



análisis político

No. 29 SEP/DIC 1996

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y
RELACIONES INTERNACIONALES (IEPRI)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Francisco Leal Buitrago
FUNDADOR

William Ramírez Tobón
DIRECTOR

Fernando Cubides Cipagauta
EDITOR

Gonzalo Sánchez Gómez
ASESOR EDITORIAL

Sandra Patricia Martínez B.
ASISTENTE EDITORIAL

Diana Marcela Rojas
EDITORIA VERSIÓN ON LINE

Carlos Germán Sandoval
ASISTENTE EDITORIAL VERSIÓN ON LINE

ASESORES EDITORIALES INTERNACIONALES

Klaus Meschkat *ALEMANIA*
María Isaura Pereira de Queiroz *BRASIL*
Daniel Pécaut *FRANCIA*
Eric Hobsbawm *INGLATERRA*
Norbert Lechner *CHILE*
Thomas Fischer *ALEMANIA*
Charles Bergquist *ESTADOS UNIDOS*
Catherine LeGrand *CANADÁ*

UNIBIBLOS *Impresión*
Siglo del Hombre Editores *Distribución*

ESTUDIOS

La gobernabilidad en Colombia: aspectos históricos
MARCO PALACIOS

Inmigración y marginalidad política en Argentina
RICARDO FORTE

DEMOCRACIA

Dilemas y paradojas de la transición participativa
FRANCISCO GUTIÉRREZ SANIN

COYUNTURA

¿Un campesino ilícito?
WILLIAM RAMÍREZ TOBÓN

El EPR, los intelectuales y la violencia en México
MIGUEL ÁNGEL URREGO

El Mercosur en 1996: ¿consolidación o incertidumbre?
JORGE GRANDI / DANIEL SCHUTT

Incertidumbres de la Unión Europea: tras el fin de la Guerra Fría
LUIS ALBERTO RESTREPO M.

DEBATE

Colombia-USA: un análisis de pareja
RODRIGO PARDO GARCÍA-PEÑA / ÁLVARO TIRADO MEJÍA

RESEÑAS

La mentalidad de las élites sobre la violencia
en Colombia (1936-1949), de *Darío Acevedo Carmona*,
por *José Emilio Burucúa*

Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina,
de *Adam Przeworski*,
por *Jason Thor Hagen* y *María del Pilar Velásquez*

BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA

Mujeres y participación política en América Latina
MARIA DEL PILAR VELÁSQUEZ

PANORAMA

SOCIEDAD Y MEDIO AMBIENTE

LA GOBERNABILIDAD EN COLOMBIA ASPECTOS HISTÓRICOS*

MARCO PALACIOS**

LA VUELTA DE LA CIUDADANÍA: ENTRE EL LIBERALISMO Y LA DEMOCRACIA

Característica de la historia mundial de los últimos dos siglos, ha sido la expansión de los derechos del hombre del ciudadano: 1º, cada vez más Estados nacionales los adoptan y se ven compelidos a ponerlos en práctica; 2º, se reconocen nuevos sujetos de estos derechos (verbigracia, las mujeres, las minorías étnicas o religiosas, o los trabajadores inmigrantes en algunos países); y 3º, se amplía el campo de derechos inherentes al individuo y al ser ciudadano y, por tanto, se habla de derechos de primera, de segunda, de tercera y hasta de cuarta generación¹.

* Trabajo inicialmente preparado para el Taller sobre "Gobernabilidad, sociedad civil y Estado", organizada por el Centro Norte-Sur de la U. de Miami, y el IEPRI de la U. Nacional, Bogotá, 19-21 de Junio de 1996.

** Abogado e historiador, investigador de El Colegio de México.

¹ Debemos a Thomas H. Marshall uno de los textos clásicos sobre el tema de la ciudadanía: *Citizenship and Social Class*, London, 1950. Según este texto, la ciudadanía aparece integrada por los derechos civiles (a la vida, a la libertad, a la propiedad, a la igualdad ante la ley); los derechos políticos (libertad de expresión, de asociación, de reunión, libre ejercicio de votar y ser votado dentro de los marcos de la democracia representativa); y los derechos sociales (al trabajo, a la educación, a la salud, a la vivienda digna, a las pensiones de desempleo, vejez, invalidez y muerte). Según Marshall, estos tres tipos de derechos se desarrollaron en una secuencia precisa: de los derechos civiles, establecidos en el siglo XVIII, se pasó a los políticos, en el siglo XIX y de allí a los derechos sociales (el Estado de Bienestar), en el siglo XX: Esta secuencia británica, parece poco pertinente en la experiencia histórica de nuestras naciones

En ninguno de los tres casos estamos frente a un fenómeno incremental) o de naturaleza progresiva. Al contrario, la expansión de los derechos humanos por la geografía del globo ha ocurrido por oleadas, y muestra un movimiento de flujos y reflujos. Las marejadas se produjeron con la independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa; con las revoluciones europeas de 1848; con la Comuna de París (1870-71); con las movilizaciones sociales que acompañaron en Europa y los Estados Unidos las dos posguerras. En los últimos 20 años, cerca de 40 países han experimentado la transición de autoritarismos de diverso sigilo a democracias, de signo diverso.

En este siglo, los reflujos de los años veinte y treinta, estuvieron marcados por el auge de los fascismos en Europa y Japón. En la segunda posguerra, se cubrieron bajo el amplio paraguas del anticomunismo. Los reflujos latinoamericanos abarcarían desde las llamadas dictaduras tradicionales, típicas del Caribe, Centroamérica o Venezuela, hasta el autoritarismo militar que, en respuesta a la Revolución Cubana, y a las exigencias de la Guerra Fría, ofrece una amplia gama de casos nacionales.

Desde su plasmación en la *polis* griega, la ciudadanía (que allí excluía a los esclavos, a las mujeres, a los extranjeros) quiere decir participar en el acto colectivo de gobernar y ser gobernado; participar en la formación de leyes que luego deben ser acatadas. Esta condición permanente de poseer derechos y cumplir deberes,

latinoamericanas. Esto es más evidente si pensamos en las fuentes antiguas de legitimidad inglesa: la Gran Rebelión (1640-60) y la Revolución Gloriosa (1688).

demanda de cada ciudadano una actitud positiva, un activismo cívico que llamamos responsabilidad. Sin embargo este principio de distribución del poder entre los ciudadanos, que Constant llamó la "libertad de los antiguos" (muy apreciada por Rousseau) aparecía en contradicción con la "libertad de los modernos" fundamentada en la limitación del poder frente a la libertad del individuo. En 1793 Antonio Nariño, en un acto temerario y abiertamente subversivo, publicó en su imprenta "Patriótica" de Santa Fe, 100 ejemplares de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. En su hábil defensa, pareció acoger por igual la libertad de los antiguos y la de los modernos, es decir, democracia y liberalismo. Pero no fue esta ambigüedad lo que exasperó a sus acusadores sino el discurso de su defensa en que trataba de demostrar que el documento de la Convención Francesa no podía ser tachado de subversivo, puesto que sus principios "universales" venían siendo divulgados por los funcionarios, publicistas y prensa españoles. El argüía que los derechos contenidos en la Declaración eran básicamente de derechos naturales reconocidos por lo menos desde Santo Tomás por toda la humanidad civilizada².

El evidente conflicto entre liberalismo y democracia se iría desarrollando con vehemencia, y forma una matriz del conflicto ideológico moderno. En 1945 vuelve a plantearse en torno a la búsqueda de soluciones a los problemas de la reconstrucción europea. Floreció una literatura que, a la luz de las experiencias fascistas y soviéticas, y del profundo cambio social en las sociedades

industriales, regresó al clásico tema de las relaciones entre la libertad de los modernos y la libertad de los antiguos. La expansión de los derechos ciudadanos y de las condiciones de ciudadanía, implicaba el fortalecimiento, ahora llamado "social o del bienestar".

Surgía; con gran fuerza, una nueva ortodoxia democrática fundada en la idea de "la posesión de derechos" de los ciudadanos y no en la limitación del Estado. La ciudadanía requería la igualdad de oportunidades en la sociedad de mercado, y la igualdad ante la ley. Esto podría asegurarse en cuanto los individuos poseyesen, efectiva y no retóricamente, los mismos derechos. Estos derechos, vistos como el medio de realizar el potencial individual se referían a la educación pública, a la salud, al seguro, al empleo, al régimen de pensiones. Desposeído de ellos, el individuo no podría ser ciudadano, ni sentirse tal, ni experimentar los beneficios psicológicos de participar.

En la década de 1980, ante la evidente crisis fiscal de los Estados industriales, llegó a su clímax el ataque a esta ortodoxia. Se retomaron principios del liberalismo clásico, en particular el rechazo al poder absoluto del rey, y se cambió de blanco: los "derechos sociales" y el "poderoso Estado de Bienestar". Para la revolución conservadora, los derechos sociales eran: a) inconsistentes con las demandas de libertad individual, puesto que el Estado no puede obligar a los individuos a educarse, cuidar su salud, etc.; b) económicamente ineficientes; y c) trazaban "el camino a la servidumbre" (Hayek); promovían la pasividad entre los pobres sin cambiar sus posibilidades de mejorar, y creaban una cultura de la dependencia, un providencialismo de nuevo tipo.

² J.M. Vergara y Vergara, Vida y escritos del General Antonio Nariño, 2ª. Ed. , Bogotá, 1946, págs. 7-64.

El impacto de esta vuelta al liberalismo y el colapso soviético marcan esta época de perplejidades. Sin embargo, la revolución conservadora no ha tenido la fuerza intelectual ni política para generar una ortodoxia dominante. Pero sí ha logrado importantes avances, algunos de los cuales son más bien necesarios retrocesos del "Estado de Bienestar".

Asistimos, pues, al redescubrimiento de la ciudadanía, alimentado por un conjunto de acontecimientos y tendencias. Entre estos se cuentan, de un lado, el rediseño político de la antigua Unión Soviética, de Europa oriental y de la antigua Yugoslavia; del otro, la crisis fiscal del Estado de Bienestar en Estados Unidos y Europa occidental. En estos contextos, surgen nuevos conflictos de lealtades e identidades basadas en la religión, la etnia, la nación, y en nuevas demandas colectivas para que los gobiernos sean más transparentes y los dirigentes rindan cuentas.

La Nueva Derecha y la Nueva Izquierda, los viejos liberales y los viejos socialdemócratas, los comunistas reformados, los ecologistas y los feministas, todos buscan redefinir la ciudadanía en términos éticos y constitucionales. En América Latina, el ocaso de las dictaduras militares y el advenimiento de las democracias representativas, en el Cono Sur, o el desgaste del peculiar autoritarismo mexicano, llevan implícita una noción de "transición hacia la democracia", término poco específico que empezó a aplicarse al análisis de las transiciones políticas de España, Grecia y Portugal, y ahora se emplea para estudiar los casos nacionales de los países Bálticos, de Europa oriental y de los Balcanes.

LOS PARTIDOS COLOMBIANOS: AGENTES CAMALEÓNICOS

Existe un amplio consenso sobre esta característica peculiar de la historia colombiana: por más de un siglo (1840-1960), argumentos partidistas, liberales y conservadores guiaron los propósitos, actitudes, motivaciones e instituciones y hábitos políticos de los colombianos. El debate sobre qué fuerzas sociales han "representado" estos dos partidos históricos colombianos no está del todo cerrado. Según períodos y según regiones, apreciamos cuadros diversos por su tonalidad y por sus contrastes. Pero hay acuerdo sobre su composición policlasista.

Los dos partidos son herederos de la gran vertiente del liberalismo tal como se elaboró en la Nueva Granada entre la Ilustración y la Independencia, y han servido de vehículos, ora acelerados, ora frenados, a este proceso de expansión de la ciudadanía. Si la ciudadanía restringida es una característica central del liberalismo, su ampliación está asociada a la democracia. Aquí tenemos entonces variaciones interesantes de un liberalismo original (como el que todavía mantenían Miguel Samper y Aquileo Parra durante la guerra de los Mil Días) y un liberalismo de tendencias democráticas (como el de Murillo Toro, en las décadas de 1860 y 1870); y distintas variedades de conservatismo, desde el antiliberal de Sergio Arboleda en 1851 hasta el católico-liberal de Miguel Antonio Caro en el último tercio del siglo XIX, pasando por el pragmático de Mariano Ospina Rodríguez en las décadas de 1840 y 1850.

Una de las premisas de la gobernabilidad democrática en América Latina descansa en la hipótesis de un conflicto latente y no resuelto entre premodernidad y modernidad. Sin embargo, estas dos

nociones por fuerza no son excluyentes entre sí y podría dibujarse una especie de circuito de interacciones recíprocas. Esto parece más evidente en cuanto no empleamos el vocablo "tradición política" como sinónimo de premodernidad.

La tradición política se reproduce y modifica bajo ciertas condiciones o parámetros, independientemente de la coherencia de los argumentos. Unos, dependen de los diseños constitucionales y legales y debe prestárseles atención porque allí están codificadas las reglas del juego que afectan las expectativas y conductas de los jugadores. Sabemos, por ejemplo, la importancia capital de dos cambios recientes de las reglas del fútbol en las estrategias defensivas y ofensivas de los equipos: la del juego fuera de lugar y la de los tres puntos por partido ganado y uno por empate.

En el plano constitucional, los diseños producen efectos parecidos, pero más duraderos en la cultura jurídica y en los valores políticos; además inciden especialmente en la eficiencia, siempre relativa del Estado, considerado como una máquina que debe producir resultados más o menos predecibles.

Otros parámetros obedecen a una determinada condición económica y social, como por ejemplo, la dinámica demográfica, los índices de urbanización, la proporción de la población alfabetizada y de la que lee por hábito, el acervo y las tendencias de la formación de capital humano, la dotación y explotación de recursos naturales en función de la ventaja comparativa internacional; la relación población/área cultivable, los costos de transporte.

Por tradición política entendemos aquí al conjunto de argumentos partidarios sobre

el "bien común", que se transmite de padres a hijos. En este sentido la tradición es una de las formas que asume la mediación, históricamente tensa y dramática, entre el Estado y los ciudadanos. El argumento partidario es diferente del pensamiento o de las ideas en el sentido que adoptarían dentro de un sistema filosófico.

El argumento partidario es una idea que puede aplicarse políticamente y, por tanto, que exige la acción colectiva de un partido. Esta idea está ubicada en el campo cognitivo del intelectual. Pero aquí no hablamos de cualquier intelectual que esté buscando demostrar la validez de tal o cual idea por sí misma, sino de quien ocupa o busca ocupar posiciones de influencia y autoridad política, y adhiere a un partido, o toma partido.

Así las cosas, el análisis debe dirigirse al discurso, es decir, hacia la forma como los partidos organizan, integran y estructuran los argumentos que les proponen sus intelectuales, al valor jerárquico que dan a unos principios sobre otros. Argumentos que pasan por el filtro pragmático del político, es decir, del hombre de partido.

En este sentido, parece pertinente el análisis de Michael Freedon, quien considera que las ideologías de los partidos pueden visualizarse como un plano de círculos concéntricos: un núcleo central de argumentos, una banda adyacente y una banda periférica³. En el núcleo central se definen las diferencias entre un partido y su rival. Un concepto nuclear puede ser compartido por varios

³ M. Freedon, *Liberalism Divided: A Study in British Political Thought 1914-1939*, Oxford, 1986, págs. 4-6.

partidos, como la soberanía popular y el gobierno representativo.

Las bandas adyacente y periférica expresan problemas relacionados con los conceptos centrales, o pueden jugar el papel de recibir conceptos que se desplazan del núcleo, o enviar hacia estos conceptos hasta ahora periféricos.

Por ejemplo, en períodos de polarización el liberalismo colombiano, que ya para mediados del siglo XIX sufría las tensiones entre el liberalismo clásico (inspirado en Montesquieu, Adam Smith y Bentham) y la presión democrática de los artesanos, insistió en una vuelta radical. Radicalizó cuestiones como la libertad religiosa o el federalismo y, de este modo, difirió asuntos centrales como la ampliación de los derechos electorales o la efectiva igualdad de todos ante la ley.

Los conservadores, que también se mueven dentro de los parámetros generales del liberalismo clásico, deciden inclinarse de manera oportunista hacia la Iglesia y reafirman aspectos de la solidaridad intrínseca al organismo social, colocando en el centro argumental la estabilidad y la defensa de la autoridad tradicional emanada de una sociedad orgánica y jerárquica, que, más que instituciones liberales, requieren el fortalecimiento de una élite moral y esclarecida. Sin embargo, y de modo pragmático, apoyaron el principio del sufragio universal. Con ello no renunciaban a la idea de que el individuo estaba inmerso en órdenes jerárquicos, sino que se aproximaban al principio más tangible de poder ganar las elecciones.

El mismo concepto o argumento puede ocupar diferentes posiciones, en el centro

o en la periferia, según el partido y según la coyuntura. En Colombia, conforme a la gran tradición de la Revolución Francesa, los campos del "orden" (la derecha) y de la "libertad" (la izquierda) han definido las grandes configuraciones, las mitologías y la tradición.

A este respecto de una gran línea divisoria en la cultura política, citemos un sólo ejemplo: las entradas y salidas de Dios de las constituciones colombianas. Ubicadas en esa zona ambigua de los "preámbulos", las menciones u olvidos de la divinidad han sido objeto de los más formidables conflictos de base racionalista entre las élites intelectuales y políticas. Aquellos preámbulos constitucionales, que invocan a Dios como fuente de poder y autoridad, destilados por los dos partidos colombianos en lenguajes simbólicos, abstractos y lógicos⁴, constituyen una de sus fuentes históricas de identidad.

Sin embargo, el valor más inmediato y tangible del "Dios de los colombianos", pese a las evoluciones rituales, y a todos los usos y abusos de que ha sido objeto explícito desde la década de 1840, nunca ha podido ser desplazado de la mentalidad colombiana por la majestad ideológica de ninguna constitución⁵. Actualmente, y a la luz de corrientes católicas como las Comunidades Eclesiales de Base, Dios no está del lado del poder constituido; no puede ser descrito como "Señor" o como "Juez

⁴ C. Geertz, *The Interpretation of Cultures*, New York, 1973, págs. 171-2.

⁵ Sobre este tema, véase D. Nieholls, *Deity and Domination. Images of God and the State in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, London, 1989.

supremo", sino como el "Dios" que "sufre" y que "suda" con los humildes, víctimas de la justicia del César.

En las subculturas populares, Dios, bien como "señor" o bien como "pobre", tiene más valor interiorizado que, digamos, la justicia del Estado, cuyo centro real y simbólico fue, por demás, arrasado en noviembre de 1985, escenario de una de las más despiadadas carnicerías en la historia de la formación del moderno Estado colombiano.

LIBERALISMO POR OMISIÓN

Recordemos sumariamente el planteamiento weberiano de la formación estatal que presupone un doble proceso: a) de la misma manera que la gran empresa capitalista expropia al pequeño productor, el Estado moderno expropia todos los centros autónomos de poder dentro de su territorio, y controla todos los medios de organización política; b) el Estado moderno debe ser exitoso en su reclamo del monopolio legítimo de la violencia dentro de su territorio.

No todos los Estados modernos surgen con estos atributos. El ejemplo más claro son los Estados Unidos. Como dijo Tocqueville, los Estados Unidos "nacieron modernos" y el diseño constitucional que le dieron los padres fundadores se ajustaba maravillosamente al modelo del liberalismo clásico.

Colombia nació tradicional y más Austria' que "borbónica". Presenta, si se quiere, un caso sui generis de modernización Austria". Este peculiar fenómeno da pie al liberalismo por omisión. Nos remite a unos orígenes en que la fragilidad de la autoridad política que quiere centralizarse y no puede

porque están en marcha procesos incubados autónomamente desde abajo, por el cambio demográfico, el mestizaje, la urbanización y la apertura de las fronteras mineras y agrarias. Verdaderas fuerzas centrípetas, que al incrementarse, no dejan espacio para un Estado que las contrarreste.

El liberalismo por omisión domina en tanto que las condiciones socio-económicas y socioculturales del país han impedido la emergencia plena de una autoridad estatal eficaz y obedecida. En tanto se hace manifiesta la brecha entre el desempeño de aquellas funciones que por definición son monopolio del Estado (como la dispensa de la "violencia legítima", la recaudación tributaria o la administración de justicia) y la realidad de la fiscalidad débil, el contrabando generalizado (del oro en el siglo XVI al Marlboro al finalizar este siglo XX), la idoneidad de las justicias privadas para resolver conflictos de la sociedad civil, y la ausencia de las instituciones estatales en la multifacética colonización de las vastas fronteras agrarias.

A diferencia del liberalismo inglés, que también lo inspiró desde sus orígenes, nuestro liberalismo por omisión no tiene por qué argumentar a favor de la limitación del Estado. Históricamente nunca se formó un Estado con la capacidad potencial de aplastar al individuo. El Estado colombiano es tan débil, que ni siquiera puede garantizar la seguridad individual, fundamento de la libertad.

Aparece el espejismo: se anuncia la constitución de una sociedad civil conforme a los ideales políticos y morales del liberalismo, a la que corresponde un Estado liberal, el Estado colombiano (con sus diferentes nombres

sucesivos). He aquí el ardid que contribuye, por ejemplo, a diferir, por peligrosa, la ampliación efectiva de la ciudadanía.

Claro está que, como en otros Estados nacionales en fase constructiva, el liberalismo colombiano también elabora un discurso jurídico y un discurso económico legitimadores de la movilidad social. Este proceso alcanza sus perfiles más nítidos durante la llamada revolución del medio siglo...

¿DEMOCRACIA LIBERAL?

La revolución de medio siglo diecinueve revaloriza el movimiento de Cabildos de la "Patria Boba" (liberalismo puro), y devalúa el significado democrático y acaso populista de la guerra continental de los "libertadores". La sustancia económica fue el establecimiento del dogma librecambista entre las élites sociales y políticas.

Si bien la cuestión del contenido social de la república nunca estuvo ausente del conflicto político e ideológico, la revolución liberal la puso en el centro.

Las revoluciones europeas, de 1848 entregaron a los dirigentes políticos, liberales y conservadores, algo más que un lenguaje. Los colocaron frente a un horizonte civilizatorio; les concedieron la noción de que las luchas neogranadinas hacían parte de un plan de modernidad universal. No fue mera coincidencia que en la década de 1850 se agitasen, con inusitado vigor, las banderas liberales en las jóvenes repúblicas de la Nueva Granada, México, o el Brasil imperial. La movilización política reafirmó su condición plebeya y secular. La cultura fue vista como campo de lucha contra el monopolio eclesiástico. Además, alcanzaron el

apogeo las "sociedades democráticas de artesanos". Lo que hoy llamaríamos el debate entre tradición y modernidad, mostró un contenido clasista.⁶ La Revolución Francesa, (más en su versión girondina que jacobina) fue, de nuevo, un polo de argumentación partidaria.

En la capital de la república, y en un ambiente de euforia revolucionaria, (que también compartían muchos conservadores) fueron exaltadas las libertades individuales y entre estas, la igualdad política de la mujer y su derecho a educarse, (que no pudo ejecutarse por la pobreza fiscal). También se exaltaron los valores positivos de la juventud. En consecuencia, la "mayoría de edad" se redujo de 25 a 21 años. En esta tónica se abolió la pena de muerte, los jesuitas fueron expulsados, se decretó la absoluta libertad de expresión escrita, y desaparecieron el ejército profesional y los rangos permanentes dentro de este. Finalmente, se suprimieron los títulos nobiliarios y hasta el de "doctor" y, fueron reemplazados por el de "ciudadano", más honroso y más adecuado a la moral republicana.

El golpe de Melo (abril de 1854) cierra este período. El mito civilista, el sentimiento antimilitarista, el miedo a los artesanos y la defensa de la estabilidad social, cementaron la coalición legitimista, liberal-conservadora, que

⁶ Véanse, por ejemplo, J. R. Grusin, "The Revolution of 1848 in Colombia", Ph.D. Dissertation, The University of Arizona, 1978; M. Aguilera Peña y R. Vega Cantor, *Ideal democrático y revuelta popular*, Bogotá, 1991; M. Pacheco, *La Fiesta Liberal en Cali*, Cali, 1992; F. Gutiérrez Sanín, *Curso y discurso del movimiento plebeyo, 1849/54*, Bogotá, 1995 y Stollez "Liberalism and Conflict" *ibidem*.

derrotó con las armas al General Melo, medio año después de su cuartelazo, apoyado por las sociedades de artesanos de todo el país. El carácter clasista de esta guerra se prolongaría en la cruel represión que sufrieron los artesanos derrotados.

La historia socio-económica del período nos ayuda a comprender los límites de esta revolución: el individualismo agrario (proyectado en el individualismo artesanal) no parecía idóneo para transformarse en liberalismo político⁷.

Dominio oligárquico y participación popular electoral estaban limitadas por factores como, por ejemplo: 1°, el localismo de la organización agraria y artesanal coloniales; 2°, la limitada movilidad social urbana circunscrita a las capas educadas y a las familias ligadas a la vida pública; 3°, el patrón diversificado de los activos y la inversión, que, junto con las tendencias endogámicas de las élites y la endeble base material y social de ciudades aldeanas, donde "todo el mundo conocía a todo el mundo", acentuaban el policlasismo de los partidos.

El libremercado y el federalismo (de modo ancilar, la abolición de la esclavitud y de los resguardos) anunciaron una era de movilidad social, pero angostaron sus canales, arrojando efectos opuestos a los esperados. Es decir, barnizaron la jerarquía clasista de origen colonial y fortalecieron la sociedad diferencial. La válvula de escape fue, claramente, la colonización de baldíos. En un doble sentido: como

posibilidad de movilidad y liberación social, y como fenómeno de expansión de la actividad económica. Desde la Colonia, la frontera agraria ha sido ámbito de refugio, resistencia y rebelión. Además de la conflictiva formación de sociedades cafeteras o ganaderas, en las fronteras agrarias también se han construido espacios de una cultura cimarrona -para usar la expresión de Francisco Zuluaga en sus estudios del Patía en los siglos XVIII y XIX⁸-, la duradera cultura del contrabando, (los esmeralderos y narcos provienen de esas tradiciones), o la actual cultura guerrillera que ya lleva medio siglo.

La revolución de 1848-54 que, en nombre de la libertad e igualdad individuales, pretendió arrasar el orden estamental y los principios de la sociedad diferente, funcionó, sin embargo, expandiendo el clientelismo. En cuanto las "sociedades democráticas de artesanos" fueron clientelas potenciales para los dos partidos, ganaron plasticidad, dinamismo y vigor, y expresaron posiciones de subversión social.

Sin embargo, integradas a la lógica de las movilizaciones electorales, disolvieron el clasismo. Una lógica que aprendieron a manipular los conservadores, arrastrando amplios sectores del clero. Al expandirse el electorado, la Iglesia se convirtió en vector definitorio de la contienda política, como lo comprueba la victoria conservadora en la única elección presidencial directa y por sufragio universal masculino del siglo XIX colombiano (1857). Los liberales reencontraron entonces el trasegado

⁷ Véase, M. Palacios, "El café", en *Entre la legitimidad y la violencia*, 1875-1994, Bogotá, 1993, págs. 23-74.

⁸ F Zuluaga Ramírez, *Guerrilla y Sociedad en el Patía*, Cali, 1993.

camino del voto censitario, establecido en las primeras Constituciones de 1811.

Desde la década de 1840, el librecambismo había cesado de incordiar sectores de las élites sociales. De este modo, los argumentos partidarios perdieron sustancia económica. Quedaron sin referencia a los "intereses" que demandan tal o cual medida legislativa. Lo anecdótico del asunto puede reducirse a esto: el "proteccionismo" sería fiscalismo, y acaso, algo más. Durante la Regeneración (1885-1900), fue un instrumento táctico para comprar a los artesanos urbanos lo que estos podían ofrecer en el incierto mercado político: votos y paz social. No había, económicamente hablando, industria nacional qué proteger.

BIPARTIDISMO CACIQUIL

El librecambismo jurídico y económico podían unificar las clases dominantes, autodesignadas personeras del pueblo; pero ¿cómo unificar y dar identidad a la Nación, es decir, a un país pobre, de baja densidad de población, campesino, formado por un abigarrado mosaico de comunidades aisladas por las distancias y las tradiciones?

El clientelismo bipartidista resultó ser el método más expedito para integrar la Nación. Considerada la endeblez de la administración pública, en los municipios y comarcas no podían prevalecer "los intereses del bien común" expresados con la voz elocuente de ciudadanos responsables conforme a los ideales Ilustrados y liberales. La política era allí una transacción de los propietarios y notables, ausentes o presentes, y las capas populares, pueblerinas y campesinas, mediatizada por gamonales. La política nacional era el referente: la autoridad era legítima según el partido en el gobierno.

Disuelta la Gran Colombia, en los municipios y las veredas de la República de la Nueva Granada tomó vida propia una cultura política que transcurría por entre fidelidades dánicas y patriotismos municipales, formados, en muchos casos, en el siglo XVIII, antes de las «facciones» y los "partidos" del período germinal de 1808-1830.

Bajo el signo centralista moderado de las Constituciones de 1832 y 1843, emprende vuelo el civilismo del patriciado republicano. Vuelo corto y a ras. Tres guerras civiles, (la de 1839-41, la de 1854 y la de 1859-61) testimonian el protagonismo que aún conservan los militares de la Colombia bolivariana. Pero a pesar de la revuelta y el desorden, ni estos jefes, ni el Ejército, conseguirían emerger como actores independientes. Esto se pondría de presente cuando los "supremos" (1839-41) debieron alinearse conforme a las pautas trazadas por los "civiles".

La consolidación de un sistema bipartidista, irreversible en la Guerra de los supremos, amplió el horizonte de estas fidelidades. Común al gran mosaico municipal neogranadino fue, entonces, la consolidación de un patrón binario de adversarios mutuamente excluyentes; de este modo, la identidad política llevaba con gran facilidad a la violencia. Una violencia que organizaba la sociedad local, y la articulaba con la "Nación", dando legitimidad al "régimen representativo" estipulado en los textos constitucionales.

El caciquismo es el puente estratégico tendido entre el país de la representación legal y el país de la desigualdad real en el acceso a la ley. Es, como se ha dicho, en la afortunada fórmula de Núñez Leal, el medio de representación política moderna en sociedades rurales tradicionales. Sin embargo, en este asunto, como en el del caudillismo, es fácil saltar al cliché, pese a

la claridad de las observaciones bien conocidas de los historiadores Malcolm Deas, Jorge Orlando Melo, y Fernán González, entre otros.

Es verdad de perogrullo que en el hiperpolitizado país colombiano, el caciquismo operaba sobre una doble identidad: partidista, es decir, liberal o conservadora, y municipal o de patria chica. Funcionaba en un circuito de lealtades, imaginarios y lenguajes, y no sólo con base en una calculada distribución del menguado poder y la influencia en sociedades agrarias que operaban formalmente bajo instituciones liberales y representativas. En cuanto la política pertenece al reino de las pasiones, el gamonal debe morir por su bandera. Si no está dispuesto a ello, entonces no puede ser gamonal.

La república se estableció siguiendo la pauta colonial de procesar los asuntos del Estado a través de roscas y redes de intermediación familiares y personales. No de otra manera se entienden las transacciones de la república posbolivariana que permitieron realizar la centralización política, y conservar niveles adecuados de fiscalidad. Lo novedoso era la fluidez y conflictividad regulada en una nación recién inventada, afectada en su liderazgo político por los remanentes militares de las guerras de Independencia, y que se veía abocada a desarmar y apaciguar las plebes⁹.

Una consecuencia del civilismo del patriciado republicano, no siempre compartido por los sectores populares,

fue el anticaudillismo, o sea, el bloqueo del carisma como fuente de poder y de gobernabilidad. En el accidentado suelo neogranadino, país de patriciados ensoberbecidos, y de mestizos levantiscos y difíciles de embaucar, no había futuro para unificadores de a caballo como Santa Ana, Rosas, o Páez; ni para déspotas ilustrados como el Doctor Francia. La debilidad política de los caudillos se puso de manifiesto con José María Obando, derrotado por el civilista y opositor José Ignacio de Márquez en la disputada elección de 1837 y, años después, reo en juicio político en el Congreso por negligencia en el golpe de Melo, del que resultó destituido (1855). La "vida paralela" de Tomás Cipriano de Mosquera, muestra lo esencial de esta trayectoria. Depuesto por los radicales (1867) en cuanto anunció una dictadura militar, fue enjuiciado y condenado por el Congreso.

Para vertebrar y mantener el liderazgo, los caudillos forjados en la Colombia de Bolívar, tuvieron que aceptar contrapesos y trabajar con oficio, humildad y tenacidad las bases municipales. Debieron comportarse como políticos civilistas. Pero todo esto fue posible porque las redes oligárquicas urbanas y provinciales les ofrecieron pactos de coalición; prefirieron cooptarlos que enfrentarlos. Redes, por demás, abiertas "al talento". Lo mismo ocurriría a los "hombres fuertes" como Núñez, Caro o Reyes. Este es el civilismo caciquil que enmarca, paradójicamente, la tradición de las guerras civiles.

UN SEGUNDO AIRE DE LIBERALISMO POLÍTICO

Los 41 años transcurridos entre la toma militar de la capital por las fuerzas rebeldes al mando del general Mosquera,

⁹ A este respecto véase el breve análisis de las actitudes del patriciado caucano de J. L. Helguera y R. Davis, *Archivo Epistolar del General Mosquera*, 2 vols., Tomo 1, Bogotá, 1972, págs. 22-3.

y apoyadas por los liberales (1861), y la rendición de Benjamín Herrera en nombre del partido liberal a bordo del barco de guerra norteamericano Wisconsin, (1902) fueron, después de los movimientos de Independencia, los más dramáticos en la política colombiana del siglo XIX.

La guerra civil de 1859-61 abrió el llamado período liberal-federal caracterizado por tres fases: el dominio inicial del mosquerismo, con su centro caucano (1861-67). El ascenso y caída del Olimpo Radical, con sus baluartes en el oriente colombiano (1867-78), y el ascenso y disolución de los independientes, que puede verse como una coalición fundamentalmente caucano antioqueño-costeña, (1878-85). Las armas definieron las transiciones entre una y otra fase: los radicales dominaron después del golpe de Estado contra Mosquera (mayo de 1867) en cuanto este cerró el Congreso y amenazó con establecer una dictadura militar, y empezaron a declinar en la campaña electoral de 1875-76, preámbulo de la guerra de 1876-77 que allanó el camino a los liberales independientes, quienes, en sociedad impía con los conservadores, expedirían la Constitución de 1886 una vez aplastados los radicales en la guerra civil de 1885-86, origen de La Regeneración (1886-98).

Después de la revolución de medio siglo sopla, y fuerte, un segundo aire liberal: los tiempos de la Constitución de Rionegro, expedida en 1863. Tiempos de pugna entre el Estado y la Iglesia, de impetuosa politización y movilización, de máximas garantías individuales y Estado mínimo. Los ciudadanos podían comerciar libremente todo tipo de armas y expresar sus opiniones escritas sin limitación y sin responsabilidad algunas.

El gobierno central, tendría, según esto un papel pasivo: presenciar y eventualmente responder las descoordinadas iniciativas de los Nueve Estados Soberanos que formaban la Federación. Sin funciones económicas aparentes, el Estado nacional vio reducida su base fiscal que, sin embargo, era más amplia que la de todos los Estados juntos. Simultáneamente se redujo el gasto militar a cargo del gobierno central.

Pero, ¿qué de la base electoral? Paradójicamente los radicales refinan un sistema basado en la familia, la clientela y "el partido", adecuándolos a la división político-administrativa napoleónica y al voto censatario. Veamos sumariamente esta evolución que deja mal parados a nuestros revolucionarios.

Bajo la Constitución de 1863, cada Estado Soberano creaba y modificaba su propia legislación electoral y fijaba autónomamente las fechas de elecciones. Las votaciones para Presidente, cuyo mandato era de dos años y comenzaba el primero de abril, se efectuaban con notables diferencias: Bolívar en mayo, Magdalena, Santander y Tolima en julio, Cundinamarca, Boyacá y Panamá en agosto y Antioquia y Cauca en noviembre, generándose una espiral de politiquería y fraude que forzó uno de los pocos cambios conseguidos bajo la inflexible Constitución de Rionegro: en 1876 se estableció una fecha uniforme para la elección del Presidente de la República.

Los Estados del oriente, (Santander, Boyacá y Cundinamarca) corazón del radicalismo, restringían el voto masculino a quienes supieran leer y escribir; el del Tolima, en manos conservadoras, fijó un requisito patrimonial; los demás, incluso la

conservadora Antioquia, reconocieron el sufragio universal masculino, señalando una edad mínima o el status de casado.

Desde 1811 las Constituciones habían adoptado un sistema de elecciones indirectas para los cargos más elevados como los de Presidente o Senador, sistema brevemente interrumpido por la Constitución de 1853 que estableció el sufragio universal masculino. La Constitución de 1886 Unificaría los sistemas electorales, reforzarla el carácter indirecto de las elecciones, establecería requisitos personales y patrimoniales más selectivos tanto para los electores como para los candidatos y extendería el período presidencial y el de los senadores a seis años.

En la reforma constitucional de 1910 se encontró el término medio: período de cuatro años y elección directa, aunque restringida, del Presidente de la República; los senadores seguirían eligiéndose por las Asambleas Departamentales hasta 1945.

Helen Delpar ha señalado algunos aspectos significativos del liberalismo radical, como la estrategia endogámica de sus dirigentes, grupo mayoritariamente compuesto por ejemplares de la movilidad social abierta por la revolución de medio siglo. Terminan formando la nueva clase que se mira complaciente en el espejo de los patricios constitucionales de 1810. Los enemigos de la civilidad, encarnación de la decadencia, son, al decir de Miguel Samper, las corporaciones (eclesiásticas, militares y artesanales), el caudillismo y la empleomanía.

La falla de los radicales se originaba, en buena medida, en la contradicción entre su manifiesta ideología democrática y su

adhesión social al viejo orden jerárquico colonial. Más decisiva resultaría, quizás, la contradicción entre el ideal de una ciudadanía pasiva, privada y privatista, y la práctica desordenada y tumultuosa de la movilización política, por la vía electoral o por la vía armada¹⁰. Más allá de los incidentes de estas movilizaciones, el pacto federal de los radicales aparecía, simultáneamente, como una expresión de la extensión democrática y como una frágil alianza nacional de patriciados locales autonomistas.

La derrota armada de los radicales condujo en 1885 a La Regeneración que ya había inundado Núñez en 1878 y practicado durante su primera administración (1880-82). El proyecto contenía suficientes elementos como para producir alianzas sobre líneas diferentes a las "tradicionales".

La Regeneración también se legitimó con una nueva Constitución que, naturalmente, haría gobernable el país. Su principal ideólogo, Miguel Antonio Caro, acuñó el vocablo "practicabilidad"; sinónimo de la actual "gobernabilidad". Reflexionando, como Rafael Núñez, sobre los efectos de la "rígida" constitución de 1863, Caro concluía que era "impracticable" y, como Bolívar, puso el acento en los poderes extraordinarios del "estado de excepción". La practicabilidad era la "posibilidad (de gobernar) y antítesis de impotencia o desconcierto". Una vez declarado por el Presidente el estado de excepción, los

¹⁰ Sobre la simbiosis de elecciones y guerra civil, véase por ejemplo, E. Posada Carbó, "Elections and Civil Wars in Nineteenth-Century Colombia: The 1875 Presidential Campaign" in *Journal of Latin American Studies*, vol. 26 Nº 3, 1994, pp. 621-50.

enemigos de la constitución deberían perder sus derechos básicos. Esto, porque

No hay nada tan radicalmente maléfico y perturbador del orden social, como aquella forma de legislación política que pone al gobernante en la dura necesidad de violarla para cumplir con sus más elementales deberes¹¹.

En el proceso de manufactura constitucional tomó cuerpo un grupo bipartidista formado por los independientes y los conservadores llamados nacionalistas. Estos grupos contribuyeron en algunas regiones a debilitar el sectarismo. Se ha formulado la hipótesis de que una de estas regiones habría sido la Costa Atlántica, donde un conservatismo de origen liberal nuñista, consiguió bloquear la pugnacidad sectaria y neutralizar la violencia electoral, exacerbadas en otras regiones a medida que avanzaba el siglo XX¹².

Pero no todo era temperancia. Al régimen se integró un clero que, a diferencia del Ilustrado, exhibió un antiliberalismo doctrinario, contumaz y sectario en su autoritarismo político. Fue tal su influencia que, en la perspectiva del avance de los derechos políticos, La Regeneración puede considerarse como una época de reflujo. Sin embargo, en la perspectiva de la formación nacional, la carta del 86 fue un movimiento de flujo.

Estas contradicciones del régimen regenerador eran tan evidentes como las

del anterior. De un lado, predicaba la vuelta a la tradición, al principio de autoridad que se habría perdido al abandonar las raíces culturales (coloniales) del pueblo colombiano. Colombia requería un Estado que respondiese con un grado mínimo de coherencia a una sociedad católica, hispanizada no sólo en lo castizo de la lengua, sino en los valores y modos de vida. Sociedad que habría fraguado en 300 años de Colonia y estaba a punto de echarse a perder ante el embate liberal.

Al mismo tiempo, este nacionalismo ontológico adhirió al internacionalismo capitalista, fomentó la economía exportadora-importadora, atrajo inversiones extranjeras, privatizó las tierras públicas con el mismo ímpetu de sus antecesores, y con ello continuó acentuando la desintegración social que combatía: la del orden precapitalista.

En este segundo proceso emergen elementos de un catolicismo moderno y modernizante que, al igual que el positivismo de Núñez, encuentra obsoleto el individualismo a ultranza del discurso liberal del medio siglo. La Regeneración anuncia una síntesis argumentativa alrededor de la reconstrucción del orden tradicional. El análisis de "la cuestión social", a la luz de las enseñanzas corporativistas de León XIII, brinda el puente entre estas dos visiones, una de origen católico (Caro) y otra de origen Liberal (Núñez) que aceptan la modernidad capitalista y cierto tipo de democracia ciudadana, a condición de colocar al individuo bajo el firmamento azul de las solidaridades "naturales", no de las instituciones "artificiales" maquinadas por liberales y socialistas¹³.

¹¹ M. A. Caro, *Estudios Constitucionales y Jurídicos*. Primera Serie. Compilación, introducción y notas por Carlos Valderrama Andrade, Bogotá, 1986, p. 134.

¹² Debo esta observación al historiador Eduardo Posada Carbó.

¹³ Véase, M. Palacios, op. cit., págs. 43-60 y 104-114.

El experimento regenerador dividió el partido liberal, y de aquella división saldría triunfante el ala más joven y radical. Se lanzó a la guerra en 1899, en lo que sería la última de las guerras civiles "de caballeros", como llamó Charles Bergquist la primera fase de La Guerra de los Mil Días, un hito en la política colombiana. Pero en la segunda fase, la de las guerrillas, tomó forma definitiva una tradición de liberalismo popular que persistiría hasta la época de las guerrillas del período de La Violencia. Tradición que intentan recoger las guerrillas izquierdistas después de 1964.

Durante los Mil Días se produjo el golpe de Estado del Vicepresidente Marroquín que puso fin a La Regeneración. Aparte de la separación de Panamá, de esta guerra resultaron tres décadas de paz conservadora y de moderación del conflicto religioso.

PATRICIOS CIVILISTAS, MASAS MOVILIZADAS

De 1903 a 1949 las clases gobernantes, aleccionadas con la violencia, la hiperinflación y el presidencialismo de irresponsabilidad política y poderes extraordinarios, quisieron evitarlos afianzando compromisos ideológicos, regionales y sociales que, a la postre, no sobrevivieron la tensión permanente entre la tradición sectaria de un lado y, del otro, una modernización cuyos paradigmas económicos, sociales y culturales se tomaron más de los Estados Unidos que de Europa.

La capitulación de Herrera en 1902 abrió una nueva época en las relaciones de los dos partidos: entre 1904 y 1922 los liberales tuvieron acceso al gobierno y al poder judicial en todos los niveles y una

cuota en los cuerpos legislativos. La reforma constitucional de 1910 recogió las demandas que el ala histórica desarrolló en las campañas de 1891 y 1897 y las de la Convención liberal de este último año. El experimento republicano de 1910-1914 difícilmente cabe dentro de los moldes de la llamada "república conservadora". A raíz de la elección presidencial de 1922 a polarización partidista llevó a los liberales a rechazar cualquier participación en los gobiernos conservadores de 1922 a 1930. Sin embargo, el arribo de Olaya a la presidencia de la república en 1930, abrió lo que en un comienzo pareció la segunda edición del republicanismo, esto es, de un gobierno de coalición bipartidista.

Empero, de 1931 a 1949 se desarrolló una situación fluida, de cambios bruscos, entre patrones de oposición total y cogobierno que desembocaría en La Violencia. Ninguna de las dos "repúblicas", la conservadora (1914-30) o la liberal (1930-46) alcanzaron coherencia y unidad interna. Las fechas de ruptura, 1930 y 1946, muestran la fuerza política de quienes tenían mayor interés en el compromiso bipartidista que en el conflicto y por eso los regímenes de Olaya (1930-34) y Ospina Pérez (1946-50) ofrecen un punto esencial de comparación a partir de la cual puede entenderse mejor por qué las transiciones de los dos terminaron de una manera tan diferente.

El historiador Herbert Braun denomina "convivialistas" al grupo de civilistas y antimilitaristas de los dos partidos que emerge en la primera década del siglo XX y se consolida en la siguiente¹⁴. Son los defensores de las instituciones, ajenos a

¹⁴ H. Braun, *Mataron a Gaitán. Vida pública y violencia urbana en Colombia*, Bogotá, 1987.

los caudillismos que, según ellos, habrían asolado la república en el siglo XIX. Amaban la vida pública, que consideraban como una esfera social superior, comparada con las pequeñeces morales de la vida privada; la vida pública era Servicio y reino de la pedagogía cívica. Aunque Braun no lo dice explícitamente, nos deja en las puertas de la moralidad de este grupo. Está inspirado en el civismo antiguo, oligárquico, que tanto atrajo a los hombres neoclásicos de La Independencia. Sólo ellos, los "convivialistas", eran los genuinos portadores de aquella "virtud cívica" capaz de regenerar de veras la República de Colombia, en una dirección liberal.

La marcha azarosa y desigual del capitalismo colombiano, dependiente de una expansiva y vigorosa economía cafetera, pero desvertebrado y montado en el proyecto de modernización financiera y de infraestructuras, y en valores de privilegio y clientela de la sociedad agraria, producía agudas tensiones en los hombres de "la convivencia" y el nuevo Establecimiento, más mundanal y poblado de banqueros, petroleros, bananeros. Su afinidad era la búsqueda de la estabilidad, pero no siempre era suficiente para mantener la armonía.

Sus lazos se anudarían por el lado de los enemigos comunes: párrocos ultramontanos, intelectuales y agitadores socialistas, veteranos de las guerras civiles, arribistas políticos y sindicalistas demagógicos, todos apasionados y lenguaraces. Personajes que pescaban en el río revuelto de la transición social, favorecidos por la ampliación de los electorados. Es decir, pescando en el parteaguas que empezaba a dividir con claridad un país rural de un país urbano,

distinción en gran medida suavizada por la naturaleza peculiar de la producción y comercialización del café. La urbanización, empero, se traducirá en ganancias electorales para el partido liberal.

La paz conservadora consolidó un sistema electoral de tipo presidencialista (elección directa del Presidente a partir de 1914 mediante voto censitario que, en la práctica, era voto universal masculino) y de gradual aproximación al sistema de representación proporcional para los cuerpos colegiados.

Las instituciones de un capitalismo en plena expansión eran demasiado débiles y las movilizaciones electorales, demasiado conflictivas. Tal fue la experiencia de los años 1918-1948. Con distintos acentos y matices, los liberales López Pumarejo, por dentro del Establecimiento oligárquico, y Gaitán, desde afuera, movilizaron electorados, postulando nuevos contenidos sociales y culturales de participación ciudadana y una modernización institucional del capitalismo. Común a los dos fue su adhesión a la poderosa ala civilista del partido, especialmente en la decisiva década de 1920. En este sentido, López y Gaitán fueron "convivialistas" de hueso colorado. Pero en otro sentido retaban la moralidad cívica oligárquica de aquellos. Desde esa perspectiva eran populistas.

Por su experiencia, López, uno de los dirigentes más lúcidos y refinados de la gran burguesía comercial bogotana, sabía que los mercados (de bienes o de capitales) no funcionan automáticamente, ni se autorregulan en tiempos de crisis. Gaitán, primogénito de una familia bogotana de clase media baja, discípulo de Enrico Ferri en Roma, uno de los más brillantes criminalistas y abogados penalistas del país, acumulaba

lecturas y vivencias personales y profesionales que le matizaban el credo del optimismo liberal decimonónico, para el cual la sociedad es un todo armónico siempre que se deje actuar libremente la voluntad de los individuos que la componen.

En el proceso de movilización de electorados urbanos surgió un nuevo discurso liberal. Al desplegarse la crítica positivista de la moral social dominante (Gaitán) y la crítica intervencionista de la economía política dominante (López) apareció un nuevo liberalismo distintivamente democrático, que llevó al núcleo un argumento más apremiante, pero también más coherente, acerca de la necesidad de constitucionalizar derechos civiles como la propiedad (su "función social") y el trabajo y nuevos derechos "socialistas" como los sindicales y educativos. Expansión que, si bien provenía de arriba, sólo podía tener éxito dentro de los canales de movilización que hoy llamaríamos la "construcción de la ciudadanía" mediante la participación.

Esto representaba un reto para la Iglesia, y para- el partido conservador. En ese campo de lucha, y aceptando el reto, ascendió el carismático Laureano Gómez. Si bien podía concordar con aspectos de la doble crítica emprendida por estos dos dirigentes liberales, y estaba dispuesto a movilizar pueblo, Gómez era un reaccionario irreductible, como sus rivales, los Leopardos. Para ellos el mal había comenzado con Lutero y la Reforma y había seguido con la Ilustración y culminado en las variantes más perniciosas del liberalismo, como el bolchevismo.

