los usuarios realizar transacciones bancarias básicas sin la necesidad de visitar una sucursal bancaria.

empresarios del *sur*), pero que requerirán de ciertos instrumentos reguladores, por ejemplo, para brindar seguridad jurídica a las inversiones.

## Se redescubren los grupos sociales abarcables

Aun cuando en el marco de la tan mentada globalización surgirán muchos temas que tengan un alcance transnacional, seguirá habiendo fronteras. Las referencias locales y regionales no perderán su importancia. Pese a una creciente conexión en red y una comunicación a través de grandes espacios, las personas seguirán viviendo en familias, en clanes, en unidades culturales abarcables. En ese sentido, nada habrá cambiado en el año 2030. El panorama incluso será más colorido en vista del crecimiento demográfico mundial. Estas células más pequeñas seguirán siendo interesantes para el desarrollo: una cultura de la educación no se gesta recién en la escuela; las bases se crean en la familia. Tampoco en el 2030 los valores se formarán a través de internet, sino en grupos más pequeños, de mayor cercanía. Dentro de quince años, la confianza y el sentido de responsabilidad seguirán forjándose en el entorno espacial y social más próximo, y no tanto en el mundo anónimo de la red.

En el 2030 será algo normal que las prestaciones de la política (para el desarrollo) involucren también el nivel vecinal. Una de estas prestaciones será muy posiblemente propagar el pensamiento en red a nivel local, debido a que en el 2030 subsistirán los temores entre los habitantes de nuestros pueblos y el deseo de protegerse *contra los otros*. En general, los elementos culturales jugarán un papel más importante en la política para el desarrollo del año 2030: no quedarán unificados ni relativizados por el carácter no vinculante de las redes digitales.

### «In the year 2030...»

En los próximos quince años pasarán muchas cosas, algunas imposibles de predecir: en ese sentido no es factible hacer un análisis exhaustivo, por ejemplo, del vasto campo de las innovaciones tecnológicas, de las que no podemos formarnos una idea clara sobre la base de nuestros actuales conocimientos. Las innovaciones tecnológicas (el teléfono móvil y los *smartphones*, entre otras) que caracterizan globalmente la conducta de información y el estilo de comunicación (por ejemplo, a través de las redes sociales) irrumpieron solo pocos años atrás y, no obstante, rápidamente se convirtieron en un fenómeno mundial. Lo

relativamente novedoso hoy es su capacidad de ejercer influencia directa sobre la política (por ejemplo, a través de *flashmobs*), lo que, sin embargo, no marca todavía el fin de esta historia.

Si en el año 2030 ya no existirá el *dador*, tampoco habrá *tomador*. En consecuencia, las sensibilidades sociales y psicológicas de los actores también se habrán transformado. La comunicación será menos vertical y pasará a ser más horizontal, más simétrica. Habrá más y mejor comunicación, lo que no necesariamente significa que habrá un mejor entendimiento y, en consecuencia, un menor nivel de conflictividad. Bien podría darse también el caso contrario.

Lo cierto es que los cambios que experimentará la política para el desarrollo en la próxima década serán más grandes que los que hemos visto en las décadas pasadas. Será menos *desarrollo* para devenir en más *política*. Tendrá una base de sustentación más amplia y será más compleja, más sensible culturalmente, además de contener elementos estratégicos más claros y, finalmente, *ya no estará hecha por nosotros*.

# ¿Hacia un Estado plurinacional?

—» ANA JACOBY

Buenos Aires, 1976. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Doctora en Ciencia Política, Universidad Libre de Berlín. Colaboradora del Centro de Investigación de Medios de América Latina (CIMA), la Fundación Konrad Adenauer de México y el Programa de Partidos Políticos y Democracia en América Latina.

Cuando la República de Kosovo declaró su independencia de Serbia en 2008, muchos países emitieron una voz de alarma. La Federación Rusa, cuyos intereses geopolíticos se veían afectados por el desmembramiento del territorio serbio, advirtió que este proceso podía generar un efecto dominó imparable. Este mismo argumento llevó a varios países con litigios internos, como España o Chipre, a no reconocer a la nueva república. El proceso de reordenamiento territorial de la antigua Unión Soviética iniciado en 1990 continúa hasta el día de hoy, como puede observarse en el caso de Ucrania. Se suponía que estos conflictos territoriales estaban destinados a restaurar las fronteras y

áreas de influencia geopolítica previas a la guerra fría y, por lo tanto, se esperaba que se limitaran a la antigua esfera de influencia soviética.

