



# DIÁLOGO POLÍTICO



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

ISSN 1688-9665

**SOCIEDAD CIVIL  
Y PARTIDOS POLÍTICOS**

ABRIL 2018



**DIÁLOGO POLÍTICO**  
Año XXXIV, n.º 1, 2018

**EDITOR**

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

**DIRECTORA**

Dra. Kristin Wesemann

**JEFE DE REDACCIÓN**

Manfred Steffen

**EQUIPO DE REDACCIÓN**

Ángel Arellano  
Guillermo Tell Aveledo  
Carla Bonilla  
Agustina Carriquiry  
Carlos Castillo  
José Cepeda  
Alejandro Coto  
Castellar Granados  
Federico Irazabal  
Diego Silveira Rega

**CORRECCIÓN**

Alejandro Coto  
María Cristina Dutto

**TRADUCCIÓN**

Renate Hoffmann  
Manfred Steffen

**TRANSCRIPCIÓN**

Ángel Arellano  
Alessandra Herdeg  
Federico Irazabal  
Christina Schweiger

**FOTOGRAFÍA**

Agustina Carriquiry  
Valentina Ibarlucea  
Manfred Steffen  
Sandra Wahle

**DISEÑO Y ARMADO**

Taller de Comunicación  
*Obligado 1191, Montevideo, Uruguay*  
Tel.: +598 2708 13 65  
[www.tallerdecomunicacion.com.uy](http://www.tallerdecomunicacion.com.uy)

**IMPRESIÓN**

Mastergraf  
*Gral. Pagola 1823, Montevideo, Uruguay*  
Tel.: +598 2203 47 60  
[www.mastergraf.com.uy](http://www.mastergraf.com.uy)

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



/fkamontevideo



@kasmontevideo



@kasmontevideo



Fundación Konrad  
Adenauer Montevideo



[www.kas.de/parteien-latenamerika/es](http://www.kas.de/parteien-latenamerika/es)  
[www.kas.de/uruguay/es](http://www.kas.de/uruguay/es)



[www.dialogopolitico.org](http://www.dialogopolitico.org)

**FOTO DE PORTADA**

Valentina Ibarlucea

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.

Suscríbete al boletín semanal de novedades de DIÁLOGO POLÍTICO en [www.dialogopolitico.org](http://www.dialogopolitico.org)

# Índice

5

## PRESENTACIÓN

7

## AGENDA POLÍTICA

- 8 Visiones en la política  
*Entrevista a Norbert Lammert*
- 16 Mucho ruido, poca política  
*Nico Lange*
- 23 Chile y su política exterior de convergencia en la diversidad  
*Ana María Moure*
- 38 Evangélicos y política  
*Christa Rivas Caballero*

49

## COMUNICACIÓN Y CAMPAÑAS

- 50 La influencia de los medios de comunicación en las campañas electorales en Colombia  
*Néstor Julián Restrepo E.*

59

## DOSSIER: SOCIEDAD CIVIL Y PARTIDOS POLÍTICOS

- 62 La relación subsidiaria entre partidos y sociedad civil  
*Carlos Castillo*
- 73 Entre la desconfianza y el acercamiento  
*Guillermo Tell Aveledo*
- 86 La sociedad civil colombiana en la compleja trama de la paz  
*Catalina Jiménez Jiménez*
- 100 De las balas a los votos  
*José Alejandro Cepeda*
- 114 Sociedad y partidos políticos: ¿divorcio o relación en picada?  
*Ángel Arellano*
- 124 De la demanda al Estado  
*María Esperanza Casullo*

# 137

## CONCURSO DE ARTÍCULOS BREVES «EL POPULISMO EN AMÉRICA LATINA»

- 138 El populismo y la política de la salvación en América Latina  
*Laura Toro Arenas*

# 145

## IDEAS Y DEBATES

- 146 Aristides Calvani y la Fundación Konrad Adenauer  
*Dr. h. c. Josef Thesing*
- 154 Sector privado versus sector público  
*Gunter Rieck Moncayo y Maximilian Wichert*
- 168 Relatos sobre los límites del futuro  
*Manfred Steffen*

# 177

## DE LA CASA

- 186 Testimonios

# Presentación

Con el inicio del nuevo siglo, la relación entre los ciudadanos y sus dirigentes políticos se ha tornado cada vez más compleja. Las exigencias de una sociedad totalmente globalizada se han incrementado. Ya no se espera de la clase política solamente la conformación de un gobierno que pueda atender las gestiones de la administración pública. Los retos son mayores. El liderazgo político está siendo interrogado permanentemente por las masas que conviven en Internet.

En ese contexto, la sociedad de América Latina se ha encontrado con partidos cuestionados y minados por denuncias de corrupción, abuso de poder y mal manejo de la cosa pública. Esto pone en jaque los sistemas institucionales de las naciones, e incluso genera dudas sobre la factibilidad de la democracia tal y como la conocemos hoy.

Las redes sociales han mostrado cómo la política latinoamericana está envuelta en un denso y largo debate sobre la moral y la ética. Casi todos los países de la región tienen gobernantes investigados por tribunales, en atención a causas diversas. Los escándalos se han multiplicado y dejan incertidumbre y desorientación.

En Brasil, una presidenta fue destituida, el líder con mayor popularidad está acusado con posibilidades de ir a prisión y el presidente actual está siendo investigado por la justicia. En Perú, luego de que la oposición amenazara con mostrar a la opinión pública videos en los que colaboradores de la alta jerarquía presuntamente compraban votos de diputados con favores, el presidente renunció. Su antecesor está preso y el anterior a este huye de la justicia. En Argentina, la expresidenta es investigada, igual que su par de Ecuador. Un expresidente guatemalteco que gobernó hace una década es acusado de posible comisión de delito de peculado y fraude. El que le siguió en el mando se encuentra en prisión preventiva y el actual también es investigado. Un expresidente panameño tiene una decena de casos en su contra. Dos expresidentes paraguayos fueron condenados por malversación

de fondos estatales a principios de siglo. El vicepresidente ecuatoriano está en la cárcel y el uruguayo renunció a su cargo, ambos en sus respectivos periodos constitucionales, aún vigentes.

Sin duda, la corrupción y el abuso de poder son los enemigos más importantes de la democracia en la región. Estos fenómenos dañan la relación entre la sociedad y sus políticos. ¿En qué punto estamos hoy? ¿Qué lugar tienen los movimientos sociales y grupos alternativos formados por los ciudadanos al calor de este descontento? ¿Qué pasa con los *outsiders*? ¿Qué otros temas se desprenden de la dinámica sociedad-partidos en la actualidad? Son preguntas que han disparado la iniciativa de hacer esta edición de DIÁLOGO POLÍTICO. Ponemos a disposición del lector una serie de artículos que contienen gran variedad de reflexiones escritas por autores de primer orden.

DIÁLOGO POLÍTICO es una plataforma para la discusión de ideas, orientada al fortalecimiento de la democracia, a la promoción de la lectura y la escritura. De ahí que sea nuestra intención con este número aportar insumos para el debate, con miras a fomentar la coexistencia entre todas las fuerzas vivas de la comunidad latinoamericana.

*Dra. Kristin Wesemann*  
Fundación Konrad Adenauer



# AGENDA POLÍTICA

# Visiones en la política

Entrevista a Norbert Lammert  
sobre el futuro de la democracia<sup>1</sup>

—» **NORBERT LAMMERT**  
Bochum, Alemania, 1948.  
Estudió ciencias sociales.  
De 2005 a 2017 fue presidente del Parlamento Federal alemán (*Bundestag*). Actualmente es el presidente de la Fundación Konrad Adenauer (cargo que no ocupaba aún en el momento de esta entrevista).

*BERND LÖHMANN: Señor presidente del Bundestag: ¿Cuál es su principal preocupación política después de las últimas elecciones? Tengo una idea de cuál podría ser esa preocupación, pero quizás su respuesta me sorprenda.*

**NORBERT LAMMERT:** Si debo limitarme a esa pregunta así, sola —lo que considero un poco artificioso—, entonces mi principal preocupación es la discrepancia que reina entre la situación objetiva en la que se encuentra nuestro país y la percepción subjetiva que tienen muchos de nuestros contemporáneos de esta situación, aun cuando felizmente no de todos. Dicho de otro modo: no recuerdo cuándo en este país hayan reinado mejores condiciones políticas, económicas, mismo

1 La versión original de esta entrevista fue publicada en *Die Politische Meinung*, n.º 547, nov.-dic., 2017, ISSN 0032-3446, pp. 24-30.



culturales, que en la actualidad. Lo que no se observa es un grado de satisfacción general que se corresponda con esta realidad, sino un nivel de frustración sorprendente.

—*Algunos temen que las cosas no queden allí, teniendo en cuenta que en el nuevo Parlamento estará representado un partido de protesta con claras tendencias nacionalistas. Temen que el Parlamento pueda ser usado como plataforma para una agenda étnica o para teorías conspirativas.*

—Personalmente no es eso lo que me preocupa; estoy casi seguro de que al menos la necesidad de protesta que se articula por estos canales se verá rápidamente desencantada. Confieso que, si bien yo descontaba un proceso de este tipo, me sorprendió que las luchas en el seno de esta supuesta Alternativa para Alemania (AfD) se tradujeran aun antes de constituirse el nuevo Bundestag en tendencias de autodisolución. Ahora bien, si hablamos de frustración, desilusión, protesta de otras agrupaciones políticas, cabe mencionar, además del efecto AfD identificado con la derecha, por el lado de la izquierda a las fuerzas que en su momento fueron el Partido del Socialismo Democrático (PDS) y el Partido Socialista Unificado de Alemania (SED), y que hoy confluyen en el partido La Izquierda. Estas agrupaciones recogen de manera similar el voto de importantes sectores del electorado, que no los eligen por su supuesta capacidad de gobierno, sino como depositarios de su necesidad de protesta.

—*Las tendencias de autodisolución sorprenden, por cierto. ¿Pero podría usted dar algún consejo —como presidente saliente del Bundestag tras 12 de años de ejercicio de esa función— en cuanto a qué se podría hacer activamente en el día a día parlamentario?*

—No, y mucho menos públicamente. Si hubiera estado interesado en participar activamente en esta parte de la formación de juicio parlamentario en el 19.º Parlamento Alemán, me habría postulado para un nuevo mandato. Como tomé la decisión de no hacerlo, creo que lo correcto es manifestarme —si es que lo hago— solo cuando me preguntan, pero no para sentarme en la tribuna y saber todo mejor que los jugadores en la cancha.

—*Usted integra el Bundestag desde 1980. Hoy, a poco de dejar su banca, ¿se siente más preocupado por la situación en la que se encuentra la democracia en Alemania y el futuro del país que 37 años atrás?*

—Es una comparación difícil porque hace 37 años era 37 años más joven y a esa edad —alrededor de los treinta— uno suele preocuparse menos por el país y más por la perspectiva profesional y familiar

personal. Una de las curiosidades de la situación actual es que el 75% de los alemanes consideran que su situación personal es satisfactoria y que su vida está razonablemente bien organizada. En cambio, dudo de que se consideren adecuadamente los intereses del conjunto, más precisamente de los otros. Como acabo de decir, estamos frente a un problema que no se observa en otros países europeos, a cuyos habitantes les resulta difícil imaginar esta situación, y que quizás cambiarían de buen agrado sus problemas por los nuestros. Pero si dijera que por eso me preocupa el futuro de Alemania estaría exagerando. Mi apreciación es que el país posee la vitalidad suficiente, y nuestras instituciones la estabilidad necesaria, como para no tener duda en cuanto a que se superarán también estas turbulencias y desafíos.

*—Hace décadas que en Alemania los debates giran alrededor de la crisis de la democracia. Podría decirse que la crisis se ha instalado como el estado normal. No obstante, en su discurso de despedida advierte sobre el peligro de que «la democracia se desangre». Eso suena dramático. Después de todo, ¿los problemas terminan por generar una crisis de tipo institucional?*

—Sí, pero no me refiero a mi apreciación de la estabilidad de las instituciones políticas, sino a una mezcla de comodidad, satisfacción indiferente y sorprendente frustración.

*—Pero lo uno no se puede separar de lo otro.*

—¿Sí, claro! ¡Seguro! Este humor social, que no se corresponde con la realidad de las cosas, desconoce hasta qué punto una democracia vive —al menos a diferencia de otros sistemas políticos— de un mínimo de compromiso de sus ciudadanos y ciudadanas. Eso amenaza con perderse porque, además de la minoría que por la desilusión que sea le da la espalda, existe un número mucho mayor de personas que estiman que las cosas están lo suficientemente bien ordenadas como para no tener que involucrarse.

*—¿Puede ser que llevar adelante un debate abierto y autocrítico sobre la democracia sea difícil, en parte, por el temor a asignarle a las actitudes destructivas o de resignación más importancia de la que en realidad tienen?*

—Se exagera tanto en un sentido como en el otro. La impresión de que se esté negando la posibilidad de debatir contribuye considerablemente a la frustración que, a su vez, busca dirigirse a aquellos círculos de los que se espera la articulación estridente de los supuestamente sojuzgados y desplazados. Y ahora —como en vasos comunicantes— una exageración es sustituida por otra y focaliza toda la opinión pública



Norbert Lammert

Foto: Deutscher Bundestag / Melde [cc BY-SA 3.0], vía WikiCommons

AP

mediática, en parte también internacional, en el resultado parcial de una elección legislativa. Por otra parte, este resultado también permite interpretar en primer lugar que más del 80% del electorado se ha expresado en favor de los partidos democráticos; y, en segundo lugar, que está en una misma línea con los diecinueve países miembros de la Unión Europea en los que hace años están representados partidos populistas de derecha. Hasta ahora Alemania era una de las pocas excepciones a esta regla. Sin embargo, ninguna de dos relativizaciones es explicada adecuadamente, solo se hace hincapié en la temida inflexión en la historia alemana de posguerra que, si es que buscamos este tipo de incisiones, no sería, en cualquier caso, la única importante de los últimos años que merece ser destacada.

*—A nivel internacional, el debate acerca de la democracia y la libertad tampoco evoluciona para bien: retorno de los autócratas, posdemocracia son apenas dos consignas que cabe mencionar. Tenemos la sensación de estar a años luz de la idea de un triunfo mundial de la democracia tal como se decía en 1989. Por el contrario, la mayoría cree hoy que estamos viviendo un retroceso democrático. ¿Considera usted agotada la narrativa positiva acerca de la globalización y la democracia? ¿Tendremos que archivar nuestra pretensión de una vigencia universal de la democracia y los derechos humanos?*

—No, ciertamente no. Pero sí tenemos que dejar de considerar como algo natural que las ideas que se han ido desarrollando a lo largo de los siglos en el suelo de la civilización europea tengan vigencia

universal. A más tardar con la llegada del siglo XXI y las mutaciones que se produjeron bajo el concepto genérico de la globalización, ha tocado a su fin la época en la que Europa podía autoproclamarse centro natural del mundo con alguna posibilidad de éxito. No solo las relaciones numéricas se han desplazado dramáticamente en detrimento de Europa y en favor de otras regiones del mundo, sino que también los centros económicos tienden cada vez más a desplazarse y, en parte, ya se han corrido considerablemente. En este marco de referencia considero verdaderamente anacrónico el repliegue a posiciones nacionalistas que se observa en una serie de Estados europeos, en lugar de buscar una solución comunitaria a los desafíos. Y lamentablemente no es solo una sensación. Es una orientación que está fuera de época. Todos los desafíos que enfrentamos, y cuando digo enfrentamos me refiero a los europeos, sean estos alemanes, ingleses, franceses, españoles, luxemburgueses, belgas o baltos, muestran claramente que los problemas que enfrentamos no se pueden solucionar en el marco del Estado nacional.

—*Cuando señala esta situación apela a la razón. ¿Pero cómo debemos enfrentarnos a las oscuras profecías de los populistas de derecha sobre una «islamización de Occidente»?*

—Confieso que tengo mis problemas con las profecías en general. No solo presuponen un don vidente de los profetas que las proclaman, sino también fatalismo de aquellos a los que está dirigida la predicción, y ambas cosas me son ajenas. Puedo registrarlas como fenómenos, pero no puedo verdaderamente comprenderlas como ser pensante. El temor ante una eventual *islamización de Occidente* ciertamente no solo representa en términos numéricos una distorsión grotesca de una evolución todavía en curso. Pero mismo en el nivel cuantitativo solo es medianamente plausible, si se asume que en simultáneo se produce un proceso de descristianización de Occidente. Hay que tener en cuenta que la proporción de personas responsables de esta segunda parte de un desarrollo temido, o hasta esperado, supera ampliamente al círculo de quienes supuestamente pueden llegar a *islamizar Occidente*.

—*¿Usted dice que quienes forman parte de esta mayoría numérica se hacen exageradamente pequeños?*

—No solo se subestiman cuantitativamente, sino que todo lo solucionan muy fácilmente, desconociendo desde esa lógica su propia responsabilidad, para luego limitarse a observar y conjurar un acontecimiento que consideran natural y que observan como si no tuvieran nada que ver con él.

—*Los populistas de derecha atizan el miedo de la gente haciendo profecías oscuras. ¿Cuál es la diferencia si los que diseñan escenarios apocalípticos para la cultura occidental son intelectuales como en el libro de Michel Houellebecq Sumisión? ¿Considera usted que en este caso —me refiero al libro— hay también aspectos positivos?*

—Efectivamente creo que hay aspectos positivos. El arte en general, y la literatura en particular, no solo tiene una legitimación propia, sino que también tiene una competencia propia para abordar desarrollos sociales con otro enfoque que el que podemos esperar de las escuelas, Parlamentos y Gobiernos, o incluso de la justicia. Personalmente, y desde mi condición de contemporáneo pensante, me llega más este tipo de discusión literaria cuando se constituye en un desafío para mí y me obliga a cuestionar la conclusión del autor o del director: ¿es cierto lo que dice, o es una exageración desmedida? Eso es algo siempre subjetivo, y en este punto quiero evitar cualquier generalización porque otros obviamente pueden llegar a una valoración totalmente diferente. El libro de Houellebecq, y en particular la producción mercedamente elogiada con Edgar Selge en el rol protagónico, me pareció iluminador y esclarecedor. Y felizmente, la literatura no tiene derecho a ejercer un monopolio, como tampoco lo tiene la política. En cambio, sí puede y debe contribuir a la interpretación de la realidad, no en el sentido de profecías o experiencias iluminadoras, sino en la revelación de accesos analíticos que le ayudan a una sociedad a manejar y ordenar nuevos y viejos fenómenos.

—*¿A los demócratas cristianos nos quedan sueños lo suficientemente grandes como para oponerlos a pesadillas que muchas veces amenazan con aplastarnos? Pienso, por ejemplo, en las actitudes amenazantes entre Corea del Norte y Estados Unidos en lo referente a las armas nucleares.*

—Esa es una buena pregunta, lamentablemente. Permítame responder con una cita del discurso que pronuncié el 3 de octubre de 2016 en Dresde: Alemania no es el paraíso en la tierra, pero millones de personas que en alguna otra parte del globo sueñan con un futuro mejor, suponen que aquí estarán más cerca de él que en cualquier otra parte.

Si hacemos un recorrido por la historia alemana de posguerra, veremos que en todo este período, que ya abarca dos generaciones, se hicieron realidad muchísimos sueños que para la generación de los

» No recuerdo cuándo en este país hayan reinado mejores condiciones políticas, económicas, mismo culturales, que en la actualidad. Lo que no se observa es un grado de satisfacción general que se corresponda con esta realidad, sino un nivel de frustración sorprendente «

fundadores de fines de la década de 1940 eran inimaginables. Eso por sí solo explica de alguna manera esa actitud de muchos compatriotas a la que hacíamos referencia antes. La experiencia acumulada a lo largo de mi vida política me ha enseñado que nada es tan difícil como generar pasiones en favor de una democracia que funciona en modo normal. Los estados de excepción generan una dinámica y una capacidad de entusiasmo propias. Pero me permito apelar otra vez a la razón y no a la emoción: no podemos seriamente desear que el modo de excepción se convierta en un estado permanente solo para que demócratas complacientes logren entusiasmarse nuevamente.

—*En el fragor de las negociaciones para formar un gobierno de coalición seguramente se escuchará decir que la política carece de una visión, incluso que hay una permanente falta de visión. En ese sentido, ¿qué es una visión?, ¿qué importancia tienen las visiones en la política hoy? Todos recordamos lo que dijo Helmut Schmidt: «¡El que ve visiones que vaya al médico!».*

—Para mí es más que suficiente si las personas que se postulan para ocupar un cargo me transmiten la impresión de que saben para qué quieren que se les otorgue un mandato. En otras palabras: no espero que escriban la continuación de la *Utopía* de Tomás Moro para el siglo XXI. Esa fue una visión poco realista, como sabemos hoy...

—*¡Por fortuna!*

—... y por eso mi aspiración es mucho más modesta. Pero también creo que ese es el piso. Administrar el *statu quo* no alcanza siquiera para describir las funciones de una administración. Ciertamente es insuficiente para definir la conducción política. La política, las instituciones republicanas y mucho más las personas que se postulan para cargos importantes deben poder demostrar fehacientemente que saben lo que quieren hacer una vez en funciones. Deben tener objetivos comprensibles y aceptar ser cuestionados periódicamente con el fin de verificar si todavía están transitando la senda que lleva a ese objetivo, si los instrumentos utilizados resultaron ser eficaces.

—*Heiner Geissler, quien falleciera recientemente, dijo que la frase de Helmut Schmidt había «causado mucho daño». Entendía que no podía haber progreso sin proyectos ni concepciones visionarias. ¿Cuánto lugar hay en la política para los idealistas de este mundo? ¿Cómo lograr que los jóvenes se interesen por la política sin el empuje de una gran idea?*

—Siendo joven diputado y presidente del partido en la región del Ruhr, aprendí mucho de Heiner Geissler. Para mí no solo fue una de las

personas más importantes que me acompañaron en mi carrera política, sino que me orientó, me sirvió de ejemplo, aun cuando esto suene un poco ampuloso. Pero voy a especular y oponer a la cita de Schmidt la siguiente afirmación: si la frase criticada no hubiera sido de Schmidt también podría haber sido formulada por Heiner Geissler.

—¿Puede profundizar un poco más?

—Preferiría no hacerlo. Creo que el lector tiene suficiente fantasía, incluida la capacidad de asombro que puede generar lo dicho. Creo que Heiner Geissler suscribiría cada frase de lo que dije: los políticos deben querer algo y tienen que permitir que se los cuestione al respecto. Y si carecen de objetivos, no deberían presentarse, etc., etc., etc. Como secretario general de la CDU, Geissler respondía a una frase sobresaliente con otra igualmente remarcable. Por eso digo que si fue Schmidt quien dijo esta frase, también podría haber sido de Geissler. Bastaba con que se le echara a la CDU en cara carecer de visiones.

—«*Tu reino llegará cuando tu voluntad se haga también en la tierra*» es su traducción de la letra del Padre Nuestro para la Deutsche Messe (misa alemana) con música del compositor Stefan Heucke. ¿Cuánto de esperanza cristiana y cuánto de realismo político refleja esta variante de la letra?

—El Padre Nuestro no es un programa político, tampoco es una plataforma programática ni un programa electoral; es una oración y no cualquier oración, es *la* oración. Mi traducción es un intento de elaborar sus mensajes o, dicho al revés: no pretendo que mi variante de un texto que nos es familiar, que es diferente y por eso invita a la réplica, sea por fin la versión correcta de una frase eternamente mal interpretada. En este contexto, como en otros, lo único que pretendo es recordar la responsabilidad que tienen los cristianos para con la Creación que les ha sido encomendada. A partir de la versión tradicional a la que, a mi juicio, fácilmente se le da una interpretación muy pasiva («venga a nosotros tu reino»: ¡qué bien! Entonces todo lo que tenemos que hacer es sentarnos a esperar), quise desarrollar un mensaje proactivo que nos recuerde que tenemos una misión que cumplir. Los estados visionarios solo suceden si se los genera.

*Entrevista de Bernd Löhmann, 27 de septiembre de 2017.  
Traducción de Renate Hoffmann*



Donald Trump en la Casa Blanca, temporada 1

# Mucho ruido, poca política<sup>1</sup>

—» **NICO LANGE**

Berlín, 1975. De 2017 a febrero de 2018 fue director de la oficina en Washington de la Fundación Konrad Adenauer. Se encarga en el Gobierno del Sarre, Alemania, del área de innovación y estrategia para el desarrollo de esa región.

Un año con Trump. Un año de histeria, un año de tormentas de Twitter, de sorpresas, de situaciones vergonzantes, de especulaciones, de inseguridad. Pero sobre todo este primer año de ejercicio del presidente Donald Trump fue uno que hizo difícil hacer análisis claros y sobrios. Demasiado fuerte fue el rumor de los medios. Demasiado larga la lista de escándalos, demasiado grandes las notorias mentiras, demasiado contundentes las provocaciones e irritante la chabacanería.

La elección de Donald Trump y su primer año en el ejercicio del gobierno provocaron que también en Alemania los Estados Unidos posiblemente

---

1 La versión original de este artículo fue publicada en *Die Politische Meinung*, n.º 548, ene.-feb., 2018, ISSN 0032-3446, pp. 96-100.

te ocuparan más espacio que nunca en los medios. Todavía no pasa un día sin titulares relacionados con Trump. Es que *Trump* se vende bien, recibe muchos clics. En realidad, la atención de los medios se dirige ante todo a la personalidad de Donald Trump. Se trata de su estilo, de sus excesos verbales, de su estética no ortodoxa, de su impulsividad, sus metidas de pata, sus errores. A pesar de todo esto, Donald Trump se mantiene en la ofensiva gracias a su seguridad instintiva de experiente y exitoso productor televisivo. Él conoce a su público y garantiza altos índices de audiencia. La corriente proactiva de nuevos decretos presidenciales, anuncios ampulosos y la generación intencional de confrontaciones públicas, determinó durante todo el año, la agenda de los discursos mediáticos en todo el mundo. Donald Trump es el maestro del cambio de tema. Si la emprende contra la National Football League, si provoca a periodistas prominentes, si realiza comentarios despectivos sobre otros países o hace prohibir libros escandalosos, el titular sobre Trump con seguridad mañana no será más relevante. Casi nadie se acuerda de cuál fue el motivo concreto del revuelo de la últimas semanas o de los últimos meses. Con nuevas salidas, Trump evita con éxito que los debates tengan consecuencias políticas. Durante un año la opinión mediática mundial corrió tras Donald Trump. Pero, aparte del fenómeno mediático y de la excitación constante, ¿qué sucedió políticamente?

» Trump se mantiene en la ofensiva gracias a su seguridad instintiva de experiente y exitoso productor televisivo. Él conoce a su público y garantiza altos índices de audiencia «

## Distorsión de prioridades políticas

Durante mucho tiempo pareció que el único evento político concreto de la presidencia de Trump era el nombramiento de Neil Gorsuch como juez de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América. La instalación de Gorsuch puede ser valorada como un éxito político importante. Para muchos partidarios de los republicanos el nombramiento de por vida de este juez supremo conservador era motivo suficiente para votar a Trump y para seguir apoyándolo, a pesar del rechazo notorio por su personalidad. Gorsuch representa para muchos conservadores norteamericanos la resistencia contra lo que es percibido como *tutela* por los valores liberales de izquierda y de la corrección política. A la distorsión de las prioridades políticas, producto de un foco exagerado en grupos marginales y minorías, ante todo durante la administración de Obama, inaguantable también para republicanos moderados, y a lo que es percibido como una regulación estatal

sin límites, quieren contraponer imágenes tradicionales de la familia, actitudes amistosas frente a los empresarios, una estructura estatal minimalista y una vinculación a valores cristianos. Aquí queda evidente una paradoja: Donald Trump no puede representar en forma creíble estos valores pero, a pesar de esto, cuenta con el apoyo de círculos de valores conservadores, económicamente liberales, cristianos y evangélicos. Con la reforma impositiva, a fines de año, el presidente Trump logró un importante objetivo legislativo. Las reacciones de la economía en los Estados Unidos son positivas. Con el logro de la reforma, el índice Dow Jones experimentó una subida.

Los cambios de Trump en la legislación impositiva podrían ser tan significativos para las empresas como lo fueron en su momento las reformas de Reagan para los ciudadanos. El cambio de paradigma de la carga impositiva a las ganancias de las empresas norteamericanas en el extranjero hacia el principio de territorialidad y la simultánea baja de los impuestos a las empresas fortalecen la competitividad de los Estados Unidos. Las poderosas empresas norteamericanas de la economía digital, la industria farmacéutica y la energía claramente van a sacar provecho de esto y a ejercer presión sobre los competidores de Europa y China. En este momento no puede calcularse en forma seria si habrá efectos medibles en más inversiones directas en los Estados Unidos y, con ellas, creación de nuevos puestos de trabajo. Tampoco se puede decir qué parte del contenido de esta reforma tributaria es atribuible a Trump. Las salidas mediáticas mencionadas arriba más bien afectaron las relaciones con el Congreso y dificultaron el proceso legislativo. Sin embargo, el logro de la reforma tributaria constituye un éxito significativo, que continuará más allá de su mandato.

### Nueva dinámica a través de la política energética

El impresionante buen talante de las empresas norteamericanas fue alimentado por Trump desde la asunción del mando, aparte de las políticas impositivas, por decisiones relacionadas con políticas energéticas. No solamente autorizó la construcción de oleoductos exigidos por empresas de energía y dejó sin efecto regulaciones que limitaban fuertemente la explotación de petróleo y gas en algunas regiones por razones ambientales y climáticas. Trump transformó la política energética de forma inédita en un instrumento de la política exterior de los Estados Unidos. En este primer año Trump le dio una nueva dinámica al camino de transformación de importador a exportador de combustibles fósiles emprendido hace algunos años. Los resultados son precios



Ilustración: Guillermo Tell Aveledo

AP

de energía más bajos y una reducción de la dependencia de Venezuela, los Estados del Golfo y Rusia, y la perspectiva de disminución del interés de los Estados Unidos en algunas regiones del mundo, debido a que los norteamericanos ya no dependen de las reservas de petróleo y gas situadas allí.

Una mirada sobria sobre estos tres éxitos del presidente Trump durante su primer año en el cargo muestra que, a pesar de su estilo no convencional, llevó a cabo una típica política republicana. Reformas impositivas amistosas con el empresariado, una profunda desregulación del sector energético y el nombramiento de jueces con valores conservadores eran demandas republicanas de larga data. A pesar de esto, muchos votantes republicanos desearían que Trump hubiera condenado en forma notoriamente más contundente a los racistas en Charlottesville, que se hubiera distanciado en forma clara e inmediata del candidato al senado de Alabama Roy Moore después de las acusaciones de relaciones sexuales con menores de edad y que se contuviera en el uso del Twitter.

El proyecto eje de los republicanos, la derogación del *Obamacare* y su sustitución por una reforma del sistema de salud propia, fracasó en forma espectacular en el primer año de ejercicio de Trump. Esto constituyó su mayor derrota. Bastante antes de la elección, los republicanos movilizaron con éxito contra el sistema de seguridad de salud introducido por Obama. A pesar de que cualquier presidente con una mayoría tan escasa ante todo en el Senado habría tenido dificultades con una reforma de

❖ Con la reforma impositiva, a fines de año, el presidente Trump logró un importante objetivo legislativo. Las reacciones de la economía en los Estados Unidos son positivas ❖

la salud, en este tema central se le puede reprochar la falta de liderazgo de Trump. Ni siquiera intentó unir las posiciones divergentes respecto al complejo tema de la salud en el campo conservador y trabajar constructivamente en la construcción de una mayoría en el Congreso. En ningún momento de la discusión Trump se involucró en el debate sobre contenidos o apoyó posiciones determinadas. Su declaración fue: «Denme algo para firmar». Trump y los republicanos se perdieron de esta forma una chance única de aprovechar su mayoría después de las elecciones de 2016 para crear contenidos políticos.

Debido a la larga e inconducente pelea por la reforma de la salud, posiblemente los republicanos hayan desperdiciado la posibilidad de realizar otros proyectos conservadores. No es seguro que luego de las elecciones legislativas de 2018 se mantengan las mayorías republicanas en ambas Cámaras. Para los republicanos esto podría significar que finalmente alcancen unos pocos resultados políticos durante la presidencia de Trump, a costa del alto precio del descrédito del que posiblemente les sea difícil recuperarse.

### Subestimación de la emocionalidad en el debate sobre la migración

Junto a los impuestos y a la salud, las migraciones eran el tercer elemento central de la plataforma *America first* de Donald Trump. Ya una semana después de asumir la Presidencia, Trump fracasó frente a los juzgados americanos con el decreto de limitación de la entrada a ciudadanos de Estados con mayorías musulmanas. Desde ese momento su política migratoria es una historia de derrotas. Las imágenes, provocadas por Trump, de familias demoradas en aeropuertos de los Estados Unidos desencadenaron una emocionalidad que tanto Trump como sus asesores habían subestimado totalmente. Si bien es posible esgrimir argumentos relacionados con la política de la seguridad, y a pesar de que el presidente Obama había respondido a las cuestiones de las migraciones con medidas cuestionables desde el punto de vista constitucional que deben ser mejoradas, Trump claramente perdió este debate durante su primer año en funciones. Los contextos históricos y culturales de los Estados Unidos, dentro de cuya sociedad, medios y política, así como incluso dentro del Partido Republicano, casi cada persona es hija o nieta de un inmigrante y donde prácticamente en todas las familias norteamericanas se transmiten experiencias personales de huidas y migración no fueron tenidas en cuenta por Trump y sus asesores, por ignorancia. Además, las declaraciones del presidente una

y otra vez producían el reproche de racismo, con lo que provocaban considerable daño a los republicanos. Las elecciones de gobernador en Virginia y de senadores en Alabama se perdieron también por este motivo.

Donald Trump es un presidente enfocado claramente en la política interior. Su interés por la política exterior se orienta en relación con su agenda política interior. Su modelo de política internacional parece orientarse a relaciones asimétricas entre los Estados Unidos y los demás Estados, en las que los Estados Unidos como socio superior podrían conseguir mejores resultados en las negociaciones. Si bien hasta ahora esto se mantiene en el terreno de la retórica, se reconoce que Trump coloca la disuasión y la demostración de fuerza en el centro de su política exterior. Sus rápidos cambios también se convirtieron en un instrumento de poder de su política exterior, ya que los Estados Unidos se comportaron en forma menos previsible durante el año pasado que durante el gobierno de Obama. La continuación de la presencia americana en Afganistán, el fortalecimiento del papel de los militares y el considerable aumento de los gastos militares, así como la guerra contra el Estado Islámico no son atípicas en la política norteamericana, aunque Trump haya puesto acentos diferentes a los de Obama. En este sentido, se vislumbraba hace tiempo el foco de la política exterior en China. Trump introdujo un tono nuevo y confrontativo pero no llevó a cabo ninguna de las duras medidas anunciadas frente a China.

❖ *America first* significa para Trump que la política interior determina la exterior ❖

## Evitando lo peor

En el primer año de Trump se desatacan tres decisiones concretas relacionadas con su política exterior: la salida del Acuerdo de París por el clima, la negativa de la nueva certificación del acuerdo con Irán y el reconocimiento oficial de Jerusalén como capital de Israel. En los tres asuntos prevalecieron razones de la política interior.

Trump no realiza análisis detallados de política exterior. *America first* significa para él que la política interior determina la exterior. En este contexto, después de un año de presidencia de Trump se puede constatar que sus asesores y su entorno político evidentemente pudieron evitar cosas peores. Esto vale tanto para la política respecto a Rusia, a la OTAN y a la Unión Europea como respecto a medidas proteccionistas una y otra vez aplicadas por Trump. La intuición de Trump orientada a estados de ánimo en el país sigue impulsos confrontativos y

nacionalistas, por lo que a menudo está en contradicción con los actores profesionales de la política exterior y de seguridad. Donald Trump logró durante su primer año más objetivos políticos que los que la mayoría de los observadores, especialmente en Alemania, le creían capaz. Al mismo tiempo, el estilo personal del presidente es más destructivo de lo previsto por muchos.



Donald Trump

Foto: Gage Skidmore, vía Flickr

Con su actitud ostensiblemente no profesional y su permanente agresividad, Trump se metió en considerables problemas. El despido del director del FBI James Comey trajo como consecuencia el nombramiento del fiscal especial Robert Müller, cuyas investigaciones van a comprometer aun más la presidencia de Trump. Las reacciones totalmente inadecuadas frente a la violencia en Charlottesville, donde creyó ver «gente buena de ambos lados», fueron veneno para una cultura política de los Estados Unidos afectada por fundamentalismos.

Los Estados Unidos están divididos respecto a muchas cuestiones políticas y sociales y al mismo tiempo están extremadamente polarizados por la personalidad del presidente. A Donald Trump esto parece agrandarle mucho, ya que la polarización y las emociones negativas mantienen altas las audiencias en los programas de *reality show*. Hace exactamente un año, después de asumir el cargo, el presidente saludaba a un grupo de periodistas en la sala de gabinete con estas palabras: «Bienvenidos al estudio». La segunda temporada Trump acaba de comenzar.

*Traducción de Manfred Steffen*



# Chile y su política exterior de convergencia en la diversidad

—» ANA MARÍA MOURE

Doctora en Derecho Europeo por la Universidad de Alcalá, España, con mención en Doctorado Europeo por la Universidad de Dresde, Alemania. Máster en Derecho de la Unión Europea, por la Universidad de Leiden, Holanda. Profesora asociada del Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

La política exterior de Chile se ha caracterizado por ejercer un rol articulador en materia de integración regional, desde una posición de estabilidad institucional y pragmatismo hacia la apertura comercial en su inserción internacional, superando el proteccionismo e impulsando la conectividad y el equilibrio con sus socios a nivel regional y extrarregional.

Chile considera a la Unión Europea (UE) como un aliado fundamental, lo que refuerza el compromiso del país con este bloque, así como con otros procesos de integración regional. En efecto, tanto Chile como la UE cooperan en el apoyo a varias iniciativas en América Latina, en un proceso de convergencia que culmina con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), un mecanismo regional de diálogo político institucionalizado y de cooperación en la que participan 33 países de América Latina y el Caribe (LAC), para fortalecer la integración política, económica, social y cultural de la región.

## Chile y su política exterior en el ámbito multilateral

Durante las últimas décadas, Chile ha realizado progresos significativos a nivel multilateral y regional; ha celebrado numerosos tratados con bloques y socios estratégicos, especialmente en el área de comercio exterior, y ha tenido una activa presencia en los principales organismos multilaterales, tales como: la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Además, se destaca la participación de Chile como miembro pleno o país asociado de otros organismos regionales, subregionales y mecanismos de integración, entre los que se destacan: la CELAC, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza del Pacífico (AP), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y las Cumbres Iberoamericanas (1996-2007), además de su presencia en Naciones Unidas y el Sistema Interamericano.

La política exterior de Chile, como política de Estado impulsa en el ámbito multilateral temas comunes de interés estratégico para los organismos internacionales, relacionados con el respeto al derecho internacional, la paz, la seguridad y defensa colectiva, la promoción y protección de los derechos humanos, del Estado de derecho y la democracia, el desarrollo sostenible, la protección del medioambiente, la seguridad alimentaria, la responsabilidad de cooperar y la gobernanza global, etcétera, lo que da cuenta de una apertura del país junto a otros actores globales y que le permite negociar con mayor presencia con regiones como Europa, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), África y Asia Central.

A estos efectos, Chile pone énfasis en mantener un diálogo productivo entre los países del Pacífico y el Atlántico, así como con otros esquemas asociativos como ASEAN y APEC, generando apertura, crecimiento y socializando sus ventajas. Y proyecta su futuro hacia la región Asia Pacífico, y en particular con China, el principal socio comercial del país y primer importador de *commodities*, así como con India, Corea del Sur e Indonesia, entre otros. El país aspira a poder transformarse en una plataforma entre Asia y América Latina. Con ese propósito se ha incorporado al Banco Asiático de Inversiones y como miembro de APEC está organizando la Cumbre APEC 2019 en Chile. A este respecto, la diferencia con otros organismos multilaterales, es que las decisiones tomadas dentro de APEC se alcanzan por consenso y los compromisos se llevan a cabo sobre una base voluntaria, consensuada y de carácter informal.

Además, Chile junto a Japón demostró un reconocido liderazgo en la búsqueda de alternativas tras la salida de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), para avanzar a un nuevo tratado denominado TPP 11 o Comprehensive and Progressive Agreement for the Transpacific Partnership (CPTPP), manteniendo como hoja de ruta el libre comercio y la integración de la región de Asia Pacífico, invitando a los países negociadores del TPP a integrarse como Estados asociados a la Alianza del Pacífico, una nueva categoría que impulsó Chile a partir del año 2017.

El Acuerdo de Libre Comercio Transpacífico (TPP) fue un proyecto de integración en la región de Asia Pacífico que impulsaron doce países: Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Aun cuando la administración de Estados Unidos está más enfocada en impulsar acuerdos bilaterales, podría negociar nuevamente su regreso al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, si bien esto sería complejo porque habría que decidir entre el texto original del TPP o el nuevo tratado que suspendió veinte normas del TPP original, las cuales fueron acordadas por las partes en relación con los capítulos de propiedad intelectual y derechos de autor vinculados a internet, transgénicos, farmacéutica, cláusulas relativas a la solución de controversias, derechos laborales e igualdad de género, entre otros.

Sin embargo, la ciudadanía en Chile, a través de diversas organizaciones y movimientos sociales, en un ejercicio de legitimidad democrática, ha señalado que la liberalización del mercado global en razón del TPP no sería tal, y que la ratificación al tratado habría traído consecuencias completamente incongruentes con sus objetivos. Así, la liberalización económica para los distintos actores del comercio y el efecto o impacto para la ciudadanía habrían sido negativos; además, el país actualmente ya presenta tratados de libre comercio bilaterales con todos los demás Estados que adhirieron al TPP y, por lo tanto, los efectos principales del tratado y la consecución del objetivo principal, que sería promover la integración económica, el comercio y la inversión —que busca liberalizar entre un 65% y un 100% de aranceles hacia el crecimiento económico de estos países— no habría causado mayor impacto para las exportaciones, las importaciones y las inversiones de Chile.

Por otra parte, si bien el crecimiento económico se considera un factor relevante para un país, este debe ser sostenible en el tiempo, tomando en cuenta que ciertos recursos naturales no son renovables, como los

« Chile pone énfasis en mantener un diálogo productivo entre los países del Pacífico y el Atlántico, así como con otros esquemas asociativos como ASEAN y APEC, generando apertura, crecimiento y socializando sus ventaja »

AP

del sector de la minería, o de lenta recuperación como la pesca y la industria forestal, frente al conocimiento y tecnología a la producción que se pueden expandir en forma ilimitada, o a la necesidad de diversificar la matriz exportadora en industrias donde el país presenta fortalezas como las de la energía solar o el litio, una reserva clave para el sector de automóviles eléctricos, etcétera. Estos y otros factores no aparecen mencionados en el programa del futuro gobierno (Ramis, 2018).



Edificios del Ministerio de Hacienda (izq.) y Ministerio de Relaciones Exteriores (dcha.), en Santiago de Chile

Foto: Ricardo Hevia Kaluf [CC0], vía Wikimedia

De este modo, se mantienen las mismas críticas a pesar de que el CPTPP, al igual que el TPP, establecen rebajas arancelarias y ofrecen nuevas y mejores condiciones de acceso a los mercados. Se necesita establecer límites a algunos asuntos controvertidos, tales como: el capítulo de propiedad intelectual, el capítulo medioambiental, el capítulo de regulación de empresas privadas y estatales, los mecanismos de solución de controversias que establecen diferencias en la aplicación transversal de los distintos capítulos estableciendo que las empresas pueden demandar a los Estados ante tribunales internacionales frente a medidas que se perciban como amenazas, o la industria farmacéutica, ya que los medicamentos genéricos se verán afectados en su comercialización y aquellos artículos más cuestionados del TPP, los cuales solo están suspendidos a la espera del reingreso de Estados Unidos al CPTPP —y, por lo tanto, en esencia ambos tratados serían iguales—, aspectos que deberán ser discutidos nuevamente para lograr su aprobación en los respectivos Parlamentos de los Estados negociadores.

Es posible que también se resentan las exportaciones e importaciones de otros países que tienen TLC vigentes con Estados Unidos y

la Unión Europea, ya que solo Chile, México y Perú participaron en las negociaciones del TPP y ningún otro país latinoamericano formará parte del CPTPP. A esto se agrega, en forma paralela, la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el TLC entre Estados Unidos, México y Canadá, que también presenta dificultades en su avance por la imposición de medidas arancelarias y el endurecimiento del proteccionismo de Estados Unidos, en particular, en el sector del acero y el aluminio, o en el automotriz, etcétera. Por lo tanto, estas negociaciones podrían entrar en una fase de *impasse* o incluso interrumpirse, ya que presentan por ahora escasos avances.

A este respecto, en cuanto a los efectos que el TPP habría tenido para Chile y sus ciudadanos, Joseph Stiglitz indicó: «Chile no gana nada con el tratado que no tenga con el tratado de libre comercio con Estados Unidos». Así entonces, el objetivo principal del TPP se habría visto neutralizado, al menos para Chile, que actualmente presenta TLC con todos los países miembros del actual TPP 11, conserva íntegro el texto o la mayoría de las disposiciones establecidas en el anterior TPP, que en muchos puntos se ha considerado ampliamente desfavorable para la ciudadanía.

En este sentido, la ciudadanía ha solicitado acceso a los textos completos del acuerdo cuando este se tramite ante el Congreso Nacional de Chile, así como efectuar una consulta previa a los pueblos indígenas, en virtud del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en vigor en Chile desde el año 2009, a la luz de normas que orientan las políticas públicas y las decisiones legales a nivel regional e internacional y que el gobierno del presidente Piñera decidirá si renueva o no su aplicación a partir del año 2019.

Actualmente, Chile cuenta con representación en los organismos mencionados, la que es coordinada por la Dirección de Integración Regional Multilateral (DIREM), dependiente de la Dirección General Adjunta para Asuntos Multilaterales y Globales, que busca, en las instancias de integración regional multilateral, mayor complementariedad entre las agendas de los diversos referentes y la búsqueda de pisos de convergencia, contribuyendo al fortalecimiento del multilateralismo regional, a través del diálogo político entre los organismos que coordina, reemplazando la estrategia unilateral que Chile siguió durante los años ochenta, firmando 26 acuerdos de libre comercio con 64 países que cubren un 95% de las exportaciones del país, en cuatro continentes, lo que evidencia su participación en diversas instancias vinculadas sobre todo a la liberalización del comercio y la cooperación, lo que se ha reforzado a través de relaciones interregionales.

## Chile y los procesos de integración regional

Se han mencionado una serie de desafíos para la política exterior:

Primero, que pese a las presiones proteccionistas tenemos que profundizar nuestra apertura al mundo, agregando más valor a nuestras exportaciones; segundo, contribuir a la gobernanza global, especialmente en los temas más sensibles para Chile; tercero, hacer lo posible por impulsar un regionalismo pragmático que hemos denominado «Convergencia en la diversidad»; y cuarto, persistir en nuestra política de promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos. (Muñoz, 2017)

En este sentido, se ha buscado fortalecer la presencia del país en los distintos mecanismos de integración existentes, impulsando consensos más allá de las diferencias ideológicas o de concepciones económicas entre los países de la región, se define la integración de América Latina como fundamental para el progreso de la región y para Chile. La «convergencia en la diversidad» es la política que el país promueve con América Latina, hacia una región más integrada y con identidad propia pero sin sesgos ideológicos, que avanza pragmáticamente hacia una región más integrada y con una identidad propia, sin perjuicio de adoptar el concepto de la Unión Europea de las *velocidades diferenciadas* que permitiría a los países que estén en condiciones, y así lo deseen, avanzar más rápido que los demás en el proceso integrador (Muñoz, 2014).

No obstante, los múltiples procesos de integración latinoamericanos, donde predominan los órganos intergubernamentales, deben avanzar hacia la institucionalización de órganos supranacionales y el fortalecimiento de incorporar a otros actores o grupos de interés para su legitimación democrática, ya que no solo existen interacciones entre los Estados, los gobiernos y los poderes ejecutivos como únicos actores en política exterior, sino que hay otras alianzas así como Parlamentos regionales (p. ej., Parlacen, Parlandino, Parlasur, Parlatino) que están al servicio de intereses comunes para las regiones, no solo a través del diálogo político, la integración económica y la cooperación entre sus Estados miembros, sino también por una concurrencia de voluntades entre parlamentarios, empresarios, académicos y otros miembros de la sociedad que fraccionan la estructura clásica de poderes y la toma de decisiones de los Estados en el plano internacional.

En efecto, prima la idea de que América Latina afronta un permanente «trilema entre el Estado nación y la defensa de la soberanía, las aspiraciones de una integración regional eficaz y la búsqueda de autonomía en el plano internacional» (Sanahuja, 2012, p. 22) y se mantiene

vigente esta dualidad en el comportamiento de los Estados. Se habla de un multilateralismo latinoamericano que combina, por un lado, las aspiraciones unionistas y de integración regional, y, por otro lado, mantiene su tradicional activismo en las organizaciones universales en conformación con el derecho internacional.

Dada la estabilidad de las economías de sus países miembros y su condición de democracias abiertas al mundo, la Alianza del Pacífico se presenta como una iniciativa de integración que ha sido un importante foco de atención para la comunidad internacional, por considerársele como un proceso más avanzado y dinámico, que han creado un nuevo esquema de trabajo en cooperación, con lineamientos para la adhesión de Estados asociados (Singapur, Nueva Zelanda, Australia y Canadá) y la colaboración con 49 países en calidad de Estados observadores. La Alianza del Pacífico ha sido definida como «un proyecto de integración en proceso de consolidación, que obedece a las fuerzas internas de cuatro naciones que tienen modelos económicos semejantes» (O. Humala). Los países que la integran en calidad de Estados miembros son México, Perú, Colombia y Chile, y comparten una agenda público-privada de trabajo conjunta, que permite forjar nuevos proyectos en materia de ciencia, tecnología, innovación, pymes, comercio y educación. Pese a que la Alianza no tiene continuidad geográfica, su objetivo ha sido posicionar a la región en la economía global y uno de los desafíos que se ha planteado Chile es convertirla en un eje estructurante de la integración latinoamericana.