Furias aparte, Gómez suponía que el conflicto de la sociedad moderna no era inherente a esta sino al binomio

liberalismo-democracia, con su ilusoria y desestabilizadora petición de que los dirigentes estén obligados a buscar consensos ciudadanos. Pero Gómez no era un falangista, aunque, en la lucha por el liderazgo debió acercarse a posiciones de ese tipo, particularmente en la década de 1940. En consecuencia, Gómez llevó al núcleo del argumento conservador la consigna regeneradora de la moral pública restaurada, de la Colombia católica y jerárquica, en orden y progreso.

El ejercicio del poder, bajo un *ethos* convivialista, moderaría por parejo a los liberales y a los conservadores. López decretó la pausa en 1937 para gobernar un país que la reforma constitucional de 1936 hacía "ingobernable". La bandera reformista fue entonces recogida por Gaitán quien, sin embargo, caería asesinado en 1948. Los gobiernos de Ospina (1946-50) y de Gómez-Urdaneta (1950-53), fueron aún más pragmáticos. Trataron de fortalecer el modelo intervencionista de "industrialización por sustitución de importaciones", con tanto o más brío que los liberales (y en la coyuntura excepcional de bonanza de divisas y equilibrios fiscales), y de crear redes conservadoras de clientelismo sindical urbano. Pero ambos aspectos se procesaron dictatorialmente, con poco doctrinarismo, y fueron coetáneos con La Violencia¹⁵.

Por otra parte, dado el atraso relativo del país en el modelo de industrialización sustitutiva, la preeminencia del liberalismo económico y la politización bipartidista de lo social, Daniel Pécaut sostiene que se bloqueó en Colombia la salida populista

¹⁵ Palacios, Entre la legitimidad..., op. cit., págs. 190-238.

latinoamericana y, con ella, el corporatismo sindicalista¹⁶.

Este bloqueo agudizó la conflictividad. Braun ha señalado cómo Gaitán, en particular, promovió el argumento de que el pueblo no sólo era depositario de la soberanía, sino que cada uno de los individuos que lo conformaban tenía más virtudes genéricas que las oligarquías: abnegación, ética de trabajo, capacidad de privación, lealtad. Si carecía de virtudes políticas y sociales específicas, ello se debía a que los dirigentes no le habían inculcado tolerancia con la opinión ajena, capacidad de evaluar el desempeño de los gobernantes, disposición a participar en el debate público.¹⁷

El miedo al pueblo urbano, es decir, a que cada uno de sus individuos se adiestrara en las artes de la ciudadanía, fue una de las causas más perversas de nuestra tragedia nacional que pagaron con sangre los campesinos -que contuvo la marcha liberal y democrática- y que conocemos como La Violencia.

SECUELAS DEL FRACASO DEMOCRÁTICO-LIBERAL

La caída de los liberales, anticipada en la renuncia de López en 1945, convulsionó la política al punto que fue imposible transitar pacíficamente la alternancia de gobierno. Malograda la Unión Nacional que iniciara Alberto Lleras en 1945 y prosiguiera Ospina al año siguiente, la convivencia naufragó en el oleaje de una incontenible movilización electoral y

social, auspiciada durante la república liberal. El Bogotazo, la insurrección popular desencadenada el 9 de abril de 1948 a raíz del asesinato de Gaitán, arreció La Violencia. La búsqueda y redefinición de un nuevo arden tomó entonces una década, el régimen del estado de sitio, 1949-1958.

En 1949 se derrumbaron la normalidad constitucional y legal; la moralidad oligárquica de los convivialistas; y la moralidad democrática del gaitanismo.

De este derrumbe sacaron provecho las nuevas agremiaciones económicas, las maquinarias políticas municipales y las "fuerzas vivas" del regionalismo. Unas y otras seguían disputándose el control del Estado en todos los niveles. Ante la desmovilización, la "política" quedó circunscrita a los políticos profesionales que toleraba el régimen; a los abogados empresariales, empleados públicos, periodistas autocensurados. La represión de las libertades y derechos individuales y colectivos, y la despolitización, acentuaron la importancia de las redes personales.

Los argumentos partidarios fueron quedando orillados, y públicos pasivos catalogaron las virtudes y defectos de los dirigentes según el cliché del momento. Estas tendencias no eran nuevas, pero la recomposición del orden después de El Bogotazo dejó a los jefes como las instituciones políticas más sólidas. En torno a sus personas y apellidos aparecían y desaparecían *ismos* de muchos círculos, con un núcleo intergeneracional de leales. Convergencias pasajeras de diversos intereses clientelistas y burocráticos se identificaban por estilos, talentos y vocabularios, cada vez más filtrados por los medios de comunicación. Los jefes nacionales eran, en primer lugar, los ex presidentes y, en segundo lugar, los

¹⁶ Véase D. Pécaut, *Orden y violencia; Colombia; 1930-1954*, México y Bogotá, 1987, 2 vols.

¹⁷ Braun, *Mataron a Gaitán ...*, op. cit., p. 80.

políticos capaces de proyectar una imagen de presidenciables: los "jefes naturales", había dicho Gaitán. Terminaban generalmente con un pie en las maquinarias y otro en los grupos de alto prestigio social como la prensa establecida o los gremios económicos.

Ninguno de los dos partidos pretendió o intentó construir una base fija en los gremios empresariales, el sindicalismo, la Iglesia o las Fuerzas Armadas. Pero jugaban con las jerarquías de estas instituciones. Los jefes nacionales, directamente o por terceros, se mantenían mutuamente informados de sus posiciones tácticas, de sus concesiones y demandas. Salvo períodos muy breves este diálogo se mantuvo.

El último período de la historia política colombiana comienza con el Frente Nacional, FN, que intentó realizar una síntesis de la República Liberal y el período de La Violencia. El FN fomentó una pedagogía del compromiso entre dos partidos cada vez más parecidos. Pero no consiguió crear una cultura política democrática, y desaprovechó la oportunidad de emprender reformas sociales básicas. Desarrolló una visión intolerante frente a los demás grupos y relegó a un segundo plano los elementos sociales desencadenantes del conflicto político. En cuanto tuvo que responder a éstos, abusó del estado de sitio.

En estas décadas adquirieron velocidad las modernizaciones: en el plano demográfico y en la urbanización; en el despegue de una agricultura capital-intensiva, altamente subsidiada y concentradora; en el ascenso y rápido agotamiento de la costosa industrialización sustitutiva. Estas modernizaciones ampliaron las brechas entre grupos sociales, entre regiones y entre campo y ciudad. Crearon nuevas

oportunidades para las emergentes clases medias que vieron en el ámbito privado e individual de la movilidad social, morigeradas sus pasiones políticas. Se amplió y concentró la riqueza y aparecieron nuevos tipos de pobres cuya clasificación tardaría en llegar, pues las ciencias sociales estaban bastante rezagadas.

El Estado, funcionalmente integrado a los intereses de las clases dominantes, creció a la par de la economía y amplió sus funciones y responsabilidades, particularmente con una reforma constitucional en 1968 y en la nueva constitución de 1991. Pero sus acciones quedaron circunscritas a visiones tecnocráticas, practicadas por arribistas de nuevo tipo, que redujeron la función económica del Estado al manejo de ciertas variables macroeconómicas.

En parte, esto se debió al fracaso de la oposición, pero también a la exitosa cooptación de las clases medias y a la fragmentación geográfica, ocupacional e ideológica de las clases populares. Más aún, a su desencanto y alejamiento de las urnas, lo cual favoreció el clientelismo. Por otro lado, se reintrodujo la violencia política bajo la forma de organizaciones guerrilleras marxistas y nacionalistas surgidas del imaginario de la Revolución Cubana y, en general, de lo que parecía el levantamiento violento y general de una nueva humanidad, la de "los condenados de la tierra".

El FN se justificó en función de la paz, el bienestar y la democracia. Dieciséis años de congeladora constitucional servirían para extirpar el sectarismo partidista, reconciliar a los colombianos, llevar el Estado a las comarcas y poblaciones azotadas por La Violencia. Pero también había una propuesta de modernización

que, entre otros aspectos, incluía la expropiación del latifundio improductivo, la expansión del sistema educativo y de la vivienda popular urbana, la ampliación de la cobertura de la legislación laboral, de la seguridad social y de los derechos sindicales.

Una meta prioritaria de la acción estatal sería la reconstrucción del poder judicial. Era imperativo restablecer el imperio de la ley, y dar credibilidad y confianza a los jueces. Sin embargo, esta prioridad desapareció ante la ausencia de una opinión independiente y también como resultado directo del bloqueo de la participación popular. El "interés público" fue quedando reducido a la eficiencia de las metas de modernización económica. La "legitimidad" quedó circunscrita al ritual electoral y a la clientelización, en medio de altas tasas de abstención.

A medida que avanzaba la década de 1970, la pobreza, la desigualdad social, la guerrilla y el narcotráfico, plantearon con mayor agudeza problemas de legitimidad y gobernabilidad. A fines de los años 80 era evidente el divorcio entre un sistema político arcaico, la terapia requerida por la multiplicidad de violencias y la acelerada modernización cultural, social y económica que venía experimentando el país desde la época de la Primera Guerra Mundial y que se aceleró hacia 1945.

CINISMO, ESPECTÁCULO Y ANTIPOLÍTICA

Bajo esta óptica se fabricó en 1990 un golpe de opinión (recordemos el célebre memorando Cepeda-Gaviria sobre cómo violar la Constitución sin que nadie se enterase): "la séptima papeleta" que justificaría la Constituyente y la Constitución de 1991.

Aprobada la nueva Carta, el gobierno nacional planteó las prioridades bajo un

signo de liberalismo *reaganómico* y con un estilo de "hombre fuerte", a lo Thatcher, Salinas, Menem, Yeltsin. Esta revolución conservadora no es específica de Colombia, ni en forma ni en contenido. Reintrodujo sí, al menos retóricamente, el fundamentalismo decimonónico del mercado; el Estado de Bienestar aparecía como una corrupta aberración. El mercado pasó a considerarse como una dimensión privilegiada de la libertad, y como base de toda gobernabilidad "de la sociedad libré".

Se revigorizó el principio formulado por los fisiócratas y desarrollado por los economistas clásicos: que el sistema económico funciona conforme a "leyes naturales" que los gobernantes deben conocer pero no interferir, y que, al buscar cada quien su máximo beneficio en el mercado, se produce el bienestar colectivo.

El gobierno de Gaviria (1990-94), fijó las grandes metas de su gestión en función de esta revolución conservadora. Esto se expresó formalmente en "la apertura", es decir, en los ajustes de política fiscal y presupuestaria y de política monetaria, cambiaría y de comercio internacional requeridos por la globalización. Una de sus implicaciones fue debilitar la poca legitimidad que se había creado en torno al llamado Estado Liberal de Bienestar que expresa una nueva fase de expansión de los derechos ciudadanos. En la práctica, esta revolución gavirista, con su moralidad política de la codicia como valor fundamental, no fue otra cosa que dar vía a una de las anomalías más protuberantes del funcionamiento real del mercado en Colombia: la preeminencia económica y ética del dinero fácil. Esta nueva moralidad, combinada con la apabullante

presencia del narcotráfico, no haría más que desvertebrar y desprestigiar más un liderazgo de por sí extremadamente frágil y desprestigiado. Y a la par reventaría el frágil Estado colombiano.

Baste repasar la parábola: de los liberales del siglo XIX que, en todas sus variedades, luchaban contra los conservadores, también en todas sus variedades, y que, en el camino, terminaron construyendo las bases del Estado nacional. Pero desde comienzos del siglo XX tenemos: los convivialistas oligárquicos, de allí pasamos al reto democrático del lopismo con su "pausa", al relevo gaitanista, a El Bogotazo y La Violencia, al moralismo conservador reaccionario, desarrollista y dictatorial, a la dictadura militar-populista de Rojas, al pragmatismo del Frente Nacional, a la vuelta al clientelismo, al surgimiento de guerrilla, narcotráfico y ahora al "revolcón". Por abajo, procesos positivos: más educación y salud, mejor vivienda, más electrificación, más valores igualitarios modernos. Procesos negativos: más concentración de la riqueza en unidades altamente ineficientes como el latifundio ganadero, más desigualdad social, más violencias, más enajenación política y social.

El "revolcón" ocurría cuando la excepcionalidad colombiana en América Latina no descansaba tanto en tasas positivas de crecimiento del PIB en la "década perdida" de 1980, como en la difusión de la violencia en la sociedad civil, en el rápido deterioro de las normas de convivencia social y en el colapso del poder judicial. Todo ello, expresado en altísimos índices de delitos violentos contra la vida e integridad personal y de impunidad generalizada para sus autores. Pese a esto, las profundas infiltraciones del liberalismo

económico en la mentalidad colectiva de los colombianos brindan claves para descifrar el tópico contemporáneo (emergió hacia 1950) de que "la economía anda bien pero el país anda mal". Aquí se expresa una noción del mercado autorregulador y autorregulado. La economía "anda bien" porque, correcta o incorrectamente, se asume que el gobierno interfiere poco; o que la "política", la "politiquería", la "clase política" están marginadas del manejo de la política económica. Lo ingobernable no es la economía, sino "el país", es decir, el mundo ciudadano, plagado acaso de intermediarios y *free raiders*.

VULCANIZAR EL YO: EL EFÍMERO TRIUNFO DE LA LIBERTAD DE LOS POSMODERNOS

De la Constitución de 1991 parece más significativo el proceso que el resultado. El proceso: a) la iniciativa responde a presiones ideológicas de la "opinión" que definen una profunda crisis nacional que pondría el orden institucional colombiano al borde del precipicio; b) procedimientos constitucionales y legales dudosos para realizar una reforma constitucional; c) elevadísima abstención electoral (el 74% de los votantes) para elegir la Constituyente que emprendería la reforma; d) preeminencia de fuerzas volátiles (M-19. y Movimiento de Salvación Nacional) y de coaliciones oportunistas (Gaviria-Navarro) en la accidentada fabricación del consenso constitucional; e) preeminencia de la política-espectáculo, con su fragmentación y fugacidad; f) aceptación acrítica y apresurada del actual espíritu mundial de la antipolítica¹⁸.

¹⁸ Véase G. Mulgan, *Politics in an Antipolitical Age*, Cambridge, Eng., 1994.

Una de las tantas consecuencias de este posmodernismo podría ser el desplazamiento del locus del conflicto derivado del dualismo y atraso de las estructuras sociales y económicas hacia el campo de la intersubjetividad y de la moralidad de la vida pública. El énfasis se pone en aquellos aspectos clásico destacados por Kant que tienen que ver con la afirmación de las variedades de individuo, según género, edad, personalidad, fantasías. Intuyo que un análisis socio-lingüístico de los miles de juicios de tutela que se entablaron y resolvieron en los últimos años, hallaría, además de una acusada afición colombiana al litigio judicial de cualquier controversia, nuevos imaginarios ciudadanos.¹⁹

Más que la requerida profundización del concepto de ciudadanía, como status legal y como deber moral del hombre en sociedad, los juicios de tutela quizás nos señalen la prelación que se da al yo que antepone su reconstruida identidad en el seno de una sociedad conflictiva y dividida, no por intereses económicos o por ideologías, sino en la cotidianidad de la familia, el aula, el lugar de trabajo, (incluidos asuntos como las relaciones de homosexuales y heterosexuales en las Fuerzas Armadas) o la moralidad de un programa de televisión.

¿Es un avance? Sí, en cuanto reivindica la subjetividad de los actores sociales en la creación de culturas y consensos alrededor de la tolerancia. No, en cuanto desplaza el asunto central de la integración social de los colombianos,

históricamente débil y más debilitada aún por las políticas y propagandas políticas de experimentos como "la apertura".

En términos del liberalismo clásico, es patente la renuncia (puramente oportunista) de reconocer la fragmentación de la sociedad civil, es decir, su incivilidad. La renuencia a reconocer los atributos hobbesianos de la sociedad colombiana, en guerra de todos contra todos. De ese reconocimiento podrían surgir ideas sobre cómo elaborar un pacto de seguridad por libertad. Entonces quizás, sí podría hacerse un nuevo pacto constitucional del cual emerja, dolorosamente, el individuo civil, sujeto efectivo de sus derechos y de sus responsabilidades, participe de una sociedad pacificada y potencialmente democrática.

Por otra parte, las secuelas de la tragedia colombiana conocida como La Violencia no han terminado. El país de 1996 es, económica, sociológica y políticamente, muy diferente al de 1945. Pero sobre todo, es muy diferente por su demografía, por los efectos de la secularización y porque se han desatado los nudos que constreñían la emergencia de una cultura popular urbana que, en la matriz de los medios de comunicación de masas, está "colonizando" el resto del país.²⁰

Este prolongado desequilibrio estructural del Estado se acentuó durante el FN y parece agravarse por la preeminencia técnica e institucional acordada a las relaciones Estado-economía, la postergación en que van quedando las relaciones eminentemente políticas del Estado y la ciudadanía, y el abandono

¹⁹ De paso, con más de siglo y medio de diferencia, de Tocqueville a Hobsbawm se han hecho comentarios similares sobre los Estados Unidos.

²⁰ Palacios, *Entre la legitimidad...*, op. cit, págs. 321 et seq.

gradual del Estado en su función reguladora del poder del mercado en la sociedad.²¹ Baste proponer, como hipótesis, la preeminencia acordada a las relaciones del Estado y el capitalismo corporativo, comandado por Fedecafé y estos 10 conglomerados, en orden descendente del valor de sus activos: el Sindicato Antioqueño, los Grupos Santo Domingo, Ardila Lülle, Luis Carlos Sarmiento Angulo, Carvajal, Sanford, Corona, Chaid Name Hermanos, Minsky y Gilinsky²².

¿Cómo puede operar la ciudadanía en la economía informal, con el avance del latifundismo, con la educación interpuesta como barrera social? Sabemos, por ejemplo, que cada vez más trabajadores y trabajadoras son orillados al microcapitalismo salvajemente competitivo (el rebusque); es decir, ingresan a la economía informal, a un sistema que está en los márgenes de la tributación y de la legislación laboral, del Estado y del mundo ciudadano. Que la educación es cada vez más una fuente de segregación social, regional y étnica. Que los gigantescos subsidios estatales dispensados a la ganadería ineficiente apuntalan el latifundismo que sigue siendo tan anticidadano como siempre, concita la resistencia campesina, atrae la violencia guerrillera y contraataca con el terrorismo paramilitar y el discurso fascistoide. Un latifundismo sobrerrepresentado electoralmente conforme a la división político-administrativa consagrada en 1991.

En el nuevo orden constitucional, y conforme a los preceptos de la ortodoxia económica dominante, los derechos asociados a la emisión y circulación monetarias confirmaron su autonomía e independencia dentro del "Estado social de derecho" del artículo primero de la Constitución que, por ejemplo, consagra como fundamental el derecho al trabajo. Pero ningún gobierno sería capaz de erigir una institución que combatiese el desempleo con la misma solvencia que, por ejemplo, el Banco de la República combate la inflación.

¿Qué efectos produce esta anomalía constitucional? Según Dahrendorf, "estipular el derecho al trabajo en vez de intentar abolir el desempleo no ayuda a nadie y sólo sirve para diluir la noción del derecho como parte del status de ser miembro de una comunidad".²³ Observamos la misma impotencia estatal en el campo de un derecho civil básico, sin el cual no pueden existir los demás: el derecho a la vida. Lo mismo ocurre con algunos derechos políticos, como la participación a la que la nueva Constitución le dedica un capítulo completo. Cuando en la crisis de la "narcocampaña" liberal se mencionó la consulta popular, surgió un concierto de voces republicanas para hacerla sinónimo de "populismo".

De este modo, los preceptos sociales, civiles y políticos de los textos constitucionales y legales se convierten en fuente de alienación política y de frustración social. Ante la paulatina erosión del liderazgo político y ante la falta de auténticas y socialmente prestigiosas instancias representativas,

²¹ Véase, C. Colclough and J. Manor (Eds.) *States or Markets? Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*, Oxford, 1991.

²² The World Bank, "Colombia Private Sector Assessment", *Draft confidential Report* No. 13113-Co, August 5 1994, Washington, DC.

²³ Véase, Ralph Dahrendorf, *El moderno conflicto social*, Madrid, 1991.

cunde la apatía. Miles y miles de colombianos no ven por qué deban sentirse responsables de su contrato de ciudadanos.

INMIGRACIÓN Y MARGINALIDAD POLÍTICA EN ARGENTINA

RICARDO FORTE*

"...Algunos estudiosos de la India se han admirado de que la selecta elite nativa educada en Occidente se haya mantenido fiel al ideal democrático, cuando tan fácilmente habría podido demolerlo. Pero ¿por qué iba a querer demolerlo? ¿No suministra la democracia una racionalización para rechazar toda revisión a gran escala de una estructura social que mantiene sus privilegios?.."

Barrington Moore,

Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia

A partir de la segunda mitad del siglo XIX la mayoría de los países de América Latina entraron en la fase histórica caracterizada por la afirmación cada vez más profunda de los principios del liberalismo. Los rasgos de los sistemas políticos que surgieron durante esta fase dependían del nivel de interiorización del horizonte liberal alcanzado por las clases dominantes. Durante el período que vamos a analizar, en América Latina tal interiorización se queda en el nivel llamado notabiliar, es decir en una fase de transición al liberalismo todavía afectada de manera muy fuerte por mecanismos de selección con respecto a la participación política y por prácticas de dominación heredadas del antiguo régimen.

La hipótesis que intentamos averiguar en este trabajo es que en presencia de un sistema político clasificable como "liberal notabiliar", que actúa en el interior de un contexto socio-económico principalmente rural, afectado por un flujo consistente de

inmigración, se puede producir una situación de marginación social y económica entre los inmigrantes, en diferentes niveles, y que esta situación puede perdurar en el largo plazo por la capacidad del sistema político de articular mecanismos excluyentes, que determinan la marginación política de hecho -no necesariamente de derecho- de las clases subalternas.

Para este fin hemos tomado como estudio de caso, la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX, la cual, a partir de los años 70, experimentó un flujo migratorio sin antecedentes en la historia del país. La excepcionalidad del fenómeno asumió características tanto cuantitativas como cualitativas. Las diferencias culturales y, sobre todo, las características políticas y sociales del continente de procedencia determinaron, a partir de la segunda mitad de los años 20, la crisis de los mecanismos de control político del Estado liberal argentino que se había organizado sobre la base de la Constitución de 1853, formulada en función de una sociedad de tipo rural, con población escasa y distribuida sobre un amplio territorio.

La causa de esta crisis fue el crecimiento sin solución de continuidad de la población urbana, consecuencia de las condiciones de trabajo inaceptables que encontraron los inmigrantes en el campo y de la imposibilidad de hecho de acceder a la propiedad de la tierra, ya desde tiempo atrás totalmente delimitada por el latifundio. Tal crecimiento, que asumió dimensiones macroscópicas en la ciudad de Buenos Aires, pero que caracterizó casi todos los centros principales del país, modificó la estructura social al punto de reducir de manera sustancial la efectividad de los *controles directos* sobre la población, basados en relaciones

* Historiador investigador del Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México.

dientelares de antiguo régimen, las cuales, como hemos subrayado, constituyen un rasgo típico de la fase notabiliar del liberalismo.

Sin embargo, el Estado liberal argentino logró, durante una larga fase -que situamos entre la última década del siglo XIX y las primeras dos décadas del XX- crear un conjunto de mecanismos, contemporáneamente integrativos y excluyentes, que fueron suficientes para garantizar el control de las clases subalternas y su virtual marginación de la sociedad políticas²⁴.

CARACTERÍSTICAS SOCIOCULTURALES DE LOS INMIGRANTES

Diego de la Fuente calculaba en la Argentina de 1853 una población total, con la exclusión de los indígenas, de alrededor de 1.000.000 de habitantes. Dieciséis años más tarde, el primer censo nacional registraba un crecimiento del

80%, con una población de 1.736.923²⁵. Del total de esta población, 211.000 eran extranjeros, producto de un saldo migratorio de 80.628, al que debe agregarse la gran cantidad de residentes en el país con anterioridad a la primera de las fechas dadas.

Tan considerable aumento de población indica por sí mismo un proceso en desarrollo que afectará profundamente la estructura económica y social de la república argentina. Sin embargo, representaba sólo el comienzo de un fenómeno migratorio mucho más largo y de tamaño mayor que caracterizó la historia del país hasta las primeras dos décadas del siglo XX. La población foránea, que representaba el 12% del total en 1869, llegó al 25,4% en 1895, con un total de más de un millón de inmigrados. Calculando la proporción de extranjeros por cada 100 argentinos nativos, en las mismas fechas, resultaría 13,8% en 1869 y 34% en 1895.

Otro aspecto importante de la migración se refiere a los aspectos distributivos. En 1869 la población urbana alcanzaba sólo el 28% en cambio la rural llegaba al 72%. En 1895 los porcentajes serán de 37% y 63%, respectivamente. Desde un punto de vista de distribución regional, la población del litoral subió del 49% al 63,5%²⁶. Está claro entonces que, además de los rasgos puramente cuantitativos, el proceso migratorio llevó consigo importantes cambios en la estructura social argentina, incrementando la importancia relativa de la población urbana y determinando una creciente concentración de habitantes en determinadas áreas del país.

²⁴ He profundizado más el tema del sistema político articulado por la llamada Generación del 80, que fue artífice del Estado liberal y de la unidad nacional en el artículo *La «generazione dell'80» e lo stato liberale: continuità e cambiamento in Argentina fra '800 e '900*, Annali della Fondazione Luigi Einaudi, Vol. XXVI, Torino, 1992. Sobre el mismo tema véase también el excelente estudio de Natalio Botana, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1979, al cual el artículo citado hace amplia referencia; y, del mismo autor, el más reciente, "El federalismo liberal argentino: 1852-1930", en Marcello Carmagnani (Coord.), *Federalismo: Mexico, Brasil y Argentina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. En este estudio hacemos más hincapié en los efectos que este sistema y sus modificaciones posteriores produjeron sobre la marginación política de los inmigrantes.

²⁵ Cfr. José Panettieri, *Los Trabajadores*, Editorial Jorge Alvarez, 1967, p. 21.

²⁶ Ibid., p. 24.

La llegada de los inmigrantes no fue casual, sino consecuencia de una política puntual de incentivación, que culminó en su fase preliminar con la Ley de Inmigración, aprobada por el Congreso nacional en 1876, después de muchos contrastes y discusiones. A pesar de las oposiciones, sobre todo por parte de las provincias menos afectadas por el plan de modernización económica apoyado por la mayoría de la élite política, sobre la base del proyecto teórico de Juan Bautista Alberdi²⁷, era difícil negar la validez de las motivaciones llevadas por el entonces Ministro del Interior, en defensa de la necesidad de empujar el poblamiento del país:

... todo el mal que nos aflige hoy y que aflige siempre la situación económica de todos los pueblos, es la falta de población, la falta de su industria, la falta de su producción... La causa del desequilibrio entre nuestros productos y nuestro consumo no es sino la falta de inmigración, no es sino la falta de producción...²⁸.

Sin embargo, los argumentos de la oposición revelaban una preocupación común a todos los sectores de las clases dominantes de la época, incluso los defensores del proyecto de ley, en relación con los efectos que un proceso migratorio de masas podía producir sobre los mecanismos vigentes de control político. Afirmaba a propósito el diputado Oroño:

²⁷ Del proyecto político, económico y social de Alberdi se derivó la Constitución liberal del 1853, modificada en unas partes en 1860.

²⁸ República Argentina, Congreso Nacional, Cámara de diputados, *Diario de sesiones*, Buenos Aires, 5 agosto 1876, p. 521.

... los habitantes ó pobladores de esas colonias, aunque sean extranjeros, están destinados á ser ciudadanos argentinos y á gozar de los derechos políticos que la constitución acuerda á estos, y entonces vendría una elección nacional, o una elección provincial, ya para nombrar gobernador, ya para nombrar legisladores, de la nación ó de la provincia, y tendrían, por consiguiente, una intervención decisiva...²⁹

Esta clase de preocupaciones toma su real dimensión si se relaciona con las características de los inmigrantes destinados a poblar Argentina durante las últimas tres décadas del siglo. Ya en 1869, la mayor parte de los extranjeros radicados en el país eran italianos (71.500). Seguían los españoles, 35.000; ingleses 11.000; suizos 6.000; alemanes 5.000³⁰. Esta tendencia se incrementó en los años siguientes, debido a que las mayores reservas de mano de obra agrícola dispuestas a emigrar en la segunda mitad del siglo XIX se encontraban en Italia y España. Además, los inmigrantes llegaban de una Europa en ebullición, con niveles de movilización desconocidos en Argentina, e importaban sus ideas y costumbres.

Para el orden social tradicional, base imprescindible del poder de la oligarquía terrateniente, la distancia cultural podía convertirse en un problema aún más serio que los aspectos cuantitativos y distributivos.

²⁹ República Argentina, Congreso Nacional, Cámara de diputados, *Diario de sesiones*, Buenos Aires, 29 agosto 1876, p. 733.

³⁰ José Panettieri, op. cit., pp. 21-22.

Más bien, los cambios estructurales, consecuencia de la fuerte concentración de la población, exasperaron tales problemáticas, sobre todo por las particularidades elitistas y de tendencia excluyente del sistema político argentino de la época. Sin embargo, es preciso analizar los orígenes de la concentración urbana, que no se puede explicar sin hacer referencia a dos variables fundamentales en la caracterización de la realidad social argentina decimonónica: la propiedad de la tierra y las clases dominantes.

EL LATIFUNDIO

El fenómeno de la concentración de la tierra en Argentina asumió dimensiones notables en este período, como consecuencia de las dos "campañas del desierto", realizadas en la primera y segunda mitades del siglo XIX, que permitieron la incorporación de los inmensos territorios de la Pampa y la Patagonia.

La mayor parte de las tierras de la Pampa fueron repartidas entre 1881 y 1886 cuando se repartieron 7.921.626 Has., la mayor parte en lotes enormes que a veces superaban las 100.000 Has. Algunas de las tierras se adjudicaron de acuerdo con la Ley de Premios, que otorgaba tierras a los militares que intervinieron en la campaña del desierto. Sin embargo, aunque admitimos la intención real de los promotores de esta ley de crear una pequeña propiedad campesina en las nuevas tierras incorporadas -hecho, en mi opinión, muy dudoso si se consideran, como vamos a ver más adelante, las características de las clases dominantes-, el proyecto redistributivo estaba de todas maneras destinado a fracasar por la venta realizada por los soldados de la mayoría

de sus derechos. De 56.500 certificados al portador de 100 Has. cada uno, sólo fueron utilizados 100.

Los remanentes fueron vendidos a comerciantes de tierras³¹.

La política adoptada a lo largo de todo el siglo XIX por los distintos sectores dominantes de la oligarquía, no sólo después de la consolidación liberal de la década del 80, favorecieron aún más la formación del latifundio. Señala Bagú que

... la mayor parte de la ganadería y de la agricultura destinada a la exportación y al consumo se desarrollaron en suelos cuyo título original de propiedad fue la cesión gratuita o la venta a muy bajo precio por el Estado; realizadas desde el gobierno de Rosas hasta la segunda presidencia Roca³²

Hasta 1903 la superficie concedida en propiedad por el Estado ascendió a

³¹ Cfr. Ibid. Las difíciles condiciones de vida en las tierras recién conquistadas, todavía completamente desprovistas de servicios y medios de comunicación, fueron probablemente uno de los motivos principales que desanimaron los intentos individuales de colonización. Sobre el tema véase James R. Scobie, *Revolución en las pampas. Historia social del trigo argentino (1860-1910)*, Solar, Buenos Aires, 1968. Es significativo el hecho de que aún los terratenientes empezaron la explotación agropecuaria de estas tierras sólo después de unos años de intensa actividad de especulación. Cfr. Mario Margulis, *Migración y marginalidad en la sociedad argentina*, Paidós, Buenos Aires, 1968, p. 42.

³² Sergio Bagú, *Evolución histórica de la estratificación social en la Argentina*, Pub. del Instituto de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, cit. en Mario Margulis, op. cit., p. 43.

32.447.045 Has., ubicadas casi totalmente en la zona de la carne y cereal³³.

Tal distribución se realizó en ausencia de grupos sociales cuya presión para acceder a la propiedad de la tierra contrabalancara el poder político de los grandes propietarios. También en los casos en que la acción del gobierno pareció dirigida a lograr una división más equitativa de la propiedad, siempre se vio obstaculizada en la práctica por grupos sociales de presión, que fácilmente contrarrestaron los esfuerzos de un lejano y no muy fuerte poder central³⁴.

Esta política reflejaba las tendencias de los sectores conservadores de la oligarquía liberal, que controlaron firmemente el Congreso y en general el sistema político hasta la segunda década del siglo XX. Las clases dominantes, en su mayoría de origen colonial, basaban su propio poder en la propiedad de la tierra, no sólo a nivel económico. A pesar de los nuevos valores que se impusieron con la llegada y la adopción por parte de la élite argentina de la doctrina liberal, el control del factor "tierra" seguía teniendo también un valor político y social, como parece demostrar la gran cantidad de propiedades que ni fue explotada ni fue vendida. Como subraya Margulis, el terrateniente "a veces ausentista, no tiende a organizar empresas complejas, que asegurarían un elevado rendimiento de la tierra, pero exigirían la inversión de capitales, la incorporación de técnicos y mano de obra, y la asunción de *actitudes empresariales más dinámicas y modernas*"³⁵.

Entonces nos encontramos frente a una verdadera aristocracia rural³⁶ que, como

³⁶ "... aristocracia como grupo de personas que poseen al mismo tiempo porciones de poder económico y social, que reconocen lazos comunes con otros miembros del grupo, y que establecen reglas para acceder al grupo. Su poder económico deriva del control sobre el dinero, los productos, los servicios o el trabajo; su poder social se refiere a la influencia sobre el criterio y la distribución del status o del prestigio. Los aristócratas poseen ambos poderes al mismo tiempo (*es el monopolio virtual sobre el status.. que los distingue de los que son simplemente ricos* (cursivas mías)). Que necesiten o no conseguirlo, el poder político es una cuestión importante, porque los aristócratas se ven a sí mismos por lo general como el único grupo en condición de gobernar. Aunque algunos aristócratas pueden no poseer grandes fortunas personales, ellos vienen de una riqueza real o más antigua. Insisto sobre el hecho de que una aristocracia *tiene que detentar el poder económico colectivo* (cursivas mías), independientemente de la situación de algunos individuos, o del hecho de que ella puede eventualmente perder su prestigio social, y entonces cesar de ser una aristocracia.

La conciencia común de una aristocracia no refleja necesariamente un interés común... (pero) los aristócratas se reconocen entre ellos como aristócratas... a veces el pasaporte para la admisión fue el nacimiento, pero la forma que se requiere es casual. *El punto importante es que, cualesquiera sean las credenciales, los aristócratas tienen el sentido de su identidad social* (cursivas mías), en Peter H. Smith, *Argentina And The Failure Of Democracy: Conflict Among Political Elites, 1904-1955*, Madison, University of Wisconsin Press, 1974, pp. 117-118.

Un estudio más reciente propone una imagen distinta de las clases dominantes argentinas de la época con base en el análisis cuidadoso de la actitud de las mismas en la esfera económica y en las estrategias adoptadas en la explotación de la tierra: Jorge F. Sabato, *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, Imago Mundi, Buenos Aires, 1991. Sin embargo, sin querer quitar validez a dicho estudio y sin subestimar la capacidad de la oligarquía - subrayada por el autor- de diversificar sus actividades en el ámbito financiero y comercial, opinamos que estos factores no son por sí mismos suficientes a la individualización de una élite

³³ Ibid.

³⁴ Véase Ezequiel Gallo, Roberto Cortés Conde, *La república conservadora*, Hispamérica, Buenos Aires, p. 44.

³⁵ Mario Margulis, op. cit., p. 49, cursivas mías.

tal, no concebía la relación de trabajo con el inmigrante en sentido moderno, sino más bien de manera tradicional, o, dicho de otra manera, como una relación de "peonaje". Esta aristocracia consideraba la posibilidad de entregar lotes de tierras a los colonos, más como una amenaza a su predominancia social y política, que como una ventaja por la economía nacional. Un indicio de esta tendencia son las protestas en contra de la irreflexiva enajenación del dominio público, que ya salieron en la década del 60, a medida que la economía argentina comenzaba a mostrar señales de cambio³⁷.

Sin embargo, sería anacrónico pensar que la aristocracia rural de la época fuera deseosa de cambiar las prácticas que hasta aquel momento le habían granjeado riqueza y poderío, y que prometían para el futuro compensaciones aún mayores. Significativa en este sentido fue la recepción poco entusiasta ofrecida a los inmigrantes agrícolas y, como vamos a ver después, su relajamiento en las zonas marginales o de frontera. Así como la respuesta a la circular que el Ministro del Interior envió en 1875 a las autoridades provinciales, para estimularlas a entregar tierras a los inmigrantes: Mendoza y Corrientes -las únicas provincias que contestaron "les destinaron tierras en sus remotas y desguarnecidas fronteras

moderna. En efecto, la oligarquía liberal argentina consolidó su posición social y económica con base no sólo en actividades económicas y comerciales competitivas, sino más bien en la existencia de privilegios de hecho y de condiciones de monopolio y de control de las clases subalternas heredados de la época preliberal.

³⁷ "El Plata industrial y agrícola", 10 de mayo de 1876, pp. 99-101, cit. en James Scobie, *Revolución en las pampas. Historia social del trigo argentino, 1860-1910*, Ediciones Solar, 1968, p. 149.

indias"³⁸. El diputado Oroño de Salta, pronunciándose en contra de la ley de inmigración, que preveía la asignación de pequeños lotes de tierra a los futuros colonos inmigrantes, que afectaban de manera particular su provincia, sostenía:

... las colonias no deben establecerse, no pueden radicarse, no pueden fomentarse, en una palabra, sino al costado de las grandes vías de comunicación, ya fluviales, ya terrestres; es decir, sobre la costa de los ferrocarriles ó sobre la costa de nuestros grandes ríos. *Pero es allí justamente donde el gobierno nacional no tiene territorio de qué disponer...*³⁹

Es clara entonces la función instrumental de la Ley de Inmigración, dirigida a atraer mano de obra campesina barata, con la perspectiva ilusoria de poder acceder a la propiedad de la tierra en un futuro próximo. Sin duda existía en el interior de la misma oligarquía una tendencia a considerar el desarrollo del país no estrechamente vinculado con intereses privados. En su informe anual, el Ministro de Agricultura, en relación a la legislación de tierras de Estados Unidos, afirmaba en 1872:

Entre las muchas medidas adoptadas... (en los Estados Unidos) para favorecer no -sólo al inmigrante, sino a las clases menos acomodadas, la ley del domicilio (*Homestead Law*) ha dado muy buenos resultados, poblándose rápidamente a

³⁸ Ibid.

³⁹ República Argentina, Congreso Nacional, Cámara de diputados, *Diario de sesiones*, Buenos Aires, 5 agosto 1876, p. 520, cursivas mías.

consecuencia de la misma, extensos territorios poco tiempo ha completamente desiertos. Dicha ley asegura en propiedad a cada ciudadano, o a las personas inscriptas en el registro cívico como aspirantes a la ciudadanía, 160 acres (cuarenta cuerdas cuadradas), por sólo el insignificante costo de la escrituración. Una medida análoga, aplicada con el conocimiento de nuestros recursos y nuestras necesidades, produciría acaso los mismos beneficios de que se envanece la gran República del Norte⁴⁰.

Sin embargo, aunque doce años después la Sociedad Rural subrayaba todavía que "la propiedad de la tierra (por el pequeño propietario) es nuestra necesidad del presente, y será imperiosa en un porvenir no lejano"⁴¹, esta no era la convicción predominante en el interior de la aristocracia rural. La "ley de tierras" aprobada finalmente por el Congreso nacional en 1884, contenía cláusulas que limitaban su aplicación a las tierras de pastoreo al sur de la frontera recién conquistada de Río Negro.

Además, la ley y su aplicación eran cosas muy distintas. En 1899, la *Review of the River Plate* revelaba actividades irregulares de ciertos burócratas políticos:

En teoría, cualquier nuevo colono puede obtener una concesión de tierras, y si se dirigiera a la Oficina de Tierras y encontrara un funcionario que hablara su

idioma, se sentiría grandemente impresionado por la liberalidad del gobierno argentino. Pero cuando pone a prueba esa liberalidad en la práctica, sus opiniones pueden sufrir una modificación sumamente desagradable. Después de una increíble proporción de tiempo y paciencia, quizá pedirá consejo a algún amigo y comprará tierras a algún particular en lugar de seguir rondando las oficinas del gobierno sin provecho alguno. Sabemos, en rigor, que *han sido necesarios dos o tres años para obtener del gobierno el derecho de arrendar tierras por las cuales no existía puja ninguna*, y ello a pesar de que se habían utilizado los servicios de un agente especializado en *trámites* (en cursivas en el texto) gubernamentales⁴².

Resulta evidente entonces la existencia, a finales del siglo XIX, de una Argentina "a dos velocidades". Una suerte de "dualismo político" en las clases dominantes, que se reflejaba en la mayor capacidad de previsión de algunos sectores todavía minoritarios de la oligarquía. A nivel político, esta división evidenciaba distintos grados de interiorización del horizonte liberal; y hasta el final de la primera década del siglo XX predominará la tendencia más conservadora.

Tal predominio determinó la imposibilidad de hecho de acceso a la tierra por parte de los inmigrantes y el rechazo virtual de los mismos del campo.

⁴⁰ Informe del Ministerio de Agricultura, 1872, en James Scobie, op. cit, p. 149.

⁴¹ *Anales de la sociedad rural*, 31 de diciembre de 1884, p. 585.

⁴² *Review of The River Plate*, 17 de junio de 1899, p. 7, cursivas mías.

La consecuencia fue el comienzo de un nuevo fenómeno migratorio, esta vez interno, hacia las ciudades, y de un proceso de marginación de un porcentaje creciente de inmigrados, que se encontraron viviendo en un medio hostil y en gran parte desconocido.

MIGRACIONES INTERNAS Y MARGINALIDAD URBANA

El reparto de las tierras en las condiciones apuntadas determinó que un gran número de inmigrantes extranjeros -la mayoría de los cuales hemos visto eran de origen campesino- se asentó en las ciudades, favoreciendo un desproporcionado proceso de urbanización. La población del Gran Buenos Aires subió durante el período 1869-1914 desde 225.000 habitantes hasta casi dos millones, para llegar a más de cuatro millones en 1943. Entre 1857 y 1890, la población aumentó con porcentajes de 187 a 664 por ciento en las ciudades de más de 100.000 habitantes y 287 a 997 por ciento para ciudades entre 1.000 y 100.000, mientras decrecía la población rural: de 67% a 58%, con una velocidad de crecimiento inversa⁴³. Sin embargo, la pauta de crecimiento demográfico asumió características atípicas en relación con el modelo clásico de desarrollo urbano.

Como subraya Margulis, en los países desarrollados, el crecimiento industrial y sus necesidades de concentración de mano de obra han sido el factor principal del proceso de urbanización⁴⁴. En el

modelo ideal de una sociedad de masas, a una elevada tasa de urbanización corresponde un alto grado de modernización y de desarrollo de la industria; y, al mismo tiempo, como se verificó en Inglaterra y Estados Unidos, un aumento de la productividad en el agro, que permite desplazar mano de obra hacia la creciente industria.

En Argentina, como hemos visto, el crecimiento de las ciudades se debió también a fuertes migraciones internas, pero no estuvo acompañado de un proceso de industrialización intenso, similar al de los países desarrollados, ni del progreso y modernización de la estructura agraria. La expulsión del migrante de las zonas rurales, al contrario, fue consecuencia de las pésimas condiciones de vida que derivaban de una organización social atrasada e ineficiente, y de la gran concentración de la tierra que cerró las puertas de acceso a la pequeña propiedad campesina. Se puede decir, en otras palabras, que, a diferencia de lo que ocurrió en los países más desarrollados, la migración del campo a la ciudad no estuvo motivada, por lo menos en la fase inicial, por la búsqueda de un mejoramiento de la calidad de vida, posible sólo en presencia de nuevas oportunidades de trabajo, sino más bien por la necesidad de una población campesina rechazada de su medio socio-cultural habitual de encontrar alternativas de sobrevivencia.

La consecuencia de la coyuntura arriba descrita fue una carga desproporcionada de las ramas secundaria y terciaria en actividades poco eficientes y a veces marginales. Alrededor de 1914, la distribución de la población económicamente activa por rama de actividad, de la Argentina agrícola-ganadera, era casi igual a la de la

⁴³ Alfredo Galletti, *Historia constitucional argentina*, Editora Platense, La Plata, 1974, p. 633. Cfr.; también Mauricio Lebedinsky, *Argentina: estructura y cambio, realidad y conciencia*, Editorial Platina, Buenos Aires, 1965, y James Scobie, op. cit.

⁴⁴ Mario Margulis, op. cit., p. 57.

industrializada Francia de 1954, donde la rama primaria absorbía el 27,5% la secundaria el 37,2% y la terciaria el 33,3%⁴⁵.

La acelerada urbanización determinó además la creación de un tipo especial de ciudad, donde no desapareció la estructura tradicional, derivada de la sociedad rural. Tal estructura perduró en las relaciones laborales, políticas⁴⁶ y familiares, como consecuencia de la permeabilidad de la estructura tradicional y de su capacidad de absorber -no integrar- grandes masas heterogéneas de población⁴⁷. Siguieron predominando en muchas ciudades los sistemas de dominación por clientelas, caciquismo o padronazgo⁴⁸.

¿Hasta qué punto se puede decir que este proceso determinó el nacimiento de sectores marginales consistentes en la sociedad argentina de la época?

El concepto de marginalidad puede ser aplicado a grupos y a individuos. Según Peter Heintz:

El concepto de personalidad marginal se aplica a un individuo que se encuentra situado de tal modo entre varias culturas distintas, que esta situación,

mientras dura, provoca en él un conflicto intrasíquico. Tal individuo pertenece, simultáneamente, a dos o más culturas.

Y añade que "... la problemática específica del hombre marginal sólo se presenta cuando el individuo se siente personalmente comprometido por su participación en varias culturas distintas"⁴⁹.

Margulis define los grupos marginales como

... conjuntos de individuos situados de tal manera en el sistema, que ven restringida su participación en diversas esferas de la vida económica y social, comparados con otros grupos mayoritarios con los que están vinculados...

y subraya que "suelen estar localizados en los límites sociales y ecológicos del sistema"⁵⁰. Los inmigrantes europeos en Argentina procedían, como hemos subrayado a menudo, de un ambiente de tipo campesino y se vieron constreñidos a buscar sus medios de subsistencia en una realidad de tipo urbano.

El éxodo rural, acompañado por un alto nivel de desempleo estructural, produjo la multiplicación de los que Scott ha definido Incompetentes cívicos⁵¹. Uno de los productos de este factor fue la formación de unidades y barrios situados en los márgenes de las ciudades o afuera

⁴⁵ Ibid., p. 47.

⁴⁶ La dimensión política es particularmente importante, como vamos a ver más adelante, para impedir un desarrollo real de la sociedad, y conservar el sistema tradicional de dominación de las clases subalternas.

⁴⁷ La hipótesis de la permeabilidad de la estructura social tradicional, que hace referencia a las ciudades latinoamericanas en general, fue elaborada por la CEPAL, *El desarrollo social de Latinoamérica en la postguerra*, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1963.

⁴⁸ Cfr: Mario Margulis, op. cit., p. 58.

⁴⁹ Peter Heintz, *Curso de sociología*, Eudeba, Buenos Aires, 1965

⁵⁰ Mario Margulis, op. cit., p. 16.

⁵¹ J. C. Scott "Corruption, Machine Politics and Political Change", *American Political Science Review*, LXIII (4), diciembre de 1969, p. 1156.

de las mismas, llamados *villas miseria*, *callampas* o *favelas*, y *conventillos*.

La población de los *conventillos*, barrios situados en el interior del perímetro de la ciudad, es la más difícil de clasificar en una categoría precisa. Las condiciones de vida en estos barrios eran de seguro las de extrema pobreza que caracterizaban "el otro Buenos Aires", en contraste agudo con la Buenos Aires de la belle époque⁵², de la minoría que nunca pasó privaciones, que se agitaba, según Jules Huret -quien subraya sus características aristocráticas y elitistas- "en el Jockey Club y Círculo del Progreso, en Florida y la Plaza de Mayo... al corriente de la marcha de la bolsa y de las probabilidades de ganar en las carreras..."⁵³. Los que habitaban en casas omnibus -como llamaba Eduardo Wilde a los *conventillos* yacían soterrados sobreviviendo en la indigencia, hacinados en un cuarto que, a la vez que dormitorio para toda la familia, era

... comedor, cocina y despensa, patio para que jueguen los niños y sitio donde se depositan los excrementos, a lo menos temporalmente, depósito de basura, almacén de ropa sucia y limpia, si la hay; morada del perro y del gato, depósito de agua, almacén de combustibles; sitio donde arde de noche un candil, una vela o una lámpara; en fin, cada cuarto de estos es un pandemonium donde respiran, contra todas las prescripciones higiénicas, contra las leyes del sentido común y del buen gusto y hasta contra las exigencias del

organismo mismo, cuatro, cinco o más personas⁵⁴

Para Samuel Gache, médico francés, nada resultaba más inhumano y más repugnante que ese cuadro de la pobreza, de la sociedad y de la inmoralidad. Esas pequeñas piezas sin aire y sin luz, verdaderos chiqueros, que *constituían la crítica más elocuente que podría hacerse a las desigualdades sociales*⁵⁵.