A su vez, recientemente hemos visto radicalizarse varios procesos separatistas en el corazón de Europa occidental, allí donde nacieron, justamente, los primeros Estados nacionales. Incluso, aunque se esgriman motivos relacionados con la opresión cultural o la postergación económica para exigir su independencia, se trata de movimientos en regiones prósperas y con democracias liberales consolidadas. Escocia y Cataluña, que han movilizado a sus ciudadanos para convocar a referéndums independentistas, son dos de los casos que han tenido en vilo al viejo continente durante este año.

Más allá de las complejas causas que originan los movimientos separatistas, resultan innegables las presiones a las que se halla sometido el Estado nacional como soporte identitario. A la presión que ejercen los grupos originarios pertenecientes a minorías —ya sean étnicas, religiosas, culturales o lingüísticas— se le suma un fenómeno de importancia creciente: la migración. Como señala el historiador Eric Hobsbawm (2011: 109), resulta novedosa

[...] la extraordinaria rapidez que ha adquirido en las últimas décadas el proceso de globalización y sus consecuencias sobre los desplazamientos y la movilidad de las personas. La llegada de inmigrantes, de hecho, aumentó con el nuevo siglo. El carácter abiertamente cosmopolita que han cobrado las grandes ciudades de los países más ricos es una de las consecuencias más evidentes de este proceso.

Los migrantes no siempre forman parte del colectivo nacional en términos de lengua, religión o etnia, y su asimilación cultural no siempre resulta sencilla. Más allá de su capacidad o voluntad de dejar atrás su propia cultura, la acción de grupos xenófobos dificulta todavía más la integración de estos sectores.

Por uno u otro motivo, muchos ciudadanos ya no se identifican con la nación como colectivo, y aquel vínculo que unía indisociablemente al Estado y la nación parece haberse debilitado. En este contexto, al Estado le resulta cada vez más difícil legitimarse como encarnación de la nación como un todo. El debilitamiento del lazo identitario entre el Estado y un pueblo homogéneamente entendido como nación nos obliga a preguntarnos por el vínculo que nos une. Para el Estado, sometido a la tensión de grupos separatistas, por un lado, y de grupos xenófobos, por el otro, esta pregunta es crucial para conservar la gobernabilidad y la legitimidad.

## Sobre lazos primordiales y lazos políticos

Una idea asentada en todos nosotros arquetípicamente es que aquello que nos une como conciudadanos está relacionado con nuestros vínculos primordiales, aquellas primeras relaciones que construimos en el seno más íntimo y que se basan en el lenguaje, la etnia, la religión, la raza y el territorio. Las primeras articulaciones teóricas de esta idea son atribuidas a exponentes del romanticismo alemán, como Johann Gottfried von Herder (1744-1803), frecuentemente considerado como el primer filósofo europeo en desarrollar una teoría comprehensiva sobre el nacionalismo, y como Johann Gottlieb Fichte (1762-1814) conocido por su *Discurso a la nación alemana* (Snyder, 1990: 65-73).

A mediados del siglo pasado, autores como el sociólogo Edward Shils (1957) o el antropólogo Clifford Geertz (1963) retomaron algunos de sus argumentos para sostener que la nación y la comunidad étnica conforman las unidades naturales de la historia y elementos integrantes de la experiencia humana. Las versiones sociológicas de esta tesis, a la que se conoce como *primordialista*, consideran el lenguaje, la religión, la raza, la etnicidad y el territorio como principios de organización y los vínculos fundamentales de asociación humana a lo largo de la historia. Según Shils, estas unidades naturales preceden a las formaciones políticas más complejas y suministran las bases sobre las que estas últimas pueden construirse. El autor sostiene que los vínculos primordiales han dividido siempre a la especie humana, tan naturalmente como lo han hecho el sexo o la geografía. Las versiones sociobiológicas de la tesis consideran que la etnicidad es una extensión del parentesco y que el parentesco es el vehículo normal para la consecución de fines colectivos en la lucha por la supervivencia. Para los teóricos primordialistas, la nación es algo arcaico, que nos une de modo prerracional, como el simple hecho de compartir la lengua que hablamos con nuestros padres desde nuestro nacimiento, o un mismo plato de comida, que vimos puesto en nuestra mesa desde antes de tener memoria.