A modo de ejemplo, según Riveros (2015) en referencia a la posible convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, se ha indicado que Chile fijó a América Latina como prioridad para su política exterior, teniendo como norte la necesidad pragmática de avanzar hacia una región más integrada y con una identidad propia, reconociendo a su vez las diferencias y la diversidad de los países que la componen, que deben establecer diálogos pragmáticos entre bloques que representan una parte importante del comercio latinoamericano.

Sin embargo, Chile plantea la idea de realizar una reingeniería de los organismos regionales existentes que permita una mayor flexibilidad en torno a alianzas de interés común, que evite su multiplicación y la duplicidad de funciones y acciones propias de los foros regionales. Asimismo, el Mercosur ha generado reglas regionales en materia de inversiones y compras públicas para lograr un comercio más fluido entre los países y conduce un agenda más pragmática con la Alianza del Pacífico a través de una instancia de coordinación de alto nivel en-

AP

« Uno de los desafíos que se ha planteado Chile es convertir a la Alianza del Pacífico en un eje estructurante de la integración latinoamericana »



tre las partes y un trabajo orgánico orientado a fortalecer sus vínculos comerciales, así como consolidar el proceso negociador del tratado de libre comercio que se lleva a cabo con la Unión Europea, superando diferencias en rubros como el agrícola, de propiedad intelectual, reconocimiento de estándares de producción y de patentes, así como el libre acceso de empresas a licitaciones públicas, pendientes de ser armonizados en sus respectivas legislaciones.

## La Unión Europea y Chile en la conformación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La particularidad que tiene el Acuerdo de Asociación (AA) UE-Chile, celebrado el 18 de noviembre de 2002 y que constituye el marco jurídico principal, es que regula las relaciones políticas, comerciales y de cooperación entre ambas partes. Entre sus objetivos generales se estableció una estrecha cooperación destinada a promover la cohesión social, que debe acompañar al desarrollo económico y la protección del medioambiente. Se complementó en el año 2003 con el Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica, para la cooperación en ámbitos referidos principalmente a la innovación, competitividad y educación.

El vínculo de Chile con la UE da cuenta del rol fundamental que juega la cooperación internacional entre ambos. La UE es el principal inversionista en inversión extranjera directa (IED) y el tercer socio comercial del país. Es un socio relevante, sobre todo cuando se trata de fomentar una producción más sostenible en Chile, a través de una cooperación técnica y política, mediante la transferencia y acceso a las tecnologías. Sin embargo, es difícil proyectar su alcance. El AA se encuentra actualmente en un proceso de modernización, a través de la investigación, el diálogo y las consultas públicas, que incluirá nuevos objetivos en materia de comercio, servicios e inversiones, en concordancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha argumentado que los objetivos del desarrollo sostenible definen un horizonte para las políticas públicas en la región (CEPAL, 2016, 1017). Esto por tres factores referidos a la transformación de su matriz productiva, la tecnología y la dimensión social del desarrollo sostenible, pilares del desarrollo sostenible que deben explorarse en forma complementaria (Bárcena, 2017).

En cuanto a las bases para este diálogo y como base común para la cooperación en distintos niveles se han acordado los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para avanzar y continuar las tareas de implementación de

la Agenda 2030 en Chile se acaba de crear un grupo de trabajo que fortalecerá la cooperación público-privada para lograr los ODS —compromiso global de las Naciones Unidas que asumió el país en el año 2015—, y que proyecta implementar la Agenda 2030 a través de alianzas público-privadas con una máxima convergencia de actores que aporten desde sus posiciones al desarrollo sostenible.

En el ámbito multilateral, Chile ha creado el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esta agenda establece los lineamientos de trabajo para los próximos 15 años y, por lo mismo, su implementación se ha considerado prioritaria para el Gobierno de Chile y una alternativa que también se basó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM), los cuales crearon conciencia, aumentando la voluntad política y la movilización de recursos con el objetivo de lograr la erradicación de la pobreza. Se ha incorporado a los ODS cuestiones que no estaban en los ODM, referidas a garantizar instituciones eficaces, buena gobernanza, el Estado de derecho y sociedades pacíficas, crear condiciones para el crecimiento económico sostenible, incluyente y sostenido, teniendo en cuenta diferentes niveles de desarrollo nacional etcétera.

Además, Chile posiciona su liderazgo en materia antártica y también ha impulsado como política medioambiental de Estado la iniciativa Nuestro Océano, avanzando en estos compromisos con la firma de decretos de creación de 14 áreas marítimas protegidas, así como en la definición de una política oceánica para Chile, con el objetivo de contribuir al cambio climático y los gases de efecto invernadero, protegiendo el 43% de la zona económica exclusiva, en parques marinos, áreas marinas protegidas de múltiples usos y otros parques nacionales.

A su vez, la UE se ha transformado en un socio clave de Chile en materia de gobernanza oceánica. En relación con la protección del medioambiente, a efectos de mejorar las políticas medioambientales en términos de eficiencia y lograr una convergencia hacia los estándares de la UE, Chile debía fortalecer no solo la parte comercial de este acuerdo, sino reforzar sus instituciones, mejorar sus políticas públicas sectoriales y sus instrumentos de gestión.

Tanto la Unión Europea como el Mercosur y Chile, entre otros países latinoamericanos, se han visto enfrentados a una serie de cambios que han agudizado la degradación del medioambiente natural, problema que sigue en aumento al ser proveedores de materias primas en tres rubros principales: alimentos, energía y minerales, a lo que se agrega la dependencia de la inversión extranjera en sectores claves: la minería, energía, servicios financieros, energías renovables, etcétera.

Respecto a las condiciones medioambientales según la OCDE (2018), se ha planteado que el crecimiento económico experimentado

por Chile en las últimas décadas ha ejercido una presión considerable sobre algunos recursos naturales, especialmente en sectores en auge tales como la minería, el sector forestal y la acuicultura. Por tanto, Chile está situado en una región muy vulnerable a los efectos del cambio climático y requiere ayuda en sus esfuerzos tanto de mitigación como de adaptación. Aun cuando la OCDE en su último informe ha constatado avances en el país, la desigualdad permanece alta y sus principales recomendaciones van dirigidas hacia una política fiscal más inclusiva y sostenible, a continuar incrementando el gasto social para reducir desigualdades, como a incrementar aún más los ingresos públicos procedentes de los impuestos ambientales, de los impuestos sobre la propiedad y de los impuestos a la renta de los individuos para aumentar la equidad y estimular el crecimiento.

En conformidad con estas prácticas internacionales, el Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII) ha promovido una fiscalización inédita, que abarcará alrededor de 450 grupos económicos nacionales, añadiendo tres sectores económicos: la industria forestal, pesquera y del tabaco, para que contribuyan en mayor medida al país mediante impuestos corporativos.

Otro ejemplo ilustrativo fue un análisis realizado por la Comisión Europea respecto a la situación medioambiental de Chile, que ha determinado que la intensidad de las actividades mineras está ejerciendo una mayor presión en el medioambiente mediante una mayor contaminación del suelo y del agua (también por el mercurio), la deforestación y la pérdida de biodiversidad.

La modernización potencial del Acuerdo de Asociación también da oportunidades a la UE y a Chile para reducir las presiones sobre la biodiversidad, por ejemplo, promoviendo la agricultura orgánica que todavía tiene una parte insignificante del total de la agricultura en Chile (OCDE/CEPAL 2016), mediante la promoción de métodos más sostenibles de producción en las granjas de peces (acuicultura) o a través de la certificación (exportación del salmón) y la intensificación de la cooperación en el área de la política de biodiversidad, por ejemplo, en el contexto de la Convención de Diversidad biológica (CDB) de la que la UE y Chile son miembros (Comisión Europea, 2017).

Por último, la UE plantea continuar desempeñando un papel de líder en el enfoque multilateral en relación con el cambio climático, con políticas y medidas para mitigar las emisiones de CO<sub>2</sub>. Resulta urgente contar con una participación más amplia de otros Estados, basada en responsabilidades comunes, aunque diferenciadas.

A este respecto, en Chile acaba de comenzar el desarrollo de políticas con su estrategia denominada Energy 2050, ya que como miembro de la OCDE no tiene certeza de poder contar con fondos multilaterales

para la acción climática, si bien la inversión privada para el sector de la energía renovable va en aumento (Comisión Europea, 2017). Considerado como país de renta media, Chile ha asumido un rol dual en la cooperación internacional para el desarrollo: es receptor de cooperación para superar problemas de carácter estructural y, a su vez, es un país cooperante emergente, que ofrece asistencia técnica y desarrollo de capital humano avanzado, y fomenta la investigación y la innovación.

Del mismo modo, el Congreso Nacional de Chile ratificó por unanimidad el Acuerdo de París. Es el primer instrumento vinculante que se adopta, en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, desde el Protocolo de Kioto, y sus principales objetivos son: hacer frente al cambio climático, aumentar la resiliencia y la capacidad adaptativa, y obtener los flujos financieros compatibles con un crecimiento global bajo en carbono. Así, Chile se compromete para el período 2020-2030 a reducir en un 30% su intensidad de emisiones por unidad PIB al 2030, y a aumentar esta cifra a 45%, en caso de contar con apoyo internacional, para hacer frente al cambio climático con una mirada de largo plazo para acelerar la transición a una economía baja en carbono, que permita utilizar los recursos naturales de forma más eficiente y se reduzcan las amenazas para la salud y el bienestar humanos asociadas a la contaminación, las sustancias químicas y el impacto que provoca el cambio climático.

» En estos 28 años de democracia, los primeros en más de doscientos años de historia independiente, el Paraguay ha conseguido importantes logros en materia de derechos y libertades civiles para sus ciudadanos «

## Balances y perspectivas

Los compromisos contraídos por la UE, Chile y América Latina a través de su asociación estratégica bilateral han ido gradualmente alcanzando mayores niveles de diálogo político, basados en propósitos y valores comunes. Trabajan juntos para la promoción de la paz y la estabilidad, el respeto al derecho internacional y la Carta de Naciones Unidas, el compromiso con la protección de los derechos humanos, la democracia y el multilateralismo efectivo, mejorando sus niveles de gobernanza y estructuras institucionales, basados en un crecimiento económico más justo y en políticas de desarrollo regional, promoviendo inversiones de calidad social y que sean sustentables en materia de infraestructura, industria, agricultura y servicios.

En este contexto, y con el fin de mejorar las alianzas entre América Latina y el Caribe con la UE, se creó un nuevo Fondo Regional ALC para la Asociación y la Cooperación Internacional. Se pretende así

fortalecer las relaciones entre países e impulsar el diálogo en las asociaciones estratégicas sobre los temas de interés común que requieren de respuestas concertadas, reforzar los diálogos políticos sectoriales e impulsar acuerdos que incluyan aspectos no solo aspectos económicos, sino políticos, sociales y culturales, cuyas prioridades sean la cohesión social, la reducción de la pobreza, las desigualdades y la exclusión, así como reforzar la competitividad de la región a través del apoyo en la formación de recursos humanos.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, un 80% del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe cuenta con preferencias arancelarias. Una negociación que por cierto asumiría excepciones, sería el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur; una vez que este se concrete, la casi totalidad de América Latina contaría con normas negociadas con la UE. «Con este panorama, Chile debiese empujar la utilización de dichos beneficios como base para una mayor integración económico-comercial entre los países de la región» (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p. 25).

El enfoque del BID para Chile en el período 2014–2018 tiene tres ejes estratégicos: desarrollo productivo y competitividad, desarrollo de capital humano, desarrollo regional, con énfasis en el área prioritaria de equidad territorial y desarrollo regional. De igual forma, Chile lleva a cabo la política y estrategia de cooperación internacional para el período 2015-2018 que ha dado preferencia a la región de América Latina y el Caribe en tres ámbitos de acción: formación de capital humano, género, asistencia humanitaria y prevención y manejo de desastres naturales.

Del mismo modo, la política exterior de Chile parte de la base de que «para crecer económicamente, erradicar la pobreza y lograr mayor justicia social y equidad, se requieren mercados abiertos, integrados y confiables, así como una región estable caracterizada por la certidumbre jurídica y política, comprometida con el bienestar de sus ciudadanos». (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018)

Entre los objetivos de Chile respecto al incremento del comercio intrarregional, está el de servir de plataforma entre América Latina y Asia, proyectando entre ambas regiones la conectividad física y digital. Esto requiere que se profundicen las alianzas con los países de la Alianza del Pacífico y del Mercosur, así como bilateralmente con Argentina, retomando su rol de facilitador del comercio más que ejerciendo un rol a nivel político en la región.

En consecuencia, la próxima década estará centrada en el libre comercio y en impulsar las relaciones de Chile en los ámbitos vecinales

con Argentina y Perú, en las relaciones bilaterales y en los procesos de integración regionales en América Latina, tales como la Comunidad Andina, el Mercosur, el Grupo de Río y la UNASUR, con acento en la Alianza del Pacífico y la CELAC, con el objetivo de desarrollar una política de integración regional activa y vinculante.

En cuanto a los lineamientos, se prevé que el cambio de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet al presidente Sebastián Piñera no afecte la continuidad y los avances logrados en materia de política exterior, que responden a principios e intereses fundamentales para el país y priorizan temas comunes a nivel global y el fortalecimiento de los ODS al 2030.

El compromiso real con el sistema multilateral debe basarse en tres pilares, para que sea operativo y eficaz: paz y seguridad, desarrollo sostenible y derechos humanos. Esto se ha visto reflejado en el aporte que Chile ha hecho al proceso de paz en Colombia; la ayuda a la mantención de la estabilidad con tropas en Haití; la cooperación con Centroamérica y en otras operaciones de paz, teniendo una posición favorable al desarme y la no proliferación nuclear (Corea del Norte). Y que se refuerza con su agenda comercial 2030 en seis pilares referidos a: negociaciones comerciales, ampliación de acuerdos, reducción de barreras arancelarias, apertura y promoción de inversiones, exportación de servicios, integración al mundo y al Asia Pacífico, acuerdos de libre comercio y liderazgo en materia oceánica, entre otros.

De este modo, la integración regional hoy es más un imperativo que un compromiso pero, para que sea efectiva y sostenible en el tiempo, se deben superar las contingencias nacionales y aceptar las asimetrías entre los Estados, compartiendo a la vez variados intereses estratégicos económicos y geopolíticos comunes en materia de paz y seguridad, integración económica, integración social, adaptación al cambio climático y fortalecimiento de la democracia e institucionalidad de la región, que permitan seguir avanzando hacia la consolidación de mercados comunes. Este objetivo no ha logrado prosperar significativamente en la mayoría de los procesos de integración latinoamericanos, pero se espera que los acuerdos multilaterales hacia el 2030 se fortalezcan para lograr la creación de un área de libre comercio regional.

## Bibliografía

- AYLWIN, J. et al. (2016). *El TPP y los derechos de los pueblos indígenas en América Latina*. Lima: IWGIA.
- BÁRCENA, A. (2017). «El desarrollo sostenible: Un horizonte para las políticas públicas en América Latina y el Caribe». En: FUNDACIÓN EU-LAC. *Boletín EULAC 11/2017, Inversión y emprendimiento para el desarrollo sostenible*, pp. 2-4.

- CALVIÑO SANTAMARÍA, N. (22.2.2018). «Todos somos beneficiarios de la UE», *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/elpais/2018/02/21/opinion/1519217196\\_580262.html](https://elpais.com/elpais/2018/02/21/opinion/1519217196_580262.html).
- COMISIÓN EUROPEA (2015). *Contribución de la UE a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Clave de los resultados de los programas de la Comisión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2017). *Ex-ante Study of a Possible Modernisation of the EU-Chile Association Agreement Final Report*. Preparado por ECORYS CASE.
- CUMBRE DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA, (2004). *Declaración de Guadalajara, América Latina III y Cumbre de la Unión de Europa Caribe*. Guadalajara, 28-29 de mayo de 2004.
- FERNÁNDEZ, M. (10.7.2015). «TPP: Cómo afectaría a Chile (para bien y para mal) el mayor pacto de libre comercio del mundo», *El Definido*. Recuperado de: [www.eldefinido.cl/actualidad/mundo/5913/TPP-Como-afectaria-a-Chile-para-bien-y-para-mal-el-mayor-pacto-de-libre-comercio-del-mundo](http://www.eldefinido.cl/actualidad/mundo/5913/TPP-Como-afectaria-a-Chile-para-bien-y-para-mal-el-mayor-pacto-de-libre-comercio-del-mundo).
- GÓMEZ RAMÍREZ, E., et.al (2016). *Las relaciones comerciales de la UE - América Latina*. EPRS | Servicio de investigación parlamentario europeo, Unión Europea, p. 18.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2015). *Canciller (s) Rive-ros expone sobre la relevancia de la convergencia en la diversidad de Chile en América Latina*.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2017). «Canciller Muñoz realiza clase magistral en la Universidad Central». Recuperado de: <https://minrel.gob.cl/canciller-munoz-realiza-clase-magistral-en-la-universidad-central/minrel/2017-07-27/162735.html>.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2018). «Agenda 2030: sector público-privado se reúne para promover el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible». Recuperado de: <https://minrel.gob.cl/agenda-2030-sector-publico-privado-se-reune-para-promover-el-minrel/2018-02-09/151526.html>.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2018). *Política Exterior de Chile 2030*. Santiago: Equipo 2030 Dirección de Planificación Estratégica.
- MOGHERINI, F. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Unión Europea.
- MUÑOZ, H. (13.3.2014), «Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile», *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773\\_153377.html](https://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html).
- NACIONES UNIDAS (21.10.2015). *Resolución adoptada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, A/RES/70/1.



- OECD (2005). *Environmental Performance Reviews: Chile Conclusiones y Recomendaciones*. Recuperado de: [www.oecd.org/env/country-reviews/environmentalperformancereviewschile2005-oecdpraiseschileseenvironmentalprogressbut.htm](http://www.oecd.org/env/country-reviews/environmentalperformancereviewschile2005-oecdpraiseschileseenvironmentalprogressbut.htm).
- OECD (2018). *OECD Economic Surveys: Chile 2018*. París: OECD Publishing. Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-chl-2018-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2018-en).
- OECD (21.7.2016). *Environmental Performance Reviews: Chile 2016*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/env/oecd-environmental-performance-reviews-chile-2016-9789264252615-en.htm>.
- RAMIS, Á. (3.2018). «Piñera: ¿el presidente del crecimiento?», *Le Monde Diplomatique*, p. 7.
- RAMOS MARTÍNEZ, A. (ed.), ROZEMBERG, R., MAKUC, A., SVARZMAN, G., y D'ELÍA C. (2017). *Informe Mercosur n.º 22: renovando la integración*. BID, INTAL.
- RIVAS MOLINA, F. (7.4.2017). «Mercosur y Alianza del Pacífico inician la integración contra el proteccionismo de Donald Trump», *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2017/04/07/argentina/1491590076\\_975735.html](https://elpais.com/internacional/2017/04/07/argentina/1491590076_975735.html).
- SANAHUJA, J. A., et al (2015). *Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Hamburgo: Fundación EU-LAC.
- SERBIN, A., et al (2012). «El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos» En: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp. 7-16.
- TORREALBA, P. (26.11.2015). «Stiglitz y el TPP: “No entiendo a Bachelet”», *El Mercurio*. Recuperado de: [www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Fondos-Mutuos/2015/11/26/Stiglitz-insta-a-Chile-a-rechazar-TTP-corporaciones-tendran-un-poder-incontrolable.aspx](http://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Fondos-Mutuos/2015/11/26/Stiglitz-insta-a-Chile-a-rechazar-TTP-corporaciones-tendran-un-poder-incontrolable.aspx).
- UNIÓN EUROPEA (2010). *Tratado de la Unión Europea (versión consolidada)*. Unión Europea: Tratados Consolidados, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- UNIÓN EUROPEA (7.8.2003). *Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre la Comunidad Europea y la República de Chile*. L 199/20.

# Evangélicos y política<sup>1</sup>

—» **CHRISTA RIVAS CABALLERO**  
Paraguay. Máster en Resolución  
de Conflictos, Paz y Desarrollo.  
Miembro de la Red Humanista  
por Latinoamérica

Que la religión ha sido un arma de dominación y poder político no resulta novedoso. Particularmente en nuestro continente, desde las culturas precolombinas hasta la colonización y evangelización, las deidades siempre fueron un elemento dentro de la ecuación del poder. La metafórica frase *la fe mueve montañas* cobra aún mayor relevancia cuando vemos que esta mueve también votos y es capaz de ganar elecciones.

El rol sociopolítico e influyente de la Iglesia católica a lo largo de la historia y particularmente en América Latina es categórico. Si bien hoy la mayoría de los Estados se declaran laicos, esta se-

---

<sup>1</sup> Nota de redacción: Este artículo fue escrito antes de conocerse los resultados electorales del domingo 1 de abril de 2018 en Costa Rica.

cularidad no implica el desapego de la fe y la tradición católica de la población.

Es sabido que los partidos de *derecha*, o los llamados partidos *conservadores*, se han identificado con el catolicismo y que en el auge del populismo del siglo XXI fueron blanco de ataques y cuestionamientos de sectores más progresistas, mediante un discurso que supo establecer una directa relación entre la opresión de un sistema capitalista patriarcal y la Iglesia católica. Por lo tanto, no es de extrañar que la pérdida de fuerza de uno haya sido proporcional al declive del otro.

Pero como la fe y la esperanza son independientes de la religión y tienden a afianzarse en tiempos difíciles, no es de extrañar que el debilitamiento de una Iglesia preponderante haya propiciado el fortalecimiento y la aparición de nuevas formas de organización religiosa. Organizaciones que hábilmente han presentado a un Dios más accesible y con ceremonias más dinámicas (o menos aburridas que las letanías en latín y los largos rosarios de los templos católicos). En líneas generales, los cultos evangélicos no se ciñen a liturgias estructuradas, la adoración es más informal y directa, con una participación activa de los asistentes, sin oraciones memorizadas ni imágenes, y son dirigidas por un pastor, quien, lejos de tomar votos de castidad y pobreza, es parte de la comunidad y se presenta cercano y similar a los fieles en cuanto a los desafíos que enfrenta en la vida cotidiana.

AP

### ¿A quiénes nos referimos cuando hablamos de evangélicos?

En primer lugar hay que destacar que son cristianos, es decir, tienen a Jesúscristo como centro y a la Biblia como guía. Son personas que creen, anuncian y practican el evangelio de Jesucristo pero difieren en la interpretación que le dan a los textos bíblicos, además de desconocer la jerarquía de la Iglesia católica y algunos dogmas, como los relacionados a los sacramentos y a la Virgen María. De allí que hasta hace poco se daban fervorosas discusiones entre evangélicos y católicos por cuestiones como la señal de la cruz, la veneración a María, la eucaristía y otros temas que, si bien han motivado esos acalorados debates, hoy han quedado en segundo plano mediante la defensa de cuestiones en común, tales como: el derecho a la vida desde la gestación, el matrimonio válido únicamente entre el hombre y la mujer, el modelo de familia tradicional y el rechazo a las ideas impulsadas por corrientes progresistas de grupos LGTBI y otros.

Si enumeramos todas las Iglesias que califican dentro de esa amplia descripción tendremos una larga lista pero, a efectos del tema

abordado, pondremos especial atención a las llamadas Iglesias pentecostales y neopentecostales, las que, como bien señala el experto en sectas Luis Santamaría Río,

[...] están calando con fuerza en los latinoamericanos. Si preguntamos a personas educadas en la fe católica por qué se han pasado a la Iglesia evangélica, una de las razones principales que esgrimen es que ahora, en el pentecostalismo, han descubierto la verdadera relación personal con Dios» («El protestantismo...», 20.10.2017).<sup>1</sup>

Estas Iglesias evangélicas pentecostales y Neopentecostales hacen énfasis en la acción del Espíritu Santo (de allí la denominación, Pentecostés ‘venida del Espíritu Santo’), en la conversión de la persona y en las experiencias carismáticas como milagros, sanaciones y el don de lenguas. Mientras que la predicación católica se centra en lo dogmático (en lo que se debe creer), la neopentecostal está enfocada en el pragmatismo (el carácter utilitario de la fe para alcanzar beneficios, desde empleo hasta la cura de enfermedades... Es una predicación muy centrada en la autoayuda (Frei Betto, 2017).

Tienen además una fuerte presencia mediática, con programas de TV, radio y, por supuesto, redes sociales. En Brasil, la conocida Iglesia Universal del Reino de Dios (IURD), fundada en 1977 con gran presencia en Sudamérica, tuvo origen de la mano de Edir Macedo, quien además de ser doctor en teología es dueño de la Rede Record, una de las cadenas de televisión de mayor audiencia. La IURD es conocida en el Cono Sur por su programa de TV «Pare de sufrir».

Y ya que hacemos mención a Brasil es oportuno señalar el protagonismo que han tenido los evangélicos en la política brasileña, desde hechos históricos e inflexivos, como el *impeachment* a Dilma Ruseff, hasta cuestiones muy recientes y anecdóticas pero no menos importantes si se considera la tradición: el carnaval de Río de Janeiro, pues resulta que la *cidade maravilhosa* tiene de alcalde a Marcelo Crivella, un evangélico que recortó el presupuesto del carnaval al 50 % para el 2018 y que en el 2017, a poco más de un mes de haber asumido el cargo, había dejado plantado al Rey Momo<sup>2</sup> rompiendo la tradición de hacer entrega de las llaves de la ciudad a este pintoresco personaje. Habría que ver qué dicen las mediciones sobre la popularidad del mencionado alcalde luego de estos hechos, pero mientras los representantes de las

---

1 Luis Santamaría es el actual secretario general de la Red Iberoamericana del Estudio de Sectas.

2 Personaje central de los carnavales de Río de Janeiro.

escuelas de samba lo criticaban por mezclar religión y política y por poner en riesgo un importante ingreso económico para la ciudad, Crivella se limitó a declarar «No tuvimos dinero para pagar la subvención de forma integral. Mi responsabilidad como alcalde es enorme y no puedo dejar sin medicinas los hospitales ni puedo dejar sin merienda a los niños» (AFP, 9.1.2018).

Ahora bien, ¿qué pasa cuando personas pertenecientes a las Iglesias evangélicas, específicamente pentecostales, se involucran en la política? ¿Por qué le hemos creado una etiqueta especial al político evangélico y no así al católico o al ateo? ¿Por qué el credo religioso se volvió relevante en la política? Las respuestas a estas interrogantes no son simples pero, al parecer, cuando de ganar votos se trata, la previsibilidad en la conducta de estos bloques político-religiosos sobre temas relacionados con la moral tienen aún más peso y repercusión que sus encendidas predicaciones.

Para Javier Corrales (19.1.2017):

El ascenso de los grupos evangélicos es políticamente inquietante porque están alimentando una nueva forma de populismo. A los partidos conservadores les están dando votantes que no pertenecen a la élite, lo cual es bueno para la democracia, pero estos electores suelen ser intransigentes en asuntos relacionados con la sexualidad, lo que genera polarización cultural. La inclusión intolerante, que constituye la fórmula populista clásica en América Latina, está siendo reinventada por los pastores protestantes. [...] Los grupos evangélicos están resolviendo la desventaja política más importante que los partidos de derecha tienen en América Latina: su falta de arrastre entre los votantes que no pertenecen a las élites.

## La victoria de Trump, el no en Colombia y la segunda ronda en Costa Rica, ¿qué tienen en común?

La desilusión y lo inesperado, dirán muchos, pero podemos hilar más fino y encontrar otros elementos de cohesión que han dado en el blanco para lograr un resultado electoral alarmante, elementos que tienen que ver con un sistema *conservador* que muchos creían pasado de moda pero que resultó ser un buen clásico que la política había olvidado pero la ciudadanía no: *vida y familia*.

Donald Trump, además de tener como vicepresidente a Mike Pence, quien se autodefine como «cristiano, conservador y republicano, en ese orden», propuso, por ejemplo, cortar el financiamiento a

Planned Parenthood, organización que promueve el aborto en todas sus formas y en todas las etapas del embarazo, y que en su sitio web afirma, por ejemplo:

Existen dos formas de interrumpir un embarazo: el aborto realizado en una clínica y la píldora abortiva. Las dos son seguras y muy comunes. [sic] [...] A veces la decisión es fácil y a veces es complicada. De una forma u otra, la decisión de hacerse un aborto es personal, y tú eres la única persona que puede tomarla. Cada uno tiene razones únicas y válidas para decidir realizarse un aborto [sic].

No se trata solo del espacio que ganen (o les cedan) en los partidos conservadores, estos nuevos actores políticos garantizan además el abordaje de la agenda *pro vida*, *pro familia*, buscando ser tan sustanciales como cuando los progresistas defienden la agenda LGTBI. Los evangélicos no se están dejando *utilizar* por las fuerzas políticas; muy por el contrario, se valen de estas para lograr avances en lo que por convicción y fe anhelan como sociedad ideal.

Por otra parte, en el referéndum sobre el acuerdo de paz en Colombia, se estima que el *no* fue respaldado por grupos evangélicos y conservadores como una forma de desaprobación a las políticas impulsadas por el gobierno de Juan Manuel Santos sobre matrimonio homosexual, ley del aborto y adopción de niños por parejas del mismo sexo. Esto sumado a la idea instalada por el sector uribista de que los acuerdos de paz privilegian a la comunidad LGTBI. Si bien no es posible discriminar el voto evangélico del no evangélico, los resultados a la vista y la opinión de varios analistas políticos, e incluso de los mismos pastores evangélicos, sostienen como causal de la victoria del *no* la cuestión pro vida y pro familia. «El acuerdo vulnera principios evangélicos como el de la familia cuando se habla de equilibrar los valores de la mujer con los de estos grupos (los LGTBI)», había señalado en su momento el mismo Edgar Castaño, presidente de la Confederación Evangélica de Colombia.

De acuerdo con la Oficina de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior, en Colombia se encuentran registradas algo más de 5000 iglesias evangélicas que, a su vez, pueden contar con varias sedes, hasta sumar 11.000. Una encuesta de 2010 realizada por las universidades Nacional y Sergio Arboleda, reveló que el 16,7% de las personas consultadas dijeron pertenecer a corrientes protestantes, mientras un 70% dijeron ser católicos (García Segura, 28.10.2017).

Pero esta articulación-vinculación no fue momentánea. Obviamente, tamaña fuerza electoral e idea fuerza en el discurso político sería un desperdicio si solo se utilizara para tumbar un acuerdo de paz tienien-

do elecciones parlamentarias y presidenciales en puerta. Las iglesias evangélicas y las ideas *pro vida* y *pro familia* han abierto un abanico electoral incluso fuera del conservadurismo uribista representado hoy por la dupla Duque-Ramírez, con candidaturas de figuras evangélicas como las de Viviane Morales a la Presidencia y Claudia Castellanos al Congreso, entre otras.

Pero es posible que estos dos ejemplos no evidencien tan rotundamente al lector los argumentos planteados como lo ocurrido en Costa Rica quince días previos a la elección.

## Costa Rica

Si algo estaba claro era que los costarricenses tendrían una segunda ronda electoral. Las encuestas previas a las elecciones mostraban que ninguno de los candidatos favoritos alcanzaría el 40 % necesario para evitar el balotaje. Durante varios meses se mantuvo a la cabeza Juan Diego Castro, con un discurso antisistema y populista, mientras que el segundo lugar más votado se proyectaba por uno de los partidos tradicionales: el PLN con Antonio Álvarez Desanti o el PUSC con Rodolfo Piza. En tal escenario, el actual partido de gobierno Partido de Acción Ciudadana (PAC) con el candidato Carlos Alvarado no mostraba suficiente fuerza para aspirar a cuatro años más de gobierno PAC. Pero sorprendentemente las tendencias de preferencias electorales se reestructuraron a partir de una opinión consultiva de la Corte IDH sobre matrimonio igualitario. Las dos últimas semanas previas a las elecciones el ambiente se empezó a enfocar más a un referéndum sobre lo expresado por la Corte IDH que a una campaña presidencial. Este hecho catapultó al candidato de Restauración Nacional Fabricio Alvarado, único diputado representante de ese partido minoritario (Díaz, 2018).

El discurso de Fabricio Alvarado llegó al punto de expresar abiertamente que, de ser presidente, estaría dispuesto a sacar a Costa Rica del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos con el fin de evitar la imposición de la agenda LGTBI:

Costa Rica es un país provida, profamilia, donde imperan valores judeocristianos y estoy seguro de que no tenemos nada que celebrar. No hay nada que acatar. No es vinculante y si fuera vinculante, un gobierno de Restauración estaría dispuesto a salirse de la Corte porque

« Estos nuevos actores políticos garantizan el abordaje de la agenda *pro vida, pro familia*, buscando ser tan sustanciales como cuando los progresistas defienden la agenda LGTBI »



no estamos dispuestos a una agenda LGBTI, pro aborto y una ideología de género. Hagamos que el 4 de febrero sea nuestro referendo sobre matrimonio hombre y mujer. (Chinchilla, 10.1.2018)

En varias intervenciones dejó entrever además que la consulta a la Corte IDH fue realizada a espaldas del pueblo costarricense, como una jugada electoral del actual gobierno:

Yo podría hablar de un compadre hablado entre el gobierno y la Corte Interamericana porque ha sido la tónica de ambos impulsar estos temas, promover estos temas e irrespetar la soberanía del país, que se rige por medio de leyes que se hace en la Asamblea legislativa y no por medio de decretos en estos temas tan particulares. (Romero, 9.1.2018).

Costa Rica: los fieles siguen atentos el debate presidencial en TV  
Foto: Christa Rivas.



Lo que seguramente no imaginó este señor es que como efecto rebote el catapultado a segunda ronda sería él mismo. La sola intención de sacar a Costa Rica de la Corte IDH, siendo este el país sede de tan importante organismo, además de un país reconocido por su democracia consolidada y el respeto a los derechos humanos, es alarmante, tan alarmante como la posibilidad de que la opinión consultiva de un organismo jurisdiccional internacional se haya utilizado con fines electorales.

¿Qué podemos decir del *timing* de la Corte sobre esta opinión consultiva? (CIDH, 24.11.2017). Sin ánimos de causar polémica y con todo el respeto que merece una institución como la Corte IDH, debe mencionarse que la opinión consultiva en cuestión fue solicitada por el Poder

Ejecutivo de Costa Rica el 18 de mayo de 2016, sin discusión ni consulta previa a la Asamblea Legislativa. En este procedimiento representaron al gobierno de Costa Rica, como agentes del Estado, Ana Helena Chacón Echeverría, vicepresidenta de la República; Marvin Carvajal Pérez, director jurídico de la Presidencia de la República, y Eugenia Gutiérrez Ruiz, directora jurídica a. i. del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.<sup>3</sup> La respuesta de la Corte IDH tiene fecha 24 de noviembre de 2017, pero no fue notificada al Estado solicitante, Costa Rica, hasta el 8 de enero de 2018, un mes y medio después de que los jueces dieron su criterio. Ese lapso, sumado al contexto en el cual se hizo pública la opinión consultiva de la Corte, naturalmente generó suspicacias; de hecho, la misma candidata a la vicepresidencia por el PAC, Epsy Campbell, cuando se le consultó si fue o no un error del gobierno el haber presentado el caso sobre el matrimonio igualitario en medio de una campaña electoral, había dicho:

Para nadie es un secreto que la sentencia de la Corte dividió al país en dos; si no existiera esa respuesta, en segunda ronda no estaría Fabricio Alvarado. Aquí no nos vamos a engañar, porque evidentemente es así. [...] Dispersó la atención la resolución de la Corte para que dejáramos de lado los temas que el país tiene que resolver. Sí, pienso que sí, creo que efectivamente permite generar un mapa político a partir de una coyuntura que no necesariamente es a partir de un proceso más sólido. (Quirós Gallegos, 9.2.2018)

Ahora bien, surge naturalmente la interrogante desde la otra arista: El candidato del PAC de ideas progresistas, Carlos Alvarado, estaría en la segunda ronda sin tal coyuntura?

¿Qué «temas que el país debe resolver» quedaron en segundo plano para dar paso a una elección presidencial en segunda ronda tan sesgada por cuestiones morales? ¿Por qué los desafíos del país como el déficit fiscal y los escándalos de corrupción no son abordados en esta campaña?

Al margen de lo que suceda el 1 de abril cuando se celebre la segunda vuelta en Costa Rica (que por cierto será un domingo de pascua), los evangélicos ya tienen un espacio ganado, y no me refiero solo al impacto

» Si tantos planes de gobierno brillantes y técnicos no pasaron del papel, no es de extrañar que una propuesta sencilla y breve pero con alta credibilidad sea la favorita «

AP

<sup>3</sup> Información tomada del sitio web oficial del Gobierno de Costa Rica, disponible en <<http://gobierno.cr>>.

mediático que han logrado: hablo de un espacio político real, pues de tener una única banca en la Asamblea Legislativa, desde el 1 de mayo de 2018 tendrán 14 diputados, convirtiéndose en la segunda fuerza política, superada únicamente por el tradicional PLN con 17 curules. Y ya que hago referencia al Poder Legislativo costarricense, cabe mencionar está presidido actualmente por Gonzalo Ramírez, un pastor evangélico del Partido Renovación Costarricense, nucleación política con solo 2 de 57 diputados. Esto no ocurrió *de milagro* y evidencia la capacidad de negociación y el acercamiento de grupos evangélicos a partidos mayoritarios que les dieron el apoyo necesario para tal menester.

### Consideraciones finales

El auge de sectores evangélicos en la política debe observarse en perspectiva, sin caer en la paranoia de pensar que tras estas figuras hay una agenda conspirativa que busca instaurar una dominación religiosa que atente contra los derechos humanos. Debemos verlos como actores políticos con características homogéneas, temas definidos y un innegable poder de negociación. Más allá de ser evangélicos en política, son políticos, entran a la disputa de la búsqueda de poder con las reglas del sistema. La política no puede saltarse los debates sobre temas que hacen a la visión de bien común, y allí, nos guste o no, están presentes los valores morales.

Cuando en Costa Rica se confirmó que Fabricio Alvarado, de Renovación Costarricense, fue el más votado, que este disputaría la segunda vuelta contra el candidato del PAC, y que su partido Renovación Costarricense había conseguido 14 curules, las redes sociales estallaron de opiniones acerca de la inexperiencia política del mencionado partido, la nula trayectoria de los nuevos diputados de esta fuerza política y de la escueta propuesta de gobierno que presentaban (de verdad, la propuesta de gobierno de Restauración Nacional es sumamente breve). Pero si el descrédito hacia la clase política lleva años, va en aumento y ha dado lugar a todo tipo de *outsiders*, desde payasos, cantantes, periodistas, hasta exobispos, ¿acaso debemos extrañarnos de que se sumen a esta lista líderes espirituales que además de dar esperanza brindan ayuda social y plantean una visión de prosperidad? Si tantos planes de gobierno brillantes y técnicos no pasaron del papel, no es de extrañar que una propuesta sencilla y breve pero con alta credibilidad sea la favorita.

Es desilusionante que elecciones de presidentes y acuerdos de paz se conviertan en referéndums sobre temas morales, pero esta polarización se impone cada vez más como requisito previo al abordaje de

cualquier cuestión estatal. El desafío no está solo en desarrollar, reforzar y repetir un discurso conciliador, sino en ganarse la confianza de que el desempeño en los espacios de poder será consecuente con la bandera defendida y las promesas asumidas. Creer, de eso se trata la intención de voto y esto tampoco es novedad.

## Bibliografía

- AFP (9.1.2018). «Obstáculos en primer carnaval de Río con alcalde evangélico», *Diario ABC Color*, disponible en: <[www.abc.com.py/internacionales/obstaculos-en-primer-carnaval-de-rio-con-alcalde-evangelico-1665158.html](http://www.abc.com.py/internacionales/obstaculos-en-primer-carnaval-de-rio-con-alcalde-evangelico-1665158.html)>.
- CHINCHILLA, S. (10.1.2018). «Debate organizado por Iglesia: 4 candidatos se comprometen a bloquear matrimonio gay», *La Nación*, <<https://www.nacion.com/el-pais/politica/candidatos-debaten-sobre-matrimonio-gay-en-debate/3JQGU5BBDRFW3PTRNKYDYTKV6Q/story>>.
- CIDH (24.11.2017). *Opinión consultiva OC-24/17. Solicitada por la República de Costa Rica. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*, disponible en: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf)>.
- CORRALES, J. (19.1.2017). «Un matrimonio perfecto: evangélicos y conservadores en América Latina», *New York Times*, <<https://www.nytimes.com/es/2018/01/19/opinion-evangelicos-conservadores-america-latina-corrales>>.
- Díaz, J. J. (10.2.2018). «Elecciones en Costa Rica», *Diálogo Político*, <<http://dialogopolitico.org/testimonios/elecciones-en-costa-rica-2018>>.
- «El protestantismo crece en América Latina: uno de cada cinco católicos se pasa a las iglesias evangélicas» (20.10.2017), *Religion Confidencial*, <[https://www.religionconfidencial.com/otras\\_religiones/protestantismo-America-Latina-catolicos-evangelicas\\_o\\_3023697623.html](https://www.religionconfidencial.com/otras_religiones/protestantismo-America-Latina-catolicos-evangelicas_o_3023697623.html)>.
- FREI BETTO (2017). «Por qué hicimos la opción por los pobres (Y ellos la hicieron por el neopentecostalismo)», *Radioevangelizacion.org*, <<http://www.radioevangelizacion.org>>.
- GARCÍA SEGURA, H. (28.10.2017). «Colombia Justa-Libres, la apuesta electoral cristiana», *El Espectador*, <<https://www.elespectador.com/node/720411>>.
- QUIRÓS GALLEGOS, J. (9.2.2018). «Epsy Campbell: “Sin respuesta de la Corte IDH Fabricio no estaría en segunda ronda”», *elmundo.cr*, <<https://www.elmundo.cr/epsy-campbell-sin-respuesta-la-corte-idh-fabricio-no-estaria-segunda-ronda>>.
- ROMERO, F. (9.1.2018). «Fabricio Alvarado afirma que hubo ‘compadre hablado’ entre el Gobierno y la Corte IDH», *El Mundo*, <<https://www.elmundo.cr/fabricio-alvarado-afirma-hubo-compadre-hablado-gobierno-la-cidh>>.



# COMUNICACIÓN Y CAMPAÑAS

# Influencia de los medios de comunicación en las campañas electorales en Colombia

- » **NÉSTOR JULIÁN RESTREPO E.** Los medios de comunicación son una herramienta útil para que los ciudadanos se informen sobre los procesos políticos, los partidos políticos, los candidatos y sus propuestas electorales y de gobierno. Los medios de comunicación contribuyen a la formación de opiniones informadas entre los electores a partir de la difusión o transmisión de material informativo proporcionado por el sistema electoral o, de manera complementaria o alternativa, de materiales informativos o educativos sobre las elecciones realizadas por los medios de comunicación.



La evolución histórica de la relación entre la política y los medios de comunicación en Colombia se puede analizar en tres momentos. El primero corresponde a las décadas de 1940 y 1950, que conciernen al periodo de violencia liberal-conservadora y en la que se tuvo una prensa totalmente militante y partidista que contribuyó al ambiente de sectarismo de la época y generó graves persecuciones y represalias, tanto a la prensa como a los militantes de cada colectividad. Esta violencia en torno a la prensa se superó casi totalmente con el Frente Nacional.

La primera manifestación de una violencia sistemática y deliberada contra los medios y los periodistas arrancó en 1980 con el fenómeno del narcotráfico y corresponde al segundo momento de la evolución de los medios de comunicación. Finalmente, en la década de 1990 se desarrollaron las nuevas tecnologías de información y comunicación y los canales de televisión privados, y todo esto coincidió con el cambio constitucional de 1991 (Santos, 2004).

En Colombia, los medios masivos de comunicación más importantes son la televisión, la radio y la prensa, cuyo dominio ha estado concentrado en la élite política y económica, tanto a nivel nacional como regional, que controla el noventa por ciento del sector de la comunicación en el país.

La televisión es considerada ampliamente como el instrumento más importante para realizar campañas y comunicarse con los electores, sobre todo en aquellos países en que tiene amplia cobertura y audiencia (Hirmas, 1989). En efecto, la televisión cumple un papel decisivo en la construcción de los imaginarios sociales y de las identidades culturales, pues contribuye al ejercicio cotidiano de la cultura democrática y al reconocimiento de la historia y el destino nacional, que son preservados por el Estado, y permite a los usuarios del servicio televisivo acceder al conocimiento de culturas foráneas con sus propios lenguajes audiovisuales e interpretaciones de la realidad (Garzón, 2015).

En Colombia, desde la época de la independencia y la construcción de la república hasta hoy, el sistema de comunicación ha estado concentrado en las élites políticas y económicas. Concretamente, detrás de los medios de comunicación se encuentran los sellos de grandes conglomerados económicos: Caracol Televisión y El Espectador pertenecen al Grupo Empresarial Santo Domingo, RCN Televisión y Radio, son de la Organización Ardilla Lülle, Caracol Radio del grupo español Prisa y Casa Editorial El Tiempo es del banquero Luis Carlos Sarmiento Angulo (Restrepo, 2017).

En 1954 surge en Colombia la televisión estatal, que fue administrada y controlada por el gobierno militar del general Gustavo Rojas Pinilla. Ello generó tensiones que marcaron de manera permanente las

luchas por el control de la televisión, que para la época tenía como prioridad la formación ciudadana por medio de programas culturales y educativos. No obstante, la incapacidad económica del Estado para mantener una producción permanente y de calidad propició el escenario para la entrada en escena de las programadoras privadas como Radio Cadena Nacional (RCN), Caracol Televisión, Radio Televisión Interamericana (RTI) y Producciones Punch.

A partir de 1985 comenzaron a aparecer los canales regionales, primero Teleantioquia y posteriormente Televalle, con el propósito de descentralizar el medio televisivo a nivel de las regiones. En 1997, durante el gobierno liberal de Ernesto Samper Pizano, se privatizaron los canales nacionales con un proceso que inició en el marco de la llamada *apertura económica*, un proyecto neoliberal del país en el que se constituyó el duopolio de los empresarios Julio Mario Santo Domingo y Carlos Ardila Lülle, quienes presionaron al Estado para que dispusiera la privatización de los canales Caracol y RCN, respectivamente. La privatización se justificó bajo el objetivo de dinamizar la competencia, ampliar la posibilidad de información, enriquecer la cultura y, con ello, mejorar la condición de los canales existentes (Valero y Criales, 2011, p. 251).

Rey (2008) argumenta que la televisión en Colombia, más que un medio, entró a conformar una cultura, un mundo de sentidos que se expresan a través de las imágenes, la articulación de lo audiovisual con la vida cotidiana, el acceso generalizado al entretenimiento y la integración de lo televisivo con la economía y la política. Desde el sistema mixto (televisión pública administrada por programadoras privadas) hasta los canales privados, la televisión ha sido uno de los lugares en que el país se ha mostrado, con aciertos y distorsiones, pero con una acogida mayor que otros medios de comunicación (Rey, 2008).

En Colombia, la televisión permitió que los políticos actuales pasaran, casi de manera directa, de la política grande, en plaza pública, a la pantalla chica, un territorio en el que se pueden mover con menos urgencia, lejos de las candidaturas y de los conflictos partidarios. Rincón (2006) argumenta que este cambio generó que en Colombia se pasara de tener gobernantes a tener presentadores de televisión, que se animan a enfrentarse a una cámara y conducir su propio programa televisivo, delegan la palabra, escuchan al ciudadano y ponen en el paredón a los otros gobernantes o a la institución como tal, todo esto bajo el formato *talk show* (Restrepo, 2017).

Del mismo modo, Rincón (2006) indica que la televisión en Colombia ayuda a representar y encarnar la seducción, tendencia que busca mostrar el poder del salvador y a la política en imágenes, y que se ha convertido en una herramienta más efectiva que los partidos tradi-

cionales Liberal y Conservador, los programas de gobierno y la transformación de la realidad social, puesto que el *rating* es la medida del éxito del gobernante. Esto lleva a que los políticos permanezcan en campaña todo el tiempo, mediante la generación de expectativas a partir de las continuas promesas de leyes y de acciones políticas.

Otro medio de comunicación fundamental para el poder político en Colombia es la prensa, uno de los medios gráficos considerados clásicos o generales, cuya aplicación en el campo del marketing político distingue dos variedades importantes: los periódicos y las revistas. Estas últimas son un medio escrito más profesional, segmentado y de mayor credibilidad, por lo que se han convertido en creadoras de opinión, con un efecto publicitario y persuasivo que no debe subestimarse. Las revistas en Colombia cuentan con un *staff* de periodistas reconocidos, de alto nivel académico y aceptados por los ciudadanos, cuyos puntos de vista son tenidos en cuenta en la toma de decisiones del elector. La publicidad política en revistas se acompaña de elementos analíticos y de la reflexión de los columnistas.

La prensa colombiana nace en el entorno partidista a la luz de los ideales políticos de los partidos tradicionales Liberal y Conservador. En muchos casos, la política y la prensa han estado estrechamente ligados, pues tanto políticos como empresarios han sido los dueños de los medios más influyentes del país y han formado parte de las élites oligárquicas que han manejado el país: las familias Santos, Pastrana, Santo Domingo, Ardilla Lülle, Sarmiento Ángel, entre otras.

Estévez (2013) indica que el desarrollo de la prensa colombiana se generó en tres momentos. El primero fue la monopolización, cuando unos pocos diarios controlaban una gran porción del mercado de la comunicación. El dominio histórico de los diarios *El Tiempo* y *El Espectador* sobre otros medios impresos era evidente. Fieles a la tradición bipartidista, monopolizaron la opinión pública y proyectaron desde sus páginas la realidad sociopolítica de la época como un mero reflejo de la ideología de los partidos Liberal y Conservador.