Sin embargo, gran parte de los habitantes de los *conventillos* fueron asalariados, pequeños comerciantes, artesanos y vendedores ambulantes⁵⁶ que sería incorrecto clasificar como marginales. En efecto, aun siendo de origen campesino en la mayoría de los casos, su capacidad de insertarse activamente en categorías de trabajo y en un conjunto social y habitacional de estilo urbano, no permite atribuir a este grupo la característica evidenciada por Heintz de pertenencia simultánea "a dos o más culturas".

Se pueden encontrar en este contexto aspectos de marginalidad individual, porque en los *conventillos* las difíciles condiciones de vida contribuyeron a formar el ambiente propicio para la *mala vida* de Buenos Aires⁵⁷. Casadevall nos dice que la población en las condiciones dadas desarrolló la corrupción que toda gran ciudad incuba en su seno, y que

... entre los malvivientes representativos se destacan el malevo orillero, los mendigos profesionales, la infancia abandonada, los ladrones

⁵² Cfr. José Panettieri, op. cit., p. 47.

⁵³ Jules Huret, *La Argentina*, de Buenos Aires al Gran Chaco, París, s/a, cit. en Ibid.

⁵⁴ Eduardo Wilde, *Curso de higiene pública*, Buenos Aires, 1883, en Ibid, pp. 47-48.

⁵⁵ Samuel Gache, *Les logements ouvriers a Buenos Aires*, París, 1900, en Ibid., p. 48.

⁵⁶ Ibid., p. 59.

⁵⁷ Ibid., p. 53.

(escuchantes y chacadores), los asaltantes (atracadores y biabistas), los rateros (bocheros, rastrillantes, raspas, punguistas, escamoteadores y descuidistas), los estafadores (cuenteros, falsificadores, fulleros y pequeros, contrabandistas, curanderos y adivinas), los auxiliares de los delincuentes (reducidores, usureros, y toda la gama de los caídos, los profesionales y mercaderes del vicio (homosexuales, ramerías, cafishios, tratantes de blancas, proxenetas, vendedores de alcaloides, celestinas, etc.)⁵⁸.

Sin embargo, creo yo, no nos encontramos, en los *conventillos*, en presencia de un grupo social marginal, en el sentido que Margulis atribuye a esta categoría.

El análisis de las condiciones sociales de la población en las *villas miseria* puede ayudarnos a esclarecer la diferencia. Tanto en las *villas* como en los *conventillos* se encontraban habitantes de origen campesino, rechazados por las prohibitivas condiciones de vida del campo. Sin embargo, aun si faltan datos exhaustivos para el período entre los dos siglos, se puede suponer que el porcentaje de habitantes de procedencia rural fuera mayor en las primeras, donde el elemento obrero era numéricamente consistente. Las *villas*, a diferencia de los *conventillos*, reproducían pautas provincianas de vida. Su interior "constituye una suerte de recinto *donde la ciudad se detiene*". Es común

encontrar abundantes y diversos animales domésticos, plantas y flores⁵⁹.

Encontramos aquí con mucha más evidencia las características que Margulis atribuye a los grupos marginales: conjunto de individuos que viven en los límites sociales y ecológicos del sistema, participan de manera restringida o nula en diversas esferas de la vida económica y social y que, sin embargo, están vinculados, por el hecho mismo de sobrevivir gracias a la cercanía de la ciudad, con otros grupos que no sufren esta restricción. Está presente también el factor de la "doble cultura", subrayado por Heintz, por el hecho que cada individuo está comprometido por su participación en un ambiente que reproduce pautas de vida campesinas y al mismo tiempo busca sus medios de subsistencia en un contexto urbano. Hobsbawm subraya que "*las villas miserias, favelas o barricadas... normalmente parecen lo bastante pequeñas como para permitir cierto tipo de organización comunal, análoga a la vieja aldea o barrio*"⁶⁰.

Es en las *villas miseria* entonces donde el fenómeno de marginación social, consecuencia de la falta de perspectivas reales en el campo de una población consistente de inmigrantes campesinos, es más evidente. Esto es el medio en el cual se encuentra la efectiva presencia de grupos marginales, a diferencia de los *conventillos* donde los habitantes, aun en pobreza extrema, participan de manera más completa en las actividades del

⁵⁸ Domingo F. Casdevall, *El tema de la mala vida en el teatro nacional*, Kraft, Buenos Aires, 1957, cursivas mías.

⁵⁹ Mario Margulis, op. cit., p. 87.

⁶⁰ E. J. Hobsbawm, "La marginalidad social en la historia de la industrialización europea", *Revista latinoamericana de sociología*, vol. V, n. 2, julio 1969, p. 246.

medio urbano. Como subraya otra vez Margulis, el problema de la *villa*

... forma parte de la problemática del desarraigo de individuos provenientes de otros medios culturales, que detienen su proceso de cambio en las puertas de la sociedad urbana, y tienden a enquistarse allí, siendo favorecido ese proceso por la ausencia de mecanismos sociales integradores⁶¹.

Cabe ahora analizar por qué el fenómeno de la marginalidad propio de estas realidades socioeconómicas puede consolidarse en el tiempo y fortalecerse a nivel cuantitativo, sin dar lugar al estallido de rebeliones populares, capaces de producir una situación de tipo revolucionario y acabar, o por lo menos poner en seria discusión, el orden social oligárquico tradicional.

Margulis subraya la presencia de las *villas* todavía en 1966, señalada por las instituciones públicas de la Provincia de Buenos Aires⁶². Sin embargo, para el objetivo de este análisis, que hace referencia a la relación existente entre marginación y liberalismo notabiliar, tomaremos en cuenta sólo el período que comprende hasta finales de los años 20.

LIBERALISMO NOTABILIAR Y MARGINALIDAD POLÍTICA

⁶¹ Mario Margulis, op. cit., p. 89.

⁶² La Dirección General de Asistencia Integral en Villas de Emergencia de la Provincia de Buenos Aires estima que, en 1966, habitaban en la villas miseria de la provincia alrededor de 700.000 personas. Véase Ibid., pp. 86 y sig.

El esquema analítico de Margulis hace hincapié en las dimensiones social y económica del fenómeno de marginación de las *villas miseria*, y omite la esfera política, importante, creo yo, para explicar la persistencia en el tiempo de la situación de marginalidad.

La hipótesis que queremos desarrollar aquí es que a través de un juego hábil de concesiones y restricciones a nivel político, la aristocracia rural logró por un lado mantener el control sobre las clases populares, pero determinó por el otro la imposibilidad de salida de los grupos marginales de su situación y no fue capaz de conjugar el sistema de dominación tradicional con la creación de nuevos mecanismos integrativos. La exclusión política de hecho de las masas impidió la traducción en un proyecto político y social de las instancias y exigencias populares, en particular de los sectores más marginales. El cristalizarse de esta estructura excluyente, en medio de un proceso de rápido desarrollo económico, si bien a mediano plazo permitió una situación de estabilidad relativa y aceleró el proceso mismo, creó a largo plazo las premisas de la crisis del Estado liberal notabiliar.

Tal exclusión fue preservada a través de la conjugación de un sistema electoral *ad hoc* y la conservación de prácticas tradicionales, heredadas del antiguo régimen, que consentían la inclusión de derecho y la exclusión de hecho de las clases subalternas del juego político.

La Constitución argentina sancionada en 1853 preveía la elección directa de los integrantes de la Cámara de diputados y la elección indirecta en segundo grado de los integrantes del Senado y del presidente de la república. El filtro electoral fue representado para los

primeros por las legislaturas provinciales y para el segundo por la junta de los electores⁶³. La Convención Reformadora de 1860 introdujo un mecanismo en el sistema electoral dirigido a restringir la participación política y a garantizar el control de la sucesión presidencial y de la mayoría en el Congreso: el sistema de la lista completa. Con base en este sistema los ciudadanos votaban en el interior de un distrito por una lista de electores, en el caso de las elecciones presidenciales, o de candidatos, en el caso de las legislaturas provinciales y de los diputados nacionales. A la lista que obtenía el número mayor de votos -no necesariamente la mayoría absoluta- se destinaba la totalidad de los electores o de los escaños de aquel distrito. Las prácticas de tipo coercitivo y clientelar heredadas del antiguo régimen y la frecuente aplicación del fraude constituían los mecanismos para obtener la mayoría relativa necesaria para lograr la exclusión *de derecho* de las minorías de la participación política, otorgando al mismo tiempo una imagen de legalidad al sistema con la presencia de una oposición. La eficacia de tales prácticas se incrementaba como consecuencia de la característica pública -no secreta- del sufragio.

En garantizar el potencial excluyente de este mecanismo, el presidente de la república y los gobernadores de las provincias desempeñaban los papeles claves. El Presidente con el, poder, el prestigio y los medios derivados de su posición, condicionaba la elección de su sucesor y de los gobernadores de

provincia. Los gobernadores, a su vez, utilizaban su propio poder a nivel local para imponer el nombramiento de los diputados nacionales y de los miembros de las legislaturas provinciales. Estos, como hemos visto, elegían a los senadores nacionales. La Junta de los Electores elegía al Presidente, y, a través del mecanismo legal de la lista completa, lograba excluir sistemáticamente a la oposición en las elecciones relativas al poder ejecutivo⁶⁴.

Este sistema muestra su dimensión real si es considerado en relación con la preservación de los mecanismos extrainstitucionales heredados del antiguo régimen y que todavía actuaban, sobre todo en las regiones más lejanas de los centros mayores; pero que, como veremos, encontraron una sustancial aplicación también en el interior de determinadas realidades urbanas. Los llamados *gobiernos de familia*, que operaban con base en fidelidades de origen personal y relaciones de tipo clientelar, gozaron todavía por muchas décadas de una fuerza y una estabilidad extraordinarias. En el interior de estas realidades sociales y políticas locales, el mecanismo electoral consolidaba vínculos y relaciones "privatísticos", mediante los cuales era posible ejercer el voto de manera controlada y la sistemática aplicación del fraude. Estos mecanismos gozaron todavía por mucho tiempo de un considerable nivel de legitimidad. Esta legitimidad resultaba de la aplicación de mecanismos de reciprocidad, de intercambio de favores, de protección en contra de la intromisión misma del poder central y de sus reglas, cuya función todavía no era claramente percibida a nivel popular. Tales prácticas

⁶³ Escribía Aberdi en las *Bases*: "...podrá emplearse el sistema de elección doble y triple, que es el mejor medio de *purificar el sufragio universal* sin reducirlo ni suprimirlo, y de preparar las masas para el ejercicio futuro del sufragio directo...", op. cit., p. 160, cursivas mías.

⁶⁴ Cfr: Natalio Botana, op. cit.

constituyeron probablemente el verdadero lubricante que permitió a los engranajes de la "máquina" funcionar. En el interior de una realidad social así configurada, la autoridad personal del notable, heredada del antiguo régimen, precedió todavía por largo tiempo en importancia a la autoridad del Estado liberal y a los nuevos mecanismos de representación que se impusieron sólo en teoría; pero simultáneamente pudo ser aprovechada para consolidar la autoridad del Estado mismo.

Ya se puede intuir la importancia que asumió este esquema de poder en el interior de los contextos urbanos, si volvemos a considerar los mecanismos sociales que actuaban en los barrios marginales, como las villas miseria que, como hemos visto, conservaban "pautas familiarísticas, particularísticas y comunitarias" y donde predominaban "sistemas de dominación por clientelas, caciquismo o padronazgo". Aún faltando estudios exhaustivos sobre el manejo político de estos contextos sociales y las relaciones informales que condicionaban su funcionamiento, es posible plantear la hipótesis de que los mecanismos de dominación notabiliares lograron conservar un nivel de eficacia considerable por la existencia de relaciones de tipo tradicional, también en amplios sectores de la realidad urbana. Rouquié subraya cómo las expectativas a corto plazo de los "incompetentes cívicos" reclaman una ayuda fácilmente politizable. Las llamadas máquinas electorales (*machines politics*) se apoyan en el poder de "un líder oficioso que ejerce el poder sin responsabilidad". Este líder "aporta una ayuda a menudo indispensable a los inmigrantes

extranjeros, a las minorías mal integradas de los barrios populosos"⁶⁵.

Los notables argentinos crearon así la que Hamilton definió "una *voluntad independiente de la mayoría...* método (de control que) prevalece en todo gobierno que posee una autoridad hereditaria o que *se designa a sí misma*"⁶⁶. En Argentina entre los siglos XIX y XX no existían, por supuesto, mecanismos hereditarios; sin embargo, el resultado de las elecciones, a cualquier nivel, podía ser predispuesto o modificado mediante instrumentos, institucionales o no institucionales, independientes del sistema electoral, que equivalían a una real autodesignación, en el sentido atribuido por Hamilton a esta palabra.

La gradual "intrusión de la ciudad en la comunidad rural, con sus pautas económicas e ideológica"⁶⁷ y el crecimiento cuantitativo de los sectores marginales pusieron paulatinamente en crisis el sistema de dominación tradicional; crisis en el interior de la cual se insertaron las categorías que se habían fortalecido como consecuencia de la política general de desarrollo del Estado liberal, y los sectores de la oligarquía que se habían quedado excluidos de la participación política en la época de consolidación del régimen político de los años 80.

⁶⁵ Alain Rouquie, "El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias", en Guy Hermet, Alain Rouquie, Juan J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?* Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p.79.

⁶⁶ Alejandro Hamilton, Santiago Madison, Juan Jay, *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1987, (Título original: *The Federalist. A Commentary on The Constitution of The United States, 1780*), p. 222, cursivas mías.

⁶⁷ Mario Margulis, op. cit, p. 177.

Sin embargo el liberalismo notabiliar argentino logró todavía por mucho tiempo un grado suficiente de capacidad de integración y de reacción a los cambios sociales. Bajo este aspecto, es significativa la reforma electoral aprobada por el Congreso en 1912, que representó precisamente la capacidad de adaptar el sistema de dominación tradicional a través de la ampliación "controlada y limitada" de la participación política. La nueva ley introdujo dos novedades sustanciales: el voto secreto y el sistema de la lista incompleta. La primera tiene que ser considerada con atención tomando en cuenta el contexto socio-cultural argentino de la época. Esta representó el intento de reducir la influencia de las prácticas coercitivas y de las presiones derivadas de la presencia consistente de relaciones interpersonales de tipo vertical. Estos factores imponían toda clase de condicionamiento al ejercicio del sufragio y obstaculizaban la correcta realización de las votaciones. El diputado Fonrouge afirmó con respecto a este problema:

... [El] secreto del voto... es en favor del elector y...tiene por objeto primordial alejar en cuanto sea posible los procedimientos muy conocidos, que más de una vez se han puesto en juego por los partidos políticos para adquirir votos por medio del soborno ó del cohecho...⁶⁸

La reforma fue propuesta después de las rebeliones radicales que se produjeron entre el final del siglo XIX y el comienzo del XX, las cuales, aunque no representaban todavía la protesta de los

sectores marginales, eran sin embargo un síntoma evidente de las carencias institucionales del sistema. La ley representó en este sentido "una respuesta efectiva de corto plazo a una crisis de participación"⁶⁹ del sistema político. Este no sufrió una crisis real de legitimidad hasta finales de los años 20, pero al comienzo del siglo necesitaba lo que hoy se llamaría una reconstrucción de imagen, que convenciera a la clases populares de que el sistema se había democratizado realmente, abriendo a todos los ciudadanos iguales oportunidades de representación.

La limitación de las potencialidades de cambio real de las reformas introducidas por la nueva ley electoral fue facilitada por la escasa propensión de los inmigrados a utilizar los mecanismos de naturalización que la ley, a pesar de todo, les franqueaba. Tal actitud determinó sin duda un bajo nivel de interés hacia los acontecimientos de la política nacional y local y favoreció la estrategia excluyente de la oligarquía liberal. En efecto, considerando que la ley electoral exigía la ciudadanía argentina para los electores, la ley extendía el derecho de voto sólo al 40-45% de los varones adultos. Además, dado que los inmigrados constituían aproximadamente el 50% de la clase media emergente y el 60% de las clases populares urbanas, el sufragio resultó ampliado desde las clases dominantes tradicionales hasta un sector seleccionado de la clase media, excluyendo en gran parte la clase trabajadora, especialmente en las ciudades⁷⁰.

⁶⁹ Peter H. Smith, "The Breakdown Of Democracy In Argentina, 1916-1930", en Juan J. Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978, p. 9.

⁷⁰ J. J. Linz y A. Stepan, op. cit., p. 10.

⁶⁸ República Argentina, cit, 6 de noviembre de 1911, p. 114.

Se realizaba así una selección tanto cuantitativa como cualitativa, porque eran admitidas a votar solamente las clases medias "argentinas", más vinculadas a la estructura económica y política existente y sobre todo menos condicionadas por las "ideologías subversivas" procedentes desde Europa. Claro está entonces que la reforma electoral se encontraba muy lejos de la resolución de la marginalidad política, o más bien no tenía por objetivo tal resolución.

¿Por qué existía esta resistencia popular a la naturalización? Quizás precisamente las condiciones de vida desfavorables determinaron una idea generalizada de transitoriedad entre los inmigrantes en relación a su estancia en Argentina. En una conjuntura caracterizada, para amplios sectores de la población, por una falta total de perspectivas de mejoramiento social, la mayoría de los extranjeros ponía encima de su escala de prioridades el regreso a su país lo más pronto posible. Aunque en realidad un alto porcentaje de inmigrantes se quedó finalmente en Argentina, esta convicción inicial aplazó cualquier intento de modificar los mecanismos de dominación.

La consecuencia fue una suerte de marginación en doble sentido, que impidió a los dos mundos comunicarse entre ellos y, al contrario, alimentó un creciente desprecio recíproco. Los inmigrantes, aún viviendo a menudo en condiciones desesperadas, mantuvieron su orgullo cultural europeo en relación a las clases dominantes nativas, que consideraban con frecuencia groseras e ignorantes. El órgano de la Federación Obrera describía así al americano del sur en 1891:

... personaje ridículo, absurdo, de facha extrafalaria, vestir aparatoso, andar de pavoneo, especie de crisolito viviente por lo chillón de su atavío y por el brillo de sus diamantes, de que está cubierto desde la cabeza hasta los pies, ignorante, vicioso y tonto que anda derramando las monedas de oro por los boulevards atorrantes ⁷¹.

Aunque resulta difícil, por falta de documentación, penetrar en las actitudes de los sectores más marginales de la sociedad, es probable que también en las villas se registraran posturas similares.

Por otro lado, la creciente toma de distancia frente al fenómeno inmigratorio, que caracterizó amplios sectores de la oligarquía al final del siglo XIX, dio origen a actitudes de verdadera xenofobia sistemática y radical, que encontraron una clara expresión también en la literatura de la época. En una novela de Eugenio Cambaceres de 1887 se puede leer la siguiente descripción: "De cabeza grande, de facciones chatas, ganchuda la nariz, saliente el labio inferior, en la expresión aviesa de sus ojos chicos y sumidos, una rapacidad de buitre se acusaba."⁷²

Es el padre del protagonista, el hojalatero napolitano Esteban Piazza, quien nos es presentado como un ejemplar de una especie zoológica intrínsecamente

⁷¹ *El obrero*, órgano de la Federación Obrera, periódico quincenal, N. 2, 2 de enero de 1891, en José Panettieri, *Los trabajadores*, Jorge Alvarez, Buenos Aires, 1968, p. 46.

⁷² Eugenio Cambaceres, *En la sangre*, 4a. ed., Buenos Aires, 1924, p. 5. cit. en Tulio Halperin Donghi, *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1987, p. 217.

nociva⁷³. Sin embargo, a partir de los años 20, el Estado liberal notabiliar había producido todas las reformas institucionales aceptables en el interior de su lógica. El cuello de botella típico de cualquier sistema excluyente, que impedía de hecho el acceso a la participación política por parte de sectores cada día más numerosos de la sociedad, cristalizó la situación de marginalidad que hemos descrito, hasta volverla incontrolable. Los sucesos de la llamada semana trágica en 1919, caracterizada por las más violentas manifestaciones populares en la historia de Buenos Aires, demostraron la insuficiencia institucional del sistema político y la incapacidad de una clase dirigente con rasgos aristocráticos para producir los cambios necesarios. La tendencia fue al contrario: de sospecha y desconfianza hacia los inmigrados. En los años de 1870 se oyó por primera vez un argumento que por varias décadas después fue reiterado hasta la saciedad, y tomó una fuerza particular a partir de las primeras décadas del siglo XX⁷⁴): son los extranjeros los responsables de importar la noción de lucha de clases a un país que la ignora porque no la necesita, ya que para él carece de toda relevancia; la igualdad de oportunidades que ofrece esta sociedad abierta excluye la formación de

alineamientos sociales estables y entonces es intrínsecamente peligrosa⁷⁵:

Hace 8 días que los zapateros bascos, muy numerosos, dieron un gran baile, a la noche, en el magnífico salón el Coliseo - concluyendo con un espléndido ambigú- Cada zapatero contribuyó con 70ps. papel (casi 3 ps. plata) pero con el derecho de llevar una dama, a la que debía darle algún dinero para ataviarse.

El que convidó a una criada basca que tenemos, le dio una onza de oro. -Fueron las más de las damas, en coche, a las once de la noche: y a la madrugada tuvimos que abrir la puerta a la nuestra-. ¿Cómo ha de ponerse después a barrer y limpiar platos? Ya se le conoce el efecto que le ha hecho el baile.⁷⁶

El espacio antes reservado a la clase alta tradicional es invadido por la plebe próspera; el coche, antes signo seguro de pertenencia a aquella, está ahora al alcance de quien quiera pagar las sumas no inasequibles que permiten usarlo; el resultado, en cuanto a la disciplina social y de trabajo, es tristemente evidente⁷⁷.

Es evidente la paradoja de esta imagen en relación a la situación social que hemos ilustrado anteriormente. Pero es también evidente por otro lado la dificultad de la oligarquía liberal, dominada por un concepto aristocrático de la sociedad y de

⁷³ Ibid., p. 217.

⁷⁴ El Congreso aprobó al comienzo del siglo XX dos proyectos de ley significativos: la "ley de residencia", votada en 1902, y la "ley de defensa social" en 1910. La primera establecía entre otras cosas que "El poder ejecutivo podrá ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público"; cfr. República Argentina, Congreso Nacional, Cámara de diputados, Diario de sesiones, Buenos Aires, 22 noviembre 1902, p. 346.

⁷⁵ Tulio Halperin Donghi, op. cit., p. 211.

⁷⁶ Texto reproducido en la carta de J. M. de Rosas a J. M. Rojas y Patrón, 7 febrero 1869, en Arturo E. Sampay, *Las ideas políticas de Juan Manuel de Rosas*, Buenos Aires, 1972, p. 159, cit. en Tulio Halperin Donghi, op. cit., p. 212.

⁷⁷ Tulio Halperin Donghi, op. cit., p. 212.

la política, para intuir la importancia de superar la fase notabiliar mediante la introducción de nuevos mecanismos integrativos, que en fin habrían permitido la consolidación de su mismo liderazgo político.

CONCLUSIONES

El modelo analítico del proceso migratorio interno de Margulis, al cual hemos hecho referencia, analiza el fenómeno en tres niveles: económico, sociológico y psicosocial. El considera que el proceso migratorio (migrantes de clase baja) operó dentro de un campo, cuyos vértices polares eran la aldea rural, la gran ciudad y la villa miseria. El modelo estudia la relación dinámica entre estas tres áreas, suponiendo que ellas representaron los caracteres más nítidos de los diversos momentos del proceso⁷⁸.

Aún sin querer devaluar la importancia de este estudio, que en mi opinión constituye todavía una referencia fundamental para el estudio de la inmigración en la Argentina entre los siglos XIX y XX, hemos buscado demostrar la importancia del análisis de la dimensión política para interpretar con más claridad la conexión entre inmigración y marginalidad en su perspectiva histórica. Por ejemplo, la identificación de Margulis en las villas miseria de "una sociedad intermedia entre el medio urbano y rural"⁷⁹ no captura, en mi opinión, la esencia del problema. En efecto, no se trata de una fase intermedia en un proceso de integración sino, más bien, como evidencia el análisis histórico, de la imposibilidad real de integración social de los sectores marginales, desarraigados del contexto rural por una

situación de hecho y que no logran su inserción en el medio urbano.

Esta marginalidad, como subraya el mismo Margulis, es total, es decir, social, económica y política. Pero es importante enfatizar que su origen se encuentra en el sistema político y en la incapacidad estructural de estas categorías de actuar sobre el mismo. La imposibilidad de conseguir una representación a nivel político y un peso, aún si es limitado, a nivel del Congreso, impide de hecho cualquier posibilidad de cambio económico y social. Los mecanismos de control de las clases dominantes no permiten así la articulación de las instancias de las clases más pobres, las cuales se quedan en la situación de marginalidad descrita, sin lograr influir en los mecanismos de sucesión mediante la "impugnación electoral" de los líderes políticos.

Uno de los aspectos más importantes del estudio de Margulis es el de haber puesto en evidencia la importancia de la exportación de las costumbres paternalistas y clientelares, propias de la sociedad rural tradicional, desde el campo hasta los barrios marginales de la ciudad, en el interior del esquema general de dominación. Estos mecanismos, en ausencia de una articulación institucional adecuada, permiten la penetración del Estado liberal en el interior de las realidades sociales marginales y el control político sobre las mismas, a través de un sistema de relaciones interpersonales y clientelares de estilo tradicional. En otras palabras, el sistema de dominación todavía prevaleciente en la sociedad rural alcanza un suficiente nivel de efectividad también entre las clases marginales urbanas de origen campesino.

⁷⁸ Mario Margulis, op. cit., pp. 176-202.

⁷⁹ Ibid., p. 88.

Este mecanismo entrará en crisis, convirtiendo la población marginal en un problema político real como consecuencia de la intervención conjunta de tres factores: a) el crecimiento cuantitativo de los marginales; b) la penetración gradual de las pautas económicas e ideológicas urbanas en la comunidad rural; c) la incapacidad de adecuación de los sistemas notabiliares de dominación a un contexto social típicamente urbano. Esta coyuntura empieza a producirse al final del siglo XIX, pero con una intensidad suficientemente baja para permitir al sistema político notabiliar encontrar en su interior instrumentos integrativos eficaces. Alcanzará su cenit en la segunda mitad de los años 20, determinando la imposibilidad de resolver la crisis sin la intervención de factores coercitivos extrainstitucionales.

En lugar de proseguir en el proceso de modernización política, encaminado por ella misma alrededor de cincuenta años antes, la aristocracia rural argentina optó por la destrucción de lo que quedaba del ya restringido sistema democrático creado con la reforma electoral de 1912. El recurso cada vez más frecuente a la intervención militar en contra de la presión desde abajo para una ampliación de la participación política fue consecuencia de esta decisión.

DILEMAS Y PARADOJAS DE LA TRANSICIÓN PARTICIPATIVA

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN*

El caso colombiano (1991 1996)**

El concepto de transición tiene un claro contenido normativo⁸⁰. Se trata de pasar de un estadio inferior, como la dictadura militar o el socialismo real, a otro superior que en algunos contextos se califica simplemente de "normal"⁸¹. El enfoque ha implicado por lo general concentrarse en los recursos políticos, económicos y culturales de los que dispone la sociedad para sortear con éxito el camino hacia el objetivo. Pero otro aspecto va recibiendo cada vez más atención, a medida que las dificultades de las "transiciones realmente existentes" se van haciendo más complejas y evidentes:

* Antropólogo y politólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

** El texto se apoya en material empírico de la investigación "Gobernabilidad urbana, cultura política y democracia, participativa", financiada por el Observatorio de Cultura Urbana - Alcaldía de Bogotá. Sendas versiones fueron presentadas en dos seminarios del ciclo "Fallas en la transición democrática", coorganizados por el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami e instituciones académicas latinoamericanas, entre ellas el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

⁸⁰ Ver O'Donnell, Schmitter, Whitehead, *Transitions from authoritarian rule*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986. También Sadie, Yolanda, "Dimensions of south-African transition" en *Sisyphus*; - *Social Studies*, vol 2 (VIII), 1992, pp. 101-104; y Machonin, Pavel, "Political and economic transition or social transformation?" en *Sisyphus*; - *Social Studies*, vol 2 (VIII), 1992, pp. 125-134.

⁸¹ Adamski, Wladyslaw, "Structural and cultural changes to Poland at the time of systemic change" en *Sisyphus*; - *Social Studies*, vol 2 (VIII), 1992, pp. 135-144.

¿quiénes van a movilizar esos recursos? En otros términos, enfrentamos una tragedia pirandelliana. Los publicistas de la transición -políticos, asesores, formadores de opinión, organismos internacionales- diseñan las narrativas del futuro deseable, y un esbozo general de las etapas de la "historia natural del cambio", como la llama irónicamente Dobry⁸². Pero cada una de esas narrativas está en busca de un autor. No tenemos claro quiénes podrían estar racionalmente interesados en llevar las dinámicas democratizadoras hasta sus últimas consecuencias, potenciando al máximo los recursos a su disposición, mientras defienden al mismo tiempo sus propios intereses. Si la democratización carece de protagonistas y comienza a depender de abdicaciones generosas, pasamos del terreno de las historias posibles al de la fábula.

Colombia es un caso extremo de tragedia pirandelliana, que debe ser leído desde las peculiaridades de su propio proceso. No ha sufrido largas dictaduras militares; los recientes cambios no se caracterizan por el intento de inventar la democracia y popularizar instituciones y prácticas precarias o inexistentes, como sí es el caso en muchos países de América Latina y Europa centro-oriental⁸³. Sus fallas, que son en efecto geológicas⁸⁴,

⁸² Dobry, Michael, "Problems and illusions in the transition to democracy" en *Sisyphus*; - *Social Studies* vol 2 (VIII), 1992, pp. 29-33.

⁸³ Przeworski, Adam, "Democracy as a contingent outcome of conflicts" en Elster J., Slagstad R., *Constitutionalism and democracy*, Cambridge University Press, New York, New Rochelle, Melbourne, Sidney, 1988, pp. 59-80.

⁸⁴ Monge, Carlos, "Fault lines of democratic governance in the Americas, North South Center at the University of Miami, a conference report, 1996; Agüero, Felipe "Democratic: governance in Latin America: thinking about fault lines", Discussion memo, Workshop on fault lines of

están relacionadas con insatisfacciones crecientes con respecto del cuadro institucional y el sistema de partidos y, más en general, con los resultados asociados a ellos. Como lo han afirmado muchos políticos, teóricos y formadores de opinión, el esfuerzo -o la retórica sobre el esfuerzo- está orientado a pasar de una "democracia apenas representativa" a otra "participativa". Pero los niveles de participación, al menos los propuestos como deseables, no han aumentado. ¿Por qué, pues, han faltado de manera tan palpable los autores sociales de la transición colombiana? Para pensar respuestas a esta pregunta, hay que tener en cuenta tanto el estadio superior imaginado por los arquitectos de la reforma como la situación actual.

La Carta Fundamental de 1991 cerró un largo ciclo de reformas participacionistas y descentralistas y, al elevar al nivel de precepto constitucional la democracia participativa (DPI abrió un capítulo de esperanzas y propuestas de cambio⁸⁵. Si la vieja democracia había marginado a las regiones sometiéndolas a

relaciones asimétricas con respecto del centro administrativo del Estado, y había trivializado la política convirtiéndola en una afirmación electoral esporádica mediada por la corrupción y el clientelismo, el escenario postconstitucional implicaría una recuperación radical del espacio de lo público para el ciudadano.

Esta preocupación por el rediseño y la reapropiación de lo público no significa que hubiera expectativas homogéneas entre los arquitectos de las reformas, pero sí amplios espacios de intersección. La Constitución logró abrirse paso gracias a una alianza entre políticos de los partidos tradicionales, nuevos movimientos e intelectuales con vocación orgánica. Unos y otros coincidían en aspectos centrales como quién sería el principal blanco de ataque (el clientelismo) y los resultados deseables (la paz, por ejemplo), aunque sus visiones de futuro diferían acerca de quiénes habrían de ser los protagonistas del nuevo país: los partidos políticos reinstitucionalizados y los ciudadanos en general, en el primer caso⁸⁶; los movimientos sociales y los sectores populares, en el segundo⁸⁷.

En contraste, la situación actual puede caracterizarse brevemente como sigue. Por un lado, efectivamente el parcial desmantelamiento de las relaciones centralistas, la creación de ámbitos locales en los que el ciudadano está más cerca de la toma de decisiones y un nuevo *ethos* de denuncia a la corrupción y al clientelismo -*ethos* asociado a todo lo que

democratic governance, North-South Center, Miami, November 18-19, 1994.

⁸⁵ Para discusiones amplias sobre el significado más bien inaprensible de DP, remito a: Cárdenas, J.J., "Participación y democracia: algo más que elegir y ser elegido" en *Revista Foro*, #2, febrero 1987, pp.44-48; Fals Borda, Orlando, "Democracia participativa y Constituyente" en *Revista Foro* #13, octubre 1990, pp 23-29; Rubinstein, Juan Carlos, *Sociedad civil y participación ciudadana*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1994; Velásquez, Fabio, "Una democracia participativa para Colombia" en *Revista Foro* #16, diciembre 1991, pp. 60-73; Velásquez, Fabio, "Participación ciudadana y modernización del Estado" en *Revista Foro* # 1 Z abril 1992, pgs.56-67. Aquí partimos de la sencilla constatación de que el proyecto de la DP en Colombia ha estado asociado a descentralización y acercamiento formal de las decisiones al ciudadano.

⁸⁶ Gaviria, César, "La Constitución de 1991 es de todos y para todos" en *Revista Foro* # 15, septiembre 1991, pp.5-13.

⁸⁷ Fals Borda, Orlando, "Democracia participativa y Constituyente" en *Revista Foro* #13, octubre 1990, pp, 23-29

significó la Constitución como movimiento- han transformado profundamente la política colombiana, aunque quizás con un tiempo insatisfactorio para los reformistas más impacientes. Por otro lado, muchas de las transformaciones han tenido un papel más bien marginal en un proceso político copado por poderosas tendencias negativas. Por ejemplo, aquellos que con más entusiasmo que cabeza fría vieron en la Constitución un pacto de paz -de hecho, a través de la participación y de la apertura de espacios políticos- no han encontrado confirmación a sus esperanzas. Tampoco han aumentado significativamente los niveles de participación, ni en las elecciones "convencionales", ni en relación con los nuevos instrumentos diseñados o heredados por la Carta Fundamental (Juntas Administradoras Locales JAL, consulta popular, plebiscito) ni en el ámbito de la acción colectiva (volveremos sobre esto más adelante). Peor aún, existe la sensación, creada desde ámbitos proclives a la contrarreforma pero apoyada en dificultades reales, de que algunos de los cambios crearon inestabilidad y ruido, sin reportar ningún beneficio a cambio. En síntesis, la DP ha sufrido en Colombia su propia transición: de la esperanza a la perplejidad.

En este texto quiero sugerir dos hipótesis sobre las paradojas, los dilemas y los costos de la transición colombiana⁸⁸.

⁸⁸ Me refiero a los costos de la transición en el siguiente sentido: las dificultades relacionadas con la Carta Fundamental dimanar de tres fuentes. Primero, los problemas causados por errores en la Constitución. Segundo, los problemas causados por las inconsecuencias y resistencias con respecto de las reformas constitucionales. Tercero, los costos necesarios que se habría de pagar por las reformas, aún si estas estuvieran perfectamente

Estas hipótesis son "internas"; es decir, buscan explicar los fenómenos en sus propios términos. Parto del supuesto de que si eso se logra, otras variables (cuya importancia es obvia y su visibilidad enorme, como el impacto del narcotráfico en la vida pública colombiana) pueden integrarse al aparato explicativo, sea a través de mecanismos de retroalimentación, sea con argumentos del tipo a fortiori. Creo que adoptando una "perspectiva internalista" pueden eventualmente hallarse pistas simples y potentes, limitadas pero susceptibles de utilizarse en contextos más dúctiles. La primera hipótesis es que la Constitución del 91 nace, parcialmente, como resultado de dinámicas vinculadas a la desagregación de lo público, a los bloqueos en las posibilidades de representación y a la degradación de la vida asociativa. Quizás proponiéndose lo contrario, los protagonistas de la transición se apropiaron de tales dinámicas; de hecho, son en parte sus herederos. La segunda es que muchas de las herramientas desarrolladas en el período son necesarias y progresistas, pero a la vez refuerzan las distorsiones que se proponían solucionar. Otra manera de decirlo es que las distorsiones a las que se enfrenta nuestra transición son "pegajosas", como las arenas movedizas: los intentos de salir de ellas pueden empeorar la situación⁸⁹.

A través de la discusión de ambas hipótesis, intento explicar la principal paradoja de la transición participacionista en Colombia: la relación proporcional

diseñadas y se hubieran llevado a cabo sistemáticamente.

⁸⁹ Naturalmente, esto no valida el argumento de que la mejor opción es quedarse y hundirse lentamente.

entre su institucionalización y su pérdida de sustancia. La argumentación implica introducir necesariamente una perspectiva temporal como punto de referencia, que aquí estará delimitada por dos cortes que resultan naturales, pues constituyen sendos puntos de inflexión en nuestra institucionalidad democrática: el Frente Nacional y la Constitución de 1991, con sus respectivas secuelas. En la primera parte-hipótesis, analizo las relaciones mutuas entre descentralización y clientelismo y el contexto en el que se inscriben. Es claro que el proceso reformista está asociado a la construcción de un nuevo repertorio intelectual, que produce consensos, legitima, justifica y a la vez traza caminos para el futuro. Pero la retórica del cambio está ligada a los, procesos materiales de cambio y a las estrategias de los actores sociales, y la mutua retroalimentación entre aquella y estos arroja resultados imprevistos, a veces francamente antiintuitivos. Si hace un lustro el diagnóstico casi unánime entre los arquitectos de las reformas era que el clientelismo constituía el principal factor de degradación de la vida pública, quizás en realidad lo que estaban combatiendo y lo que más les desagradaba eran los síntomas de la desagregación del clientelismo mismo. En la segunda parte-hipótesis, relaciono la participación con otras formas de acción colectiva. Se abrigaba la esperanza de que al abrir los espacios de participación: a) desaparecerían formas de acción colectiva nocivas o simplemente desestabilizadoras; b) se potenciarían nuevas formas de acción colectiva, como los movimientos sociales"⁹⁰; o c) habría una apropiación ciudadana de tales espacios, que redundaría en un

fortalecimiento notable de la legitimidad democrática del sistema político. Con base en un análisis de los ciclos de participación en el país, se reflexiona sobre el incumplimiento de tales expectativas. Las conclusiones, por último, buscan sintetizar las principales paradojas y dificultades de nuestra transición.

POLÍTICA, CLIENTELISMO Y PARTICIPACIÓN

El debate sobre las relaciones no siempre amistosas entre descentralización y democracia nace en Colombia con la vida republicana. Mientras que una vertiente de pensadores recalca la necesidad de acercar la decisión al ciudadano y liberarlo de las trabas del gobierno centralista, otros -entre quienes destaca por el vigor de su razonamiento Antonio Nariño⁹¹ correlacionaban descentralización con disolución del Estado de derecho, predominio de la discrecionalidad del gamonal y lo que hoy se denomina genéricamente en las ciencias sociales colombianas como "ausencia del Estado". Si la polémica construye a partir de ahí una larga tradición, desde la experiencia del Frente Nacional, y sobre todo en la década del 80, se fue consolidando una, visión que bebía de las dos fuentes que se habían enfrentado en el siglo XIX. El nuevo acuerdo intelectual sobre la descentralización, en el que se apoyaron sustancialmente los constituyentes, edificó a partir de la noción clave del clientelismo. Aunque el clientelismo tenía un papel protagónico en los espacios donde la modernidad, el Estado y la

⁹⁰ Fals Borda, Orlando, "El papel político de los movimientos sociales" en *Revista Foro* # 11, 1990, pp. 64-74.

⁹¹ Nariño, Antonio, *Nariño periodista C.* Restrepo Canal (compilador), Academia Colombiana de Historia, Biblioteca Eduardo Santos, vol. XX Editorial Kelly, Bogotá, sin fecha.

ciudadanía eran precarios⁹², conectaba a través de largas redes de intermediación con la (y el) capital y, finalmente, con las élites políticas que tenían su asiento en el Congreso y en la jefatura de los partidos⁹³. Estas élites se caracterizarían por ser un grupo cerrado, con tradiciones y destrezas más o menos identificables (lecturas humanísticas, amplios conocimientos de derecho, gramática, oratoria, modales europeos) y una clara noción de métrica: eran distantes en los sentidos social, material y cultural.

Como se ve, la nueva visión lograba integrar la antipatía al centralismo y las preocupaciones de Nariño por la suerte que pudiera correr la democracia en manos de pequeños mandarines de provincia, en una sola vertiente crítica. En lugar de ser dos opciones opuestas, con costos y beneficios claramente perfilados, centralismo y gamonalismo pasaban ahora a ser parte de un solo problema, cuyas consecuencias repercutían sobre todo el sistema político: desinstitucionalización de los partidos, apatía y cinismo electoral, cerramiento, inequidad, corrupción. En particular, se abrigaba el convencimiento de que la dinámica clientelista esterilizaba e imposibilitaba la participación. Lo hacía por al menos cuatro razones. Primero, y antes que nada, por definición el manejo de clientelas implica obtener beneficios por funciones de intermediación, que en un escenario participativo pierden todo sentido. Segundo, las redes clientelistas estaban enquistadas en el aparato burocrático del Estado, y la opacidad y las barreras de entrada muy altas o

imposibles de remontar constituían un requisito para obligar a los ciudadanos a acudir a los patrones clientelares. El ciudadano que llega a una oficina y es atendido pronta y eficientemente, que entiende los trámites, que confía en las reglas de juego, que puede reclamar, no tiene por qué pagar a un intermediario para obtener lo que desea. Tercero, el clientelismo asfixiaba la vida política local, el ámbito natural de acercamiento de la toma de decisiones al ciudadano. Cuarto, la estructura del clientelismo era absolutamente vertical. El gradiente de asimetría entre los escalones inferiores y superiores del aparato clientelista era tan pronunciado que pertenecer al aparato constituía de por sí una enajenación de la calidad de ciudadano. No tiene nada de raro, pues, que casi todas las fuerzas políticas hijas de la Constitución (incluidas las más moderadas) hayan tornado a los "politiqueros" o simplemente a los "políticos" -en tanto sinónimo de caciques- como el blanco principal de su ataque.

Es imposible dejar de atribuir poca o mucha razón a cada uno de los postulados de la visión fundacional del 91, pero a la vez hay que admitir que los cinco años que van corridos del diseño participacionista han dejado en evidencia que el asunto era mucho más complejo de lo que se creía. Es verdad que en las elecciones municipales las fuerzas no bipartidistas han obtenido repetidos éxitos, y que hay una correlación positiva entre disolución del bipartidismo y reformas a favor de la descentralización y la participación. De hecho, como resultado de la serie de cambios que culminó con la Constitución, Colombia parece estar dejando de ser un país

⁹² Díaz, Eduardo, *El clientelismo en Colombia: un estudio exploratorio*, Ancora, Bogotá, 1986.

⁹³ Miranda, Néstor, *Clientelismo y dominio de clase*, CINEP, Bogotá, 1977.

bipartidista⁹⁴. Pero, por otro lado, hay múltiples tendencias en sentido contrario. Las nuevas instancias participativas han disfrutado de niveles de abstención por lo menos iguales, cuando no abruptamente superiores, a los que muestran las elecciones convencionales. Eventos como el de Aguachica⁹⁵ no pueden dejar de llamar la atención: la primera consulta popular del país, con un enunciado que invitaba abiertamente a la unanimidad y respaldado fervorosamente por los medios de comunicación y el gobierno, no logró el mínimo de participación como para tener validez. Más allá de los casos específicos, si escarbamos en la evolución de las preferencias electorales el panorama no se parece a un paulatino y tranquilo reemplazo de la "vieja" por la "nueva" política. En una plaza & la importancia de Bogotá, por ejemplo, el triunfo espectacular de los nuevos sobre los partidos tradicionales en los comicios para alcalde advino en paralelo con la reconquista liberal y conservadora de prácticamente la totalidad de las Juntas Administradoras Locales⁹⁶. Por lo demás, presenciamos permanentes reacomodos, acuerdos y alianzas entre fracciones de los partidos tradicionales y las fuerzas alternativas, y de varias de ellas con uno o varios actores armados. A medida que las fuerzas hijas de la Constitución van perdiendo el halo de la épica construcción de un nuevo país y asumen tareas políticas rutinarias y cotidianas, su

diferencia con los tradicionales, que sufren a su vez una transformación profunda, se va haciendo borrosa y su capacidad de convocatoria de nuevas capas de ciudadanos, limitada. En síntesis, la invitación participativa no ha tenido los efectos movilizadores que se le atribuían, y cuando los ha tenido, su sentido y direccionalidad no han sido los esperados. Las causas son muchas y trataremos algunas a lo largo de este texto, pero apuntan a la necesidad de reformular el diagnóstico sobre el clientelismo y su relación con la DP.

No solamente porque, en efecto, las relaciones clientelistas hayan actuado como una aproximación de la representación canónica, cuando esta, por limitaciones de contexto (déficit de modernidad), resultaba imposible⁹⁷. Sino sobre todo porque la nueva visión buscaba aprehender la estática del fenómeno, mientras que este siempre fue una realidad extremadamente fluida. La única dinámica que la nueva visión veía en el clientelismo era su capacidad de expansión cancerosa; pero en realidad, el fenómeno no sólo tuvo una importante evolución interior, sino que también perturbó al conjunto del sistema político. De hecho, la nueva visión y la Constituyente pueden haber sido en parte el resultado final de la dinámica clientelista; fueron su canto de cisne, pero no por haberle asestado un golpe final, sino por haber llevado a sus últimas consecuencias su impulso natural.

⁹⁴ Gutiérrez, F., "Fuerzas no bipartidistas y desarrollo de las instancias participativas" en Varios, *La oposición política en Colombia*, IEPRI-FESCOL, Bogotá, marzo 1996, pp. 73-90.

⁹⁵ El alcalde de Aguachica, una población asolada por la violencia guerrillera y paramilitar, lanzó una consulta para saber si los habitantes del municipio estaban de acuerdo con la violencia o con la paz.

⁹⁶ Gutiérrez, E, "Tendencias de cambio en el sistema de partidos: el caso de Bogotá" en *Análisis Político* No. 24, 1995, pp. 73-83.

⁹⁷ Hagopian, Francis, "Democracy and political representation in Latin America in the 1990s: pause, reorganization or decline?" to appear in Felipe Agüero and Jeffrey Stark eds., *Fault lines of democratic governance in the Americas*, North-South Center, Miami, 1996.

Es hora de que relajemos los supuestos más fuertes y menos verosímiles de la nueva visión. Primero, la noción del clientelismo como síntoma de premodernidad, aunque capta algunas aristas del problema, no nos ofrece un panorama adecuado de todos sus meandros (ver la excelente crítica de Agnew⁹⁸ al uso y abuso de la dualidad moderno-atrasado). Es del mayor interés constatar aquí que uno de los escenarios más importantes del enquistamiento clientelista fueron los institutos descentralizados y las instancias de planificación, que a partir de 1968 se habían concebido como las herramientas claves para la modernización del Estado y la integración a las funciones de gobierno de las clases medias con educación superior. Si el desarrollo de la planeación en gran escala como función central del Estado inauguró en el país la noción de una técnica limpia, honrada y eficiente, en contraposición con una política mezquina y provinciana, el tiempo se encargaría de demostrar que podían coexistir pacíficamente e incluso necesitarse la una a la otra. Segundo, el gradiente de asimetría entre los diversos nodos de las redes clientelistas no era tan pronunciado como se suponía. Curiosamente, el clásico de nuestra literatura sobre el clientelismo⁹⁹ trata también sobre la capacidad de los líderes locales para arrebatarle la clientela a los *mandamases* regionales y capitalinos, pero este ángulo del análisis ha pasado más bien desapercibido. El asunto puede plantearse como sigue. El Frente

Nacional desinstitucionalizó a los partidos tradicionales y excluyó a otras fuerzas. Esto lo convirtió en un sistema endogámico, y trasladó el peso de la competencia política al interior de los partidos mismos. La pelea por el primer, segundo o tercer renglón en las listas electorales fue adquiriendo el rango de motivo de división en la medida en que no había competidores externos, ideologías aglutinadoras ni estructuras partidistas consolidadas. El fraccionalismo, típico de nuestras redes clientelistas, que se traducía, como señalamos, en un sistema endogámico pero extremadamente competitivo, y el mismo estancamiento de la participación electoral en niveles muy bajos (en buena parte, por supuesto, debido a las propias prácticas clientelistas) ayudaron a formar un mercado en el que la oferta de votos tiene sustanciales ventajas sobre la demanda. Un mercado semejante establece de manera estructural un sesgo a favor de los escalones inferiores del aparato partidista, porque les da la posibilidad de negociar mejores acuerdos con diversos empresarios clientelistas. Por consiguiente, pueden compensar de manera parcial las asimetrías que obran en su contra con un margen de maniobra cada vez mayor. Eso explica que, paulatinamente, los líderes regionales y departamentales hayan ido desplazando a los jefes-abogados de Bogotá, para sufrir a su vez descalabros o entrar en alianzas forzadas con pequeños pero emprendedores políticos de vereda o de barrio, que a principios de la década del 60 sólo podían aspirar al papel de comparsas.

De cara a las viejas élites y a buena parte tanto - de la opinión pública como de los intelectuales, semejante insurgencia de la periferia del sistema político se traduce en tensiones insolubles entre

⁹⁸ Agnew, John, *Democrazia dell'alternanza: che cos'è e come dev'essere*, 11 Mulino, anno XLIII, No. 351, 1994, pp. 11-25.