Frente a esta postura, una serie de autores —entre los que se destacan Ernest Gellner (1964, 1983), Benedict Anderson (1991) o Eric Hobsbawm (1991)— conciben a la nación como un fenómeno eminentemente moderno, enraizado en los ideales del iluminismo y vinculado, en términos históricos, con el proceso de transición de una sociedad agraria a una sociedad industrial.

Estos autores, considerados *modernistas*, sostienen que las naciones y el nacionalismo son productos de la modernidad, e identifican a la Revolución francesa como el primer momento en que una sociedad se constituye como nación, en tanto sujeto político autónomo y sobe-

rano. Al viejo orden estamental regido por el principio jerárquico y por la lealtad al señor le sucedió una sociedad de ciudadanos libres y desarraigados que, a través del concepto de nación, forjaron nuevos lazos de cohesión y solidaridad que los vincularon entre sí (García Martín, 2007: 5). De este modo, el Estado nacional vino a resolver dos problemas en forma simultánea, al constituirse en una nueva forma de integración social y una nueva fuente de legitimación política.

A medio camino entre primordialistas y modernistas, Anthony Smith (1991, 2001) sostiene que gran parte de las naciones tienen un origen premoderno, centrado en la etnia. Sin embargo, considera que las naciones se constituyeron como tales recién en tiempos modernos. El autor sostiene que la existencia de una etnia no es condición suficiente para la emergencia de una nación. De hecho, una misma nación contiene frecuentemente varias comunidades culturales. Tampoco la existencia de un idioma compartido resulta un elemento suficiente para constituir una nación. En efecto, en el mundo existen más de ocho mil lenguas, mientras que la cantidad de Estados soberanos es menor a doscientos. De este modo, sostiene Smith, la etnia y la nación no se identifican plenamente pero mantienen un vínculo constitutivo e histórico. El sociólogo británico hace una interesante distinción entre nacionalismo étnico y cívico, que retomaremos posteriormente en el marco de nuestro argumento.

Si nos remitimos a la nación en el sentido moderno del término, esta tuvo, en su primera acepción, un sentido político. El ejemplo de Francia, considerada por la historiografía como la primera nación a la que es aplicable esa acepción, resulta sumamente ilustrativo al respecto. El pueblo francés, en efecto, fue el sustento que legitimaba al orden político emergente, organizado en torno al Estado. Como sostiene el teórico constitucional de la Revolución francesa y de la era napoleónica, Emmanuel Sieyès: «La nación existe antes que todo y es el origen de todo. Su voluntad es siempre legal; es la ley misma. Antes que ella y por encima de ella no existe más que el derecho natural» (1989: 180).

A su vez, la nación francesa era más que una construcción política: ella se correspondía con el colectivo de ciudadanos que comparten una cultura, un idioma y un territorio. «¿Dónde buscaremos la nación? —se preguntaba Emmanuel-Joseph Sieyès— Allí donde se encuentra, a saber: en las cuarenta mil parroquias que abarcan todo el territorio, esto es, todos los habitantes y tributarios de la cosa pública; en ellos

« El debilitamiento del lazo identitario entre el Estado y un pueblo homogéneamente entendido como nación nos obliga a repreguntarnos por el vínculo que nos une »

reside, sin duda la nación» (1989: 189). Esta correspondencia permitió que el concepto de nación fuera derivando rápidamente *por simpatía* —es decir, por un contacto con la singularidad histórica, lingüística, geográfica, etcétera—, desde su original sentido político hacia significados culturales, étnicos y raciales (García Martín, 2007: 7).

Y es a partir de esta metonimia que pueden emerger nuevas identidades que encarnen el espíritu nacional. Los procesos separatistas, que se observan desde Cataluña y Escocia hasta Ucrania y Quebec, encuentran su fundamento en una singularidad histórica, en semejanzas étnicas o en una lengua compartida, desde la cual se sustraen como parte del todo y cuestionan su pertenencia a un colectivo identitario más amplio. Esta metonimia es la que ha servido de legitimación, tanto a grupos separatistas, que se identifican con una parte más pequeña de la nación, como a la que nutre a los discursos xenófobos que, en lugar de asumir el concepto de nación como una construcción histórica y de naturaleza política, pretenden resguardar una esencia nacional de las influencias externas.