El segundo momento se presentó con la formación de cadenas comunicativas que integran, bajo una misma marca, todos los medios de comunicación: radio, tv y prensa. Finalmente, el tercer momento se dio con la aparición de grupos corporativos editoriales como Prisa y Planeta.

« En Colombia, los medios masivos de comunicación más importantes son la televisión, la radio y la prensa, cuyo dominio ha estado concentrado en la élite política y económica, tanto a nivel nacional como regional, que controla el noventa por ciento del sector de la comunicación en el país »

CC

Los contenidos de los principales periódicos del país se han usado para el manejo de los acontecimientos políticos, económicos y sociales, evidenciando de manera continua el binomio prensa-poder político, sin dejar de lado su función editorial a partir de los múltiples roles de la prensa: tímida, permisiva y mordaz.

Estévez (2013) argumenta que la prensa en Colombia

[...] ha reflejado el acontecer político de la sociedad y las luchas por el poder. Por un lado, por su rol protagónico en la representación de la realidad, y por otro, porque su línea editorial refleja claramente su alineación con la ideología bipartidista tradicional. Las divisiones políticas y las diferentes concepciones que cada partido tenía, de cómo debería dirigirse el Estado, influenciaron notoriamente la pluma de los periodistas. Prueba de ello lo constituye el hecho de que el concepto de prensa moderna y periodismo como transmisores de ideología política coincide con la aparición de los partidos Liberal y Conservador.

De este modo, los periódicos en Colombia han sido los portavoces y medios de difusión de la doctrina de los partidos y las élites políticas.

De la misma manera, la prensa en Colombia también ha sido empleada para los intereses electorales, tanto publicitarios como ideológicos, para formar opinión y persuadir a los ciudadanos (Restrepo, 2017).

En efecto, uno de los objetivos principales de la prensa es ayudar a conquistar el poder y retenerlo. Al respecto, Estévez (2013) indica que en el país es innegable que el estilo de prensa es político e ideológico y está suscrito a los dogmas y adhesiones partidistas de los propietarios y directores de los medios, convirtiéndose en un documento espejo que muestra con gran detalle y precisión el desarrollo de la sociedad colombiana y, desde ella, se refleja la historia nacional en todas sus facetas políticas, sociales, económicas, culturales y religiosas.

Para Uribe y Álvarez (1985), como se citó en Estévez (2013):

[...] los periódicos dejan de ser el recurso intelectual para formar ciudadanos ilustrados o copartidarios en la democracia de partidos y pasan a convertirse en el vehículo de la formación de consumidores, pues hasta la política y las candidaturas a los cargos oficiales y de representación se promocionan como productos y entran en la esfera del consumo masivo; lo público es remplazado por la publicidad, lo privado amplía su dominio y se impone el triunfo del mercado sobre el Estado.

De igual manera que la prensa, el medio de mayor incidencia popular en el país ha sido la radio. Por lo tanto, es uno de los medios de comunicación más utilizados en las campañas electorales en Colombia, como consecuencia del gran desarrollo que ha tenido en la comunicación social en los últimos años. Se clasifica como un medio auditivo, exclusivamente sonoro, clásico y general. Permite conducir la acción del voto, aconsejándolo de una manera sugestiva y utilizando determinados efectos especiales, recursos sonoros y teatrales, que atraen la atención del elector y refuerzan el mensaje político que se quiere transmitir. La radio es un medio barato y popular, tiene una audiencia mucho mayor que la prensa pero menor que la televisión. La radio permite realizar publicidad política con segmentación del territorio, por provincias o regiones, gracias a la cobertura de las emisoras, y es el medio por excelencia para realizar las campañas electorales a nivel subnacional (Barranco, 2015).

La radio en la política logra mayor efectividad a partir de programas que fomenten la participación de los electores. En concreto, las formas más típicas del uso de la radio en la política colombiana son: las cuñas publicitarias —mensajes cortos relacionados al partido o los candidatos—; las entrevistas radiofónicas, efectivas pero peligrosas, pues un error en la emisión no puede ser corregido; las confrontaciones entre los candidatos, que consisten en retransmitir debates directos entre candidatos sobre temas concretos; el micrófono abierto, donde el candidato, desde la emisora, responde las preguntas que realiza la audiencia que se comunica con el programa radial; y, finalmente, la retransmisión de actos públicos, que es una oportunidad para los candidatos y los partidos políticos de difundir sus propuestas e incrementar la asistencia real al acto hasta el nivel de la audiencia de la emisora (Barranco, 2015, p. 202).

Históricamente, la radio colombiana comenzó a dar sus primeros pasos en la política colombiana en el año 1923 cuando el presidente de la época, Pedro Nel Ospina, inauguró la estación internacional de Morato en Engativá (Cundinamarca) y el servicio inalámbrico entre las estaciones de Cali, Cúcuta y Barranquilla. Posteriormente, en 1936, nacieron como iniciativa privada las estaciones radiales RCN Radio y Caracol Radio.

Desde entonces la historia de Colombia ha estado ligada a la radio, pues el poder de este medio de comunicación es evidente: su cobertura, inmediatez, uso y acceso le permite influir en la opinión pública. Ha

« Desde la época de la independencia y la construcción de la república hasta hoy, el sistema de comunicación ha estado concentrado en las élites políticas y económicas »

CC

logrado atravesar fronteras y ha servido para que numerosas personas expresen ideas y opiniones sobre los diferentes temas de la agenda de la coyuntura nacional y local.

Al respecto, Martín Barbero (1987) argumenta que la radio ha sido uno de los medios más influyentes en la sociedad colombiana, pues permitió conectar las culturas campesinas con el mundo urbano, conservando su habla, canciones e idiosincrasia y fue el vehículo más eficaz —hasta la aparición de la televisión, a finales de los años cincuenta— de valores clasistas y racistas y de la reducción de la cultura a eslóganes.

Finalmente está el uso de Internet en Colombia, donde el crecimiento del acceso ha incrementado su uso en las campañas electorales, permitiendo cautivar al público juvenil, que participa de la política mediante esta herramienta comunicativa. Según un estudio del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Colombia al año 2017, el 64% de los hogares tienen acceso a Internet, cifra que por primera vez supera la suscripción a telefonía fija en todas las regiones.

Además, el 72% de los hogares tienen acceso a, por lo menos, un *smartphone* y el 89% de estos equipos están conectados a la web. La Internet se consolida como el principal medio de interacción entre los colombianos. Igualmente, revela que los ciudadanos cada día usan más las TIC en actividades de mayor complejidad. El 44% las utilizan para capacitarse y el 26% para realizar transacciones.

Para el exministro de las TIC en Colombia David Luna, «en el año 2017, el 75% de la población usó Internet. Esto es resultado de esfuerzos como Zonas WiFi Gratis, Puntos y Kioscos Vive Digital que hemos instalado en todas las regiones del país» (Izquierdo, 24.8.2017).

De igual manera, en Colombia el 75% de las personas consideran que las TIC facilitan su vida y el 39% estaría dispuestas a sacrificar alguna actividad de su cotidianidad por volver a tener Internet. El 76% de los colombianos que se relacionan con entidades públicas lo hacen a través de canales digitales, principalmente por ahorro de tiempo y dinero.

En las campañas electorales, los candidatos combinan el Twitter y el Facebook con las giras por las regiones y los encuentros cara a cara con los líderes de barrio, congresistas y concejales, política que siempre ha dado resultados.

Es importante destacar que Internet es la herramienta de comunicación más económica y libre en la que se está haciendo política. Permite que todos puedan participar, activar y persuadir, pero pocos emporios económicos y grupos políticos pueden controlar los contenidos o propuestas comunicativas que se expresan.

No obstante, la herramienta tiene serios problemas en Colombia, toda vez que se hace imposible establecer y medir su verdadera efectividad, su alcance e interpretación ideológica, excepto como herramienta multiplicadora de emociones y sensaciones, pero que poco ayuda a guiar y canalizar la voluntad de elección del elector.

En conclusión, se debe entender a la democracia colombiana como una democracia de la comunicación (Rincón, 2006), en la que ganar en emotividad colectiva hace que se pierda en la política y donde a los ciudadanos se los trata como consumidores y se los convoca como espectadores, y se pierde su densidad de ciudadanos activos y que intervienen en la toma de determinaciones colectivas.

Para esto, los mensajes en los medios de comunicación desarrollan el concepto del superhéroe capaz de vencer obstáculos, del líder que hace todo correcto y no se equivoca y que se convierte en un líder vitalicio. Un líder que refuerza y legitima el personalismo político y en consecuencia fortalece la relación entre el gobernante y los ciudadanos que buscan un mensaje mediático que cristalice una figura paterna, que luche contra las pesadillas del pasado: narcotráfico, conflicto armado, corrupción, entre otros, y que apele a la emotividad del entretenimiento.

» Los contenidos de los principales periódicos del país se han usado para el manejo de los acontecimientos políticos, económicos y sociales, evidenciando de manera continua el binomio prensa-poder político «

CC

## Bibliografía

- BARRANCO, F. J. (2015). *Marketing político y electoral*. Madrid: ESIC.
- MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (7.2017). *Boletín trimestral de las TIC*. Recuperado de: [http://colombiatic.mintic.gov.co/602/articles-55212\\_archivo\\_pdf.pdf](http://colombiatic.mintic.gov.co/602/articles-55212_archivo_pdf.pdf).
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN COMUNICACIÓN POLÍTICA (21.11.2012). «Encuesta Comunicación Colombia 2012. Nuevas tecnologías de comunicación», *Boletín de Prensa*, [en línea]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Facultad de Comunicación Social, <http://docplayer.es/5646921-Centro-de-investigacion-en-comunicacion-politica-facultad-de-comunicacion-social-boletin-de-prensa.html>.
- ESTÉVEZ, J. (2013). *Prensa y poder político durante el Frente Nacional, Colombia 1958-1974*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- IZQUIERDO, A. (24.8.2017). «¿Colombia vive digital? El uso de Internet en el país va en aumento», *Enter.com*. Recuperado de: [www.enter.co/cultura-digital/colombia-digital/uso-de-internet-el-ultimo-ano](http://www.enter.co/cultura-digital/colombia-digital/uso-de-internet-el-ultimo-ano).



- MARTÍN-BARBERO, J. (1987). *De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía*. Madrid: Anthropos.
- MARTÍN-BARBERO, J. (2005). «Los oficios del comunicador», *Co-herencia*, vol. 2, n.º 2, pp. 115-143, mayo.
- RESTREPO, N. J. (2017). *La profesionalización de las campañas electorales en Colombia: las elecciones presidenciales 1994-2014*. Tesis de doctorado. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- REY, G. (2008). «Los medios de comunicación y las batallas del espíritu», *Revista Universidad Javeriana*, n.º 748, pp. 48-56.
- RINCÓN, O. (2006). «Cuando gobernar es una emoción televisiva», *La Insignia*, [en línea], <[www.lainsignia.org/2006/diciembre/cul\\_035.htm](http://www.lainsignia.org/2006/diciembre/cul_035.htm)>.
- RINCÓN, O. (2008). *Los telepresidentes: Cerca del pueblo lejos de la democracia*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Friedrich Ebert Stiftung.
- SANTOS, E. (2004). «La violencia contra la prensa en Colombia», ponencia en encuentro sobre Medios de Comunicación y Conflicto Armado, panel I, Bogotá, 4.2.2018.
- VALERO, Y., y CRIALES, M. (2011). «Medios televisivos y su distancia en la edificación de la opinión pública en Colombia». En: *Democracia y medios de comunicación en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, p. 304.

**DOSSIER:  
SOCIEDAD CIVIL  
Y PARTIDOS POLÍTICOS**

# Sociedad civil y partidos políticos

Hace no mucho tiempo multitudes exigían cambios radicales en el orden de sus respectivos países e incluso en el orden mundial. La protesta se extendía por lados insospechados: de la Primavera Árabe al movimiento Occupy Wall Street.

Hoy queda poco de la primavera y la guerra de Siria, con su correlato de migrantes, no parece tener fin. En los Estados Unidos, un *outsider* de la política ganó las elecciones y gobierna con un estilo que causa sorpresa y preocupación.

En un mundo interconectado, los problemas locales rápidamente se convierten en globales. ¿Podrán las instituciones democráticas hacer frente a los desafíos de una sociedad inquieta? ¿Podrán los partidos políticos adaptarse y actualizarse? ¿Será capaz la política de administrar las crisis del futuro?

Foto: Valentina Ibarlucca



# La relación subsidiaria entre partidos y sociedad civil

—» **CARLOS CASTILLO**  
Director editorial y de cooperación  
institucional de la Fundación Rafael  
Preciado Hernández. Director de la revista  
*Bien Común*.

## Participación ciudadana, de la ilusión a la realidad

Entre los años 2010 y 2011 dos hechos llevaron la mirada de la opinión pública hacia las calles que, bajo gobiernos democráticos o dictatoriales, fueron tomadas por multitudes con la exigencia de cambios radicales en el orden de sus respectivos países, en el primer caso, y del orden global, en el segundo:



los movimientos que sacudieron el Oriente Medio, conocidos como la Primavera Árabe, y el llamado Occupy Wall Street, que se multiplicó por diversas capitales del orbe.

Por unos cuantos meses, y sobre todo tras el auge y éxito iniciales, el entusiasmo acompañó la caída o el jaque a dictaduras teocráticas en el caso de los países musulmanes, y el cuestionamiento de Occidente a un modelo de globalización que tras la crisis de 2008 demostraba que los costos de la corrupción de unos pocos debían asumirse por países enteros que, obligados a esquemas de austeridad o a francas quiebras de las finanzas públicas, padecían recortes, exigencias de ahorro draconianas, ahorros que se esfumaban, hipotecas impagables y otras consecuencias de las medidas de recuperación que fueron necesarias para evitar un colapso mayor de economías nacionales.<sup>1</sup>

Este paso de la inconformidad individual a la acción colectiva tuvo en las redes sociales una herramienta que demostró su efectividad como elemento de organización, capaz de transformar la molestia encerrada en el mundo virtual para proyectarla hacia el espacio público, ordenar sus estrategias, planear sus acciones y generar un desper-

tar de la sociedad que tomó las calles, de manera casi paralela, en Oriente y Occidente. El poder establecido, ya fuera bajo el yugo de regímenes autoritarios o con la legitimidad de la democracia deliberativa, se topó de frente, fue cuestionado y encarado por contingentes que pronto se replicaron en una u otra geografía, demostrando que dos modelos totalmente opuestos de ejercer la autoridad podían ser puestos en tela de juicio y cuestionados, llamados a revisarse, abrirse o corregirse desde la plaza, la calle o el barrio.

Indignación y esperanza son los sentimientos que —analizados en un libro ya clásico sobre el tema por Castells (2012)— resumen un ambiente que por un tiempo breve se instaló en el inconsciente colectivo, acompañó debates y análisis, llenó panfletos, manifiestos y declaraciones de la pluma de académicos, intelectuales o pensadores que veían por fin, en uno y otro caso, que toda aquella advertencia sobre el malestar frente al *statu quo* se transformaba en exigencia colectiva y movilizaba a pobladores de lugares tan lejanos cultural y políticamente como pueden ser Libia y Nueva York.

El factor de organización, no obstante, resultaba para todos los casos un elemento innovador: las redes sociales demostraron su potencial y capacidad, convirtieron el deseo en posibilidad de participar, llevaron a la acción a miles, millones probablemente, que hallaron una forma de expresión más allá de la pantalla táctil y sus códigos, y que el mundo conoció, acompañó y atestiguó precisamente merced a esa conectividad que redujo más aún las

1 Un estudio sobre cómo esa crisis afectó el modo en que se concibe el Estado nación, así como el cuestionamiento de su vigencia e inclusive utilidad para responder a fenómenos globales se encuentra en Micklethwait y Wooldridge (2015). Sobre cómo el populismo europeo cobró un auge renovado a partir de la crisis económica de 2008, véase Vargas Llosa (2017).



Labores voluntarias en edificio colapsado en Ciudad de México  
Foto: ProtoplasmaKid, via Wikimedia

distancias, acortó diferencias y unió intereses dispersos en bajo el signo del descontento.

¿Qué queda, a siete años, de aquel despertar de la ciudadanía? ¿En qué terminó, de uno y otro lado, la inconformidad manifiesta, activa y entusiasta? Por lo que toca a Occidente, en particular a Europa, y fruto de las revueltas en Oriente, todo aquello devino en una de las crisis migratorias más complejas de nuestro tiempo, que es en buena medida consecuencia final de la represión padecida en los países árabes, sobre todo en Siria, saldo final de aquella primavera que nunca terminó de florecer; así, salvo el caso de Túnez, los demás países de la región sustituyeron un régimen autoritario por otro de las mismas características.

Por lo que toca a Estados Unidos, la ironía mayor, y que es el opuesto a

la *esperanza* de Obama, aquel movimiento inspirado e impulsado desde plataformas de comunicación virtuales llevó a la postre a la elección de Donald Trump como presidente, quien haciendo uso de las propias tecnologías de la información para construir una imagen a su favor, terminó por demostrar que todo aquello de bueno que podía lograrse a través de la red era también posible emplearlo para encumbrar a liderazgos capaces de cerrar al mundo a la mayor potencia global, de distorsionar el sentido de la información a través de las llamadas *fake news*, y de instalar un lenguaje polarizador y divisor como parte sustancial del discurso público.

La participación política que nació de la indignación organizada desde las redes sociales demostró, así, sus límites, sus resultados ambiguos, su



potencialidad acotada, su incapacidad de transformar en estructural lo que nacía de manera espontánea: quizá no un fracaso, pero sí la claridad, para sociedades y gobiernos, de que no bastaba ni un teléfono ni conectividad ni acción colectiva por sí mismas para generar cambios duraderos y profundos en el orden mundial y también en el nivel local. No obstante, también quedó asentada una capacidad de unión frente a lo injusto, un descrédito creciente hacia las formas tradicionales de participación política, y una ciudadanía latente, a la espera de que las individualidades pudiesen ser convocadas y organizadas frente a nuevos temas que quizá ya no de ambición tan extensa y sí al menos que lograsen incidir en un espacio más próximo al ciudadano.

Esas movilizaciones en el espacio prepolítico, en suma, tuvieron eco pasajero en la clase gobernante, azuzaron momentáneamente la esperanza de la ciudadanía de sumarse más allá de los mecanismos tradicionales de participación —partidos, sobre todo— y fueron retomadas por un mínimo de representantes que, pronto, cedieron en su insistencia frente a agendas que se sumían de nuevo en lo cotidiano, lo electoral, el orden y la obtención del poder —en el caso de los países musulmanes— y una recuperación económica global que urgía antes que cualquier otra prioridad. El orden de las cosas volvió a su cauce con nuevos actores —ISIS, el terrorismo en Occidente y los contingentes de migrantes hacia Europa— que se instalaron como temas de primer orden.

## El secuestro del espacio político

Mucho del descontento social que hoy viven las democracias hacia la clase gobernante proviene de esa reiterada cerrazón de la política. Falta de imaginación, incapacidad de atender el mediano y largo plazos, poca capacidad de renovación, burocratismo en exceso, entre otros, son las expresiones que se suelen emplear para descalificar e incluso dar la espalda a las instituciones que otrora contenían la participación política tradicional. Ante este escenario, y en el peor de los casos, la ciudadanía acusa la reducción de su participación al acto de votar, su instrumentalización como materia de elecciones, el ser atendida solamente cuando se desarrollan comicios; en el mejor, se retira al espacio privado y busca otras formas de incidir en lo público, y ese camino suele ser el de la sociedad civil organizada.

» La participación política que nació de la indignación organizada desde las redes sociales demostró, así, sus límites, sus resultados ambiguos, su potencialidad acotada, su incapacidad de transformar en estructural lo que nacía de manera espontánea «

Para Mair (2015) esto representa un doble retraimiento que construye un vacío donde debe darse lo que llama «una nueva forma de democracia»:

No es que los ciudadanos se estén desentendiendo y dejando atrás a los desventurados políticos, o que los políticos se estén retirando y dejando sin voz a los ciudadanos cuando más los necesitan. Ambas partes se están retirando, y de ahí que en vez de pensar [...] que solo una parte sería responsable del vacío creado —la interpretación populista más burda— tiene mucho más sentido hablar de un proceso de refuerzo mutuo. (p. 117)

Frente a esta situación se exploran una serie de conceptos y prácticas que, volviendo a lo local, buscan cerrar esa brecha mediante una cercanía del gobierno hacia sus gobernados. Así, *gobernanza, política del cara a cara, política de proximidad*, entre otros, forman parte de un vocabulario que generan respuestas en ocasiones positivas, pues inciden y promueven de manera efectiva y activa una nueva relación entre gobierno y sociedad.

No obstante, los partidos políticos tradicionales parecen presentar mayores resistencias a esta incorporación de la sociedad civil, en una evolución que llevó de los partidos populares —capaces de contener afinidades ideológicas— a los llamados *catch all parties* —que buscan incorporar a todo aquel que garantice apoyos electorales—, y hasta un modelo que en no pocos casos termina por establecerse y que se ha de-

nominado *partido cartel*: aquel que no se entiende sin el poder y cuya estrategia se vuelve una transacción cupular o de elites que asegure mantener plazas ya sea en los Congresos, la administración pública o los gobiernos locales.<sup>2</sup>

Más allá de que este modelo sea en sí mismo positivo o negativo, lo cierto es que obedece a una nueva conformación del espacio público en el que la política se profesionaliza a tal grado que no admite —o deja mínimo lugar— a cualquier actor que no provenga de la propia política; de nuevo con Mair (2015): «Los ciudadanos dejan de ser participantes y se convierten en espectadores, mientras que las élites ocupan un espacio cada vez mayor en el que perseguir sus intereses particulares» (p. 107).

Queda así determinado un nuevo acomodo en los espacios de poder que, no obstante, deja al ciudadano fuera de lo público, o lo impele a recluirse en centros desde los cuales ser capaz de influir. La sociedad civil es pues uno de esos centros que adopta el mismo grado de especialización pero de manera monotemática: la academia, los *think tanks*, las organizaciones sociales, entre otros, se convierten en zonas de desarrollo de un conocimiento preciso, que aporta desde el análisis técnico sus puntos de vista, estudios, diagnósticos o propuestas de solución, y busca mediante distintas estrategias influir ya sea en la agenda del gobierno o en los programas de los propios partidos.

2 Sobre este proceso de cambio en el interior de un partido en específico, véase Brown (2017).

No es posible hablar pues de ciudadanía como un ente abstracto, sino que esta debe además poseer una cultura política que la lleve a romper la apatía para reunirse en esos espacios desde los cuales influir. Esta cultura participativa requiere, por su parte, de una organización que la contenga y la proyecte hacia lo político de manera tal que pueda hacerse escuchar. Para ello se utilizarán medios como las redes sociales, la relación con autoridades, los canales tradicionales de información como radio o televisión, todo en busca poner la atención pública en temas nuevos, urgentes o específicos.

Estas estrategias, si bien han resultado efectivas, y no pocas veces son capaces de aprovechar ciertas coyunturas sociales, económicas o políticas, carecen en muchos casos de vías institucionales para ser atendidas, es decir, apelan más a la presión mediática o social, a la capacidad de acercarse de manera no institucional a partidos o gobiernos (nepotismo) o a sus posibilidades de movilizar protestas, ya sea en las calles o desde las redes sociales. Es decir, no hay una ruta de acceso que permita a la sociedad civil influir de manera institucional, lo que afecta una de las características tradicionales que distinguían a las fuerzas políticas: la representatividad.

Este secuestro del espacio político ha generado un divorcio que añade razones al desprestigio de los partidos, vistos entonces como entes cerrados, indiferentes o incapaces de responder a otras agendas que no sean las propias, o solamente dispuestos a aprovecharlas cuando les reditúan votos

(mantenimiento o acceso al poder), ante lo cual la respuesta es, por supuesto, más condena, más acusación, más distanciamiento. Una inestabilidad, en palabras de Daniel Innerarity (2015), que debiera forzar «a las organizaciones políticas a desarrollar una inteligencia adaptativa y a recomponer su capacidad de representar y gobernar a una sociedad que se ha vuelto más exigente, que controla celosamente sus delegaciones de autoridad».

» No es posible hablar de ciudadanía como un ente abstracto, sino que esta debe además poseer una cultura política que la lleve a romper la apatía para reunirse en esos espacios desde los cuales influir «

No es apelar sin duda a una tecnocracia ni mucho menos a la fantasiosa posibilidad de dar voz a todos los que no la tienen, ni mucho menos en caer en un discurso antipolítico que «de manera artificial contrapone ciudadanos impolutos, fuente de todas las virtudes, a partidos y políticos que no son más que la cara perversa de la sociedad» (Woldenberg, 2015, p. 69).

Se trata, por el contrario, de hallar la forma de que los partidos sean capaces de aportar elementos de debate a una nueva vertebración donde la sociedad civil deberá tener una forma precisa, transparente e institucional de sumar aquello que de positivo existe



Ciudadanos moviendo escombros en edificio colapsado, Ciudad de México, 19.9.2017.  
Foto: ProtoplasmaKid, via Wikicommons

tanto en sus demandas como en sus estrategias, que no es poco ni tampoco menor en un momento en el que esos contenedores habituales del poder requieren nuevos puentes de vinculación, profesionalismo, renovación e imaginación.

En resumen, el reto de los partidos en este momento es el de una apertura ordenada, que llevará dos condiciones: ceder una parte de su poder para acortar las brechas existentes, e incorporar a actores cuya participación es necesaria para conformar un nuevo espacio público.

### La subsidiariedad: dos casos para un principio de solución

Esta nueva relación entre partidos y sociedad civil pasa por construir un modelo de horizontalidad que permita

a la segunda incidir de manera directa en las fuerzas políticas, pero que asimismo contribuya en dar seguimiento, observar, corregir y aportar en la implementación de acciones específicas en temas de la agenda pública. Asumir que el actual choque entre uno y otra es una condición que puede extenderse en el tiempo o tornarse costumbre es desperdiciar un área de oportunidad que nuestro tiempo ofrece y que ha demostrado con creces su potencial; es, asimismo, extender un desgaste que poco a poco vulnera esos bienes públicos que son las instituciones democráticas.

El principio de praxis política que mejor responde a estas necesidades es la subsidiariedad, entendida como la decisión de que aquella instancia «inferior» reciba los insumos y apoyos suficientes para acceder a un estado «superior», donde una relación que actualmente es asimétrica pueda co-

regirse y nivelarse. Esto representa reconocer, en primer lugar, la presión que ha ejercido la propia sociedad civil para tener cauces precisos e institucionales de incidencia en los partidos; en segundo, responder a esa presión mediante una visión de apertura desde los partidos, que no solamente reciba ideas o propuestas sino que además incorpore actores nuevos que ayuden a refrescar su organización y estrategias.

No sobra mencionar que, en un tiempo en el que lo ideológico se retira o elige guardar sus banderas en aras de un pragmatismo cada vez más notorio, el humanismo político asume la subsidiariedad como uno de sus ejes rectores, y es quizá en este principio el único que no ha sido adaptado, incluso discursivamente, por el resto de las fuerzas políticas: no hay quien haya omitido de sus mensajes o estrategias la dignidad humana, el bien común o la solidaridad, pero la subsidiariedad ha permanecido relegada quizá por la complejidad de sus preceptos —tergiversados no pocas veces en asistencialismo— o también porque requiere la voluntad y generosidad para, en el caso que nos atañe, abrir los partidos, romper el monopolio del cartel para dar paso a nuevas posibilidades.

Si en el gobierno el principio de subsidiariedad se traduce en «tanta sociedad como sea posible y tanto Estado como sea necesario», al interior de las fuerzas políticas podría aplicarse la misma fórmula, no como un mero reparto de escaños a líderes sociales —que es una forma de corporativizar y ahogar a la sociedad civil—, sino más bien como una relación de coopera-

ción activa, cotidiana, meritocrática, capaz de moldear esos contenedores tradicionales para que respondan a una realidad más compleja y dispersa, incluso para que dejen de asumirse como contenedores y se conviertan en vehículos de una nueva representatividad. No desde la calle, no desde la protesta, no desde la viralización de las redes: desde espacios de intercambio, de diálogo y acuerdo que posibiliten una relación mucho más horizontal.

» En un tiempo en el que lo ideológico se retira o elige guardar sus banderas en aras de un pragmatismo cada vez más notorio, el humanismo político asume la subsidiariedad como uno de sus ejes rectores «

No es, empero, incorporar o afiliarse a los partidos a la sociedad civil, pues esto sería romper una de sus principales virtudes, que es una cierta autonomía; es, en cambio, franquear los obstáculos burocráticos que han adoptado los partidos para permitir que nuevos actores se incorporen y así sumar una energía que busca cauces para influir de manera propositiva y constructiva.

Dos ejemplos recientes ilustran esta necesidad y esta urgencia de revaloración del potencial de la sociedad civil, ambos tomados del caso mexicano y que, en distintos ámbitos, demuestran además los límites del Estado y de los

propios partidos para reformarse desde adentro, así como la urgencia de esa apertura y esa cooperación.

El primero tiene que ver con la corrupción, desmedida y que ha ascendido a niveles de alarmante cinismo a partir de la llegada del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la República en el año 2012, denunciada por la oposición desde el Congreso, documentada por la prensa nacional y señalada por distintos líderes de opinión.

Así, casos tan sonados como la casa blanca que un contratista regaló a la familia del presidente Enrique Peña Nieto, la cancelación de un tren de alta velocidad entre la Ciudad de México y Querétaro por motivos de corrupción en la licitación, o incluso los 43 normalistas desaparecidos, entre otros no menores, se convirtieron en temas de interés ciudadano que sacaron a la calle, en la misma fecha —noviembre de 2014—, a miles de inconformes en las principales ciudades del país.

A la manifestación se respondió con silencio de parte de las autoridades, o promesas vacuas de soluciones más destinadas a lo superficial que a generar cambios de fondo. Fue, no obstante, hasta que un grupo de organizaciones de la sociedad civil decidió utilizar un nuevo instrumento legal que posibilitaba a la ciudadanía presentar iniciativas en el Congreso, que el tema cobró un camino inédito; y fue así que a partir de una plataforma virtual se invitó a candidatos y actores políticos a presentar lo que a partir de ese momento se llamó «la 3 de 3», una declaración en la que se debía especi-

ficar patrimonio personal, patrimonio de familiares directos y posibles conflictos de interés para el cargo que se ejerce o por el que se compite.

De una opción voluntaria esta propuesta se transformó en ley, propiciando un cambio, por principio, en el lenguaje público, que pronto adoptó el término «3 de 3» como sinónimo de transparencia, rendición de cuentas y honestidad. Si bien aún hay camino que recorrer para obligar a que todo aquel que recibe o recibirá dinero del Estado realice esta declaración, es indudable que el cambio no se hubiera dado desde la propia clase política, y que hizo falta la creatividad, la iniciativa y el trabajo no menor de la sociedad civil —que incluyó redactar la propuesta, montar la plataforma virtual y recolectar el casi millón de firmas necesarias para que la iniciativa al Congreso— para generar un cambio de fondo.

El segundo ejemplo ocurrió tras el sismo que afectó el 19 de septiembre pasado a la Ciudad de México, así como los estados de Puebla, Oaxaca, Morelos y Chiapas. Como en otras tragedias naturales similares, la ciudadanía fue la primera en estar en la calle para ayudar a los afectados, sobre todo a quienes podían permanecer con vida debajo de los escombros: fue sin duda notorio y de destacar el modo en que mujeres y hombres se organizaban, ya fuera en los propios lugares de la tragedia, o para solicitar insumos y provisiones desde las redes sociales, para apoyar a damnificados, abastecer a rescatistas, acarrear escombros, organizar el tránsito y otras actividades.

Esta participación fue tan intensa



que incluso se empezó a cuestionar la necesidad de que las autoridades participaran en las tareas de rescate; se desdeñó de igual modo el papel de la clase política y se tachó de incompetente u oportunista la intervención del gobierno federal. Sin embargo, y también como en otras ocasiones, fueron el Ejército y la Marina quienes aportaron la técnica y el conocimiento específico que hacían falta para sacar de los edificios caídos a los sobrevivientes; incluso los perros adiestrados para detectar personas con vida y los equipos indispensables para tal labor fueron provistos por ambas instituciones.

Una suma virtuosa de tanta sociedad como hizo falta y tanto Estado como fue necesario fue la conclusión de aquellas jornadas que no es exagerado calificar de heroicas. No una contraposición ni un enfrentamiento entre una y otro; por el contrario, la colaboración estrecha, una organización precisa, una causa superior capaz de unir de manera complementaria. No la sociedad y el Estado encerrados cada uno en su ámbito sino ambos ocupando el espacio público, dando muestras de que es la suma y la multiplicación de esfuerzos lo que construye bienes comunes, no su resta ni su división.

Subsidiariedad en ambos casos. En el primero, con la sociedad civil ocupando el lugar que los partidos no tomaron para abatir la corrupción, con propuestas innovadoras y creativas para el mejoramiento de la clase política, pero a través de mecanismos institucionales diseñados para dar cauce a la participación ciudadana. En el segundo, con el gobierno y la sociedad

colaborando cada uno desde sus posibilidades, aquel aportando en técnica, esta en número, como un todo social que se constituye a partir de lo que cada cual puede y quiere aportar.

» Entender de manera adecuada el valor de lo popular puede convertirse en el mejor antídoto para el populismo «

La cuestión a considerar es que los dos ejemplos constituyen casos de excepcionalidad: uno frente a la indignación y otro frente a la tragedia. El reto consistiría en normalizar esa relación subsidiaria, en trazar la ruta adecuada para que la suma sociedad civil y Estado pase de ser atípica a ser cotidiana. Y son los partidos el espacio donde este esfuerzo debe iniciarse, sobre todo aquellos que entienden y valoran el principio político de empoderar a quienes desean aportar tanto al debate como al mejoramiento de las instituciones.

Postergar este cambio abona al desprestigio y a la cerrazón de la clase política, refuerza posturas cada vez más radicales en las que el descrédito y el desprecio de las instituciones lleva incluso al cuestionamiento de su utilidad y necesidad, lo que a su vez abre espacio para que liderazgos personales o mesiánicos, más cercanos al populismo, tomen ese lugar vacío que, en palabras de Mair, se genera del retraimiento de unos y otros. He ahí la necesidad de asumir la subsidiariedad

como el principio de una solución. He ahí también un espacio de oportunidad para que los partidos humanistas sean los que den el primer paso.

## Bibliografía

- BROWN, J. (2017). *Mecanismos de participación y democracia interna del Partido Acción Nacional. Transformaciones estatutarias de apertura a la ciudadanía*. Ciudad de México: Fundación Rafael Preciado Hernández. Disponible en: <http://frph.org.mx/libros/Estatutos.pdf>.
- CASTELLS, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.
- INNERARITY, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- MAIR, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- MICKLETHWAIT, J., y WOOLDRIDGE, A. (2015). *La cuarta revolución. La carrera global para reinventar el Estado*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- VARGAS LLOSA, A. (coord.) (2017). *El estallido del populismo*. Barcelona: Planeta.
- VV. AA. (1982). *El principio de subsidiariedad*. Madrid: Speiro.
- WOLDENBERG, J. (2015). *La democracia como problema (un ensayo)*. Ciudad de México: El Colegio de México - Universidad Nacional Autónoma de México.



## Partidos y sociedad civil en Venezuela

# Entre la desconfianza y el acercamiento

—» **GUILLERMO TELL AVELEDO**  
Doctor en Ciencias Políticas. Profesor  
en Estudios Políticos, Universidad  
Metropolitana, Caracas.

En todo el mundo, la tensa relación entre la sociedad civil y los partidos políticos como correas de transmisión de las aspiraciones colectivas desde la sociedad hacia el Estado, ya con la visión parcial de las primeras y la posición privilegiada de los segundos, se solapa con la crisis general de nuestros modelos democráticos. La emergencia del *tercer sector* como una evolución de la vieja relación Estado-sociedad solo aparece como posible en comunidades políticas de vigorosa complejidad e independencia, o como muestra de tal

aspiración especialmente en contextos autoritarios y restrictivos donde los espacios e instituciones representativas —ya hacia lo público, ya desde los intereses particulares privados— están conculcados. Pero, ¿qué ocurre cuando una sociedad que ya se caracterizaba por su diversidad y pluralismo organizativo se desliza progresivamente hacia un modelo autoritario?

La instauración creciente del autoritarismo en Venezuela —examinada en un número anterior por los profesores Armando Chaguaceda y María Isabel Puerta (2017)— ha retado tanto al viejo sistema de partidos (y a sus manifestaciones emergentes) como al mismo concepto de sociedad civil que pretendía apuntalar. Como señalaron los autores:

En Venezuela la concepción oficialista de irreversibilidad del proceso revolucionario y su búsqueda de hegemonía política son antagónicas con la comprensión progresista, liberal y republicana de lo electoral como el mecanismo pacífico por excelencia para el acceso, la ratificación o la salida del poder; del pluralismo [...] como marco referencial para la coexistencia y competencia de actores políticos y de la participación autónoma y no partidizada en la gestión pública como derecho y deber de los ciudadanos. El tránsito entre los gobiernos de Chávez y Maduro parece significar el paulatino abandono de las formalidades y normas democráticas y la radicalización de un régimen cada vez más autoritario. (p. 159)

Esto no debe sorprender: se trata del viejo modelo de cooptación y disolución de la sociedad civil —no entendida como *tercer sector*, sino como *bürgerliche Gesellschaft* desde el marxismo-leninismo, bajo la expectativa de una sociedad políticamente organizada y desmovilizada alrededor de sus propios intereses (Howard, 2013; Applebaum, 2016). Resultaría obvio que el Estado socialista venezolano pretende la anulación de la autonomía social —desde los orígenes populistas de la revolución bolivariana hasta el actual momento constituyente impuesto por el presidente Nicolás Maduro—, lo mismo que resultaría obvio que las organizaciones autónomas de la sociedad han debido responder a esta amenaza con un vigor propio de colectivos fuertes y capaces. Ello ha ocurrido, en distintos episodios durante las dos décadas del socialismo chavista, pero el éxito le ha eludido, ya por la feroz represión estatal, ya por las viejas desconfianzas entre la sociedad organizada y sus partidos políticos, que responde a las peculiaridades de la formación sociohistórica venezolana. Sirvan estas líneas para explicar ese recorrido y para apuntar hacia la renovada acción político social esperanzada en medio de la asfixia dictatorial.

### Una sociedad incoada por el Estado

El panorama de la sociedad civil venezolana realmente existente es uno que denota la complejización de la organización social y la multiplicación de

intereses diversos durante todo el siglo xx, así como de la crisis de su modelo de desarrollo históricamente planteado. No hay que olvidar que la construcción de la civilidad venezolana —ya política, ya económica, ya comunitaria— fue preterida al largo proceso de reconsolidación del eje de control interno derivado de la crisis del antiguo régimen colonial. Venezuela, a diferencia de otros países latinoamericanos, no solo tuvo el proceso más violento de separación de la metrópoli española, sino que además esta prolongada inestabilidad no se resolvió con la remoción de la élite previa, sino que compitieron diversos actores por el dominio en diversos conflictos civiles. Del Estado colonial solo sobrevivió la Iglesia católica, cuya independencia del nuevo y débil Estado liberal estuvo en entredicho hasta muy entrado el siglo xx.

Bajo esa notable precariedad social, no debe sorprender lo embrionario de algunas de sus asociaciones civiles. Con una economía paupérrima, una violencia rural significativa, escasa regularidad administrativa e insuficientes vías de comunicación e integración, no solo no había una sociedad que pudiese articularse en sus intereses frente al Estado, sino que mal podía hablarse tan siquiera de un Estado venezolano al cual plantarse. No había clubes deportivos, ni asociaciones benéficas, ni otros emprendimientos distintos a algunas muy aisladas cámaras de comercio; y bajo el autoritarismo caudillista, tampoco hubo partidos autónomos que organizaran los clivajes de la sociedad (Carrera Damas, 2017)

» Del Estado colonial solo sobrevivió la Iglesia católica, cuya independencia del nuevo y débil Estado liberal estuvo en entredicho hasta muy entrado el siglo xx «

El siglo xx fue testigo de una transformación radical en este sentido: la concentración política bajo el largo régimen de Juan Vicente Gómez (1908-1935) y la prosperidad material derivada tanto de la paz gomecista como de la aparición —luego de la década de 1920— de la renta petrolera permitió un auge comercial e industrial en menor medida que, aparejado con el éxodo campesino a las ciudades receptoras del dinero gubernamental, sentó las bases materiales de la sociedad venezolana. Se expandieron los servicios públicos y privados, se proletarizó al campesinado, se incrementaron las expectativas de la sociedad, pero sin superar el autoritarismo político decimonónico. Se generó así una especie de paradoja: una sociedad que esperaba del Estado su parte del bienestar. Surgieron los primeros sindicatos modernos, así como las primeras organizaciones patronales, organizaciones educativas y de caridad asistencial, pero no para lidiar entre ellos la tensión económica ordinaria en una sociedad capitalista, sino para reclamar su renta petrolera (Werz, 1983; Urbaneja, 2013). Como indicaría en los años ochenta la Comisión para la Reforma

del Estado, en su diagnóstico sobre la sociedad:

Al Estado venezolano frecuentemente se le señala como un ente que interviene desmesuradamente y que ha venido copando espacios reservados a la sociedad civil. Sería un Estado desbordado, incapaz de reconocer sus límites, que, por esa vía, mediatiza el avance de las formas de organización ciudadanas, o simplemente las impide. Esta visión no es precisa. Las diversas formas de organización de la ciudadanía fuera del Estado, de alguna manera han sido estimuladas, precedidas o acompañadas por el desarrollo estatal... Venezuela, desde las postrimerías del gomecismo en adelante se va conformando por décadas como una *sociedad-de-Estado*, en la cual las más diversas formas de organización tienen alguna influencia estatal, salvo en el caso de los partidos políticos modernos [...] [La concentración de recursos por parte del Estado] desata una dinámica estatizante de desarrollo. De allí que el Estado se transforme en un «creador» social, en un factor de desarrollos embrionarios, o simplemente en estimulador de la aparición de otros. [...] [La sociedad venezolana] nace intervenida por un Estado omnipresente, que condiciona todas las demás formas en que ella se constituye y expresa. El escaso desarrollo de la sociedad civil diseñó el curso ulterior del proceso, al hacer que la estructuración de la Nación moderna se diera alrededor del Estado. (Silva, 2011)

El Estado es así, por mero accidente de su propiedad de la renta petrolera, el agente dinamizador de la sociedad y su voz paternal, que se plantearía la independencia de la sociedad una vez que esta hubiese madurado. En esta circunstancia nacen los partidos políticos venezolanos, cuyo éxito en la ocupación del Estado pretendió romper ese esquema. Por una parte, el proyecto nacional de los grandes partidos democráticos implicaba la modernización de la sociedad —aun desde el Estado— dándole las herramientas de su autonomía creciente por medio de la renta. Para el gran partido socialdemocrático histórico, Acción Democrática, esto implicaba la resolución de la *liberación nacional* (sufragio universal, alfabetización masiva, reforma agraria, expansión de la infraestructura, industrialización...) por medio del enorme poder estatal; para su socio y rival histórico, el socialcristiano Copei, estos objetivos nada desdeñables debían dar lugar a un reconocimiento de la subsidiariedad como principio rector de las relaciones sociales. Estos objetivos demócratacristianos moderaron el estatismo revolucionario de Acción Democrática, en el famoso pacto de Puntofijo de 1958 y fueron finalmente consagrados en la Constitución de 1961, en la que se reconocía la necesidad de consulta permanente desde el Estado hacia los cuerpos de la sociedad civil, aunque solo en los asuntos económicos.<sup>1</sup>

1 Artículo 109: «La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos

Sin embargo, la relación permanecía asimétrica. Aun si se consideraba que el pueblo estaba en los partidos políticos, los sindicatos, los sectores económicos organizados, los gremios profesionales y universitarios, la preeminencia de los primeros en cuanto rectores del Estado, y su proyección sobre el resto de la sociedad organizada, imponía una dinámica de mutua desconfianza. La primera emergencia en Venezuela de la voz *sociedad civil* como manifestación del *tercer sector* ocurrió con manifestaciones de protesta de las clases medias contra reformas tributarias progresivas, y así mismo con la gestación de organizaciones vecinales escépticas de los partidos, cuya base política se encontraba en sectores sociales distintos. Con la llegada de la reforma descentralizadora del Estado venezolano en los ochenta, y el auge de las ideas del *public choice* entre las élites, se consolidó el desprestigio de los partidos y las asociaciones civiles tradicionales vinculadas a estos, y se propagó además la fundación de diversas organizaciones apartidistas y apolíticas para promover intereses públicos ante el Estado, y compitiendo con los viejos cuadros políticos por recursos humanos y materiales.<sup>2</sup>

---

consultivos que se juzgen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica». Constitución de la República de Venezuela, 1961.

2 Carlos Correa, antiguo coordinador de provea, señaló en entrevista citada por el periodista y

« El Estado es así, por mero accidente de su propiedad de la renta petrolera, el agente dinamizador de la sociedad y su voz paternal, que se plantearía la independencia de la sociedad una vez que esta hubiese madurado »

Lo que estaba en juego era una concepción esencialmente distinta de lo político. Entre las élites intelectuales y académicas vinculadas al tercer sector, los partidos perseguían el poder para sí como medio de usufructuar

---

científico social Andrés Cañizález que esta dinámica reflejaba la desconfianza ideológica de finales de los años ochenta hacia los Estados dominados por intereses político-partidistas y sus aliados, lo cual generaba su propia dinámica: «Los planes de ajuste estructural que se comenzaron a aplicar en América Latina, derivados de los programas que se firmaban con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial, comenzaron a destinar recursos a sectores, fundaciones u ong, que sustituían al Estado. A partir de entonces algunas organizaciones, también en Venezuela, comenzaron a identificarse como Sociedad Civil. En la práctica estaban haciendo las veces de empresas que le prestaban servicios al Estado, que garantizaban que los planes llegaran a los beneficiarios y también ahorraban costos, y este proceso no se produjo porque se creyera que la participación ciudadana era un elemento consustancial en una sociedad democrática, sino porque se reducían costos y se daba una imagen de transparencia». (Correa, citado por Cañizález [2004], p. 160).

el trapicheo político, mientras que la sociedad civil se organizaba hacia lo público sin aspiración de poder. Para los partidos, por otro lado, la sociedad civil buscaba posiciones de influencia sin la necesidad de competir por sus causas ante la opinión pública. La emergencia de estas asociaciones, sin duda, reflejaba el cuestionamiento sobre la capacidad de integración y representatividad de los partidos tradicionales, en medio del declive de la democracia venezolana (Levine, 2006).

### La Revolución bolivariana y la sociedad civil

La llegada de Hugo Chávez al poder, impulsando un proceso constituyente en 1999, redefinió la discusión: la Constitución de 1999 era ostensiblemente hostil hacia la idea de partidos políticos (eliminó el vocablo de su texto). Aunque no definía a la sociedad civil, la colocaba como antítesis de los partidos políticos; en el Preámbulo del texto constitucional, al explicarse la reforma de los derechos políticos, se decía que esta era «una sentida aspiración de la sociedad civil organizada que pugna por cambiar la cultura política generada por tantas décadas de paternalismo estatal y del dominio de las cúpulas partidistas que mediatizaron el desarrollo de los valores democráticos». En el entusiasmo antisistema derivado de la crítica a los gobiernos de los partidos tradicionales, esta promesa implicó que muchísimas organizaciones de diverso signo ideológico

apoyaran la propuesta de desmontaje del viejo sistema de partidos.<sup>3</sup>

Sin embargo, era inevitable que se iniciaran tensiones entre el chavismo y organizaciones de la sociedad civil tanto tradicionales como emergentes. Por una parte, la Revolución se propuso la intervención de los grandes gremios, incluyendo la remoción por medio de un referendo nacional —involucrando a agremiados y no agremiados— de la directiva de la Confederación Venezolana de Trabajadores, el cual fracasó. Por otra, dada la combinación de las aspiraciones populistas con la ideología marxista-leninista de muchos de los cuadros influyentes en el chavismo, la «autodenominada sociedad civil» trocó de opuesta a los partidos políticos a una instancia de elitismo. Como lo definió el propio Chávez en una entrevista a inicios de su mandato, cuando se le preguntaba si debía consultar a la sociedad civil para acuerdos políticos, económicos y sociales:

[...] depende de lo que tú me estés diciendo [sobre la sociedad civil], yo no sé qué carga ideológica trae lo que tú me estás preguntando... Es que aquí, tú lo sabes... Hay algunos sectores minoritarios que se organizan y no pasan de ser 20 o 30 personas, y entonces ellos se autodenominan la sociedad civil. Es una visión. Yo no soy marxista, pero he leído a Marx, y Marx se lo decía allá,

3 Algunas de estas organizaciones, como por ejemplo la ong en pro de la reforma del sistema judicial Primero Justicia, se transformarían en el partido del mismo nombre.

es la visión burguesa de la sociedad civil. Es decir, es la visión, vamos a venirnos del marxismo para acá, al bolivarianismo, al venezolanismo—, es una visión elitesca; según esas personas, la sociedad civil tiene que vestir corbata, unos buenos zapatos, un buen vehículo, es la visión... Mira, la sociedad civil, para mí, es el pueblo, es la sociedad. Ahora, hay sociedad civil organizada, hay sociedad civil que no tiene organizaciones gremiales, económicas, etc. Esta Constitución, por eso yo te decía, esta Constitución es producto de un proceso de altísima participación de la sociedad civil, organizada o no. Porque tú tampoco puedes darle participación solo a quienes digan, bueno, nosotros estamos organizados y somos un gremio, vengan, vamos, participen, pero y ¡aquellos que están por allá, que son la mayoría, millones y millones que nunca fueron consultados y ahora sí tienen maneras de expresarse y de participar en el gran diálogo nacional? Ahora, yo te lo vuelvo a decir, hace algunos minutos te lo dije, con esos grupos sociales de la clase alta o de la clase media alta, o de la clase media que se organizan y ellos se llaman a sí mismos *sociedad civil*, son parte de la sociedad civil pero no son la sociedad civil. También nosotros estamos dispuestos a oírlos, a tratar de entender sus posiciones, pero también que ellos oigan nuestras posiciones de un gobierno que recoge y representa el interés y el clamor de la inmensa mayoría de los venezolanos. (Croes, 18.11.2001)

El criterio de la Revolución bolivariana es que la sociedad civil que comprendía la Constitución no podía ser un conjunto de sectores intermedios autónomos, sino la relación directa entre el pueblo y el liderazgo revolucionario. Todo otro interés era legítimo si y solo si reconocía la preeminencia del Estado revolucionario y las organizaciones sociales de participación popular organizadas por este en un esquema de relaciones paraestatal (círculos bolivarianos, misiones sociales, organizaciones de clase media, colectivos, etc.),<sup>4</sup> correspondiendo esto a su noción particular de pueblo: solo se es pueblo si se está en favor de la Revolución: el chavismo partía de la base de que muchas de esas organizaciones eran minoritarias y elitistas en tanto mantuviesen una posición independiente.<sup>5</sup>

4 Véanse Hawkins y Hansen (2006), Salamanca (2017). Para una visión en contra, reflejo de la ideología oficial, léase Ciccariello-Maher (2016).