⁹⁹ Leal B., Francisco y Dávila, Andrés, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, Tercer Mundo-IEPR1-UN, Bogotá, 1991.

representación y presentación: las viejas destrezas como el derecho y la oratoria, las nuevas como la economía y la ingeniería institucional y las nociones tradicionales de majestad y decoro acabaron siendo sistemáticamente, suplantadas por malas astucias y estridencias provincianas. A medida que se fue consolidando el proceso, representación (la capacidad de obtener votos y ganar escaños en las elecciones) y presentación (tener destrezas con alto status, aparecer como honesto y confiable para los sectores más educados y con mayor resonancia entre los formadores de opinión) llegaron a ser propiedades casi excluyentes¹⁰⁰. Lo que se ganaba en un terreno debía perderse en el otro¹⁰¹. Ser presentable implicaba criticar abiertamente las malas mañas de los políticos y, por consiguiente, enajenarse los votos vitales del aparato. Ser representable significaba encabezar el aparato, por tanto, ponerse en evidencia, primero ante los expertos, después ante los medios y finalmente ante la opinión.

¹⁰⁰Es posible que en las experiencias recientes de otros países latinoamericanos estemos contemplando fenómenos similares. Para un interesante tratamiento de un tema similar y muy globalizado, el acorralamiento de la política a medida que el Estado nacional se va viendo sobrepasado por arriba y por abajo, ver: De Sousa Santos, Boaventura, *Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*, Routledge, New York, London, 1995; y Lechner, Norbert, *Las transformaciones de la política*, Centro Norte-Sur Universidad de Miami, policopiado, 1996.

¹⁰¹ Desgraciadamente, no hay aún un estudio sistemático del llerismo y el galanismo, como fracciones del Partido Liberal que en un momento llegaron a acaparar las preferencias electorales de las clases medias profesionales (al menos aquellas no comprometidas con la izquierda). Es sintomático que el llerismo y el galanismo hayan perdido la mayoría de las elecciones a las que se presentaron, incluso cuando los sondeos de opinión los señalaban como favoritos.

A medida que la representación se va haciendo más sospechosa y estrecha en su base social, se produce un extrañamiento más y más violento entre política, por un lado, y medios, socio-técnica y opinión, por el otro¹⁰²; el autismo de la política y su capacidad de producir resultados previsibles se pagan en moneda fuerte (aislamiento y desprestigio). La política asediada se convierte en uno de los síntomas más visibles del desquiciamiento de lo público. Pero el correlato -menos espectacular aunque igualmente importante- es el desgajamiento y autismo de la esfera de lo presentable, que se resuelve en una exasperación creciente frente a las reglas de juego democráticas.

Este proceso, cuyo período de incubación cuenta ya sus buenas tres décadas, transformó profundamente las instituciones políticas y su relación con el resto del país. Para ilustrarlo empíricamente, sugiero el siguiente ejercicio. Dividamos los departamentos del país en cuatro categorías de acuerdo a su aporte al PIB nacional¹⁰³, y veamos cómo ha evolucionado su presencia en la

¹⁰² La forma en que las minorías del Congreso se autocalifican es muy ilustrativa: "Los decentes", "Salvación Nacional". Estas fracciones pierden reiteradamente las elecciones (tanto en las urnas como dentro del Congreso). Las mayorías, a su vez, obtienen sus victorias a un costo moral gigantesco.

¹⁰³ Para detalles metodológicos, ver Anexo. La presencia regional en la Cámara de Representantes responde a proporciones fijas, que sin embargo han tenido continuos reajustes en el período analizado. Tales reajustes no corresponden al principio de "un ciudadano, un voto", sino a la capacidad de cabildeo de líderes regionales ante los partidos y a la racionalidad de estos. Las presiones regionales pueden producir nuevas unidades administrativas (departamentos) o ampliar la representación de alguna de las ya existentes a costa de otros, o resultar en un aumento del número total de representantes.

Cámara de Representantes hasta hoy (el índice usado es: número de representantes por categoría de departamento/número total de representantes en cada cadencia). Después comparémosla con la curva correlativa de su Producto Interno Bruto y su población como fracciones del total nacional. Los resultados son del máximo interés. Durante el Frente Nacional y después, el peso de los departamentos ricos en el PIB aumentó casi sin pausa aunque moderadamente, hasta llegar a los niveles actuales (más del 50% del PIB nacional, ver Cuadro 1¹⁰⁴, en la página siguiente). El de las dos categorías intermedias cayó, sobre todo por la pérdida de importancia relativa y desagregación de la economía cafetera, mientras que las unidades territoriales más pobres se mantuvieron. Pero en términos de representación, los departamentos ricos aumentaron con altibajos para tener una brusca caída en 1994. Los departamentos más pobres, en cambio, fueron ganando espacios durante todo el período, culminando con una subida importante que los coloca al mismo nivel de los departamentos más ricos (con apenas un representante menos, ver Cuadros 2 y 3, en la página siguiente). Las dos categorías intermedias pierden terreno y desde 1991 se parece reforzar la tendencia. Ahora bien: los departamentos más pobres han estado sistemáticamente sobrerrepresentados en relación con su aporte al PIB nacional; los departamentos más ricos, subrepresentados, y las categorías intermedias, adecuadamente representadas (Cuadro 4). La sobrerrepresentación de la periferia se ha

hecho mucho más pronunciada en las últimas dos cadencias.

En cuanto a la población, también los departamentos ricos están subrepresentados (con un punto de inflexión hacia abajo en 1991) y los pobres, sobrerrepresentados; las categorías intermedias se mantienen, aunque con una clara tendencia a la baja (Cuadro 5). Semejantes distorsiones influyen también sobre el sistema de partidos. El Partido Liberal ha sacado la tajada del león, mientras que el Conservador -que, en cambio, tenía importantes fortines en el eje cafetero- no ha sabido ampliar su base social en la periferia. Esto produce un poderoso efecto de retroalimentación: al aumentar el poder relativo -de un solo partido, el Liberal, a costa de los demás, hace aún más endogámica la competencia política, lo que a su vez produce más fraccionalismo, y una vez más estamos al comienzo del cielo, sólo que en un escalón superior.

Aunque se necesita mayor investigación empírica, lo anterior sugeriría que se ha ido abriendo un importante hiato -de presentación y representación- entre las élites políticas y las demás, que todavía tienen su espacio natural en los centros económicos y demográficos del país. La implosión de la política estaría vinculada con el contraste entre los modos en que se maceran las diversas nociones de presentabilidad accesibles a las élites y los formadores de opinión (nociones relacionadas con la vida urbana, la exposición sistemática a la educación superior, la profesionalización y los medios), por un lado, y la importancia decisiva que para la representación va adquiriendo la periferia. Esto de paso explicaría los indicios de que son las élites económicas y sociales del centro

¹⁰⁴ Los Cuadros 1 al 5 se basan en datos de: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Estadísticas básicas departamentales de Colombia, Bogotá, octubre 1995, y Registraduría del Estado, Datos estadísticos 1974-1994. Agradezco a Pilar Velásquez su amable colaboración para la recolección de este material.

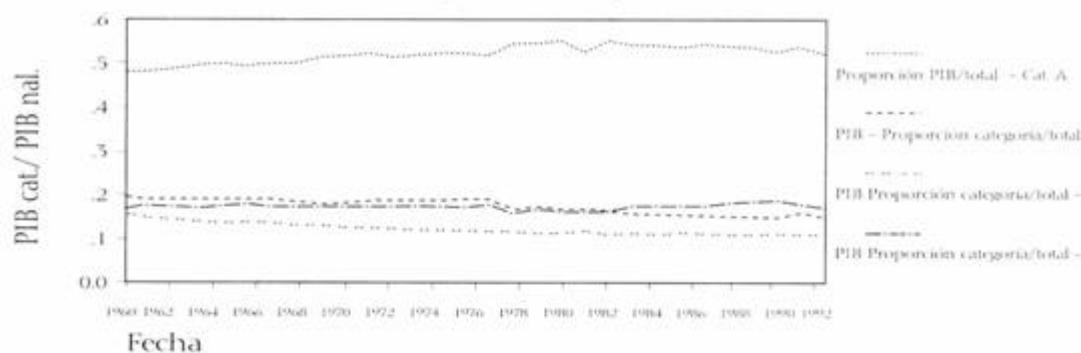
quienes se han alejado más rápidamente de los partidos¹⁰⁵.

El aislamiento y la vulnerabilidad crecientes de las élites políticas han obligado a reacomodos cada vez más significativos en relación con los escalones inferiores de las redes clientelistas. Por ejemplo, al perder la posibilidad de ofrecer partidas especiales a sus dientes (los llamados "auxilios"), los congresistas y concejales tienen que hacer ofertas más mediadas e indirectas, que a menudo el líder local puede obtener a través de otros canales. Si los caciques efectivamente se "apoderaron" de uno de los grandes mecanismos de participación (las juntas de vecinos, Juntas de Acción Comunal - JAC), instrumentalizándolas y utilizándolas como reservorio electoral y social, de manera relativamente temprana se producen importantes signos de cambio: a) formación de fuertes coaliciones clientelistas con miembros de múltiples partidos y fracciones (incluyendo la izquierda), que colaboran para mantener su posición de poder local y usan a "sus" políticos para hacerse a recursos individuales o colectivos; b) percepción de rendimientos decrecientes de las estructuras clientelistas, lo que aumenta el valor de cada voto; c) infidelidad extendida, de abajo a arriba y de arriba abajo; los líderes locales escogen con cuál político interactuarán y viceversa, en un mercado cada vez más abierto; d) en algunos casos, los líderes locales se apoyan en actores armados para hacer exigencias al político "externo". En suma, los líderes locales han aprovechado sustancial y conscientemente su nueva posición de poder: maximizan sus ganancias en las negociaciones con el proveedor de recursos, evitan las

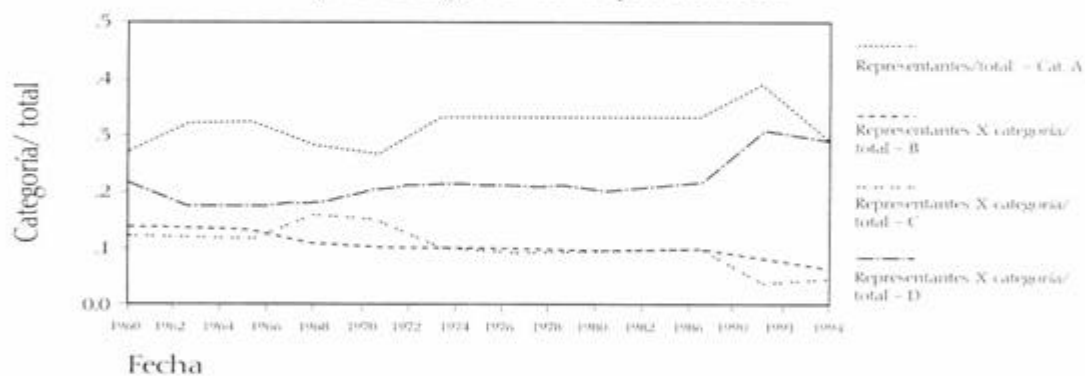
solidaridades explícitas tanto con él como con su partido cambiando el mensaje de pertenencia por el de utilidad, e incluso lo reemplazan a través de golpes de Estado-cuidadosamente planeados. Después del "golpe de Estado", estos líderes locales se adueñan de la red clientelista y con frecuencia acceden a una curul en el Congreso o en los cuerpos colegiados municipales y departamentales, llevando allá sus prácticas, tradiciones y modos de operar. Todo ello implica un nuevo sacrificio de presentabilidad en aras de una representación más directa (aunque no por eso menos deformada).

¹⁰⁵ Gutiérrez, F., "Tendencias de cambio...", op.cit.

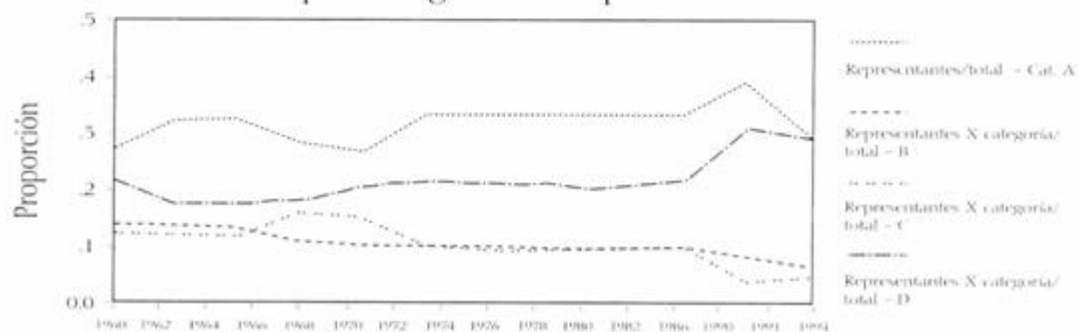
Cuadro 1. Proporción del PIB por categoría de departamento

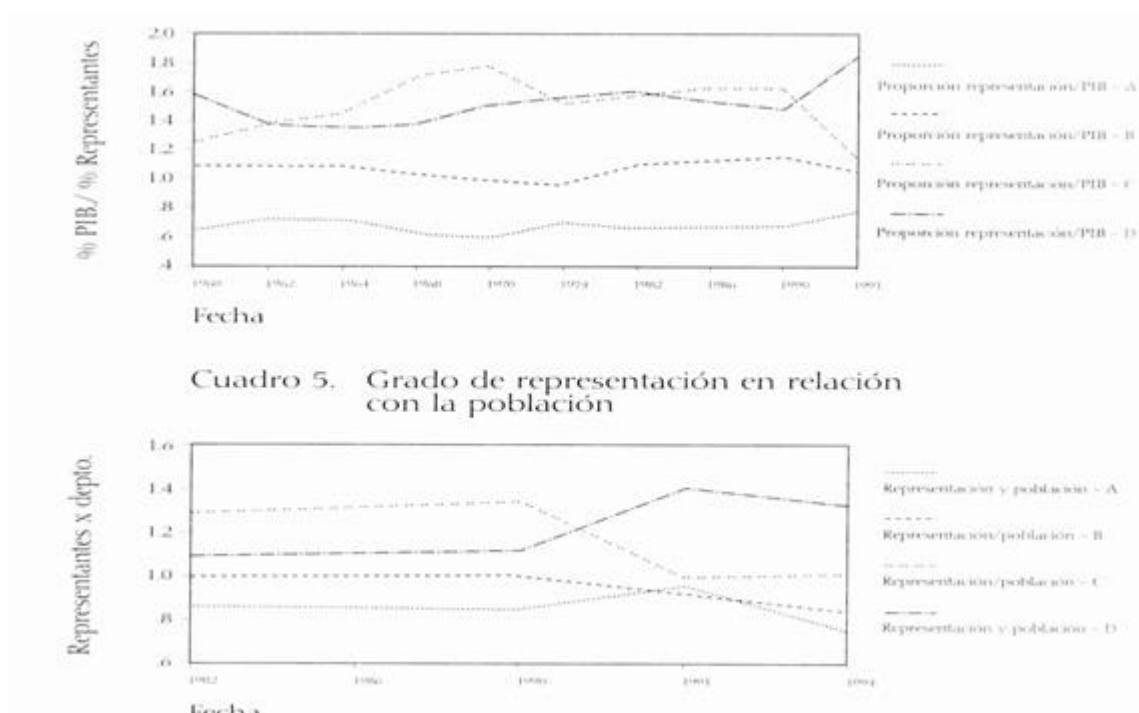


Cuadro 2. Número de representantes por categoría de departamento



Cuadro 3. Proporción de representantes por categoría de departamento





Cuadro 5. Grado de representación en relación con la población

Si aceptamos la definición clásica de Lucy Mair¹⁰⁶ sobre clientelismo como un sistema de lealtades asimétricas, no podemos dejar de ver que su dinámica interna lo había llevado a un estado estructural de desagregación. Las asimetrías del clientelismo clásico se vieron compensadas por el fraccionalismo, la desideologización y la existencia de un mercado que favorece la oferta de votos y no la demanda (baja participación Posibilidad de negociación con múltiples fracciones); las lealtades se debilitaron dramáticamente. El resultado es algo parecido, pero un poco distinto, al clientelismo: intercambio generalizado de favores que a menudo toma la forma de chantaje, con asimetrías pero también con inestabilidades muy fuertes.

Las disposiciones constitucionales actuaron más bien como un catalizador de todo este proceso. La desagregación del clientelismo ha tenido un real impacto democrático, que podemos evaluar en la variación del gradiente de asimetría entre los escalones inferiores y superiores de los partidos, la mayor capacidad de las localidades y las regiones para obtener recursos y un aumento de la competencia política. Al mismo tiempo, ha aumentado, no solucionado, el hiato entre presentación y representación. Al mismo tiempo, ha dejado casi intactas las patologías de la política, sin ofrecer estímulos significativos ni para la institucionalización de los partidos ni para la movilización social. Sus impactos sobre la acción colectiva tampoco han sido rectilíneos.

LA ACCIÓN COLECTIVA Y LOS CICLOS DE LA PARTICIPACIÓN

Es ya una verdad adquirida el que la participación ciudadana muestra

¹⁰⁶ Mair, Lucy, *Primitive government*, Penguin, Great Britain, 1967.

comportamientos cíclicos¹⁰⁷. El cliché periodístico de 'estrenar democracia' y de las explosiones de entusiasmo que se van enfriando hasta dar paso a una relativa indiferencia en transiciones como la española refleja la noción de que, hasta cierto punto, los beneficios derivados de la participación se agotan con el uso. Claramente, no todos los ciclos son idénticos. Esto sugiere que sería extremadamente interesante la comparación de la naturaleza de los ciclos de participación en distintos países latinoamericanos: cómo se comportan, cuánto duran en qué nivel final tienden a estabilizarse. El valor de semejante comparación podría ser triple. En primer lugar; la participación está tan asociada a otras formas de capital social democrático¹⁰⁸, que constituye uno de sus mejores indicadores. En segundo lugar, el diseño de la participación en la mayoría de nuestros países se vincula de manera más o menos directa procesos de difusión de innovaciones sociales en todo el subcontinente. Las juntas de vecinos (Alianza para el Progreso) y la descentralización (reforma global del Estado) son dos ejemplos fehacientes. Lo que hay que destacar es que la recepción de cada una de estas oleadas ha sido diferente de acuerdo con el contexto nacional. Ello permite analizar la participación desde la óptica de los modelos de difusión y apropiación de las innovaciones¹⁰⁹. En tercer lugar, se

pueden correlacionar los ciclos con los resultados democráticos globales, y esto a su vez permitiría quizás encontrar nuevas interacciones y tensiones, entre participación y democracia.

Habría en principio tres modelos "ideales" básicos que reflejan los ciclos participacionistas durante las transiciones (ver Cuadro 6, en la página siguiente). En el modelo A, que es el normativamente superior y por el que entre nieblas propugnaban los arquitectos de nuestra transición, las utilidades marginales de la participación van disminuyendo, hasta acercarse a cero; la participación se mantiene en un nivel alto y deseable¹¹⁰. En el B, las utilidades absolutas van disminuyendo, hasta llegar a su mínimo; el resultado es también un equilibrio estable, pero a un muy nivel bajo. El Estado no tiene que generar continuas ofertas de participación (con la correlativa inversión en términos de legitimidad, expectativas y recursos materiales y organizativos), sino permitir la existencia de los desincentivos adecuados. Un ejemplo de B podría ser la evolución de la afiliación sindical en un proceso de pérdida de sustancia del corporativismo a favor del mercado (como el descrito en Hagopian)¹¹¹. En C hay una inversión

diffusion of innovation" en *Technological forecasting and social change* No. 44, 1993, pp. 283-290.

¹¹⁰ Un instante de reflexión convencerá al lector de que si las utilidades marginales no decrecen se produce un exceso participativo no asimilable por las instituciones democráticas; si la situación dura demasiado, resulta insostenible. Queda todavía en pie la cuestión de si las utilidades marginales de la participación se disminuyen aumentando los costos o reduciendo los beneficios a partir de cierto punto de inflexión. Sugiero que sólo el segundo procedimiento es típica y consistentemente democrático.

¹¹¹ Hagopian F, "Democracy and political representation...", op, cit.

¹⁰⁷ Zimmerman, Joseph, *Democracia participativa - el resurgimiento del populismo*, Grupo Noriega Editores, México, 1992.

¹⁰⁸ Putnam, Robert *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1993.

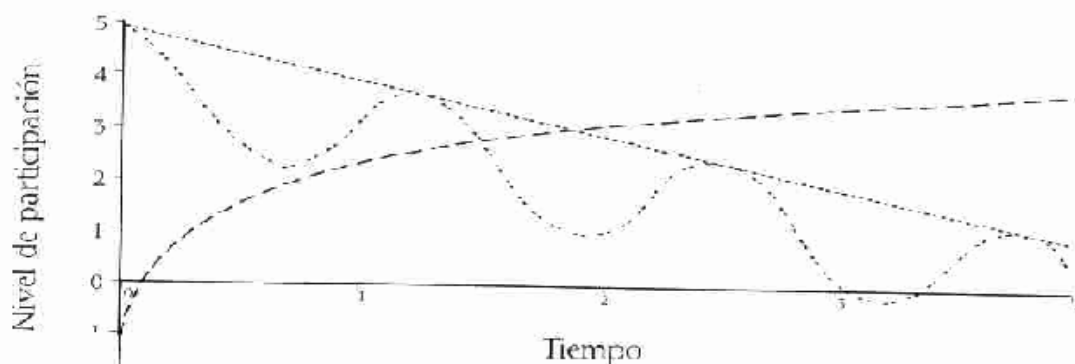
¹⁰⁹ Sobre los ciclos de innovación y difusión ver, por ejemplo, Marchetti, Cesare, "Society as a learning system: discovery, invention, and innovation cycles revisited" en *Technological forecasting and social change* No. 18, 1980, pp. 267-282 y Filippini Luigi, "A note on the

significativa para aumentar la oferta de instrumentos de participación y simultáneamente disminuye el período de uso intensivo (entusiasmo) y la utilidad percibida por, sus usuarios y protagonistas se acerca rápidamente a cero. Cada ciclo produce menos entusiasmo y se agota con mayor rapidez. El modelo se puede explicar como una reacción racional, y no como una anomalía. Por ejemplo, puede suceder -como efectivamente es el caso colombiano- que los instrumentos de participación ofrecidos no permiten solucionar los problemas o articular los intereses que son vitales para el grupo que se supone sería el protagonista de la participación. Apenas sale el instrumento al mercado, genera expectativas y un cierto potencial de respuesta, pero a medida que va generalizándose la percepción de que se trata de un mecanismo "bloqueado", tal potencial se agota rápidamente. Las expectativas frustradas tienen un efecto acumulativo que consiste básicamente en que cada ciclo comienza desde un nivel más bajo (es decir, el entusiasmo inicial

cada vez es menor). En el modelo C, en síntesis, las innovaciones son más y más frecuentes con ritmos de obsolescencia más y más intensos; los ciclos están montados sobre un capital participativo decreciente.

Veamos, pues, si en efecto el modelo C da cuenta, así sea como aproximación, del proceso colombiano y, en caso de que así sea, por qué se llegó a ese resultado. En el período comprendido entre las últimas dos grandes transiciones en nuestra democracia -Frente Nacional y Constitución de 1991 podemos destacar tres oleadas de participación: la creación de las Juntas de Acción Comunal o de vecinos a partir de las políticas de la Alianza para el Progreso; la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), concebida como una manera de introducir la economía de mercado al campo (la ANUC se convertiría después en un importante movimiento social); y las modalidades que se desarrollaron a lo largo de la década del 80 en estrecha relación con tendencias

Cuadro 6. Tres modelos de ciclos de participación



Modelo A: La participación ofrece rendimientos crecientes, hasta que se estabiliza en un nivel alto.

Modelo B: La participación ofrece rendimientos decrecientes, hasta que se estabiliza en un nivel bajo.

Modelo C: Las ofertas de participación son cada vez más frecuentes, pero su obsolescencia también es cada vez mayor. Cada nueva oferta genera menor entusiasmo que la anterior.

descentralizadoras.

En la primera y más duradera oleada¹¹², la de las juntas de vecinos, la institucionalización de la participación en Colombia se diseñó sobre tres ejes. El primero, de carácter preventivo: evitar o limitar la ampliación de la base social de guerrillas comunistas y, simultáneamente, neutralizar la protesta social. En realidad, uno y otro componente se veían como un todo, porque se suponía que la protesta estaba vinculada "vocacionalmente" con la guerrilla. Segundo, establecer una transacción entre unidades sociales pequeñas, cohesionadas y sin mayor poder de negociación ("la comunidad") y el Estado. La comunidad aportaría recursos básicos como trabajo voluntario (manual y organizativo) y especie. El Estado apoyaría financieramente la realización de obras. La cooperación Estado-comunidad equivaldría a "progreso" hacia abajo y deferencia hacia arriba. Tercero, y en relación con lo anterior, se buscaría la legitimación del Estado lo que en tiempos del Frente Nacional, era casi sinónimo de expansión de la base social del bipartidismo.

El esfuerzo tuvo un cierto éxito desde la perspectiva de sus creadores, pero generó múltiples consecuencias indeseadas o deseadas sólo parcialmente. La transacción comunidad-partidos-Estado era un caldo de cultivo del clientelismo, y este adquirió, como vimos, una dinámica propia que eventualmente comenzó a estorbar los

objetivos del diseño participativo. Aunque las JAC todavía cuentan con un aparato nada despreciable (44.000 juntas en todo el país), es claro que su -instrumentalización por parte del clientelismo las aisló y les impidió legitimar efectivamente el Estado. La función profiláctica también se complicó con el tiempo. Mientras la línea de división entre los incluidos y los excluidos del sistema político se mantuvo de manera relativamente clara, las JAC fungieron como un dique de contención efectivo. Pero desde la segunda mitad de la década del 70, con la ampliación del repertorio de acciones y aliados de la guerrilla, la fatiga de material de las estructuras clientelistas, la irrupción del narcotráfico como actor significativo, la institucionalización de ejércitos particulares de justicia privada, las JAC y otras formas de participación se encontraron navegando en un mar de confusión armada, haciendo parte de la turbulencia, y no actuando como un dique de ella. En la actualidad, el involucramiento esporádico u orgánico de las JAC con actores violentos no sólo es un hecho común, sino al parecer inevitable, pues la propia lógica de la violencia ha llevado a sus protagonistas a hacerse fuertes en los mismos ámbitos en los que es más viable la participación (el barrio, la localidad, el municipio; virtualmente no hay actores paraestatales con un proyecto nacional propiamente dicho). El clientelismo armado es una de las realidades más inquietantes y menos analizadas de la democracia colombiana.

Mientras esto sucedía, se iban cerrando las puertas a casi todas las modalidades de protesta. El esquema generalmente seguido consistía en: aparición de una nueva modalidad por parte de un conjunto -de actores sociales y, empresarios de la movilización; intentos reales o

¹¹² Omitimos el análisis de la experiencia de la ANUC, que rebasa las posibilidades de este texto. La ANUC como movimiento social duró relativamente poco y no dejó ningún mecanismo institucionalizado importante de participación que la sobreviviera o que debiera ser tenido en cuenta para el estudio de la DP post-1991.

imaginarios de colonización armada de la protesta; búsqueda por parte de los adversarios (casi siempre incluyendo el Estado) de un repertorio de acciones que elevaran radicalmente los costos de movilizarse; desagregación de la protesta; aparición al cabo de un tiempo, de una nueva modalidad. Pero encontrar la nueva modalidad es, cada vez más difícil, entre otras cosas porque entre el repertorio de acciones de los adversarios de la movilización está la violencia paraestatal, descentralizada, que a menudo se ejerce preventivamente. La eficacia y los efectos deletéreos de este instrumento son enormes. Por lo demás, la protesta social muy pronto quedó atrapada en la dinámica del hiato presentabilidad-representabilidad. Ya en la década del 90, la mayoría de las movilizaciones populares aparecían en los medios de comunicación como eventos característicamente impresentables. Dicha impresentabilidad en su versión benigna equivaldría a espíritu antirreformista, bloqueo a la privatización para defender estrechos intereses gremiales y corrupción, espíritu del que sería culpable o al menos cómplice el sindicalismo de Estado, por ejemplo. En su versión extrema implicaría vinculación directa con el narcotráfico y con actores armados.

El resultado parece haber sido una disminución sistemática de la protesta social en los últimos años, sea que la midamos en huelgas, paros cívicos, tomas de tierras u otras formas¹¹³. Es cierto que los últimos paros campesinos y protestas sociales podrían hacer pensar que la

tendencia está revirtiendo. Pero es posible también que nos encontremos precisamente al comienzo de otra versión del ciclo que hemos descrito: aparición de nuevas formas de movilización, real o supuesta colonización armada, elevamiento radical de los costos de movilización, etc. Por lo demás, una comparación de los niveles de protesta en Colombia con los de otros países cuyos gobiernos se han visto seriamente debilitados por casos de corrupción (el Brasil de Collor, la Venezuela de Pérez, para hablar sólo de América Latina) seguramente mostraría que en nuestro país se ha movilizado relativamente poca gente durante poco tiempo, a pesar de contar con motivos tanto o más serios que en otras partes¹¹⁴.

Las consecuencias de lo anterior se hacen sentir inmediatamente sobre toda la vida social. Los motivos de la protesta (agregación de intereses que no caben o no son captados en el sistema político) "migran hacia soluciones diferentes en un amplio espectro de desenlaces, que van desde la economía subterránea hasta formas de acción colectiva menos costosas. En principio, ello querría decir que el voluntariado vecinal clásico se refuerza a costa de formas más autónomas y adultas" de organización. Pero esto sólo es parte del panorama. En la medida en que la sociedad es un sistema extendido de aprendizaje, las estrategias exitosas se "desparraman" (*spill-over effect*) y empiezan a ser

¹¹³ Archila, Mauricio, "Tendencias recientes de los movimientos sociales" en Leal Buitrago, E (compilador): *En busca de la estabilidad perdida - Actores políticos y sociales en los años noventa*, Tercer Mundo Editores - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - UN - Colciencias, Bogotá, 1995.

¹¹⁴ Las protestas campesinas no se han acercado a los niveles de la ANUC a comienzos de los 70, y las de las ciudades intermedias tampoco emulan aún los paros cívicos de los 80. Comenzamos una ronda de movilizaciones desde un pico más bajo. La estructura del ciclo es, pues, de nuevo similar a C (Cuadro 6).

utilizadas por una gama muy amplia de actores sociales. Esto ha sucedido particularmente con la violencia descentralizada. Al ir perdiendo el Estado más y más el monopolio del uso legítimo de la violencia, sea por usurpación o por delegación capas cada vez mayores de la población aprenden a hacer uso de la violencia descentralizada. Hoy en día, ella se utiliza consistentemente en la vida vecinal. La anemia de la participación desplazó el peligro hacia abajo, hacia las formas más "inocuas" de acción colectiva. Si en la época de la anti-insurgencia un líder comunitario sabía que para evitarse problemas le bastaba con no tomar partido entre dos contendores (el Estado y los guerrilleros), hoy en día pone en riesgo su vida por acciones que en otro contexto parecerían completamente inocentes: construir un puente, cerrar un expendio de licor, quejarse por el comportamiento de un vecino.

Así, pues, el voluntariado se ha vuelto peligroso, lo que lo sobrecarga con costos muy altos que pocos están en capacidad de sobrellevar. Esto explica en buena medida por qué el personal de la participación que actúa en las nuevas instancias -JAL, veedurías ciudadanas, comités por la salud y la educación- es más o menos el mismo de las viejas juntas de vecinos, que supuestamente sería suplantado o por lo menos superado. El viejo personal participativo, al que tácita o explícitamente se quería jubilar en 1991 por contaminado con prácticas clientelistas, sigue dominando el panorama, aunque ahora carga con nuevos costos: los que tiene que asumir por pertenecer a la "vieja guardia" y ser cada vez menos presentable. Sólo una base social muy estrecha puede involucrarse en un participacionismo tan costoso, tan peligroso y que arroja tan

pocos resultados. En esa base social tiene una presencia muy fuerte la gente con mucha experiencia, con costos de oportunidad de su tiempo muy bajos, que espera compensaciones altas y rápidas (desde las socialmente aceptables, como prestigio, hasta las inaceptables, como corrupción) y con conjeturas generalmente pesimistas sobre su entorno; y es esa gente la que tiene más probabilidades de permanecer en la DR. Otro tipo de voluntario no tiene estímulos para participar más que esporádicamente ni destrezas para permanecer; en general, no hay incentivos para entrar en ese medio hostil, duro y riesgoso que es la DR. En consecuencia, la oferta creciente de herramientas participativas (que incluyen un Ministerio del Interior encargado de la participación y la descentralización; plebiscito, revocatoria del mandato, cabildo abierto, consulta popular, veedurías ciudadanas), encuentra muy pocos adeptos. Aunque falta mayor evidencia empírica y más tiempo para estar razonablemente seguros, hay indicios aceptables de que efectivamente nos encontramos, pues, con una evolución "tipo C". Por ejemplo, podría ser el caso que las JAC, incluso en este período de descenso, conciten tanta o más participación que las recién creadas JAL, para no hablar ya de las otras modalidades vinculadas al proceso que culminó en la Constitución de 1991 y que a duras penas existen más allá del papel¹¹⁵.

¹¹⁵ Cifras parciales sobre algunas localidades de Bogotá sacadas de los archivos del Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito y de los resultados electorales de 1992 y 1994 parecerían apuntar a que la base social de las JAL y las JAC es en Bogotá muy similar (y, por tanto, menor que la base social de las JAC hace lo años). Las nuevas instancias de participación han sido poco estudiadas, pero los estudios de caso no son muy alentadores. Sobre, por ejemplo, los Comités

Nos faltan algunos trazos para terminar el boceto. La anemia de la protesta y el desplazamiento de la peligrosidad hacia abajo, el desarrollo a nivel nacional del clientelismo armado (por parte de guerrillas, grupos paramilitares, milicias populares en las ciudades, incluso bandas juveniles y sectores del narcotráfico), la vulnerabilidad crónica de las élites políticas, han puesto en la mira las formas más aceptadas y usadas de descentralización y participación. Por ejemplo, hay cientos de alcaldes amenazados en Colombia, muchos de ellos huyendo. Los protagonistas de la participación se van desgastando rápidamente sobre los dos ejes de la representabilidad y, sobre todo, de la presentabilidad. Cualquier forma de participación y asociación, en fin, ha de pagar unos costos tan elevados que su base social se estrecha radicalmente; a la vez, precisamente por ello, se convierte en fácil blanco de agresión e infiltración armadas, lo que a su vez aumenta de nuevo los costos. Por consiguiente, es de manera natural un objeto de sospecha: la mejor manera de evitar que se convierta en nuevo factor de desestabilización y turbulencia es restringirla profilácticamente¹¹⁶. Lo curioso de todo esto es que mientras que el Estado colombiano ha renunciado por obligación y/o delegación al monopolio de la violencia legítima (es apenas un oligopolista), en cambio ha tratado de

de Salud ver Olga Palacios, Participación comunitaria en salud La cultura del poder en los CPQ Tesis de Grado, Departamento de Antropología, Universidad Nacional de Colombia, 1992.

¹¹⁶ La ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación es un excelente ejemplo de lo anterior

conservar el de ofertas de asociación y agregación de intereses.

Así, la retórica de la DP se enuncia en un paisaje social caracterizado por la pérdida de densidad de todas las modalidades de vida asociativa, incluidas las que hacen parte de tradiciones rigurosamente controladas desde arriba. El asociacionismo naufraga en medio del hundimiento simultáneo de los mecanismos de control y de las posibilidades de autonomía¹¹⁷.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Tales son las escenas de nuestra tragedia pirandelliana. Es claro que Colombia no es un caso único. Muchas otras transiciones están también a la búsqueda de *autores sociales*, de grupos y/o instituciones capaces de escribir los libretos del proceso de transformación y de convertirse tanto en la base social como en la fuente de inspiración del ejercicio de imaginación política democratizadora. Pero como los libretos deben escribirse antes de la transición, sin saber qué actores los encarnarán ni cómo jugarán su papel, las dificultades pueden ser mayúsculas.

Nosotros queríamos crear un país de ciudadanos sin contar previamente con ellos¹¹⁸. Pero, como ni la ciudadanía ni la

¹¹⁷ El único cambio realmente sustancial consistiría en reducir los costos de la participación, lo que implica recuperar el monopolio de las armas, renunciando al de la oferta de asociación y movilización.

¹¹⁸ Hay un claro paralelismo con otras transiciones democráticas. En Europa centro-oriental, por ejemplo, se quería crear una sociedad capitalista sin contar previamente con una burguesía, cfr. Szelenyi citado en Buchner Jeziorska, Anna, "Ludzie w gospodarce. Próba rekonstrukcji koncepcji nowego ładu społeczno-ekonomicznego

sociedad civil constituyen un actor propiamente dicho -son más bien espacios sociales-, tampoco han podido inspirar a los autores que las forjen y las anticipen. A medida que nos adentramos en la transición, nos sentimos más lejos de sus objetivos enunciados apenas hace un lustro. Por eso, Colombia constituye en efecto un caso extremo de transición paradójica. La Constitución de 1991, con su indiscutible contenido progresista, contribuyó a la desagregación del clientelismo y de la vieja política en una dirección que apunta a la pérdida de sustancia del espacio de lo público.

Esta pérdida de sustancia opera por dos vías. El postclientelismo convierte en contenido básico de la representación el chantaje de arriba abajo y de abajo a arriba, y bloquea por consiguiente con mucha eficacia la articulación de intereses colectivos y la participación en la formación de bienes propiamente públicos (en su acepción más básica, universales y no rivales). Nos encontramos, pues, con un tema ciceroniano¹¹⁹: la cosa pública (res publica) se ve absorbida y devorada por la de grupos particulares (res populi). No hay visión de Estado, apenas apetitos compartidos por muchos. Los protagonistas de la compleja trama democrática se ven reemplazados por un simple pero inestable universo social de cómplices y pandillas adversarias. En segundo lugar, el hiato entre presentación y representación produce un extrañamiento creciente entre opinión y élites socio-profesionales y económicas,

por un lado, y élites políticas, por el otro. Este hiato permite a las élites políticas producir durante largos períodos resultados autónomos, sin pasar por la prueba ácida de la democracia que es, según Przeworski, la incertidumbre en cuanto a los resultados¹²⁰. Una nueva paradoja: en la "agenda necesaria" de las élites políticas está la intangibilidad de algunos de los intereses vitales de las otras élites y grupos de interés, y entre más impresentables y autistas son los políticos y por, consiguiente más vulnerables, más conservadores se hacen. El otro aspecto del esquema de Przeworski, la certidumbre en cuanto a las reglas de juego, también se ve vulnerado por la independización relativa de la política y por la pérdida del monopolio de las armas por parte del Estado colombiano: tanto el Estado como sus competidores armados pueden cambiar las reglas cada vez que los resultados deseados y necesarios estén en peligro¹²¹. Pero esto implica un bloqueo a la participación que es necesaria como prerequisite de la constante hipertrofia de la res populi a costa de la res publica, pero incómoda y a veces inaceptable cada vez que pone en cuestión la certidumbre de los resultados.

Cada vez más, esa "agenda necesaria" que defienden las élites políticas colombianas está vinculada a algunas urgencias del mundo global puesto que en Colombia, a las dinámicas internas que hemos venido describiendo se superpone una "internacionalización por vía negativa"¹²². Así a la *implosión* de la política y la participación, se suma su

w Polsce" en *Studia Socjologiczne* No. 3-4 (130-131), 1993, pp. 21-37

¹¹⁹ Cfr. Cicerón, Tratado de la república - Tratado de las leyes - *Catilinarias* Porrúa, Buenos Aires, 1991.

¹²⁰ Przeworski, Adam, "Democracy as a contingent..", op. cit

¹²¹ Agradezco a Miguel García y Rocío Peña las observaciones que me sugirieron estas ideas.

¹²² Según Gonzalo Sánchez en editorial de *Análisis Político* No. 25.

explosión. La esquizofrenia entre presentación y representación se vincula a, y se reproduce en largas redes económicas de poder, opinión y comunicación. La impresentable democracia colombiana contempla cómo resortes claves de decisión van escapando al marco nacional y cómo su margen de maniobra se va estrechando. Esto la obliga a apretar las tuercas hacia abajo: la DP no puede en realidad hacer mucho frente al actor armado que actúa en su localidad pero tampoco frente a las disposiciones de los centros mundiales de poder. Por lo demás, a menudo uno y otro mantienen alguna clase de vínculo explícito.

Surgen tres preguntas del máximo interés. La primera es por qué, a pesar de todo, la democracia colombiana sigue existiendo. La segunda es por qué permanecen diversas modalidades de acción colectiva, algunas de ellas extremadamente costosas (como en el caso de Urabá). La tercera es simplemente: ¿Quién? ¿Qué conjunto de autores y actores sociales pueden redireccionar la transición y volver a imaginar el "hacia dónde" de ella?

En cuanto a la primera, hay que resaltar que, en efecto, las formas republicanas muestran en Colombia una estabilidad y un vigor sorprendentes. En los últimos veinte años el país ha estado sometido a tensiones inauditas y casi ininterrumpidas, y sin embargo la república no se ha roto. Es bien posible que haya alguna correlación entre estabilidad republicana y turbulencia social y política: el famoso aforismo -no casualmente pergeñado por un escritor siciliano- de que todo debe cambiar para que nada cambie parece venir aquí como anillo al dedo. La estabilidad estructural a nivel macro se mantiene "exportando" desorden social (violencia, incertidumbre,

hiatos de representación, desconfianza) hacia abajo. Con todo, hay que tener cuidado: el mecanismo se autorreproduce pero simultáneamente se socava. Podríamos estar acercándonos a un punto de inflexión: o las estructuras macro ceden, o se produce alguna clase de reajuste en gran escala.

En cuanto a la segunda pregunta, cambia los términos de la búsqueda intelectual. Generalmente se ha tratado de explicar por qué se participa tan poco, remitiendo generalmente la respuesta al terreno de la cultura* política: falta de educación, tradiciones antidemocráticas, intolerancia. Se trata de respuestas por lo menos sospechosas. Como demostró Granovetter¹²³, del hecho de que un grupo social sea incapaz de crear un bien colectivo no se puede deducir el orden de preferencias ni el grado de altruismo de sus miembros. Un grupo muy inclinado a la acción colectiva puede no estar en condiciones de llegar al umbral que la produce, por la naturaleza del contexto de la acción e incluso por su propia estructura interna. Dado un panorama tan desfavorable, gravoso e incierto como el colombiano, es claro que los umbrales a partir de los que se precipita la acción colectiva son muy altos: ¿Por qué, pese a todo, sigue generándose, aunque sea de manera esporádica?

Tiene que haber tradiciones asociativas muy fuertes y un apego intenso a ciertos valores democráticos que están por estudiar. Dicho de otra forma, vale la pena seguir indagando en el terreno de la

¹²³ Granovetter Mark, "Threshold models of collective behavior" en *American Journal of Sociology* No. 83, 1978, pp. 1420-1443; también Marwell, Gerard and Oliver, Pamela: *The critical mass in collective action: a micro-social theory*, Cambridge University Press, USA, 1993.

cultura política, pero en dirección contraria.

La única manera de potenciar las tradiciones republicanas y asociativas es desatando el nudo entre representación y presentación, y recuperando el monopolio del uso legítimo de la violencia al mismo tiempo que se renuncia al de las ofertas de movilización y participación. Es muy difícil que esto se logre, al menos por tres razones; las dos primeras apuntan al hecho de que los procesos sociales que hemos analizado disminuyen las probabilidades de surgimiento de una solución; la tercera, a la irreversibilidad de tales procesos. Primero, hay ya demasiados lazos entre la violencia paraestatal y todas las fuerzas sociales y un aislamiento mutuo demasiado intenso entre lo representable, lo presentable y la sociedad civil. Segundo, el Estado y las fuerzas sociales con, un mínimo de cohesión y vocación democrática son débiles de voluntad, en el sentido elsteriano¹²⁴. Aún sin estar

¹²⁴ Elster, Jon. *El cemento de la sociedad - las paradojas del orden social*, Gedisa, Barcelona, 1992,

ANEXO

Se dividió el país en cuatro categorías:

1. A - Alta, constituida por los departamentos que aportan cada uno más del 7% al PIB nacional. Son Santafé de Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca.

2 B - Media alta: ' los departamentos que aportan entre el 3 y el 7% al PIB nacional cada uno. Se trata de Atlántico, Bolívar, Santander y Tolima.

3. C - Media baja: los departamentos que aportan entre el 2 y el 3% al PIB nacional cada uno y el eje cafetero: Risaralda, Boyacá, Caldas, Córdoba, Quindío.

4. D - Baja: los que aportan menos del 2% al PIB nacional. Muchos de estos son departamentos nuevos. Son los siguientes: Cauca, Choco, Huila, Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander (se cuentan desde 1960); Caquetá (desde 1962); Sucre (desde 1968); Arauca, Cesar, San Andrés (desde 1970); Putumayo (desde

comprometidas con los fenómenos que conducen a la desagregación de lo público, y queriendo combatirlos, no encuentran los recursos materiales, culturales y políticos para hacerlo. Tercero, incluso si no hubiera complicidad ni debilidad, y contando con un contexto internacional favorable, a estas alturas la madeja de la democracia colombiana es ya muy difícil de desenredar.

La tercera pregunta es la más difícil y, como señalamos al principio de esta presentación, su importancia crece día a día en la literatura sobre democratización. La estabilidad de las macro-formas democráticas, la existencia de destrezas republicanas ampliamente extendidas entre la población y de fuertes tradiciones de asociación son ventajas comparativas no desdeñables que podrían conducir, con tiempo, esfuerzo y paciencia, a desenlaces más aceptables que la situación actual. El aforismo implícito de las transiciones es *all's well that ends well*, así que aún pagando costos muy altos podríamos

1974); Amazonas, Casanare, Guainía, Vaupés, Vichada (desde 1991); Guaviare (desde 1994).

Los índices que se usan son:

1. PIB por categoría: total del aporte de cada categoría al PIB nacional (periodo 1960-1993).

2. Población por categoría: total del aporte de cada categoría a la población nacional (periodo 1980-1993).

7). Representación por categoría: número de representantes que ostenta cada categoría en cada cadencia en relación con el total de representantes en la Cámara (periodo 1960-1994).

4. Relación de la representación con el PIB y la población: se divide la proporción que tiene cada categoría en

el PIB por la proporción de representantes. Si el resultado es mayor que 1, la categoría está sobre-representada;

si es menos de 1, está sub-representada. Si está muy cerca de 1, su representación es adecuada. Lo mismo se hace con la población

darnos por satisfechos si en un plazo razonable Regamos a buen puerto. La otra cara de la moneda es que, como lo hemos notado a lo largo de este texto, las paradojas de nuestra transición configuran una especie de lamarckianismo invertido: la necesidad disminuye las posibilidades de aparición del órgano. La degradación de la vida pública, por ejemplo, demanda a gritos la presencia de autores y actores colectivos que se propongan recomponerla, y a la vez hace muy remota la probabilidad de que aquellos puedan configurarse y actuar con eficacia. El predominio de dinámicas de esta clase pondría en tela de juicio el concepto mismo de transición y, por consiguiente, la estructura mental desde la que se diseñó el "nuevo país".

¿UN CAMPESINADO ILÍCITO?

WILLIAM RAMÍREZ TOBÓN*

El seis de febrero de 1995, en el acto de presentación de la política contra las drogas, el Presidente de la República de Colombia, Ernesto Samper Pizano, dijo lo siguiente:

Colombia se ha convertido, lamentablemente, en un país productor de cultivos ilícitos: el 14% del número de hectáreas sembradas para la producción de drogas están localizadas en nuestro país. Entre los años de 1993 y 1994 el número de hectáreas sembradas para estos propósitos subió en 13%. Vamos a erradicar estos cultivos. Con la puesta en marcha de la denominada 'Operación Resplandor' terminaremos en un plazo de dos años y de manera definitiva, todos los cultivos ilícitos existentes en el país. Para el presente año la meta son 44.000 hectáreas. El gobierno tendrá especial cuidado en asegurar que estas operaciones se lleven a cabo con el menor impacto social y sin producir ningún daño ecológico.

Y un año después, a comienzos de enero de 1996, el Coronel Leonardo Gallego, Director de la Policía Antinarcóticos, mantenía vivas las expectativas oficiales al afirmar, bajo la promesa de erradicar durante tal año 35.000 de las 37.000 hectáreas de narcocultivos existentes, que

"a finales de 1996, los narcocultivos serán reducidos a la mínima expresión"¹²⁵.

EL CONTEXTO SOCIAL Y POLÍTICO DEL «RESPLANDOR» GUBERNAMENTAL

Las declaraciones de los dos más altos exponentes de la política oficial antidrogas, el Presidente de la República y el Jefe Nacional Antinarcóticos, estaban enmarcadas, en sus dos momentos de 1995 y 1996, por una enrarecida atmósfera bilateral respecto de los Estados Unidos que culminaría con la certificación condicionada por interés nacional del primer año y la descertificación del segundo año. En febrero de 1995, a poco menos de un mes de la calificación norteamericana sobre la conducta antidrogas de nuestro país, el embajador en Bogotá, Myles Frechette, aseguró en un discurso ante inversionistas gringos en América Latina que la certificación para Colombia sería muy difícil pues en Washington, tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa, hay quienes creen que la administración Samper no se ha desempeñado tan bien como habría podido.¹²⁶ Un alto funcionario del Departamento de Estado aseguró, también, que «el gran problema es que hay una crisis de confianza que se ha agravado en los últimos años (...) y que se ha exacerbado con todo lo que pasó el año pasado hasta llevar a las relaciones a una situación casi raquítica»¹²⁷.

La simetría temporal entre el inminente pronunciamiento de Estados Unidos y la

* Sociólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

¹²⁵ «Frase de la Semana»; *El Tiempo*, enero 7 de 1996.

¹²⁶ «Colombia en jaque», revista *Semana*, diciembre 20 de 1994.