La nación, entendida como una construcción histórica, está destinada a transformarse en la medida en que mutan nuestras sociedades. Vivimos en un mundo interconectado, en el que la información fluye de manera ubicua y las fronteras culturales se achican. Las naciones culturalmente homogéneas que albergaron los primeros Estados se han transformado en sociedades plurales, con culturas y cosmovisiones diferenciadas. Este es un camino sin retorno, ya que muchas de las metrópolis del mundo ya son y seguirán siendo sociedades multiétnicas ¿Cómo debería ser, entonces, la nación del siglo XXI?

### Una nación para el siglo XXI

Uno de los filósofos más lúcidos de nuestro tiempo, Jürgen Habermas, considera que la única manera en la que el Estado puede zanjar las tensiones a las que se haya sometido es desvinculándose de la cultura mayoritaria con la que tradicionalmente se ha identificado. De este modo, podría arbitrar entre las diferentes sensibilidades, aspiraciones e identidades de una población heterogénea.

Las naciones modernas ya no se deben identificar con un lugar de nacimiento, ni con un grupo étnico homogéneo, ni con elementos prepolíticos, como la lengua, la religión o la tradición cultural. En una sociedad pluralista en la coexisten y conviven distintas formas de vida culturales, religiosas y étnicas, la formación de la voluntad política «no debe recaer sobre el substrato cuasi-natural de un pueblo supuesta-

mente homogéneo», tras el cual se oculta la voluntad hegemónica de la cultura mayoritaria (Habermas, 1998: 180). Para el filósofo alemán, la homogeneidad cultural debe ser reemplazada por una nueva clase de homogeneidad política, en la que todos los ciudadanos tengan acogida, sin exclusiones, y puedan expresar su singularidad de grupo o individual. Habermas pretende impulsar una nación de ciudadanos, unidos al amparo de una Constitución que incorpora nuevos derechos de cuarta generación. En sus orígenes modernos la nación conquistó para sí los derechos civiles y políticos, para luego abrirse camino a las reivindicaciones sociales durante el siglo pasado. Ha llegado el momento de incluir en la Constitución los derechos culturales, sostiene el autor, en consonancia con gran parte de los constitucionalistas contemporáneos.

Para contener las presiones de grupos no resulta suficiente con una política de reconocimiento de las minorías. Habermas sostiene que el Estado debe, a su vez, ceder parte de su soberanía, tanto a los niveles de gobierno supranacionales como locales. Como buen heredero de la tradición kantiana, Habermas abona a la integración del Estado en asociaciones más amplias, como un camino «hacia la paz perpetua» (Kant, 1986). A su vez, el Estado debe profundizar sus principios federales y conceder mayor autonomía en términos económicos y políticos a las distintas regiones. De este modo, el Estado podrá asumir «una nueva forma —más abstracta— de integración social que va más allá de las fronteras de linajes y dialectos» (Habermas, 1998: 43).

Los referéndums independentistas que tuvieron lugar este año en Cataluña y en Escocia y las reacciones de los Estados centrales frente a estos parecen ilustrar muy bien los dos paradigmas a los que hace referencia Jürgen Habermas. El gobierno central de España ha optado por no reconocer la legitimidad del reclamo independentista de los catalanes, negándoles incluso el derecho al voto en un referéndum vinculante. El resultado ha sido la movilización de más de dos millones de personas —casi la mitad de los cinco millones de catalanes con derecho a votar— en una consulta no vinculante, que el gobierno nacional ha calificado como «un ejercicio antidemocrático e inútil, que no tiene efectos jurídicos».<sup>1</sup>

Por su parte, el gobierno británico optó por reconocer la legitimidad del referéndum independentista escocés y por ofrecer a los escoceses mayor soberanía en términos políticos y económicos, ni bien