5 Como señala Calixto Ávila, directivo de provea, una de las organizaciones en defensa de los derechos humanos más longevas y respetadas en Venezuela, esta ambivalencia afectó también la militancia de los movimientos sociales, cuando muchos de sus cuadros se revelaron como más críticos de la democracia de partidos que de las transgresiones estatales a los derechos humanos por parte del nuevo Estado chavista: «En efecto, el cambio de protagonistas gubernamentales repercutió en el movimiento de derechos humanos en Venezuela pues muchos de sus miembros optaron por actuar desde el poder del Estado asumiendo el discurso del poder de turno y, en muchos casos, sus actitudes hostiles hacia los defensores de DD. HH. La perspectiva de un relevo político en el poder puede plantear que se repita la misma dinámica, llevando a muchas organizaciones a atomizarse y a muchos defensores a alinearse con los nuevos actores



Esta creencia fue exacerbada por una circunstancia peculiar: desmantelados o minimizados los partidos y hostilizada la sociedad civil aún existente, esta última tomó la vanguardia de la oposición venezolana durante los primeros años del régimen chavista, asumiendo la línea de dirección política. Los sucesos de las manifestaciones multitudinarias del año 2002, el golpe de Estado de abril del mismo año, la huelga petrolera de finales de 2002-2003, y la activación social del referendo revocatorio del mandato de Hugo Chávez tuvieron como protagonistas a dirigentes sindicales, patronales, gremiales y a organizaciones no gubernamentales, al punto de que se llegó a hablar de un *golpe de la sociedad civil* (Encarnación, 1.1.2002), y la articulación de las acciones masivas de oposición quedaron en manos de la Coordinadora Democrática, plataforma unitaria colectiva. El resultado de esto fue ambivalente: por una parte, el Estado controlado por la Revolución decidió no reconocer en adelante a las organizaciones de la sociedad civil y su intermediación nacional o internacional —a menos que fuesen cooptadas por el Gobierno—, y por otra, emergió un número creciente de organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos políticos ante la represión gubernamental, que se sumaron a las instituciones más tradicionales e in-

---

políticos. Por esta razón, es un reto mantener y fortalecer el movimiento de derechos humanos en Venezuela. En especial porque son las víctimas las primeras afectadas, pues pueden encontrarse nuevamente más desamparadas frente a las exacciones del poder» (Ávila, 2016).

dependientes. Las importantes expresiones de disidencia no encontraron cauce político exitoso y, durante varios años, la Revolución bolivariana avanzó sin competencia significativa. Empero, la debilidad política última de las organizaciones de la sociedad civil dejó el campo abierto para una suerte de renacimiento de los partidos políticos. La directiva de la fraccionada oposición política venezolana encontró en la ruta electoral la vía del crecimiento paulatino, la toma de espacios políticos nueva y el ámbito de coordinación estratégica hacia el cambio democrático. Desde 2006, y con marcado auge desde 2009, se forjó la actualmente atribulada coalición opositora en la Unidad Democrática, que llegó a ser la coalición electoral más exitosa de la historia venezolana (Briceño, 2017, nota xi).

Conocemos la situación de agravamiento del autoritarismo chavista bajo la égida de Nicolás Maduro, cuya formación política marxista-leninista agudiza su hostilidad hacia el pluralismo político —expresado en la creciente cerrazón de los derechos políticos en el país, con el no reconocimiento de elecciones, la inhabilitación de líderes y organizaciones partidistas—, así como de su visión de la *sociedad civil* ya no solo como élite, sino como un sector parasitario de las riquezas y el trabajo del pueblo. En este cierre, que tras rutilantes victorias electorales de la oposición partidista venezolana ha llevado a la derrota cruenta de los movimientos de protesta y la imposición de una Asamblea Constituyente de aspiración totalitaria, se hace más relevante la aspiración estratégica común entre la sociedad civil y los partidos.





Manifestación en las calles de Caracas  
Foto: Guillermo Esteves, vía Flickr

## El presente autoritario y el reto de la autonomía social

La Constitución venezolana de 1999, aunque limitante de la existencia de partidos políticos, expandía el marco de garantías políticas y sociales, abundando sobre la estructura democrático-liberal tradicional. Sin embargo, en la práctica ha quedado demostrada la insuficiencia que para un proyecto político inherentemente autoritario tiene en la estrechez constitucional. El marco regulatorio venezolano, así como las operaciones de control coercitivo del Estado, se han hecho progresivamente más restrictivos para el libre derecho de la expresión política e individual. Más allá de la difícil situación de la libertad de expresión y tránsito, la libertad de asociación posee diversas trabas: se vigilia estrictamente la procedencia de fondos (prohibiéndose taxativamente la cooperación internacional, ya por razones de afinidad

ideológica, ya de carácter social o humanitario). En la práctica, los gremios no afectos al Estado no son reconocidos como interlocutores válidos, y sus críticas y recomendaciones asumidas como eminentemente pol por su legitimidad. Los partidos, por su parte, son vetados en su inscripción si son nuevos y críticos, o son sometidos a procedimientos administrativos si deciden no participar en una elección. Representantes nacionales electos no pueden adquirir pasajes aéreos, y son constantemente acosados por funcionarios policiales, de tránsito y extranjería. En general, el marco regulatorio implica una actitud opaca y restrictiva hacia la libertad de asociación, y suspicaz hacia la cooperación internacional percibida como ideológicamente hostil (Civilis Derechos Humanos, 2016).

Otro tanto ha de decirse sobre la persecución penal y física sobre líderes, militantes y activistas: en la feroz represión a las manifestaciones anti-

gubernamentales de los años 2014 y 2017 era frecuente que fuesen detenidos en dudosas circunstancias cuadros juveniles de los partidos, y también arrestados sus defensores, activistas de derechos humanos. Son famosas la prisión, exilio o inhabilitación política de dirigentes de resonancia internacional como María Corina Machado, Antonio Ledezma, Leopoldo López, Henrique Capriles o Julio Borges, pero también ha ocurrido el secuestro y ejecuciones extrajudiciales de dirigentes gremiales, , indígenas y campesinos, especialmente en el interior del país. Un factor crítico adicional para el debilitamiento de estas instituciones es el incremento de la emigración venezolana. Siendo muchos de estos inmigrantes jóvenes críticos, políticamente motivados y profesionales, la renovación de cuadros partidistas y gremiales y la dedicación al activismo han mermado, con especial agudeza en el último año. Puede decirse, hoy, que existe también una sociedad civil venezolana de la emigración y el exilio, pero cuya actividad de momento se concentra más en la urgente atención de los compatriotas migrantes en situación crítica, que en la restauración de sus derechos políticos como comunidad migrante.

En esta circunstancia, ya prolongada, de ejercicio restringido y riesgoso de los derechos humanos de asociación y expresión política, no es inusual que los partidos y las asociaciones civiles procuren hacer causa común. En la oposición al chavismo, los partidos fueron inicialmente desplazados por la sociedad civil, para luego tomar el control de la dirigencia y estrategia del

movimiento. Diversas organizaciones pidieron durante años que se incorporase a estas a la dirigencia política para ampliar las miras de la reforma política a la atención de la crisis humanitaria y social,<sup>6</sup> pero el recuerdo ingrato de la Coordinadora Democrática inhibía este propósito. Empero, el auge de la protesta y disidencia alternativa, motivado por la larga crisis económica y la cancelación casi completa de las rutas de resolución política electoral, han redefinido la situación opositora.

Vista en ese sentido amplio, la oposición social y política al régimen bolivariano busca canalizar lo que es una crítica convergente en un esfuerzo mayor. Las organizaciones se han activado en la denuncia y atención de la grave crisis económica y social, cuyos efectos ponen en entredicho las aspiraciones y derechos de millones de venezolanos. Solapando este esfuerzo, los partidos opositores han demandado una mejora en las condiciones políticas, el reconocimiento de los poderes públicos suspendidos por el Ejecutivo y la restauración de garantías electorales mínimas. La prosperidad social y la libertad, en el marco institucional de un Estado social de derecho, es el proyecto inmediato que convoca a los diversos sectores de la oposición. Pero ha de ad-

6 Para algunos, el riesgo de una agenda estrictamente separada era que, una vez producido un cambio de dominación, se olvidase la conculcación de derechos en la agenda del poder. Citando nuevamente a Ávila (2016): «[...] es evidente que sin la presión de las organizaciones [de la sociedad civil] los actores políticos en el poder no tomarán por sí mismos estas decisiones» (nota 11).

mitirse que su capacidad de imponer este objetivo es limitada, pese a la mayoría social que representa.

Esto se agrava por las divergencias tácticas entre los grupos que se asocian con el proyecto opositor. Venezuela debía tener unas elecciones este año 2018, pero su carácter competitivo y pluralista ha sido destruido por el gobierno venezolano, profundizando las barreras parainstitucionales contra la voz nacional. Por un lado, la vieja diferencia entre moderados y radicales ha expandido su campo, y el cierre autoritario ha provocado entre partidos que promovían la ruta de cambio electoral la reconsideración de su estrategia en el corto plazo, sugiriendo reasumir la participación en elecciones solo con un cambio profundo de las condiciones electorales en el país, dejando la puerta abierta para un eventual retorno político. Otro sector, no desdeñable y ostensiblemente liderado por el exgobernador Henri Falcón (antiguo dirigente del chavismo, y un político moderado), plantea que aún en las circunstancias graves de bloqueo a la actividad opositora hay ventanas de participación que han de sostenerse.

Ante este dilema, un conjunto de organizaciones ciudadanas se han planteado junto con la Unidad Democrática, la Iglesia católica, las asociaciones de comercio e industria, gremios profesionales, periodistas, sindicatos libres y el movimiento estudiantil universitario, la forja de una alianza que reconoce el campo específico de acción de cada organización: el Frente Amplio Venezuela Libre. Esta alianza busca concertar los esfuerzos de par-

ticipación y expresión social, apagados y desarticulados tras la reciente ola represiva, en un movimiento amplio cuyo propósito principal es:

Nos unimos para Rescatar la democracia y cambiar al Presidente y el modelo anticonstitucional que se nos ha impuesto, e invitamos a sumarse a las distintas organizaciones nacionales, regionales y locales. Venimos de diversas posiciones e ideas políticas e incluso nos hemos enfrentado en el pasado, pero nos une la decidida voluntad de salir de esta trágica emergencia, reconstruir el país y lograr una sociedad y economía donde todos los venezolanos tengamos vida digna, en paz y respeto mutuo; en donde todos los derechos sean para todos los venezolanos. («El manifiesto...», 8.3.2018)

El objetivo inmediato del Frente consiste en la promoción de mejoras al sistema electoral, combinando la presión interna multisectorial con una vigorosa campaña internacional de denuncia. No se trata de la preeminencia de la sociedad civil o de los partidos políticos, sino de la restauración de las libertades públicas frente a un Estado que evita las «elecciones libres y justas para cambiar [...] sin presos políticos, ni exiliados, ni perseguidos y sin esta trágica emergencia humanitaria que mata hospitales, escuelas y niños». Pese a que su línea se diferencia de otras facciones opositoras, está planteado un propósito unitario trascendente, identificando al adversario en su conjunto como el bloque político dominante y

tendiendo la mano a las diversas líneas democráticas del país.<sup>7</sup> Ignorar esas divisiones, y no atender a la dimensión existencial del reto de disolución que enfrenta la sociedad toda sería un grave error de toda la dirigencia disidente.

## Comentarios finales

Es aún muy temprano para conocer el futuro de esta plataforma del Frente Amplio Venezuela Libre, la que pese a sus dimensiones no logra aún la unanimidad de las fuerzas opositoras. Este hecho, agravado por las circunstancias estructurales de debilidad opositora derivadas de la represión oficial, parece en ocasiones haber producido barreras personales infranqueables entre los dirigentes. Pero la sociedad exige de ellos la grandeza para dejar de lado viejos rencores y el aplomo que infunda esperanza en una población subyugada política, material y emocionalmente.

Es propio de los regímenes de corte marxista-leninista coartar el derecho de libre asociación y el pluralismo político, y en Venezuela —donde el chavismo ha ido dejando atrás toda otra competencia ideológica— se ha producido un debilitamiento de las estructuras partidistas y los cuerpos de la sociedad civil. A la oposición venezolana no suele dársele todo el crédito que merece, pese

a enfrentar a un régimen superavitario en recursos —pese a la crisis económica—, y deficitario en escrúpulos, diferente a cualquier otro gobierno de la región. Posiblemente la solución no se encuentre solo en el mundo de oposición al chavismo, sino en sus sectores más responsables; pero esta solución será mucho más lenta si no es posible para los demócratas deponer sus diferencias. Pero las dificultades no solo se encuentran en las fortalezas morales que aún siguen siendo evidentes desde la atribulada sociedad venezolana, sino en las muy significativas carencias en recursos materiales y de poder que permitan promover un cambio.

La viabilidad del futuro de Venezuela como una nación civilizada y libre dependerá de la reinstauración de los derechos y el bienestar material que dan sentido a la democracia. Para que seamos testigos de ello, Venezuela deberá pasar por un proceso de saneamiento y restablecimiento de las instituciones intermediarias entre la sociedad y el Estado. La autonomía social no solo es muestra de su vigor, sino un derecho fundamental a ser rescatado. Allanar la desconfianza tradicional entre los partidos y la sociedad civil es un paso necesario en este propósito, pero queda aún un largo camino por recorrer.

## Bibliografía

APPLEBAUM, A. (2016). The Leninist Roots of Civil Society Repression. En: DIAMOND, L. J., PLATTNER, M. F., y WALKER, C. *Authoritarianism goes global: The challenge to democracy*, pp. 152-159. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

7 «Si entre nosotros han surgido diferencias, asumamos que ninguna de esas diferencias es del tamaño de nuestro país. Veo cómo tantas veces nos desgastamos en señalamientos inútiles sin darnos cuenta de que todos somos necesarios para lograr el cambio y la reconstrucción nacional» («El manifiesto...», 8.3.2018).

- ÁVILA, C. (2016). «Organizaciones de derechos humanos están llamadas a permanecer entrevista), *Referencias*, n.º 1, Provea, <<https://www.derechos.org/ve/web/wp-content/uploads/referencias-noviembre-marzo-1617-provea.pdf>>.
- BRICEÑO, H. (2017). «Sistema de partidos venezolano: polarización y crisis de representación». En: URBANEJA, D. B. (coord.). *Desarmando el modelo: Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. Caracas: UCAB/IEPFT.
- CAÑIZÁLEZ, A. (2004). «Sociedad civil, medios y política en Venezuela: una mirada a su interacción». En: MATO, D. (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, p. 160. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.
- CARRERA DAMAS, G. (2017). Una nación llamada Venezuela. Caracas: Editorial Alfa.
- CHAGUACEDA, A., y PUERTA, M. I. (2017): «Decadencia autoritaria en Venezuela», *Diálogo Político*, vol. 34, n.º 2, pp. 152-160.
- CICCARIELLO-MAHER, G. (2016). *Building the commune: Radical democracy in Venezuela*. Londres, Nueva York: Verso.
- CIVILIS DERECHOS HUMANOS (2016). *Amenazas y restricciones a la libertad de asociación en Venezuela*. Disponible en: <[www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Amenazas-y-Restricciones-a-la-Libertad-de-Asociaci%C3%B3n-en-Venezuela.pdf](http://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Amenazas-y-Restricciones-a-la-Libertad-de-Asociaci%C3%B3n-en-Venezuela.pdf)>.
- CROES, C. (18.11.2001). «Entrevista al Comandante Presidente Hugo Chávez», *Diálogo con...*, Televen, Caracas. Recogido en Todo Chávez, repositorio digital del Instituto de Altos Estudios del Pensamiento del Comandante Supremo Hugo Rafael Chávez Frías. Disponible en: <[www.todochavez.gov.ve/todochavez/2231-entrevista-al-comandante-presidente-hugo-chavez-en-el-programa-dialogo-con-carlos-croes](http://www.todochavez.gov.ve/todochavez/2231-entrevista-al-comandante-presidente-hugo-chavez-en-el-programa-dialogo-con-carlos-croes)>.
- «El manifiesto del Frente Amplio Venezuela Libre» (8.3.2018), *La Patilla*, <<https://www.lapatilla.com/site/2018/03/08/este-es-el-manifiesto-del-frente-amplio-venezuela-libre>>.
- ENCARNACIÓN, O. G. (1.1.2002). Venezuela's civil society coup, *World Policy Journal*, vol. 19, n.º 2, pp. 38-48.
- HAWKINS, K., y HANSEN, D. (2006). «Círculos Bolivarianos in Venezuela», *Latin American Research Review*, vol. 41, n.º 1.
- HOWARD, M. M. (2013). *The weakness of civil society in post-communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LEVINE D. H. (2006). En: FEINBERG, R., WAISMAN, C. H., y ZAMOS, L. (eds.). *Civil Society and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- SALAMANCA, L. (2017). «Las bases sociopolíticas del chavismo: auge y caída». En: URBANEJA, D. B. (coord.). *Desarmando el modelo: Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. Caracas: UCAB/IEPFT.
- SILVA, M. (2011). *Repensando las relaciones Estado-sociedad civil en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) - Fundación Friedrich Ebert.
- URBANEJA, D. B. (2013). *La renta y el reclamo: Ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela*. Caracas: Alfa.
- WERZ, N. (1983). *Parteien, Staat und Entwicklung in Venezuela*. Múnich: Weltforum.

# La sociedad civil colombiana en la compleja trama de la paz

—» CATALINA JIMÉNEZ JIMÉNEZ

Magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca. Docente investigadora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

## Introducción

Para los antiguos griegos, el teatro fue el arte usado para plasmar los profundos dilemas políticos que preocupaban a la sociedad ateniense. En las diferentes obras, los actores representaban a hombres luchando contra su propio destino y deliberando sobre sus decisiones, en el marco del *ethos* que regía su polis. Si se mira de cerca a los actores y a sus interacciones, todos cumplen un papel de acuerdo con la trama que se pretendía presentar; así, existían protagónicos, secundarios, episódicos o circulares.



La búsqueda de la paz ha sido la trama principal de la política colombiana durante décadas. Ella ha definido puntos de inflexión del sistema político: la época conocida como de la violencia (1948-1953) o la proclamación de la Constitución de 1991. Sosteniendo ese entramado están los diversos actores políticos que han cumplido, según el proceso mismo, con la trama y sus diversos papeles.

En ese sentido, mientras los diferentes gobiernos y grupos insurgentes han sido protagónicos, es importante visibilizar cuál ha sido el papel de la sociedad civil colombiana, que ha sido percibida como secundaria o que solo ha tomado relevancia cuando los protagonistas así lo han requerido. Es vital resaltar que la fuerza que alcanza la sociedad civil requiere de una articulación con el Estado, final receptor de las demandas y necesidades que buscan resolverse.

Por lo tanto, conocer cómo la sociedad civil colombiana se ha organizado para incidir en la trama de la paz y en el proceso de diálogo y acuerdos de La Habana brinda indicios no solo sobre la capacidad de la sociedad civil, sino de los desafíos que debe encarar después de la implementación de los acuerdos para lograr que esa paz sea real, estable y duradera.

### Definiendo el actor: la sociedad civil

El concepto de sociedad civil surge en la modernidad separado del Estado. Hegel es el primero en hacer una distinción desde la acción. Para este autor,

la acción humana es dirigida por intereses con el fin de logros específicos; es decir, sin interés no hay acción, por lo que «las acciones que se derivan de un interés particular dan origen a la sociedad civil y se inscriben en ella, mientras que el Estado es producto de una acción que obedece al interés general, es decir, que se dirige hacia el bien universal» (Restrepo, 1990, p. 67).

Es claro entonces que la sociedad civil se estructura a partir de intereses propios que pueden llegar a chocar con los del Estado, al tener este último que regular todos los aspectos y a quienes son de él. Por lo tanto, en un primer momento la relación parece que se caracteriza por la tensión, en la medida en que «la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos» (Bobbio, 1989, p. 17).

Ahora bien, otra arista en la construcción del concepto de sociedad civil viene de la mano de Alexis de Tocqueville, quien en el libro *Democracia en América* relaciona la sociedad civil con la democracia; es decir, con un tipo de régimen de gobierno. Así, la sociedad civil se estructura desde la capacidad de asociación hecha a partir de los vecinos, quienes se reúnen a discutir y a decidir sobre temas administrativos y de orden político; de acuerdo con esto es el pueblo el que puede controlar los asuntos públicos gracias no solo al derecho de asociación, sino al derecho de libertad individual.

Por lo tanto, el derecho de asociación es el germen en el que se va



Firma de cese al fuego en el diálogo de paz  
Foto: Wikicommons

estructurando la sociedad civil, que necesita de un tipo de régimen democrático para hacer posible el ejercicio de sus derechos. De esa manera, la indignación individual pierde eficacia frente a la acción colectiva que puede incidir en visibilización de problemáticas y posibles soluciones, en las que la colaboración con el Estado demuestra la capacidad de la sociedad civil.

Es evidente que el concepto de sociedad civil deba entenderse desde su historicidad, por lo que es importante reconocer «el contenido cambiante de la sociedad civil como el carácter cambiante de la autoridad política, que reflejan los términos del contrato social en cada período» (Marín, 2006, p. 300). En ese orden de ideas, el concepto de sociedad civil tendrá una nueva reinterpretación en la década de los noventa gracias a dos hechos fundamentales: el fin de la guerra fría, que permitió una acción colectiva simbólica como fue la caída del muro de Ber-

lín, y el impulso que este hecho dio al proceso de la globalización.

Enmarcado en estos rápidos y trascendentales acontecimientos, el concepto de sociedad civil fue reelaborado por Mary Kaldor y la dupla Jean Cohen y Andrew Arato. La autora define sociedad civil como «un proceso a través del cual los individuos negocian, debaten, luchan o llegan a acuerdos entre sí y con los centros de autoridad económica y política» (Kaldor, 2009, p. 44). Una de las situaciones que ejemplifica la definición anterior es la dispersión que significa para los componentes de la sociedad civil la globalización, al amplificar la necesidad de acuerdos cosmopolitas, donde se respeten las leyes y tratados internacionales, así como los diversos actores e instituciones transnacionales públicas y privadas.

En este punto es claro que la sociedad civil es independiente del Estado, en tanto que su lógica de organización se mueve dentro del ámbito de lo no es-



tatal, a pesar de la coincidencia respecto a temas con entes estatales. De esta manera, esta interrelación no siempre es de confrontación; puede ser de colaboración o de cooperación, pero ¿quiénes forman parte de la sociedad civil?

La sociedad civil está constituida por una multiplicidad y diversidad de actores que se organizan en torno a temáticas que la afectan, los cuales pueden organizarse en una pléyade de organizaciones conectadas en redes como: movimientos sociales, Iglesias, ONG, fundaciones, corporaciones, asociaciones, entre otras, que reivindican lo social y exigen al Estado la atención a sus problemáticas a través de la construcción e implementación de políticas públicas que fortalezcan la participación, la democracia y resuelvan los problemas de inequidad e inclusión.

Finalmente, el modelo propuesto por estos autores realiza una correlación directa de la sociedad civil con la consolidación de unos valores democráticos activos y públicos que se operacionalizan en una amplia participación, en que los movimientos sociales tienen una posición importante. Bajo este trípode, la sociedad civil tiene un profundo significado y relevancia que es necesario analizar en el caso colombiano y su demanda de paz.

### La sociedad civil: un actor entre secundario y protagónico

Aunque no se tiene una fecha precisa respecto a cuándo surge la sociedad civil en Colombia, el proceso histórico da evidencia de un aumento en el número de organizaciones sociales

» La indignación individual pierde eficacia frente a la acción colectiva que puede incidir en visibilización de problemáticas y posibles soluciones, en las que la colaboración con el Estado demuestra la capacidad de la sociedad civil «

durante la década de los setenta del siglo pasado, que coincidió con el fin del consenso del Frente Nacional a nivel interno y el impacto de los movimientos sociales mundiales de los años sesenta, que presionaban en términos de ampliar un pluralismo político.

Ejemplos de ello fueron (Marín, 2006):

[...] la creación del Consejo Regional Indígena, algunas organizaciones campesinas independientes (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, línea Sincelejo), grupos defensores de derechos humanos (Comité Permanente de Derechos Humanos) o algunos grupos políticos que buscaron expresarse —como terceras fuerzas— dentro de los canales democráticos (Movimiento FIRMES, Bloque por el Socialismo, entre otros» (p. 277).

Pese a la creación de múltiples organizaciones, fue la promulgación de la Constitución de 1991 y su carácter participativo la que estructuró una enorme oportunidad política a las organizaciones para consolidarse como un actor principal dentro del proceso político.

Así, la sociedad civil a través de las múltiples temáticas, diversas formas de organización y alcances sociales y políticos, necesita de la participación como instrumento para hacer operativa su acción. Pese a ello, la variable violencia que caracterizó el sistema político colombiano con graves consecuencias en términos de derechos humanos y seguridad para los miembros de las organizaciones, permitió la creación y accionar de la sociedad civil en relación con el conflicto armado.

Así, el movimiento social por la paz «tiene una extensa trayectoria, cuenta con diversas expresiones y ha desarrollado múltiples metodologías de aporte a los procesos de diálogo» (Ardila, 2005, p. 2). Algunas de esas formas metodológicas han sido «comunidades de paz, laboratorios de paz o territorios de paz, entre otras formas de organización y resistencia» (Hernández, 2017, p. 8) con una mayor incidencia en el ámbito territorial local.

Otros ejemplos de intervención de la sociedad civil en la búsqueda de la paz han sido: la Asamblea Nacional Constituyente que terminó en la Carta Política de 1991, el Mandato Ciudadano por la Paz que participó en la mesa de instalación de diálogo de negociación entre el Gobierno y las FARC en 1999, o la gran Minga por la Justicia, Alegría, Libertad y Autonomía de 2004, que terminó en el Mandato Indígena y Popular. Es importante señalar la existencia de diversas acciones colectivas y movimientos ciudadanos por la paz en diferentes momentos con impactos que cubren de lo local a lo nacional.

A la experiencia acumulada por la sociedad civil en el tema de la paz, se sumó la aceptación del presidente Santos, en mayo de 2011, de la existencia de un *conflicto armado en el país* («Santos reconoció...», 5.5.2011) en la iniciativa de ley de víctimas que se procesó en el Congreso Nacional. La operacionalización de ese concepto dentro del marco normativo de esta política estructuró un ambiente habilitante para un eventual proceso de paz, y para las organizaciones sociales una ventana de oportunidad de convertirse en actores protagónicos del proceso de paz de La Habana.

De acuerdo con las seis formas de participación de la sociedad civil en procesos de paz que identificaron McKeon (2005), Barnes (2002) y Harris y Reilly (1998), la sociedad civil colombiana pasó de la primera estrategia a promover una opinión pública favorable a un proceso/acuerdo de paz con el diálogo como alternativa frente a la violencia armada. Ello caracterizó procesos anteriores, a la cuarta estrategia, consistente en participar directamente en la mesa de negociaciones a través de distintos mecanismos que van desde los de consulta, aportando insumos a la mesa, representación a través de líderes con capacidad de decisión en la negociación y participación directa en espacios como foros, mesas de discusión y otras herramientas, los cuales se implementan a nivel regional y local.

Por lo tanto, para la legitimidad del proceso fue determinante el acercamiento de la sociedad civil a la mesa de negociación y a los procesos de consulta y recomendaciones, tanto por el

presidente Santos cuando afirmó: «La participación de la sociedad civil, [...] inquietudes y propuestas, es esencial a este proceso» («La participación de sociedad civil...», 27.11.2012) como por las FARC, cuando a través del negociador Marcos Calarcá insistieron en que: «La paz no podrá ser el resultado de un diálogo alejado del pueblo de Colombia, el país entero tiene que movilizarse a exigir su participación decisoria en el proceso» («Farc insiste...», 5.12.2012).

La sociedad civil transformó su papel de secundario o complementario a uno protagónico, gracias a la apertura institucional del Gobierno colombiano que apostó a ese proceso, a la madurez organizativa de las múltiples organizaciones sociales con una inmensa experiencia en esta temática y a las condiciones aceptadas por las FARC de dialogar y no realizar ningún acto violento durante la negociación. Esas circunstancias permitieron, como nunca antes, una incidencia real de temas, líderes, enfoques y recomendaciones de la sociedad civil, que nutrieron los seis puntos iniciales que terminaron con la firma del acuerdo de paz el 26 de septiembre de 2016 en Cartagena y el 24 de noviembre del mismo año en Bogotá.

### Tres, dos, uno: ¡acción! La sociedad civil en La Habana

El 15 de noviembre de 2012 se inició la negociación de paz con las FARC. Esta se estructuró a partir de seis temáticas: política de desarrollo rural integral; participación política; fin del conflicto; solución al problema de drogas ilícitas;

reparación de víctimas: sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición; y, finalmente, implementación, verificación y refrendación.

» La variable violencia que caracterizó el sistema político colombiano con graves consecuencias en términos de derechos humanos y seguridad para los miembros de las organizaciones, permitió la creación y accionar de la sociedad civil en relación con el conflicto armado «

El tema de tierras ha sido un problema nodular del sistema político colombiano. La ausencia de una reforma agraria estructural justificó el nacimiento de múltiples organizaciones, sindicatos, agrupaciones y asociaciones que han presionado por encontrar una solución. Causa inicial y sustancial de creación de las FARC, este fue uno de los temas de mayor discusión y en el que las partes negociadoras coincidieron en convocar a la sociedad civil, pues su voz se considera fundamental para el acuerdo.

La convocatoria se operacionalizó a través del foro Política de Desarrollo Agrario Integral, Enfoque Territorial, que se llevó a cabo en la Universidad Nacional de Colombia y consistió en 20 mesas, integrada por 60 personas

cada una, donde se buscó que ese número de participantes pudiera «tener oportunidad de expresar sus opiniones, presentar sus propuestas y plantear los insumos» («Comienza participación...», 6.12.2012).

Además, se desarrollaron mesas previas a lo largo del país, con el fin de escuchar a las organizaciones y a los líderes gremiales que actuaban en esos territorios y que aprovecharon para hacer notar lo que esperaban que fuera esta política de desarrollo integral en términos de reforma agraria, acceso y uso de la tierra y programas de producción y zonas agrícolas.

El resultado de esos espacios fue crear insumos para las dos partes, pero más allá de un memorial de indignación destacan en esta ocasión dos cosas: en primer lugar, los años de experiencia, lucha y pérdida de muchas de estas organizaciones les permitió refinar su discurso, propuestas y estrategias de discusión que legitimó y profundizó el enfoque territorial que caracterizó a las recomendaciones de la sociedad civil. En segundo lugar, a pesar de las divergencias de sectores como el ganadero, se destaca el grado de colaboración de organizaciones sociales y sectores gremiales, situación que permitió a la mesa visibilizar la importancia de este tema no solo para la estabilidad del acuerdo, sino para la implementación misma que debe llevarse a cabo en esos territorios.

En mayo de 2013, después de cinco meses de deliberación, se llegó a un acuerdo que «está centrado en la gente, el pequeño productor, el acceso y distribución de tierras, la lucha contra la

pobreza, el estímulo de la producción agropecuaria y la reactivación de la economía del campo» («Histórico primer acuerdo...», 26.5.2013). Además, las voces de las organizaciones sociales legitimaron el acuerdo: «será el inicio de transformaciones radicales de la realidad rural y agraria, con equidad y democracia» (ibídem).

El enfoque territorial caracterizó también los discursos y propuestas de negociación sobre el punto de participación política, especialmente en lo referente a mecanismos democráticos de participación ciudadana y participación directa que, para su operatividad, necesita del fortalecimiento político de las organizaciones sociales presentes en el territorio y, con ello, ampliar sus oportunidades de incidencia en los asuntos no solo electorales sino de política pública.

Además, las partes negociadoras y la sociedad civil reconocieron como fundamental, para el punto de la participación, la creación de medidas y proyectos efectivos de todos los sectores sociopolíticos, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. Vale la pena señalar en ese punto el trabajo que realizaron las organizaciones de mujeres y de género (LGBTI).

La aprobación del acuerdo sobre participación política permitió la legitimación del trabajo territorial que múltiples organizaciones pro paz han realizado, así como el conocimiento que tienen de ello. A esto se suma el inicio de una real desideologización de su trabajo, la cual, debido al conflicto armado, ha sido interpretada en clave de guerra fría con elevados costos en

términos de organización, recursos, seguridad e incidencia de la sociedad civil en lo público.

Por ello no extrañó que en uno de los puntos de mayor dificultad de negociación, como fue la asignación de curules en el Congreso Nacional a las FARC y su transición hacia un partido político, la sociedad civil ayudara a destrabar ese asunto a través de la «realización de reuniones previas para reglamentar su relación y montar una plataforma tecnológica de internet, que permitió recoger las propuestas y opiniones de académicos, líderes sociales y dirigentes políticos» («Tensiones en La Habana, 14.11.2012).

De esta forma, la sociedad civil pudo ahondar en la necesidad de fortalecer la participación política territorial entendida no solo en clave electoral, sino respecto a la capacidad de acción e incidencia de las organizaciones sociales, a través de movilizaciones y otras formas de acciones colectivas que deben ser consideradas como insumo fundamental para fortalecer la democracia local y, con ello, la implementación de la paz.

En cuanto al punto de reparación de víctimas, la sociedad civil organizada fue determinante para la aprobación de este punto por los negociadores. El PNUD, la Universidad Nacional y la Conferencia Episcopal de Colombia fueron escogidos para la difícil tarea de seleccionar 60 víctimas del conflicto que, en cinco grupos, fueron a La Habana para no solo nutrir el proceso de negociación, sino incluir en este las narrativas de sus experiencias y las recomendaciones para reparar su condición.

De esa manera, el propósito de incluir a víctimas de toda clase de victimarios se cumplió en términos generales: «militares, empresarios, sindicalistas, religiosos, académicos, periodistas y personas del común estuvieron en La Habana [...] no solo hubo afectados por la fuerza pública y las FARC, sino también por paramilitares, el ELN, bandas criminales y un único caso de una comunidad afectada por multinacionales mineras» («Víctimas en La Habana...», 18.12.2014).

Destaca entonces esa participación directa y el mantenimiento del enfoque territorial y de género como en los puntos anteriores; de esta manera, se priorizó a los departamentos en los que el conflicto fue despiadado. Además, se cumplió lo pedido por negociadores y sociedad civil, ya que «la mayoría de los viajeros fueron mujeres y en la Mesa de Diálogos hubo representantes de la niñez, LGTBI y personas con discapacidad. Viajaron representantes de los afrodescendientes, indígenas y un único líder de los campesinos» (ibídem).

Es necesario señalar que en el largo proceso de negociación de La Habana, especialmente en los puntos sobre el fin del conflicto, proceso de reparación, justicia y no repetición a víctimas e implementación de los acuerdos, las organizaciones de la sociedad civil fueron fundamentales, no solo para identificar las rutas y protocolos adecuados para cerrar el acuerdo, sino en el proceso de verificación del cumplimiento de la agenda de reparación con las víctimas, elemento sustancial que fue estructurado gracias a «las miles

de propuestas que han hecho las víctimas en los foros regionales» (Centro de memoria, 2014), lo cual les permitió convertirse en garantes del proceso de implementación de los acuerdos en el ámbito territorial.

El protagonismo de la sociedad civil, a través de los ejercicios de verificación de los puntos del acuerdo y la inclusión de sus voces en la discusión y elaboración de los textos, brindó como en ningún otro proceso de paz una oportunidad para que las víctimas directas del conflicto y la ciudadanía en general se consolidaran como pieza fundamental del entramado del acuerdo. En ese sentido, todo lo que realizaron «sirvió a manera de complemento, pero no debe considerarse sustituto de la negociación» (Nasi, 2013). Por lo tanto, el impacto que generó en el sistema político colombiano la firma del acuerdo de paz, debe entenderse como un proceso transicional complejo, de larga duración y con enormes desafíos a resolver.

### La trama se transforma: los retos de la sociedad civil

El mecanismo usado para la refrendación de los acuerdos de paz fue el plebiscito por la paz que se programó para el 2 de octubre de 2016. Para que el acuerdo fuese válido, el *sí* debería contar, al menos, con el 13 % del censo electoral (4.396.626 votos). Con esas condiciones los sectores del *no* y el *sí* iniciaron el proceso de campaña en el que las posturas enfrentadas se valieron de todo tipo de argumentos para mostrar sus posiciones.

De un lado, el presidente Juan Manuel Santos, a favor del acuerdo, quien con la mayoría de los partidos políticos, numerosas organizaciones sociales que habían participado en el proceso, así como el movimiento estudiantil universitario con presencia nacional, llevaron a cabo múltiples marchas, foros y repertorios de acción, entre los que se destacó la Marcha del Silencio y por la Paz realizada el 5 de octubre. Del otro lado, el expresidente y senador Álvaro Uribe Vélez, líder del partido político Centro Democrático, junto con el exprocurador Alejandro Ordóñez, quienes estaban en contra del acuerdo y usaron también la movilización y trabajo en redes sociales, especialmente a nivel territorial, para su convencer a los ciudadanos.

En una de las votaciones más significativas para la historia de Colombia, el *no*, con el 50,23 % de los votos (6.424.385 votos) ganó el plebiscito. Aunque el *sí* logró el 49,76 % (6.363.989 votos) y superó el umbral, no logró superar en votos a la opción en contra del acuerdo, lo que puso al proceso de paz en un agudo grado de incertidumbre al no ser refrendado. En este marco, la sociedad civil organizada nuevamente se convirtió en protagonista al movilizarse un par de semanas de forma concurrente para presionar al Gobierno, a los sectores en contra del acuerdo y a las FARC, para lograr una negociación que salvase el proceso.

La presión de la sociedad civil, academia, partidos políticos e inclusive actores internacionales llevó a las partes a renegociar algunos puntos y refrendarlo un par de meses después a través del Congreso Nacional. Luego

de ese proceso, el 24 de noviembre de 2016 se firmó el acuerdo final con las FARC que dio fin a 53 años de conflicto.

Dos problemas sustanciales han surgido en los inicios del posconflicto. El primero, mantener la legitimidad del acuerdo pese a las dificultades de implementación de algunos puntos como el de justicia transicional y participación política. El segundo, la protección del Estado colombiano a la vida y trabajo de los líderes sociales a lo largo del territorio, ya que informes de organizaciones como Indepaz señalan que «para fines de 2017, se han registrado 170 muertes de líderes y defensores de paz especialmente en los departamentos de Cauca, Nariño y Antioquia» («Asesinato...», 2018).

Pese a ello, informes como el de la Conferencia Episcopal de Colombia y el CINEP dan cuenta de cómo la sociedad civil, en el proceso de verificación y monitoreo, ha tenido un

[...] rol activo desde lo territorial fortaleciendo redes, apoyando a esas dos organizaciones en terreno y haciendo entender a los pobladores sobre las dinámicas locales y el significado de las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN), así como el alcance de los puntos transitorios de normalización (PTN). (Conferencia Episcopal Colombiana, 28.7.2017)

Pese a lo variopinto de los resultados, el posconflicto hace que a la sociedad civil se visibilicen nuevos retos para su acción política: conceptualización de los movimientos y movilización social, capacidad e incidencia de

las organizaciones en los ciclos de la política pública, temáticas y repertorios de acción colectiva y, finalmente, su fortalecimiento como actor para la gobernanza territorial.

» En el largo proceso de negociación de La Habana, especialmente en los puntos sobre el fin del conflicto, proceso de reparación, justicia y no repetición a víctimas e implementación de los acuerdos, las organizaciones de la sociedad civil fueron fundamentales «

El primer reto se refiere a la conceptualización que desde el Estado y los organismos de seguridad se tiene de las organizaciones y colectivos sociales como adeptos a la guerrilla, radicales, comunistas e incluso terroristas, insumos que han estructurado una sociedad contrainsurgente, cuyo fin es «salvaguardar el orden social vigente, de la omnipresente amenaza interna que articula tanto los intereses de los organismos estatales como de las élites políticas y económicas en torno a la salvaguarda del orden» (Franco, 2002, p. 72), interpretaciones que deben ser entendidas a causa de la violencia colectiva y el contexto histórico de la guerra fría.

Por ello, el posconflicto es una ventana de oportunidad para que sus demandas superen esa contrainsurgencia,



situación que contribuye a que el pluralismo político y el disenso dentro de los marcos institucionales, discursos y prácticas cotidianas sean condiciones para la democracia.

Así, los cambios de concepto deben ser más visibles a nivel territorial recordando a los decisores políticos y a las instituciones gubernamentales locales que los movimientos sociales

[...] permiten la expresión política de los actores sociales subrepresentados, contribuyen a la socialización de la ciudadanía en los valores democráticos, enriquecen el debate político, visibilizan problemas relevantes, coadyuvan en la formación de la sociedad civil y fomentan el control social de la gestión pública. (Cruz, 2015, p. 93)

El segundo reto se enmarca tanto en la organización como en el alcance de los movimientos sociales, que, gracias a su experiencia y narrativas de acción, han aumentado su capacidad de presión territorial. El éxito que han logrado los diversos paros nacionales o las plataformas del Catatumbo o de los movimientos indígenas, da cuenta de la capacidad organizativa de los colectivos sociales que han transitado de espacios rígidos y verticales a unos más asamblearios y horizontales, en los que las decisiones son descentralizadas y deliberadas por amplios miembros de las colectividades, lo que imprime un carácter e identidad más sólidos a quienes son miembros o activistas de estas.

Así, la idea que la sociedad contrainsurgente ha construido sobre las organizaciones como ausentes de li-

derazgo, desordenadas, desarticuladas e inexpertas frente a lo público y a las políticas mismas se debilita frente a los hechos. Por tanto, es necesario que los decisores políticos territoriales y nacionales incluyan a los diversos colectivos sociales en sus decisiones públicas o en calidad de acompañantes en los procesos de construcción de la política pública.

Por ello, entender que los movimientos sociales, al igual que el resto de los actores políticos en este contexto transicional de posconflicto, se encuentran en proceso de transformación y adaptación a las nuevas reglas institucionales y normativas permitirá al Estado entenderlos como voces necesarias para la articulación que debe establecer con los ciudadanos, indicador sustancial para garantizar elevados grados de gobernabilidad.

El tercer reto se explica en cuanto a las temáticas y repertorios de acción usados por la sociedad civil. Con el fin del conflicto, nuevas temáticas deben empezar a ser tratadas por el Gobierno como prioritarias para su agenda. Si bien la seguridad será un tema prioritario durante los primeros momentos del posconflicto, aquellos como el aborto, la eutanasia, la inclusión, junto con la pobreza, la desigualdad, la equidad, el modelo económico o la explotación minera, manifestarán los problemas estructurales del sistema político-económico colombiano.

Ello se reflejará en la creación y reconfiguración de la sociedad civil dentro de los territorios y regiones en las que existió el conflicto armado. A pesar del riesgo que esto puede suponer, es necesario que gobernantes locales y

municipales se enfrenten a estos «nuevos» problemas públicos con la misma capacidad con la que atendieron los problemas tradicionales, y propicien con ello cambios culturales y políticos.

En cuanto a los repertorios de acción, las organizaciones sociales han apostado por *performances* culturales de profunda contundencia simbólica, capaces de llegar a la ciudadanía, con el fin de hacer conocer su problemática. En ese sentido, al finalizar el conflicto las acciones colectivas entrarán en una dinámica distinta, en la que los repertorios de acción puedan ser entendidos como parte de un discurso político legítimo dentro de la construcción de lo público.

El último reto se enmarca en la acción de la sociedad civil para el fortalecimiento de la gobernanza territorial. Y es que el proceso transicional permite a las organizaciones de la sociedad civil que interactúan en los diversos niveles territoriales gubernamentales lograr insumos en el ámbito simbólico, institucional, interactivo y sustantivo, que se reflejarán dentro del ciclo de las políticas públicas que se discutan.

Así, la capacidad de gobernar «ya no aparece como una actividad unidireccional y monopolista sino [como] una lógica relacional» (Ibarra, Goma y Martí, 2002, p. 52), lo cual permite el fortalecimiento de la gobernanza en los territorios donde el conflicto armado fue más crudo. Por lo tanto, gobiernos locales, sociedad civil e incluso empresa privada deben trabajar de forma conjunta y coordinada para fortalecer esa lógica relacional y con ello los elementos que fortalecen la democracia.

» El posconflicto hace que a la sociedad civil se visibilicen nuevos retos para su acción política «

## Conclusiones

A lo largo de su historia, la sociedad civil colombiana, en el ámbito nacional pero especialmente en el territorial, ha construido una inmensa acción, experiencia organizacional e incidencia política en la trama de la paz. Esa situación permitió a múltiples y diversas organizaciones de la sociedad civil pasar de un papel secundario, entendido como de incidencia en la creación de una opinión pública favorable a la paz, a un papel protagónico al participar directamente en la mesa a través de mecanismos que oscilaron entre la consulta, la participación directa y la representación en puntos de la negociación.

Primero, la extensa trayectoria de las organizaciones de la sociedad civil les permitió crear múltiples metodologías y aportes en los diferentes procesos de paz que se realizaron a lo largo del siglo xx. Las intervenciones y apuestas de creación con incidencia en el ámbito territorial-local pueden considerarse un insumo que encontró en la decisión del presidente Juan Manuel Santos una estructura de oportunidad política para que la participación e incidencia de las organizaciones fuera fundamental en los seis puntos de negociación en el proceso de La Habana.

Segundo, la participación de la sociedad civil en La Habana fue solicitada por las dos partes negociadoras desde el inicio del proceso, y aquellas

dieron con su trabajo una enorme legitimidad a los temas, tipo de negociación y decisiones finales tomadas por los representantes de las partes. En ese sentido, la voz de las organizaciones así como sus historias, indignaciones, experiencias y proyectos fueron parte de la deliberación, insumos para la escritura de los textos del acuerdo y actor verificador de la implementación de los acuerdos en el nivel territorial.

Por último, el protagonismo de la sociedad civil aumentó durante el proceso de refrendación del acuerdo, tanto para los del *sí* como para los de *no*. Si bien la movilización que se dio en esta coyuntura fue importante para mantener la legitimidad del proceso de paz, los retos son estructurales —entendido esto como el traslado de los recursos simbólicos, políticos y reputacionales alcanzados en la negociación a los territorios donde es necesario fortalecer los vínculos y relaciones entre la sociedad civil y los distintos actores políticos, frente a los problemas que se reconfiguren en el posconflicto—.

Finalmente, si bien la Comisión Internacional de Verificación de los Derechos Humanos en Colombia informó que solo se ha cumplido un 18,5 % del acuerdo de paz, es decir, que solo se han tramitado 12 de las 34 medidas acordadas para el primer año de posconflicto, el panorama es más positivo que lo que las cifras afirman; y es allí, en el trabajo diario, donde la sociedad civil ha consolidado su protagonismo a través de múltiples proyectos, consultas y acciones que tienen como finalidad mantener la paz, entendida no solo como el fin del conflicto armado,

sino la construcción de un país incluyente, democrático y estable.

## Bibliografía

- «Abren participación de la sociedad civil en los diálogos de La Habana» (22.12.2012). *Colombia Informa*, <[www.colombiainforma.info/abren-participacion-de-la-sociedad-civil-en-los-dialogos-de-la-habana](http://www.colombiainforma.info/abren-participacion-de-la-sociedad-civil-en-los-dialogos-de-la-habana)>.
- ARDILA, D. (2006) *Participación de la sociedad civil en la construcción de la paz en Colombia en el marco del proceso electoral*. Informe. Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), disponible en: <<http://escolapau.uab.cat/img/programas/colombia/articulos/articulo013.pdf>>.
- «Asesinato de líderes sociales aumentaron un 45 por ciento» (7.1.2018). *El Tiempo*, <[www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/asesinatos-de-lideres-sociales-aumentaron-un-45-por-ciento-en-el-2017-168592](http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/asesinatos-de-lideres-sociales-aumentaron-un-45-por-ciento-en-el-2017-168592)>.
- «Balance de cinco ciclos de visitas de delegaciones de víctimas a la mesa de diálogos de paz en La Habana» (30.12.2014). *Centro de Memoria*, <<http://centromemoria.gov.co/balance-de-5-ciclos-de-visitas-de-delegaciones-de-victimas-la-mesa-de-dialogos-de-paz-en-la-habana>>.
- BOBBIO, N. (1989). *Estado, gobierno y sociedad por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- «Comienza participación de la sociedad civil en el proceso de paz» (16.12.2012). *El Universal*, <[www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/comienza-participacion-de-la-sociedad-civil-en-el-proceso-de-paz-102159](http://www.eluniversal.com.co/cartagena/nacional/comienza-participacion-de-la-sociedad-civil-en-el-proceso-de-paz-102159)>.