¹²⁷ *Idem*.

promesa de Samper de acabar a corto plazo con los cultivos ilícitos dio la penosa impresión de un presidente ansioso por revertir lo que, ante análisis calificados, era un dictamen irreversible. Para una buena parte de la opinión pública la muerte oficial de los cultivos ilícitos no era más que otro de los fogonazos distractores del gobierno para desviar la creciente presión de los Estados Unidos. Tal impresión fue confirmada posteriormente por las acusaciones del exministro de Defensa, Fernando Botero, en el sentido de que el presidente aconsejaba rebajar la presión de los gringos con medidas laterales de lucha que le permitieran evadir, por el momento, una confrontación crucial con el hasta entonces visible núcleo central del narcotráfico colombiano: el Cartel de Cali.

Pero la oferta a corto plazo del cadáver de los cultivos ilícitos no estaba exenta de complicaciones. En gracia a las presiones coyunturales el gobierno se veía obligado a acentuar, para hacer más jugosa su oferta, la dimensión del problema y a sobrepasar, en esa misma medida, los límites de la prudencia: según datos oficiales, en el Guaviare había 23.900 hectáreas de coca sembradas, más del 60 por ciento de la coca cultivada en Colombia, 13 por ciento de la misma cultivada en el mundo y 128.000 millones de pesos movidos en el último año gracias a las 150 toneladas producidas en el mismo tiempo¹²⁸; en 23 de los 32 departamentos del país había un total de 60.094 hectáreas sembradas de coca, amapola o marihuana.¹²⁹

Lo que no advertía el gobierno es que junto a estas cifras emergía, inocultable, el desencadenamiento de una imprevisible dinámica social en el departamento del Guaviare, ese mar de coca según palabras del director de la Policía Nacional, General Rosso José Serrano, donde el campesinado vinculado a los cultivos ilícitos se acababa de movilizar en contra de las fumigaciones con glifosato. Dinámica ampliada poco después al departamento del Putumayo, una zona clave para la economía del país por su calidad petrolera y donde, según las autoridades militares, los manifestantes campesinos estarían atentando contra la seguridad nacional.¹³⁰

Tres gravosas consecuencias empezaron a derivarse del énfasis presidencial en los cultivos ilícitos dentro del marco global de la lucha contra el narcotráfico. La primera, a nivel internacional, es la de debilitar los esfuerzos colombianos por hacerle entender a los Estados Unidos que existe una responsabilidad bilateral en el problema de las sustancias psicoactivas según la cual la cadena de estímulos a la drogadicción no empieza, como se empeñan en publicitario, en el eslabón de la producción. La autoculpabilidad implícita en la figura de un vasto sector campesino dedicado a las siembras y al procesamiento inicial de la droga, tiende a convertir el consumo en un simple derivado de la producción como perverso lucro comercial. La segunda, a nivel nacional y directamente desprendida de la anterior, es la de interiorizarle al país la imagen de un campesino criminal que cambia su vocación de siembra natural para el chontaduro, el caucho y el maíz, por el productivo cultivo de la coca, la

¹²⁸ «La batalla del glifosato», revista *Semana*, diciembre 20 de 1994.

¹²⁹ «Hay 23 departamentos blanco de narcocultivos», *El Tiempo*, mayo 10 de 1995.

¹³⁰ «Las malas hierbas». Revista *Semana*, enero 19 de 1995.

amapola y la marihuana. La tercera es la de convalidar al nivel del Estado colombiano, la denuncia hecha por el ex embajador de los Estados Unidos, Lewis Tamb, sobre una narcoguerrilla que según las Fuerzas Armadas es otro cartel de drogas y que, por lo mismo, deja de ser sujeto de demandas políticas y por consiguiente interlocutor en un eventual proceso de paz, para convertirse en objeto de un tratamiento delincencial común.

En la coyuntura de principios de 1996 con lo que se veía ya como una inminente descertificación, los colonos cultivadores de coca, amapola y marihuana volvieron a servir de argumento para tratar de disminuir la fuerte presión de los Estados Unidos contra el gobierno colombiano. Si un año antes el andamiaje verbal se había asentado en los discursos presidenciales, ahora el relevo le correspondía al Coronel Leonardo Gallego, Director de Antinarcóticos de la Policía Nacional. Ya desde septiembre de 1995, la Dirección Antinarcóticos aseguraba haber erradicado el 50 por ciento de las 15.071 hectáreas sembradas en el país, haber bajado a Colombia del cuarto al sexto lugar en la producción mundial de la droga y haber logrado recuperar el 99 por ciento de las zonas productoras de amapola en las cuales, "hoy en día, ya volvieron los cultivos de fríjol, maíz y maracuyá"¹³¹. Al despuntar enero de 1996, el Coronel Gallego prometía la destrucción de las 37000 hectáreas de cultivos ilícitos que aún quedaban en el país, meta perfectamente viable para finales de año si se tenían en cuenta los resultados interinstitucionales obtenidos en 1995¹³². Estos resultados consignaban

los siguientes logros: 25.402 hectáreas de coca y 5.074 hectáreas de amapola, erradicadas; 573 laboratorios destruidos; 99 pistas inutilizadas; 459 vehículos terrestres y 80 aeronaves inmovilizadas; 3.503 toneladas de insumos sólidos y de 1'218.789 galones de insumos líquidos incautados.¹³³

No obstante las promesas y efectivas realizaciones en el campo de la lucha contra las drogas, el gobierno colombiano fue descertificado. Según el texto oficial de los argumentos norteamericanos justificatorios de tal medida, en 1995, Colombia continuó siendo el productor líder de cocaína en el mundo y un importante proveedor de heroína y marihuana. Los cultivos ilícitos de coca continuaron incrementándose y en 1995 Colombia se convirtió, a pesar de los esfuerzos de erradicación, en el segundo mayor productor de coca, después de Bolivia (...). Los esfuerzos patrióticos y valientes de la Policía Nacional (...) y de elementos de las Fuerzas Militares carecen prácticamente de valor dada la ausencia de un apoyo y compromisos fuertes por parte del gobierno.¹³⁴

Según uno de los conceptos del Departamento de Estado, que le sirvió de base al presidente Clinton para la descertificación

El Gobierno de los Estados Unidos estima que la producción de coca y heroína en Colombia está en 50.900 hectáreas y 2.180 hectáreas respectivamente (...) la producción de marihuana se mantuvo constante con 5.000

¹³¹ «Erradicado el 50 por ciento de la amapola, *El Tiempo*, septiembre 15 de 1995.

¹³² «Ultimatum a narcocultivos», *El Tiempo*, enero 6 de 1996.

¹³³ «Policía Antinarcóticos», *Balance de actividades*, 1995, Bogotá, 1996, págs. 31 y 32.

¹³⁴ «Por qué nos descertificaron? », Portafolio, marzo 4 de 1996.

hectáreas cultivadas y a su erradicación se le dio una prioridad mínima. El gobierno colombiano dice que ha fumigado 28.051 hectáreas de cultivos ilícitos en 1995. Esta información no ha sido verificada. Sin embargo, la producción de coca durante 1995 se incrementó en un 12 por ciento en comparación con los años anteriores y es el doble de lo que se cultivaba en 1987 (25.600 hectáreas). (...) La Policía Nacional dijo que había fumigado 3.970 hectáreas de amapola pero esta cifra no ha sido verificada (...) los cultivos de amapola se han incrementado en Colombia durante los últimos años.¹³⁵

Las contradicciones entre las cifras de Colombia y Estados Unidos así como las inconsistencias internas de las cuentas nacionales, dejaban la impresión de un manejo más político que técnico en la contabilidad sobre la erradicación de los cultivos ilícitos. En entrevista concedida al Observatorio Andino de Cultivos Ilícitos por el Coronel Leonardo Gallego, este explicó que en la verificación satelital hecha por los Estados Unidos sobre las 24.000 hectáreas de coca fumigadas por Colombia en 1995, ellos verificaron «la muerte definitiva de 9.000 hectáreas, sin que se haya verificado el resto de extensiones fumigadas en 1995: 2.476 hectáreas de coca y 4.000 de amapola por el método de erradicación manual. En suma, según el Coronel, «las cifras presentadas por Colombia para 1995 ascienden a 30.476 hectáreas de coca y amapola erradicadas por métodos

aéreo y manual, sobre las cuales se hicieron verificaciones de muerte que oscilaron entre el 80 y el 70 por ciento para la coca y el 90 por ciento para la amapola.¹³⁶

En la medida en que la interesada aritmética internacional alrededor de la certificación era sobrepasada por el dictamen norteamericano, los cultivos ilícitos le acentuaban al país el sustantivo carácter social de su aparición y desenvolvimiento. Después de las grandes movilizaciones de colonos contra la aspersión aérea del glifosato realizadas en el Guaviare y el Putumayo a finales y comienzos de los años 1994-95, una nueva protesta se gestaba en el sur del país por el incumplimiento de las promesas de inversión social regional hechas por el gobierno para lograr el levantamiento del paro campesino en tales departamentos. Más al norte, en el Huila, departamento con la mayor área de amapola cultivada en el país, una iniciativa de los campesinos evidenciaba el contraste entre el privilegiado lugar de los cultivos ilícitos en los pronunciamientos oficiales y el secundario escalón ocupado en el calendario de sus ejecuciones. En efecto, una organización identificada como asociación campesina pro cultivos alternativos, reconocía vivir de la amapola, exigía la presencia social del Estado en la región y advertía sobre el próximo cumplimiento del plazo prometido por el gobierno para atender sus necesidades. En lo que era un ultimátum, se decía que si no había cumplimiento oficial se reactivarían las

¹³⁵ «Según el concepto del departamento de Estado», *El Tiempo*, marzo 2 de 1996.

¹³⁶ Observatorio Andino de Cultivos Ilícitos del Instituto de Estudios Políticos, entrevista, junio 29 de 1996.

siembras de la planta.¹³⁷ Por esa misma época, a mediados de 1995, varias corporaciones autónomas regionales reunidas en San Agustín, Huila, estimaban que 300.000 pequeños productores de Caquetá, Guaviare, Putumayo, Vaupés, Amazonas, Meta, Serranía de San Lucas, Sur de Bolívar, Tolima, Huila, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranías de Perijá y de Los Motilones, sembraban amapola para su subsistencia.¹³⁸ Poco después, el Foro Ambiental del Macizo Colombiano precisaba el llamado de alerta anterior al invocar soluciones para esa gran mole montañosa que comprende partes de los departamentos de Cauca, Huila, Caquetá, Putumayo y Nariño, en la cual se calculaba la existencia de 10.000 hectáreas de amapola con sus devastadoras consecuencias sobre el potencial hídrico y ecológico de las zonas bajo su influencia.¹³⁹ Siete meses después de la puesta en marcha, a fines de mayo de 1995, del Plan de Desarrollo Alternativo, (P.D.A.), y de su programa de sustitución de cultivos ilícitos, Plante, varios líderes campesinos coincidían en que si el Plante era la zanahoria y la fumigación química el garrote, los colonos sólo habían recibido de este último.¹⁴⁰ Impresión traducida en términos aritméticos y administrativos por funcionarios locales al afirmar, en el caso del gobernador del Guaviare, Eduardo Flórez Espinosa, que el Plante no arrojaba los resultados esperados puesto que de la promesa presidencial de los 17.000 millones de pesos en

inversiones sólo habían llegado a la región, 500 millones. "Hay un desaliento en la gente, que anda preguntando cuando llega la semilla de los créditos blandos que se prometieron", concluía el mandatario seccional.¹⁴¹ Impresión complementada por el Alcalde de San José de Guaviare, Néstor Augusto Gaviria, al recordar que, si la fumigación llevaba un año de aplicación ininterrumpida mientras los primeros dineros del Plante habían aparecido, con muchas deficiencias, un mes antes, sólo quedaba visible un preocupante hecho: la aspersión con glifosato perjudicaba las siembras de pancoger mientras que selva adentro «donde están los cultivos empresariales, la erradicación no está llegando»¹⁴²

A todas las situaciones anteriores se sumaba la ampliación del horizonte social de los cultivos ilícitos al incorporar en su dinámica nuevos grupos sociales o al estimular, en los ya vinculados al proceso, demandas cada vez más irresolubles. En el primer caso habría que mencionar cómo además de la creciente vinculación de los frentes guerrilleros a la generación y mantenimiento de las siembras ilícitas, aparecían las primeras evidencias del entronque de los paramilitares con los narcocultivos. Según el investigador Camilo Echandía, en tres municipios del departamento del Tolima tales organizaciones participan del negocio de la amapola y propician «el desplazamiento de colonos y campesinos de zonas cocaleras para organizarlos en torno a la producción de amapola. Con la financiación proveniente de tales cultivos se fortalece el objetivo

¹³⁷ «Amapoleros plantean ultimatum», *El Tiempo*, mayo 22 de 1995.

¹³⁸ «La amapola deteriora el Macizo Colombiano», *El Tiempo*, mayo 16 de 1995.

¹³⁹ « Los Amapoleros arrasan el Macizo », *El Tiempo*, julio 7 de 1995.

¹⁴⁰ Observatorio Andino de Cultivos Ilícitos, entrevistas locales.

¹⁴¹ «La plata del Plante no llega a los campesinos», Portafolio, diciembre 18 de 1995.

¹⁴² *Ibidem*.

paramilitar de impedir la incursión guerrillera y la infiltración en las zonas bajo su influencia, de personas cercanas a la guerrilla o que así lo parezcan»¹⁴³ El segundo caso tiene que ver con los cogedores de coca del departamento del Caquetá, coloquialmente llamados *raspachines*, quienes en un número cercano a los 20.000 individuos solicitaron su inclusión en el Plante, argumentando su ausencia de alternativas laborales. El peso mismo de tal solicitud le abre al fenómeno de la agricultura ilícita consecuencias de máxima gravedad ya que por configurar una explosiva y numerosa población flotante oriunda de diferentes regiones del país, desborda en gran medida la capacidad de las ofertas institucionales frente a un fenómeno fácilmente convertible en inductor migracional de grandes masas poblacionales desempleadas.

DE LA ERRADICACIÓN DE CULTIVOS A LA ERRADICACIÓN DE CULTIVADORES

La operación "Conquistán", desencadenada el 15 de mayo de 1996 por el conjunto de las Fuerzas Armadas (Policía, Ejército, Fuerza Aérea Colombiana y Armada Nacional) tomó como eje inicial de sus actividades las poblaciones de San José del Guaviare y de Miraflores en el Departamento del Guaviare, para pasar, poco después, al departamento del Caquetá. Se definía como una gran ofensiva para desarticular el negocio del narcotráfico manejado, según el Ejército, por los grupos subversivos asentados en esa zona del país. Dos meses después empezaron las movilizaciones cuando 5.000

campesinos partieron hacia San José del Guaviare, desde veredas vecinas, con el fin de protestar por las medidas especiales de orden público y las políticas de erradicación de cultivos ilícitos. Pocos días después, en el momento en que 10.000 campesinos rodeaban la pista de aterrizaje de Miraflores, el gobernador del Guaviare expresaba una de las interpretaciones que hizo carrera a lo largo de la crisis, al asegurar que el designio gubernamental no parecía ser ya el de buscarle salidas socioeconómicas al problema de las siembras ilegales sino el "de sacar a toda la gente que está sembrando coca"¹⁴⁴. Interpretación confirmada posteriormente por el Director dula Policía Antinarcóticos al aseverar que "el motor de la cadena es más de orden criminal que de orden social. Son más los que quieren enriquecerse del fenómeno que los que sólo buscan subsistir".¹⁴⁵ Y complementada por un "antiguo funcionario de la Consejería de Paz" con el llamado a no olvidar "que el apoyo de las Farc a los cultivadores de coca es una vieja estrategia que se propusieron desde comienzos de los 80 para convertir a los campesinos de estas zonas más que en aliados políticos, en socios comerciales".¹⁴⁶

El hecho de que en cuatro departamentos (Guaviare, Putumayo, Caquetá y Cauca) y en sólo cuatro *Semanas* se movilizaran más de 150.000 personas en una protesta que por su tamaño y representatividad regional es única en la historia del país, parece desmentir la reducida dimensión de lucro individual y de mercenarismo a favor de la guerrilla que algunos han

¹⁴³ ¿Paramilitares, ahora amapoleros?, Tolima 7 días, noviembre 29 de 1995.

¹⁴⁴ «El paro en el Guaviare es una bomba de tiempo», *El Tiempo*, julio 17 de 1996.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ «Aquí estamos y aquí nos quedamos», revista *Semana*, agosto 13 de 1996.

querido darle al problema. El fenómeno de los cultivos ilícitos no es la opción, entre varias alternativas de ingreso familiar, tomada por un campesino cuyo albedrío económico le permite moverse con relativa amplitud dentro del mercado. Muy al contrario, tales cultivos son uno de los postreros resultados del inveterado fracaso de las colonizaciones rurales y de la viciosa mezquindad de las políticas de reforma agraria, para ofrecerle a los pioneros del campo una base productiva de inserción dentro de la economía global. Es el caso de la región del Ariari generalizable, según Alfredo Molano, al resto del país, cuyos colonos después de haber hecho de sus mejoras iniciales, parcelas, y de estas, fincas, todo ello mediante una valorización montada sobre su propio trabajo y las inversiones en infraestructura del Estado, terminaron separados de su patrimonio por un engranaje fatal según el cual «lo que sacaban al mercado valía cada vez menos y lo que tenían que comprar era cada día más costoso». Frente a la bancarrota inminente, vender para colonizar de nuevo en La Macarena, en el Guayabero, en el Guaviare, era la única alternativa.¹⁴⁷ Se abría así la predestinación del colono campesino, esa reedición mítica en la cual un Sísifo criollo lleva hasta la cima de sus esfuerzos un terruño que debe dejar caer en manos de un sector empresarial que lo esperará otra vez, al final de su nuevo esfuerzo, para recoger el obstinado fruto de su trabajo personal. La colonización termina por no ser otra cosa, como concluye el citado autor al referirse al caso de las regiones del sur del país conmovidas recientemente por las protestas del campo, "que una manera de adecuar la tierra por medio del trabajo

campesino y de la inversión pública, para ser monopolizada por unos pocos que el Estado privilegia y secunda"¹⁴⁸.

El hecho de que las siembras de coca, amapola y marihuana sean ilegales y el Estado no pueda, por obvias razones jurídicas, prescindir de su compromiso de erradicación, no quiere decir que ese mismo Estado pueda exceptuar las razones económicas y sociales que han hecho posible la presencia del fenómeno, las mismas que deben estar presentes en las políticas erradicadoras del gobierno. Esa ha sido la posición de los representantes de las comunidades campesinas en sus múltiples comunicados y declaraciones durante los ya dos años cumplidos de pugna con las autoridades gubernamentales. Unos pocos ejemplos pueden bastar para demostrar lo anterior:

"el cultivo de amapola, coca o cualquier otra planta de las cuales se pueda producir sustancia que genere dependencia;" es una actividad ilícita en Colombia y en consecuencia debe ser combatida por la Autoridad» (Putumayo, enero de 1995); (pedimos) un tratamiento a la problemática de los cultivos ilícitos por fuera de los intereses estratégicos de seguridad regional para los Estados Unidos que se sustenta en una visión antidrogas para una situación que abarca complejos problemas locales, económicos y culturales y por tanto que demanda soluciones alternativas" (delegaciones del Guaviare, Putumayo y Cauca, agosto 1996.); "el pequeño cultivador no es narcoguerrillero como se empeña en llamarlo el gobierno, simplemente es un ser humano que en busca de una vida mejor para los suyos

¹⁴⁷ «Alfredo Molano, «La metáfora del Ariari», El Espectador, noviembre 3 de 1996.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

trabaja sin descanso cultivando lo que en su región se da y lo que las vías de comunicación y el mercadeo le permiten vender", Guaviare, junio de 1995) «la existencia de los pequeños cultivadores de coca es un problema de carácter social con implicaciones jurídicas, motivado por causas históricas estructurales Putumayo, septiembre de 1996); "pedimos" un reconocimiento social a la problemática de los cultivos ilícitos en Colombia y por lo tanto un tratamiento como tal» (Coordinación Nacional de las movilizaciones campesinas de fines de 1996).

El mismo carácter social de los cultivos ilícitos pretendido por los dirigentes campesinos en los textos anteriores es expresado, desde otra perspectiva, por líderes de Miraflores y Puerto Asís, en los departamentos del Guaviare y del Putumayo. Según ellos sus representados son parte, importante pero no única, de un fenómeno económico, social y cultural que determina el carácter de la región: aquí todo se mueve por la coca y cuando se puede vender sin mayores problemas y su precio está bueno, hasta el policía del pueblo anda contento» fue una opinión coincidente en las dos localidades¹⁴⁹.

La apreciación anterior ilustra de modo expresivo cómo el narcotráfico ha logrado globalizar ciertos universos locales, a partir de una economía subsumida por su lógica de producción y distribución de recursos. En tales economías la casi totalidad de las gestiones económicas y sociales depende en alguna medida de que la cadena demanda-oferta de la droga no se altere de modo significativo, lo cual

implica una serie de solidaridades -unas pocas explícitas, las más de ellas encubiertas-, de los sectores de población con las actividades ilegales: comerciantes, proveedores de servicios personales, productores locales, administradores privados y del Estado, transportadores. Reducir el universo del fenómeno a una minoría de campesinos presos en el afán de lucro o en las redes de la militancia subversiva no puede tener otro interés que el de estrechar su dimensión social para hacerle lugar, así, a una expedita administración punitiva del problema. Sobre tales diagnósticos y tratamientos se pretende romper la cadena de la ilegalidad generalizada en tales regiones, por el eslabón menos definidor en términos de la ligadura causal y de las retroalimentaciones propias del proceso: el de los colonos cultivadores de coca. Fuera de esa visión quedan la enorme fuerza inductora de un negocio internacional, la debilidad de las políticas nacionales de lucha contra el narcotráfico, la corrupción de los administradores públicos y privados como factor propiciatorio para la reproducción del narcotráfico, los ambiguos objetivos y los escasos logros de la erradicación de grandes cultivos empresariales de coca y amapola en las mismas regiones donde los pequeños cultivadores aparecen como los principales peligros públicos, los inocultables fracasos en las políticas de colonización y reforma agraria, el carácter hospitalario de estos déficits respecto de una guerrilla que se nutre de militantes a partir de las deudas sociales contraídas y no pagadas por el Estado colombiano.

Es esta última relación entre guerrilla y cultivadores ilegales la que merece algunas consideraciones particulares ya que ella conlleva un encadenamiento lógico según el cual el imperativo de erradicar los cultivos ilícitos podría imponer la erradicación -en una franja que

¹⁴⁹ Observatorio Andino de Cultivos Ilícitos, entrevistas locales.

va desde los desplazamientos forzosos hasta el encarcelamiento y la liquidación física- de los cultivadores. Lógica deductiva que por lo estrecha no deja de ser convincente, a nivel del publicismo gubernamental, en la tarea de apuntalar una manguala entre los colonos del campo y la narcoguerrilla: a) la coca, la amapola y la marihuana están siendo cultivadas por campesinos tradicionales; b) en cada zona de cultivo ilícito hay, por lo menos, un frente guerrillero que se lucra del narcotráfico; c) cultivadores ilícitos y narcoguerrilleros conforman una empresa común que atenta contra la seguridad nacional y los compromisos internacionales de lucha contra el narcotráfico.

Sobre hechos comprobables tales como la protección por parte de la guerrilla a bienes dedicados al narcotráfico (siembras, laboratorios, rutas locales para los precursores químicos) y el apoyo (ideológico y en algunos casos logístico) a las recientes movilizaciones campesinas, se ha impulsado la idea de que los cultivos ilícitos en el sur del país son un programa de las FARO para desestabilizar al Estado, ampliar sus bases de apoyo y fortalecer sus fondos financieros. Exigencias de los campesinos para el levantamiento de las zonas especiales de orden público y sus agudas restricciones de corte militarista, son, por lo demás vistas como contraprestaciones al apoyo de los guerrilleros y muestra de la alianza política entre unos y otros. La réplica aducida por varios líderes locales es la de que la coincidencia de diagnósticos y fórmulas mitigantes entre ellos y la guerrilla no es prueba suficiente de contubernio.

Lo cierto es que el cruce de intereses entre la subversión armada y las comunidades campesinas no es fácilmente identificable dentro de las artificiosas simplificaciones

elaboradas por los diferentes actores en conflicto. Para superar los reduccionismos de uno y otro lado habría que empezar por reconocer, en la existencia misma de los cultivos ilícitos, un vacío de Estado proveniente de la insuficiencia de políticas públicas adecuadas y oportunas para el desarrollo, en una perspectiva histórica, del agro colombiano. Un vacío de Estado convertido, por el carácter y amplitud de las poblaciones involucradas, en una enorme deuda social en la que se enfrentan un deudor moroso y prepotente, un acreedor exigido por las penurias cotidianas e irritado por las incumplidas promesas de pago, y unos oficiosos intermediarios, de diestro oportunismo, dispuestos a tomar bajo su representación los cobros no saldados de la deuda. El que la guerrilla se apropie, por autodelegación, de las facturas sociales no cubiertas por el Estado y se sirva de ellas para legitimar su supuesta defensoría de los débiles, no implica que estos hayan delegado en aquella la vocería de sus lastimados intereses. Lo que se revela aquí es el natural entrecruzamiento de fuerzas dentro de un conflicto donde la subversión, por lo delincuencia) a nivel común que cada vez más muestra, y por lo político que sin duda aún tiene, se une a los cultivos ilícitos en dos direcciones: como frente de financiación para su aparato; como bandera de justificación para su ideología, al alinearse junto a las reivindicaciones de los colonos.

El pequeño campesino queda, en consecuencia, sometido a dos presiones que disminuyen, en grado sumo, su autonomía como actor social: a) la de la guerrilla que lo hace objeto de una protección armada, no solicitada y por lo tanto extorsiva; b) la del Estado que lo encuadra, forzosamente, en los planes represivos de las Fuerzas Armadas y en políticas que no consultan sus intereses económicos y sociales.

Si bien el complejo entrelaje de fuerzas e intereses propio de los cultivos ilícitos hace difícil el manejo coherente de las políticas públicas al respecto, no se puede eximir al Estado de su responsabilidad en el diseño y gestión de estrategias adecuadas para la solución del problema. Si la Constitución le impone a los gobiernos obligaciones jurídicas que, en el presente caso, determinan la penalización de siembras y sembradores, también es cierto que la Carta Fundamental le marca a los gobiernos compromisos sociales que, de cumplirse, prevendrían la aparición y desenvolvimiento de fenómenos como el de los cultivos ilícitos en su condición de alternativa de subsistencia para el pequeño campesinado. Es por eso que su inclusión dentro de un encapsulado con la etiqueta de "narcoguerrilla", de fácil tráfico nacional e internacional, puede servirle al gobierno actual como placebo para desplazar los síntomas de la crisis del campesinado, pero no dispensará al Estado colombiano de resolver un problema de desarrollo rural en el que los cultivos ilícitos son uno de sus resultados.

CONVERSAR Y CONGELAR

Una de las peores características de la gestión pública colombiana es la tendencia de sus gobiernos, considerados individualmente, a actuar no en términos de la construcción a largo plazo del Estado sino de la preservación de sus compromisos e intereses políticos inmediatos. Esto que es un rasgo histórico propio de nuestro poder central se acentúa con las crisis gubernamentales de ahí que, bajo la actual presidencia de Ernesto Samper, haya adquirido connotaciones extremas. En cuanto a las grandes protestas campesinas aquí mencionadas el gobierno esquivó un planteamiento de Estado, estratégico y estructural, sobre los

cultivos ilícitos y se dedicó a una tarea, habilidosa pero estrecha de miras, consagrada a reducir los escenarios de negociación y a dispersar los factores del problema en un puñado de microinversiones locales más afín a un plan asistencialista de emergencia que a un proyecto regional de desarrollo. De esa manera las conversaciones entre representantes oficiales y comunitarios se hicieron por separado, con cada uno de los departamentos asiento de las movilizaciones principales (Putumayo, Guaviare, Caquetá) y del presupuesto nacional salieron promesas de giro para escuelas, maestros, puestos de salud, canchas de fútbol y básquetbol, tramos de carreteras, electrificaciones veredales, acueductos, alcantarillados y cuanta cosa distrajera al campesino del dilema fundamental: ¿qué producimos mientras erradicamos lo ilícito y cómo hacemos para que lo ilícito no se nos vuelva a convertir en una forzosa alternativa de supervivencia?

Es sobre este gran interrogante que se deben orientar los aspectos propositivos del problema, todo ello sobre la base de una gestión estatal y privada en profundidad ya que los sectores campesinos afectados son actores sociales muy débiles, sin acumulados económicos propios que les permitan la autogestión de sus intereses, sin organizaciones estables y autónomas, y políticamente manipulables por movimientos armados y clientelismos locales. Las acciones provenientes del Estado y de la sociedad civil deben suponer que si bien son los actores los objetos concretos de las políticas de apoyo, estas deben partir, en gran medida, de soluciones estructurales de cuyo descuido o aplazamiento se ha alimentado gran parte de la crisis. En esta perspectiva, dos serían las matrices desde las cuales

empezar a trabajar para darle a los cultivos ilícitos una solución estratégica:

1- La erradicación de las siembras ilegales por pequeños campesinos debe pasar por una ofensiva frontal y en profundidad contra todo el circuito del narcotráfico (producción, comercio, consumo, fenómenos asociados de corrupción), ya que la vinculación de ese sector rural a las plantas psicoactivas es más una metástasis de la droga en un punto del tejido social que el origen o impulsor importante del negocio.

2- En la erradicación de los cultivos de coca, amapola y marihuana debe haber dos tratamientos diferenciales: a) más sustitución que erradicación para los pequeños cultivadores, de modo que el desplazamiento de lo ilegal o lo legal sea progresivo y tenga una base económica sustentable; b) erradicación masiva y sin contemplaciones para los cultivos empresariales.

3- El Estado y los sectores empresariales privados deben comprometerse a saldar la enorme deuda social contraída con el campesinado por el aplazamiento de políticas agrarias efectivas contra la pobreza rural. Esas políticas son, a la larga, el mejor disuasivo contra las alternativas ilegales que se le ofrecen permanentemente al campesino: la guerrilla y los narcocultivos.

El gobierno, en cambio, ha puesto en ejercicio un estilo de concertación más en la línea de parlamentar y congelar que de darle salidas tangibles al diferendo. Las ambigüedades gubernamentales se hicieron notar desde el primer acuerdo firmado con el Putumayo cuando lo único visible sobre los sistemas de erradicación fue un gaseoso párrafo en el que se enunciaba que "la sustitución y erradicación voluntaria de los pequeños

cultivos ilícitos es viable a partir de un esfuerzo conjunto de campesinos, colonos, indígenas, el gobierno y la cooperación internacional". Tan ambiguo y gaseoso que para los campesinos era un compromiso tácito de no fumigar, para las autoridades antinarcóticos un reconocimiento de que mientras tanto se podía seguir fumigando y para los especialistas de la academia en el tema, como Ricardo Vargas, un recurso para que cada una de las partes se hiciera a su "cuarto de hora: el gobierno para detener el avance de las movilizaciones y los campesinos para recoger sus cosechas"¹⁵⁰.

Los acuerdos posteriores con el Caquetá y con el Guaviare no fueron más precisos que el del Putumayo. El gobierno congeló la crisis de los cultivos ilícitos con la esperanza de que los futuros deshielos le permitieran un mayor margen de juego o que, definitivamente, reaparecieran en los cuatrienios siguientes. Así se le deja al Estado, en abstracto, lo que los gobiernos, en concreto, no quieren arriesgar. Mientras tan irresponsables y peligrosos desplazamientos de la crisis se siguen produciendo, colonos y campesinos se adaptan a las circunstancias de la represión antinarcóticos y perforan la frontera agrícola con nuevas siembras ilegales. Es como si la economía campesina viviera una extraña reconversión de los cultivos lícitos a los ilícitos por efectos del irremediable rezago de los primeros en términos de productividad y rentabilidad. Una curiosa modernización del agro inducida ya no por políticas concientes del Estado orientadas hacia ese fin sino por sus vacíos, incoherencias y debilidades.

¹⁵⁰ «Paños de agua tibia», revista *Semana*, agosto 27 de 1996.

**EL EPR,
LOS INTELLECTUALES Y LA
VIOLENCIA
EN MÉXICO***

MIGUEL ÁNGEL URREGO**

La aparición del Ejército Popular Revolucionario (EPR) en el pasado mes de junio Aguas Blancas, estado de Guerrero, ha evidenciado la compleja relación de los intelectuales con el poder y las contradicciones de este sector en las sociedades latinoamericanas.

En México, como en otros países del continente, la intelectualidad vio caer los fundamentos que le permitían, salvo casos excepcionales, una cómoda postura en la sociedad. Tres "transformaciones del espíritu" han contribuido a cuestionar su oficio. En primer lugar, la creación del Partido Revolucionario Democrático (PRD), identificado como la izquierda mexicana, se hizo en torno a la fusión de algunos sectores de la izquierda histórica, como el Partido Socialista Unificado de México (PSUM)¹⁵¹, dirigentes provenientes del gubernamental Partido Revolucionario Institucional (PRI), como Cuauhtemoc Cárdenas, y personalidades del denominado centro. Así que, para mantener la unidad muchos han tenido que ceder sus antiguas posturas o adoptar unas nuevas. El resultado es, por un lado,

* Agradezco los comentarios y orientaciones de Javier Torres Parés, Luis Arturo Torres y Gonzalo Sánchez.

** Historiador actualmente cursa estudios de doctorado en el Colegio de México

¹⁵¹ El proceso de unificación de la izquierda mexicana se inició a finales de los 70. Durante el VI pleno del CC del Partido Comunista Mexicano (agosto de 1981) se aprobó la fusión con el PMT PPM, PSR y MAUS y durante el XX congreso nacional (noviembre de 1981) se propuso el nombre de Partido Socialista Unificado de México a la Asamblea Nacional de Unificación.

un desdibujamiento ideológico y, por otro, la existencia de un partido con muchas corrientes.

En segundo lugar, el salinismo¹⁵², y su promesa de llevar a México al primer mundo, arrastró a un importante número de intelectuales que plegaron algunas posiciones críticas, cuando las tenían, ante la idea de un salto vertiginoso a la modernidad económica, cultural y política. Un hecho importante en esta transformación es que antiguos militantes de izquierda, varios de ellos provenientes de la guerrilla y con experiencia en la clandestinidad, se convirtieron en voceros del salinismo y pronto ingresaron a la burocracia estatal, al punto que algunos son representantes oficiales en los diálogos de paz con el EZLN o son ideólogos de las reformas.

No obstante, cuando surge el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), estalla la crisis económica de diciembre de 1994, caen en la picota pública los hermanos Salinas de Gortari y se produce el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio. La intelectualidad incorporada al salinismo ya no puede volver sobre sus pasos y debe mantenerse, con maromas ideológicas, al lado del poder.

La última transformación se produce en el contexto del auge de las posturas postmodernas y la crisis del socialismo real. Esto llevó a muchos al abandono de los temas ideológicos y políticos, en nombre del rechazo a los discursos hegemónicos y totalizantes, a la adopción de una temática novedosa: los estudios sobre la "cultura", y al establecimiento de un concepto neutro: la "sociedad civil".

¹⁵² Nos referimos al sector que sostuvo el proyecto neoliberal de Carlos Salinas de Gortari, anterior presidente de México.

El resultado inmediato de estas transformaciones fue una desbandada y una rápida adopción de posturas oficiales. Esta situación se percibió a raíz del surgimiento del EZLN y ahora se repite con el análisis que algunos intelectuales hacen de las acciones del EPR. Quizás uno de los temas que más ha polarizado a los intelectuales es la evaluación del EPR: su origen, estructuras y, especialmente, el uso de la violencia.

La primera acción pública del EPR -la toma del acto conmemorativo de la masacre de Aguas Blancas, el 28 de junio¹⁵³- fue rechazada de inmediato por el dirigente del PRD, Cuauhtemoc Cárdenas. En ese momento anotó que el grupo era una "grotesca pantomima". El gobierno, por intermedio de la Secretaría de Gobernación, calificó a los encapuchados de una "pantomima" y de inmediato los ligó al narcotráfico y a bandas organizadas de la delincuencia común.

Algunos escritores hicieron abiertos señalamientos de complicidad de los organizadores del acto de Aguas Blancas con quienes hicieron la toma. Miguel Covián Pérez habló de

... la obvia connivencia de quienes organizaron el mitin de Aguas Blancas, amparados bajo el emblema del FAC-MLN - Frente Amplio para la Construcción del Movimiento de

Liberación Nacional- con los sedicentes guerrilleros del EPR¹⁵⁴

Y de manera contundente sostuvo, a pesar del rechazo de los organizadores a tener vínculos con los insurgentes:

Las "personas involucradas" a que se refiere el boletín de la SG -Secretaría de Gobernación y la PGR -Procuraduría General de la República- no pueden ser otras que los dirigentes del FAC-MLN¹⁵⁵.

En la cacería de brujas que se desató contra todo tipo de organizaciones populares¹⁵⁶ fueron apresados militantes del PRI muy cercanos al gobernador de Tabasco Roberto Madrazo. La acusación, entonces, contra el EPR fue la de ser miembros del sector de los "dinosaurios" del PRI y, por tanto, su único objetivo era desestabilizar el actual gobierno de Ernesto Zedillo. Afirmó Miguel Covián Pérez sobre los fines políticos del movimiento:

...o bien provocar un nuevo motivo de incertidumbre en el país, que repercuta en los mercados financieros, bursátiles y monetarios, como parte de la línea desestabilizadora que persisten en seguir los adversarios del gobierno del presidente Zedillo¹⁵⁷.

¹⁵³ La masacre hace referencia al asesinato de campesinos el 28 de junio de 1995. A pesar de existir un video que mostraba la forma como se asesinaba a los campesinos, el PRI logró que el gobernador de Guerrero -Rubén Figueroa- fuese declarado inocente y que no hubiera lugar para un juicio político o penal.

¹⁵⁴ Diario *La Jornada*, 30 de junio de 1996, p. 9.

¹⁵⁵ *Ibídem*.

¹⁵⁶ El PRD, por ejemplo, denunció que sus diputados, senadores y dirigentes de Guerrero que asistieron al acto de Aguas Blancas serían citados a declarar bajo la acusación de tener nexos con el EPR. Diario *El Financiero*, 4 de octubre de 1996, p. 51.

¹⁵⁷ *La Jornada*, 30 de junio de 1996, p. 9.

La hipótesis del caos financiero ha sido cuestionada por los analistas económicos al demostrar que, en los últimos años, ninguno de los sucesos de "orden público", aparición del EZLN o EPR, ha tenido un impacto importante en la tasa de cambios.

Hasta ese momento se habían escuchado las posiciones más evidentes. Se resaltó el origen oscuro y delinencial de los insurgentes, la inexistencia de otros grupos guerrilleros en México, etc. Esta postura hacía eco de un análisis de inteligencia militar según el cual el EPR "está fuertemente relacionado con el narcotráfico y tendría el propósito de distraer al Ejército mexicano en su lucha contra las drogas"¹⁵⁸.

Los gremios patronales, sectores de la Iglesia y miembros del gobierno pidieron tierra arrasada en Guerrero antes de que el grupúsculo se envalentonara. Así por ejemplo, la denominada Iniciativa Privada (IP) conminó al gobierno a "extirpar al EPR sin afectar a inocentes"¹⁵⁹. Por su parte la CIA acompañó al Ejército de México peinando los estados de Guerrero, Oaxaca y México; la razón de esta participación, según Fausto Fernández Ponte, es la siguiente:

Pudiérese decir que, en este contexto, los agentes de inteligencia estadounidenses buscan hacer contacto con insurgentes por una simple y sencilla razón: el gobierno de México *no les suministra información confiable* acerca de la campaña -ciertamente

extraordinaria, por su despliegue de efectivos y recursos- contra el EPR¹⁶⁰.

Esta actividad de la central de inteligencia estuvo precedida por el ofrecimiento del embajador norteamericano en México, James Jones, de apoyo directo para combatir al grupo insurgente¹⁶¹.

No obstante, la toma simultánea de poblaciones en seis estados del país evidenció que no se trataba de un grupo de carácter local sino de una fuerza político-militar con la pretensión de tener una presencia nacional. El saldo trágico de muertos y heridos, las declaraciones del presidente Zedillo según la cual el EPR era un grupo de "...criminales violentos, crueles asesinos, como ya quedó demostrado"¹⁶², razón por la cual serían tratados como criminales, y la postura de los comandantes del EPR, en el sentido de inclinarse por una salida militar, puso en la mesa del debate, nuevamente, el tema de la violencia política en México.

Sobre la evaluación de la violencia guerrillera se pueden distinguir cuatro posiciones entre los intelectuales mexicanos. La primera es la de los recién vinculados al salinismo y al Estado. Ellos, casi sin excepciones, llamaron a una pronta y rápida solución del tema EPR, solución que debe entenderse como una política de tierra arrasada; los argumentos básicos de este sector son: la pobreza no constituye razón para el alzamiento, el grupo representa posturas "setenteras" alejadas de la realidad, se pueden calificar de delincuentes y debe aplicarse una rápida solución militar.

¹⁵⁸ *La Jornada*, 1 de septiembre de 1996, p. 11.

¹⁵⁹ La Iniciativa Privada canaliza la expresión del sector empresarial de México. *La Jornada*, 12 de septiembre de 1996, P. 1.

¹⁶⁰ *El Financiero*, 4 de octubre de 1996, p. 55. El subrayado es del original.

¹⁶¹ *La Jornada*, 10 de septiembre de 1996, p. 1.

¹⁶² *La Jornada*, 31 de agosto de 1996, p. 3.

Sobre el particular señalará Héctor Aguilar Camín:

Lo que demuestran abundantemente los movimientos guerrilleros de las últimas décadas es que siempre pesaron más en ellos la convicción ideológica y la voluntad política de pequeños grupos, a menudo impulsados desde una capital solidaria, como la Cuba revolucionaria, que las condiciones sociales y económicas del territorio en que se querían implantar. Más aún: lo habitual en esos grupos fue no reparar demasiado en las condiciones socio-económicas de sus focos elegidos, sino anteponer a toda adversidad la voluntad de implantación, según puede verse clásicamente en la aventura del Che en Bolivia¹⁶³.

En un sentido similar se pronunció Gustavo Hilares, antiguo dirigente del movimiento guerrillero Liga 23 de Septiembre, al responder al dirigente del PAN, Carlos Castillo Peraza, que la violencia de los "justos" es irresponsable e insensata y que México había cambiado, al punto que el tratamiento a la guerrilla es distinto hoy, por ello se explica que no la hayan arrasado¹⁶⁴.

Por su parte Jorge Alcocer V. resaltó su acuerdo con el presidente Zedillo respecto a la forma de enfrentar al EPR¹⁶⁵.

Un segundo grupo de intelectuales, con sectores a su interior, descalificaron de plano el uso de la violencia como alternativa política y rechazaron los argumentos de que la miseria, la pobreza y la represión justificaba el uso de la armas. Carlos Monsiváis sostuvo:

Pero ninguna causa, por urgente que sea, vuelve admisible la intolerancia, las provocaciones y el desprecio por la vida humana. Si . se quiere modificar el rumbo del país, optar por el enfrentamiento a como dé lugar es agravar sin limite la situación¹⁶⁶.

Sin embargo su llamado a la mesura y la concordia está seguido por un planteamiento maniqueo y sectario. En efecto, el mismo Monsiváis niega la posibilidad de otra posición cuando sostiene:

En estos días, y salvo excepciones previsibles de fanáticos de línea dura, se llega a un consenso amplísimo en tomo a esta irrupción armada: rechazo de los delitos cometidos a nombre de una "revolución fantasmal"...¹⁶⁷

Lo interesante de esta postura es que el término utilizado para calificar los actos del EPR es el de "delitos", por eso es evidente que Monsiváis insista en la aplicación de la ley. Nos surge una pregunta: ¿es la misma ley de Zedillo y del sector empresarial?

¹⁶³ *La Jornada*, 9 de septiembre de 1996, p. 1.

¹⁶⁴ *Revista Proceso*, No 1033, 18 de agosto de 1996, p. 31.

¹⁶⁵ *Proceso*, No 1037, 15 de septiembre de 1996, p. 45.

¹⁶⁶ *La Jornada*, 31 de agosto de 1996, p. 8.

¹⁶⁷ *Ibíd.*

En un artículo de respaldo a Monsiváis, José Woldenberg¹⁶⁸, sin mayor rigor intelectual, toma tres ejemplos para reflexionar sobre la violencia (un hombre desempleado, sin recursos y con una señora "insoportable" a quien le pega; el linchamiento por la población de un violador que había ultrajado y asesinado a una mujer; las acciones del EPR). Luego de hacer un llamado a la necesidad del análisis del contexto en el cual viven los hombres y las mujeres - que no lo cumple- pasa al "juicio de valor que nos merecen esas acciones"¹⁶⁹ con lo cual concluye que "no existen correlaciones lineales ni mecánicas ni simples entre condiciones sociales y conductas"¹⁷⁰. La conclusión de Woldenberg, en nombre de una dimensión ética, es evidente: las acciones del EPR no se pueden justificar.

Otros escritores, basados en su rechazo a la violencia, optaron por retomar una diferencia establecida por el gobierno entre el EZLN (guerrilla buena) y el EPR (guerrilla mala) y destacar que el EPR, a diferencia del EZLN, no tiene base social y se negaron a otorgar la más mínima legitimidad al nuevo movimiento insurgente. Miguel Covián Pérez concluye categóricamente:

No tendría autoridad moral para mirar a la cara a mis hijos, si por abstraerme en disquisiciones socio-

políticas me involucrase en la defensa involuntaria de bandas criminales y pérdidas contra México y su pueblo¹⁷¹.

Finalmente, algunos intelectuales se inclinaron por la aceleración de las reformas políticas. Para ellos, las confrontaciones ideológicas deben darse en el terreno de la democracia. Adolfo Gilly parte -a nuestro juicio con razón pero faltándole mayor análisis- de separarse del uso de las armas para reflexionar sobre el tema:

Para tomar una posición sobre el Ejército Popular Revolucionario no me parece adecuado poner en primer lugar la cuestión de las armas o de la violencia. A un movimiento político -y el EPR lo es- se lo juzga ante todo por su programa, su política y sus métodos. El uso de las armas por sí mismo no legitima ni deslegitima a nadie. Si sólo se emplea este criterio, lo que se escuchará, a favor o en contra, no pasarán de ser juicios morales¹⁷².

A renglón seguido Gilly rechaza la presencia del EPR al sostener que: "Los métodos del EPR son verticales y militaristas... Nada tienen que ver esas prácticas con los ideales del socialismo o de la democracia, cualquier adjetivo se le ponga a está"¹⁷³ sin embargo, introduce un elemento no considerado por los intelectuales comentados anteriormente: la "descomposición del régimen estatal"; por ello, haciendo un recuento de las confrontaciones entre las fracciones del

¹⁶⁸ José Woldenberg fue nombrado, el pasado 31 de octubre, como director del Instituto Federal Electoral (IFE), lo acompañan, como consejeros, reconocidos intelectuales. El nombramiento de los nuevos responsables del IFE se produjo a partir de un acuerdo político entre el PRD, el PAN, el PRI y el PT y que además fue respaldado por el gobierno.

¹⁶⁹ *La Jornada*, 14 de septiembre de 1996, p. 5.

¹⁷⁰ *Ibíd.*

¹⁷¹ *La Jornada*, 1 de septiembre de 1996, p. 11.

¹⁷² *Ibíd.*, p 1 y 12.

¹⁷³ *Ibíd.*

PRI -a las que llama "bandas" y de otros sucesos políticos desde 1988, sostendrá: "la crisis prolongada y sin salida del régimen estatal es el mayor germen de violencia en el territorio nacional". Gilly reclama una salida de fondo:

Sólo una elección clara, con padrón confiable y reglas simples, aceptada por todos, cualquiera que sea su resultado, puede ser el paso fundador hacia la conquista de una nueva legitimidad republicana y un nuevo pacto constitucional¹⁷⁴.

Dentro de este sector también se pueden ubicar a los intelectuales que sirven de asesores al EZLN. Lo particular es que su ciega defensa del EZLN -que se expresa en un culto desmedido y sin fundamento político a la figura del subcomandante Marcos- los ha imposibilitado de hacer un balance y a lo sumo se han limitado a señalar las virtudes de los antiguos análisis del EZLN sobre la situación mexicana. Dentro del sector que recientemente han llamado a un diálogo político con el nuevo grupo insurgente está Cuauhtemoc Cárdenas¹⁷⁵ y la CONAI- Comisión Nacional de Intermediación- del sacerdote Samuel Ruiz¹⁷⁶.

El tercer grupo de intelectuales se inclinó por un análisis más detallado de la situación mexicana, por una postura más crítica del salinismo y sus efectos y

una actitud más abierta en la polémica de los intelectuales. Sergio Zermeno inicia su reflexión con dudas sobre la posibilidad de negar de plano los argumentos del EPR: "¿Cómo desmontarle a los miembros del EPR que no tienen razón cuando afirman que este es un gobierno favorable a los grupos más ricos del país y al capital financiero nacional y transnacional?"¹⁷⁷ Sobre la inclinación por la vía armada argumentará:

Decidirse por la violencia para cambiar las cosas en favor de las mayorías no depende, entonces, de que una causa sea muy justa como la del EPR, sino de una buena evaluación (aunque siempre deficiente), de los elementos favorables y desfavorables para el logro del objetivo propuesto¹⁷⁸.

Lo máximo que llega a cuestionar al grupo insurgente es su radicalismo, es decir, contar con una causa justa "pero no contar con una buena metodología para aplicarla". Finalmente, Zermeno introduce la variable del grupo en el poder para analizar, justamente, la situación de la violencia:

Esos radicales guerrilleros que han aparecido en Guerrero, Hidalgo y Chiapas aún no han causado la muerte de la sociedad. Pero los otros radicales, los que fueron a Harvard y a Yale y aprendieron su "verdad"... sí han provocado (con su radicalismo, con su afán ciego por aplicar a cualquier precio sus fórmulas

¹⁷⁴ *Ibídem*.