---

1 Carlos E. Cue, «Rajoy ve antidemocrática la consulta y resta cualquier validez a los datos», *El País*, Madrid, 9.11.2014, <[http://politica.elpais.com/politica/2014/11/09/actualidad/1415542190\\_680252.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/11/09/actualidad/1415542190_680252.html)>.

supo que la opción separatista era considerada seriamente por más de la mitad de la población.<sup>2</sup> Las cuestiones económicas, como la incertidumbre en relación con una posible incorporación a la Unión Europea o respecto a la cantidad de reservas petroleras, fueron centrales para los escoceses a la hora de votar en contra de la independencia. Sin embargo, la victoria de la opción *better together* de los unionistas, seguramente también haya respondido a la percepción de que Gran Bretaña se mantenía permeable a las demandas de los sectores minoritarios y que formar parte de un Estado poderoso y flexible era la mejor opción para los escoceses.

## Bibliografía

- ANDERSON, Benedict (1991), *Imagined Communities*, Londres, Verso.
- FICHTE, Johann Gottlieb (1988), *Discurso a la nación alemana*, Madrid, Tecnos.
- GARCÍA MARTÍN, Juan Carlos (2007), *Identidad nacional y ciudadanía europea en J. Habermas*, mimeo.
- GEERTZ, Clifford (ed.) (1963), *Old Societies and New States*, Nueva York, Free Press.
- (1973), *The Interpretation of Cultures*, Londres, Fontana Press.
- GELNER, Ernest (1964), 'Nationalism' in: *Thought and Change*, Londres, Weidefeld y Nicholson.
- (1983), *Nations and Nationalism*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- HABERMAS, Jürgen (1991), *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, Tecnos.
- (1998), *Die postnationale Konstellation*, Fráncfort del Meno, Suhrkamp.
- (1996), *Die Einbeziehung des Anderen*, Fráncfort del Meno, Suhrkamp.
- (2011), *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlín, Suhrkamp.
- HOBBSAWM, Eric (1991), *Naciones y Nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica.
- (2011), *Guerra y Paz en el Siglo XXI*, Barcelona, Crítica.

---

2 Walter Oppenheimer, «Londres ofrece más poder a Escocia para frenar el auge independentista», *El País*, Madrid, 7.9.2014, <[http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/07/actualidad/1410122659\\_921846.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/07/actualidad/1410122659_921846.html)>.

- KANT, Immanuel (1986), *Zum ewigen Frieden*, Berlín, Akademie Verlag.
- SHILS, Edward (1957), «Primordial, personal, sacred and civil ties», en *British Journal of Sociology*, n.º 7, 1957, pp. 13-45.
- SIEYÈS, Emmanuel-Joseph (1989), *¿Qué es el tercer estado?*, Ciudad de México, UNAM.
- SMITH, Anthony (1991), *The ethnic origins of nations*, Oxford, Basil Blackwell.
- (2001), *Nacionalismo y modernidad: un estudio crítico de las teorías recientes sobre naciones y nacionalismo*, Madrid, Istmo.
- SNYDER, Louis (1990), *Encyclopedia of Nationalism*, Chicago y Londres, St James Press.
- TAYLOR, Charles (1993), *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.



DE LA CASA



## Seminarios “La política y los desafíos ambientales”

---

Durazno, 2 y 3 de agosto de 2014

---

Paysandú, 9 y 10 de agosto de 2014

---

Montevideo, 16 de agosto de 2014

---

El cambio climático se manifiesta con eventos extremos que afectan a miles de personas, ocasionan daños a la infraestructura y provocan conflictos que desafían las instituciones. La política, como ámbito de toma de decisiones de los ciudadanos, se verá crecientemente confrontada a situaciones que pondrán a prueba su funcionamiento.

A pesar de esto, la problemática ambiental no aparece de forma sistemática en la agenda política ni en las propuestas programáticas de los partidos políticos. Por el contrario, recién cuando aparecen conflictos por el acceso a recursos naturales o derivados de la destrucción de ecosistemas, el tema adquiere visibilidad y es incorporado en la agenda.

Con la finalidad de fortalecer

la presencia de la problemática ambiental en la agenda política se realizaron talleres en las ciudades de Durazno, Paysandú y Montevideo en los que participaron unos 200 jóvenes del Partido Nacional.