- CRUZ, E. (2015). «El posconflicto y los desafíos de la protesta social en Colombia», *Ciudad Paz-Ando*, vol. 8, n.º 1, pp. 84-103.
- «FARC insiste en la participación de la sociedad civil en el proceso de paz» (5.12.2012). *Vanguardia Liberal*, <<http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/186238-farc-insiste-en-la-participacion-de-la-sociedad-civil-en-el-proceso-de-pa>>.
- FRANCO, V. (2002). «El mercenarismo colectivo y la sociedad contrainsurgente», *Estudios Políticos*, n.º 21, pp. 51-82.
- HERNÁNDEZ, M. (2017). *Retos de la sociedad civil organizada «pro-paz» en Colombia ante la comunidad internacional en tiempos de posconflicto bélico*. Ponencia en Noveno Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
- «Histórico primer acuerdo de Gobierno y FARC en proceso de paz» (26.5.2013). *El Tiempo*, <[www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12825874](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12825874)>.
- IBARRA, P., GOMA, R., y MARTÍ, S. (2002). «Redes de acción colectiva crítica e impactos políticos». En idem (eds.). *Creadores de democracia radical, movimientos sociales y redes de políticas públicas* (pp. 57-80). Barcelona: Icaria.
- KALDOR, M. (2009). *La sociedad civil global*. Barcelona: Tusquets.
- MARÍN, M. (2006). «Sociedad civil global. Una respuesta a la guerra», *Ópera*, vol. 6, n.º 6, pp. 299-301.
- MCKEON, C. (2005). «Civil Society: participating in Peace process». En VAN TONGEREN, Paul. *People building Peace II - successful stories of civil society*, pp. 567-575. Londres, Lynne Rienner Publishers.
- NASI, C. (12.5.2013). «Sociedad civil y negociaciones: ¿quo vadis?». *Razón Pública*, <<https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3734sociedad-civil-y-negociaciones-iquo-vadis.html>>.
- NOTICIAS EFE (27.11.2012). «La participación de sociedad civil en proceso de paz es esencial, dice Santos». *Inversiones y Finanzas*, <<http://www.finanzas.com/noticias/colombia/20121127/participacion-sociedad-civil-proceso-1636565.html>>.
- RESTREPO, L. (1990). «Relación entre la sociedad civil y el Estado», *Análisis Político*, n.º 9, pp. 63- 98.
- «Santos reconoció que en Colombia hay conflicto armado» (5.5.2011). *Vanguardia Liberal*, <[www.vanguardia.com/historico/103344-santos-reconocio-que-en-el-pais-hay-conflicto-armado](http://www.vanguardia.com/historico/103344-santos-reconocio-que-en-el-pais-hay-conflicto-armado)>.
- «Sociedad civil acompaña positivamente acuerdos de paz con las FARC» (28.7.2017). *Conferencia Episcopal Colombiana*, <<https://www.cec.org.co/sistema-informativo/departamentos/sociedad-civil-acompa%C3%B1-positivamente-acuerdos-de-paz-con-las-o>>.
- «Tensiones en La Habana por participación de la sociedad civil» (14.11.2012). *Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI)*, <<https://www.arcoiris.com.co/2012/11/tensiones-en-la-habana-por-participacion-de-la-sociedad-civil>>.
- «Víctimas en La Habana: los que fueron y los que faltaron» (18.12.2014). *Verdad Abierta*, <<https://verdadabierta.com/victimas-en-la-habana-los-que-fueron-y-los-que-faltaron>>.

Una reflexión comparativa a partir de los casos del FMLN (El Salvador),  
M-19 (Colombia) y MLN-T (Uruguay)

# De las balas a los votos

—» **JOSÉ ALEJANDRO CEPEDA**  
Bogotá, 1974. Periodista. Politólogo,  
Pontificia Universidad Javeriana.  
Especialista en Derecho Constitucional y  
Ciencia Política, por el Centro de Estudios  
Políticos y Constitucionales (España).  
Magíster en Análisis de Problemas  
Políticos, Económicos e Internacionales,  
por la Universidad París III Sorbonne  
Nouvelle y la Universidad Externado de  
Colombia.

«Es más fácil hacer la guerra  
que hacer la paz»

Si la historia de la humanidad ha estado signada por la guerra, debemos aceptar que también lo ha estado por la paz. En una relación de alternancia y complementariedad, como si se tratase del ying y el yang, el péndulo de la política se debate entre el conflicto o el consenso, mientras de alguna forma en el medio reposa eso que denominamos *sociedad civil*.

Centroamérica (Guatemala, Nicaragua), África (Sudáfrica, Angola, Burundi, Sudán del Sur, Sierra Leona), Asia (Camboya, Vietnam, Nepal, Indonesia) o Europa (Irlanda del Norte) son

continentes que han experimentado la negociación de gobiernos con grupos insurgentes —guerrilleros o paramilitares—, donde ante los desafíos al Estado de derecho, la afectación a la democracia, la violencia y la degradación de los derechos humanos, o el simple fracaso de guerras o revoluciones, se impone la resolución pacífica de los conflictos.

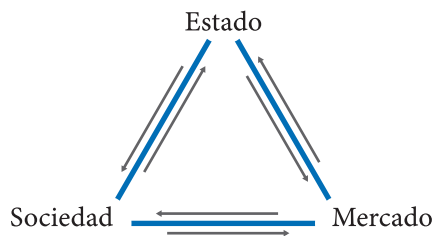
Examinemos algunos elementos que nos permiten apreciar cómo justamente el rol de la sociedad civil y su relación con actores violentos y en contextos no democráticos tienden a un cambio positivo cuando los procesos de paz avanzan hacia la inclusión, la transición política, la democratización y la superación de condiciones de desigualdad en sociedades que buscan fortalecer el Estado de derecho. Como no existe ejemplo perfecto de inclusión política o democratización, haremos hincapié en tres casos latinoamericanos que son contrastables desde su experiencia entre las décadas de 1980 y 1990: El Salvador respecto al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), Colombia y el Movimiento 19 de Abril (M-19) y en Uruguay el Movimiento de Liberación Nacional, conocido como los Tupamaros (MLN-T).

## La sociedad civil

Entendemos por *sociedad civil* el conjunto de personas que comparten ciertas características y plantean ciertos objetivos en común, asociándose a la vieja idea de ciudadanía ya alentada por los griegos, pero resaltando que el valor de lo ciudadano se desprende

primordialmente de las órbitas gubernamental, religiosa o militar. Esta concepción ha sido reforzada por autores como Alan Touraine (1998) o Jürgen Habermas (1981), para quienes la existencia de una sociedad civil diferenciada de la sociedad política es un prerrequisito para la democracia, o cristaliza desde la libre asociación la posibilidad de actuar de manera autónoma respecto a las fuentes de poder. Si aceptamos entonces que la sociedad civil guarda un mínimo grado de autonomía en las democracias, esta por tanto no deberá ser reprimida u ocultada, sino indispensablemente requerida como destinatario y, desde un punto de vista comunicativo, al menos seducida. Observemos cómo se puede presentar una triangulación de las fuerzas de poder, entre el Estado, el mercado y la sociedad civil en general, donde un equilibrio se hace deseable.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia.

Cuando se habla aquí de equilibrio, se hace referencia a que se espera un grado de complementariedad y cooperación entre el Estado, la sociedad y el mercado. Partimos de la idea de que las democracias liberales gestionan sus proyectos desde el Estado —conformado por una separación

de poderes que hace posible el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos—, pero guardando relación con unas libertades públicas y privadas que en conjunto permiten desarrollarse a la sociedad civil. Por último, es necesario aclarar que el mercado, como ámbito de iniciativa económica que se mueve entre el Estado y la sociedad civil, en términos humanistas deberá considerar tanto su desarrollo en términos de redistribución como un respeto al medioambiente, principios enarbolados por la economía social de mercado (Pätzold, 1994; Andersen, 2003).

¿Cuáles son entonces los elementos centrales de cambio, en contextos de violencia a uno de paz y democratización, en torno a esta relación triangular? La respuesta se centra en la recuperación de la importancia y desempeño de cada uno de sus componentes:

1. El Estado, al no necesitar actuar en un marco de estado de sitio o de excepción, se hace menos represivo y restrictivo frente a las libertades civiles, concentrándose en sus tareas fundamentales.
2. La sociedad civil recupera su libertad para organizarse, expresarse y desarrollarse.
3. El mercado recupera su espacio de libertad y funcionamiento.

### La importancia de la recuperación de lo civil

Peter Smith (2005), en un análisis comparativo sobre el cambio político ocurrido en Latinoamérica, afirma que uno de los elementos indispensables

dentro de la lógica de los procesos de transición política hacia la democracia fue la recuperación del poder civil frente al predominio de los militares en tiempos autoritarios, donde en las llamadas dictaduras los partidos políticos habían perdido su importancia, eran prohibidos o actuaban de manera subordinada frente a quienes controlaban las armas y el poder.

En este sentido, la sociedad civil no podía expresarse por las limitaciones impuestas en términos de libertad de prensa, participación y oposición, en ejercicios prácticos como la fundación de medios de comunicación, la comunicación sin censura, la protesta o la demostración organizada. Y a su vez no podía establecer los puentes entre la ciudadanía y el Estado desde el funcionamiento libre de los partidos políticos, cuya función por excelencia ha sido la agregación de los intereses ciudadanos y la movilización en términos electorales por el poder (Von Beyme, 1982, 1986). Según Smith podemos considerar tres niveles:

1. *Control militar*: cuando los militares ejercen un control predominante sobre las funciones de gobierno y el ejercicio del poder.
2. *Tutela militar*: donde existe una subordinación militar condicionada, que se traduce en que quien ejerce el poder, el partido o el grupo de partidos predominantes debe(n) rendir cuenta a los cuerpos militares.
3. *Control civil*: cuando los civiles predominan en el ejercicio del poder y la representación, y los militares se limitan a sus labores de seguridad y ejercicio de la violencia estatal legal, bajo lealtad y control constitucional.



Observemos la evolución de estos componentes, en un sentido democratizador, en los contextos que rodearon los tiempos de preconflictividad, durante el conflicto y con posterioridad al conflicto en El Salvador, Colombia y Uruguay, frente a los grupos guerrilleros mencionados y las instancias de negociación, paz, transición e inclusión política.

### El Salvador: relación poder civil y militar

En El Salvador, respecto al papel de los militares, tema recurrente en los procesos de transición democrática, podemos afirmar que, siguiendo la tipología de Smith (2005, p. 101), encontramos una superación de las categorías cualitativas más preocupantes que ubican a los regímenes no competitivos y semicompetitivos usualmente bajo *control militar* o *tutela militar*, en que los militares ejercen el control directo o se resguardan la aprobación de las políticas públicas sobre los civiles. Recordemos que El Salvador fue un país con escaso desarrollo democrático hasta antes del proceso de paz concretado en 1992 y que, a pesar de que en plena era del conflicto e intensificación de la violencia se intentó abrir el sistema político, al menos bajo la tutela militar o la *subordinación militar condicionada* los militares no intervinieron pero se guardaron el derecho de actuar en caso de que consideraran una desviación del interés nacional. Finalmente, en la fase posconflicto se estableció de manera inédita un *control civil*, donde se obtuvo una subordinación completa

al poder civil. Desde esta lectura, claramente El Salvador vivió un control militar que se fue superando hasta llegar a un control civil pleno, evolución paralela característica de un proceso de democratización.

### Cuadro 1. Evolución de El Salvador

<b>Etapa 1</b>	Preconflicto (1930-1980)	Control militar
<b>Etapa 2</b>	Conflicto (1980-1992)	Tutela militar, subordinación militar condicionada
<b>Etapa 3</b>	Posconflicto (1992 al presente)	Control civil

Fuente: Elaboración propia basada en Smith (2005).

### Colombia: relación poder civil y militar

De acuerdo con el rol de los militares, se puede puntualizar que Colombia, al no haber vivido un proceso de transición democrática como tal, a diferencia de El Salvador y Uruguay, no cuenta con una fase histórica en la que los militares entreguen el poder a los civiles en el periodo señalado.<sup>1</sup> Sin embargo,

1 Heidrun Zinecker (2002) plantea críticamente que Colombia requiere una verdadera transición para alcanzar la paz (más allá de los intentos del Frente Nacional y el proceso constitucional de 1990 y 1991), y puede aprender de la experiencia centroamericana en cuanto a realización del Estado y participación de la sociedad civil. Sin embargo, su argumentación respecto a la existencia de un régimen híbrido en Colombia es confusa y desconoce la

hay que citar en el siglo xx la excepción de la Junta Militar (1957-1958), que ejerció el poder luego de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) en un breve periodo transicional que justamente precedió al Frente Nacional, lo que no solo fue una demostración del predominante sometimiento militar al poder civil encabezado por el bipartidismo tradicional, sino del protagonismo y liderazgo de los partidos políticos en la vida política.

### Cuadro 2. Evolución de Colombia

<b>Etapa 1</b>	Preconflicto (Frente Nacional 1958-1974)	Control civil
<b>Etapa 2</b>	Conflicto (1973-1990)	Control civil
<b>Etapa 3</b>	Posconflicto (1991-)	Control civil

Fuente: Elaboración propia basada en Smith (2005).

Así encontramos en efecto un predominio del *control civil* sobre el *control militar*, aun en condiciones de tendencia a la semicompetitividad electoral. Al igual que en toda la región, ha existido la tentación de realizar golpes de Estado, pero esto se ha mantenido en sectores minoritarios de las fuerzas militares, aunque sí hay que señalar que una de las críticas que más ha recibido el Estado colombiano ha sido la vinculación de algunos de los representantes de las fuerzas armadas en escándalos

---

tradición democrática de esta, por lo cual sería mejor contrastar el alcance del Estado de derecho y la calidad de la democracia. En cualquier caso, reconoce el predominio del poder civil sobre el militar.

de paramilitarismo, pero estos no han amenazado en sí la permanencia del poder civil (Cepeda Jiménez, 2012).

### Uruguay: relación entre poder civil y poder militar

Uruguay recuperó plenamente el *control civil* sobre el *control militar* producido entre 1973 y 1984, que venía desarrollándose cuando el presidencialismo comenzó a perder su habitual estilo y tornarse jerárquico en la década de 1960, dando paso a un estilo de *subordinación militar condicionada* de las fuerzas armadas que luego se impondrían sobre el propio sistema de partidos. Hay que señalar la Ley de Caducidad como un tema que prolongó durante un tiempo más el fantasma de una subordinación militar condicionada durante la restauración democrática, al no haberse logrado un acuerdo rápido entre los partidos y la sociedad civil para derogarla plenamente respecto de las responsabilidades de los militares durante la dictadura.

### Cuadro 3. Evolución de Uruguay

<b>Etapa 1</b>	Preconflicto (-1973)	Control civil, subordinación militar condicionada
<b>Etapa 2</b>	Conflicto (1973-1984)	Control militar
<b>Etapa 3</b>	Posconflicto (1984-)	Subordinación militar condicionada, control civil

Fuente: Elaboración propia basada en Smith (2005).

## De la guerra la paz: la importancia de la transición y la inclusión política

La idea de *proceso de paz* comprende «la consolidación de un esquema de negociación [...] en el cual dos o más partes enfrentadas acuerdan discutir sus diferencias en un marco concertado para encontrar una solución satisfactoria» (Fisas, 2007, p. 51). Dichos procesos de paz pueden contribuir a lo que se denomina democratización, es decir, aquellos desarrollos políticos «bajo los cuales se entiende el proceso de construcción o afianzamiento de la democracia» (Nohlen, 2001, p. 54), y en lo que se llegó a comprender en América Latina a partir de 1978 como la superación del Estado burocrático-autoritario (O'Donnell y Schmitter, 1986).<sup>2</sup> Por lo mismo, la superación del Estado burocrático-autoritario tuvo como fin dejar atrás una limitada separación de los poderes, la cooptación del Estado por regímenes militares, las prácticas de desaparición forzada de opositores y la pérdida de libertades públicas que conllevaron la disminución o manipulación de los partidos políticos, la menor importancia de los procesos electorales y el poco respeto por los derechos humanos. De aquí que las transiciones hayan sido vistas positivamente como el paso de formas de gobierno autoritarias a la democracia. Por lo tanto, la concepción de establecer, recuperar o afianzar una democracia se ha hecho

2 Respecto de la valoración de los resultados de las transiciones políticas y el panorama contemporáneo de América Latina desde la perspectiva de O'Donnell, véase Cepeda Jiménez (2012a).

importante, tal como se refleja respectivamente en los casos de El Salvador, Uruguay y Colombia, y ha sido ejecutada o complementada a través de procesos de paz e inclusión política.

Uno de los elementos de interés es el *tipo de inserción*, es decir, la dinámica a la que corresponde el tipo de proceso de inclusión política desde el punto de vista de quienes le dan impulso inicialmente. Los procesos de paz e inclusión son entendibles así *desde arriba, desde afuera o desde abajo* y se configuran por lo mismo en un determinado tipo de transición,<sup>3</sup> lo cual puede observarse en el cuadro 4.

En cuanto a las características del tipo de conflicto desarrollado, hay un patrón común: la guerra de guerrillas. A pesar de las diferencias (una intensidad en el conflicto *alta* en El Salvador, una *media* en Colombia y una *baja* en Uruguay), la superación fundamental de tres *guerras antirrégimen* de izquierda revolucionaria en un periodo cercano de tiempo es reflejo de la evolución de un mismo tipo de conflicto regional

3 Sobre los esfuerzos por elaborar tipologías de transición, siguiendo los lineamientos de Max Weber de que los tipos ideales sirven como contraste pero no como única realidad objetiva (*Gedankenbilder*), véase Bendel y Nohlen (1993, p. 13), donde se señalan estos conceptos (en alemán *von oben, von außen, von unten*) como alternativas para el análisis, sin que sean deterministas e inviten necesariamente a reflexiones monocausales. Como se anota, existen procesos en los que se han prolongado las transiciones o se llevan a cabo segundas o terceras fases antes de sus consolidaciones. Al respecto, los autores citan el pertinente apunte de Huntington (1984, p. 212): «*Almost always, democracy has come as much from the top down as from the bottom up, it is as likely to be the product of oligarchy as of protest against oligarchy*».

—inspirado a su vez en las complejidades de la guerra fría—, donde la participación en la vida partidista de las viejas guerrillas hace viable la comparación de los casos en varios aspectos.

Cuadro 4. Tipos de inserción

A: Tipo de proceso de paz		B: Tipo de transición
		Pactada
Desde arriba	↓	Impuesta
Desde afuera	--- ↶	Reformista
Desde abajo	↑	Revolucionaria

Fuente: Adaptación propia de: (A) Bendel y Nohlen (1993, p. 13) y (B) Karl y Schmitter (1991, p. 289).

Esto permite retomar a El Salvador y observar que el conflicto se configuró como una guerra que alcanzó madurez y desarrollo nacional tras un periodo de alta violencia, sustentando un proceso de resolución con intención real de las partes para concretarlo, lo que se reflejó en un proceso de paz *desde arriba* —negociado por la élite y la guerrilla— y *desde afuera* —debido a la importancia del contexto regional e internacional— y en una transición democrática pactada. Es decir, la sociedad salvadoreña alcanzó un punto de no retorno, el que sería lo suficientemente profundo para cobijar unas transformaciones institucionales a largo plazo, como rompimiento definitivo del ciclo de conflicto y su resolución.

El Salvador contrasta con la dinámica experimentada en Colombia. A pesar de que coincide en que existió una lucha entre una guerrilla móvil y el Estado, y que la participación que tuvo el M-19 en

su solución a través de un proceso de paz fue producto de la madurez y desgaste de su participación violenta —especialmente tras la fracasada toma del Palacio de Justicia en 1985—, se trató de un proceso *incompleto*. La razón: otras guerrillas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) permanecieron fuera del sistema legal, por lo que al momento de entablar la paz no había una propuesta estratégica más definida en torno a un partido o núcleo de izquierda, como sí sucedió en El Salvador y Uruguay.

En todo caso, Colombia consolidó un proceso de paz *desde arriba*, gestionado por la clase política aunque legitimado *desde abajo*, al coincidir con la Asamblea Nacional Constituyente de 1990 y 1991 donde participó el M-19, sustentando no una transición como tal pero sí una reforma de tipo pactada. Lamentablemente, el discurso del establecimiento de un nuevo pacto social para Colombia con la nueva Constitución de 1991 no fue lo suficientemente operativo para extender una paz generalizada, además de la consolidación de un nuevo partido político como la Alianza Democrática M-19, aunque sí sustentó un nuevo sistema de partidos ya no dependiente de dicha paz inicial.

Por su parte, en Uruguay si bien existió un conflicto político y un serio quiebre institucional que desembocó en una dictadura, el tipo de actuación del MLN-T no fue exactamente el de una guerrilla a nivel rural como fueron el FMLN o el M-19, que sí desarrolló gran importancia a nivel urbano y compartiendo características e influencias sobre la actuación de otros proyectos de

este tipo en la región, como sucedió en el mismo M-19. Esta diferencia no mitigó su impacto nacional y su protagonismo político, por lo que, tras el fin de la dictadura y el proceso transicional se dio en su mayoría por descontada la vuelta a una situación autoritaria o conflictiva que había sido ya reprimida legal y extralegalmente, particularmente en el periodo de predominio militar de 1973 a 1984, coincidiendo este comportamiento con el de El Salvador.

En Uruguay encontramos un proceso de paz impulsado *desde arriba* y *desde abajo* gracias a la presión popular por establecer un cambio, con una parcial influencia externa *desde afuera* —mucho menor que en El Salvador pero por encima del nivel doméstico de Colombia, cercana a los cambios del Cono Sur—, concretando una transición *pactada* y *reformista*. Aunque los conflictos son dialécticos y pueden ofrecerse circulares en su gestación, madurez y resolución, el nuevo florecimiento democrático uruguayo impidió la vuelta al conflicto extralegal como un aprendizaje y comportamiento general para toda la sociedad. Observemos en-

tonces el tipo de inserción de los tres países.

El tipo de inserción deja ver un comportamiento alejado de los extremos, haciendo hincapié en el tipo de transición: los procesos de paz y democratización no fueron ni impuestos (es decir, de naturaleza forzada por un actor externo del sistema internacional), ni tampoco de naturaleza revolucionaria, ya que ninguna de las guerrillas triunfó previamente, lo que habla de procesos de naturaleza interna, aunque con influencia diferenciada externa. Se puede hablar con propiedad de un despertar o renacer de la sociedad civil. De aquí que los sistemas de partidos y la democratización hayan sido alentados a partir de las mismas sociedades donde se desarrollaron (sumando apoyos externos, principalmente en El Salvador), y haya primado la lógica de negociación de tipo pactado para alcanzar una transición democrática (El Salvador y Uruguay) o una reforma del sistema político (Colombia), favoreciendo la inclusión de las antiguas guerrillas.

En los tres casos, entonces, los procesos de paz, las reformas y las transi-

Cuadro 5. Tipos de inserción de El Salvador, Colombia y Uruguay

A: Tipo de proceso de paz		B: Tipo de transición	
		Pactada	El Salvador, Colombia, Uruguay
Desde arriba ↓	El Salvador, Colombia, Uruguay	Impuesta	
Desde afuera --- ←	El Salvador, Uruguay (parcial)	Reformista	Colombia, Uruguay
Desde abajo ↑	Colombia, Uruguay	Revolucionaria	

Fuente: Adaptación propia de: (A) Bendel y Nohlen (1993, p. 13) y (B) Karl y Schmitter (1991, p. 289).

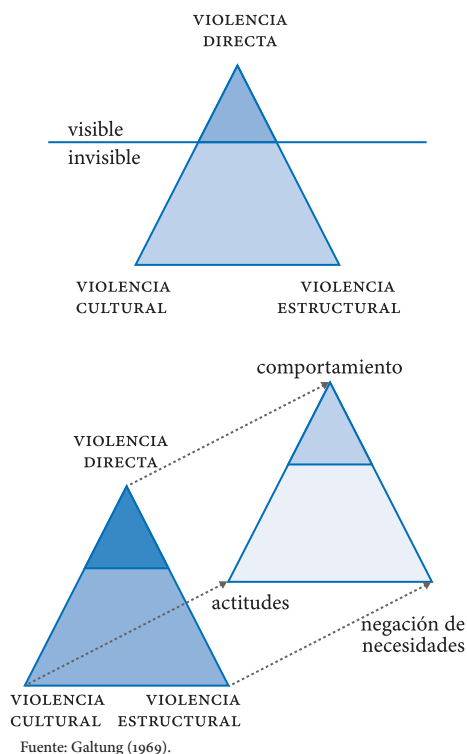
ciones, al no haber sido *impuestas* o de orden *revolucionario*, respondieron a un plausible espíritu civil y democratizador. Desde lo temporal, los procesos de paz en El Salvador y Colombia coinciden con la rapidez con que fueron ejecutados, que permitió la novedosa participación legal de los insurgentes, mientras que en Uruguay la fase de *normalización democrática* tuvo espacios de mayor dilatación, debido a las negociaciones y el proceso transicional concretado a lo largo de la década de 1980. En todo caso, el factor temporal no es definitivo, porque como se mostró El Salvador y Uruguay son casos exitosos más allá de la celeridad de las inclusiones políticas respectivas, y en Colombia dicha velocidad y primer éxito no se reflejó en su perdurabilidad y en el mantenimiento de la paz.

### Más democracia y beneficios para la sociedad civil

Si debe existir un ganador con los procesos de democratización tiene que ser la ciudadanía. Por ello la búsqueda de la paz, en un sentido más amplio, no se contrapone a una visión estructural de la paz, que el sociólogo noruego Johan Galtung (1969) ha diferenciado a partir de los conceptos de *violencia estructural* y *paz negativa y positiva*.

La violencia estructural es definible como la forma sistemática en que los regímenes previenen a los individuos de desarrollar sus potenciales, a través de prácticas discriminatorias institucionalizadas, que pueden orientarse específicamente en la censura política y revertir en reacciones violentas.

Figura 2. Triángulo de la violencia



Por su parte, la *paz negativa y positiva* introduce que el concepto de *paz* significa más que la mera ausencia de conflicto violento abierto (*paz negativa*), y que debe incluir un rango de comportamientos en el que las naciones o cualquier grupo en conflicto tendrá(n) que contar o promover relaciones mutuas de colaboración (*paz positiva*). Esto lleva a pensar que un proceso de paz e inclusión política, contemplado en su complejidad hacia una visión de la paz que no sea superficial, implica ir más allá de la *paz negativa* y orientarse hacia la *paz positiva* y la superación de las formas de violencia estructural, y por lo mismo, en el sentido más amplio descrito a una democratización.

Por su parte, Daniel Levine y José Enrique Molina (2007, pp. 24-28) han trabajado en las dimensiones en que podemos considerar la existencia de una mayor o menor *calidad de la democracia*. Si aceptamos la tesis de que establecer o mejorar la vida democrática es una de las metas de un proceso de desarrollo político, podemos considerar, basados en sus planteamientos, estos ejes:

1. *Decisión electoral*. Parte de reconocer que las elecciones son libres, imparciales y competitivas, y que buscan designar funcionarios con poder real de representar a los ciudadanos. Este nivel puede presentarse en un rango mínimo u óptimo que es contrastable a partir de un elemento clave: el nivel de información de que dispone la ciudadanía. Supera la igualdad política formal (cada persona un voto), para asumir una igualdad política sustantiva basada en la distribución de la comprensión ilustrada —*enlightened understanding*— (Dahl, 1998, p. 97) que se refleja en el grado de igualdad de acceso a la información y los recursos cognitivos (y hasta en el grado de tolerancia, la igualdad económica y social).

2. *Participación*. Se comprende que los ciudadanos eligen a sus representantes mediante el ejercicio de la participación política y que a mayor participación, mayor posibilidad de generar responsabilidad en la democracia representativa, tanto de forma directa como indirecta. Pero más que creer ilusoriamente en los mecanismos de democracia directa —que pueden degenerar en el abuso de la democracia participativa de corte plebiscitario, el caudillismo y el populismo—, se enfoca en las garantías

de expresión independiente de la sociedad civil, los mecanismos de la participación popular y de su capacidad de exigir rendición de cuentas.

3. *Responsabilidad*. Se refiere a la posibilidad de someter mediante mecanismos sociales o institucionales a responsabilidad a los funcionarios públicos, a través de prácticas de rendición de cuentas que pueden llevar a una posible sanción. Parte del concepto de rendición de cuentas (*accountability*), que puede ser formal o informal, como el que tiene origen directo en la presión ejercida por la opinión pública y en grupos de acción colectiva o movimientos sociales (*social accountability*). La rendición de cuentas también puede ser vista desde su origen: horizontal (de tipo estatal), vertical (proveniente de la sociedad civil o que implique su participación en elecciones o referendos revocatorios), o una mezcla de ambos (O'Donnell, 1998).

4. *Respuesta a la voluntad popular*. Se entiende como el grado en que los políticos, gobernantes y líderes actúan de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos. Se diferencia entonces, en esta dimensión, la respuesta real de la clase política a los ciudadanos de la de los simples *caciques*, *caudillos* o *gamonales*, que en la práctica se alejan de sus discursos de campaña y sus promesas electorales. Por ello este nivel se refiere en lo posible a que el proceso democrático aplique las políticas que los ciudadanos desean (*responsiveness*); pero, en todo caso, a las políticas adoptadas, no a los resultados, y a que eventualmente se pueda convencer al electorado del cambio. Hay que advertir que dentro del cumplimiento de la respuesta a la



Cuadro 6. Importancia y función de las elecciones

	Elecciones competitivas	Elecciones semicompetitivas	Elecciones no competitivas
Importancia en el proceso político	Grande	Reducida	Mínima
Posibilidad de elegir	Alta	Limitada	Ninguna
Libertad de elegir	Garantizada	Limitada	Anulada
Posibilidad de cambiar el gobierno	Sí	No	No
Legitimación del sistema político	Sí	No se intenta casi nunca o nunca	Casi nunca
Tipo de sistema político	Democrático	Autoritario	Totalitario

Fuente: Nohlen (1994, p. 14).

voluntad popular se puede llegar igualmente a resultados insatisfactorios.

5. *Soberanía*. Se refiere a la autonomía que ejercen los líderes para desarrollar sus políticas sin constricciones domésticas o externas (organizaciones internacionales, potencias extranjeras, poderes religiosos o militares, etc.), que respondan lo más fielmente posibles a los deseos del electorado. La soberanía externa se explica desde la independencia política formal y real, y la soberanía interna a la supremacía del Gobierno en su territorio y a la vigencia del Estado de derecho para toda la población. A diferencia del enfoque de Diamond y Morlino (2004, p. 28), que ve la soberanía como una condición mínima para que exista democracia, y no como una dimensión de su calidad, se prefiere abordar en favor del análisis el grado práctico real de ejercicio más o menos soberano que se presenta, y las variaciones del nivel de soberanía que realizan los funcionarios. Por supuesto, «mientras menos autónomo es un gobierno de fuerzas externas (militares, financieras o diplomáticas) o in-

ternas (religiosas, militares, guerrillas, cárteles de la droga, etc.), menor será la calidad de la democracia» (Levine y Molina, 2007, p. 28).

Finalmente, se debe anotar, como lo recuerda Nohlen (1994, p. 14), que de alguna manera las cinco dimensiones están contenidas aunque no especificadas en el funcionamiento democrático y competitivo que alcanza una nación, que sirve para considerar si países como El Salvador, Colombia o Uruguay han avanzado o retrocedido en su desempeño democrático, y si se trata de un sistema político democrático, autoritario o, en última instancia, totalitario.

### De las balas a los votos

El corolario de los procesos de inclusión política abordados, y de muchos otros, son conocidos: una vez que la sociedad en el nivel interno e idealmente en un grado importante la comunidad internacional aceptan el paso de la vida ilegal a la legal de los antiguos grupos armados o se firma un acuerdo de paz,

se presentan intensos debates sobre el papel de la justicia, la memoria histórica o la reconciliación para todas las partes involucradas. Dichos procesos, no juzgables en el corto, sino al menos en el mediano y largo plazo, suelen arrojar resultados acompañados de la participación política de los excombatientes.

En los casos presentados notamos diferencias y similitudes entre los resultados ofrecidos por el FMLN, el M-19 y el MLN-T. Si bien son comunes sus intenciones de desafiar e integrarse a los sistemas de partidos de sus países, sus estrategias particulares y su discurso político e ideológico (más o menos des-polarizados) han variado, a la vez que sus desempeños puntuales electorales y sus gestiones públicas. Encontramos de manera notoria que los tres casos serían exitosos de algún modo para contribuir a la democratización de El Salvador, Colombia y Uruguay, pero solo el FMLN transformado en partido político nuclear y el viejo MLN-T tupamaro sumado a la multicoalición del Frente Amplio se han mantenido como opciones políticas de crecimiento sostenido a lo largo de más de dos décadas en cuerpos legislativos o ejecutivos, incluso llegando a obtener la presidencia de manera reelegida en manos de antiguos militantes guerrilleros (José Mujica en Uruguay y Salvador Sánchez Cerén en El Salvador).

El M-19 por ello ofrece una frustración, porque si bien obtuvo la segunda lista más votada a la Asamblea Nacional Constituyente que redactó la Constitución de 1991, contribuyendo al fin del predominio del bipartidismo tradicional y generando enorme protagonismo, su capital político fue desper-

diciado paulatinamente, hasta que los últimos de sus miembros visibles tuvieron que verse integrados de manera dispersa a otros proyectos políticos. Además, Colombia, como se señaló, continuó experimentando altos niveles de violencia. No obstante, la experiencia del M-19 se puede considerar la más exitosa en la historia del país hasta el recién logrado acuerdo entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC hacia 2017, tras más de medio siglo de conflicto, sumando su legado al de los muchos procesos de paz adelantados en el mundo.

Se puede concluir, en última instancia, que la sociedad civil está dispuesta a aceptar los procesos de inclusión política de los violentos cuando evalúa que el aporte a la paz, la democracia y el desarrollo es mejor que mantener el *statu quo* de la guerra. Y que entonces puede apoyarlos pero también criticarlos y exigirles preparación, capacidad técnica, honestidad y retroalimentación de sus labores públicas. De eso finalmente se trata el cambiar las balas por los votos.

## Balance

Al examinar la calidad de la democracia tras los procesos de paz e inclusión política en El Salvador, Colombia y Uruguay, se puede partir diciendo que no todas las tensiones de las tareas multifuncionales que se desprenden de las instituciones políticas y sus protagonistas han sido resueltas en los tres países, pero que, según las *tres paradojas de la democracia* de Larry Diamond (1991) se ha logrado avanzar en los

Cuadro 7. Calidad de la democracia: El Salvador, Colombia, Uruguay

	Preconflicto	Conflicto	Posconflicto
<b>El Salvador</b>	Baja	Baja	Baja/media (ocasionalmente)
<b>Colombia</b>	Baja/media	Baja/media	Media/alta (ocasionalmente)
<b>Uruguay</b>	Alta/media	Baja	Alta

Fuente: Elaboración propia.

siguientes aspectos: 1) conflicto versus consenso; 2) representación versus gobernabilidad; y 3) consentimiento (legitimidad) versus efectividad; y se ha optado por favorecer en primera instancia el consenso, la representación y la legitimidad.

Según lo anterior, sería comprobable la recuperación de la sociedad civil como generadora y receptora de los procesos políticos por encima de los actores armados, en una mejor relación hacia el Estado y las fuerzas del mercado, aunque de manera diferenciada en cada país. Un desafío continuo que por último podemos intentar resumir en la evolución de la calidad de la democracia en El Salvador, Colombia y Uruguay desde las experiencias con el FMLN, el M-19 y el MLN-T, y que sería extrapolable a otros casos de Latinoamérica y el mundo en una debida perspectiva histórica y comparativa.

### Bibliografía

ANDERSEN, U. (2003). «Soziale Marktwirtschaft/Wirtschaftspolitik». En: ANDERSEN, U., y WOYKE W. (2003) (eds.). *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*.

Opladen: Leske+Budrich - Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

BENDEL, P., y NOHLEN, D. (1993). «Demokratisierung in Zentralamerika: Wie weit trägt der Wandel?», en: BENDEL, P. (ed.). *Zentralamerika: Frieden - Demokratie - Entwicklung? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren*, pp. 11-40. Fráncfort del Meno: Vervuert.

BEYME, K. von (1982). *Parteien in westlichen Demokratien*. Múnich: R. Piper&Co.

BEYME, K. von (1986). *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

CEPEDA JIMÉNEZ, J. A. (2010). *Inclusión política post-conflicto y sistemas de partidos: los casos del FMLN (El Salvador), M-19 (Colombia) y MLN-T (Uruguay) en perspectiva comparada*. Tesis de Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Bogotá: Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Academia Diplomática de San Carlos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Universidad París III -Sorbonne Nouvelle y Universidad Externado de Colombia.

CEPEDA JIMÉNEZ, J. A. (2.2.2012). «El legado de Guillermo O'Donnell. América Latina más allá del autori-

- tarismo y la delegación», en *Lecturas Dominicales, El Tiempo* (Bogotá). Disponible en: <[www.eltiempo.com/lecturas-dominicales/el-legado-de-guillermo-o-donnell\\_11054421-4](http://www.eltiempo.com/lecturas-dominicales/el-legado-de-guillermo-o-donnell_11054421-4)>.
- CEPEDA JIMÉNEZ, J. A. (2012). «El golpe de Estado: mala reputación en América Latina», *Lecturas Dominicales, El Tiempo* (Bogotá). Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12088280>>.
- DAHL, R. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- DIAMOND, L. (1991). «Three Paradoxes of Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 1, n.º 3, pp. 48-60.
- DIAMOND, L., y MORLINO, L. (2004). «The Quality of Democracy: An Overview», *Journal of Democracy*, octubre, pp. 20-31.
- FISAS, V. (2007). «Procesos de paz». En: *Alerta 2007: Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau (ECP), Icaria - UAB.
- GALTUNG, J. (1969). «Violence, Peace, and Peace Research», *Journal of Peace Research*, vol. 6, n.º 3, pp. 167-191. Oslo: International Peace Research Institute. Disponible en: <[www.jstor.org/pss/422690](http://www.jstor.org/pss/422690)>.
- HABERMAS, J. (1981). *Teoría de la acción comunicativa*, 2 vols. Madrid: Taurus.
- HUNTINGTON, S. P. (1984). «Will more countries become democratic?», *Political Science Quarterly*, vol. 99, n.º 2, pp. 193-218.
- HUNTINGTON, S. P. (1991). *The Third Wave*. Norman, EUA: University of Oklahoma Press.
- KARL, T. L., y SCHMITTER, Ph. (1991). «Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.º 128, junio, pp. 283-300.
- LEVINE, D. H., y MOLINA, J. E. (2007). «La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada», *América Latina Hoy*, abril, n.º 45, pp. 17-46. Universidad de Salamanca. Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/308/30804502.pdf>>.
- NOHLEN, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Instituto Universidad Nacional Autónoma de México - Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, D. (ed.) (2001). *Kleines Lexikon der Politik*. Múnich: Bundeszentrale für politische Bildung - Verlag C.H. Beck oHG.
- O'DONNELL, G., y SCHMITTER, Ph. (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Baltimore, EUA: Johns Hopkins University Press.
- O'DONNELL, G. (1998). *Horizontal Accountability and New Polyarchies*, Working Paper #253, abril. Notre Dame: Kellogg Institute For International Studies, University of Notre Dame.
- PÄTZOLD, J. (1994). *Soziale Marktwirtschaft: Konzeption - Entwicklung - Zukunftsaufgaben*. 6.ª ed. revisada. Ludwigsburg: Verl. Wiss. und Praxis.
- SMITH, P. H. (2005). *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. Nueva York: Oxford University Press.
- TOURAINÉ, A. (1998). *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.
- ZINECKER, H. (2002). *Kolumbien - Wie viel Demokratisierung braucht der Frieden?* Fráncfort del Meno: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).

# Sociedad y partidos políticos: ¿divorcio o relación en picada?

«Podiera ser que el partido como institución estuviera desapareciendo gradualmente, siendo reemplazado por nuevas estructuras políticas más adecuadas a las realidades económicas y políticas del siglo XXI»

*Lawson y Merkl (1988)*

—» **ÁNGEL ARELLANO**  
Venezolano, 1990. Licenciado en Comunicación Social, Universidad Santa María. Magíster en Estudios Políticos, Universidad Metropolitana de Venezuela. Doctorando en Ciencias Políticas, Universidad de la República, Uruguay. Integrante del Centro de Formación para la Democracia y de la ONG Manos Venecuayás.

América Latina ha sido impactada contundentemente por la ola de escándalos de corrupción que manchan las administraciones estatales en casi todos sus países. Los casos, que arrastraron a cientos de políticos a la cárcel y han abierto expedientes judiciales a otros cientos más, no solo afectan a los códigos de ética de las sociedades poniendo a prueba la solidez de la arquitectura institucional, sino que también

evidencian una conexión entre la crisis económica (o la desaceleración del crecimiento) y el mal manejo de las finanzas públicas, ampliamente difundida por Internet. Esta situación pone en tela de juicio la democracia en sí misma y da paso a un choque entre el sistema, con sus gobernantes y plataformas políticas, y los nuevos movimientos sociales, grupos políticos emergentes y candidatos *outsiders*. ¿Qué reivindican estos últimos? Algunos solicitan cambios urgentes y radicales en la forma de hacer política, reformas estructurales en el diseño institucional y mayor oportunidad para *nuevos* actores o generaciones de relevo alejadas de las prácticas corruptas. Otros quieren ser tomados en cuenta y consensuar medidas que se articulen a través del sistema existente. Otros quieren llegar al poder y hacer los ajustes con nuevos programas de gobierno.

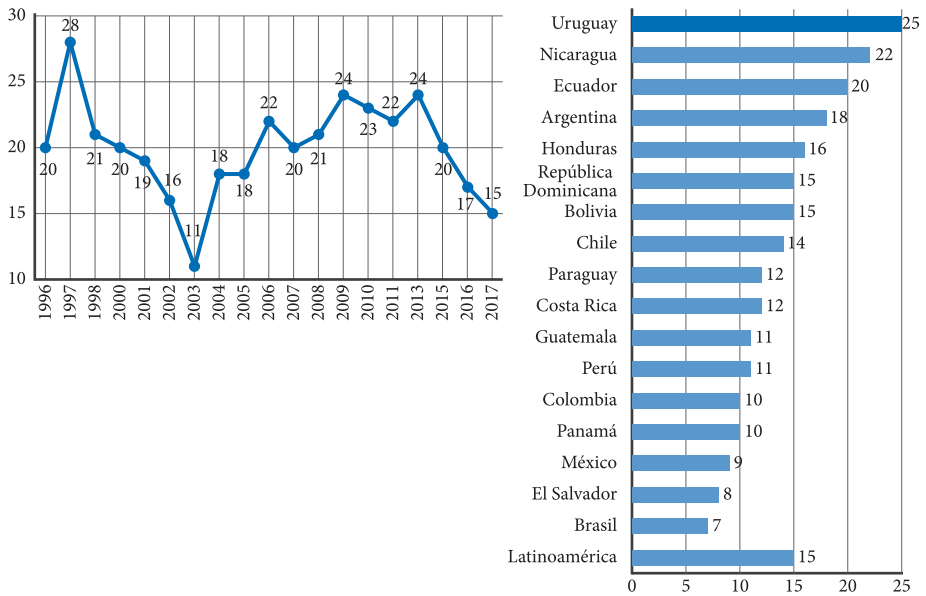
Es materia conocida que la relación entre los partidos políticos y la sociedad civil se encuentra dentro de una órbita minada por problemas complejos que en la actualidad se han incrementado exponencialmente ante la aparición de las redes sociales como un espacio donde buena parte de la sociedad opina, cuestiona, condena o aplaude lo que considera bien o mal. Este mar de subjetividades, donde la *posverdad* es el neologismo de moda, ha permitido que la función pública y la acción de los dirigentes se encuentren ante el examen permanente de un mundo cada vez más «transparente», o menos oscuro.

La Internet, vitrina global para saber todo de todos, ha convertido los fenómenos negativos vinculados con el

mal accionar de los gobiernos en una corriente de opinión poderosa donde lo *malo* de la política es más castigado que antes. Sartori (1980), Duverger (1957) y otros teóricos nos han enseñado que la democracia es posible gracias a los partidos políticos. No obstante, los partidos, al igual que la sociedad, y por efecto de ella, se han transformado constantemente buscando ser la mejor versión de sí mismos para incrementar o mantener su base de apoyo en la constante carrera por el poder. Sin embargo, la globalización y la exhibición de las malas prácticas políticas a través de las redes sociales han ocasionado que el apoyo a esa relación partidos-base se vea afectado. A finales de 2017, Latinobarómetro publicó un estudio sobre las percepciones políticas de más de 20.000 personas encuestadas en toda América Latina. Uruguay, el país con la mejor valoración de la sociedad para con los partidos, apenas llegaba al 25%. El caso más bajo de esa evaluación fue Brasil, con 7% (Urwicz, 28.10.2017).

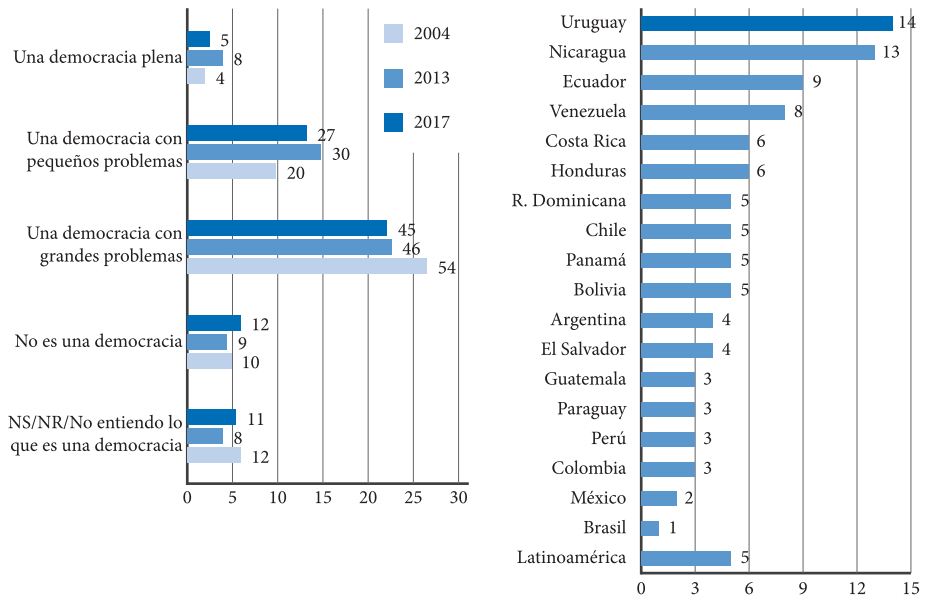
¿Está en picada la relación entre sociedad y partidos políticos? En caso de que sea así, es posible que alguien esté ocupando ese lugar *vacante*. En ese sentido, ¿qué papel juegan los movimientos sociales, los grupos emergentes y los candidatos *outsiders* hoy en América Latina? Para responder la primera pregunta debemos repasar los números de confianza en los partidos, en caída sostenida desde el año 2011 y que pareciera, a primera vista, imparable. También tenemos que mirar la evaluación que hacen los latinoamericanos sobre la democracia, un gráfico con números poco alentadores.

Gráfico 1. Confianza en los partidos políticos



Fuente: Informe Latinobarómetro 2017.

Gráfico 2. Evaluación de la democracia



Fuente: Informe Latinobarómetro 2017.



El gráfico 1 muestra una medición del promedio de confianza en los partidos políticos en el periodo 1995-2017. En esos 22 años el punto más alto se encuentra en 1996, justo en la mitad de la década de los noventa, época con muchos sucesos de crisis políticas y económicas en la región. Desde entonces esta valoración cayó en picada hasta 2002, cuando comenzó a subir acompañada por la ola de gobiernos progresistas que se expandió en toda América Latina. Pero en 2011 inició el nuevo descenso.

La segunda pregunta está relacionada con el papel de los movimientos sociales, grupos políticos emergentes y figuras *outsiders*. Son actores que irrumpen en la escena política presentándose como alternativa a la política tradicional, distantes, entre otras cosas, de la corrupción y el abuso de poder. No todos son nuevos. En algunos casos hay personas dentro de estas esferas que ya han pasado por cargos de representación popular, participaron en algún partido o se presentaron como candidatos en el pasado. Empero, sus conductas y formas de hacer política los diferencian del *establishment*.

Como hemos dicho, los escándalos de ilícitos que tienen en el ojo del huracán a un gran número de dirigentes y líderes están marcando la agenda política regional. No hay país que se salve de acusaciones serias contra sus gobernantes y dirigentes de primera fila. En ese contexto han encontrado espacio los movimientos sociales que pregonan cambios y reformas para depurar el sistema e incorporar nuevos actores, así como personalidades independien-

tes que llegan al gobierno. Veamos de forma resumida un ejemplo que nos permite poner en contexto este argumento.

### Los autoconvocados en el Uruguay

Los nuevos movimientos sociales surgen en medio de una coyuntura como expresión de la sociedad no partidista.<sup>1</sup> Persiguen interactuar directamente con los factores de toma de decisión aprovechando la oportunidad política disponible<sup>2</sup> y haciéndose escuchar a través de una agenda de movilización con impacto en la opinión pública. En ese sentido, la aparición a principios de 2018 de «Un Solo Uruguay», el movimiento de autoconvocados del campo uruguayo, conformado por pequeños, medianos y grandes productores agrícolas y ganaderos que reclaman ajustes en las condiciones económicas que han limitado el crecimiento del sector y generan pérdidas, resulta un caso interesante para mirar. ¿Era posible pensar en un movimiento social de esta envergadura en un país cuyos sectores políticos han estado conectados tradicional-

1 El sociólogo francés Alain Touraine (2006) afirma que el movimiento social «es la conducta colectiva organizada de un actor luchando contra su adversario por la dirección social de la historicidad en una colectividad concreta».