¹⁷⁵ *La Jornada*, 6 de septiembre de 1996, p. 1.

¹⁷⁶ *La Jornada*, 13 de septiembre de 1996, p. 1. La CONAI se establece para promover los diálogos de paz entre el EZLN y el gobierno. Es de anotar que los opositores al sacerdote Samuel Ruiz señalan que la CONAI es juez y parte en diálogos, pues, argumentan que es evidente su nexo con los zapatistas.

¹⁷⁷ *La Jornada*, 30 de agosto de 1996, p. 7.

¹⁷⁸ *Ibídem*.

simplonas, su verdad) la muerte de sus congéneres, la muerte de la sociedad¹⁷⁹

Pablo Gómez es más punzante con los intelectuales que rechazan de plano al EPR. Gómez comienza su artículo "Exhorto a las armas" con el siguiente comentario:

Las hipócritas condenas a todo movimiento armado, por el hecho de serlo y nada más, contienen solamente un exhorto al uso de las armas con tal que éstas sean del poder y nunca de los rebeldes. La pretensión de que la violencia que no proviene de la autoridad constituida es contraria a la ética, denota ignorancia supina de la historia y convierte a sus autores en idólatras del estado de cosas, cualquiera que sea éste¹⁸⁰.

Posteriormente retoma el ejemplo de la Independencia, en la que el clero insurgente llamó a "matar gachupines" - españoles- para señalar cómo la violencia utilizada contra la tiranía se ha convertido en institución.

La postura de los intelectuales que no realizan un análisis histórico de la violencia es igualmente cuestionada. Sostendrá Gómez:

El discurso de los intelectuales éticos no pretende otra cosa que dar cobertura a la acción armada contra los guerrilleros y sus presuntos cómplices, aún sin detenerse a esclarecer nada al respecto ni analizar las

posibilidades de un diálogo pacífico¹⁸¹.

No es que Gómez esté con la opción de la violencia y por ello se deslinda del EPR: "Hoy ~ aquí, el uso de la forma de lucha armada e inadecuado y, además, promueve las tendencias; más represivas y violencias ya existentes dentro del poder"¹⁸²

Daniel Cazés, luego de rechazar la militarización del país, introduce un argumento nuevo en la polémica: la cultura política en México s, basa en el principio de la obligación ética de alzamiento ante la opresión. Esta sería la herencia de una Revolución institucionalizada por el Estado, como parte de la formación de l. identidad nacional, y por el PRI, como parte d su programa político.

Así mismo cuestiona Cazés la idea de que la ausencia de grupos insurgentes supone la par máxima con los asesinatos de Estado (Colosio) la existencia de mil quinientos grupos armado de delincuentes. Por lo mismo rechaza que "...a la corrupción y la impunidad ancestrales y con futuro brillante se le llame Estado de derecho"¹⁸³

Finalmente, Eduardo Montes parte del reconocimiento de que no se puede crear, de la noche a la mañana, una guerrilla. "El EPR, así como el EZLN, son consecuencia de causas sociales y políticas semejantes "¹⁸⁴.Y Más adelante:

Ningún grupo guerrillero nace si no existen condiciones

¹⁸¹ Ibídem

¹⁸² Ibídem

¹⁸³ *La Jornada*, 31 de agosto de 1996, p. 9.

¹⁸⁴ Ibídem, p. 11.

¹⁷⁹ Ibídem

¹⁸⁰ Ibídem, p. 1 y 5.

económicas, políticas, morales para ese nacimiento... No puede nacer ni sostenerse tampoco si no tiene una base social¹⁸⁵.

Con este argumento descalifica a los intelectuales que han decidido optar por evaluar al grupo insurgente como salido de la voluntad de algunos pocos y de la imposición a la sociedad de una salida violenta. Sin embargo, como otros, Montes ve con preocupación que la irrupción del EPR pueda alimentar las posiciones más radicales dentro del gobierno, por ello hace un llamado a la sociedad:

La alternativa es que la sociedad, como lo hizo en 1994 cuando apareció el EZLN, intervenga para obligar al gobierno y al EPR a buscar caminos políticos para llegar, lo más pronto posible y con el menor costo en vidas y sufrimientos, a una mesa de negociaciones¹⁸⁶.

El cuarto grupo de intelectuales, los postmodernos, guardaron silencio.

¹⁸⁵ Ibídem

¹⁸⁶ Ibídem

**EL MERCOSUR EN 1996:
CONSOLIDACIÓN O
INCERTIDUMBRE?**

**Apuntes sobre los logros y dificultades
de una unión aduanera en formación**

**JORGE GRANDI / DANIEL
SCHUTT***

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es por su potencial económico la cuarta zona económica del mundo. Su Producto Interno Bruto (PIB) conjunto se ubica a finales de 1995 en el entorno de los 850.000 millones de dólares de PIB conjunto, con lo cual se sitúa tras la Unión Europea (7,3 billones de dólares), la Zona de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA: 6,8 billones de dólares) y Japón (4,5 billones de dólares); en ese puesto del ranking de mercados y áreas integradas del planeta, por delante de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN¹⁸⁷: 700.000 millones de dólares) y la Federación Rusa (400.000 millones de dólares)¹⁸⁸. Con base en algunas estadísticas aportadas por organismos internacionales, puede afirmarse que desde el punto de vista de global, el Mercosur equivale a cerca de un 20% de la producción de los países

usualmente considerados como en vías de desarrollo¹⁸⁹. Su población, de 205 millones de habitantes, representa el 45% de la población total de América Latina y tiene una renta per cápita aproximada de 4.100 dólares¹⁹⁰. La superficie total de los cuatro países se extiende a más de 12.800.000 km² (un 59% de la superficie total latinoamericana). El comercio total de la subregión con el mundo (exportaciones más importaciones) rebasó en 1995 la barrera de los 150.000 millones de dólares. Las exportaciones subregionales rondaron en 1995 los 70.000 millones de dólares -lo que equivale a un tercio de las ventas totales de América Latina-, mientras que las importaciones sumaron en dicho año los 85.000 millones de dólares.

Dentro del comercio intrarregional, el comercio intraMercosur (que se sitúa en el entorno de los 15.000 millones de dólares) representa el 41% del total de las exportaciones intralatinoamericanas, que ascendieron a 57.000 millones de dólares en 1995. Las exportaciones totales de los países del bloque se elevaron en 1995 a alrededor de 70.000. A partir de estos datos, que evidencian el peso económico del bloque y el fuerte impulso que ha venido a imprimirle su configuración como unión aduanera en formación a partir de 1995, el Mercosur asoma como un bloque emergente de primordial significación en el escenario global finisecular, en virtud de su

* JORGE GRANDI, politólogo y director del CEFIR, Centro de Formación Para la Integración Regional, Uruguay. DANIEL SCHUTT politólogo y funcionario del CEFIR

¹⁸⁷ La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático está integrada, a julio de 1996, por Malasia, Vietnam, Indonesia, Brunei, Tailandia, Singapur, Filipinas y Myanmar o Burma (ex Birmania) como país observador. Las estimaciones sobre el PBI se han hecho en base a los datos nacionales del PBI de The Economist Intelligence Unit para todos los países mencionados con la excepción de Brunei y Burma.

¹⁸⁸ Las cifras están extraídas y contrastadas de varias fuentes y deben tomarse como aproximativas.

¹⁸⁹ Ver, a este respecto, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano 1996, edición francesa publicada por Edit. Económica, París, junio de 1996.

¹⁹⁰ Según las últimas estimaciones, la renta per cápita de Argentina se sitúa en los 7.575 dólares, la de Brasil en 4.333 dólares, la de Uruguay en 4.660 dólares y la de Paraguay en 2.125.

potencial de crecimiento, la magnitud de su mercado y su grado de apertura a la inversión extranjera. El Mercosur aparece cada vez con mayor nitidez como un mercado con capacidad para ampliar rápidamente sus actuales niveles de producción y consumo de bienes y servicios, lo que contrasta con su desempeño en la década de los años 80, en la cual toda la región se vio fuertemente afectada por los problemas derivados de la crisis de la deuda y la fuerte inestabilidad macroeconómica por largos años prevaleciente.

Este artículo consta de cuatro partes. En la primera sección, se reseñan los antecedentes y los hitos fundamentales que marcan los antecedentes del Mercosur, desde mediados de los años 80 hasta su «bautiza formal el 1° de enero de 1995, y se analizan algunos aspectos inherentes a su evolución y articulación interna. En la segunda sección se analiza someramente la proyección externa del Mercosur, incidiéndose en las distintas modalidades de vínculos asociativos, de cooperación y de multilateralización y profundización de acuerdos preexistentes que el bloque ha establecido ya, esbozándose a continuación las estrategias venideras de definición de su articulación externa. Finalmente, en la tercera sección, se ensaya un ejercicio de balance y perspectivas de los logros alcanzados y de las asignaturas pendientes.

ANTECEDENTES E HITOS FUNDAMENTALES DEL MERCOSUR

Como es sabido, el Mercosur tiene su antecedente más remoto en los esfuerzos de aproximación emprendidos por los gobiernos de Brasil y Argentina, a la vuelta de sus respectivos procesos,

disímiles por cierto, de restauración democrática. El Acta de Iguazú de noviembre de 1985, suscrita por los entonces presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín, constituye la primera iniciativa consistente encaminada a crear un marco de cooperación económica reforzada entre ambos países. Muy pronto, se empezará hablar propiamente de integración, ya que al año siguiente, en 1986, la voluntad política de acercamiento se plasma en el denominado Programa -de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (PICAB).

El PICAB fijó las premisas nucleares y la metodología de aproximación que dio sustento al proceso de integración en su etapa inicial (1985-1990). En lo esencial, el enfoque escogido para sustentar la aproximación económica entre ambos países fue gradual y sectorial, esto es, sin la adopción de plazos definidos para su concreción y enfocado hacia las áreas económicas consideradas estratégicas para pivotar el desarrollo industrial de ambas economías, en particular, el sector de bienes de capital. En esta fase desempeñan un papel central, por un lado, el estrechamiento de vínculos políticos, empresariales y culturales y, por el otro, las medidas de creación de confianza, particularmente la eliminación de las hipótesis de conflicto mediante acuerdos para la no utilización de los reactores nucleares de ambos países para fines militares.

La negociación de preferencias comerciales «producto a producto (asimilable en lo esencial al enfoque comercialista predominante en los esquemas y acuerdos de integración latinoamericanos en las décadas de los años 60 y 70) mostró pronto sus límites, al evaluarse como excesivamente

prudente. Ciertamente, el avizoramiento de una salida a la severa crisis económica de la primera mitad de los 80 y los nuevos vientos liberalizadores que tienden a arreciar contribuyen a una aceleración de los tiempos y de los ritmos. Y es así cómo en noviembre de 1988 se llega al Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD), el cual sentó entonces las bases para la creación de un Mercado Común Binacional en un plazo de diez años. Se establecía de este modo una alteración respecto al enfoque preexistente a partir de la adopción de un nuevo enfoque cuantitativo y global materializado en desgravaciones automáticas, progresivas y lineales para el universo de productos comercializados, principio que será retenido en el Tratado de Asunción. Un año y medio después, en julio de 1990, ambos Gobiernos resuelven, con la firma del Acta de Buenos Aires, adelantar los plazos de ejecución del mercado común a 1995.

Poco después, durante el segundo semestre de 1990, ambos gobiernos deciden invitar a los de Uruguay, Paraguay y Chile a asociarse al proyecto. Uruguay, de hecho, ya había estado vinculado al proceso desde sus inicios y había participado activamente mediante la suscripción de algunos de los protocolos sectoriales (de un total de 24) que se rubricaron. Paraguay había sufrido un largo aislamiento de sus países vecinos en virtud de la prolongación de su régimen dictatorial, depuesto en 1989 por un golpe de Estado institucional. Ambos Estados se avinieron rápidamente a incorporarse como miembros plenos al nuevo esquema en ciernes. Chile (que se había desvinculado del Pacto Andino en 1973) resolvió, por su parte, automarginarse, al estimar necesario aguardar a que sus potenciales socios subregionales estabilizaran sus economías y adoptaran un esquema firme de apertura comercial

asimilable a las políticas que los responsables económicos chilenos habían logrado consolidar con éxito desde mediados de los años 80.

El Tratado para la Constitución del Mercosur (Tratado de Asunción) fue suscrito en marzo de 1991 en la capital paraguaya por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se trata de un acuerdo-marco de breve extensión, tan sólo 24 artículos, que define con trazos gruesos, entre los objetivos estratégicos a alcanzar, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común, la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de las legislaciones de los Estados miembros. El único instrumento claramente perfilado desde el principio con metodologías y plazos precisos fue un programa de liberalización comercial para la rebaja progresiva de las restricciones arancelarias intrarregionales hasta su abolición total el 3-1 de diciembre de 1994, cuyo cumplimiento vendría a garantizar la entrada en vigor de una zona de libre comercio el primero de enero de 1995.

Los plazos para la negociación y aprobación de las restantes metas fue definida en el denominado Cronograma de Las Leñas de junio de 1992, en el que se detallaron los aspectos a armonizar y el calendario de ejecución en toda una serie de materias cruciales, tales como: normativa sobre reglas de origen, el *status* de las zonas francas y áreas aduaneras especiales, la regulación de las disposiciones nacionales sobre incentivos a las exportaciones y *«last but not least»*, la resolución sobre la nueva estructura institucional del Mercosur a partir de 1995. Se acordó en particular que, a mediados de 1993, quedarán definidos los

niveles escalonados del Arancel Externo Común (AEC) entre el 5 y el 20%, con algunas excepciones transitorias que legan al 35%, cuya entrada en vigor en 1995 determinaría, si bien es cierto no en forma plena, a instauración de una unión aduanera.

DE ASUNCIÓN A OURO PRETO

El Tratado de Asunción entró en vigor en noviembre de 1991 y un mes más tarde comenzó a cumplirse la reducción escalonada de las carreras tarifarias. El calendario de reducciones arancelarias se cumplió puntual y escrupulosamente y, por tanto, el objetivo a corto plazo de crear una Zona de Libre Comercio (ZLC) apareció desde el primer momento como una meta sólidamente respaldada por una firme voluntad política. Sin embargo, las negociaciones sobre el AEC entraron en un *impasse* prolongado que se extendió hasta bien entrado el año 1994. Las motivaciones de este relativo estancamiento abarcan una amplia gama de cuestiones de orden político, económico y técnico.

Desde nuestra perspectiva, han desempeñado un papel fundamental las abiertas discrepancias entre los dos grandes socios, Argentina y Brasil, en el plano del grado de apertura comercial frente a terceros mercados, lo que hay que asociar a los ritmos distintos en la liberalización económica en ambos países: drástica en Argentina, más prudente en Brasil. El gobierno argentino puso en práctica en abril de 1991 un severo plan de estabilización que logró muy pronto grandes éxitos en materia de reducción de la inflación, acompañado por un rígido ajuste fiscal, un amplio plan de privatizaciones de las empresas públicas y una drástica apertura importadora. En Brasil, los planes de

ajuste ensayados desde finales de los años 80 fracasaron irremisiblemente, al tiempo que las políticas de apertura externa fueron mucho más tímidas y condicionadas en su ejecución por la alta inestabilidad política que asoló al país en el trienio 1991-94. Ello condicionó, y ha seguido condicionando, la adopción de posiciones y políticas comunes en varios frentes.

Argentina ya había entrado, desde mediados de los años 80, en un agudo proceso de reconversión y especialización industrial que afectó a los sectores tradicionalmente protegidos (con algunas limitadas excepciones); Brasil no ha cejado, aún con graves problemas de obsolescencia de amplios segmentos de su industria manufacturera, de velar por el mantenimiento de su gran capacidad exportadora de productos industriales. Por consiguiente, Brasil asumió desde el primer momento su condición de potencia industrial del bloque y bregó por ser el proveedor privilegiado de sus socios en una amplia gama de sectores estratégicos con alto valor agregado, tales como bienes de capital, productos químicos, productos informáticos, automóviles, etc. Ni Argentina, ni Uruguay, ni Paraguay aceptaron de buen grado constituirse en mercados cautivos de Brasil, lo cual en algunos casos implicaba, en términos de política comercial, admitir un rearme arancelario, a contramano de la filosofía liberalizadora hacia terceros mercados que los tres países preconizaban.

Será recién a mediados de 1994, y con dificultades que aún persisten, que se logrará hallar un consenso a los intereses en pugna. Los cuatro socios llegan a la VI cumbre, celebrada en Buenos Aires en agosto de 1994, con una agenda de toma de decisiones virtualmente inaplazable, dada la proximidad de la entrada en vigor

del Tratado del Mercosur (1 de enero de 1995) bajo el riesgo de poner en entredicho la meta de la unión aduanera y la credibilidad del proceso. Un mes antes, en julio de 1994, Brasil había puesto en funcionamiento la tercera y decisiva fase de su enésimo plan de estabilización (el Plan Real), concebido concienzudamente para surtir sus efectos estabilizadores en vísperas de las decisivas elecciones de noviembre de 1994, trascendentales para el futuro político del país; y, a la postre, el mayor activo que la administración brasileña, al igual que la argentina, ha podido adjudicarse frente a la opinión pública doméstica y, también, de cara al exterior.

Uno de los componentes del programa antiinflacionario brasileño -que posee paralelismos con el plan de estabilización argentino en lo que respecta a la adopción de un ancla cambiario como mecanismo antiinflacionario- no lleva aparejada la fijación de un tipo de cambio fijo, ni las exigencias muy particulares que se derivan del plan de convertibilidad argentino. No cabe duda, empero, la existencia de una cierta sintonía entre ambos, en materia de políticas de profundización de la apertura comercial y de reducción de aranceles de importación.

Por consiguiente, la cumbre de agosto de 1994, tanto por las circunstancias que la rodean como por la magnitud de las decisiones que recaen sobre ella¹⁹¹ puede

¹⁹¹ Otro atributo de esta reunión es la atmósfera de tensión que la precedió en los días inmediatos, provocada por un tipo de conflicto que recurrentemente tiende a reproducirse en las tomas de posición y de decisión en el seno del Mercosur. En concreto, la adopción de pactos bilaterales o la publicitación de pronunciamientos de responsables argentinos y/o brasileños, en abierta o presunta desestimación de su impacto sobre los otros dos socios menores.

considerarse como la reunión más trascendental del Mercosur en la etapa de transición, por más que sea la siguiente de Ouro Preto la que sentencie y elabore jurídicamente lo ya acordado. Brasil se presenta, pues, a esta cumbre con posturas diferentes a las que sostuvo en la etapa inicial del Mercosur, aceptando algunas concesiones en favor de sus socios. Ello favoreció el desbloqueo al máximo nivel político de las decisiones que darían cuerpo a las condiciones de acceso a la unión aduanera: este, en rigor, ya era asumido entonces como el horizonte realista que la cumbre de Colonia (Uruguay) de enero de 1994 se había propuesto encarrilar a partir del acotamiento de los objetivos del Cronograma de Las Leñas, mediante la aprobación de los requisitos mínimos para la entrada en vigor de la unión aduanera.

UNA UNIÓN ADUANERA EN FORMACIÓN

El Mercosur ha nacido, pues, formalmente el primero de enero de 1995 como zona de libre comercio semicompleta (el arancel cero comprende el 95% del comercio intrarregional) y como unión aduanera imperfecta (ya que el AEC cubre aproximadamente el 85% de los productos comercializados por el bloque con terceros países). El éxito de la labor acometida debe calibrarse en toda su envergadura. Por un lado, el Mercosur emerge como la segunda unión aduanera del mundo, con un plazo de concreción inferior a los cuatro años; la Comunidad Europea requirió ocho años para culminarla. Por el otro, el sustancial grado de liberalización comercial que el Mercosur ha configurado tanto hacia el interior como hacia el exterior supone una drástica reversión en el nivel de

apertura económica de países, como Argentina y Brasil, que durante varias décadas se caracterizaron por una estructura arancelaria proteccionista con base en políticas pertinaces de sustitución de importaciones (Brasil llegó a aplicar, hasta bien entrados los años 80, derechos de importación superiores al 200%).

Por otra parte, algunos analistas, en particular de Argentina, sostienen que el perfil comercial que ha emanado de la cumbre de Ouro Preto está hecho a la medida del país más poderoso, Brasil. La existencia de un arancel medio de un 14% significa para Argentina reducir su nivel promedio de apertura al exterior en cinco puntos porcentuales, mientras que para Brasil implica sólo un punto menos. Influyentes expertos de Argentina han puesto en entredicho en los últimos años los beneficios que se derivan para este país de su asociación privilegiada con su gran vecino, en detrimento de una posible incorporación al NAFTA, opción esta última que hasta bien entrado el año 1994 suscitó una fuerte atracción en amplios sectores del país, incluido el propio Gobierno.

Sin embargo resulta claro que una vez superada la discusión sobre los temas arancelarios, se abren otros nuevos que involucran toda una serie de cuestiones que atañen a otros factores que inciden sobre la libre circulación de las mercancías y el acceso sin trabas a los mercados. Pero al mismo tiempo el año 1995 se abre con un contexto regional perturbado por los efectos de la devaluación mexicana y su impacto directo sobre la afluencia de capitales en la región, cuyos efectos visibles, hasta la primera mitad de 1996, se percibieron nítidamente en los niveles de inversión y de consumo y en la desaceleración

general de la actividad económica de la región.

Ello ha incidido en la reaparición de algunos *dossiers* espinosos y el surgimiento de dificultades y discrepancias técnicas entre los socios en relación a la denominada lista de excepciones, esto es, la determinación de los productos y/o sectores que no circularán libremente dentro del Mercosur (el denominado «régimen de adecuación que comprende los productos excluidos hasta el año 2000 de la zona de libre comercio»¹⁹², al igual que las excepciones al AEC (en el cual se incluyen productos considerados ‘sensibles’, tales como bienes de capital y productos informáticos, petroquímicos y de telecomunicaciones) cuya vigencia se prolongará, en algunos casos, hasta el año 2006.¹⁹³ El criterio que ha tendido a prevalecer entre los socios es el de flexibilizar el manejo arancelario de manera que puedan contemplarse decisiones temporarias de elevar los aranceles (cuando se detectan prácticas de *dumping* o de comercio desleal) o a reducirlos (cuando constan situaciones de desabastecimiento o cuando se considera que ello contribuye a la contención de la inflación por la vía de favorecer productos importados).

El primer semestre de 1995 fue testigo de las primeras dificultades vinculadas al cumplimiento de las disciplinas comunitarias en materia arancelaria por parte de algunos de los socios, en un

¹⁹² Uruguay incluyó en esta lista 1.000 productos, Paraguay 800, Argentina 300 y Brasil 30.

¹⁹³ Argentina y Uruguay disponen de 300 excepciones cada uno, Brasil de 375 (y 75 adicionales para el período mayo 1995 - mayo 1996, con incorporaciones y desincorporaciones sucesivas); y Paraguay de 399.

contexto de ajuste fiscal en todos los países del área motivada por la crisis de México y su impacto negativo en la afluencia de capitales extranjeros hacia la región. A principios de abril, Argentina amenazó con incrementar unilateralmente sus derechos de importación en el contexto de un drástico plan de reducción del gasto público. Finalmente, el Gobierno desechó aumentar los aranceles a la entrada de productos de los restantes socios. A finales de abril, Brasil logró que sus socios aceptaran, tras ajetreadas negociaciones, la flexibilización del AEC. Brasil decidió en esas fechas aumentar hasta un 70% los aranceles de productos de consumo no básicos (tales como automóviles y electrodomésticos) provenientes de fuera del Mercosur, en el marco de la política gubernamental de reducción del déficit comercial que, por primera vez en décadas, está experimentando Brasil. A la vez, redujo los aranceles de otra gama de insumos de primera necesidad para afianzar su lucha antiinflacionaria y presionar a la baja los precios de los productos de primera necesidad. Brasil se ve beneficiado, de esa manera, por un margen adicional de discrecionalidad en la fijación de sus aranceles, como demostración de la importancia que todo el bloque adjudica al éxito de su plan de estabilización.

Por añadidura, todavía existe un gran trecho que recorrer en materia de remoción de obstáculos no arancelarios, tales como regulaciones aduaneras, normas técnicas, regímenes nacionales especiales, reintegros fiscales, políticas estatales de apoyo a sectores específicos, etc., que seguirán acaparando gran parte de la discusión en los años venideros. Se ha cifrado en 300 el número de barreras no arancelarias existentes en el Mercosur, de las cuales menos del 10% habían sido suprimidas hasta mediados de 1996. Otro

aspecto que se mostró especialmente conflictivo en la negociación es el concerniente al *status* específico de determinados sectores, tales como el textil, el azucarero o el automotriz, a los cuales, bien por su carácter sensible o estratégico para las economías de los socios, se les dotará de un régimen especial. La amenaza de Brasil en junio de 1995 de imponer cupos a la importación de vehículos procedentes de Argentina, luego abandonada, constituyó la principal crisis en las relaciones de los dos grandes socios en los últimos tiempos y debió ser resuelta a través de conversaciones directas entre los presidentes Cardoso y Menem. Esta crisis, provocada por medidas unilaterales en materia de política comercial, se reprodujo en junio de 1996 a raíz de la imposición por Brasil de medidas que afectaron a la exportación de productos textiles de Argentina y Uruguay. Esta decisión fue posteriormente revocada a raíz de las fuertes protestas de estos dos países.

Por ahora, la gestión de los conflictos reposa sobre un enfoque artesanalmente político, esto es, en la pericia de los negociadores y en el diálogo político de alto nivel, cuya eficacia se ha mostrado tan alta en la desactivación de las crisis como su frecuente intangibilidad en el frente jurídico-político. Los países se han avenido en la práctica, pues, a no recurrir a los procedimientos de solución de controversias previstos en el Protocolo de Brasilia, el cual contempla el tratamiento de los litigios por un panel arbitral, siempre que se agoten sin éxito las tratativas directas. Esta «politización» de los conflictos, resultantes de la orfandad en los instrumentos de control de legalidad, impulsa crecientemente la reflexión entre los expertos y en una porción considerable de los propios

<decisión-makers> del Mercosur sobre la conveniencia de plantear ya mismo instancias comunes permanentes de gestión de los conflictos.

La proliferación de regímenes excepcionales y de nuevos obstáculos -erigidos bajo el paraguas del calendario de la segunda transición> pactada en agosto de 1994 que ampara la flexibilización de las reglas generales acordadas hasta la consecución plena de la zona de libre comercio (año 1999/2000) y la unión aduanera (2006)- es un dispositivo creado para acompañar pragmáticamente la consolidación del Mercosur. Se trata, en definitiva, de preservar los intereses nacionales de los países miembros y atenuar el profundo impacto del proceso de integración sobre ciertos sectores económicos y sociales. No faltan, empero, puntos de vista que vienen a subrayar el efecto perjudicial que la ampliación de los márgenes de actuación discrecional por parte de los países miembros comporta para la credibilidad y consistencia del proceso y para la adecuada exteriorización de las señales inherentes a compromisos contractuales, fundados en reglas y disciplinas más o menos estrictas¹⁹⁴. De allí que surjan voces que alerten sobre la potencial 'descafeinización' del proceso.

Por otra parte, a nadie se le escapa el papel fundamental que al adecuado y eficaz funcionamiento de las aduanas le

cabe para gestionar esta compleja madeja casuística que configurará la política comercial del Mercosur a partir de 1995.¹⁹⁵ En la cumbre de Ouro Preto se aprobó un Código Aduanero, en cuya redacción se aprecian muchos paralelismos con el Código Aduanero de la UE, de cuya eficaz aplicación a corto plazo muchos, sin embargo, dudan frente al tiempo insuficiente para preparar las aduanas y capacitar a sus funcionarios en la nueva normativa, particularmente compleja en materia de reglas de origen. Dicho código no ha sido hasta el momento convalidado por los Gobiernos, aduciéndose imperfecciones técnicas que han impedido su entrada en vigor.

Por dar un botón de muestra, el primero de julio de 1996 entró en vigor un nuevo modelo de certificado de origen que será utilizado en la comercialización de productos entre los países del Mercosur, sustituyendo al que entró en vigor a mediados de 1995. La necesidad de utilizar certificados de origen para todo el universo arancelario del Mercosur (13.000 ítems) fue impuesta por las innumerables alteraciones de las listas de excepción al AEC. La sucesión de modificaciones están sobrecargando en

¹⁹⁴ Para una reseña de las asignaturas pendientes en materia de articulación interna, puede consultarse Hodara, Isidoro, «La articulación interna y externa de la unión aduanera del Mercosur: aspectos seleccionados, en Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), *Estrategias de articulación y reforzamiento de las capacidades de gestión de una unión aduanera: opciones para el Mercosur*, Montevideo, 8 y 9 de julio de 1996.

¹⁹⁵ La modernización de las aduanas, la capacitación de sus funcionarios y la adecuación de su gestión, vital para la fluidificación del tráfico de mercancías, es una de las mayores preocupaciones y principales desafíos de la subregión. Para mayor detalle, en cuanto al papel de las aduanas, puede consultarse: en Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), *La integración comercial y su dimensión aduanera: opciones de políticas públicas y requerimientos de gestión* (Montevideo, 26/30 de abril de 1993), y *La modernización de la gestión aduanera en los procesos de integración regional*, (Piriápolis, 8/13 de noviembre de 1993), documentos que contienen una amplia variedad de ponencias de expertos europeos y latinoamericanos que abordan desde distintas perspectivas esta cuestión.

exceso los trabajos de fiscalización de las aduanas y tornan difícil la liberalización de circulación de mercancías dentro del bloque, comportando también costos operativos para las empresas¹⁹⁶.

Por añadidura, las agendas internas imponen un compás de espera. Los cambios en los equipos económicos de Argentina y Brasil durante los primeros ocho meses de 1996 han sido contemplados por algunos observadores como un factor que alimenta la incertidumbre respecto al mantenimiento de los compromisos adoptados y la voluntad de acordar nuevas políticas comunes. Por lo que concierne a Argentina, se desconoce a la hora de escribir este artículo si el giro hacia una ortodoxia fiscal y monetaria más drástica -que se presume por algunos tras la destitución del ministro de Economía, Domingo Cavallo, a finales de julio de 1996-, tendrá alguna consecuencia palpable de corto plazo en algunas de las obligaciones contraídas en el Mercosur, en un momento de redefinición a la baja del gasto público y de escrutinio atento a las vías de allegar mayores recursos a las arcas estatales.

En Brasil, los éxitos indudables cosechados en los dos primeros años de vigencia del Plan Real se ven empañados por la lentitud de las reformas estructurales propuestas por la actual Administración, derivadas de la decisiva influencia política de sectores económicos, en un contexto de morosidad parlamentaria para acelerar los trámites legislativos necesarios para su aprobación y de impacto negativo de algunos pronósticos aciagos sobre la

sustentabilidad del programa económico¹⁹⁷.

Es sin embargo en el frente de la legitimidad democrática, no sólo de origen, sino también afincada en hechos recientes y desarrollos institucionales, que el Mercosur parece haber avanzado decisivamente en el curso de 1996.

Por un lado, la constitución formal a mediados de este año del Foro Consultivo Económico-Social (FCES), órgano consultivo y de asesoramiento de las máximas instancias del Mercosur previsto en el Protocolo de Ouro Preto, consagra el inicio de una etapa más participativa de los sectores económicos y sociales, hasta ahora prácticamente carentes de instancias expresamente reconocidas de canalización de intereses y opiniones en el Mercosur.

Por el otro, la aprobación en la última cumbre de Potrero de Los Funes, celebrada en junio de 1996 en dicha localidad de la provincia argentina de San Luis, de la cláusula democrática que establece la condición inexcusable de mantenimiento del sistema democrático pleno de derechos y libertades como requisito para la participación como miembro del Mercosur. A nadie escapa el hecho de que esta decisión es una respuesta proverbialmente tajante a los sucesos acaecidos en abril de 1996 en Paraguay que se zanjaron con la destitución del Comandante en Jefe del

¹⁹⁶ *Gazeta Mercantil*, Sao Paulo, junio 27 de 1996.

¹⁹⁷ Ver a este respecto las ediciones de *El Economista*, 7 y 21 de junio de 1996, en donde también se reproduce el polémico artículo del economista germano-norteamericano Rudiger Dornbusch, publicado inicialmente en *Business Week*, en el cual se cuestiona la pervivencia del Plan Real, opinión que levantó una viva polémica en Brasil.

Ejército de aquel país, a resultas de una confusa tentativa de golpe de Estado que siguió al anuncio de su remoción por el Presidente. La participación activa e inmediata de los países socios de Paraguay en el Mercosur, tras conocerse los acontecimientos, fue probablemente el primer signo exterior ante la opinión pública de que Mercosur está operando en la práctica como factor de estabilidad política. Y lo mismo puede decirse en el frente económico de la actitud adoptada por la administración argentina tras el cambio en el equipo económico a finales de julio de 1996 de informar inmediatamente a los socios del Mercosur sobre la continuidad de la política económica. La fluidez de los mecanismos de consulta y de información recíproca están obrando, pues, con cierta celeridad y eficacia.

LA ARTICULACIÓN EXTERNA DEL MERCOSUR

Las relaciones con la Unión Europea y con el NAFTA

El Mercosur tuvo desde el primer momento entre sus objetivos centrales de proyección externa el establecimiento de relaciones estrechas con los grandes bloques económicos. Tan sólo un mes después de la suscripción del Tratado de Asunción, el 29 de abril de 1991, los ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro países miembros visitaron la Comisión Europea y se reunieron con altos responsables del órgano ejecutivo de la UE. La voluntad de dotar de un marco institucional a los vínculos entre ambos grupos de países se materializó el 29 de mayo de 1992 con la firma de un Acuerdo Bilateral de Cooperación Interinstitucional.

Durante la reunión sostenida el 23 de abril de 1994 por los ministros de Relaciones Exteriores del Mercosur con el responsable de la Comisión Europea encargado de las relaciones con América Latina, se puso de manifiesto el consenso para imprimir un salto cualitativo a las relaciones existentes, evocándose la posibilidad de establecer una zona de libre comercio UE/Mercosur. El Comisario responsable de las relaciones con América Latina, Manuel Marín, anunció el 19 de octubre de 1994 en Bruselas un plan en dos fases encaminado a estrechar los lazos económicos y comerciales de la UE con el Mercosur. La propuesta presentada por la Comisión Europea establecía el propósito de pactar un acuerdo marco interregional de cooperación económica y comercial, que precedería a un acuerdo de libre comercio que debería entrar en vigor a partir del año 2001, cuando el Mercosur espera haber avanzado sustancialmente en la concreción de su unión aduanera.

Se plantea una amplia negociación sobre bienes y servicios, excluyendo algunos productos considerados sensibles, en particular un cierto número de productos agrícolas. Este último aspecto mantiene su potencial conflictivo, en particular para Argentina y Uruguay que se han visto especialmente perjudicados en la exportación de sus productos agrícolas de zona templada por la Política Agrícola Común (PAC). Finalmente, la Comisión plantea una intensificación de la cooperación en sectores tales como medio ambiente, transportes, investigación, movimiento de capitales y servicios. Con el aumento del bienestar regional, tan sólo Paraguay continuará siendo acreedor de cooperación en el sentido tradicional de ayuda al desarrollo. En términos generales, es la cooperación económica la que se ve reforzada: cooperación

industrial, científico-tecnológica, protección recíproca de inversiones, medio ambiente, etc.

En la perspectiva de la Comisión, el proyecto de asociación interregional con el Mercosur representa un modelo pionero de acuerdo de la UE con zonas económicas emergentes. El estrechamiento de relaciones entre la UE y el Mercosur entraña oportunidades y riesgos para el bloque sudamericano. Resulta manifiesto que existen intereses comunes entre ambas regiones aunque ellos son visiblemente asimétricos. Existe el temor de que las expectativas generadas por el proyecto de la Comisión queden sensiblemente rebajadas en el transcurso de la negociación cuando deban superarse las suspicacias del Consejo y las dudas respecto a sus beneficios que albergan los Estados septentrionales de la UE, más proclives a fijar su atención en el este europeo. En cualquier caso, la progresividad presidirá previsiblemente la implementación del acuerdo con mayor celeridad en aquellos sectores más dinámicos y menos conflictivos del intercambio.

Los intercambios comerciales UE/Mercosur se han triplicado en los últimos siete años. La UE es el segundo inversor extranjero en la subregión, representado en torno al 35% de la IED, frente al 40% de EE.UU. Un 75% de las inversiones latinoamericanas de la UE se concentran en la subregión (un 70% en el sector industrial). Los europeos han sido los primeros inversionistas en los procesos de privatizaciones emprendidos en los cuatro países (totalizando un 25% del conjunto de los capitales ofrecidos). El documento de la Comisión habla del Mercosur como una zona de prosperidad emergente que merece una atención especial, en particular por sus enormes

recursos naturales y su demanda creciente de bienes de consumo y de capital, y plantea dos escenarios alternativos con vistas al año 2000: el primero contempla el mantenimiento del statu quo, y el segundo proyecta los efectos de una liberalización comercial gradual de los intercambios. El estudio concluye cuantificando los beneficios económicos que se derivan de la adopción del segundo escenario: en particular, el incremento de los intercambios a un ritmo del 11,5% anual, frente a un 7% en la primera opción.

El Acuerdo de Cooperación Interregional que se suscribió en Madrid el 15 de diciembre de 1995 establece el objetivo de reforzar la cooperación económica y comercial entre ambos bloques con el objetivo central de acometer una liberalización progresiva y recíproca de los intercambios que permita, en una segunda fase, lograr una zona de libre comercio, en cuya materialización habrá que esperar a que el Mercosur madure su condición de unión aduanera. Este objetivo superior del acuerdo podría alcanzarse a mediados de la próxima década y para ello se tendrían en cuenta la sensibilidad de ciertos productos.

A finales de marzo pasado, en Buenos Aires se aprobó el reglamento de la Comisión Mixta UE-Mercosur que se reunió por primera vez en junio de 1996 en Bruselas con la presencia del presidente Menem de Argentina, país que ostentó en el primer semestre de este año la Presidencia Pro-Tempore del Mercosur. En dicha ocasión se firmó un Protocolo de Cooperación Aduanera entre la UE y el Mercosur. Este acuerdo tiene por objeto agilizar los trámites aduaneros a fin de favorecer el intercambio comercial entre los bloques y se perfilan nuevos ámbitos de cooperación. No obstante, el propio

Comisario Marín ha admitido que las negociaciones tendientes a liberalizar el comercio interregional será arduo y lento y que no deben esperarse resultados antes de 1998.

En suma, en poco más de cinco años las relaciones del Mercosur con la UE han adquirido un dinamismo y una intensidad inéditas para el patrón de vinculación interregional predominante hasta fechas recientes. Ello permite afirmar que seguirá siendo el principal polo de atención latinoamericano en materia de integración de la Comunidad, un importante destinatario de la cooperación más avanzada y uno de los principales ámbitos de realización de emprendimientos conjuntos del sector privado europeo en regiones ‘emergentes’.

En relación con Estados Unidos y el NAFTA, el Mercosur ha proyectado también su intención de estrechar vínculos. En 1991, los cuatro cancilleres firmaron con el entonces Presidente de Estados Unidos, George Bush, el denominado (Acuerdo de Roses Garden o 4+1) que establece garantías para la protección de inversiones y mecanismos de consulta en materia comercial. En junio de 1995 comenzaron las negociaciones entre ambos bloques de cara a liberalizar el comercio bilateral. En los tres primeros años del Mercosur, la expectativa de ampliación a corto plazo del NAFTA a países sudamericanos seleccionados produjo algunas disensiones entre los dos grandes socios. Mientras Argentina mostró interés en realizar esfuerzos en dicha dirección, Brasil mostró su preferencia en ampliar el Mercosur al resto de los países sudamericanos, proponiendo, a finales de 1993 la constitución en el plazo de diez años de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). En la Cumbre

de las Américas celebrada los días 9 y 10 de diciembre de 1994, Argentina mostró particular interés en fijar el objetivo de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2000, mientras Brasil acudió a la reunión con escasa predisposición a fijar fechas. Como es sabido, la Declaración de Miami fijó la fecha del año 2005 como límite para el fin de las negociaciones conducentes a ese fin, aunque con un compromiso: que en el año 2001 se hayan alcanzado ‘avances sustanciales’.

Los trabajos a nivel técnico y ministerial han proseguido a lo largo de 1995 y 1996 con la creación en dos fases de 11 grupos de trabajo y con las reuniones de alto nivel de Denver en 1995 y de Cartagena de Indias en marzo de 1996, previéndose la discusión en la próxima reunión -que tendrá lugar en Belo Horizonte (Brasil) en 1997- de los informes que están elaborando los viceministros de Comercio de la región sobre los enfoques alternativos para alcanzar el ALCA.

Relaciones con otros países de la región

El tema de la incorporación o asociación de otros países de la región al Mercosur está inscrita en la propia formulación inicial de los objetivos del bloque cuatripartito. El Tratado de Asunción establece en su artículo 20 la disposición de los países miembros del esquema a acoger a otros miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Se añade que ello será posible siempre que los potenciales candidatos no pertenezcan a otros esquemas de integración, para los cuales se fija un período de gracia de cinco años antes de que puedan considerarse eventuales peticiones de adhesión. Pero,

se acuerda dejar la puerta abierta de inmediato para los países no miembros de otros agrupamientos subregionales. Nos hallamos ante el procedimiento escogido para el prolongado y tortuoso proceso de acercamiento del Mercosur a Chile, que concluye en octubre de 1996 con la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio suscrito en junio de ese año.

También complejo ha sido abocar a buen término el acuerdo de zona de libre comercio del Mercosur a Bolivia, que comenzará a aplicarse previsiblemente durante el primer semestre de 1997. Y de hecho ya hay negociaciones en curso o perspectivas próximas de inicio de las mismas con Venezuela y con los restantes países del Grupo Andino: Colombia, Ecuador y Perú. El Mercosur aparece como un polo de atracción y de retroalimentación de los esfuerzos de integración suramericanos, en un proceso altamente dinámico en el cual se readaptan y se afinan recíprocamente una multiplicidad de compromisos preexistentes y de nuevas iniciativas.

Los horizontes parecen manifiestamente coincidir en el objetivo de lo que se ha dado en denominar la articulación y la convergencia de los procesos de integración hacia el logro de una zona de libre comercio suramericana en un plazo de diez años aunque con base en diferentes modos de aproximación. La mencionada propuesta del ALCSA apunta a reducciones escalonadas y graduales de los aranceles y barreras no arancelarias de la mayor parte del comercio realizado entre los diez países suramericanos. En su momento, esta propuesta suscitó algunas suspicacias al interpretarse que mediante ella Brasilia pretendía rebajar las ambiciones del Mercosur a una mera zona de libre

comercio, mediante una maniobra política que podía interpretarse como una apuesta por la ampliación en detrimento de la profundización del grupo. Pero también latían en la propuesta las inquietudes suscitadas por la entonces inminente incorporación de México al NAFTA y sus efectos potenciales sobre la reducción del acceso al mercado norteamericano para los productos brasileños.

Pero es a partir de 1995 que los países del Mercosur, una vez aventadas ciertas escaramuzas tildadas de unilaterales en las estrategias de proyección político-comercial hacia el exterior, se avienen a la negociación 4 +1 con los países de la región que ha abocado a los acuerdos con Chile y Bolivia en el frente asociativo. Se trata de una negociación compleja que implica reconducir y en la mayor parte de los casos ello implica avanzar- plurilateralmente los acuerdos preexistentes entre cada uno de los países miembros del Mercosur y los ahora restantes cinco países de la ALADI.

Bolivia suscribió, el 25 de junio de 1996, un acuerdo-marco de libre comercio con los países del Mercosur que se espera entre en vigor el 1 de enero de 1997, una vez se resuelvan algunos temas pendientes relativos al régimen de origen y las listas de productos exceptuados al régimen general de liberalización, el régimen de admisión temporaria y la compatibilización de precios de los productos agrícolas. Tres cuartas partes, del comercio de este país se realiza con el Mercosur. Sin embargo, Bolivia no puede adherirse como miembro pleno al bloque al pertenecer al Grupo Andino (GRAN). El máximo negociador de Bolivia cifró en 647 millones de dólares el beneficio económico para Bolivia que

se derivará de la liberalización total del comercio con los países del Mercosur¹⁹⁸.

El acuerdo suscrito contempla un acuerdo similar al firmado con Chile, esto es, alcanzar una zona de libre comercio en 10 años, que empezaría con una reducción del 30010 el 1 de enero del 97. Su firma definitiva ha dependido de la definición de las listas de productos a desgravar, los cronogramas diferenciados de liberalización, los requisitos específicos de origen (sobre los cuales Bolivia exige un tratamiento especial), el régimen de solución de controversias y un Protocolo de Integración Física. A semejanza del acuerdo con Chile, se contempla un plazo especial de 18 años para algunos productos agrícolas y minerales.

La zona de libre comercio Mercosur-Chile, en lo que concierne a la mayoría de los productos intercambiados, comenzará a ejecutarse escalonadamente en un período de ocho años a partir del 1 de octubre de 1996, empezando con una preferencia del 40% (Chile reducirá su arancel del 11 al 6% y el Mercosur lo hará en la misma proporción). En este capítulo se engloban alrededor de un 50010 de las exportaciones chilenas al bloque y un 60010 de las del Mercosur a su nuevo socio. La mayoría de los productos (un 95% del universo arancelario) se desgravarían en un período de 8 a 10 años (lo que implica que la zona de libre comercio bioceánica entraría en vigor entre el año 2004 y el 2006), con una caída inicial del 40% hasta llegar a cero en el año 2004. Los productos sensibles, mayoritariamente

agropecuarios, se disminuirían a cero en un plazo de 10 años, comenzando con una rebaja arancelaria del 30%. Otro paquete de bienes denominados mercancías sensibles y especiales' también se desgravarán en un plazo de 15 a 18 años, aunque durante ocho años mantendrán sus aranceles inalterados. La zona de libre comercio plena entraría en vigor en el año 2014. Los largos períodos establecidos para la liberalización de algunos productos, en particular los agropecuarios, han suscitado algunas críticas al entenderse que es una determinación a contramano de la filosofía de liberalización que pretendidamente anima la liberalización comercial.

En los últimos seis años (y hasta mediados de 1996), el flujo de inversiones chilenas hacia Argentina asciende a no menos de 5.500 millones de dólares (un 62% del total de inversiones chilenas en el extranjero), mientras las inversiones argentinas en Chile alcanzan los 350 millones de dólares. En cuanto al intercambio comercial, las exportaciones chilenas al Mercosur se han duplicado en los últimos cuatro años, pasando de 770 millones de dólares en 1991 a 1.775 en 1995. En este último año, cabe destacar que Brasil sobrepasó a Argentina como primer importador de productos chilenos del bloque, pasando de 605 millones de dólares en 1994 a 1.057 millones en 1995.

México inició sus negociaciones con el Mercosur en marzo, de 1995 y ha celebrado desde entonces tres rondas negociadoras tendientes a la multilateralización (4+1) de los acuerdos. Dado que aún no se han consensuado criterios comunes para la multilateralización, no se prevé que pueda

¹⁹⁸ *Frutos Acuerdo Bolivia-Mercosur serán visibles en 1997*, Agencia EFE, Cochabamba, 19 de julio de 1996.

lograrse un nuevo acuerdo hasta bien entrado el año 1997. De hecho, ha trascendido que el Mercosur ha excluido a México de los países con los que negociará un acuerdo de libre comercio en 1997¹⁹⁹. Los países del mercosur acusan a México de no haber atendido las compensaciones previstas en el Protocolo Modificadorio al Art. 44 del Tratado de la ALADI en virtud del desvío de comercio provocado por la adhesión de México al NAFTA. De los cuatro acuerdos de complementación económica que México ha suscrito con los países del Mercosur el más avanzado es el firmado con Uruguay. Se trata de un acuerdo de universo arancelario muy amplio, que se espera pueda servir de base para el futuro acuerdo 4+1.

A mediados de junio de 1996 se supo que Colombia propondrá a Venezuela acordar los términos de una negociación conjunta con el Mercosur. El presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, ha propiciado reiteradamente el estrechamiento de vínculos del Mercosur con Venezuela a partir de los importantísimos acuerdos comerciales suscritos en 1995. Los principales ejes de los mismos son el petrolífero, el energético y la integración física²⁰⁰. Se espera que bajo la actual presidencia brasileña, que concluirá con la cumbre de Fortaleza en diciembre de 1996, pueda firmarse un acuerdo de cierta entidad entre el Mercosur y Venezuela, que previsiblemente irá más allá de la mera renegociación multilateral de las preferencias arancelarias²⁰¹.

¹⁹⁹ *Gazeta Mercantil*, 14 de julio de 1996.

²⁰⁰ *Financial Times*, 17 de julio de 1996.

²⁰¹ Declaraciones de Renato Marques, Jefe de Departamento de Integración Latinoamericana del Ministerio de Relaciones de Brasil al periódico *Ganta Mercantil*, 18 de julio de 1996.

El Grupo Andino ha acordado recientemente que, en la multilateralización de los convenios que vinculan a cada país del bloque con los países del Mercosur, se siga el siguiente criterio: en lo que respecta a productos, se seguirá el enfoque 4+1, en tanto para lo relativo a los aspectos normativos (reglas de origen, cláusulas de salvaguardia) se adoptará el enfoque 4+5. En este sentido, ambos grupos regionales podrían suscribir, durante la Cumbre del Consejo del Mercado Común en la ciudad brasileña de Fortaleza, el próximo 17 de diciembre, un acuerdo marco de integración con el objetivo de conformar una zona de libre comercio en un plazo de diez años.