Los talleres comenzaron con una recorrida por lugares con visibles problemas de origen ambiental, como cuencas hídricas y vertederos municipales. Estas recorridas fueron acompañadas por autoridades locales de las respectivas intendencias departamentales para mejor comprensión de los problemas y desafíos. Finalmente los asistentes reunidos en equipos de trabajo elaboraron propuestas de solución.



## Seminario “Una mirada humanista cristiana al problema ambiental en América latina”

Santiago de Chile,  
22 y 23 de agosto de 2014



Rafael Asenjo



Pablo Badenier Martínez

Un grupo de 30 participantes de los talleres en Uruguay viajó a continuación a Santiago de Chile, donde tuvo lugar un taller con jóvenes de la Juventud Demócrata Cristiana chilena. Este taller contó con la presencia, de Pablo Badenier Martínez (ministro de Medio Ambiente), Ignacio Walker Prieto (presidente del Partido Demócrata Cristia-

no), Carolina Leitaó (alcaldesa de Peñalolén), Edmundo Bustos (director ejecutivo del Instituto de Sistemas Complejos de Valparaíso), Rafael Asenjo (ministro del Tribunal Ambiental de Santiago) y Jorge Pizarro (senador de la República).

## Diplomado Internacional “Humanismo y competencia política en el siglo xxi”

Querétaro, México 21 al 30  
de septiembre de 2014



Como continuación y complemento del Diplomado sobre Teoría Política que se realiza en Santiago de Chile en cooperación con la Universidad Miguel de Cervantes, este año el Programa Regional inauguró un diplomado avanzado. El grupo objetivo estuvo constituido por miembros de organizaciones juveniles de los partidos latinoamericanos de centro y de la OPCA. El tema eje fue “Humanismo y competencia política en el siglo xxi”. Como docentes participaron

El Diplomado Internacional Humanismo y Competencia Política en el Siglo xxi es un encuentro teórico-práctico dirigido a líderes jóvenes que recibirán claves para el ejercicio de la política bajo el sello del humanismo cristiano. Es una propuesta de formación integral desde una perspectiva que combina los fundamentos básicos

del humanismo cristiano con las herramientas que se utilizan para alcanzar un eficaz desempeño en la competencia política.

El desafío para los líderes humanistas es el manejo de recursos que les permitan competir exitosamente en el terreno político-electoral. Para esto deben conocer estrategias de gobierno, de campaña, de gestión de partidos políticos y de organización social.

El método utilizado se centró en la participación activa, para lo cual se contó con un equipo docente formado por políticos de partidos latinoamericanos de centro y consultores de la OCPALA (Organización de Consultores Políticos Latinoamericanos), así como miembros del equipo redactor de *Diálogo Político*.

## Monitoreo de la campaña electoral 2014



Montevideo, Uruguay,  
junio-diciembre de 2014

En cooperación con el Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay se realizó durante el año electoral 2014 un seguimiento de la evolución de la opinión del electorado.

En cada uno de los eventos fueron presentados trabajos inéditos por parte de sus autores.

**23 de abril** | Pronósticos de la elección interna

**16 de junio** | Análisis de los resultados de la elección interna

**15 de octubre** | Pronósticos de la primera vuelta y elección del parlamento nacional

**10 de diciembre** | Análisis de los resultados de las elecciones presidenciales



DC

## Redacción de *Diálogo Político*



A comienzos de año se inició el proceso de transformación de la revista *Diálogo Político* en una plataforma de comunicación y de intercambio. Con la presencia en las redes sociales nos propusimos intensificar el diálogo entre la academia y la práctica política así como dentro de la familia humanista. Todo esto lo resume la consigna “cultivar comunidad”.

Constituimos una redacción internacional permanente que se reunió dos veces y mantiene un intercambio constante. Se seleccionaron las siguientes áreas temáticas:

- Actualidad Latinoamericana
- Comunicación y Campañas
- Ideas y debates
- Políticas Públicas
- Europa y el Mundo

Se decidió mantener la edición en papel con una frecuencia semestral e incorporar las áreas temáticas comunes al resto de la plataforma. Así como el primer número estuvo dedicado a la *buena política*, dedicamos esta edición a los 25 años de la caída del muro de Berlín. Vemos en este acontecimiento histórico no solamente una expresión de unidad del pueblo alemán sino también una potente señal de alcance universal.