2 Las oportunidades políticas, en los términos defendidos por el teórico Doug McAdam (1996), son «las oportunidades al alcance de los contestatarios generadas por cambios en la estructura institucional y de la disposición ideológica de los grupos en el poder».



Autoconvocados del campo protestan en Santa Catalina, Soriano, Uruguay  
Foto: Ángel Arellano

mente con el mundo agrícola-ganadero y que destaca por ser una de las mejores democracias del continente?

Este nuevo grupo ha producido una agenda de movilización y acción que no se impulsó ni se articuló desde los partidos ni las gremiales. La bisagra partido-sociedad no funcionó en este caso, y, como forma de expresión, esta conducta colectiva buscó manifestarse a través de concentraciones, vigiliadas, comunicados públicos y medios alternativos a los caminos institucionales regulares. Sin caer fuera de la legalidad pero jugando en las antípodas del tablero partidario y gremial, los autoconvocados han logrado gran difusión e influencia en la opinión pública, capital utilizado para presionar por sus demandas: reclaman medidas económicas para repotenciar la producción en el campo, reducción del costo del combustible y la electricidad y mejores condiciones para los emprendedores

del rubro; pero también la disminución del gasto público y el descenso de la corrupción estatal.

Una de las cosas que permite esta situación es que en el medio haya figuras ajenas al espectro partidista tradicional,<sup>3</sup> pero que también hacen política con fines electorales, intentando aprovecharse del momento. En el caso de Uruguay, un ejemplo pudiera ser Edgardo Novick, empresario devenido en candidato a la Intendencia de Montevideo en 2014, que ahora aspira llegar a la presidencia de la República a través del Partido de la Gente, una organización propia identificada con el centro político e integrada por independientes y dirigentes que antes militaban en

3 En este contexto, consideramos tradicional el espectro del Partido Colorado (1836), Partido Nacional (1836) y el Frente Amplio (1971), organizaciones con trayectoria de gobierno en el Uruguay.

otras toldas<sup>4</sup>, que «nace de un reclamo espontáneo de la sociedad» y «apunta a la alternancia en el poder, sobre la base de que el país necesita cambios y transformaciones indispensables» (Partido de la Gente, 2016). Esto no quiere decir que el movimiento de los autoconvocados ni otros de similar naturaleza terminen siendo una plataforma que impulse directamente la candidatura de Novick o de otro nombre, sobre todo porque no ha podido acercarse a los favoritos de la carrera presidencial. Lo que queremos señalar es que estas situaciones devienen, colateralmente, en una ventana de oportunidad para el discurso de los *outsiders*: renovación de los partidos, reforma estatal, depuración del aparato público, recuperación de la honradez de la función pública y espacio para nuevas caras en la política. A la luz de esta mirada, estructuras como el Partido de la Gente ganan cierto margen de reivindicación ante hechos donde los partidos tradicionales no fungen como nexo entre los reclamos sociales y el Estado. Es casi seguro que en las próximas presidenciales de Uruguay un dirigente político con trayectoria sea el ganador. No obstante,

» Trump es en esencia el político *outsider* más relevante del momento y su triunfo ha servido para poner en relieve la participación de personajes ajenos al *statu quo* en todo el mundo «

no puede descartarse que esta acumulación de señales devenga en un futuro donde los actores que hoy están fuera de la órbita de los partidos de siempre, se arrimen a la primera fila.

Fuera del tablero,  
dentro de la jugada:  
los *outsiders*

El periodista peruano Gustavo Gorriti dice que el *outsider* es un «[político] forastero del sistema, como en las viejas novelas del oeste, aquel que llega al pueblo y deja un impacto fuerte» («Análisis...», 8.3.2018). Rodríguez (2016) aporta la siguiente explicación sobre quiénes son los candidatos *outsiders*:

En primer lugar, aquellos candidatos que se presentan a unas elecciones sin tener experiencia previa en la política, procediendo por tanto de fuera de ella, desde otros ámbitos profesionales. En segundo lugar, aquellos políticos que están al margen de las convenciones tradicionales de la política o se muestran contrarios a las mismas, presentán-

4 En el espectro político uruguayo existen posiciones que consideran que el centro es una amenaza para el sistema democrático. Citamos a la senadora uruguaya Constanza Moreira, miembro del izquierdista Frente Amplio: «Es un error conceptual y, peor aún, político. El error conceptual es creer que el “centro” son los “moderados políticamente”, cuando en el centro, casi por definición, es el lugar en el que se amontonan los que no tienen interés alguno en la política [...]. La política es el arte de tomar partido, y la búsqueda del centro es el arte de evitarlo». (Abelando, 16.2.2018, p. 3).

dose como una alternativa o una visión crítica a lo establecido. Y, por último, quienes teniendo todo en contra y muy pocas aspiraciones de triunfo en unas elecciones, logran alzarse al final con la victoria. (p. 76)

La elección de un *outsider* comienza a convertirse en la constante de muchos países que están sumidos en profundas crisis políticas y económicas. Argentina ya lo experimentó con la elección de Mauricio Macri, exalcalde de Buenos Aires que ascendió a la presidencia impulsado por una coalición que pregonaba, entre otras cosas, un cambio sustancial a trece años de kirchnerismo. A partir de la materialización de ese triunfo, abanderado por partidos y movimientos disconformes con el sistema, siguieron apareciendo nombres en la región. Por ejemplo, Jimmy Morales, un empresario, actor y comediante devenido presidente de Guatemala, o Lorenzo Mendoza, un exitoso industrial venezolano que, aun cuando no ha confirmado su aspiración presidencial,<sup>5</sup> encabeza la intención de voto en los estudios de opinión pública de su país. En esa dirección también apunta Brasil, el gigante suramericano que atraviesa una terrible crisis política que involucra a todo el espectro. En este país la aparición de *outsiders* como favoritos del electorado

no es nueva. Deportistas y figuras del espectáculo han estado ligándose cada vez más al ruedo político. El exfutbolista Romario (senador) y el comediante Tiririca (diputado nacional) son los ejemplos más famosos. Pero ahora ha tomado alto vuelo, proyectándose hacia la primera magistratura. El empresario y animador de televisión Luciano Huck, posicionado entre otras cosas por su popular programa en la influyente TV Globo, un envidiable público en redes sociales que suma más de 43 millones de personas y el apoyo de uno de los expresidentes mejor evaluados de la región, Fernando Henrique Cardoso, ha dado pie para que cale la idea de que en Brasil es posible un *outsider* presidente. Aun cuando Huck no aceptó participar en la disputa presidencial («Luciano Huck...», 16.2.2018), dejó en evidencia que esta tesis consigue adeptos rápidamente, ya que obtuvo 8% de intención de voto (Gielow, 1.2.2018) en medio de la expectativa sobre su candidatura entre enero y febrero de 2018. En esa línea se encuentra João Doria Júnior, conductor de televisión y empresario que fue electo alcalde de San Pablo en 2016. Otro político no tradicional que aparece en los números para las presidenciales.

La elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos marcó un hito en el ascenso de figuras *outsiders* a puestos de mando en la política global. Trump es en esencia el político *outsider* más relevante del momento y su triunfo ha servido para poner en relieve la participación de personajes ajenos al *statu quo* en todo el mundo. Sin ir muy lejos, en enero de este año la animadora de televisión

5 Parece pertinente dejar constancia de que, si bien la balanza electoral comienza a inclinarse en algunos países por los *outsiders*, o por lo menos las preferencias electorales que luego cambiarán o no antes del día D, hay suficiente evidencia disponible de que esto no necesariamente deviene en un gobierno libre de corrupción y exitoso en lo económico y político.

Oprah Winfrey obtuvo el 50% de apoyo de los encuestados para un estudio de opinión en los Estados Unidos («Oprah Winfrey...», 18.1.2018).

En los últimos dos procesos electorales de Honduras las candidaturas a diputados han sido mayoritariamente de personas *ajenas* a los partidos tradicionales («Outsiders...», 26.8.2017). En Paraguay, Nadia Portillo, cantante de cumbia, participa como candidata a diputada nacional; y Fidel Zavala, un ganadero muy conocido por haber sido secuestrado por la guerrilla del Ejército del Pueblo Paraguayo, es candidato al Senado. Las pasadas presidenciales chilenas tuvieron una contendora que no provenía de las filas partidarias, sino del periodismo: Beatriz Sánchez, abanderada del izquierdista Frente Amplio. Y las presidenciales de Costa Rica tienen como favorito al cantante evangélico conservador Fabricio Alvarado.

México es otro país que no escapa de esa realidad. El ex jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel

» Ser un *outsider* no es garantía de alta popularidad ni buenos resultados en la gestión de gobierno. Es simplemente un camino diferente para acceder al poder «

López Obrador, un político que se postula por tercera vez a la presidencia, esta vez por el emergente Movimiento Regeneración Nacional, con un discurso radicalmente antisistema político tradicional, encabeza las encuestas. Ese país está minado de figuras *outsiders*. Una de las más interesantes es Pedro Kumamoto, de 28 años, el primer legislador independiente del estado de Jalisco, que ahora corre por un asiento en el Senado nacional. Pedro es miembro de Wikipolítica, un movimiento juvenil de izquierda fundado en 2013 que sirve de plataforma para jóvenes aspirantes



México: Pedro Kumamoto y su grupo Wikipolítica exponen en una "sesión de azotea"  
Foto: Wikipolítica, via Flickr



independientes en elecciones estatales y federales. Este nuevo grupo apuesta por cambiar la forma de hacer política obteniendo cargos de elección popular. Roberto Castillo, candidato de Wikipolítica a la Asamblea Legislativa de Ciudad de México, afirma:

Nacer y crecer en un país gobernado por el PRI significa haber creído que solo había una forma de hacer política [...]. Esto significaba la política del compadrazgo, las relaciones por encima de la meritocracia, los logros, formación o liderazgo, y nos hicieron creer que eso estaba bien y que era aceptable moralmente. (Villegas, 11.3.2018)

En todos los países de América Latina hay *outsiders* generando mucho ruido, condenando a la clase política tradicional e implementando estrategias diferentes a las de los partidos más viejos. Se ha venido plantando la idea de que un *outsider* puede resolver cosas que los políticos de carrera no podrán, por estar vinculados a escándalos de corrupción, incapacidad administrativa o malos resultados en sus experiencias de gobierno. ¿Realmente es así? ¿Las diversas crisis políticas en la región se resuelven con solo poner al frente a un líder debutante? No podemos saberlo con precisión, pero las experiencias están a la vista. El periodista salvadoreño Mauricio Funes, que inició su carrera política poco antes de ser electo como presidente, se encuentra refugiado en Nicaragua mientras la justicia de su país lo investiga por enriquecimiento ilícito y malversación de fondos. En

Guatemala, Jimmy Morales, también señalado por corrupción, cuenta con menos del 17% de popularidad. Donald Trump tuvo un promedio de aprobación del 39% en su primer año de gobierno, el más bajo en ese tiempo para un presidente de Estados Unidos. Ser un *outsider* no es garantía de alta popularidad ni buenos resultados en la gestión de gobierno. Es simplemente un camino diferente para acceder al poder.

Toda la región registra importantes niveles de rechazo hacia la clase política. La encuesta de Latinobarómetro que hemos citado nos muestra la confianza en los partidos en América Latina, un indicador que envía un mensaje fuerte y claro: es necesario replantear la forma de hacer política y multiplicar los esfuerzos para retomar los puntos de contacto entre la sociedad y las organizaciones políticas formales. La cadena de transmisión entre los votantes y los votados se encuentra desgastada. Internet y las redes sociales dejaron al descubierto casos lamentables que deterioraron la relación pueblo-representantes. No obstante, la política, como el arte de lo posible, tiene la capacidad de hacerse con las herramientas necesarias para recomponer ese nexo y retomar el contacto con la sociedad. Tarea difícil, compleja y que requiere muchos sacrificios. Queda claro que la política tradicional se quedó sin espacio en un mundo que cambia todos los días. El gran reto de la dirigencia política en la región es adaptarse a lo nuevo, limpiar el nombre de los partidos como instituciones democráticas vinculantes y necesarias, y volver al ruedo para jugar su papel en el incierto futuro inmediato.

## Bibliografía

- ABELANDO, V. H. (16.2.2018). «Los candidatos deben ser de la generación de relevo», *Brecha*, p. 3.
- «Análisis: la anatomía del outsider» (8.3.2018). *El Comercio*, Lima. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/analisis-anatomia-outsider-383466>.
- DUVERGER, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2017). *Informe Latinobarómetro 2017*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Recuperado de: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- GIELOW, I. (1.2.2018). «Aliados já trabalham pela candidatura Luciano Huck à Presidência», *Folha de São Paulo*. Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/1954910-aliados-ja-trabalham-pela-candidatura-luciano-huck-a-presidencia.shtml>.
- LAWSON, K., y Merkl, P. (1988). *When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- «Luciano Huck se bajó de la disputa presidencial» (16.2.2018). *Télam*. Recuperado de: [www.telam.com.ar/notas/201802/250854-luciano-huck-no-participa-eleccion-presidencial-brasil.html](http://www.telam.com.ar/notas/201802/250854-luciano-huck-no-participa-eleccion-presidencial-brasil.html).
- MCADAM, D. (1996). «Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación». En: MC ADAM, D., MC CARTHY, J., y ZALD, M. (eds.). *Movimientos sociales, perspectivas comparadas: oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo, pp. 49-70.
- «Oprah Winfrey supera a Trump en nueva encuesta sobre preferencias electorales: 50% vs 38%» (18.1.2018). *Univisión*. Recuperado de: <https://www.univision.com/noticias/politica/oprah-winfrey-supera-a-trump-en-nueva-encuesta-sobre-preferencias-electorales-50-vs-38>.
- «Outsiders en América Latina, un salto al vacío» (26.8.2017). *Proceso Digital*. Recuperado de: [www.proceso.hn/portadas/10-portada/outsidere-en-america-latina-un-salto-al-vacio.html](http://www.proceso.hn/portadas/10-portada/outsidere-en-america-latina-un-salto-al-vacio.html).
- PARTIDO DE LA GENTE (2016). «Declaración de principios». Recuperado de: [www.novick.com.uy/partido](http://www.novick.com.uy/partido).
- RODRÍGUEZ, R. (2016). «El ascenso de los candidatos outsiders como consecuencia de las nuevas formas de comunicación política y la desafección ciudadana», *Comunicación y Hombre*, n.º 12.
- SARTORI, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- TOURAINÉ, A. (2006). «Los movimientos sociales», *Revista Colombiana de Sociología*, n.º 27, pp. 255-278.
- URWICZ, T. (28.10.2017). «Cae confianza en partidos políticos», *El País*, Montevideo. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/cae-confianza-partidos-politicos.html>.
- VILLEGAS, P. (11.3.2018). «Los políticos independientes que sueñan con cambiar a México», *New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2018/03/11/pedro-kumamoto-candidatos-independientes-wikipolitica>.



# De la demanda al Estado

Para comprender las relaciones entre peronismo y sociedad civil

—» **MARÍA ESPERANZA CASULLO**  
Politóloga. Doctora en Gobierno por la Universidad de Georgetown, EUA. Profesora regular de la Universidad Nacional de Río Negro, Argentina. Ha sido profesora invitada en las Universidades de Richmond y Brown. Publica regularmente sobre populismo, democracia y sistema de partidos.

Este artículo intenta ofrecer un aporte al análisis de la historia de la sociedad civil en la Argentina. Más concretamente, se intenta comprender mejor cuál es la relación entre el peronismo en Argentina y la sociedad civil, si los gobiernos peronistas han favorecido o han obstaculizado el asociativismo voluntario en general.

Estas preguntas no son novedosas. Antes bien, un aparte importante de la historiografía nacional que se ocupa de

las organizaciones de la sociedad civil (osc), el sindicalismo y el voluntariado, entre otros, se ha preocupado por la relación entre el modelo de estatalidad favorecido por el peronismo clásico (caracterizado por un aumento en la centralidad del Estado como articulador de la totalidad de las relaciones en la economía y la sociedad) (Garretón et al., 2004) y la robustez y autonomía de la sociedad civil argentina.<sup>1</sup>

Un punto de partida interesante es que las narrativas académicas sobre el tema, tanto de autores de tradición liberal como de izquierda, son pesimistas. Autores y autoras situados en diferentes disciplinas, tradiciones ideológicas y preferencias políticas coinciden en que los gobiernos peronistas han tendido a cooptar o directamente reprimir las asociaciones voluntarias de todo tipo. Esto redundaría en un empobrecimiento de la práctica democrática general, ya que, desde el retrato que realizó Alexis de Tocqueville sobre la sociedad norteamericana, si no antes, se sabe de la centralidad que tiene la salud cívica para la democracia.

Varios de los autores citados mencionan que a los gobiernos de Juan Domingo Perón y de Néstor Kirchner les siguieron procesos de desmovilización y progresivo apagamiento de un activismo social que antes había sido vigoroso. Se describe como Juan Domingo Perón integró a las organizaciones sindicales autónomas para verticalizarlas en una CGT adicta y la misma crítica se le hace a Néstor Kirchner y la integración del movimiento piquetero. (Sin embargo, se da una notable diferencia, poco estudiada, con el gobierno peronista de Carlos Menem, que no llevó adelante una actividad de incorporación equivalente.)

En el presente artículo se reflexiona sobre estos temas a partir de algunos datos históricos originales sobre el activismo de la sociedad civil y protesta social en el siglo xx en Argentina que fueron relevados por la autora.<sup>2</sup> Estos son de elaboración propia y fueron obtenidos mediante una revisión de los primeros cinco días del mes de febrero del periódico *La Nación* desde los años 1895 hasta 2004, con una periodización de aproximadamente diez años. Fueron revisados los años siguientes: 1895, 1911, 1924, 1935, 1944, 1954, 1964, 1969, 1979, 1984, 1994 y 2004. En el transcurso de este proyecto se han contado y anotado todas las menciones, en todas las secciones de los números de *La Nación* relevados, a cualquier tipo de activismo de la sociedad civil y mecanismos de acción colectiva. Estos

1 Se retoma la definición de organización de la sociedad civil de De Piero: «Grupos o movimientos plurales y autónomos de las acciones estatales y del mercado; vale decir: cuyo objetivo inmediato o primario no es la dominación política ni la acumulación de capital. Pero no se encuentran escindidos de estos dos fundamentales espacios de las sociedades modernas, ya que sus intervenciones se manifiestan e influyen en el campo de lo político, lo económico, lo social y la cultura en términos generales, al trabajar y buscar la representación de los derechos, del espacio público, de tradiciones y opciones culturales o sociales, constituyendo a su vez las prácticas propias que hacen a la vida de los ciudadanos». (De Piero, 2005b, p. 27).

2 En el marco de un proyecto de investigación llevado adelante con el Dr. Roberto Patricio Korzeniewicz en el año 2005.

datos se presentan a continuación en forma cuantitativa, aunque también se realizan algunos análisis cualitativos. Antes que focalizarse en un tipo de asociación, se ha elegido trabajar comparando la evolución, durante un largo período de tiempo, de una gama mucho más amplia de tipos de activismo, tanto altamente institucionalizados (organizaciones no gubernamentales) como episódicos (huelgas, piquetes, protestas).

Como podrá verse, en una primera mirada los datos recabados para este informe parecen confirmar la idea de que el primer gobierno peronista causó una disminución del activismo autónomo de la sociedad civil argentina. Sin embargo, el análisis de los mismos datos y una mirada más cualitativa nos ofrecen una realidad más compleja. Resulta equívoco identificar la disminución del número de osc únicamente con la acción de los gobiernos peronistas, ya que las tendencias de aumento o disminución parecen trascender el signo partidario de los gobiernos; en todo caso, el sistema político no parece ser la única variable interviniente. Por un lado, la evidencia no muestra un aumento del activismo de la sociedad civil en los años bajo gobiernos no peronistas, ya que una vez derrocado Perón no hay rastros de una ola de reverdecimiento en el mundo de las ONG. Finalmente, también es engañoso hablar de la relación entre *el peronismo* y la sociedad civil, por cuanto cada gobierno peronista tuvo sus propios matices. Si bien existen similitudes entre el primer gobierno peronista (y en algunos puntos,

el segundo) y el primer gobierno kirchnerista, estas no se encuentran durante el gobierno de Carlos Menem en lo que tiene que ver con la relación con la sociedad civil.

### Sociedad civil y primer peronismo

La historiografía académica argentina sobre las relaciones entre el primer peronismo y la sociedad civil presenta una narrativa muy uniforme en la que las décadas anteriores a 1945 se identifican con una verdadera edad de oro liberal de la sociedad civil argentina, que habría tenido un final abrupto a manos del régimen de Juan Domingo Perón, que la subordinó, cooptó o directamente reprimió. En esta narrativa se ve cómo las bibliotecas, clubes de barrios, sociedades de fomento, clubes deportivos, coros y sociedades políticas de todo tipo, que habían florecido en las décadas anteriores al ascenso del peronismo, dejan de tener centralidad en la vida social una vez que el Estado pasó a tener un rol más protagónico en las esferas de la economía y lo social.

Una serie de estudios historiográficos dan cuenta de cómo en las décadas que van desde el fin del siglo XIX hasta mediados de los cuarenta se multiplicaron todo tipo de organizaciones voluntarias, civiles, recreativas, de bien público y mutuales. Esta notable voluntad de crear y mantener todo tipo de asociaciones formales e informales constituyó lo que Sabato (2002, p. 105) llamó *un fervor asociativo*.

[Durante la segunda mitad del siglo XIX] [...] la actividad asociativa funcionaba como un tejido conectivo a través del cual la población podía satisfacer necesidades concretas surgidas se las nuevas realidades económicas y sociales; construir lazos de pertenencia y solidaridad; representar y defender intereses sectoriales; desarrollar actividades recreativas, festivas, y culturales; actuar colectivamente en el espacio público. (Sabato, 2002, p. 105)

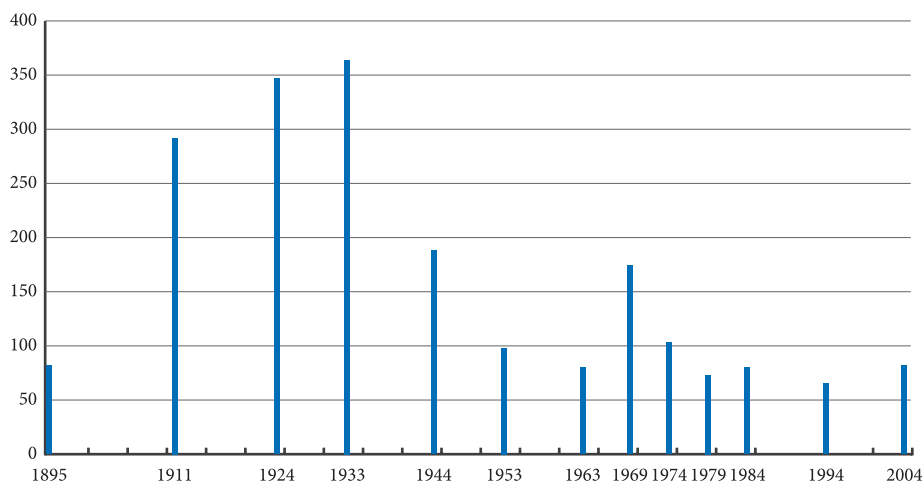
En este mismo espíritu, Romero (1990, p. 44) nota que «[...] grupos de jóvenes entusiastas crearon clubes, sociedades de fomento o bibliotecas destinados a solucionar diversas carencias de estos núcleos sociales en constitución: la sociabilidad, el progreso edilicio, la cultura».

Así, gran parte de la historiografía que podemos llamar liberal supone

que entre Estado y sociedad civil existe una relación que necesariamente es de suma cero, en donde el aumento de la capacidad del Estado termina en una retracción de la sociedad civil, y viceversa. Este fervor asociativo habría llegado a su fin con la irrupción del peronismo en 1945. Gran parte de la literatura contemporánea habla de este proceso como una *cooptación* de la sociedad civil por el Estado, y lamentan la relativa pérdida de espontaneidad y autonomía de la sociedad civil. Por ejemplo, Romero (1994, p. 110) describe cómo el gobierno de Juan Domingo Perón buscó extender el control sobre el sindicalismo y encomendó esta tarea personalmente a su esposa, Eva Perón.

A primera vista, las cifras propias parecen confirmar la visión de suma cero entre momentos de mayor intervencionismo estatal y sociedad civil. Si se miran los números totales de menciones a instancias de asociativismo

Gráfico 1. Totales de menciones a activismo de la sociedad civil. Evolución 1895-2002 (totales)



civil en el diario *La Nación* entre 1895 y 1945, aparecen claramente tres picos, en los años 1933, 1969 y 2001. La disminución a nivel cuantitativo en el nivel de asociacionismo entre los inicios de los treinta y 1954 es notable.<sup>3</sup>

Sin embargo, es importante mantener presentes algunos elementos que complejizan el análisis simplista de estos datos cuantitativos. Para comenzar, hay que notar que el pico de activismo se da en 1933, es decir 12 años antes del ascenso de Juan Domingo Perón a la presidencia. Antes bien, el número total de osc ya habían disminuido para 1944 de manera significativa, por lo que el verdadero responsable no parece ser el peronismo, sino, en todo caso, el régimen conservador-burocrático que gobernó durante la década infame. Bajo este régimen, tal como enfatiza la historiografía más reciente, ya había comenzado el proceso de aumento del tamaño y las capacidades estatales en Argentina (Sidicaro, 2002).

Pero además, cuando los datos cuantitativos se complementan con datos cualitativos, puede verse que el proceso de institucionalización y burocratización del Estado y el mercado fue acompañado por la propia sociedad civil. Las organizaciones no guber-

namentales comenzaron a articularse para ganar en escala, lo que durante los años treinta y cuarenta derivó en procesos de burocratización y formalización. Sindicatos, asociaciones patronales, hasta los clubes deportivos comenzaron a organizarse en grandes federaciones regionales y nacionales que nucleaban desde miles hasta millones de asociados.

Ramas enteras de organizaciones parecen haber priorizado ganar en escala y capacidades de presión y operativas por sobre el mantenimiento de autonomía y «autenticidad». Esto es claro en el mundo sindical, en donde, si bien las comisiones u órganos de base mantenían libertad y autonomía de acción, la conformación de federaciones de gremios les otorgó en una capacidad de presión inédita. Otro ejemplo fascinante de este proceso puede verse en el caso de los clubes de rugby y los clubes de fútbol. Ambos surgieron como deportes «importados» y en muchos casos ligados a la actividad juvenil de colegios ingleses; los clubes de fútbol eligieron dejar el amateurismo y profesionalizarse al formar la Asociación de Fútbol Argentino; los de rugby optaron por el amateurismo. Lo que el fútbol perdió en autenticidad y «espíritu amateur», lo ganó en masividad y penetración cultural (Frydenberg, 2011).

Es cierto que dos tipos de organizaciones desaparecieron, o al menos redujeron su presencia fuertemente: las asociaciones de beneficencia y las mutuales de ayuda mutua de tipo étnico responsables de la fundación de hospitales y servicios comunitarios

3 No se escapa el hecho de que estos números relevados se presentan sin relación al aumento de la población del país entre 1895 y 2004. Si los números se transformaran a una cifra per cápita, la disminución de osc a mediados de siglo sería aún más llamativa. Sin embargo, las cifras así como están se pueden trabajar a grandes rasgos, y todas apuntan a la existencia de estos tres picos en asociativismo: a mediados de la década del treinta, a finales de los sesenta y en 2001-2002.

de tipo étnico. En gran medida, estas desaparecieron a medida que el Estado comenzó a brindar servicios (entendidos como derechos casi universales) que ellas ofrecían tan solo a sus asociados: atención de salud, un sistema de jubilaciones y pensiones, asistencia a la infancia, asignaciones familiares a los trabajadores.

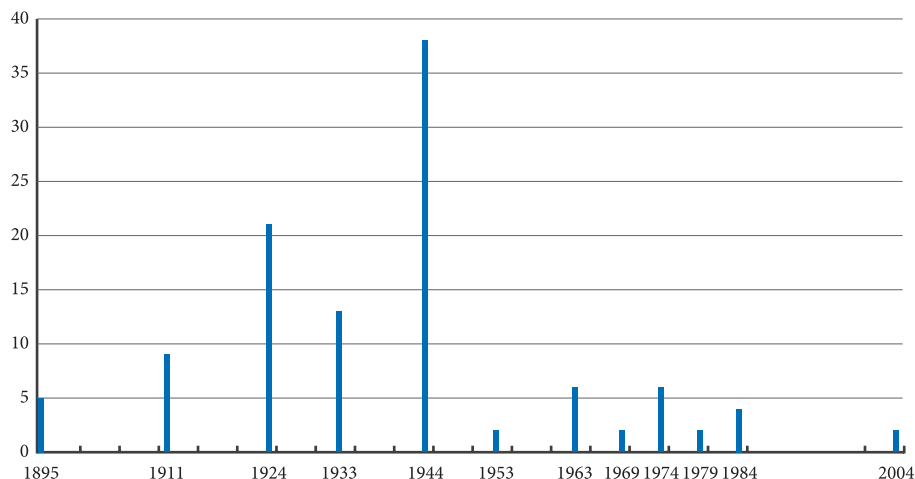
Sin embargo, el análisis cualitativo nos indica que, en muchos casos, tal expansión de las capacidades estatales era una demanda de la propia sociedad civil en los años previos. Dos ejemplos son notables en este sentido: las sociedades de beneficencia y las mutuales étnicas que proveían servicios de retiro y de salud.

Hasta la década del treinta, el Estado argentino había respetado en gran medida el monopolio de la sociedad civil y la Iglesia en la provisión de servicios de asistencia social, así como hasta cierto punto en la provisión de servicios de salud. En muchos casos,

» [En los años cuarenta] ramas enteras de organizaciones parecen haber priorizado ganar en escala y capacidades de presión y operativas por sobre el mantenimiento de autonomía y «autenticidad» »

hay que enfatizar, la acción de las sociedades de beneficencia se realizaba con fondos públicos, que el Estado transfería desentendiéndose luego de su destino. Estas habían estado tradicionalmente formadas por mujeres de clase media y clase media alta y tenían una naturaleza fronteriza: muchas de ellas estaban solo tenuemente formalizadas y eran poco más que un grupo de amigas y parientes. Muy frecuentemente estaban orientadas también a

Gráfico 2. Asociaciones de beneficencia



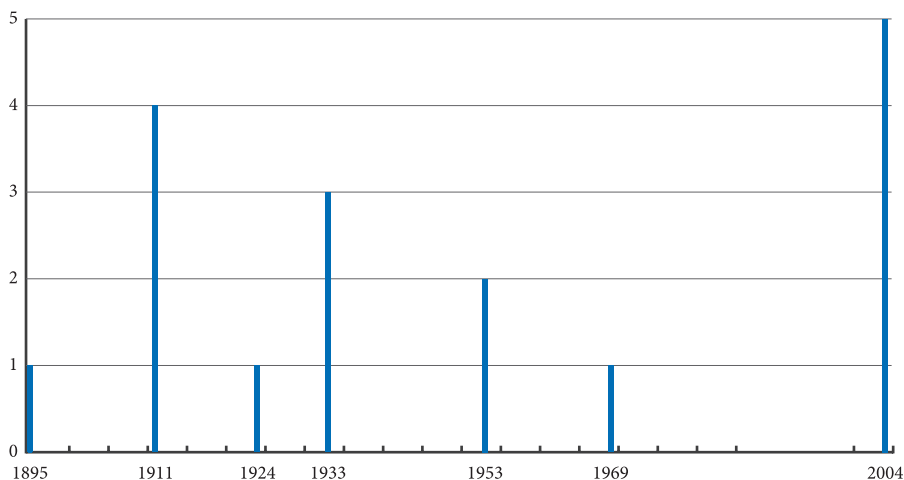
la práctica religiosa, y dividían sus acciones entre las actividades religiosas y la filantropía. Resulta posible dudar sobre el valor de estas organizaciones para la esfera pública democrática, por cuanto las actividades de las sociedades de beneficencia de principios del siglo xx estaban imbuidas de un fuerte tono moralista y paternalista. De hecho (y esto es lo central) las clases trabajadoras políticamente activas rechazaban tal enfoque. Fueron estas mismas clases trabajadoras las que se movilizaron activamente pidiendo por la universalización y la estatalización de estos servicios antes aún de la llegada de Juan Domingo Perón al poder.

Para comprender este proceso resulta indicativo cruzar las cifras de la acción de ONG con las de la protesta social durante los mismos años, algo que la mayor parte de la historiografía citada anteriormente no hace.

Como puede verse, la presencia de un fuerte activismo de la sociedad ci-

vil no conllevó a la ausencia de protestas, ya que en el año 1933 la presencia de estas fue importante. La imagen de una sociedad civil sin Estado, en donde todas las necesidades eran cubiertas por OSC autónomas en un marco de armonía universal no se sostiene. Al mirar más en detalle los datos cualitativos, puede verse que gran parte de estas protestas tenían que ver con la demanda de *mayor expansión estatal*. Según nuestra investigación, dos temas eran objetos de fuertes demandas: derechos sindicales y exigencia de un sistema de pensiones estatal. Es decir que, mientras un sector social estaba perfectamente satisfecho dejando los temas de beneficencia a la acción de entidades filantrópicas, otro sector numéricamente importante reclamaba la intervención del Estado. Esta demanda comenzó a ser escuchada durante la década del treinta, cuando la primera camada de médicos higienistas comenzó a hacer énfasis en el carácter público de

Gráfico 3. La protesta social





la salud y en la necesidad de una mayor sistematización de la intervención sanitarista (Thompson, 1994.) Es cierto que esta acción fue profundizada por el primer gobierno peronista, que absorbió y centralizó las actividades filantrópicas; fueron creadas agencias estatales de asistencia social y el primer sistema nacional de salud, pero ello recogía una demanda social. Ambas cosas fueron populares entre vastas poblaciones sociales y, de hecho, ninguna de las dos fueron revertidas por los gobiernos antiperonistas posteriores.

Entonces, pueden señalarse dos cuestiones. La primera es que en estas décadas las organizaciones de la sociedad civil perdieron representación *horizontal* pero ganaron integración *vertical*. En gran medida, los cambios organizativos, si bien tuvieron un precio en autonomía, consiguieron aumentar de manera dramática la eficacia de la acción organizacional y la capacidad de impacto de estas federaciones. El movimiento obrero organizado en una única federación nacional (la CGT) se consolidó como una de las organizaciones político-sociales más poderosas del país, con capacidad de sobrevivir a la caída del propio Perón. También lo hizo, por otro lado, la asociación de entidades patronales empresarias, o UIA, que se transformó en una fuerza cuya acción moldearía la política argentina por el resto del siglo. La segunda cuestión es que el crecimiento del Estado nació en parte de las propias demandas de la sociedad argentina canalizadas a través de acciones de protesta. La voluntad del primer gobierno peronista de recoger estas demandas y transfor-

» El primer gobierno peronista absorbió y centralizó las actividades filantrópicas; fueron creadas agencias estatales de asistencia social y el primer sistema nacional de salud, pero ello recogía una demanda social «

mar algo como por ejemplo las pensiones, que la sociedad hasta ese momento debía *proveerse a sí misma*, en algo cercano a un derecho universal ayuda a explicar la rápida popularidad del nuevo gobierno entre las clases trabajadoras, que, por otra parte, tenían y tienen dotaciones menores del capital social necesario para autogestionarse este tipo de bienes y servicios autónomamente.

### Sociedad civil en la era democrática

Una cuestión adicional que revelan los datos es que el derrocamiento de Juan Domingo Perón no dio paso a una nueva ola liberal de fervor asociativo; antes bien, en 1964 la cantidad de menciones en los diarios fue aún más baja que en 1944. El grado de asociacionismo permanece relativamente inalterado hasta 1969, cuando aparece un nuevo pico de actividad, si bien este es menor a los registrados anteriormente. Es notable, sin embargo, que pueden encontrarse registros de este tipo de movilización

incluso durante la dictadura que gobernó el país entre 1976 y 1983, aun cuando uno de los objetivos explícitos de esta fue reducir o eliminar la vida social.

Ya en democracia, puede señalarse la entrada a la vida política nacional de nuevos tipos de asociaciones luego de 1983. Si desde el principio del siglo xx a principios de la década del cuarenta los principales tipos de asociación fueron las de comunidades inmigrantes, las sociedades de fomento y los sindicatos, desde fines de los setenta encontramos un nuevo tipo de activismo ligado a asociaciones antiautoritarias y de derechos humanos, medioambientalistas y feministas.

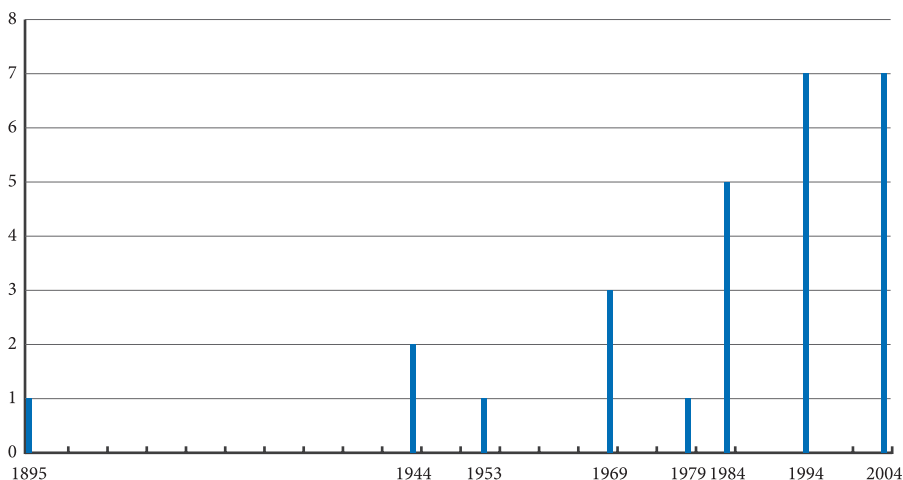
Hay que señalar que durante el gobierno también peronista de Carlos Menem no se encuentra un aumento de activismo de ONG, pero sí se denota un crecimiento progresivo de la protesta social alrededor de temas sobre todo relacionados con crisis del empleo y pobreza. Esto, una vez más,

parece sostener que no existe algo así como un único modelo *peronista* de relación con la sociedad civil.

En los años 2001 y 2002 coincidieron el pico de acción de este tipo de nuevas OSC y el de protesta social, sobre todo piquetes de desocupados. En este momento se combinaron el crecimiento de todo tipo de asociaciones surgidas para paliar los efectos de la crisis, tales como movimientos piqueteros, comedores comunitarios y fábricas recuperadas y un aumento notable de las acciones de protesta social. Tal como se expresa en la figura 3, el año 2001 marcó un verdadero récord en las instancias de protesta social.

Este es el contexto en el que se dio la llegada al gobierno de Néstor Kirchner en 2003. Y encontramos aquí ciertos paralelos con lo que se describió antes de la llegada al poder de Juan Domingo Perón en 1945. Analistas como Maristella Svampa critican al kirchnerismo por haber sofocado o cooptado

Gráfico 4. Organizaciones de derechos humanos, medioambiente y de militancia feminista



la acción de la sociedad civil que prometía cambios radicales en los meses posteriores a la crisis del 2001.<sup>4</sup>

Sin embargo, de la misma manera que lo hizo el primer peronismo, el primer kirchnerismo mostró la voluntad de responder e integrar demandas que en gran medida expresaban el pedido justamente de *mayor intervención estatal*. Esta hipótesis es sostenida por De Piero y Gradín (2018), que muestran que Néstor Kirchner suplió parcialmente su debilidad electoral de origen retomando y expresando demandas de diversas organizaciones de la sociedad civil como modelo de acumulación de apoyos y de legitimidad que le permitieron:

[...] construir una representación basada en «lo popular» sin que esto implique desatender los carriles institucionales democráticos. [...] De las demandas emergentes desde la sociedad civil fueron seleccionadas por el gobierno un grupo (con criterios que aquí no hemos profundizado, pero que implican el grado de movilización social que existía detrás de ellas) para brindarles un marco normativo. (p. 30)

Es decir, el gobierno de Néstor Kirchner asumió en el contexto de una

crisis social importante, en la cual la sociedad civil venía de una década de activación con demandas de empleo y lucha contra la pobreza, y también fuertemente de pedido de mayor intervención del Estado en estos problemas. Por ejemplo, Garay (2016) demuestra que la demanda de una asignación universal por hijo comenzó como una demanda de la Central de Trabajadores Argentinos. Los gobiernos de Perón y Kirchner parecen haber decidido que las necesidades de acumular apoyo político y social de manera rápida, por un lado, y de desactivar las protestas sociales, por el otro, solo podía realizarse al *hacerse cargo* de demandas expresadas por grupos sociales populares con capacidad de presión.

## Conclusión

Este trabajo, en síntesis, apunta solamente a presentar alguna evidencia, muy tentativa y cruda, que pone en cuestión algunos de los consensos sobre la historia de la sociedad civil en la Argentina.

Un último elemento es que, con muy contadas excepciones (como las sociedades filantrópicas), no se encuentran evidencias de extinciones de osc. Más bien, lo que los datos muestran es que las organizaciones de la sociedad civil tienen una extraordinaria resiliencia. Ni los clubes de fútbol, ni de rugby, ni las sociedades de fomento ni los movimientos piqueteros desaparecieron, aun cuando sus funciones fueron tomadas por nuevas oficinas estatales. Lo que parece darse, más que una sucesión de ciclos en los

4 Según Svampa (2006, p. 5): «[...] el proceso de integración ha sido acompañado por la invisibilización y estigmatización de un conjunto de organizaciones antisistémicas o críticas del gobierno actual. [...] La disminución de movilizaciones de desocupados, especialmente en la ciudad de Buenos Aires, y la fragmentación del espacio militante están ligadas a este fenómeno».

cuales un tipo de organización reemplaza a otros, es un proceso de sedimentación: se van generando *capas* de organizaciones, en donde las nuevas organizaciones se suman a las más viejas. Así, el campo de la sociedad civil aparece al analista como un conjunto absolutamente diverso, conformado por diversas capas geológicas, que presenta al mismo tiempo grandes capacidades de adaptación y flexibilidad y una igualmente importante resistencia a la intervención del exterior. Esta sedimentación tiene que ver, creemos, con un proceso dinámico ligado a la aparición de organizaciones que funcionan en un primer momento como *outsiders* y luego se transforman en *insiders*. Las organizaciones son más visibles a la opinión pública cuando son *outsiders* y están en un momento máximo de sus movilizaciones y luchas reivindicativas, es decir, son más visibles cuando están formándose — esto es lo que sucedió, por ejemplo, con el movimiento obrero y las organizaciones de derechos humanos—. Sin embargo, una vez que se institucionalizan y pasan a concentrarse en tareas más repetitivas y de gestión, las organizaciones adquieren una capacidad de permanencia en el tiempo que suele ser muy grande. Los gobiernos de Perón y Kirchner parecen haber acelerado este proceso, al seleccionar algunos *outsiders* y luego transformarlos en *insiders*: ciertos gremios, ciertas organizaciones piqueteras, etcétera.

En este sentido, existen verdaderos núcleos en la sociedad civil que estarían formados por ciertas organizaciones *insiders* que, por detrás y por debajo de

las movilizaciones de *outsiders* y de los procesos de formación de nuevas OSC, tienen a su cargo una multiplicidad de contactos, negociaciones y tareas. Si bien las comisiones u órganos de base mantenían libertad y autonomía de acción, la conformación de federaciones de gremios les otorgó en una capacidad de presión inédita.

Por otro lado, puede plantearse, al menos como hipótesis, que los gobiernos del primer peronismo y del kirchnerismo avanzaron hacia áreas en las que la sociedad civil tenía un fuerte activismo porque ambos gobiernos decidieron construir su legitimidad de cara a la sociedad cumpliendo con una demanda de mayor intervención del Estado, que estaba presente en esa misma movilización. Este proceso generó algún grado de desmovilización y pérdida de autonomía de las OSC; lo que se les ofrecía era participación en la toma de decisiones, aumento de capacidad de presión y transformación de demandas en derechos. Si se sopesan más los costos de estos procesos o sus beneficios resulta una operación que depende mucho de las valoraciones de los analistas.

## Bibliografía

- DE PIERO, S. (2005). *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.
- FRYDENBERG, J. (2011). *Historia social del fútbol: del amateurismo a la profesionalización*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- GARAY, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

- GARRETÓN, M. A., CAVAROZZI, M., CLEAVES, P., GEREFFI, G., y HARTLYN, J. (2004). *América Latina en el siglo XXI: hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago: Lom Ediciones.
- ROMERO, L. A. (1994). *Breve historia de la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ROMERO, L. A. (1990). «Una empresa cultural: los libros baratos», en Gutiérrez, L., y Romero, L. A. *Sectores populares, cultura y política. Buenos Aires en la entreguerra*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- SABATO, H. (1998). *La política en las calles: entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*. Buenos Aires: Sudamericana.
- SABATO, H. (2002). «Estado y sociedad civil», en DI STEFANO, R., SABATO, H., ROMERO, L. A., y MORENO, J. L. *De las cofradías a las organizaciones de la sociedad civil. Historia de la iniciativa asociativa en la Argentina 1776-1990*. Buenos Aires: Edilab.
- SIDICARO, R. (2010). *Los tres peronismos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- SVAMPA, M. (2006). «Las fronteras del gobierno de Kirchner», *Revista Crisis*, n.º 0.
- THOMPSON, A. (1994). *El tercer sector en la historia Argentina*, Informe de trabajo. Buenos Aires: CEDES.



CONCURSO  
DE ARTÍCULOS BREVES  
«EL POPULISMO EN  
AMÉRICA LATINA»



# El populismo y la política de la salvación en América Latina<sup>1</sup>

—» **LAURA TORO ARENAS**  
Medellín, Colombia, 1995.  
Estudiante de Ciencias Políticas  
en la Universidad EAFIT y  
Filosofía en la Universidad de  
Antioquia, Colombia.

El populismo en América Latina imita la representación cristiana de la salvación del pueblo dentro de una narrativa apocalíptica. El éxito de este relato habla de los retos de la democracia liberal en la región.

No parecen ser claras las características que un fenómeno político ha de presentar para ser llamado *populista*; sin embargo, este se ha implantado como sustantivo con relativa facilidad en el lenguaje con el que tanto los medios de comunicación

---

1 Este artículo obtuvo el primer premio en el concurso de artículos breves «El populismo en América Latina» organizado por DIÁLOGO POLÍTICO en 2017.

y los académicos como distintos grupos políticos se refieren a cierto tipo de sucesos en la política contemporánea. Generalmente, la calificación de un fenómeno como populista es un mecanismo ambiguo de reprobación política, puesto que parece señalar implícitamente la manipulación emocional de las masas, como también la exacerbación de las emociones para lograr una polarización entre el pueblo y la élite, donde el pueblo resulte siendo el actor virtuoso y la élite la responsable por los agravios a este. No obstante, fuera de estos rasgos generales no hay claridad sobre otros criterios propios de los fenómenos rotulados como *populistas* que permita agruparlos en esta categoría sin entrar en polémica respecto de cuándo efectivamente se incurre en estas causales.

CA



El Juicio Final, 1466-1473  
Hans Memling, via WikiCommons

La pregunta por el impacto del populismo en América Latina sugiere preguntarse por la definición de este y, si bien hay acuerdos implícitos que ayudan a definir el tipo de fenómenos que son llamados populistas, en la práctica la dificultad comienza con la emergencia de un gran número de juicios que señalan a algunos fenómenos como tales y con la subsiguiente discusión sobre si tal categorización es acertada.

Este artículo tiene como propósito exponer un mecanismo conceptual alternativo para definir el populismo y exponer la manera en que el fenómeno se ha dado en América Latina. Esta propuesta resuelve las dificultades de corte epistemológico que ha traído la pretensión de conceptualizar clásicamente el populismo,<sup>2</sup> a través de una definición

2 Se entiende por definición clásica la ofrecida por Sartori (2009), en que se les exigen a los conceptos límites claros tanto en intención como en extensión. Esta exigencia trata de eliminar la polémica en la categorización de los casos

de este como un concepto metafóricamente estructurado donde la figura central es la de un salvador que narra la realidad política en términos de un escenario apocalíptico contra el cual él ha de luchar para guiar al *pueblo* a una nueva era.

El populismo es una categoría porosa que se enfrenta a las consecuencias epistemológicas de su antigüedad, es decir, a la intromisión en él de características que a la luz de los fenómenos contemporáneos que son llamados populistas parecen ser irrelevantes pero que en los primeros tiempos del concepto fueron definitivas. Tal es el caso de la asociación del populismo con políticas proteccionistas o socialistas en América Latina, como lo proponen Dornbusch y Edwards (1990).

En la mayoría de los casos, el populismo, como clasificación de prácticas políticas, es intercambiable por otros conceptos como el paternalismo, el caudillismo o el nacionalismo; sin embargo, parece que es la carga normativa peyorativa lo que justifica su asignación. A pesar de ser una categoría peyorativa, el populismo se asigna solo a un cierto tipo de fenómenos; es decir, no basta con la consideración negativa del proyecto político, sino que este además debe reunir ciertas características para llamarse populista. La pregunta radica en cuáles son esas características.

La naturaleza de este concepto invita a abandonar la exigencia de establecer fronteras claras a su alrededor,<sup>3</sup> y más bien a proponer la búsqueda de un modelo que sirva como imagen orientadora de los rasgos que explican por qué cierto tipo de fenómenos se encuentran dentro de la discusión.

Un mecanismo para encontrar esta imagen es el de los conceptos metafóricamente estructurados, teoría según la cual los conceptos están relacionados con los fenómenos que describen a partir de representaciones cognitivas metafóricas, donde se genera una estructura para conceptualizar de forma abstracta. Esta teoría parte de la idea de marcos mentales, los cuales son estructuras cognitivas a partir de las que se organiza la representación que hacemos de los fenómenos y por ello definen la validez o no de un comportamiento (Lakoff, 2006; Scheufele, 1999).