Por otra parte, en los últimos meses los países del Mercosur han impulsado las relaciones comerciales con los países del sureste asiático. Durante su visita a Malasia, por ejemplo, el presidente argentino Carlos Menem mantuvo que impulsaría, en la cumbre de Fortaleza, el establecimiento de un acuerdo comercial entre el Mercosur y la ASEAN. Así mismo, y confirmando el establecimiento de vínculos cada vez más estrechos del Mercosur con los países asiáticos, durante la visita del primer ministro de tapón a Brasil entre los días 26 y 28 de agosto de 1996, se alcanzaron acuerdos sobre proyectos de inversión por un monto superior a los 2.000 millones de dólares para el bienio 1997/98 ; además, la firma del Acuerdo con Chile también posibilitará el acceso de los países miembros del Mercosur a los puertos del Pacífico, lo cual puede incrementar los intercambios comerciales con los países asiáticos). Estos viajes e iniciativas entre los cuales se incluyen las visitas de los presidentes le Paraguay y Uruguay, Juan Carlos Wasmosy y Tulio María

Sanguinetti, respectivamente, a Malasia-, si bien tienen un carácter eminentemente bilateral, refuerzan e impulsan la imagen le bloque del Mercosur, beneficiando su -consolidación como actor en la escena internacional.

BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL MERCOSUR

Dos de los problemas frecuentemente señalados como obstáculo potencial para la realización efectiva del Mercosur han sido los siguientes: las asimetrías económicas entre los cuatro socios y el bajo nivel de comercio intrarregional. Los dos grandes países del Mercosur constituyen más de las 4/5 partes del PIB subregional: Brasil (el 65,7%) y Argentina (el 31,5%). Uruguay (1,5%) y Paraguay (1,3%) apenas aportan .1 3%. Por añadidura el eje Argentina-Brasil contribuye al 98% de la producción industrial y al 93% del comercio total del Mercosur.

Al contrario que en la UE, el nivel de interdependencia en el plano del comercio subregional es aún débil. Si en la Comunidad Europea (CE), este indicador se situaba en sus orígenes en un 26%, en el Mercosur se cifraba en el 5,5% en 1985 y en apenas el 9% en 1991 (con lo que tan solo se recuperaba la aguda tendencia al declive experimentada por los intercambios intrasubregionales en los años 80, ya que el pico histórico se había alcanzado en 1980 con el 11,6%) para proyectarse a más del 15% en 1996. El peso del comercio intrarregional es inversamente proporcional al peso económico de cada uno de los miembros. Así, más de un 40% del comercio exterior de Uruguay y Paraguay se realiza en la subregión, para Argentina este indicador se sitúa en el 304%

mientras que para Brasil supera levemente el 10%.

El incremento del comercio intrarregional ha sido espectacular, pasando de 1.952 millones de dólares en 1985 a 6.300 millones de dólares en 1991, situándose en 15.800 millones de dólares en 1995. El mayor socio del bloque, Brasil, aumentó un 350% sus exportaciones hacia los otros tres socios entre 1990 y 1994, en tanto que sus ventas totales se incrementaron sólo un 38,5% en el mismo período. Los análisis de prospectiva coinciden en que, si Argentina y Brasil mantienen sus actuales ritmos de crecimiento, el comercio intrarregional podría duplicarse de aquí hasta finales de la década, con base en un aumento del alza de los intercambios a una tasa del 20% anual.

Las asimetrías subsisten en el plano de la proyección estratégica de las empresas de los países miembros en los de sus socios. Se estima que, a fines de 1994, unas 500 empresas brasileñas se habían radicado o estaban en vías de hacerlo en Argentina (pertenecientes a diversas ramas industriales y de servicios: alimentarias, de atención médica, aseguradoras, constructoras, de repuestos de automóviles, aseguradoras, bancos, constructoras, etc.), mientras que tan sólo 20 empresas argentinas habían logrado hasta ese momento hacer pie en Brasil.

En materia de infraestructuras, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, cifró en 26.000 millones de dólares la dotación financiera de la cual requerirán los países del Mercosur y sus nuevos asociados, Chile y Bolivia, para emprender en la próxima década las

inversiones para modernizar la red vial del bloque.

En el plano del dinamismo importador, resulta ilustrativo mencionar que el Mercosur ha sido el área integrada del mundo que más incrementó sus importaciones de la UE en el bienio 1992-93: un 35% (la UE sigue siendo, como ha sido tradicional, el primer socio comercial del Mercosur), pese al sensible aumento de la gravitación de otras áreas: el resto de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) -Chile y Grupo Andino-; Japón y los países de la ASEAN y el NAFTA.

Otra cuestión importante reside en el carácter espasmódico del impulso prointegrador y los problemas de ritmo de implementación suscitados por trabas burocráticas (dificultades de asimilación interna de las nuevas normas), frenos corporativos (*lobby* sectorial para frenar ciertas medidas) e 'interferencias' de las agendas nacionales (problemas en los planes de estabilización; impacto negativo del efecto tequila).

Las grandes empresas del área, tradicionalmente centradas en los respectivos mercados internos o habituadas a concentrar sus esfuerzos exportadores en los mercados de los países desarrollados, comienzan a incorporar crecientemente la dimensión Mercosur en sus estrategias de producción y comercialización. También empiezan a tejer alianzas con otras empresas de la región o a asociarse con compañías multinacionales que en gran número se están implantando en la región, en particular las del sector alimentario, de producción de bienes de consumo masivo y durable y del sector automotriz.

Valga como ejemplo el hecho de que, según cálculos oficiales, la adquisición anual de vehículos pasó en Argentina, en un período de cinco años, de 50.000 a 250.000 automóviles, mientras en Brasil saltó de 150.000 a 600.000. En Brasil se produjeron 1.600.000 vehículos en 1995 y en Argentina, unos 300.000. Las inversiones previstas en el sector hasta el año 2001 superan los 15.000 millones de dólares (11.000 en Brasil y 5.000 en Argentina) y ambos países producirían para entonces entre 3 y 4 millones de autos por año. Según un informe reciente, la industria automotriz suramericana crecerá en un 6546 en los próximos diez años, impulsada especialmente por el crecimiento del mercado brasileño que acapara el 6546 del total²⁰².

Por su parte, las pequeñas y medianas empresas, que apostaron en un primer momento en favor del mantenimiento de regulaciones nacionales proteccionistas, han terminado también por iniciar incipientemente su proyección al conjunto de la subregión.

Pero no son sólo los aspectos comerciales los que condicionan la evolución del proceso. Entre las asignaturas pendientes de los países de la subregión, la necesidad de avanzar en los procesos de reforma del Estado y de adecuar sus estructuras administrativas, institucionales y organizacionales a los retos de una mayor eficacia en la formulación, gestión y ejecución de las políticas públicas, en general, y de las políticas de integración,

²⁰² Informe del grupo de estudios DRI/Mc Graw Hill, cuyas estimaciones fueron reproducidas en *El Observador*, Montevideo, 12 de julio de 1996.

en particular, aparece como crecientemente imperiosa²⁰³.

En todo caso, el Mercosur debe confirmar en los hechos el pasaje de una integración negativa (eliminación de aranceles, cuyo éxito es indiscutible a partir del cumplimiento pleno del programa de liberación comercial, y de las barreras no tarifarias, las cuales, como es notorio, son más difíciles de remover) a una integración positiva (que implica no sólo la fijación de un AEC, sino la adopción de un conjunto de políticas comunes, lo cual implica, en particular, la armonización de normas y la coordinación de políticas entre los cuatro socios). La maduración del Mercosur como bloque comercial emergente, a la vista de la dinámica instaurada tanto entre los responsables políticos como entre los agentes económicos, parece una realidad impostergable de cuyos próximos desarrollos cabe avizorar perspectivas promisorias para la subregión.

²⁰³ Se puede hallar desde una óptica personal lo que se consideran los siete grandes déficits y los siete grandes desafíos de la integración latinoamericana en Jorge Grandi, Los siete desafíos y los siete déficits de la integración para América Latina en «La integración Regional en América Latina en Revista Síntesis, núm. 24, Madrid, Julio-Diciembre, 1995. Se trata de la versión corregida de una reflexión que uno de los autores de este artículo expuso ante los participantes del Seminario 'La Formación de Altos Cuadros para la Integración Regional' organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) en Manaus (Brasil) en junio de 1995

INCERTIDUMBRES DE LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL FIN DE LA GUERRA FRÍA*

LUIS ALBERTO RESTREPO M.**

La Comunidad Europea suele ser considerada como el resultado de la sorprendente clarividencia y voluntad política de sus dirigentes, así como de una extraordinaria madurez de sus pueblos. En efecto, la progresiva subordinación de poderosos intereses nacionales, otrora irreductibles, a la unidad y el fortalecimiento global del continente, aparece como un acto supremo de razón y buen juicio colectivos. Este es, sin duda, uno de los motivos por los que el experimento europeo ha merecido la admiración del mundo contemporáneo y es considerado, en cierto modo, como arquetipo de la evolución mundial en el siglo venidero: de la predominancia de las naciones soberanas a lo largo del siglo XIX y la primera mitad del XX, estaríamos pasando a un sistema internacional mucho más integrado e interdependiente, compuesto a su vez por bloques o al menos por polos regionales en los que el Estado nacional perdería parte de sus tradicionales prerrogativas. Europa se estaría demostrando así, una vez más, como la sede de una cierta razón universal.

Este punto de vista se encuentra particularmente difundido en América Latina, en donde los reiterados intentos de integración subregional o continental no han contado hasta ahora con la misma suerte; y donde se mira, se admira y se intenta imitar los logros del Viejo

Continente, mientras son consideradas con desencanto las propias capacidades para adelantar un proyecto similar.

Por otra parte, es claro que la Unión Europea (UE) constituye, a la par con los Estados Unidos y el Japón, uno de los tres grandes polos de poder económico, tecnológico y político del mundo contemporáneo; si algún día llegara a consumir su proceso de unificación podría convertirse en la primera potencia mundial. Huntington señalaba hace algunos años que, "si el próximo siglo no es el siglo estadounidense, es muy posible que sea el siglo europeo"²⁰⁴.

Con todo, el fin de la Guerra Fría le ha dado al proceso de integración europea un vuelco inesperado cuyas consecuencias son aún impredecibles, tienden a ser silenciadas por los actuales dirigentes políticos de Europa y son ignoradas incluso por destacados analistas. Según Paul Kennedy, por ejemplo, Europa se enfrentaría simplemente "a problemas en la redefinición de las políticas exterior y de defensa (...), y sobre todo, de hallar modos de aumentar su unidad; pero estos problemas, aunque difíciles, seguramente no son insuperables"²⁰⁵. A nuestro juicio, por el contrario, la unificación alemana y el derrumbe de la ex Unión Soviética han sumido a Europa en una crisis de proporciones incalculables, aunque sus efectos sólo se harán visibles en el mediano y largo plazo.

Si la UE continúa avanzando aún en el sentido trazado por la CEE ello se debe,

* Este ensayo es parte de un trabajo realizado con el auspicio de Colciencias.

** Filósofo, profesor asociado del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

²⁰⁴ Samuel P Huntington, 'The U.S.-Decline or Renewal?', en *Foreign Affairs*, vol. 67, N° 2, invierno de 1988-1989, pág. 94. Citado por Paul Kennedy, *Hacia el siglo XXI*, Ed. Plaza & Janés S.A., Barcelona, 1993, p. 335.

²⁰⁵ Paul Kennedy, *Hacia el siglo XXI*, Ed. Plaza & Janés S.A., Barcelona, 1993, p. 330.

ante todo, al peso indudable de la inercia histórica. Un acontecimiento, por significativo que sea, no cambia súbitamente el curso de todos los procesos en marcha, que requieren de tiempo para adecuarse a las nuevas circunstancias. Mucho menos si se trata de procesos tan ambiciosos y complejos como el de la integración de Europa. Por otra parte, los compromisos ya adquiridos por los países comunitarios, entre sí y ante el mundo, el entrelazamiento de sus economías, normas e instituciones, así como los enormes costos económicos y políticos que conllevaría su desmantelamiento, ejercen sobre sus dirigentes una extraordinaria presión que los obliga a acelerar el proceso de unificación. De hecho, ante el incierto panorama, los gobernantes europeos de hoy se encuentran empeñados, desde el Tratado de Maastricht, en una afanosa "fuga hacia adelante". En último término, pesa también sobre las élites económicas y políticas de Europa la necesidad de hacerle frente a la competencia con los Estados Unidos y el Japón. Para ellas es claro que, si las naciones europeas no se integran, están llamadas a un ocaso definitivo. Para la continuidad del proceso cuentan sin duda con la extraordinaria ventaja del terreno ya recorrido y la experiencia acumulada. Pero día a día se va extinguiendo el entusiasmo y la convicción que, en otros tiempos, animaron a los países comunitarios: vuelven al primer plano los intereses nacionales²⁰⁶; crecen los

silencios, los malos entendidos y los mutuos recelos entre los miembros; renacen las fuerzas particularistas y de extrema derecha; reaparece la xenofobia y la violencia. La razón europea se encuentra sometida a prueba.

UNA RELECTURA DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

Sin desconocer desde luego los admirables logros obtenidos por la Europa de la segunda mitad del siglo XX, ni los méritos que en ellos les cabe a pueblos y dirigentes, conviene, sin embargo, destacar las circunstancias muy peculiares que los hicieron posibles y casi necesarios; circunstancias que, entre otras cosas, no han sido nunca las de América Latina.

No es seguro, en efecto, que el razonable propósito de evitar las guerras internas y recuperar un lugar de preeminencia para el continente haya sido el argumento decisivo que permitiera poner en jaque los tradicionales nacionalismos europeos. Esta visión, esbozada primero por Robert Schuman y Jean Monnet y luego reiterada por De Gaulle y Adenauer, y por toda suerte de dirigentes políticos, analistas y comunicadores, expresaba probablemente una aspiración tan razonable como idealista acerca del futuro de Europa. No hay duda de que las dos grandes guerras de este siglo debieron dejarle una

²⁰⁶ Entendemos aquí la nación y el nacionalismo, según el contexto, en dos sentidos semejantes pero diversos. Por una parte, nos referimos al moderno Estado nación que sirvió de base a los nacionalismos y las guerras del siglo XIX y primera mitad del XX. Pero también nos referimos, según el caso, a la afirmación excluyente de las antiguas nacionalidades derivadas de la comunidad de raza, de lengua, de

religión o de historia, y no necesariamente definidas por un Estado. Esta forma de nacionalismo es la que tiende a predominar ahora, tras el fin de la Guerra Fría. Uno y otro nacionalismo tienen en común la afirmación de las identidades, visiones e intereses particulares por sobre los de un todo que les sea más amplio, llámese Estado nación (en el caso de las nacionalidades) o Unión Europea.

profunda lección al Viejo Continente. Pero así fue siempre en el pasado, por lo menos desde el siglo XVI, y no por ello la trágica experiencia de la guerra logró sustraer a los pueblos europeos de las confrontaciones internas. Las visiones y los intereses particulares fueron siempre, durante cinco siglos, más fuertes que los anhelos de paz.

La verdad es más bien que, al margen de esta motivación explícita de los dirigentes europeos, la Guerra Fría aportó el contexto decisivo para la integración comunitaria. Le dio a la Comunidad una clara identidad supranacional en el concierto mundial y un dinámico sentido de su acción histórica; al mismo tiempo, la rodeó de presiones y estímulos externos que la fortalecían sin cesar. La transformación de Europa en bastión y vitrina del Occidente liberal y democrático a lo largo de casi medio siglo, la competencia con Moscú y el temor a la amenaza que este pudiera representar, el apoyo y la presión de la Alianza Atlántica y de la estrategia de seguridad norteamericana para el continente, la división alemana y el relativo equilibrio de poder entre París y Bonn que ella propiciaba, favorable sin embargo a Francia, fueron factores que, hasta 1989, contribuyeron decisivamente al éxito del proceso de integración. Bien miradas las cosas, la construcción europea podría ser considerada hoy, más que como el producto de una lúcida y generosa decisión de los dirigentes europeos, como un resultado indirecto y transitorio de la confrontación antagónica de Occidente con la ex Unión Soviética²⁰⁷).

²⁰⁷ Tesis obviamente negada de plano por distintos dirigentes europeos, como el ministro alemán de relaciones exteriores, Klaus Kinkel, en la alocución pronunciada con motivo del inicio de la

En primer término, hasta 1989, la "cortina de hierro" le trazaba claros límites geográficos al proyecto comunitario. La idea de una posible Comunidad de naciones europeas moría necesariamente a las puertas del Este, donde comenzaba el campo enemigo. Se sabía entonces con claridad qué naciones podían ser consideradas como potenciales miembros de la Comunidad y cuáles estaban por principio excluidas de ella. Su número, aunque amplio, era limitado. Esta clara circunscripción geográfica y poblacional nutría poderosamente la imagen de una posible comunidad de destino; era la condición material indispensable para la construcción de la identidad y el sentido de la Comunidad.

Un ingrediente aún más decisivo para la postergación de los intereses nacionales fue, en esos años, la vecindad de la Unión Soviética. La amenazadora presencia del enemigo, el ejército rojo acampado a las puertas de la Europa occidental, las cabezas de misiles dirigidas hacia su territorio, el temor a una progresiva "finlandización"²⁰⁸ o una eventual aniquilación del continente, lograron acallar los nacionalismos e impusieron a los pueblos europeos una obligada solidaridad. La fuerza del temor hizo entrar en razón las pasiones de otros tiempos.

presidencia alemana de la Comisión Europea. Klaus Kinkel, 'Deutschland in Europa: Zu den Zielen der deutschen Präsidenschaft in der Europäischen Union', en *Europa-Archiv, Zeitschrift für Internationale Politik*, Serie 12, 1994, p.336.

²⁰⁸ En el contexto de la Guerra Fría, Occidente vio siempre con temor la posibilidad de que la Unión Soviética lograra aislar progresivamente a Europa, convirtiéndola en testigo neutral del conflicto, como aconteció con la vecina Finlandia.

Desde luego, el temor asumió formas de expresión pública más elevadas. En la conciencia de los europeos, al continente le correspondía desempeñar, una vez más, una misión histórica de carácter mesiánico, si bien ya no expansiva, como en el pasado, sí defensiva. No se trataba, como hasta la mitad del siglo XX, de aportar el evangelio o la civilización a pueblos bárbaros. Después de la guerra, Europa había quedado más bien convertida en el muro de contención estratégico de Occidente levantado frente a las presuntas ambiciones imperiales del comunismo soviético. Como ya lo señalamos, en la visión de sus fundadores, la Comunidad Europea apuntaba a un fin político: la paz continental. Sin embargo, Yalta le asignó otras funciones más decisivas: Europa debía ser el bastión defensivo y la vitrina demostrativa del Occidente "liberal y democrático" frente al Este "comunista y totalitario". Esta misión histórica le permitió construir un discurso sobre su sentido, que le daba coherencia y estímulo a la acción colectiva. No sólo le asignaba un norte muy claro a la construcción europea, sino que lo arraigaba en la mentalidad colectiva gracias a la presencia inmediata y amenazante de su opuesto: la Unión Soviética y el comunismo. En el combate por el imperio mundial entre el socialismo comunista y la democracia liberal, que hasta 1989 se creía irreversible, Europa se entendía a sí misma como bastión y vitrina de la propuesta occidental. Con el apoyo norteamericano, era el primer garante de la libertad, la democracia y la prosperidad, y la portadora de la verdadera modernidad democrática frente a su falsificación comunista.

Desde este punto de vista, la integración económica aparecía apenas como

plataforma de lanzamiento del continente hacia el cumplimiento de una misión mucho más alta, de carácter político mundial: la defensa de la civilización occidental. Esta tarea histórica colmaba de sentido el proyecto comunitario, le permitía a sus dirigentes superar las resistencias nacionales y fundirlas con éxito en un gran interés continental. Argumento esgrimido públicamente en los inicios de la Comunidad, continuó operando en la conciencia colectiva del continente hasta el derribamiento del muro de Berlín.

A la fuerza aglutinadora del temor y a la conciencia de misión se unieron, desde 1945, la presión y el apoyo brindado por la estrategia de seguridad norteamericana. El Plan Marshall puso las bases financieras y organizativas del proyecto comunitario. Washington extendió inicialmente la propuesta del Plan Marshall a todos los gobiernos de Europa, con el propósito de fortalecer a Europa occidental frente a Moscú y de sustraer de su influencia a los países del Este. Obviamente, el Plan fue rechazado por las naciones del Este, puesto que suponía su incorporación a la economía de mercado.

Ante todo, el Plan Marshall dio un impulso decisivo a la reconstrucción económica y social del continente. En 1951, Europa había recibido US\$ 12.400 millones de la época. Por otra parte, gracias al Plan, Europa se vio obligada a desarrollar los primeros mecanismos de gestión colectiva. El 16 de abril de 1948, se creó en París la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), con el fin de canalizar la ayuda norteamericana²⁰⁹. De modo más general,

²⁰⁹ Vale la pena anotar que, por esos mismos días, se consolidaba en las Américas la Organización de Estados Americanos (OEA), de contenido

el Plan Marshall impulsó la reorganización de la economía occidental de mercado, y articuló a sus beneficiarios europeos a las instituciones económicas derivadas de la Conferencia de Bretton Woods (1944): el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD, 1946), el Fondo Monetario Internacional (FMI, 1947) y los acuerdos del GATT. En suma, el Plan Marshall creó el primer esbozo de la Comunidad Económica Europea y la insertó en el nuevo orden económico internacional de la posguerra, bajo la tutela norteamericana.

Por su parte, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se encargó de encuadrar política y militarmente a los Estados europeos, colocándolos bajo la estrecha vigilancia de Washington. Desde luego, los europeos poseían una clara conciencia de que cualquier nuevo conflicto sería suicida para el continente. Pero esta conciencia, por sí sola, no había bastado para evitar los numerosos conflictos del pasado ni las dos grandes guerras europeas del siglo XX. Por ello, alemanes y británicos, desde muy distintas circunstancias y posiciones, aceptaron de buena gana la tutela norteamericana. Ni siquiera los franceses, que mantuvieron una actitud crítica y disidente frente a la Alianza, pensaron nunca en separarse de ella. La OTAN era el marco necesario para la paz en Europa. En realidad, más que defenderlos de la ex Unión Soviética, la OTAN y las demás instituciones implantadas en la posguerra por iniciativa Norteamericana protegieron a los europeos de sí mismos y crearon las

meramente político. En 1960, la OECE fue transformada en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), destinada a favorecer la expansión económica de sus miembros y el crecimiento de los países en desarrollo.

condiciones económicas y políticas indispensables para el buen éxito del proyecto comunitario.

De la tutela política y militar ejercida por la ATAN se desprendió la homogeneidad política de la Comunidad, su estabilidad y su paz tanto racional como continental. Dos fuerzas políticas transnacionales, la Social Democracia y la Democracia Cristiana, se convirtieron en los eficaces instrumentos políticos internos de esa brigada convergencia. Con mucho mayor rigor que en la Organización de Estados Americanos (OEA), la plena vigencia de la democracia y el respeto a los derechos humanos se impusieron como primera condición indispensable para los aspirantes a la incorporación en la Comunidad Europea²¹⁰. De este modo, la democracia llegó a convertirse en rasgo distintivo de todos los países miembros y de la Comunidad en su conjunto. Antes de ingresar al proceso comunitario, las dictaduras de España, Portugal y Grecia debieron ceder su lugar a regímenes democráticos. Por presión de Washington, el Partido Comunista Italiano fue mantenido al margen del poder. La endémica inestabilidad del Calcio nunca llegó a poner en peligro la democracia, entre otras cosas para no perder su lugar en la Comunidad. La homogeneidad y estabilidad política de las democracias tuteladas de Europa les facilitó enormemente el proceso de integración continental, mientras los populismos y

²¹⁰ En América Latina, los planes de seguridad hemisférica de los Estados Unidos y la OEA toleraron de buena gana gobiernos corruptos, dictaduras militares y violaciones de derechos humanos, con tal de que se tratara de 'gobiernos amigos' en el contexto de la confrontación con la ex Unión Soviética. No sucedía así en la CEE.

dictaduras fueron siempre un obstáculo a los intentos latinoamericanos.

A la par con la democracia política se extendió en Europa un grado notable de integración social. Para mitigar las tensiones sociales que habían hecho vulnerable el continente al nazismo y al fascismo, y que lo podían hacer sensible al comunismo o a otras formas de totalitarismo, se creó en Europa el Estado de Bienestar. Gracias a ello, las naciones del continente pudieron gozar de un período excepcional de paz social y legitimidad política. De este modo, la pertenencia a la OTAN, el control comunitario ejercido en su seno sobre cada uno de sus miembros y sobre todo la vigilancia norteamericana, convirtieron a la Comunidad Europea en el paradigma contemporáneo de la paz, la civilización, la democracia y la estabilidad políticas, en claro contraste con su historia secular de conflictos internos, extremismos, dictaduras, guerras entre naciones vecinas y aventuras colonialistas emprendidas por el mundo entero.

Finalmente, clave para el buen desarrollo comunitario fue el pronto surgimiento de una dirección política dotada de suficiente legitimidad, poder y respeto internacional. En efecto, gracias a su reconciliación y estrecha cooperación, Francia y Alemania se transformaron en el eje político de la construcción comunitaria. El entendimiento entre París y Bonn constituía la premisa indispensable, el símbolo eficaz y el primer paso hacia cualquier proyecto europeo. Países centrales del continente, eran también antagonistas históricos y protagonistas de las últimas grandes guerras europeas. Sin su mutuo acuerdo, cualquier proyecto de paz estable en Europa habría sido imposible. Asociados, Francia y la República Federal de Alemania (RFA)

reunían la legitimidad y el poder con los que ninguno de los dos por separado habría podido contar.

En efecto, después de la guerra, Alemania había retomado muy pronto su tradicional empuje industrial y comercial. Nadie olvidaba, además, el formidable poderío militar demostrado en los conflictos del pasado. Pero a la vez, el poder alemán se encontraba radicalmente recortado. En virtud de su pasado nacional-socialista y de su derrota militar, debía aceptar en silencio la división y ocupación de su territorio, su inexistencia política, diplomática y militar, y su total subordinación a las demás potencias occidentales. Francia, en cambio, económicamente menos poderosa que su vecino, disponía de la legitimidad política internacional que le faltaba a aquel, conquistada gracias a su condición -hasta cierto punto mistificada- de bastión heroico de la resistencia. A esta condición se sumó muy pronto la posesión del arma nuclear. Dos argumentos que, durante la Guerra Fría, le concedieron siempre a París el derecho a decir la última palabra. Fue sin duda este singular "equilibrio" desigual lo que les permitió a Francia y Alemania desempeñar, durante cuarenta años, el papel de centro y motor político de la construcción comunitaria.

Conviene advertir, sin embargo, que la reconciliación franco-alemana no se derivó solamente de un acto de peculiar civilización política. Provino más bien de su desconfianza y temor recíprocos y, ante todo; dula existencia de un enemigo superior: la Unión Soviética. Cada una de las dos capitales, tanto París como Bonn, temía que su vecino buscara un entendimiento privado con Moscú y, en la medida en que estrechaban sus mutuos vínculos para impedirlo, ahondaban un antagonismo compartido con la capital

soviética, contribuyendo así a la construcción de un poderoso "enemigo común", que, en retorno, no cesaba de reforzar sus lazos de amistad a lo largo de la posguerra.

Todo este conjunto de factores -la delimitación geográfica del proyecto, la amenaza soviética, la conciencia de misión histórica, la tutela política y militar de Washington, la contribución financiera y comercial norteamericana a la reconstrucción económica y social del continente, la homogeneidad política de una Europa liberal y democrática, el notable equilibrio social, la existencia de un claro centro político- contribuyeron decisivamente a la estabilidad, la paz, la democracia y la prosperidad de la Europa comunitaria. No sin razón la experiencia europea ha sido considerada como prototipo de los procesos de integración regional y de relativa superación del Estado nacional. Pero sin la amenaza soviética y sin la tutela y el apoyo norteamericanos, nada de esto habría sido quizás posible. La Comunidad Europea habría carecido de los presupuestos materiales y políticos indispensables. Es de dudar que la razón europea, sin el refuerzo del temor, la presión y la ayuda exterior, hubiera alcanzado logros tan notables. Cabe además preguntarse si, una vez concluida la confrontación con el Este, todo el edificio comunitario no se encuentra amenazado.

LA DESAPARICIÓN DEL CONTEXTO DE LA UE

El fin de la división bipolar del mundo ha dejado tras de sí, en la Unión Europea, un inmenso vacío. Al perder su enemigo, la Unión ha perdido también su identidad y su sentido originarios, así como todos los apoyos externos que la apuntalaban. Como una consecuencia, Europa ha sufrido así

mismo la irreparable pérdida de su eje político.

La primera consecuencia de la desaparición de la Unión Soviética es que la idea comunitaria ha perdido la noción de sus límites geográficos. Hoy no es posible fijarle fronteras al proyecto de integración. Los países del Este (sobre todo los del centro oriente, Polonia, las Repúblicas checa y eslovaca, y Hungría) presionan por su ingreso a la Comunidad, y no es claro si el proyecto de integración deba extenderse algún día hasta los confines de la antigua Unión Soviética. Esta indefinición del horizonte geográfico debilita radicalmente la idea comunitaria. La interconexión de nuevos mercados a diversas "velocidades" es tal vez posible, pero la unión política y de defensa del continente se torna cada vez más difícil.

Además, ante una eventual ampliación de la Comunidad se dividen los intereses de los países miembros y, sobre todo, los intereses de los Estados centrales, Francia y Alemania. Mientras la política exterior alemana se propone como prioridad estratégica favorecer las aspiraciones de sus vecinos orientales (Polonia, ex Checoslovaquia y Hungría), Francia mira con desconfianza el ingreso de miembros que fortalecerían la esfera de influencia y la condición central de Alemania en la Comunidad, y orienta más bien sus preocupaciones hacia el Occidente y el Mediterráneo, que, fuera de plantear retos a su seguridad, le significan un apoyo adicional en el seno de la Comunidad.

Ha desaparecido también el poderoso estímulo que, para la solidaridad y cohesión comunitaria, brindaba la inminencia de un enemigo poderoso y bien definido. En realidad, la desaparición de la Unión Soviética ha debilitado notablemente la identidad y sentido de la

construcción comunitaria. La respuesta a la pregunta por el competidor, por el rival, por el enemigo es, para toda organización política, fundamental y estructurante. Condiciona la definición de un sistema de seguridad capaz de preservarlo y de prevenir las crisis. Para hacerle frente se crearon en su momento la OTAN, la OECE, la CEE. Pero, en el nuevo contexto creado por el fin de la Guerra Fría, la noción de enemigo ha quedado seriamente desdibujada. ¿Cuál es hoy la amenaza dominante? Esta pregunta -a la cual Occidente y Europa en particular respondió durante setenta años: "Moscú", "la URSS", "el comunismo"- ha quedado sin clara respuesta. Este vacío plantea serios problemas a la sociedad norteamericana que, sin embargo, posee un Estado que la aglutina; para el conjunto de naciones de la UE se trata de un vacío crítico.

Es cierto que Europa enfrenta hoy múltiples peligros. Pero, en primer término, los retos no son idénticos para todos. Como ya lo señalamos, mientras Alemania es particularmente vulnerable a la desintegración y el caos en el que se debaten los países del Este, Francia y los demás países mediterráneos se sienten sobre todo amenazados por el mundo islámico y, de modo más general, por la inmigración africana. Además, el enemigo principal ha dejado de ser unívoco. Puede cobrar la apariencia de explosión demográfica, proliferación nuclear, droga, fanatismos étnicos, sida, migraciones, efecto invernadero, etc. Se trata, en la mayor parte de los casos, de amenazas planetarias sin fronteras geográficas bien definidas.

Estos peligros -múltiples, difusos e inciertos, provenientes casi todos de Estados amigos- no suplen el antiguo poder aglutinante que irradiaban el Estado soviético, el Ejército Rojo y las cabezas

de misil. La primera en sufrir las consecuencias de esta nueva situación mundial ha sido la Comunidad Europea. Desaparecida la Unión Soviética y el comunismo, el proyecto europeo se ha visto debilitado. Lo peor para Europa no ha sido, pues, el hecho de que el naufragio comunista dejara tras de sí un gran vacío de poder y creara una vasta zona de inestabilidad en el Este. Lo más grave es que le asestó un golpe importante al sentido mismo de la construcción europea. ¿Qué es Europa? ¿Para qué construir una Europa unida? son dos preguntas que han quedado sin respuesta unívoca. Por ello, es necesario preguntarse si los europeos todavía conservan la intención de construir a Europa y, en caso afirmativo, qué tipo de Europa aspiran a poner en marcha.

Podría pensarse que el proyecto de integración europea se sustenta hoy, ya no en razones políticas, sino en la competencia económica con los otros dos polos de la presunta "Tríada" contemporánea: los Estados Unidos y el Japón. Pero la mera emulación económica no basta para colmar la carencia de proyecto político y la desaparición de importantes soportes externos que sufre la construcción comunitaria. La competencia regional estaba ya presente desde los años sesenta y le infundía sin duda al proyecto comunitario nuevas energías, pero no sustituía la representación política de fondo. La complementaba. De hecho, las batallas del mercado movilizan quizás a los empresarios y a los dirigentes políticos europeos, pero no bastan para legitimar los sacrificios que la construcción comunitaria le impone a las clases medias y trabajadoras, ni logra mantener a raya sus reivindicaciones. Por el contrario, tiende a exacerbarlas.

Por otra parte, la idea misma de polos económicos en competencia ha sido alimentada por la misma construcción comunitaria, en la medida en que, sobre todo a partir de la instauración del Mercado unificado en 1993, aparece ante el mundo como una fortaleza más o menos cerrada. De no existir la Comunidad, posiblemente habría una mayor fluidez en el mercado mundial, del cual Europa sería un simple segmento y no un polo en competencia. Y no se ve por qué, en esas condiciones, el Viejo Continente no pudiera continuar disfrutando de una prosperidad similar. La competencia entre bloques no parece aportarle nada a su calidad de vida y es, hasta cierto punto, innecesaria. La idea de la competencia económica no basta, por sí sola, para justificar el proyecto comunitario.

Tampoco es suficiente el deseo de seguridad colectiva. La búsqueda de seguridad inspira quizás, sobre todo en el caso de Alemania, el deseo de ampliación de la UE hacia el Este, pero no basta para dar razón positiva de la construcción comunitaria en su conjunto. ¿Para defenderse de quién? Rusia no deja de suscitar aún temores, pero en vez de conducir a la consolidación de un bloque en su contra -como lo hicieron los norteamericanos a lo largo de la Guerra Fría-, los europeos buscan, con buen sentido, una aproximación constructiva. Tomada en un sentido más amplio y más positivo, la aspiración a la seguridad podría ser interpretada como lo proponían los padres fundadores: como el deseo de consolidar la paz en toda Europa. Sin embargo, el deseo de paz no parece bastar como remedio contra los nacionalismos extremos, cuando estos han saltado una y otra vez sobre tales aspiraciones y han embarcado al continente en la guerra.

Europa ya no es la frontera crítica de la libertad en el mundo. Por el contrario, ante la falta de rivales y la aparente difusión sin fronteras de la libertad y la democracia, estas han comenzado a perder interés y valor en el Viejo Continente y en otras partes del mundo. En ausencia de enemigos claramente determinados, las tensiones y conflictos se desplazan ahora al seno de la democracia, donde revisten en primer término el lenguaje tácito de la competencia económica entre bloques y naciones, pero se expresan también en la creciente brecha de confianza entre los ciudadanos y el Estado, el relajamiento del vínculo político y el resurgimiento de las identidades particulares.

Aparece, efectivamente, en primer plano la competencia entre naciones y regiones antes aliadas -Estados Unidos, Japón y Europa-, que se debaten ahora en una rivalidad económica no menos implacable que la política y militar de otros tiempos. Pero se trata ahora de una competencia fría, discreta y aparentemente despojada de pasiones. En consecuencia, estas nuevas rivalidades, reservadas a empresarios, tecnócratas y gobernantes, no disponen de la misma capacidad para movilizar al gran público y para subyugar las antiguas pasiones identitarias de Europa. Por otra parte, se trata de una competencia contradictoria que se ve frenada por la fuerte transnacionalización y entrecruzamiento de los capitales.

En vez de ayudar a la integración europea, la competencia podría contribuir a su desarticulación. Es así como, para competir con éxito en el ámbito mundial, la Europa económica y tecnocrática integra sus mercados a costa del empleo de amplios sectores sociales. Y muchos de aquellos que se sienten amenazados buscan, ante la ausencia de otros enemigos y la carencia

de mejores banderas, en la afirmación particularista y en las corrientes de extrema derecha la protección y seguridad que la nueva "democracia comunitaria de mercado" no puede brindarles. En este contexto, no es seguro que el temor a las posibles consecuencias catastróficas de los distintos nacionalismos continúe siendo hoy suficiente argumento para superarlo.

La UE ha perdido, además, al menos parcialmente, la tutela y la presión integradora que sobre ella ejercía la OTAN. Los Estados Unidos se proponen replegar dos tercios de las tropas acantonadas en el Viejo Continente y la UE se prepara para la "europeización" de la Alianza. Pero los experimentos nucleares de Mururoa esbozan ya las pretensiones de Francia que seguramente pretende constituir, junto con Gran Bretaña, el escudo nuclear de la Europa independiente. Por otra parte, los países del Este, incluida Rusia, presionan por el ingreso a la Alianza Atlántica. Su eventual ampliación, unida a la relativa pérdida de peso de los Estados Unidos en la organización, podría debilitar su cohesión interna. Pero un debilitamiento de la Organización Atlántica dejaría a Europa cada vez más sola ante sus propios antagonismos.

Europa no ha podido consolidar una fuerza autónoma de defensa. Para ello requeriría ante todo de una política comunitaria de seguridad, que le fue imposible lograr antes de 1989, y que ahora se torna cada vez más improbable ante la creciente divergencia de los intereses estratégicos de sus miembros más importantes y ante la perspectiva de una ampliación numérica y geográfica de la Unión. Los buenos propósitos enunciados en Maastricht -y la creación del Eurocorps no constituyen una superación de las fuerzas disolventes que ha desatado el fin de la Guerra Fría.

Incluso si un cuerpo de seguridad europeo pudiera consolidarse convenientemente, le permitiría quizás a Europa defenderse de eventuales enemigos externos, como Rusia o el Islam, pero no la protegería de sus propios demonios. Los nacionalismos y las divergencias de intereses comienzan a cobrar fuerza entre los países comunitarios.

La impotencia estratégica europea o, inclusive, las tendencias auto destructivas que han irrumpido más de una vez en su historia se reflejan hoy, mejor que en ningún otro escenario, en la trágica situación de la antigua Yugoslavia. En ese contexto, la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), la Unión de Europa Occidental (UEO) y la misma OTAN se mostraron impotentes, al menos mientras los Estados Unidos no se decidieron a mantener el orden.

Situación particularmente crítica, Europa ha perdido su eje político. La unificación alemana destruyó el singular "equilibrio" de poder existente entre Francia y Alemania. No sólo incrementó notablemente el poderío alemán, sino que, en igual medida, disminuyó el poder francés. La súbita absolución histórica de Alemania se desprendió de manera imprevista del fin de la Guerra Fría. El muro de Berlín fue demolido, se unificaron las dos Alemanias, concluyó la ocupación de su territorio, y el Estado alemán recuperó todos sus derechos políticos internos e internacionales. Estos hechos, sumados al notable fortalecimiento territorial, demográfico y económico alemán, han inclinado decisivamente la balanza del poder económico y geopolítico en favor de Alemania. Sin embargo, su pasado la inhabilita para traducir su poder económico y su situación geográfica en poder político. Esta contradicción

convierte la política exterior alemana en objeto de todas las críticas y suspicacias, y la somete a una permanente vacilación.

Francia, en cambio, perdió el terreno conquistado durante la Guerra Fría. Ya no es uno de los cuatro "grandes" que compartían responsabilidades especiales en Alemania, y tenían injerencia sobre los asuntos atinentes a su unificación. Es cierto que Francia continúa siendo, junto con el Reino Unido, una de las dos potencias europeas que disponen del arma nuclear. Pero es conocido el desgaste del poder disuasivo: la misma capacidad destructiva de la fisión atómica le ha sustraído buena parte de su eficacia. El arma nuclear es completamente inútil frente a los nuevos conflictos que amenazan a Europa. La antigua Yugoslavia o Chechenia así lo atestiguan. Por otra parte, la disuasión nuclear podría dirigirse contra un potencial enemigo exterior, pero no se ve cómo pueda convertirse en un factor de equilibrio, entendimiento y cooperación entre Francia y Alemania, dos naciones vecinas que deberían marchar estrechamente asociadas. Finalmente, si la Unión Europea hubiera de continuar avanzando hacia alguna forma de unidad política y de defensa, tampoco se ve cómo Francia y Gran Bretaña puedan conservar el control exclusivo sobre el arma nuclear.

Mediante la realización de ocho experimentos nucleares en el Pacífico Sur, entre septiembre de 1995 y mayo de 1996, el presidente francés Jacques Chirac pretendía recordarle al mundo que Francia continúa siendo una gran potencia. Pero los ensayos en el Pacífico no podían contrarrestar el peso del marco en la Unión Europea ni el desplazamiento del centro de Europa hacia Alemania. Y el poder nuclear de Francia, unido al de la

Gran Bretaña, no basta para garantizar tampoco la independencia estratégica de Europa frente a los Estados Unidos. Los ensayos, lejos de devolverle a Francia su antiguo prestigio, se volvieron más bien en su contra en la opinión pública mundial²¹¹.

Se ha roto, pues, el balance de poder que había hecho posible hasta ahora el entendimiento entre Bonn y París. Para conservarlo, Francia tendría que aceptar una situación totalmente nueva que le resulta incómoda, si no francamente inaceptable: la subordinación política frente a la nueva Alemania y la aceptación del proyecto comunitario germano, de corte federal, en el que la soberanía del Estado nacional francés se vería notoriamente disminuida. Pero, al relajarse la relación franco-alemana, Europa ha perdido el eje político de su proceso de integración. Ninguna institución burocrática, ni la administración de Bruselas, ni el Consejo de Ministros, ni la Comisión o el Parlamento europeos pueden suplir el mutuo entendimiento entre estos dos países. Y Alemania no puede asumir sola la conducción política del continente. Aquí radica quizás el meollo del actual problema europeo.

²¹¹ Son conocidas las razones técnicas de estos experimentos. Los ensayos habrían sido necesarios para perfeccionar los modelos de simulación informática de las explosiones y así hacerlas innecesarias en el futuro. Pero más allá de estas razones técnicas subyacían las razones políticas, sobre todo de orden interno. Chirac pretendía reafirmar la tradición gaullista de autonomía internacional y, de paso, recordarle al mundo, pero en especial a Washington, Moscú y Bonn, el poder nuclear de Francia. Sólo que lo hizo en una época en la que la disuasión nuclear ha perdido en buena medida su eficacia y su sentido y se destaca mucho más el daño ambiental de tales experimentos.

En efecto, aunque Alemania ha visto reforzado su ya indiscutible predominio económico en Europa, y aunque ha pasado a ocupar su centro geográfico, carece de la legitimidad política necesaria para asumir la conducción continental. Codos los vecinos y las grandes potencias, desde Washington hasta Moscú, pasando por Londres y París, desconfían de ella. Además, sin caer en la visión determinista de la geopolítica, tampoco es posible ignorarla. Alemania ha vuelto a ser una potencia media en los dos sentidos del término: geográficamente central y de mediano poder. Según Bismarck, muy débil para dominar a Europa y muy fuerte para adaptarse a un orden europeo preestablecido. Algo similar sugería Henry Kissinger en 1967 al señalar: Alemania, la Alemania unificada tiene una dimensión crítica: demasiado grande para no desempeñar ningún papel en la relación de fuerzas; y demasiado pequeña para poder mantener un equilibrio de fuerzas en torno suyo"²¹². Si a esta condición geopolítica se le suma su historia, Alemania no podrá ocupar el lugar político que le corresponde, sin producir, por rechazo, la desintegración de Europa y la alianza del resto en su contra.

Así como la amenaza soviética había contribuido al fortalecimiento de las relaciones franco-alemanas acallando los propios intereses nacionales en aras de la defensa conjunta frente a un enemigo superior, su desaparición tiene el efecto contrario: libera de nuevo las aspiraciones

nacionales en detrimento del proyecto colectivo. En este nuevo contexto, los intereses particulares han ido reapareciendo. Alemania asume progresivamente sus responsabilidades hacia el Este y busca el lugar que le corresponde en la Comunidad. Los temores de Francia, entretanto, privados de su blanco antisoviético, se reorientan de nuevo hacia Alemania. París experimenta dificultad en ingresar en el esquema de una Comunidad en la que predominarían los pueblos del Norte y del Este, ligados a Alemania, y de la cual estarían ausentes los pueblos del Occidente y del Sur, sus potenciales aliados.

En todo caso, será la misma Unión Europea, despojada ya de sus puntos externos de apoyo, la que nos muestre hasta dónde el frío cálculo económico de largo plazo y la clarividente razón política son capaces de controlar y poner a raya la presión inmediatista de las identidades particulares, los sentimientos y las pasiones colectivas. En otros términos, sabremos qué fuerzas sociales prevalecen en la actual historia europea, si la voluntad de ciertas élites económicas y políticas que aspiran a la integración continental o, más bien, las percepciones de los sectores medios y trabajadores que ven en la integración una amenaza a su seguridad económica. Ello dependerá, en buena medida, de la capacidad de la Comunidad para crear puestos de trabajo en los próximos años. La historia nos dirá entonces hasta qué punto el Viejo Continente puede reivindicar para sí, una vez más, la sede de una cierta razón universal.

Sin duda, Europa continuará siendo uno de los tres o cuatro focos más destacados de poder mundial, pero la Unión Europea del siglo XXI podría llegar a tener muy

²¹² Citados por Daniel Vemet, 'Préface', en *Le couple franco-allemand en Europe*, Henri Ménudier (dir), Publications de l'Institut d'Allemand, Université de la Sorbonne Nouvelle, París 111, 1993, p. 6.

poco que ver con la Comunidad Económica Europea que conocimos a lo largo de la Guerra Fría. Un Mercado Común sin unidad política ni de defensa no bastaría para equilibrar la balanza de poder mundial, y quizás ni siquiera para trazar estrategias económicas coherentes que le garanticen a Europa una competencia exitosa a largo plazo.

COLOMBIA-USA: UN ANÁLISIS DE PAREJA

**RODRIGO PARDO GARCÍA-PEÑA,
ÁLVARO TIRADO MEJÍA**

La preocupación académica en el país por lo internacional ha sido en general muy baja, hecho agravado en los casos de relaciones con países específicos cuando la falta de atención hacia el tema tiende a ser reemplazada por estereotipos y prejuicios. Las relaciones de Colombia con Estados Unidos han sido más sentidas que estudiadas, de ahí que en atención a su importancia estratégica y a su peso del momento, el IEPRI haya decidido integrar una comisión de estudio conformada por Álvaro Tirado Mejía, Rodrigo Pardo García-Peña, Juan Gabriel Tokatlian, Luis Jorge Garay, Fernando Cepeda Ulloa, Rafael Pardo Rueda, Guillermo Fernández de Soto y Enrique Santos Calderón, todos ellos especialistas en el tema. Dos de los comisionados, Rodrigo Pardo, ex canciller, y Álvaro Tirado, miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, hablaron con Análisis Político.

ANÁLISIS POLÍTICO: En la convocatoria de la Comisión se dice que hay un "llamativo desdén" por entender la realidad interna y la conducta externa de los Estados Unidos. Sin embargo, existe una opinión bastante generalizada según la cual a Estados Unidos se le conoce bastante bien a través de su conducta externa con América Latina. Aún se recuerda, por ejemplo, aquella famosa frase de Simón Bolívar sobre el destino malévolo de Estados Unidos respecto de nuestros países...

RODRIGO PARDO: Los Estados Unidos han vivido cambios importantes

en los últimos años. Especialmente en el contexto externo su comportamiento ha ido variando en función de la transición del orden mundial una vez terminada la Guerra Fría. El problema, en consecuencia, no es si los colombianos conocen o no los Estados Unidos, sino más bien explorar nuevos conceptos de manejo de las relaciones, más propios de estos tiempos.

Durante la Guerra Fría hubo la tendencia a definir la política frente a Estados Unidos a partir de una actitud general hacia la potencia. La fianza estratégica, la relación especial o el lineamiento automático definían los parámetros de la relación. En diversos períodos, algunos países latinoamericanos, y Colombia entre ellos, buscaron explícitamente distanciamiento a lo que era casi lo mismo- acercamientos a otros polos como la Unión Soviética o el Movimiento de Países No Alineados.

Casi ningún país plantea hoy sus relaciones con Estados Unidos a partir de una actitud global, de una amistad o de la búsqueda de un distanciamiento. Más que nunca se ha hecho realidad la frase de que "no somos amigos o enemigos, sino contrapartes". En general no hay razones que se quieran conocer como enemigas de los Estados Unidos.

La idea clave de hoy es la capacidad de negociación. En los diversos asuntos a partir del reconocimiento de una simetría o de una dependencia, deben encontrarse estrategias, tácticas y herramientas para mejorar la capacidad de entendimiento con Estados Unidos. No se logra todo o se pierde todo: se logran éxitos parciales según los recursos de negociación y el uso, equivocado o acertado, que se haga de ellos. Es aquí donde "falta conocimiento".