Según esta teoría, la imposición de un marco mental en una situación específica puede darse a través de construcciones metafóricas que pueden conducir a correspondencias mentales entre elementos de un marco y elementos de la situación (Schwartz, 1992; Nubiola, 2000).

---

definiendo un grupo específico de estos que correspondan a la categoría, puesto que cumplen una serie de condiciones estipuladas en el concepto.

3 El establecimiento de dichas fronteras es útil para evitar el problema de la categorización pero ello en este caso no es posible, pues los criterios con los que normalmente se dice que un fenómeno es populista, como los de responsabilidad o manipulación, son ampliamente interpretables.

En este orden de ideas, las metáforas sirven para designar reglas de inferencia en el uso de un concepto. Un ejemplo presentado por Schwartz es el enunciado de que *el tiempo es dinero*; allí, por medio de la representación del tiempo como dinero, y con base en la valoración del dinero dentro de un marco mental, se infiere un juicio (a saber, no perder el tiempo) que solo tiene sentido bajo esa representación figurativa entre ambos términos.

Ahora, hay conceptos cuyo uso —es decir, las categorizaciones de fenómenos como ejemplos de ellos— solo tiene sentido si se asume que lo que reúne ese número de casos ejemplificantes es su similitud frente a un caso prototípico y no ante una serie detallada de características que han de cumplir integralmente. El populismo parece ser uno de estos conceptos.

Los líderes de los fenómenos prototípicamente tildados de populistas comparten muchas características con figuras religiosas. Dentro de estas resalta el rol mesiánico, el rechazo a las instituciones previas a su aparición, la insistencia en la construcción de una nueva era, así como la convicción implícita en sus *prácticas, estilos y discursos*<sup>4</sup> de que su obrar real o proyectado constituye un quiebre definitivo en la historia.<sup>5</sup>

El populismo incorpora estos elementos religiosos con una narrativa distinta que posibilita que un discurso populista se diferencie de uno religioso. Esa adaptación especial que hace el populismo tanto de los componentes apocalípticos como de la figura del mesías está articulada en una narrativa democrática que en virtud de su amplitud conceptual les permite estar involucrados.

En el caso de América Latina esta forma de hacer política ha sido especialmente exitosa. Ello puede explicarse en tanto en esta narrativa se activan ciertos marcos cristianos, los cuales permiten generar un relato cercano a los grupos que se representan a sí mismos como víctimas de otros. Además, este tipo de representaciones ayuda a fortalecer cierto apasionamiento político en relación con los líderes y con la figura de la *nación*, que en otras formas de democracia que están en la región —como las liberales— pasan a un segundo plano, pues hay una separación importante de los afectos legítimos que pueden vincularse a la política. El caso de Getulio Vargas ilustra la narrativa de la salvación presente en el populismo de América Latina:

4 Categoría retomada de Fairclough y Fairclough (2012).

5 Ejemplos prototípicos que reúnen esta imagen son la narrativa de la comunión entre el peronismo y los *descamisados*, o el carácter de quiebre histórico definitivo que el chavismo otorgó al socialismo del siglo XXI.

Más de una vez las fuerzas y los intereses contra el pueblo se coordinaron y se desencadenaron sobre mí. [...] Mi sacrificio los mantendrá unidos y mi nombre será nuestra bandera de lucha. Cada gota de mi sangre será una llama inmortal en su conciencia y mantendrá la vibración sangrada para resistir. Al odio respondo con perdón. Y a los que piensan que me derrotan respondo con mi victoria. Era un esclavo del pueblo y hoy me libero para la vida eterna. Pero este pueblo, de quien fue esclavo, no será más esclavo de nadie. Mi sacrificio quedará para siempre en sus almas y mi sangre tendrá el precio de su rescate. (Vargas, 1954)

La metáfora a la cual los casos prototípicamente tildados de populistas se acercan, involucra un escenario apocalíptico donde hay «un gran drama que reúne a ángeles, a demonios, a malvados monstruos y al pueblo de Dios en una colosal acción. En ella está implicada la raza humana, inevitablemente dividida entre los redimidos y los condenados» (Gray, 2008, p. 17). Sin embargo, lo central en esta narrativa es el salvador, quien, en una relación con el pueblo que traspasa los límites institucionales, se ocupa de ejecutar la acción heroica que conduce a una nueva era donde los conflictos ocasionados por la parte opresora han de desaparecer por siempre y se reivindica el auténtico pueblo. Allí destaca la convicción de que es posible una salvación definitiva por medio de la supresión de ciertos actores. El énfasis está en la lucha, proyectando de esta forma un estado donde siempre se está a la expectativa de *la gran batalla*.

El impacto del populismo en América Latina puede medirse por la molestia que este crea, la cual a su vez parece darse por la manera especialmente iliberal con la que este concepto busca disciplinar la empresa de la democracia. Las formas políticas normalmente tildadas de populistas suponen como democráticos rasgos como la homogenización de los actores, la supremacía de la identidad colectiva sobre la individual y la confrontación con base en identidades totalizadas que evitan los matices en la caracterización y la conciliación de posiciones diferentes, y que son especialmente reactivas cuando se hacen variaciones en la representación del *verdadero pueblo*.<sup>6</sup>

El populismo en América Latina puede explicarse por cierta nostalgia frente a los cuerpos colectivos de identidad nacional y un rechazo

---

6 En América Latina, a diferencia de otras formas de populismo, este verdadero pueblo del populismo puede ser representado como uno especialmente plural; sin embargo, lo es en un sentido distinto al clásico liberal, pues su pluralidad no supone la totalidad de la población sino una sección de ella, que normalmente es la de los marginados.

implícito en la cultura política a las formas burocráticas y tecnocráticas que descuidan la construcción de *comunidades imaginadas*<sup>7</sup> y reivindicar al individuo al punto de reemplazar con este la figura del pueblo homogéneo. El prescindir de los cuerpos unificados que sobreponen la identidad colectiva sobre la individual para la constitución del Estado nación puede ser el proceso que genera resistencias reivindicativas de visiones iliberales de la democracia. La perspectiva populista supone claras oposiciones morales y, al tiempo con su pretensión de construir una nueva era idílica, se enfrenta a las consecuencias humanitarias de suponer que a través de un proyecto revolucionario los conflictos en la sociedad humana pueden ser extinguidos.

CA

## Bibliografía

- ANDERSON, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. México: FCE.
- DORNBUSCH, R., y EDWARDS, S. (1990). «La macroeconomía del populismo en América Latina», *El Trimestre Económico*, vol. 57, n.º 225, pp. 21-162.
- FAIRCLOUGH, I., y FAIRCLOUGH, N. (2012). *Political discourse analysis: A method for advanced students*. Oxford: Routledge.
- GRAY, J. (2008). *Misa negra. La religión apocalíptica y la muerte de la utopía*. Barcelona: Paidós.
- LAKOFF, G. (2006). *Whose freedom?: the battle over America's most important idea*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- NUBIOLA, J. (2000). «El valor cognitivo de las metáforas». En PÉREZ-ILZARBE, P., LÁZARO, R. (eds.). *Verdad, bien y belleza. Cuando los filósofos hablan de los valores*. Cuadernos de Anuario Filosófico, n.º 103, pp. 73-84.
- SARTORI, G. (2012). *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid: Taurus.
- SCHEUFELE, D. (1999). «Framing as a theory of media effects», *Journal of Communication*, vol. 49, n.º 1, pp. 103-122.
- SCHWARTZ, A. (1992). *Contested concepts in cognitive social science*. Berkeley: University of California.
- VARGAS, G. (1954). *Carta-testamento*. Río de Janeiro.

---

7 Categoría retomada de Anderson (1993).





IDEAS  
Y DEBATES

# Arístides Calvani y la Fundación Konrad Adenauer

—» **DR. H. C. JOSEF THESING** Político por la Universidad de Múnich (1964), destacado colaborador y representante internacional de la Fundación Konrad Adenauer (1965-2000) y ex secretario general adjunto de la KAS (2000-2002). Desde 2003 es un jubilado activo. Autor de más de 70 libros publicados en 23 idiomas. Docente universitario y doctor honoris causa en Guatemala, Argentina y República Checa.

El 19 de enero de 2018 sería el cumpleaños número cien del doctor Arístides Calvani. Esta fecha invoca el recuerdo de un hombre que brindó aportes importantes a la democracia cristiana, no solo en Venezuela, sino en toda Latinoamérica. La Fundación Konrad Adenauer tiene mucho que agradecerle, motivo suficiente para dedicarle algunas palabras conmemorativas.

Arístides Calvani nació el 19 de enero de 1918 en Puerto España, Trinidad, donde su padre se desempeñaba como cónsul de Venezuela. Tempranamente se percibió que era una persona extraordinaria, dotada de una fe cristiana católica profunda y consecuente, así como de una inteligencia destacada, complementada por las virtudes de la tolerancia y la humildad.

Otros rasgos con los cuales impresionó a su entorno eran su modestia y su humanidad carismática que irradiaba con tanta naturalidad y gentileza. Posteriormente, su padre ejerció de cónsul en Suiza y Bélgica, circunstancia que permitió que su hijo concluyera su formación escolar e iniciara sus estudios de derecho en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Durante ese tiempo se dedicó también a temas de la filosofía social, sobre todo aquellos relacionados con la justicia social. Continuó sus estudios en la Universidad de Bogotá, Colombia, y egresó en 1942 de la Universidad Central de Venezuela (UCV) en Caracas. Fue allí donde inició, a la par de su labor como abogado, una destacada carrera docente que extendió también a la Universidad Católica Andrés Bello.



Posteriormente fue diputado y también fundador y director de varios institutos de formación. Durante el primer gobierno del presidente demócratacristiano Rafael Caldera (1969-1974), este lo designó ministro de Relaciones Exteriores, cargo en el cual desplegó su compromiso para solucionar los problemas sociales en Latinoamérica. Es autor del concepto de la *justicia social internacional* como pilar de la cooperación. Entre 1977 y 1985 fue secretario general de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA). Desde 1962, hasta su trágica muerte el día 18 de enero de 1986 en Guatemala, fue para la Fundación Konrad Adenauer un amigo y consejero importante y confiable.

El 1 de julio de 1962 inició funciones el Institut für Internationale Solidarität, que en Latinoamérica se hizo rápidamente conocido como Instituto de Solidaridad Internacional (ISI). Con ello se dio comienzo a la labor internacional de la Fundación Konrad Adenauer (KAS, por sus siglas en alemán). Latinoamérica era el subcontinente con el que la Fundación mantenía los mejores contactos, tanto con los líderes de los partidos demócratacristianos como con los sindicatos cristianos. Venezuela y Chile fueron los países donde la KAS apoyó los primeros proyectos en el año 1962. Dos conceptos servían de base para la cooperación. La *solidaridad* es uno de los valores sustanciales de la doctrina social católica. Es parte de la concepción cristiana del ser humano. Quienes se declaran solidarios con otras personas manifiestan su voluntad y disposición para involucrarse a su favor y prestarles ayuda. La solidaridad se puede dar en forma de apoyo espiritual, material y político. Viene de la mano con el concepto de *asociación*. La solidaridad es imposible si

no se da en un marco de asociación. Desde un comienzo, la KAS quiso cooperar con contrapartes que tuvieran los mismos derechos. Ambas contrapartes, la KAS y los asociados del proyecto, mantienen sus propios intereses y su independencia. Sostienen un diálogo permanente y conversan en pie de igualdad. Esto da lugar a una asociación solidaria eficiente, pero que a ratos implica también un arduo trabajo.

Fue en Venezuela que se dio inicio a la cooperación de la KAS con las contrapartes en Latinoamérica. Poco después de haber fundado el ISI, se concretaron y se apoyaron los primeros proyectos. Arístides Calvani resultó ser un actor y colaborador grato, convincente y valioso. A raíz de su iniciativa se abrió el Instituto Nacional de Estudios Sociales (INES), un centro de formación para sindicalistas, y el Instituto de Formación Demócrata Cristiana (Ifedec), dedicado a la formación política. La KAS financió los programas de ambos institutos.

Bajo el mando de Arístides Calvani, el Ifedec se convirtió rápidamente en el instituto de formación líder de los partidos demócratacristianos, no solo en Venezuela para el partido Copei, sino también en varios países latinoamericanos. Esto fue el mérito de Arístides Calvani, quien en los primeros años del Ifedec formuló aportes importantes que sirvieron de hilo conductor para el desarrollo de la idea demócratacristiana como alternativa política en Latinoamérica. Los textos de sus ponencias realizadas en el Ifedec y el INES se reprodujeron y sirvieron de documentos base para los partidos, sindicatos y los institutos de formación que se fundaron sucesivamente en los distintos países.

Ahora bien, no fueron solo sus textos profundos que causaron impacto, ejercieron influencia y lograron generar convencimiento; fue sobre todo su personalidad que cautivó a las personas. Era un individuo especial, de profunda espiritualidad cristiana, muy culta; había absuelto visitas de estudio en Bogotá y Lovaina, Bélgica; era multilingüe y dotado de una personalidad extraordinaria y un carisma personal impresionante. Logró impactar y convencer gracias a su pensamiento, su comportamiento y su acción. Actuaba de acuerdo con lo que predicaba. Calvani se caracterizó por un alto grado de credibilidad, que inspiraba confianza.

Mi esposa y yo aterrizamos en el aeropuerto de Maiquetía durante la tarde del 2 de octubre de 1966 luego de un vuelo desde Nueva York. Hicimos escala en Caracas en nuestro viaje hacia Guatemala, donde yo iba a trabajar como el primer representante de la Fundación para Centroamérica. Estaba previsto que nos familiarizáramos con la labor del INES y del Ifedec. Para nosotros fue el primer contacto con la realidad latinoamericana. Tuvimos la suerte de que a poco tiempo de llegar conociéramos a Arístides Calvani y a otras personalidades del Copei, de

los sindicatos, etcétera. Recuerdo nítidamente la primera impresión que me dejó el encuentro con Arístides Calvani en el Ifedec. Su saludo fue afectuoso. Irradiaba una humanidad maravillosa que era muy agradable pero, al mismo tiempo, conservaba gran humildad. De inmediato se percibía que él era una persona especial. Yo, siendo 20 años menor que él, le hice saber que mis conocimientos del idioma español todavía tenían mucho que mejorar luego de haber estudiado esta lengua en Madrid durante tres meses. Él me dio ánimo, también por el hecho de que su español, pese a ser muy rico en contenido, era fácil de entender, lo cual facilitó la comprensión de sus pensamientos, análisis y conceptos. Durante mi estadía en Caracas nos reunimos reiteradas veces. Fue muy paciente conmigo y yo escuchaba atentamente cuando me explicaba las particularidades culturales, sociales, históricas y políticas de Venezuela y de Latinoamérica. Desde la retrospectiva puedo decir que muchos de sus pensamientos y conceptos me han acompañado en mi trabajo y han influido en mis propias orientaciones.

Con esta experiencia y preparación continuamos nuestro viaje a Guatemala el 19 de octubre de 1966, país donde me desempeñé para la KAS hasta el año 1971. La estadía fue seguida por dos años en Colombia y luego en 1973 el retorno a la sede central en Alemania. Durante los años siguientes me encontré regularmente con Arístides Calvani durante seminarios del Ifedec o sus estadías en Centroamérica. Como resultado del breve período de aprendizaje y de las conversaciones con él, el 28 de noviembre de 1968 logré fundar, junto a representantes de los partidos demócratacristianos en Centroamérica, el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (Incep), el cual, con el firme apoyo de la KAS, se convirtió rápidamente en un instrumento importante para fortalecer los partidos demócratacristianos en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Durante la fundación y concepción del Incep tuvimos muy presentes los pensamientos, ideas y observaciones estratégicas y de fondo que aportó Arístides Calvani.

A partir de 1963 llegaron a Latinoamérica los primeros colaboradores de la KAS. El contacto del personal con Arístides Calvani fue estrechándose. Cuando en 1968 el Dr. Bruno Heck asumió como presidente de la Fundación, se dieron los primeros contactos y conversaciones con Arístides Calvani. Durante los numerosos diálogos y encuentros que seguirían en los años siguientes en Alemania o Latinoamérica y también en el marco de convenciones de la Unión Demócrata Cristia-

» Fueron años muy fructíferos que contribuyeron a que se llenaran de contenido nuestros dos principios: solidaridad y asociación, y se dotaran de ideas concretas, objetivos, instrumentos y perspectivas «

na (CDU, por sus siglas en alemán), a las cuales fue invitado y donde participó, se forjó algo así como una asociación espiritual. Los dos se caracterizaban por sus profundas raíces en la fe católica y aportaban reflexiones muy lúcidas sobre el cristianismo en la política. En lo personal, fueron para nosotros, que tuvimos el privilegio de ser parte de este proceso, y también para la KAS, años muy fructíferos que contribuyeron a que se llenaran de contenido nuestros dos principios: *solidaridad* y *asociación*, y se dotaran de ideas concretas, objetivos, instrumentos y perspectivas. Para quienes tuvimos contacto con él, así como también para la KAS, Aristides Calvani era un excelente maestro, consejero y un amigo participativo y confiable.

Aristides Calvani visitó Alemania y a la Fundación en particular en varias ocasiones. Participó en convenciones de la CDU. La última vez fue en Essen, en marzo de 1985, acompañado por su esposa Adelita. Las conversaciones arrojaron también visiones diferentes. Durante sus estudios en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, Aristides Calvani se había familiarizado con el pensamiento neotomista de los filósofos sociales franceses Jacques Maritain y Emmanuel Mounier. Los conceptos ético-sociales que se desarrollaron a partir de aquella visión y que gozaban de una amplia difusión en Latinoamérica, se diferenciaron bastante de nuestras ideas de la doctrina social católica, fuertemente influenciadas por las encíclicas sociales del Papa, pero sobre todo por el pensamiento del padre jesuita Oswald von Nell-Breuning, muy influyente en ese tiempo, y el nuevo concepto de la economía social de mercado. Sin embargo, el diálogo exhaustivo y a veces apasionado que se desarrolló entre los interlocutores fue percibido por ambos como una instancia valiosa y provechosa. A nosotros nos ayudó a comprender mejor la idiosincrasia latinoamericana y a Aristides Calvani a comprender mejor la nuestra.

Fue especialmente fértil e intensa la cooperación en Centroamérica entre la Fundación y Aristides Calvani. Un buen ejemplo para ello es Guatemala, país que en los años sesenta y setenta del siglo pasado fue azotado por la violencia, el terrorismo, gobiernos militares y autoritarios y conflictos con muchos muertos. El país estaba en búsqueda de una salida democrática. Un protagonista apropiado para ello parecía ser la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG). Fue difícil para ella triunfar en elecciones no democráticas, cuyos resultados eran manipulados. Además, su labor fue obstaculizada por la extrema derecha y los militares, que llevaron a cabo el trabajo sucio para la derecha. Dirigentes del partido sufrieron persecución política, algunos militantes fueron asesinados. Pese a ello, la DCG se mantenía firme en abogar exclusivamente por una perspectiva de no violencia y por conseguir

el cambio democrático de forma pacífica. No lo podían lograr solos, necesitaban ayuda desde Latinoamérica y Alemania. En Latinoamérica estuvieron dispuestos a ayudar Arístides Calvani y el gobierno del presidente venezolano Luis Herrera Campins (1979-1984). Desde Alemania, el desarrollo democrático en Guatemala ha sido apoyado por la KAS y la CDU, sobre todo después de que en 1982 asumiera el gobierno de Helmut Kohl.

En 1977 la KAS abrió una sede en Washington D. C., Estados Unidos. Con ello, la Fundación pretendía facilitar una cooperación continua y cercana a la política con la administración estadounidense, los partidos y otras instituciones importantes. En diciembre de 1979, Ronald Reagan, uno de los posibles candidatos del Partido Republicano para las siguientes elecciones presidenciales, estuvo de visita en Bonn. Entre otras reuniones quiso conversar con la KAS. El diálogo fue liderado por el Dr. Heck y algunos expertos de la Fundación, entre los cuales me encontraba yo. El Dr. Heck y yo le explicamos a Ronald Reagan y a sus acompañantes los programas y proyectos que promovía la Fundación en Latinoamérica, sobre todo en Centroamérica. Reagan nos escuchó atentamente y expresó su interés respecto a una futura cooperación. Con posterioridad a la conversación, el Dr. Heck y yo concluimos que era altamente probable que Reagan saliera electo en las próximas presidenciales de Estados Unidos y que por lo mismo sería provechoso mantener el contacto y la cooperación con sus colaboradores más estrechos. A raíz de ello organizamos durante mayo de 1980 en Washington un seminario con representantes del Partido Republicano, colaboradores y asesores de Reagan, así como con representantes de los partidos demócratacristianos de Centroamérica. Entre los participantes estaba Vinicio Cerezo, el secretario general de la DCG en Guatemala y candidato de su partido para las elecciones del año 1985. El tema del seminario fue la situación y el desarrollo de Centroamérica. La instancia arrojó nuevas ideas e impulsos para el desarrollo democrático en la región. Vinicio Cerezo lo describe de la siguiente forma:

En 1977 la KAS abrió una sede en Washington D. C., Estados Unidos. Con ello, la Fundación pretendía facilitar una cooperación continua y cercana a la política con la administración estadounidense, los partidos y otras instituciones importantes. En diciembre de 1979, Ronald Reagan, uno de los posibles candidatos del Partido Republicano para las siguientes elecciones presidenciales, estuvo de visita en Bonn. Entre otras reuniones quiso conversar con la KAS. El diálogo fue liderado por el Dr. Heck y algunos expertos de la Fundación, entre los cuales me encontraba yo. El Dr. Heck y yo le explicamos a Ronald Reagan y a sus acompañantes los programas y proyectos que promovía la Fundación en Latinoamérica, sobre todo en Centroamérica. Reagan nos escuchó atentamente y expresó su interés respecto a una futura cooperación. Con posterioridad a la conversación, el Dr. Heck y yo concluimos que era altamente probable que Reagan saliera electo en las próximas presidenciales de Estados Unidos y que por lo mismo sería provechoso mantener el contacto y la cooperación con sus colaboradores más estrechos. A raíz de ello organizamos durante mayo de 1980 en Washington un seminario con representantes del Partido Republicano, colaboradores y asesores de Reagan, así como con representantes de los partidos demócratacristianos de Centroamérica. Entre los participantes estaba Vinicio Cerezo, el secretario general de la DCG en Guatemala y candidato de su partido para las elecciones del año 1985. El tema del seminario fue la situación y el desarrollo de Centroamérica. La instancia arrojó nuevas ideas e impulsos para el desarrollo democrático en la región. Vinicio Cerezo lo describe de la siguiente forma:

Conversando con Josef Thesing en Washington, él me expuso sus observaciones, las que fueron definitivas. Estaba seguro de que los republicanos ganarían las elecciones; era importante establecer contactos con ellos, además de los del Partido Demócrata que estaba gobernando. Sus argumentos eran claros: a) ellos ganarían y estarían en el gobierno los próximos cuatro años; b) ellos entonces necesitarían elementos de juicio sobre América Central, que no tenían,

« Actuaba de acuerdo con lo que predicaba. Calvani se caracterizó por un alto grado de credibilidad, que inspiraba confianza »



y así evitar que adoptaran la posición simplista de los derechistas latinoamericanos de apoyar a los gobiernos autoritarios por miedo a la guerrilla; c) los republicanos tenían una visión más pragmática que los demócratas; d) la Konrad Adenauer tenía una buena comunicación con ellos.<sup>1</sup>

Posteriormente, Vinicio Cerezo relató sus percepciones a Aristides Calvani, quien aceptó mi análisis. A partir de ello se creó un concepto basado en tres elementos: resistir la represión, luchar por una perspectiva pacífica y democrática y encontrar contrapartes nacionales e internacionales para el proyecto. Calvani expuso el concepto al presidente Herrera Campins, el cual estuvo de acuerdo y prometió su ayuda y apoyo. También la KAS, en coordinación con Aristides Calvani y Vinicio Cerezo, desplegaría sus posibilidades a través del Incep para apoyar el desarrollo democrático del país. Vinicio Cerezo, actor principal del proceso posterior, resume el desarrollo de la siguiente manera:

Fue providencial que hombres como Aristides Calvani, Luis Herrera Campins y Josef Thesing estuvieron en los puestos claves para respaldar el Plan. Ellos lograron no solo los respaldos necesarios, sino convencer a otros hombres, dirigentes y presidentes que le dieran continuidad al proyecto, aun después de los primeros éxitos, pero fue especialmente providencial para forjar una tercera vía, que fuera alternativa a la guerra, abriera un espacio político para la democracia e iniciara un proceso de paz, que permitiera después un desarrollo económico consistente, base y sustento del desarrollo social.<sup>2</sup>

Si bien Vinicio Cerezo lo expresó quizás de forma excesivamente eufórica y omitió que fue él mismo quien contribuyó sustancialmente al desarrollo positivo, sigue siendo un hecho que Aristides Calvani, Herrera Campins y la KAS no solo fueron partícipes en iniciar este proceso, sino que también lo apoyaron de forma enérgica. Vinicio Cerezo, el candidato de la DCG para las elecciones presidenciales de 1985, salió triunfante y se convirtió en el primer presidente democristiano del país. Con él se inició un proceso laborioso de desarrollo democrático, el cual no ha sido interrumpido hasta la fecha.

Con fecha 14 de enero de 1986 asumió su cargo el nuevo presidente Vinicio Cerezo. Fue un acontecimiento especial para Guatemala. Estu-

1 Vinicio Cerezo (1997). «La transformación hacia la democracia en Guatemala», pp. 101-103, en: Guillermo León Escobar H. *El hombre cristiano y su responsabilidad política*. Bogotá: Unión Gráfica Editores.

2 Ibidem.

vieron presentes altos representantes de muchos países, entre ellos el vicepresidente estadounidense, George Bush. De la KAS fuimos invitados a participar el Dr. Bruno Heck y yo. El Dr. Arístides Calvani, su esposa Adela Abbo de Calvani y sus dos hijas Graciela y María Elena participaron como invitados del nuevo presidente. En la noche hubo una recepción en el Palacio Nacional. Fue más bien casual que el presidente Cerezo, Arístides Calvani, Dr. Heck y yo nos reuniéramos en este marco para intercambiar reflexiones. Arístides Calvani nos contó que, junto a su esposa y a sus hijas, pretendía realizar una visita a las ruinas de la ciudad maya Tikal en el Petén, el día 18 de enero. Vinicio Cerezo ofreció poner a su disposición el servicio aéreo. Arístides Calvani rechazó con la amabilidad y humildad tan características para él. Fue la última vez que lo vi en vida.

El 18 de enero de 1986 Arístides Calvani, su esposa y sus dos hijas partieron rumbo a Tikal. El avión nunca llegó a su destino. Se cayó poco antes del aterrizaje. Todos los pasajeros fallecieron. Todavía me encontraba en Guatemala cuando recibí la noticia, ya que me había quedado para dialogar con el nuevo gobierno y nuestras contrapartes en el proyecto. La noticia de su muerte fue difícil de asumir, fue un *shock*, algo que no se podía creer. Enterarnos de la muerte de Arístides Calvani, su esposa y sus hijas nos conmovió profundamente y significó para nosotros en la KAS un gran duelo. El entonces director general de la KAS, Dr. Lothar Kraft, quien también conocía bien a Calvani, expresó este sentir durante una misa conmemorativa en Bonn ese 22 de enero: «Perdimos a un político ejemplar. Perdimos a un amigo irremplazable. De él recibimos muchos aportes que seguirán influyendo en nuestra labor. Nos marcó, nos aconsejó, nos acompañó. Por ello queremos darle las gracias».

# Sector privado versus sector público

Las políticas públicas de agua en América Latina<sup>1</sup>

- » **GUNTER RIECK MONCAYO**  
Director del Programa Regional «Políticas Sociales en América Latina» (SOPLA) de la Fundación Konrad Adenauer, con sede en Santiago de Chile.
- » **MAXIMILIAN WICHERT**  
Gerente junior de proyectos de Greybee, Fráncfort del Meno, Alemania. Se desempeñó en el programa regional SOPLA de la KAS, en Santiago de Chile, entre mayo y julio de 2017.

Mientras que la ola de privatización de los servicios públicos en América Latina va perdiendo dinamismo, continúa sin resolverse el problema de las políticas públicas subyacentes. El fracaso, pese a logros iniciales, de muchos proyectos en el sector del agua demuestra que los desafíos siguen siendo enormes, independientemente de que la provisión de agua esté en manos privadas o del sector público. En parte, esto se debe a la falta de un debate genuino sobre un modelo de gobernanza estable para la región.

América Latina es una de las regiones del mundo más ricas en agua. Según datos del Banco Mundial, un 31% de las reservas globales de agua dulce están localizadas en esta región. Sin embargo, el recurso está distribuido en forma singularmente desigual. En el sur de Chile, por ejemplo,

<sup>1</sup> La versión original de este artículo fue publicada en *Auslandsinformationen (International Reports)*, vol. 33, n.º 3, 2017, ISSN 0177-7521, pp. 32-43.

el volumen de agua disponible por habitante es mil veces mayor que en determinadas áreas en el norte de ese país. Las grandes ciudades de Brasil enfrentan periódicamente el problema de la falta de agua, pese a que el país del Amazonas dispone de una de las regiones con mayor reserva de agua del planeta. Y los sectores económicos más importantes de la región, que son el agro y la minería, generan en muchos países una enorme demanda de agua con serias consecuencias. A nivel macro, la provisión de agua en América Latina es esencialmente un problema distributivo. Sin embargo, la distribución y el transporte generan una compleja cascada de otros desafíos. En el nivel de las políticas públicas, la cuestión no resuelta sigue siendo determinar si la provisión de agua es por su naturaleza misma una tarea que debe cumplir el Estado o si debe estar involucrado el sector privado.

Los argumentos que se esgrimen en la discusión pública siguen un patrón bien conocido. Partiendo de la convicción de que el acceso al agua potable es un derecho humano y debe ser garantizado como tal, los defensores de un modelo estatista señalan que solo el Estado está en condiciones de abastecer las regiones más postergadas y garantizar tarifas económicas o incluso una provisión gratuita de agua para el consumidor final.

Los defensores de un sistema de libre mercado, por el contrario, temen que la consecuencia de una gestión estatal sean el despilfarro, la falta de innovaciones y un aumento innecesario del gasto público, porque no está expuesta a la competencia y no tiene necesidad de administrar los recursos de una manera económicamente eficiente. Sostienen que solo un mercado libre puede garantizar a la larga un abastecimiento eficiente, las necesarias inversiones y una expansión de las redes que permita realizar nuevas conexiones al menor precio posible.

Sin embargo, un mundo en el que un problema tan complejo pueda solucionarse con solo optar por una u otra solución es demasiado fácil y hermoso para ser verdad. En ese sentido, es posible que el trillado debate entre liberalismo y paternalismo estatal no acierte en reflejar los verdaderos problemas que afectan al sector. Prueba de ello es el fracaso de los intentos de consolidación de la provisión de agua y saneamiento tanto por el sector público como el privado. Ninguna de las dos soluciones propuestas pudo cumplir con los objetivos de inversión fijados.

América Latina juega un papel especial en el debate sobre la privatización del sector del agua. Algunos países impulsaron una activa política de privatizaciones que condujo a resultados muy diversos. Los regímenes autoritarios, que muchos países del continente debieron soportar en el pasado, tendieron a aplicar políticas extremas, ubicadas tanto del lado de la derecha como de la izquierda en el arco político.

Sus administraciones o bien implementaron un modelo de corte colectivista o bien, como en el caso de Chile, impulsaron una política liberal a ultranza. El clima político mundial imperante luego del colapso de la Unión Soviética favoreció las condiciones para una apertura del mercado en sectores que durante muchos años estuvieron exclusivamente en manos del Estado. En tanto que en Chile el sector privado tiene hoy a su cargo la provisión de agua y brinda un elevado nivel de calidad, hubo cuatro proyectos de privatización en otros dos países latinoamericanos que terminaron con la rescisión anticipada de las concesiones otorgadas. Se trata de Buenos Aires y Tucumán en Argentina, así como de Cochabamba y La Paz en Bolivia. En todos los casos la responsabilidad por la provisión de agua potable y saneamiento pasó nuevamente a manos del Estado. En particular, en Bolivia se produjeron considerables distorsiones que pusieron al descubierto la importancia social que le cabe a la organización del agua.

### Polarización en toda América Latina. Un tema que siembra la discordia en materia de políticas públicas

Sin duda, la provisión de agua genera uno de los debates más polarizados emocionalmente. El agua potable es esencial para la vida humana, casi tan importante como el aire para respirar. Sin embargo, mientras que este es un bien disponible para todos sin mayores complicaciones, una provisión adecuada de agua potable requiere de una compleja infraestructura. Por otra parte, la creciente urbanización de la población mundial convirtió la provisión de agua en un enorme desafío logístico.

Hasta qué punto entran a jugar las emociones en el debate en torno al agua limpia quedó demostrado una vez más en Alemania en el marco de las protestas contra el TTIP. Algunos años antes, declaraciones formuladas por el comisario de Mercado Interior y Servicios de la Unión Europea, Michel Barnier, en ocasión de la presentación de las nuevas directrices sobre concesiones en diciembre de 2011, se interpretaron como una orden de Bruselas de privatizar la provisión de agua potable. En verdad, en ningún momento se planteó semejante exigencia. La directiva de la Unión Europea relativa a la adjudicación de contratos de concesión solo preveía que los municipios podrían decidir libremente si privatizaban los servicios públicos o si los mantenían dentro de la órbita de la autoridad municipal. No obstante, inmediatamente se alzaron numerosas voces opositoras que plantearon una petición popular, lo que obligó a retirar el proyecto. A pesar de todas las evidencias en contrario, para algunos comentaristas estaba claro que los repre-

sentantes de los grupos multinacionales le habían declarado la guerra al derecho de acceso al agua. En las negociaciones sobre una Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (ATCI), conocida en lengua inglesa como Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), se volvió a poner sobre el tapete una supuesta exigencia de privatización en forma de *poltergeist* posfáctico del debate público, lo que tuvo un alto impacto en la imagen del TTIP en vastos sectores de la población.

La convicción subyacente es que solo el Estado puede garantizar un abastecimiento justo de agua potable para todos. Cualquier modelo privado no es otra cosa que un enriquecimiento de empresarios que explotan la situación de vulnerabilidad del ciudadano ante una necesidad tan básica como la de contar con agua potable. Solo pretender hacer un negocio con el aire para respirar podría generar mayor indignación.

En lo concerniente a debates políticos sensibles, América Latina tiende mucho más hacia los extremos que Alemania. Sobre todo en los países andinos no se puede subestimar la importancia cultural del agua y de su gestión. En estas sociedades, el agua es un constructor de comunidad y tiene un carácter casi místico, lo que despierta aún más las emociones. En el pasado en América Latina se produjeron significativos enfrentamientos en relación con los proyectos de privatización, en los que incluso hubo que lamentar víctimas fatales. En Perú, por ejemplo, durante las protestas contra LA mina de cobre Tía María y su inmensa demanda de agua, en 2015 perdieron la vida cinco personas. Al año siguiente, un comando armado asesinó en Honduras a la activista de derechos humanos Berta Cáceres, que había librado una larga lucha contra la construcción de la represa hidroeléctrica de Agua Zarca.

El tema del agua polariza las sociedades en toda América Latina. Sin embargo, es precisamente en esta región donde queda demostrado que la decisión entre provisión pública y privada por sí sola no soluciona los problemas. Se la comercialice libremente o no, la provisión de agua genera siempre costos y requiere de una adecuada infraestructura. El agua es necesaria y es escasa, lo que la clasifica como un bien económico común. En términos sociales, sin embargo, el agua juega un papel esencial y su enorme importancia para la salud humana no es el único motivo.

El ejemplo del agua puede ser considerado un caso paradigmático de prácticamente cualquier fracaso del mercado. En particular, los

« En el pasado en América Latina se produjeron significativos enfrentamientos en relación con los proyectos de privatización, en los que incluso hubo que lamentar víctimas fatales »

monopolios naturales, los efectos externos y las propiedades de un bien público, pero también las asimetrías en la información, afectan al sector del agua en forma directa o indirecta. Estas propiedades especiales legitiman las injerencias estatales, incluso en el marco de una economía social de mercado, en la cual la tarea primordial del Estado es asegurar la competencia de acuerdo con determinadas reglas y, por ende, establecer un claro marco regulatorio. Queda pendiente, sin embargo, determinar hasta dónde debe llegar la injerencia del Estado. ¿Es necesario un proveedor estatal como último recurso o basta la regulación estatal de los competidores privados?

### El caso de Buenos Aires

En América Latina, el debate en torno a la provisión de agua desembocó en una serie de proyectos de privatización aparentemente atractivos que pueden interpretarse ante todo como reacción a los resultados poco satisfactorios de las anteriores políticas impulsadas por el Estado. Incluso antes de que se desatara la crisis a partir de la recesión de 1998 —que creó su fama de país de crisis—, Argentina ya tenía considerables problemas con el abastecimiento de agua potable y la red cloacal. Un ejemplo es el caso de la ciudad de Buenos Aires. Casi la mitad de sus habitantes no tenía acceso estable al agua potable. Aún más deficitaria era la infraestructura en materia de tratamiento de efluentes. La postergación de inversiones de reposición hizo que el sistema de agua potable y tratamiento se deteriorara cada vez más y afectara seriamente la seguridad del sistema. La reacción fue el típico escenario de privatizaciones: un inversor privado que se hace cargo del sector obsoleto en el marco de una concesión a largo plazo. En el caso de Buenos Aires, la nueva conducción consolidó la infraestructura bajo la presión propia de una economía de mercado, sin la que su antecesor estatal no estuvo en condiciones de proveer las prestaciones necesarias. El hecho de que la empresa privada solo podía aumentar su facturación ampliando la red de clientes dispuestos a pagar por el servicio, hizo que mejorara la situación de todos los consumidores. Muchos habitantes de las zonas comprendidas en la concesión prefirieron pagar por una conexión confiable a no tener ninguna posibilidad de conectarse a la red de agua.

Sin embargo, la privatización del sector agua fracasó en Buenos Aires debido a un marco regulatorio deficiente. En su intento por sortear la crisis económica por la que atravesaba el país, el organismo regulador ETOSS, creado específicamente para el contrato de concesión adjudicado al consorcio Aguas Argentinas (AASA) con mayoría francesa,



tomó una serie de decisiones que a la postre resultaron ser equivocadas y tuvieron consecuencias fatales. Omitió, por ejemplo, ajustar las tarifas en función de la depreciación de la moneda local y mantuvo sin cambios un inadecuado sistema de regulación de precios que ya había fracasado antes de estallar la crisis.

Errores de gestión culminaron en la revocación anticipada de la concesión diseñada para un periodo de 30 años, al cabo de apenas 13 años. ¿Qué había pasado? Al momento de otorgarse la concesión, la adjudicación recayó en la oferta que ofrecía la menor tarifa de agua. Como consecuencia, la adjudicación implicó una reducción promedio del 26,9% en el precio al consumidor. Si bien estos criterios de adjudicación permitieron asegurar en un primer momento la paz social, engendraron inevitables problemas subsiguientes. De hecho, un elevado nivel de inversiones solo es posible si se dispone del capital correspondiente. Generar los recursos necesarios para concretar las inversiones de reemplazo y expansión de la red después de una rebaja en las tarifas resulta más que difícil. La realidad creada hizo necesario que durante la vigencia de la concesión se renegociaran varias veces las condiciones del contrato. La situación escaló cuando se derogó la Ley de Convertibilidad que establecía una paridad de uno a uno entre el dólar y el peso argentino, lo que significó un drástico deterioro en la situación financiera de AASA debido a los créditos tomados en dólares. El consorcio terminó por convertirse en un negocio deficitario para sus accionistas internacionales.

### Trabas institucionales impidieron una privatización exitosa en Buenos Aires

Pese a que AASA invirtió sumas muy superiores a lo invertido con anterioridad por el Estado argentino, el aumento no alcanzó para cumplir con las metas contractuales pactadas. El diseño desfavorable de la licitación y condiciones poco creíbles derivaron en una situación muy compleja. La baja tarifa inicial quedó contractualmente congelada y solo podía ser ajustada una vez cada cinco años sobre la base del índice general de precios al consumidor. Debido a la falta de contadores de agua, los clientes pagaban una tarifa plana que variaba considerablemente entre distrito y distrito y no ofrecía ningún tipo de incentivos para expandir los servicios a locaciones precarias. La falta de información respecto del consumo individual hizo virtualmente imposible un monitoreo eficiente. El contrato establecía el traslado de todos los riesgos de información por lo que operador no podía reclamar al Estado la

defectuosa información provista, una cláusula poco plausible en vista del gran poder de negociación de un proveedor de agua. Tan solo este aspecto ilustra que el marco institucional impidió en Buenos Aires una privatización exitosa.

## Disparidades en Bolivia

En tanto que en Buenos Aires la privatización enfrentó trabas institucionales, en Bolivia los proyectos privados fracasaron sobre todo por un mal manejo de las condiciones sociales imperantes. Superados los largos años de dictaduras militares, Bolivia solicitó en la década de 1980 ayuda crediticia al Banco Mundial. Las condiciones implícitas en los créditos establecían, entre otros requisitos, una privatización de la provisión de agua, con el fin de aliviar el presupuesto público. Consecuentemente, el gobierno boliviano llamó a una licitación a la que se presentó el consorcio Aguas del Tunari, mayoritariamente en manos de la empresa constructora estadounidense Bechtel, como único oferente para prestar los servicios de agua en Cochabamba. La concesión finalmente se adjudicó al mencionado consorcio, que logró imponer gran parte de sus condiciones en un contrato diseñado a cuarenta años. Al momento de fijar las tarifas, además del derecho a un aumento inicial de estas, se concedió a Aguas del Tunari la posibilidad de aplicar otro incremento del orden del 20% en el año 2002. Las tarifas se fijaron en el marco de un modelo de discriminación de precios en función de los ingresos presupuestarios del respectivo distrito y del volumen de agua consumido.

Una vez adjudicada la concesión a Aguas del Tunari se produjo una escalada de sucesivos eventos. Si bien ya se había manifestado resistencia con anterioridad a la privatización, la situación se descontroló recién cuando se aplicó un aumento de tarifas en enero de 2000. En Cochabamba, el precio para el consumo de agua de red se incrementó en un 35%. Como consecuencia, muchos hogares, que ya tenían dificultades para pagar sus facturas antes del aumento, no pudieron hacer frente a los mayores gastos. Aguas del Tunari respondió a la consiguiente morosidad cortando el suministro de agua, lo que inmediatamente disparó vehementes protestas. Comenzando por los campesinos afectados, luego del aumento de las tarifas del agua se congregaron crecientes multitudes en el centro de la ciudad para protestar contra la política de precios de Aguas del Tunari, el Banco Mundial y la política supuestamente neoliberal en general. Se convocó a una huelga general que fue reprimida por la policía y que dejó un saldo de más de cien

heridos. En abril, y luego de una nueva ola de disturbios, el Gobierno declaró el estado de emergencia. Los enfrentamientos subsiguientes, en los que intervinieron fuerzas militares con un saldo de una víctima fatal, hicieron imposible llegar a un acuerdo con participación de Aguas del Tunari. Ante esta realidad, el Gobierno rescindió unilateralmente el contrato de concesión.

### En Bolivia, los proyectos privados fracasaron porque no se tuvo en cuenta la realidad social

El principal blanco de las críticas que mereció la forma en que se llevó adelante la privatización del sistema de agua en Cochabamba, fue el aumento de los precios previo a las protestas. Sin embargo, sería demasiado simplista ver en el consorcio privado el único responsable de que la situación se descontrolara en Cochabamba. Si bien la posición negociadora del Gobierno boliviano puede haber sido débil, el consorcio había asumido importantes obligaciones contractuales. Entre otras cosas debía desarrollar cuatro nuevas fuentes de agua y ampliar considerablemente la red de suministro. Aguas del Tunari no tenía la posibilidad de recurrir a patrimonio de la empresa estatal SEMAPA, en razón del elevado endeudamiento de esta última. Las inversiones junto con las postergadas medidas de saneamiento debían solventarse con ingresos corrientes. En estas condiciones, la dirección del consorcio internacional consideró inevitable el brusco incremento de las tarifas de agua, que, sin embargo, en razón de las condiciones locales, para muchos hogares y empresas significó un verdadero golpe a su economía. Desde el punto de vista de la administración de la empresa, el aumento era más que necesario. Sin embargo, no se tuvieron en cuenta las condiciones socioeconómicas imperantes en Cochabamba, donde el escaso poder adquisitivo hacía imposible aplicar un aumento tan importante de las tarifas. Reacciones lapidarias como las del gerente general del consorcio, Geoffrey Thorpe, que exigió cortar el suministro a los hogares que no pagaban sus facturas, para la población fueron una clara manifestación del temido colonialismo.

El caso de Bolivia sigue ensombrecido por el desastre en Cochabamba. En el Banco Mundial quedó documentado como un claro fracaso. No obstante, Cochabamba no fue el único proyecto en el sector de la provisión de agua en el que invirtió el Banco Mundial a comienzos del nuevo milenio en Bolivia. También La Paz/El Alto y Santa Cruz de la Sierra requirieron en su momento la renovación de sus sistemas de provisión de agua. En la región de La Paz y El Alto la red de agua

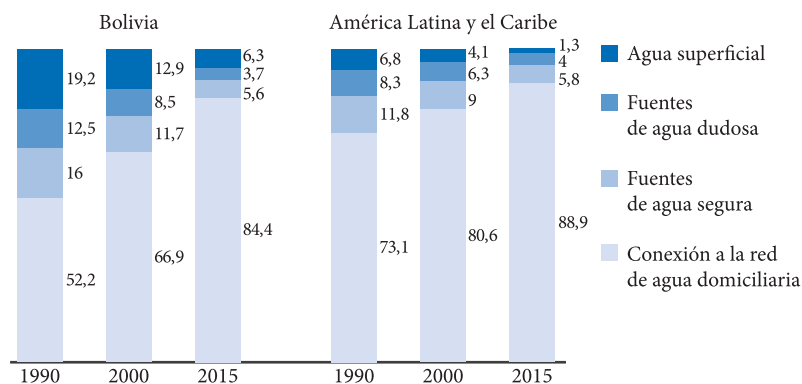
fue transferida a manos privadas. No obstante, se implementó una estrategia diferente, lo que permitió evitar protestas similares a las ocurridas en Cochabamba. En el caso de La Paz y El Alto, el contrato de concesión fue adjudicado al oferente que garantizó la mayor expansión de la red. La sociedad estatal, por su parte, implementó los necesarios aumentos de tarifa antes de que se hiciera cargo la empresa privada. Además, a diferencia de Cochabamba, a las regiones más postergadas se les aplicó una tarifa diferencial que permitió paliar el aumento del 35% en las tarifas. En Santa Cruz de la Sierra, a su vez, al momento de las intervenciones ya existía un sistema organizado en forma de cooperativa, en la que el directorio era nombrado por apoderados generales y podía ser destituido por un consejo de vigilancia con derecho a veto. Gracias a los éxitos obtenidos por la cooperativa en su lucha contra la corrupción y la mayor transparencia en el uso de los recursos, el Banco Mundial renunció a modificar la forma societaria como condición para el otorgamiento de un crédito. La cooperativa de Santa Cruz logró implementar los objetivos fijados por el Banco Mundial plenamente dentro de los plazos establecidos. Es también el único operador en los tres municipios mencionados que continúa desarrollando sus actividades hasta la fecha.

### Las lecciones que deja el caso Bolivia

En términos generales, Bolivia sigue ubicándose por debajo del nivel de abastecimiento medio de la región (gráfico 1).

Si bien los éxitos contabilizados por la cooperativa en Santa Cruz permiten abrigar la esperanza de encontrar soluciones posibles al problema de la administración del agua, sería ingenuo creer que todo el sistema de provisión de agua potable y desagües cloacales en América Latina pueda ser atendido por pequeñas cooperativas municipales. La cooperativa en Santa Cruz funciona sobre todo porque cuenta con mecanismos de control de gestión eficaces. El éxito de las inversiones realizadas por el Banco Mundial en la década de 2000 se debe fundamentalmente al hecho de que la cooperativa pudo erradicar prácticamente todo tipo de corrupción, superando una de las principales trabas a la inversión. Al margen de que sea una empresa pública o privada la que administre el sistema de provisión de agua y saneamiento, la corrupción facilitada por estructuras opacas paraliza ambas formas de organización por igual. La corrupción distrae recursos financieros destinados a las inversiones que luego terminan en el bolsillo de funcionarios corruptos.

Gráfico 1. Evolución de la red de agua potable y saneamiento entre 1990 y 2015 (en %)



Fuente: WHO/UNICEF Joint Monitor Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene: <https://washdata.org>.

## Privatización exitosa en Chile

Un ejemplo de una privatización exitosa y con un adecuado marco regulatorio es el caso de Chile. El Estado andino se caracteriza por un alto nivel de seguridad en la provisión y calidad del agua. Con el sector casi totalmente en manos privadas, Chile ocupa un lugar destacado a nivel mundial. El país demuestra que, dadas las condiciones correctas, una gestión privada del agua no solo es posible sino también exitosa, y que la intervención estatal no es la consecuencia forzosa del fracaso de los diferentes proyectos de privatización.

Hasta fines de la década de 1970 el sector del agua estaba fragmentado y se encontraba en manos de diferentes operadores de la autoridad municipal. Aproximadamente un 80% de los hogares en zonas urbanas que estaban conectados a una red de agua potable se ubicaban en las regiones urbanas, en tanto que la red cloacal solo alcanzaba un 50% de los hogares. En 1988, las conexiones de agua llegaron a un 98% y un 82% de los hogares urbanos, respectivamente. Aun cuando el marco jurídico en torno al abastecimiento de agua en Chile sigue siendo materia de acaloradas discusiones, el país registra un balance excelente en la comparación regional. Sería simplista querer atribuir este éxito exclusivamente a la eficiencia de la empresa privada, tal como lo demuestran los casos pre-

« El agua es necesaria y es escasa, lo que la clasifica como un bien económico común. En términos sociales, sin embargo, el agua juega un papel esencial y su enorme importancia para la salud humana no es el único motivo »

ID

sentados más arriba. La pregunta que se plantea es más bien por qué una organización privada del sector funciona tanto mejor en Chile que en otros países. En este contexto resulta de ayuda echar un mirada a los *indicadores mundiales de gobernanza del Banco Mundial*, un *ranking* en el que Chile se ubica entre los países de la OCDE y muy por encima de sus vecinos regionales, ocupando habitualmente un lugar en el quintil superior. En 2015 incluso superó a países como Bélgica o los Estados Unidos en cuanto a calidad regulatoria. Estos valores indican que un operador privado en Chile trabaja en condiciones mucho mejores y que su objetivo de abastecimiento se ve mucho menos obstaculizado por deficiencias institucionales o regulatorias.



Una cuestión de reparto: si bien Latinoamérica es una de las regiones del mundo más ricas en agua, tiene lugares que sufren regularmente de sequías y aridez  
Foto: © Ueslei Marcelino, Reuters

## Factores que determinan una política de agua eficiente

Una adecuada política de agua se define menos por la opción entre empresa privada y pública y más por el marco institucional que rige tanto para una como para otra. Por ende, para mejorar la situación de suministro en regiones desfavorecidas se requieren criterios confiables para un abastecimiento sostenible y un gerenciamiento eficiente.

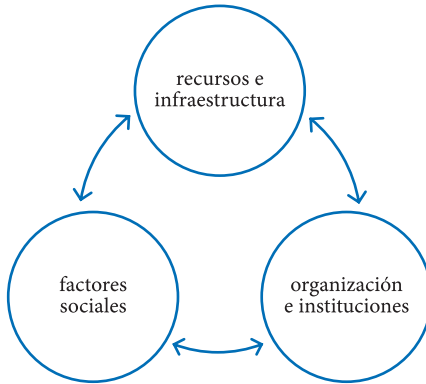
No obstante, todo marco político debe considerar las condiciones previamente existentes. Por lo tanto, un sistema de provisión de agua

no se diseña sobre la base de principios puramente económicos, sino que se va desarrollando a lo largo de la historia y, por ende, es el resultado de diferentes factores. Forman parte de esta realidad las condiciones locales, como son el volumen de agua dulce natural disponible por habitante y su futura evolución, así como el grado de pureza de los recursos. En un sentido más amplio, abarca también el estado de la infraestructura existente, así como la antigüedad y condición de las redes de agua, la profundidad y cantidad de pozos disponibles y posibles fuentes de contaminación. Entre los factores sociales cabe mencionar el consumo de agua específico por habitante y el actual grado de satisfacción, así como el personal disponible para atender al sector. Entre los factores organizacionales, finalmente, se cuentan la capacidad económica de posibles entes gestores, la eficiencia del flujo de información y la regulación de los derechos de propiedad, así como los niveles de corrupción. Sería posible continuar enumerando una larga lista de factores relevantes, aunque todos ellos integrarían las mencionadas categorías de recursos naturales, infraestructura existente y factores organizacionales e institucionales.

En el caso de las concesiones rescindidas anticipadamente en Bolivia, los actores enfrentaron una serie de obstáculos en alguna de estas categorías. Sobre todo, la protesta social hizo que la tarea regulatoria fuera sumamente compleja. En efecto, para que un ente regular pueda optimizar los aspectos técnicos es fundamental que pueda trabajar sin estar sometido a presiones sociales y políticas, lo que en muchos casos no es un escenario realista. Debido al alto grado de dependencia de los consumidores, este sector es un campo especialmente crítico para los entes reguladores. Se agrega que regiones estructuralmente postergadas reciben un flujo de información muy desigual. En consecuencia, una y la misma medida puede despertar reacciones opuestas en diferentes ámbitos sociales. Un ajuste de tarifas mal comunicado puede socavar en forma permanente el avance en los esfuerzos por estabilizar la provisión de agua. Tanto los proveedores como los entes reguladores deben proceder de manera especialmente cuidadosa en la elección de sus interlocutores, para asegurar que todos los grupos afectados sean informados correctamente. En el caso de fijar las tarifas de servicios públicos, además del aumento de la tarifa misma juega un papel importante la oportunidad del ajuste. En el caso de Cochabamba, si bien era urgente un aumento de las tarifas, el operador subestimó el impacto de un incremento brusco de las tarifas directamente después de asumir la empresa. La medida implementada hizo que la gente viera confirmado su temor de que se lucraba con los derechos de comercialización adquiridos a través del contrato de concesión celebrado con el gobierno.



Gráfico 2. Factores de una política de agua eficiente



Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

¿Cómo pueden abordarse los problemas que se plantean en relación con la política de aguas? En América Latina diferentes países, regiones y municipios han desarrollado todo un abanico de medidas. Cuáles van a ser las más adecuadas para un caso en particular dependerá naturalmente de las especificidades de cada situación. Sin embargo, es posible establecer una serie de estándares de gobernanza sin los cuales no es posible concebir un sistema estable de provisión de agua.

Tomando en consideración los ejemplos presentados, es posible deducir diversas recomendaciones para una gestión de agua sostenible. En lo concerniente a la disponibilidad de recursos e infraestructura deberán dictarse regulaciones que establezcan quiénes tendrán los derechos de uso de las fuentes de agua, hasta dónde llega la autonomía privada y qué áreas deben ser materia de regulación. El ente regulador mismo debe ser independiente de los restantes actores y estar dotado de las competencias necesarias para la toma de decisiones. En el caso ideal, la distribución de responsabilidades de los entes jurisdiccionales deberá regularse en forma subsidiaria, de manera tal de contemplar lo más efectivamente posible la respectiva situación social.

Además, debe haber claridad para los actores en cuanto a quién debe hacerse cargo de las inversiones, el período por el cual se acuerdan las concesiones y cómo se regularán las tarifas. Es crucial que estén claramente regulados los derechos de propiedad que en caso de

situaciones conflictivas serán transferidos al Estado si fuera necesario. Es importante que previo a cualquier proyecto de inversión se describan los diferentes escenarios en la forma más detallada posible.

En cuando al diseño y la calidad institucional deberán tomarse las medidas necesarias para garantizar un máximo de transparencia y evitar posibles casos de corrupción. Para cualquier potencial caso de conflicto resultará de gran ayuda contar con un catálogo de procesos claramente definidos para resolver conflictos de interés. Una resolución exitosa de estos conflictos depende en gran medida de las instancias de arbitraje.

Las líneas directrices para un abastecimiento estable de agua deben ser elaboradas en colaboración con las partes involucradas. Las deficiencias en la coordinación —por ejemplo, entre las jurisdicciones nacionales, regionales y comunales— con frecuencia se deben a una distribución poco clara de las competencias entre los diferentes actores. Esto puede ser contrarrestado de diferente manera. Ejemplos de ello son la convocatoria a conferencias multisectoriales entre los niveles nacionales y subnacionales, o entre el sector privado y público o de grupos de coordinación interdepartamentales, o también la fusión de diferentes áreas. Las conferencias multisectoriales figuran entre los recursos más populares. Más de la mitad de los países latinoamericanos encuestados por la OCDE recurren a este instrumento para elaborar las necesarias condiciones de partida y coordinar sus medidas. De hecho, es el instrumento más utilizado. En función de los factores mencionados es posible identificar objetivos que deberán ser consensuados entre los actores involucrados para garantizar un abastecimiento estable al margen de la forma de organización que se privilegie. Solo una vez alcanzado un consenso resulta razonable discutir y llegar a una decisión en cuanto a si la gestión quedará en manos privadas o públicas. Esta decisión dependerá de las premisas económicas y las particularidades regionales que pueden demandar tanto una presencia del sector privado como también una actividad empresarial del Estado. En cualquier caso, la elaboración de directivas de gobernanza confiables será siempre una prioridad.

» Las líneas directrices para un abastecimiento estable de agua deben ser elaboradas en colaboración con las partes involucradas. Las deficiencias en la coordinación con frecuencia se deben a una distribución poco clara de las competencias entre los diferentes actores «

ID

*Traducción de Renate Hoffmann*

# Los límites del futuro

—» **MANFRED STEFFEN**  
Magíster en Ciencias Ambientales, Universidad de la República, Uruguay.  
Dipl. Ing. Fachhochschule für Druck, Stuttgart, Alemania.  
Coordinador de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer, oficina Montevideo.

«El polvo subió de los caminos y se extendió: cayó sobre la maleza al lado de los campos e invadió los campos mismos.»  
*Viñas de ira*, John Steinbeck

## Introducción incierta

La modernidad prometió certezas. Sin embargo, nos rodea la incertidumbre respecto al clima, a la salud, al trabajo. En el mundo del siglo XXI cambian las tecnologías, los gustos, las costumbres y la demografía, y estos cambios se producen en forma simultánea y disruptiva (Dobbs, 2015).

Como vivimos cada vez más interconectados, cualquier evento local puede convertirse en global rápidamente. No podemos prever exactamente las consecuencias de nuestras acciones. Esta incertidumbre ya no es más un error técnico o debida a la falta de información. Devino en una característica ineludible del mundo que habitamos y constituye el contexto en el que tendrán lugar los procesos de toma de decisión política, social y económica.

## (I)limitado

La modernidad permitió pensar en la liberación de la naturaleza: sus fuerzas ocultas e imprevisibles ya no determinarían la suerte humana. El conocimiento siempre en aumento iría acorralando lo natural en pequeños enclaves, parques con caminos marcados para visitar y observar lo que alguna vez fue. El ser humano podría definitivamente ser el amo, dominar las fuerzas ocultas del pasado y poblar el planeta. La modernidad ofreció certezas, remedios a casi todos los males ancestrales y la sensación del dominio irrestricto sobre lo primigenio, lo salvaje. A caballo de caballos y de carretas, y más tarde del ferrocarril, la frontera agrícola —y con ella la civilización— fue corriéndose hasta que no hubo más territorio sin explotar, sin cercar, sin nombrar.

Mientras retrocedían los territorios desconocidos, la ciencia develaba los secretos de la naturaleza. En algún momento ya no quedaba nada por descubrir y se extendió también la sensación de que la historia era un movimiento lineal siempre hacia un lugar mejor y más feliz. Se llamó *progreso* a este avance y la medición de tierra dio la certeza de que todo era abarcable, era solo cuestión de tiempo para que el ser humano pudiera ocupar y utilizar en su provecho cada animal, cada planta. De alguna forma se los clasificó, se los ordenó y se convirtieron en recursos.

Hace 500 años se produjeron grandes transformaciones. En forma casi simultánea las carabelas de Colón llegaban a América, se inventaba la imprenta y un desconocido monje en la periferia del Occidente cristiano desafiaba a la autoridad de la Iglesia. En sus 95 tesis criticaba la venta de indulgencias, que constituían una importante fuente de financiamiento de la estructura de la institución más importante del mundo conocido. Era la época de las conquistas, de la caída de Tenochtitlán, de la apropiación del oro inca, de la construcción de un imperio en el que no se ponía el sol. Las carabelas surcaban por los mares y volvían cargadas de especies, de alimentos extraños y productos. Los europeos conocían los rinocerontes y los elefantes, la papa, los tomates

y el chocolate. La imprenta permitía la reproducción de los textos ahora traducidos y por lo tanto legibles. Finalmente aparecía *De revolutionibus orbium coelestium* ('De los giros de los orbes celestes') con la que Nicolás Copérnico desafiaba la centralidad del planeta. Se dice que comenzaba así la revolución científica.

Tal vez en ese momento el límite de la tierra haya dejado de existir. Fue posible dar la vuelta y volver por el otro lado. De alguna forma todos los viajes fueron circulares a partir de Elcano, lugarteniente del malogrado Magallanes, víctima de «salvajes» durante la expedición que dio la primera vuelta al mundo en 1000 días.



De alguna forma, un día todos los viajes fueron circulares  
Foto: schaeffler [CC0], via Pixabay

## Antropoceno

Los seres humanos interactuamos continuamente con el entorno. De ello resultan sistemas socioeconómicos y naturales fuertemente relacionados, de gran complejidad organizacional, tanto espacial como temporalmente. Desde hace algunos años, con la aparición del *Millennium Ecosystem Assessment*, el concepto de *servicios ecosistémicos* pasó a formar parte de la agenda política y económica. Este concepto es claramente antropocéntrico, ya que refiere a todos los beneficios que la sociedad obtiene de los ecosistemas y que constituyen la base de su riqueza (Ekins et al., 2003). Comprende productos como agua y alimentos, regulación de ciclos naturales, soporte como la formación de suelos y finalmente bienes culturales.

Dentro del paradigma económico prácticamente hegemónico, el mercado es visto como regulador eficaz de los intercambios y mecanis-

mo adecuado de asignación de valor de los bienes y servicios. Una dificultad que se presenta a esta visión es que algunos de los servicios son intangibles, por lo que es difícil ponerlos en valor; otra dificultad, aun mayor, es la de detectar a tiempo cambios bruscos en el funcionamiento de los sistemas socioecológicos que pueden afectar la provisión de los servicios que constituyen la base de la actividad económica y productiva.

En un mundo globalizado, con creciente población y consumo, las fronteras agrícolas avanzan sobre espacios hasta ahora inalcanzables. Aumentan los requerimientos de energía y se acelera la incorporación de ecosistemas hasta ahora prístinos a la economía. Si bien los sistemas naturales tienen capacidad de recuperación, las presiones simultáneas pueden afectar esa capacidad, producir cambios y provocar inestabilidad en su funcionamiento. Los ecosistemas están bajo una presión creciente y esto amenaza su disponibilidad futura.

Ingresamos en una nueva era, el *antropoceno*, en la que las acciones humanas constituyen la fuerza dominante de los cambios en la biosfera (Rockström et al., 2009). Habitamos una era en la que la escala, la velocidad y la conectividad de las acciones humanas interactúan constantemente con las dinámicas de la Tierra. «Aumenta la evidencia de que la escala y amplitud de actividades humanas como la agricultura, el transporte y la utilización de sustancias químicas están afectando la capacidad de la naturaleza de garantizar servicios ecosistémicos claves de los cuales dependemos» (Biggs et al., 2015, p. 3).

El antropoceno está íntimamente ligado a la globalización y a la fe en el progreso a través de la innovación tecnológica y el crecimiento económico. Para esta concepción no parece necesario poner límites al consumo, al crecimiento económico y al aumento de la población. El consenso es que tarde o temprano el progreso tecnológico y el crecimiento proveerán soluciones a cualquier problema (Falk, 2016). Si bien hay evidencia de esto, la historia muestra ejemplos de eventos extremos que son resultado del progreso. En los años treinta del siglo xx, la combinación de los efectos de la mecanización masiva de la agricultura en las planicies centrales de los Estados Unidos dejó descubiertas grandes extensiones de suelos. La severa erosión y las gigantescas tormentas de polvo *dustbowl* tuvieron como consecuencia la migración forzada y la miseria de decenas de miles de familias de campesinos en los Estados Unidos, relatadas por John Steinbeck en su novela *Viñas de ira*.

« Una dificultad mayor es la de detectar a tiempo cambios bruscos en el funcionamiento de los sistemas socioecológicos que pueden afectar la provisión de los servicios que constituyen la base de la actividad económica y productiva »

La interacción de «estreses globales simultáneos y múltiples como la presión demográfica, el cambio climático, la escasez de recursos y la inestabilidad financiera aumentan el riesgo sistémico global» (Homer-Dixon et al., 2015). Un acontecimiento local puede extenderse y convertirse en global, se trate de una innovación tecnológica, de una epidemia o de una idea. Un ejemplo actual de ello son las severas sequías que afectaron a comienzos del milenio la cuenca del río Eufrates.

La deficiente administración del recurso agua y una serie de malas cosechas provocaron migraciones masivas a las ciudades, con el consiguiente aumento de desocupación, pobreza y criminalidad. Cuando una década más tarde la Primavera Árabe llegó a Siria, la acumulación de tensiones y la brutal represión provocaron una escalada de violencia sin límites» (Von Hein, 2018).

La administración de la escasez, de la competencia por el acceso o por el uso de los ecosistemas es y será determinante a mediano plazo. Las crisis a nivel local tendrán repercusiones globales. Como dice Henry Kissinger en su *Orden mundial*, «los métodos de acceso y comunicación de información unen a las regiones como nunca y proyectan globalmente los acontecimientos» y «la desintegración de los Estados, la devastación del medioambiente y la difusión de nuevas tecnologías pueden llevar el conflicto más allá del control o la comprensión humanos» (Kissinger, 2016, p. 14).

## (I)rreversible

Los sistemas complejos exhiben trayectorias no lineales y cambios bruscos e inesperados. Una laguna que colapsa y deja de proveer agua potable, una especie animal que se extingue o una especie vegetal que invade un ecosistema y cambia su funcionamiento son ejemplos de estos cambios bruscos. El avance de la frontera agrícola y la extensión de las ciudades cambian los ecosistemas continuamente. La globalización de la economía y del comercio implican que los procesos productivos ya no tienen lugar en un lugar determinado, sino en cadenas de suministro y elaboración dispersas en todo el mundo, que cambian constantemente (Berggruen y Gardels, 2012). *Globalización* quiere decir también que los cambios, intencionales o accidentales, tendrán consecuencias diferidas geográfica y temporalmente, como la irrupción de China en el comercio internacional, cuya demanda cambió para siempre la agricultura en Latinoamérica.

El funcionamiento de un sistema complejo no debe explicarse únicamente por el funcionamiento aislado de cada uno de sus componentes, sino por la relación que estos tienen entre sí, como si de un juego colectivo se tratara, en el que todos los jugadores inciden o pueden incidir en el desarrollo y el resultado del juego.



Desde la toma de conciencia respecto al cambio climático está claro que estas relaciones entre los componentes están expuestas a una realidad cambiante y de trayectorias impredecibles. La incertidumbre respecto al comportamiento de los sistemas complejos dejó de ser una falla y pasó a ser una característica con la que es necesario lidiar en los procesos de toma de decisión. Si la política se ocupa de administrar los aspectos centrales de lo público, que no pueden ser resueltos por el mercado ni por la sociedad civil (Münckler, 2016), entonces deberá lidiar con esta incertidumbre siempre presente en los procesos de toma de decisión.

La administración de la cosa pública coloca a la política en una incómoda situación. Por un lado, debe responder a las demandas inmediatas de la ciudadanía a cambio de la legitimidad que esta otorga a través del voto. Por otro lado, la responsabilidad de la política se extiende, o debería hacerlo, también a las generaciones por venir. Y la satisfacción de las demandas actuales puede estar en conflicto con las demandas futuras. El agotamiento de los ecosistemas puede que conforme a los votantes de hoy pero, al mismo tiempo, afectará la capacidad de proveer los servicios del futuro.



Tormentas de polvo *dustbowl* en las planicies norteamericanas

Foto: Arthur Rothstein, vía Wikicommons

## Nuevos mundos

La modernidad prometió certezas, pero demasiados componentes están interactuando en forma simultánea y generando sinergias incalculables. Aumentan la velocidad, la profundización y el alcance de los acontecimientos que ocurren simultáneamente y esto produce transformaciones de sistemas enteros (Schwab, 2016).

En contextos de incertidumbre se produce la búsqueda de un mundo nuevo. Desde tiempos remotos, navegantes e investigadores desafiaron los límites de lo conocido, de lo permitido, de lo prudente. La imprudencia fue el motor de viajes y descubrimientos. Y cada tanto aparecía un nuevo mundo que prometía ser hogar para los perseguidos y desamparados, que auguraba la oportunidad de un nuevo comienzo. Los nuevos mundos también inspiraban a los artistas. A fines del siglo XIX el bohemio Antonín Dvořák, emocionado con la extraordinaria sociedad de los Estados Unidos, inspirado por melodías de los *negro spirituals* componía su *Sinfonía del Nuevo Mundo*. En esos días se patentaban la fórmula de un popular refresco y del motor diesel. El comienzo de un siglo XX liderado desde ese nuevo mundo estaba poblado de optimismo. Parecía no haber límites para la fantasía, para la conquista, para el bienestar.



Sequía y migraciones de campesinos como factor desencadenante del conflicto sirio  
Foto: Flickr [CC0]

Un siglo más tarde es evidente que el planeta no es ilimitado. Los cambios suceden en forma demasiado rápida. «En dos generaciones la humanidad superó la capacidad del planeta de funcionar en forma estable. El planeta que conocemos y que nos sostuvo durante diez mil años está cambiando y nuestro futuro depende de nuestra habilidad de responder» (Rockström y Klum, 2015). Para lograr esto, un grupo de investigadores propuso el concepto de límites planetarios, dentro de los cuales las actividades humanas se podrían desarrollar sin aumentar el riesgo de colapso de los sistemas naturales. La propuesta se puede resumir en: «No se trata de crecimiento sin límites ni límites al crecimiento, sino de un crecimiento dentro de límites» (ibídem).

No podemos predecir pero sí pensar en el futuro, de diferentes formas y con diferentes propósitos. Tal vez sea el momento de trabajar en la capacidad de construir relatos que ayuden a lidiar con la incertidumbre del presente y a emprender la tarea de entender los desafíos del antropoceno (Unesco, 2017).

Tal vez haya llegado el momento de incorporar la construcción de estos nuevos relatos a los procesos de toma de decisión política.

« Ingresamos en una nueva era, el antropoceno, en la que las acciones humanas constituyen la fuerza dominante de los cambios en la biosfera »

## Referencias bibliográficas

- BERGRUEN, N. y GARDELS, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Madrid: Taurus Pensamiento. ISBN: 978-607-11-2193-6.
- BIGGS, R., SCHLÜTER, M., y SCHOON, M. (2015). *Principles for Building Resilience*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN: 978-1107082656.
- DOBBS, R., MANYIKA, J., y WOETZEL, J. (2015). *No Ordinary Disruption: The Four Global Forces Breaking All the Trends*. Public Affairs Books.
- EKINS, P., SIMON, S., DEUTSCH, L., FOLKE, C., DE GROOT, R. (2003). «A framework for the practical application of the concepts of critical natural capital and strong sustainability», *Ecological Economics*, n.º 44, pp. 165-185.
- FALK, R. (2016). *Power shift*. Londres: ZED Books. ISBN: 978-78360-794-5.
- HOMER-DIXON, T., WALKER, B., BIGGS, R., CRÉPIN, A.-S., FOLKE, C., LAMBIN, E. F., PETERSON, G. D., ROCKSTRÖM, J., SCHEFFER, M., STEFFEN, W., y TROELL, M. (2015). «Synchronous failure: the emerging causal architecture of global crisis», *Ecology and Society*, vol. 20, n.º 3, p. 6, <<http://dx.doi.org/10.5751/ES-07681-200306>>.
- KISSINGER, H. (2016). *Orden mundial*. Barcelona: Debate. ISBN: 978-987-3752-44-5.
- MÜNCKLER, H., y STRASSENBERGER, G. (2016). *Politische Theorie und Ideengeschichte: Eine Einführung*. C-H-Beck. ISBN: 9783406599859.
- ROCKSTRÖM, J., y KLUM, M. (2015). «Big World, Small Planet: Abundance within Planetary Boundaries». Stockolmo: Bokförlaget Max Ström.
- ROCKSTRÖM, J., et al. (2009). «Planetary boundaries:exploring the safe operating space for humanity», *Ecology and Society*, vol. 14, n.º 2, p. 32, <[www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32](http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32)>.
- SCHWAB, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. World Economic Forum.
- UNESCO (2017). *Transforming the Future: Anticipation in the 21st Century*, video, <<https://www.youtube.com/watch?v=h1QOxYMIFic>>.
- VON HEIN, M. (15.2.2018). «Der Klimawandel stärkt den Terrorismus», *DW*, <[www.dw.com/de/der-klimawandel-stärkt-den-terrorismus/a-42581634](http://www.dw.com/de/der-klimawandel-stärkt-den-terrorismus/a-42581634)>.



DE LA CASA

## Informe del World Economic Forum 2017-2018



Montevideo, 7 de diciembre de 2017

Junto al Centro de Estudios para el Desarrollo de Uruguay, se llevó adelante la presentación del *Informe de competitividad 2017-2018* del Foro Económico Mundial. En la presentación, a cargo de Bruno Gili, socio del estudio CPA Ferrere, se destacó que Uruguay se ubica en la posición 76 de 137 países evaluados con un puntaje de 4,15 en 7. El informe cuenta con diferentes aspectos de la competitividad. En algunos como *instituciones y preparación tecnológica*, Uruguay se encuentra en una buena posición mientras en otros como, por ejemplo, *eficiencia del mercado laboral* está mal posicionado.

Contamos con la presencia del director de la Oficina de Presupuesto y Planeamiento, Álvaro García, y la economista Azucena Arbeleche, directora del Centro de Estudios del Partido

Nacional, que fueron los comentaristas del informe. La moderación estuvo a cargo de Agustina Carriquiry, coordinadora de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer.

Fotos y nota completa:  
<[www.kas.de/uruguay/es/publications/51030/#](http://www.kas.de/uruguay/es/publications/51030/#)>



## Campus Konrad Adenauer «Populismo y alternativas democráticas»

Este campus fue el segundo gran encuentro de 2017 para reunir a los miembros de la red Somos La KAS. Esta vez lo hicimos en Punta del Este, Uruguay, recibiendo a 40 jóvenes políticos de Latinoamérica que expusieron diversas visiones sobre las prácticas populistas en sus países de origen y debatieron sobre cómo evitar su propagación en la región. Una de las actividades en la agenda del encuentro fue discutir sobre el combate a las condiciones sociales, políticas y económicas que dan espacio al discurso populista, y proponer alternativas que resuelvan efectivamente los problemas de cada sociedad, fortaleciendo la democracia.

Reflexionar sobre estos temas es muy importante para el futuro. A través de distintas conferencias, talleres y

mesas de diálogo, los jóvenes profundizaron en temas como lucha contra la corrupción, transparencia y acceso a la información, y experiencias populistas en América.

Contamos con la participación de Laura Nahabetian, profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, los alcaldes uruguayos Cayetano Stopingi (municipio de Sarandí Grande, Florida) y Andrés Abt (municipio CH, Montevideo), y los políticos alemanes Roland Theis, secretario general de la Unión Demócrata Cristiana en Saarland, y Tobias Hans, ministro presidente de Sarre.

Fotos y nota completa:  
<[www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/](http://www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/)>



Punta del Este, Uruguay, 25-28 de octubre de 2017

DC



## Seminario de clausura del Diplomado de Introducción en Alta Gestión Pública



Montevideo, 10-11 de noviembre de 2017

Durante este diplomado que la KAS Montevideo organiza junto con el Instituto de Estudios Cívicos, 35 jóvenes fueron alumnos se formaron en tres áreas de políticas públicas: económicas, sociales y educativas. En esta instancia tuvo lugar el cierre del primer tramo del curso, en el que generamos espacios de debate e interacción entre alumnos y expositores.

Gracias al aporte de diferentes oradores, los jóvenes tuvieron la oportunidad de discutir sobre temas de primer orden como las fortalezas, desafíos y dificultades en la inserción internacional de Uruguay, la situación social del Uruguay y la importancia del liderazgo desde la sociedad civil.

Entre otras actividades, se realizaron: el foro «Apertura económica, inserción internacional de Uruguay», en la sede del Poder Legislativo uruguayo, con el abogado Ignacio de Posadas y la técnica en comercio exterior Teresa Aishemberg, y un *after office* sobre «Sociedad civil y gobierno», con: Kristin Wesemann, representante de la KAS Montevideo; Luciano Bugallo, asesor político de la Coalición Cívica en Argentina; Lucila Lehmann, diputada argentina por la provincia de Santa Fe; la escritora uruguaya Mercedes Vigil; el joven José Andrés Ponce de León; y el director del IEC, Pablo Viana.

Fotos y nota completa:  
<[www.kas.de/uruguay/es/  
publications/50822](http://www.kas.de/uruguay/es/publications/50822)>.

## Diplomado Konrad Adenauer sobre competencia política y humanismo en el siglo XXI

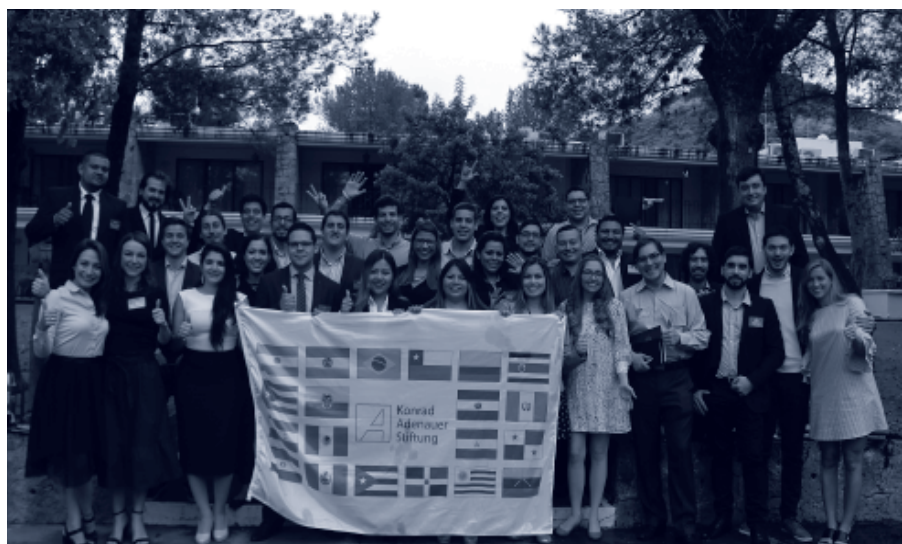
Reunidos con jóvenes políticos de diferentes países latinoamericanos, generamos esta importante instancia de encuentro y debate. Gracias a motivadoras charlas de diferentes personalidades políticas, los participantes pudieron aprender durante estos días que la política es la vocación de servicio a la comunidad. En ese mismo sentido, se resaltó la idea de entender la formación de cuadros y equipos políticos como la condición básica para lograr una justa articulación entre las naturales ideologías políticas, sociales, económicas y la gestión política en un sentido mucho más estricto.

La diputada alemana Ellen Demuth, y el alcalde Holger Schäfer, ambos miembros de la Unión Demócrata Cristiana, fueron dos de los varios expositores del encuentro. Chicos y chicas de Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela, y México estuvieron presentes.

Fotos y nota completa:

[www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/publications/50170/#](http://www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/publications/50170/#).

Video: [https://youtu.be/XARNi\\_l74iU](https://youtu.be/XARNi_l74iU).



México, 24-30 de septiembre de 2017

## Encuentro de la Red de Institutos de Formación y Campus KAS «Mujeres y comunicación política»



Colonia, Uruguay, 28 de febrero  
al 3 de marzo de 2018

La reunión de trabajo anual de las instituciones de formación política con orientación humanista en América Latina fue una cita para discutir ideas, métodos y casos exitosos en la búsqueda de generar programas de formación y experiencias educativas en los cuadros políticos de diferentes organizaciones en la región, con el fin de capacitar a una nueva generación de líderes humanistas que colaboren en la defensa de los derechos, la gobernabilidad responsable y el fortalecimiento de la democracia.

Representantes de ocho institutos de formación afines a la Fundación Konrad Adenauer en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, estuvieron presentes. Los asistentes coincidieron de forma reiterada en la necesidad de continuar formando con excelencia a los jóvenes para lograr cambios reales en el escenario latinoamericano.

La oferta de programas de formación constantes en formato presencial, *on-line* o combinado, que demuestra el gran interés de los centros de formación para modernizarse y llevar sus proyectos educativos a diferentes latitudes dentro de la sociedad, dieron herramientas a aquellos que recién comienzan a constituirse.

También se realizó el Campus «Mujeres y comunicación política» con la participación de líderes femeninas de todo el continente. De las mesas de trabajo de este encuentro surgió la propuesta de la campaña *#SheForShe*, que será llevada ante ONU Mujeres.

Fotos y nota completa:  
<[www.kas.de/parteien-lateinamerika/  
es/publications/51721/#](http://www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/publications/51721/#)>.

## Encuentro anual de la redacción de DIÁLOGO POLÍTICO

Profesionales de siete países se reunieron en la ciudad de Colonia del Sacramento para trabajar en una intensa agenda marcada por los nuevos proyectos que DIÁLOGO POLÍTICO desarrollará en 2018, un año de retos. Las nuevas estrategias de difusión desarrolladas en redes sociales, el boletín electrónico semanal que reciben de forma gratuita más de 14.000 suscriptores en toda América Latina y la apuesta constante a generar un portal digital de alto nivel que promueva la discusión de ideas y la difusión de la lectura, estuvieron en la mesa. Nuevas ediciones del Concurso de Artículos, una edición especial impresa para mediados de año y diferentes iniciativas en diversas áreas para el debate de ideas y el abordaje de los temas de coyuntura en el área de la política y las ciencias sociales marcarán nuestra agenda para este año.

Agradecemos a nuestros invitados especiales: Sebastian Enskat, jefe de redacción de la revista *Auslandsinformationen (International Reports)* en Berlín; Ellen Demuth, diputada alemana por la Unión Demócrata Cristiana; Carlos Andrés Pérez, director del Centro de Análisis y Entrenamiento Político de Colombia y la revista *Estado*; y Eugenio Ortega, director del Centro Democracia y Comunidad. En la cita se estrecharon lazos de hermanamiento con los representantes invitados y se generó además un acuerdo de cooperación en publicaciones con diversas revistas en América y *Auslandsinformationen* en Alemania.

Fotos y nota completa:

[www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/publications/51740](http://www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/publications/51740).

Video: <https://youtu.be/mjJzajAbnUI>.



Colonia, Uruguay, 1-2 de marzo de 2018

## Alcaldes de América Latina visitaron Alemania



Marzo de 2018

Once alcaldes y líderes políticos del nivel municipal de ocho países de América Latina visitaron en Alemania para dialogar sobre la política comunal. «La política comunal es la disciplina más importante de la democracia, porque vive del contacto más cercano al ciudadano», dijo Philipp Lerch, director de la Academia Comunal de la Konrad-Adenauer-Stiftung, uno de los conferencistas para este grupo de dirigentes. Igualmente, se generaron reuniones con parlamentarios y periodistas alemanes, así como directores de la KAS en Berlín.

El alcalde mayor de Oberhausen, Daniel Schranz, miembro de la Unión Demócrata Cristiana, dio la bienvenida a sus colegas de América Latina en la sede de su ayuntamiento para explicarles cómo ha logrado gobernar una ciudad anteriormente industrial, que está atravesando un cambio estructural marcado por el desempleo y la falta de financiamiento. También, nuestro estimado excolega de la KAS, Ralf Gülden-zopf, quien ahora es el responsable de la planificación estratégica de la ciudad de Oberhausen, explicó las consecuencias sociales de la planificación urbana. En toda la agenda, los jefes de gobierno estuvieron acompañados por la directora de la KAS Montevideo, Dra. Kristin Wesemann.

## Taller de escritura de DIÁLOGO POLÍTICO

La Junta Departamental de Durazno recibió en su sede al equipo de DIÁLOGO POLÍTICO para realizar una capacitación en escritura creativa y redacción enfocada a las redes sociales. El taller estuvo a cargo de Manfred Steffen y Agustina Carriquiry, coordinadora de proyectos de la KAS Montevideo.

La actividad estuvo dirigida a ediles departamentales y funcionarios del gobierno regional. El objetivo de este

Durazno, Uruguay, 20 de octubre de 2017

taller, que DIÁLOGO POLÍTICO replicará en diversas regiones del Uruguay, es despertar el interés por la lectura y la escritura, así como estimular la libre expresión y el debate de ideas a través de artículos de opinión que puedan ser difundidos en Internet.

Fotos y nota completa:

*⟨[www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/pages/15317](http://www.kas.de/parteien-lateinamerika/es/pages/15317)⟩.*

### Charo (Rosario Navarro)

Su mesa era el lugar del cafecito de la mañana, del intercambio de novedades políticas y especialmente de fotos de la familia. Últimamente hablábamos de la nueva etapa de la vida, dedicada a su esposo y especialmente a los nietos.

La partida de Charo fue una sorpresa. Sabíamos de su estado de salud, pero no contábamos con este desenlace.

Se fue una colega, una amiga y nos deja nostálgicos de los momentos compartidos.

Agradecidos por su vida, decimos ¡hasta siempre Charo, gracias por todo!



DC

# Testimonios

En esa dinámica compleja que es la relación entre la sociedad y sus partidos políticos, ¿qué está sucediendo en América Latina?, ¿cuáles son los temas que se están discutiendo hoy?, ¿qué preocupa a la gente y qué está haciendo la clase dirigente para mantener la sintonía con los ciudadanos?

Los siguientes testimonios nos ofrecen una visión panorámica sobre las coyunturas políticas en *Colombia, Bolivia, Venezuela, Chile y Brasil*. También, un comentario sobre el papel del periodismo en medio de una *ola de informaciones falsas que deterioran la interacción entre gobernantes y gobernados*, deterioro que muchas veces termina en profundas crisis políticas y sociales.

Estas entrevistas fueron realizadas en el marco del Campus Konrad Adenauer «Mujeres y comunicación política en América Latina» y el encuentro anual de la redacción de DIÁLOGO POLÍTICO, realizado en marzo de 2018 en la ciudad de Colonia del Sacramento, Uruguay. Los videos correspondientes están disponibles en el canal Youtube de la Fundación Konrad Adenauer, oficina Montevideo.



Las entrevistas fueron realizadas por ÁNGEL ARELLANO y MANFRED STEFFEN, con la asistencia de SANDRA WAHLE.





## El periodismo perdió el monopolio de la información

El periodismo perdió el monopolio de la información. No solo porque hay otros canales como las relaciones interpersonales, el boca a boca y las redes sociales, sino porque también la propia política se ha convertido en su propio medio de investigación. Ya no hay partidos que no tengan su propio equipo de comunicación, sus plataformas, sus propias redes. Esa centralidad que tenía el periodismo, cuando desde ahí se publicaba la información y a partir de ahí el ciudadano leía y tomaba su insumo, hoy es un caos.



**ADRIANA AMADO**  
 Doctora en Ciencias Sociales y licenciada en Letras.  
 Docente, investigadora y analista política argentina.  
 Presidente de la ONG Infoc Ciudadana.

El periodismo tiene el desafío de reconstruir el lazo de confianza. Hoy todos comunicamos y ninguno está comunicando. Nunca tanta comunicación nos dejó tan incomunicados, porque *la suspicacia que nos generan los mensajes contrapuestos, la incertidumbre de saber cuál noticia es falsa, nos deja en un estado de sospecha y eso no es bueno para la política ni bueno para el periodismo.* No creo que la política pueda reconstruir este lazo, pero debería apoyar al periodismo para que lo logre.

Una de las explicaciones de por qué las redes sociales tienen tanta fuerza es que, ante la caída de credibilidad de las instituciones, uno se refugia en la comunidad, en el conocido. Hoy mi conocido tiene tanta confianza como el experto. Y mucha más que el periodista, mucha más que el CEO y mucha más que el político, porque este sigue siendo la persona con menos confianza para la gente. Con lo cual tiene lógica que si la política quiere volver a ser creíble, lo haga desde la comunidad, desde las referencias en las redes sociales. A veces el político se confunde y cree que con tener Facebook ya es suficiente, y no, lo que se busca es la *bendición* del que conozco. ¿Por qué? Porque el que conozco no me va a fallar. Y el que no conozco, el desconocido, no sé.

## Hay que pensar un nuevo proyecto democrático a partir de la inclusión de toda la población

Evo Morales tiene más de dos gestiones de gobierno en Bolivia. Entró al poder en 2005 y lo cierto es que existe una tensión enorme porque ya no se habla de un gobierno democrático, sino de autoritarismo competitivo, entendiendo como hecho más relevante el plebiscito del 21 de febrero de 2016, donde los ciudadanos fueron consultados sobre si querían establecer la reelección indefinida en la Constitución. Ganó el *no*; sin embargo, el Tribunal Constitucional, en una causa promovida por el oficialismo, ha decidido que no se tome en cuenta la expresión popular. Estamos hablando de una realidad institucional muy débil, que ha generado un alto malestar social en Bolivia. La gente se manifestó el 21 de febrero de 2018 para recordar que ha ganado el *no*. Pero no ha sido suficientemente contundente como para que Evo Morales desista en ser candidato en 2020.

La oposición todavía no ha llegado al punto de generar una figura que pueda combatir ese frente impuesto por Morales, no solo a nivel partidario y de apoyo económico a la maquinaria, sino también a nivel de discurso. Es



MARÍA FERNANDA REVOLLO ENDARA  
Politóloga y magíster en Filosofía Política. Profesora de la Universidad Católica Boliviana.

fundamental no retroceder en el tiempo solo para decir que «el Movimiento al Socialismo ha hecho todo mal». Considero que *los bolivianos deben hacer una reflexión para entender que el Estado Plurinacional de Bolivia (que muchos sectores no quieren aceptar y plantean volver a la República), implica también la inclusión de mucha gente y hay que pensar un nuevo proyecto democrático a partir de la inclusión de toda la población.*

Es importante que los candidatos que se postulan a esta nueva elección tengan en cuenta cómo se ha modificado el tejido social en estos años para que desde ahí los partidos puedan hacer propuestas reales.

## Mientras haya vida, habrá esperanza

En la peor crisis económica y social de la historia de nuestro país, con más de diez millones de mujeres que comen apenas una o dos veces al día para poder alimentar a sus hijos, con más de un millón de niños sin consumir leche antes de los cinco años de edad y que no van a poder contar con el coeficiente intelectual necesario por la falta de una alimentación adecuada, todavía hay mucha esperanza. El gobierno se ha encargado de golpear al venezolano a través de sus diversos mecanismos de control de la vida de la gente. Golpea el estómago y el bolsillo de los ciudadanos.

A pesar de esto, hay gente que sale todos los días a trabajar por el sustento de sus familias y eso demuestra que hay una fuerte y dispuesta a seguir luchando para rescatar a Venezuela. Eso pasa por varias etapas: primero, la salvación de las instituciones hoy secuestradas por el gobierno de Nicolás Maduro; segundo, la reactivación de la economía a través de la producción nacional, también la recuperación de la confianza en el sistema.



MARIALBERT BARRIOS  
Diputada nacional de Venezuela  
por el partido Primero Justicia.

Pero todo eso pasa por un cambio de gobierno. Hoy no hay garantías para ejercer el voto y la libertad de expresión. Por eso nuestro mensaje a los venezolanos que están dentro y fuera del país es que no nos cansemos de luchar día a día para recuperar Venezuela de esta crisis tan profunda. Contamos con gente capaz para hacerlo y dispuesta a generar esas alternativas de más unidad y mayor movilización del pueblo. Hacia allá vamos.

La Mesa de la Unidad Democrática tiene distintas versiones internas, a las que le cuesta un poco ponerse de acuerdo en la toma de decisiones para lo que amerita el momento. Hoy se necesita rapidez para responder a la necesidad de cambio que reclama la población. El reto es mayor y por eso ahora se ha creado el Frente Amplio Venezuela Libre, donde están todos los sectores de la sociedad: partidos, gremios, independientes, todas las voces y un *chavismo disidente que está a favor de la recuperación de la Constitución y el rescate del país*. La MUD debe dejar de ser una coyuntura para comenzar a ser una institución. Para que una institución perdure necesita principios, valores, constancia. Hoy le damos un voto de confianza y nos dedicamos a luchar primero por Venezuela en el nuevo Frente. Este momento difícil del país no termina cuando el gobierno lo diga; termina cuando la gente pueda decidir su destino y lo haga.

## La clave es que la gente se sienta escuchada

El pasado y los tiempos de mayor influencia para los partidos han sido importantes, pero ahora nos toca construir con nuevos códigos. Muchas veces los partidos se van convirtiendo en instituciones muy pesadas que, más que generar puentes de conexión con la ciudadanía, lo que hacen es alejarla. Ahí está el desafío. No vamos a lograr mayor credibilidad si mantenemos las mismas prácticas cerradas.

Una lección que tuvo, por ejemplo, la democracia cristiana chilena en el pasado proceso de elecciones parlamentarias es que nos faltó invitar a candidatos más jóvenes, abrir las puertas y generar espacios efectivos de renovación. Eso no es fácil, porque significa muchas veces confrontar a quienes están en su espacio, que puede ser su espacio de confort, de comodidad. Significa correr riesgos.

*En este momento los movimientos sociales han venido reemplazando ese espacio que antes ocupaban los partidos. Estos tienen que ser capaces de modernizarse en sus prácticas, en los temas de transparencia, en la probidad y en la ética. Esto para nosotros en la campaña fue un eje que electoralmente puede no sea un tema muy vistoso, pero creo que es imposible construir una alternativa sólida si se hace sobre prácticas éticamente reprochables, porque de esa forma no se puede construir confianza en*

la ciudadanía. Eso es lo que hace el movimiento social: aparece no representando un interés particular sino representando el interés de la gente.

Lo que necesitamos es que todos estemos jugando nuestro rol. Los movimientos sociales, los partidos políticos y la ciudadanía. Entre todos podemos generar una asociación que permita finalmente representar los intereses de la gente. *La sociedad no nos quiere ver pensando en mantener espacios de poder. Nos quiere ver con ellos en el terreno. Si no, los partidos van a quedar cada vez más distanciados de lo que las personas están esperando.* La clave es que la gente se sienta escuchada y que eso coincida con las decisiones que se toman.



CAROLINA GOIC  
Trabajadora social y magíster en Economía. Senadora de Chile. Presidenta del Partido Demócrata Cristiano (2016-2017). Ex candidata presidencial.

## El posconflicto va a tardar al menos dos o tres generaciones

Colombia, nos guste o no, se desarrolló y concretó un proceso de paz con la guerrilla y tiene la perspectiva de aspirar a un *posconflicto*. Eso implica transitar hacia unas condiciones de paz estructurales y duraderas. Mi primera puntualización sobre esto es que hay que hablar primero de *posacuerdo*: el *posconflicto va a tardar al menos dos o tres generaciones. Se necesita ese tiempo para que un país del tamaño de Colombia pueda estabilizarse, para que la paz se integre estructuralmente a las regiones*. Es lo que el especialista en resolución de conflictos Johan Galtung denomina pasar de la mera *paz negativa*, que es la ausencia de balas, a una *paz positiva*, que es revertir las causas sociales, culturales y estructurales que permite la violencia.

La segunda puntualización es que los procesos electorales de este año (elecciones legislativas y presidenciales) pasan por una alta polarización. Por un lado está un eje de centroderecha dirigido por el expresidente y senador Álvaro Uribe, luego un sector de centro encabezado por el antiguo negociador de paz Humberto De La Calle Lombana y otro por el exgobernador del departamento de Antioquia Sergio Fajardo, y después el eje de la izquierda donde está la candidatura presidencial del exalcalde de Bogotá Gustavo Petro y el partido de las FARC que se estrena en esta elección.



JOSÉ ALEJANDRO CEPEDA  
Periodista y politólogo colombiano.  
Profesor universitario. Miembro de la  
redacción de DIÁLOGO POLÍTICO.

La polarización entre ambos ejes va a afectar el *cómo* se enfocará el *posacuerdo* y que la comunidad internacional vea a Colombia como un país que puede llegar a construir efectivamente la paz, *pero internamente el debate todavía evidencia heridas históricas de memoria, de las víctimas, de diferentes elementos que se desprenden y muestran un país que choca internamente*.

A pesar de esto el proceso de paz no es reversible. Estamos entrando en un momento de justicia transicional y de avance en medidas de memoria histórica, que no se ha visto ni siquiera en países como Sudáfrica. El próximo presidente va a definir un poco esa dinámica, dependiendo de hacia dónde gire el péndulo. Queda pendiente la pacificación del ELN, que todavía apela al terrorismo y a sus conexiones con las mafias, pero mientras ellos no vean cómo les va a las FARC en el proceso de paz, los diálogos que se han intentado se mantendrán en *veremos*, exigiéndonos paciencia a nosotros y a la comunidad internacional.

## El elector busca experiencia en gestión de gobierno y antecedentes limpios

Como dice el español Manuel Castells, «cuando usted tiene una *sociedad del escándalo*, donde el escándalo es el protagonista de las noticias, la sociedad se aparta más de la política». Eso es un hecho. En las elecciones municipales de 2016 en Brasil lo comprobamos. *La mayoría de los más de cinco mil municipios que existen en Brasil eligieron a nadie como el primer candidato. Es decir, la suma de los votos blancos y las abstenciones superaron los votos de la mayoría de los candidatos que resultaron electos.* Eso genera una crisis de legitimidad muy grande y cercana a la población. Se prevé para 2018 que esta masa de indecisos y votos en blanco sea mayor. Hay mucha incertidumbre en torno a los candidatos finales a la Presidencia del país. Sobre todo si pueden o no ser jurídicamente viables, ya que muchos están siendo investigados por la justicia en casos de corrupción.



GIL CASTILLO  
Brasileña. Publicista y consultora política.  
Presidente de la Asociación de Consultores  
Políticos Latinoamericanos.

En 2016 los *outsiders* fueron el gran tema de la política brasileña. Está, por ejemplo, el caso del alcalde de San Pablo, el empresario y animador de televisión João Doria Júnior, que ganó por ser una persona sin experiencia y sin vínculos con la política en ese momento. Lo interesante es que hay algunas encuestas hoy en la ciudad de San Pablo que muestran que a la gran mayoría de los jóvenes les gustaría tener una persona con experiencia de gestión pero que no esté involucrada con casos de corrupción. Como dije, *en 2016 este era el tema más fuerte, pero ya en 2018 ha cambiado. El elector busca un perfil que logre el equilibrio de experiencia en gestión de gobierno pero con antecedentes limpios.* Los dirigentes que cuenten con ese perfil tendrán más condiciones de hablar en sintonía con el elector brasileño.