ÁLVARO TIRADO: Creo que más que un desdén por el conocimiento de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia, lo que existe es un gran desconocimiento. Y no solamente un gran desconocimiento, sino un grandísimo desconocimiento de las relaciones internacionales de Colombia y de la importancia que tienen. Por supuesto, esa situación está cambiando un poco por razón de las circunstancias. Colombia es un país muy atrasado, alguien lo llamaba el Tíbet de Suramérica: un país muy pobre, con poco comercio exterior, con pocas inversiones y muy pocos inmigrantes y por eso las realidades internacionales le fueron un poco ajenas. Pero con los cambios que ha habido en el país: con el crecimiento de la economía y de las inversiones extranjeras; con los efectos de la integración que se viven hoy día en el mundo y remiten a los asuntos internacionales; por el hecho de tener unos 5 millones de colombianos en el exterior (más de un 10% de los colombianos); porque hay graves problemas de derechos humanos que se volvieron problemas internacionales; porque Colombia tiene el 30% de su territorio en la Amazonia y ésta incita a una visión internacional por ser reserva de la humanidad (el problema del medio ambiente se volvió internacional y parece que las guerras del siglo XXI serán más por agua que por petróleo); y por razón de que estamos en el centro del problema del narcotráfico que es un asunto internacional; en fin, con todo esto, ese abandono de los temas internacionales comienza a ser modificado por un relativo interés en esos temas. Y es la Academia la que debe tomar la vanguardia, porque, a decir verdad, la Academia también está muy rezagada en ese aspecto. Para poner

un ejemplo, con excepción de dos o tres trabajos, aquí no se encuentra una bibliografía sobre la historia de las relaciones internacionales de Colombia en un largo o mediano plazo. Existen trabajos muy buenos de los últimos años, pero todavía son muy pocos y eso es producto de la reciente creación de Facultades o programas en relaciones internacionales.

En suma, existe desconocimiento de las relaciones con Estados Unidos y con el mundo. No sabemos qué pasa con el Pacífico y sin embargo es el mar del siglo XXI; la cuenca del Pacífico es la cuenca más dinámica comercialmente en el mundo.

Por otra parte, es evidente que sí queda un recuerdo de unas actitudes o acciones en cierto momento imperialistas de los Estados Unidos, al igual que acciones imperialistas dulas potencias europeas sobre lo cual, valga decirlo, Colombia ha sido menos damnificada que otros países, como los de las cuencas del Atlántico. Y usted remite a la frase de Bolívar; sería bueno hacer un ejercicio: ¿quién en Colombia conoce la frase de Simón Bolívar? Si no estoy mal, decía Bolívar que los Estados Unidos parecía que estuvieran destinados a plagar de miseria a Colombia. Ese es un dato muy importante, pero no es serio pensar que la situación actual es la misma que se vivió cuando el Congreso Anfictiónico de Panamá a mediados de la década del 30, en el siglo pasado. En ese momento la realidad era otra: estos países estaban saliendo del yugo del colonialismo español y estaban a punto de caer en manos del imperialismo inglés del siglo XIX.

ANÁLISIS POLÍTICO: Según ustedes, ¿cuál es el tema menos extendido y discutido de la realidad interna y de la

conducta externa de los Estados Unidos?

RODRIGO PARDO: Entre muchos asuntos que requieren estudio, la experiencia de los últimos dos años me dice que es indispensable profundizar el entendimiento sobre la relación que existe entre los diversos poderes públicos. En primer lugar, hay que entender la paradoja de una presidencia imperial que permite una iniciativa política tan grande al legislativo. Así sea con errores de apreciación, muchas de las posiciones de Estados Unidos hacia Colombia (y hacia otros países) se han explicado con tesis que serían más propias de un sistema parlamentario. Y la verdad es que la administración Clinton -especialmente desde que el Partido Republicano asumió el control de las dos Cámaras- ha tenido que hacer concesiones y adoptar políticas en contra de su voluntad: el apoyo a la ley Helms-Burton y la parálisis de los nuevos ingresos a NAFTA por ejemplo. Y también ha tenido que luchar a brazo partido para mantener su política frente a México.

La "presidencia imperial" sufrió cambios en la década de los setenta que le disminuyeron su poder luego de la crisis del Watergate. Estos cambios se han reflejado en la manera como opera la estructura de diseño y ejecución de la política exterior. El Congreso y los partidos de Estados Unidos deben ser mejor comprendidos en Colombia. Y dado el peso del tema de las drogas ilegales en la relación bilateral, es importante entender las relaciones entre el poder judicial y el Ejecutivo. Como se sabe, a la vez que los jueces gozan de una reconocida independencia, el Fiscal General, sin embargo, forma parte del

gabinete Ejecutivo y hace las veces de Ministro de Justicia.

ÁLVARO TIRADO: Creo que en general en Colombia ningún tema es discutido en relación con Estados Unidos. Hay mucho titular de periódico acerca de hechos episódicos y truculentos: que detuvieron a alguien, incautaron un cargamento de cocaína o piden la extradición de un colombiano. No hay un análisis serio en este país sobre lo que implican las relaciones con los Estados Unidos. Colombia debe tener una política propia para preservar su identidad y autonomía frente a los Estados Unidos y frente al mundo, pero no con una actitud agresiva. Y esto no lo puede hacer sino desde una reflexión sobre qué es Colombia y para dónde va. A Estados Unidos no se le puede aproximar ningún país con desconocimiento. Personalmente me molestan muchas de las políticas neointervencionistas de los Estados Unidos, sin embargo no se pueden desconocer ciertas realidades: primero, que los Estados Unidos son la potencia del mundo; segundo, que son la potencia incuestionada en este momento; tercero, que estamos en el mismo continente y en la misma área, como lo testifican los intentos de integración. En América hay un intento de integración que tiene dos polos: Estados Unidos con el NAFTA y Suramérica con Brasil como líder a través de Mercosur. Esa realidad continental es importante cultural, militar y económicamente, sobre todo.

Colombia no puede ignorar que un inmenso porcentaje de su comercio exterior (un 40% por lo menos) y las mayores inversiones extranjeras son con los Estados Unidos, los estudiantes que van al exterior van mayoritariamente a los E.U. y tenemos a dos o tres millones de colombianos en ese país. Tenemos, por

ejemplo, un problema judicial sumamente grave con Estados Unidos, así como con otros países, en la medida en que muchos colombianos caen en cárceles de ese país por prácticas de narcotráfico. Tenemos una situación única en el mundo: cuando se iniciaron las gestiones de repatriación de presos, la población carcelaria de colombianos en el exterior era el 30% de la colonia carcelaria dentro de Estados Unidos.

Esas son realidades que hay que estudiar y analizar, y en defensa de un interés nacional esbozar unas políticas. De ahí la importancia de este tipo de comisiones académicas para que reflexionen y se marquen unas pautas de discusión acerca de cómo se puede elaborar una política.

ANÁLISIS POLÍTICO: Desde la separación de Panamá, este es tal vez el momento en que las relaciones con Estados Unidos están más contaminadas por los intereses políticos inmediatos de la clase dirigente colombiana. ¿Cómo hacer en ese contexto para que las propuestas de la Comisión a la opinión pública no pasen de ser un simple ejercicio académico?

RODRIGO PARDO: Creo que el ejemplo de la "Comisión de violentólogos" en 1987 sirve para mostrar el potencial de trabajo de la Comisión que ahora se ha creado para estudiar las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Si los comisionados tenemos éxito en presentar fórmulas concretas, prácticas y realistas, podemos aspirar a entregar mejores instrumentos de manejo hacia el futuro.

La Comisión puede fortalecer un consenso de sectores amplios de la sociedad y recuperar la capacidad de acción suprapartidista en el manejo de las

relaciones con Estados Unidos. Creo que los elementos centrales para esto son:

1. Mantener una visión de largo plazo y hacer recomendaciones capaces de superar la coyuntura.
2. Actuar con concepción global de las relaciones.
3. Introducir elementos novedosos que se han desarrollado en los Estados Unidos.
4. Vincular el análisis de los temas que generalmente se han considerado sólo marginalmente.

ÁLVARO TIRADO: Esta pregunta tiene dos cuestiones importantes y es la referencia a Panamá y al momento actual como los momentos más importantes de la relación entre Colombia y Estados Unidos.

Colombia es un país muy aislado y su política exterior fue mínima. Durante todo el siglo XIX y hasta la mitad del siglo XX la política exterior de Colombia consistió en delimitar sus fronteras. Esa fue la función de la Cancillería. Colombia nunca tuvo un alto perfil en la política exterior; no necesitaba tenerlo. Pero ahora, con los acontecimientos recientes en el mundo, el país necesita una política exterior.

De ahí que uno pueda ver sólo tres momentos estelares en la historia de las relaciones internacionales de Colombia: uno glorioso, en lo que se conoció luego como La Gran Colombia (Venezuela, Colombia, Ecuador y Panamá). Era un país importante en el mundo, nos podíamos comparar casi con los Estados Unidos, y en Europa esa Colombia de Bolívar y Santander era importante y tenía política exterior. Después nos dedicamos a lo que nos teníamos que dedicar: delimitar un territorio.

Hubo otro momento importante en la historia, ese ya no es heroico, es trágico.

Panamá era el departamento, el estado, más importante de Colombia, por su situación geográfica, por ser el más rico y por ser el único estado cosmopolita que tenía Colombia. Mientras Colombia era el Tíbet de Suramérica, Panamá era un territorio internacional. Por allí pasaron las migraciones hacia California, las cuales no iban en carretas como nos muestran las películas de John Wayne sino en el ferrocarril de Panamá. Luego fue cuando Francia se le midió a abrir el canal de Panamá. En ese momento Colombia fue muy importante en la política exterior. Incluso concitaba las rivalidades imperialistas entre Estados Unidos y Europa. Pero fue muy trágico porque Colombia nunca valoró lo que valía Panamá, nunca la integró realmente. Colombia era *gobernada en* ese entonces por el señor Caro, °1 señor Marroquín, quienes no solamente no habían salido de la Sabana de Bogotá sino que se vanagloriaban de ello. Y si su horizonte era Fontibón, pues bien poco podían manejar una situación internacional como ésta. La consecuencia fue que Panamá se perdió por la desidia colombiana y por la actitud imperialista de los Estados Unidos durante el gobierno de Teodoro Roosevelt.

Y hay un tercer momento que ya no es trágico sino bochornoso. Colombia se volvió importante porque tenemos droga. Posiblemente en el siglo XXI, si se hace un recuento, sólo dos o tres colombianos van a ser recordados internacionalmente, posiblemente García Márquez, muy probablemente ninguno de los presidentes, ni sus ministros, ni tampoco los ciclistas. Vamos a tener la tristeza de tener el bandido más importante del siglo XXI, que opacó a Al Capone: Pablo Escobar. Y otra vez nos quedamos atrás. No hemos sabido diseñar una política para confrontar ese flagelo que es externo y también interno.

En cuanto al papel de la Comisión, este es de índole simplemente académica. Enhorabuena Colombia necesita una reflexión sobre sus relaciones, y específicamente con los Estados Unidos. Cuál es la acción a seguir es un problema político que no le atañe a la Comisión. Y sería muy lamentable que dejara de cumplir su función académica para invadir un aspecto político, lo cual, por supuesto, no quiere decir que en la Comisión misma, en las reflexiones que haga y en los informes que rinda no haya una posición política. Pues se trata precisamente de un asunto político, el más importante que tiene la sociedad colombiana en estos momentos.

**LA MENTALIDAD DE LAS ÉLITES
SOBRE LA VIOLENCIA EN
COLOMBIA (1936-1949)**

DARÍO ACEVEDO CARMONA,

EL ANCORA EDITORES / INSTITUTO
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y
RELACIONES INTERNACIONALES,
BOGOTÁ, 1995.

Detallado y necesario estudio este, que los especialistas en historia latinoamericana de seguro esperaban desde hace mucho tiempo y que el profesor Acevedo Carmona ha realizado a partir del análisis, no sólo de las fuentes tradicionales de la historiografía política en el siglo XX (editoriales de periódicos como *El Siglo* y *El Tiempo* de Bogotá, diarios de sesiones parlamentarias), sino de otra documentación no tan frecuentada en estos casos, por ejemplo, las declaraciones pastorales de los obispos (pues la posición de la jerarquía eclesiástica fue un factor importante en los combates ideológicos y *de facto* en la Colombia de 1936 a 1949), o bien las imágenes plásticas provistas por las caricaturas de *El Siglo*. A una y a otra de las cuestiones derivadas de tales tipos de fuentes, nuestro autor dedica sendos capítulos diferenciados. Todo el trabajo es así un relato en clave cultural, construido sobre el discurso escrito y otras «representaciones» (Acevedo Carmona emplea con acierto esta palabra en el título del capítulo segundo) de la lucha simbólica que acompañó, a la manera de una voz principal del contrapunto histórico, el ejercicio concreto de la violencia durante el proceso que rodeó al asesinato del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán y al Bogotazo (9 de abril de 1948). La progresión de los argumentos, expresados ora por la palabra ora por la imagen, el sucederse de ciertos climas de

afectos y pasiones, el entretreído de los signos y de la acción, que también culminaron en un estallido de crueldad y violencia, recuerdan en algunos aspectos la narración que Le Roy Ladurie hizo de la tragedia del Carnaval de Romans, ocurrida en 1580. Esto mismo parece haber captado el prologuista de la obra que comentamos, Gonzalo Sánchez Gómez, cuando señala que los *topoi* centrales del libro son la guerra de imágenes - entablada en torno de los sucesos del 9 de abril - y su metamorfosis en una guerra civil abierta.

Ahora bien, nuestro autor consagra un capítulo introductorio para precisar el horizonte teórico de su investigación y se coloca bajo la égida de los historiadores de la tercera generación de *Annales* remitiéndose sobre todo a la autoridad de Jacques Le Goff y de Georges Duby en cuanto concierne a la definición del concepto y del método de las 'mentalidades'. Es acerca de la elección de esa categoría historiográfica fundamental, hoy tan discutida hasta por los miembros de la escuela francesa -donde ella prácticamente nació y se convirtió en un modo peculiar de indagar y de escribir la historia, que creo necesario efectuar algunas objeciones, las cuales tal vez podrían redundar *per se* en un aumento de la densidad significativa del trabajo de Acevedo Carmona.

En primer lugar, cabría preguntarse por qué nuestro investigador no prefirió la noción de 'imaginario' para organizar su relato, ya que él mismo cita, en su introducción, el texto de Duby *Los tres órdenes o el imaginario del feudalismo*; y, además, en el medio académico colombiano existe desde 1992 una obra de justo prestigio y de merecida resonancia, escrita por Armando Silva, en la que aquel concepto nuevo de la historia

de la cultura ocupa el centro de la escena. Me refiero al libro, en verdad excepcional, *Imaginarios urbanos. Bogotá y Sao Paulo: Cultura y comunicación urbana en América Latina*. Las definiciones de la noción de 'imaginario' realizadas por Bronislaw Baczko en *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*, quizás hubieran provisto a Acevedo Carmona de un marco conceptual menos expuesto a objeciones que la categoría de 'mentalidad'. Porque, en segundo lugar, entiendo que nuestro autor se equivoca cuando suma el nombre de Ginzburg a los de Le Goff y Duby para marcar el campo más fértil de la historiografía de las mentalidades (p.24). Ginzburg ha sido quien, precisamente, realizó algunas de las observaciones más duras a esa categoría en el prólogo de *El queso y los gusano*, al poner bien en claro que no aceptaba el concepto interdasista y difuso de 'mentalidad' para indagar en el mundo intelectual del molinero Menocchio, sino que prefería a todas luces las ideas de cultura segmentada y de circulación, según el ejemplo presentado por Bajtín en sus estudios sobre Rabelais y la cultura popular europea en la época del Renacimiento.

En realidad esta adscripción de Acevedo Carmona a la historia de las mentalidades, que podríamos considerar algo tardía, debe ser ubicada sobre el trasfondo de las perplejidades que ha engendrado entre los historiadores *el lingüístico turn o el semiotic challenge*, lanzando a lo más íntimo de nuestra tarea científica, esto es, al acto de describir lo real perdido en el pasado a partir de las huellas que, como los signos de un texto, aquello mismo acontecido ha legado a nuestro presente y al futuro. Las preguntas más importantes surgidas del 'desafío', aplicado a los fenómenos característicos de la historia

cultural -¿cómo vinculamos los sistemas de signos que hemos recibido de una época con los hechos culturales de esos tiempos (ideas pensadas, sentimientos experimentados, fenómenos mentales realmente vividos en el pasado)?cuáles son las condiciones y los límites de transparencia u opacidad en esas relaciones a los cuales tiene derecho a aspirar un historiador?-, han sido respondidas de varias maneras en los últimos veinte años. Raymond Williams y Pierre Bourdieu lo han hecho en los términos de la sociología de la cultura: el primero ha construido su noción de 'producción simbólica' sobre conceptos tomados de la interpretación marxista de la cultura que inauguró Gramsci, mientras que el segundo ha elaborado la teoría original de los capitales simbólicos y de los campos culturales relativamente autónomos en la civilización industrial moderna. Robert Darnton, por su parte, ha adoptado para su historiografía la postura extrema de la antropología de Clifford Geertz, quien no concibe la cultura sino como un macrotexto que debe ser leído y cuyos significados han de ser descubiertos por el científico social; una «descripción densa de los fenómenos es, para Geertz y Darnton, el instrumento adecuado en la búsqueda de la comprensión más completa posible de la malla de textos que componen la cultura. Si bien el trabajo de Acevedo Carmona no admitiría una readecuación de sus contenidos a las teorías de la producción simbólica y de los campos, pues sus propósitos apuntan a revelarnos las articulaciones de los discursos con la más cruda de las praxis políticas, donde la función de campo ideológico-cultural como reproductor del sistema social se ve completamente desbordada por el juego de la violencia, podríamos en cambio, atribuirle muy bien los caracteres de una *thick description*. Sin embargo,

entendemos que los rasgos concretos de lo producido por nuestro autor se adecuan mejor todavía a una relectura que deberíamos intentar hacer en los términos de la nueva historiografía de la cultura, inaugurada por Roger Chartier, Louis Marin y François Hartog, y fuertemente influida por la teoría de la recepción de Wolfgang Iser y Hans Robert Jauss.

En todo caso Acevedo Carmona cultiva en su libro, con creces, el método de la descripción e interpretación de los *écarts* entre textos e imágenes que rondan, en su mayor parte, los hechos fatídicos del 9 de abril. Y aunque la violencia parecería estar allí al alcance de la mano, nuestro autor no cesa de inventariar todas las representaciones imaginables y de analizar sus ‘apartamientos’, a veces exasperados, a veces sutiles. El estilo de Acevedo Carmona es elegante y se dilata en una prosa cargada de suspenso; sin embargo, su tarea cumple con la finalidad principal de la narración histórica, esto es, lograr que las relaciones establecidas entre las representaciones del texto conserven la trama de las relaciones entre sus referentes perdidos del pasado. Al contrario de la literatura, que funda su acción en principios de libertad y de arbitrariedad, a la hora de anudar lazos entre las relaciones textuales y las relaciones de los referentes representados. Ante la posibilidad de una huida perenne del sentido, cuyo caso límite ha explicado Michel de Certeau en *La fábula mística* cuando trató el problema de la experiencia histórica moderna de Dios como una conciencia ilimitada del otro *faltante*, una historia de la cultura tal cual la plantea Acevedo Carmona se mantiene en una saludable intransigencia respecto de la necesidad de intentar que las palabras permitan decir algo verdadero sobre las cosas pasadas, y nos previene, al mismo tiempo, cerca de los peligros que

entraña la omnitextualidad devoradora de los hechos porque finalmente, cuando la realidad se ha convertido en texto, y sólo en texto, se extingue por la vía del estallido de sus cualidades. La diferencia entre el verso de Virgilio como el *Feiix qui potuit rerum cognoscere causas* y la mayor parte de los *graffitti* del subterráneo de Nueva York reside tanto en la cualidad de la belleza, presente o ausente, de una musicalidad inédita, como en la densidad y en la dilatación de lo real que el verso y los *graffitti* representan. .

JOSÉ EMILIO BURUCUA,
historiador, profesor de la Universidad de Buenos Aires

DEMOCRACIA Y MERCADO **Reformas políticas y económicas en la Europa del. Este y América Latina**

ADAM PRZEWORSKI,
CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS,
CAMBRIDGE, 1995 (VERSIÓN
ORIGINAL EN INGLÉS, 1991).

La reciente traducción de este libro, ofrece una buena oportunidad para los lectores hispanohablantes de familiarizarse con uno de los politólogos más importantes de hoy. El libro de Przeworski hace parte de los estudios que se han realizado sobre los procesos de transición democrática y libre mercado que experimentan muchos países, y se constituye en un tema de gran interés para los científicos sociales en los años noventa. Dado el conocimiento empírico que este autor tiene sobre América Latina y Europa del Este, él tiene la capacidad de teorizar sobre estas regiones.

Actualmente, Adam Przeworski es profesor de la Universidad de Chicago, en donde trabaja temas de economía política

comparativa. Sus escritos se caracterizan por su profundidad y contundencia gracias a su perspectiva metodológica innovadora. Por tanto, este libro es estimulante y agradable de leer.

Su acertado uso de la teoría de los juegos es accesible a quienes tienen poco conocimiento de esta perspectiva metodológica, y ocasionalmente, admirado por quienes son más críticos frente a esta. La teoría de los juegos, en pocas palabras, es una visión de la política que se basa en las premisas de la economía. Según el autor, los actores políticos tienen formas de actuar y motivaciones que resultan ser similares a las de los actores económicos como: la racionalidad y la intención de maximizar sus utilidades para el logro de sus propios intereses. Sin embargo, este enfoque no es tan restrictivo como amenaza, ya que el uso de la teoría de los juegos no se limita a una dimensión individual (*atomistic*) de los actores, sino se entra en las "fuerzas políticas", como grupos organizados, los cuales son capaces de imponer referencias a sus miembros (p.16-18).

Los dos primeros capítulos del libro se refieren a la democracia, definida en términos normales y procedimentales: "la democracia es un sistema en el cual algunos partidos pierden las elecciones" (p. 14). El autor se interesa en comprender por qué se puede consolidar la democracia aún cuando algunos grupos pierden. Es decir, ¿por qué algunos actores cumplen con las reglas del juego cuando ellos no se benefician al igual que los otros?

Entonces, Przeworski desarrolla un modelo de preferencias para los perdedores, que sugiere que el impulso del comportamiento democrático se sustenta en la repetición de los juegos: los

actores aceptarán pérdidas en el corto plazo-si creen que pueden ganar algo en el futuro. Cuando todas las fuerzas políticas relevantes tienen alguna probabilidad de beneficiarse bajo el nuevo arreglo institucional, la democracia puede sobrevivir. "La democracia se consolida cuando bajo unas condiciones políticas y económicas dadas, un sistema concreto de instituciones se convierte en el único concebible y nadie se plantea la posibilidad de actuar al margen de las instituciones democráticas (...) cuando se impone por sí sola, esto es, cuando todas las fuerzas políticas significativas consideran preferible supeditar sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones" (p. 42-43).

El capítulo tercero se centra en un interesante análisis comparativo entre capitalismo y socialismo como ideologías sociales y sus posibilidades de implementación. Przeworski argumenta que el capitalismo es factible pero moralmente cuestionable, porque no puede asignar todos los recursos de la economía en forma racional. Por otro lado, el socialismo es éticamente deseable por sus implicaciones distributivas, pero es imposible ponerlo en la práctica. Por lo tanto, él se inclina por la combinación de estos sistemas, pero no encuentra una base suficiente para escoger entre el capitalismo de mercado y el socialismo democrático.

El capítulo cuarto trata sobre las consecuencias políticas de las reformas económicas. Przeworski es pesimista sobre las posibilidades de consolidación de la democracia, mientras se experimenten reformas estructurales de la economía. Inherente con los cambios estructurales de la economía se encuentran los nuevos patrones de distri-

bución de los costos sociales, y los problemas del crecimiento económico que ponen en peligro las instituciones democráticas, al retirarse los grupos afectados por estas. En el proceso de la reestructuración radical de la economía se toman medidas de austeridad que dificultan el proceso democrático, ya que cada grupo tiene la posibilidad de incumplir el acuerdo. Las reformas neoliberales, en particular, son una estrategia de la "píldora amarga", en la cual los pobres llevan el mayor peso de estos cambios (p. 327).

En la última frase del libro, el autor dice que "el Este ha pasado a formar parte del Sur"(p. 330), lo cual implica que los países del Este, al optar por el capitalismo democrático, irán por una trayectoria similar a los países del Sur. Przeworski, sugiere que los mercados y la democracia son puntos culminantes, los cuales fijan obstáculos similares y exigen soluciones comparables, sin tener en cuenta las condiciones locales o influencias internacionales. Aquí, como en otras partes del libro, este autor pasa por alto las diferencias regionales, debido a su preocupación por la teoría.

Desde nuestra perspectiva, el principal problema del libro está en el tratamiento de la representación. Creemos que la democracia procedimental, por extensa que sea su consolidación, es de utilidad limitada si no es orientada por la democracia sustantiva. Es decir, que una democracia fuerte y vigorosa se basa en las oportunidades reales que tengan todos los actores políticos para participar en los procesos de toma de decisiones. Entonces, el régimen (autoritarismo o democracia) no importa tanto, sino los mecanismos de representación que se establezcan.

En América Latina (en general en los países del Sur), la sociedad civil es débil y, por lo tanto, la democracia sustantiva es un meta distante a pesar de la apertura ofrecida a los sectores previamente excluidos. La verdadera promesa de la democracia sustantiva se sustenta en la representación de intereses, y el análisis de Przeworski sería mejor si fuera más cuidadoso en el estudio de la intervención de grupos de interés, partidos políticos, movimientos sociales, e instituciones estatales. Por tanto, se hace necesario realizar estudios de caso, y menos investigaciones sujetas a teorías abstractas, las cuales tienden a ocultar importantes diferencias locales.

Además, en forma aparente Przeworski asume que la democracia implica que todos los grupos tienen igual intervención en las decisiones. No obstante, algunos actores como los grupos económicos y las fuerzas armadas han ejercido una gran influencia sobre decisiones importantes. Como también, la inclusión de sectores de oposición que han apoyado al régimen y que, por tanto, no han sentido los costos reales de la liberalización en forma directa. Sin embargo otros sectores, como el laboral, han llevado un mayor peso de los costos. El modelo desarrollado por el autor no hace un énfasis adecuado en las diferencias de los actores, que no se encuentran en igualdad de condiciones y no tienen el mismo poder de interlocución.

El supuesto de Przeworski de que la población decide solamente a partir de sus circunstancias económicas es cuestionable. Numerosos factores influyen en sus decisiones sobre la continuidad de la democracia. Por ejemplo, los sectores amplios de la economía latinoamericana que se encuentran en condiciones más críticas que antes de la incorporación del

neoliberalismo (agricultura campesina y fuerza laboral), pero, sin embargo, la democracia ha sobrevivido. Nosotros no podemos asumir que los/las votantes actúen "racionalmente" rechazando un gobierno que ha impuesto reformas drásticas a corto plazo. Si bien la propuesta de Przeworski es comprensible en su planteamiento sobre los efectos negativos de la reestructuración de la economía en la estabilidad de la democracia, es demasiado pesimista.

Este libro representa un gran aporte para la comprensión de los procesos que se llevan a cabo en los países del Sur. Estimula la reflexión del lector/a y se convierte en una fuente de consulta que merece tener una audiencia amplia entre los investigadores sociales que estudien los procesos de democratización, economía política comparativa, teoría de los juegos, y para los especialistas latinoamericanos que están interesados en el análisis de las reformas políticas y económicas que se realizan.

JASON THOR HAGEN

**Candidato a Ph.D. en Ciencia Política,
Universidad de Pittsburgh**

MARTA DEL PILAR VELÁSQUEZ

**Investigadora del Instituto de Estudios
Políticos y Relaciones Internacionales**

**MUJERES Y PARTICIPACIÓN
POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA****MARTA DEL PILAR VELASQUEZ***

ACOSTA-BELEN, Edna, y Bose Christine (ed), *Rescarching Women in Latin America and the Caribbean*, Westview Press, Boulder, 1993.

ACOSTA, Mariclaire, "Perspectivas políticas del feminismo en América Latina", en FEM, Vol. 5, No. 17, febrero-marzo de 1981.

ACUÑA, Carlos, y otros, *Democratización, modernización y actores sociopolíticos: Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 1988.

AGUILAR, Luis Fernando, "La democracia civilizatoria", en *Debate Feminista*, Vol. 1, 1990.

ALVAREZ, Sonia, *Engendering Democracy in Brazil Women's Movements Transition Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

_____, "Women's Participation in the Brazilian "People's Church": A Critical Appraisal", en *Feminist Studies*, Vol. 16, No. 2, verano de 1990.

_____, *The Politics of Gender in Latin America: Comparative Perspectives on Women in the Brazilian transition to Democracy*, Tesis de Ph.D. Universidad de Yale, New Haven, 1986.

* Politóloga, asistente de investigación del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Agradecimientos muy especiales al Centro de Documentación "Mujer y Género" de la Universidad Nacional de Colombia.

ARBOLEDA, Esmeralda, *La Mujer en América Latina*, UNESCO, París, mayo de 1975.

ARDAYA, Gloria, "Mujeres y Democracia. En busca de una identidad en el sistema político", en *Nueva Sociedad*, No. 143, Caracas, 1994.

_____, *Mujer y movilización social: hacia una redefinición del rol de la mujer en la política*, FLACSO, La Paz, 1984.

ARTEAGA, Ana María, "Politización de lo privado y subversión de lo cotidiano", en *Mundo de Mujer*, CEM, Santiago, 1989.

ASSIS, Willem, Bugwal Gerrit, Salmon Ton, *Structures of Power, Movements of Resistance. An Introduction to the Theories of Urban Movement in Latin America*, CEDLA, Amsterdam, 1990.

AST, David, *Reconceptualizing Feminisms and Social Movements. Praxes of Resistance and Theories of conjuncture in Latin America*, Tesis de Magister, Saint Mary's University, Canadá, 1995.

ASTELARRA, Judith, "La Cultura Política de las Mujeres", en Norberto Ledtner (comp.), *Cultura Política, democratización*, FLACSO, México, 1987.

BANCHS, María A, y otras, *Mujer y sociedad en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 1991.

BARRIG, Maruja, *No habíamos amado tanto: crisis de Estado y organizaciones feministas*, Universidad de California en Los Angeles, 1992, mimeo.

BILES, Robert E., *Women and Political Participation in Latin America: Urban Uruguay and Colombia*, Congreso de Latin American Studies Association, Washington, 1982.

BIRGIN, Haydée, "La Reformulación del Orden Mundial. El lugar de las Mujeres en las Estrategias de Desarrollo Sustentable", en *La Mujer Latinoamericana ante el Siglo XX*, Instituto de Estudios de la Mujer/Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1993.

BONDER Gloria, "Mujer y Política: ¿Cuál Política?, ¿Qué Mujer? el estudio de la política desde la perspectiva de las mujeres", en *Fem*, No. 46, junio-julio de 1986.

BOURQUE, Susan, "Género y Estado: Perspectivas desde Latinoamérica", en Ellen Charlton, y otras, State University of New York Press, New York, s.f.

_____, y Staudt (comp.), *Women, Development, and the State*, State University of New York Press, Nueva York, s.f.

_____, y Robinson Donna (comp.), *Women Living Change*. Temple University Press, Filadelfia, 1985.

BRASILEIRO, Ana María, *Building democracy with women: reflecting on experience in Latin American and the Caribbean*, UNIFEM, Nueva York, 1996.

BUTLER, Cornelia Flora, "Socialist Feminism in Latin America", en *Women and Politics*, Vol. A No. 1, invierno de 1984.

BURGOS, Elizabeth, *Me llamo Rigoberta Menchú y así me nació la conciencia*, Siglo XXI, México, 1985.

CARDOSO, Ruth, *Novas formas de participação política: as mulheres no Brasil*, CEBRAR Santiago, diciembre de 1983.

CAULFIELD, Sueann, *Women of Vice, Virtue, and Rebellion: New Studies of Representation of the Female in Latin America*", en *Latin American Research Review*, Vol. 28, No. 2, 1993.

CENTRO DE LA MUJER PERUANA "Flora Tristán", *Mujeres Latinoamericanas: diez ensayos y una historia colectiva*, Centro de la Mujer Peruana 'Flora Tristán', Lima, 1988.

CENTRO DE ESTUDIOS DE GENERO, *Género y Sociedad*, Centro de Estudios de Género, Vol. 1, Santo Domingo, mayo agosto de 1993.

CEPAL, *Mujer y Política: América y el Caribe*, Santiago, septiembre de 1989.

_____, *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano. Realidad y Perspectivas*, Santiago, 1986.

CHANEY, Elsa, *Supermadre: Women in Politics in Latin America*. University of Texas Press, Austin, 1979.

CIGARINI, Lía, "Sobre la representación política femenina", en *Debate Feminista*, Año. 2, Vol. 4, México, septiembre de 1991.

CURLING, Thelma, *Participación política de la mujer*, Simposio Mexicano Centroamericano de Investigación sobre la Mujer, México, noviembre de 1977.

CUVI ORTIZ, Fabiola, *La mujer en las sociedades del continente americano y su participación en el desarrollo*, Publitécnica, Quito, 1983.

DAVIS, Flora, *Moving the mountain: The women's movements in Latin America since 1960*, Simón & Shuster, Nueva York, 1991.

DE BARBERI, Teresita, "Los ámbitos de acción de las mujeres", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 53, No. 1, México, 1991.

_____, *La presencia política de las mujeres: nuevos sujetos sociales y nuevas formas de hacer política*, Departamento de Planeación Nacional/UNICEF, Bogotá, 1990.

_____, y De Oliveira Orlandina, "Nuevos Sujetos Sociales: la presencia política de las mujeres en América Latina", en *Nueva Antropología*, Vol. VIII, No. 3, México, 1986.

_____, *Mujeres y Vida Cotidiana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

DEUTSCH, Sandra McGee, 'Gender and Sociopolitical Change in Twentieth Century Latin America', en *The Hispanic American Historical Review*, Vol.71, No. 2, mayo 1991.

ECKSTEIN, Susan (ed), *Power and Popular Protest in Latin America: Latin American Social Movements*, University of California Press, Berkeley, 1989.

ENCUENTRO FEMINISTA LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE, Taller "El Feminismo de los 90: Desafíos y propuestas", en *Mudar Informa*, 1990.

ESCOBAR, Arturo, Álvarez Sonia (ed), *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy, and Democracy*, Westview Press, Boulder, 1992.

FEIJOO, María del Carmen (comp.), *Mujer y Sociedad en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 1991.

_____, *Mujer y Política en América Latina: estado del arte*", en *Mujeres Latinoamericanas, diez ensayos y una historia colectiva*, Instituto Flora Tristán, Lima, 1988.

_____, y Herzer (comp.), *Las mujeres y la vida en las ciudades*, Grupo Editor Latinoamericano/IIED América Latina, Buenos Aires, 1991.

FISHER, Jo, *Out of the Shallows: Women, Resistance and Politics in South America*, Latin American Bureau, Londres, 1993.

FITZSIMMONS, Tracy, *Paradoxes of Participation: Organizations and Democratization in Latin America*, Tesis de Ph.D., Stanford University 1995.

FUENTES, Marta, 'Feminismo y movimientos de mujeres populares en América Latina', en *Cuadernos Americanos*, No.30, noviembre-diciembre de 1991.

GARGALLO, Francesca, "Feminismo en América Latina: ¿Cómo construir un movimiento intransigente?", en *Fem*, Vol. 14, No. 95, noviembre 1990.

HERNÁNDEZ, Narda, *Las mujeres en el país de todas las sangres. Una aproximación bibliográfica sobre Mujer y Política*, Fomciencias, Lima, 1989.

ISIS INTERNACIONAL El espacio posible: mujeres en el poder local, Ediciones de las Mujeres, No. 19, Santiago, 1993.

_____, Revista *Mujeres en Acción*, No. 1, Santiago, 1992.

_____, *Transiciones: Mujeres en los procesos democráticos*, Ediciones de Mujeres, No. 13, 1991.

_____, *Caminando: Luchas y Estrategias de las Mujeres*, Ediciones de Mujeres, No. 11, Santiago, 1990.

_____, y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, *Nuestra Memoria, Nuestro Futuro: Mujeres e historia, América Latina y Caribe*, Ediciones de las Mujeres, No. 10, Santiago, 1990.

_____, *Mujeres, crisis y movimiento: América Latina y el Caribe*, Ediciones de las Mujeres, No. 9, Santiago, 1989.

JARDIM PINTO, Celi Regina, 'Movimientos sociais espaços privilegiados da mulher enquanto sujeito político', en Orlandina Oliveira y Cristina Buschini (comp.), *Uma questao de gênero*, Rosa dos Tempos/ Fundacao Carlos Chagas, Rio de Janeiro, 1992.

JAQUETTE, June (ed), *The women's movement in Latin America: Feminism and the transition to Democracy*, Westview Press, Boulder, 1991.

_____, 'Women Feminism and the transition to Democracy in Latin America', en *Latin American and Caribbean Research*, No. 2, 1985.

_____, *La mujer latinoamericana y la política: paradigmas feministas e*

investigaciones comparativas por culturas, Secretaría de Educación Pública, México, 1975.

JELIN, Elizabeth (ed), *Women and Social Change in Latin American*, Urisd y Zed Books, Londres, 1990.

_____, (ed), *Ciudadanía e identidad: las mujeres m los movimientos sociales latinoamericanos*, Unrisd, Ginebra, 1987

_____, (ed), *Movimientos sociales y democracia emergente*, CEAL, Buenos Aires, 1986.

KIRKWOOD, Julieta, *Ser Política en Chile. Las Feministas y los Partidos*, FIACSO, Santiago, 1986.

_____, *Los nudos de la sabiduría feminista*, FIACSO, Santiago, 1984.

KRISNER, Gilda, 'La mujer de hoy aspira a otra realidad', en *Mujer de América*, No. 9, 1970.

LAGARDE, Marcela, 'La democracia, las mujeres y los derechos políticos', en *Ideas acerca de la Sociedad Libre*, Materiales de formación liberal, No. 5, Fundación Friedrich Naumanm Bogotá, 1994.

LARA, Sara María, "Las mujeres: ¿nuevos actores sociales en el campo?", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 56, No. 2, abril-junio de 1994.

LAVINAS, Lena, y Le Doare Hélène, "Mobilisations et organisations féminines dans les secteurs populaires", en *Cahiers des Amériques Latines*, No. 26, julio-diciembre de 1982.

LAVRIN, Asunción, *Latin American Women: historical perspectives*, Greenwood Press, Westport, 1978.

LECHNER, Norberto, y Levy S., *Notas sobre la vida cotidiana III: El disciplinamiento de la mujer*, Material de Discusión, No. 57, FLACSO, Santiago, 1984.

_____, *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*, FLACSO, Santiago, 1988.

LEÓN, Magdalena (comp.), *Mujeres y Participación política: avances y desafíos en América Latina*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.

_____, *Avances y Limitaciones de l. relación entre el Estado y la Mujer en América Latina*, en *La Mujer Latinoamericana ante el Siglo XXI*, Instituto de la Mujer/ Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1993.

_____, "El género en la Política Pública de América Latina: neutralidad y distensión", en *Análisis Político*, No. 20, septiembre-diciembre de 1993.

_____, y Deere, Carmen Diana (ed), *La mujer y la política agraria en América Latina*, Siglo XXI, Bogotá, 1986.

LUNA, Lola, "Feminismo: encuentro y diversidad en organizaciones de mujeres latinoamericanas, 1985-1990", en *Boletín Americanista*, Vol. 34, No. 44, Barcelona, 1994.

_____, y Villarreal, Norma, "Historia Género, Movimientos Políticos de Mujeres y Participación Política en Colombia 1931-1991", Seminario Interdisciplinar Mujeres y Sociedad/Universidad de Barcelona/ Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, Barcelona; 1994.

_____, "Movimientos de mujeres, Estado y participación política en América Latina: una propuesta de análisis histórico", en *Boletín Americanista*, Vol. 33, No. 42-43, Barcelona, 1992-1993

_____, "Género y movimientos sociales en América Latina", en *Boletín Americanista*, Vol. 31, No. 29, Barcelona, 1989-1990.

MILLER Francesca, *Latin American Women and Search for Social Justice*, University Press of New England, Hanover, 1991.

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, Instituto de la Mujer, FLACSO, *Mujeres Latinoamericanas m cifras*, Madrid, Santiago, 1992.

MOLINEUX, Máxime, "¿Movilización sin emancipación? Los intereses de la mujer, el Estado, y la Revolución en Nicaragua en *Revista de Desarrollo y Sociedad*, No. 13, Bogotá, enero de 1984. MOREN; Lilian, Molina, Natacha, y Valenzuela, María Helena, *Cambio Social, Transiciones y Políticas Públicas hacia la mujer*, Instituto de la Mujer, Santiago, 1989.

MONSIVAIS, Carlos, y otros/as, "¿De quién es la política? Crisis de representación: intereses de las mujeres en la contienda electoral", en *Debate Feminista*, Año 2, Vol. 4, septiembre de 1994.

MURGUIALDAY, Clara, "Movimiento de mujeres: nuevo sujeto social emergente en América Latina y el Caribe", en *Cuadernos de Trabajo*, No. 1, Bilbao, octubre de 1989.

NACIONES UNIDAS, *Mujer y Política: América Latina y el Caribe*, Serie Mujer

y Desarrollo, Santiago, septiembre de 1989.

NASH, June, y Safa, Helen, *Women and change in Latin America*, Bergin and Garvey, South Hackley, 1980.

_____, (ed), *Sex and class in Latin America*, Bergin and Garvey, South Hackley 1980.

NAVIA, Patricia, "Declaración de las Mujeres Latinoamericanas", en *Colombia Internacional*, No. 3, Bogotá, diciembre de 1985.

PRATES, Susana, y Rodríguez, Silvia, "Los movimientos sociales de mujeres en la transición a la democracia", en *Documentos Ocasionales*, GREGMU/Centro de Estudios sobre la Condición de la Mujer en Uruguay, s.f.

PESCATELLO, Anne (ed), *Female and Male in Latin America*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, 1977

PITANGUY, Jacqueline, *Política y Movimientos de Mujeres en Brasil*, Instituto de la Mujer, Santiago, 1989.

QUIROZ, M. Teresa, "Mujeres, movimientos populares y trabajo social en América Latina", en *Acción Crítica*, No. 17, CELATS, Lima, 1985.

RADCLIFFE, Sara, y Westwood, Sally (ed), "Viva". *Women and Popular Protest in Latin America*; Routledge, Londres, 1993.

_____, "Multiple identities and Negotiation over Gender. Female Peasant Union Leaders in Peru", en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 9, No. 3, 1990.

RAMÍREZ, Socorro, "Mujeres, Democracia, y Participación", en *Gaceta*, No. 10, Bogotá, Colcultura, 1991.

RANDALL, Margaret, *No se puede hacer la revolución sin nosotras*, Casa de las Américas, -La Habana, 1978.

REVISTA DEBATE FEMINISTA, Año 6, Vol.12, México, octubre de 1995.

REVISTA LATIN AMERICAN PERSPECTIVES, issue 88, Vol. 23, No. 11, invierno de 1996.

_____, issue 85, Vol. 22, No.2, primavera de 1995.

RODO, Andrea, "Mujeres y Municipio: un espacio para la participación y democratización barrial", en *Proposiciones*, No. 21, Santiago, Ediciones Sur, 1992.

SAFA Helen, "Women's social movements in Latin America", en Christine E. Bose y Edna AcostaBelén (ed), *Women in Latin American development process*, Temple University Press, Filadelfia, 1995.

_____, *Hacia una teoría de la acción colectiva de las mujeres en Latinoamérica*, -Universidad de Florida, Florida, s.f.

SALA, Lucía, "Mujer y Democracia en América Latina a comienzos del siglo XX", en Silvia Rodríguez V(coord.), *Mujeres e historia en el Uruguay*, Montevideo, GRECMU/Logos, 1992.

SAMPAOLESI, Ana, "Desvelos en el quehacer político", en *Feminaria*, Vol. 6, No. 11, noviembre de 1993.

SERRANO, Claudia, "El actor Mujer en la Transición Chilena, en *Seminario Mujer, Política y Democracia*, Quito, Fundación Mujer y Sociedad, 1990.

SCHIRMER, Jennifer, "Those who died for life cannot be called dead: Women and Human Rights protest in Latin America", en *Human Rights Yearbook*, Vol. 1, Primavera de 1988.

SCHMUKLER, Beatriz, y Valenzuela, María Helena, *Women in transition to democracy*, Congreso de Latin American Studies Association, Washington, septiembre de 1995.

_____, "Las mujeres en la democratización social", en *Estudios Sociológicos*, Vol. XIII, No. 37, enero-abril de 1995.

_____, *Women and Political Transitions in South America, Eastern and Central Europe: The prospect for Democracy*, Instituto Mora, México, 1993, mimeo.

SILVIA-LABARCA, Myra, "Féminisme et politique en Amérique Latine", en *Amérique Latine*, No. 19, Paris, julio-septiembre de 1984.

SOPORTA S., Nancy, y otras, "Feminism in Latin America: From Bogotá to San Bernardo, en *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 17, No. 2, 1992.

STOLTZ C., Norma, y otras, *Women in Latin America: An Anthology from Latin American Perspectives*, Riverside, 1979.

TABAK, Fanny, *Autoritarismo e participacao política de la muhler*, GRAAL, Rio de Janeiro, 1983.

TARRES, María Luisa, "Espacios privados para la participación pública. Algunos rasgos de las ONG dedicadas a la mujer", en *Estudios Sociológicos*, Vol. XIV, Nc 60, enero-abril de 1996.

TURNER, June (ed), *Latin American woman: The Meck Speak out*, International Education Development, Silver Spring, 1980.

VALDES, Adriana, *Mujeres, culturas, desarrollo (perspectivas desde América Latina)*, CEPAL, Santiago, marzo de 1991.

VARGAS, Virginia, *Cómo cambiar el mundo sin perdernos; El movimiento de mujeres en el Perú y en América Latina*, Ediciones Flora Tristán, Lima, 1992.

_____, Meynen, Wecklyn, "La Autonomía como estrategia para el desarrollo desde múltiples intereses de las mujeres", en *Memorias del Seminario Latinoamericano de Modelos de Desarrollo y políticas sociales para las mujeres*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992.

_____, *Movimientos de mujeres en América Latina: un reto para el análisis y para la acción*, en *Revista Paraguay en Sociología*, Vol. 25, No. 71, Asunción, enero-abril de 1988.

_____, *El aporte de la rebeldía a las mujeres*, Instituto para el Nuevo Mundos Santiago, 1986.

_____, *El Movimiento Feminista Latinoamericano, entre la esperanza y el desencanto* (apuntes para un debate), s.f.

VARIAS AUTORAS, *Triángulo de poder*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1996.

VILAS, Carlos M., Actores, sujetos, movimientos: ¿dónde quedaron las clases?", en *Sociológica*, Año.10, No. 28, México, mayo-agosto de 1995.

VILLANUEVA, Victoria, *Autonomía feminista y partidos políticos*, lima, 1990, mimeo.

ZABALETA, Marta, "Research on Latin America women: In search of our Political Independence", en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. No. 2, 1986.

¿UNA ALTERNATIVA POSIBLE? Gestión productiva sostenible de fauna silvestre

JAIME A. RAMÍREZ PERILLA*

Muy tempranamente en la historia de la humanidad la demanda de alimentos superó a la oferta ambiental de los mismos, razón por la cual se desarrolló la domesticación de plantas y animales. No es posible saber cuántas especies de animales han existido en la historia de vida de la Tierra -tal vez quinientos millones- pero hoy sólo el 0.001% sobrevive; de estos, la mayoría son relativamente jóvenes, nacieron en el curso de la Era Cuaternaria, es decir, no podrán tener más de 2 a 2.5 millones de años.

Aunque la desaparición de especies ha sido un proceso natural (durante el Pérmico, hace 200 a 250 millones de años desapareció el 97% de todas las especies debido a profundos cambios geoclimáticos estacionales, propios de las eras geológicas de la Tierra), hoy, por acción de la especie humana, la tasa de extinción es 400 veces mayor debido a demandas estrictamente cinegéticas (caza de subsistencia), al mercado de vida silvestre o, mayormente, a la destrucción de hábitats naturales para la producción de especies domesticadas (tanto animales como vegetales) o para el desarrollo de asentamientos humanos (industriales o urbanísticos).

El proceso de extinción de especies de la vida silvestre es real y creciente, así que la conservación y uso de las mismas requiere de propuestas económica y ambientalmente viables dentro de esquemas de gestión y. desarrollo

avalados políticamente y aceptables socialmente.

LA PÉRDIDA DE LOS RECURSOS GENÉTICOS

El hombre ha domesticado alrededor de 30 especies animales aunque básicamente vive de cuatro: bovinos, porcinos, ovinos e industria avícola. Los peces y la vida acuática para consumo de la humanidad industrializada se proveen mayormente por extracción directa de la oferta ambiental marítima o fluvial (un solo barco transoceánico puede extraer y procesar industrialmente entre 8 y 10 millones de toneladas por año de pesca)²¹³, tal como ocurre con las especies animales faunísticas terrestres que alimentan a buena parte de la población nativa y marginal. Por tanto, convivimos con dos formas de subsistencia: la neolítica economía de caza o de recolección (extractiva y no sustentable ecológicamente) y la de sistemas intensivos de producción derrochadores de tecnología, capital y energía (ambientalmente inconsecuentes), donde las leyes de oferta y demanda de la economía social sustituyen a los mecanismos de selección natural que regulan el equilibrio entre la oferta y la demanda ambiental que mantiene la diversidad y producción sostenida de especies silvestres. De acuerdo con un estudio patrocinado por la FAO/ Inderena, ya en el año de 1979 la pesca semiindustrial en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, debida a embarcaciones de banderas extranjeras, capturaba probablemente 20.000 toneladas/año, cuando el potencial sustentable calculado no era más de 170

* Biólogo, profesor del Instituto de Estudios Ambientales, IDEA, Universidad

²¹³ Myers, N, *El Atlas GAIA de la gestión del planeta*, Editorial Hermann Blume, Madrid, España, 1987.

toneladas/año mediante procedimientos artesanales ²¹⁴.

Con la domesticación, las especies biológicas dejaron de tener un valor de uso para convertirse en una mercancía con valor de cambio y, así, la lógica de la economía social, con alta disponibilidad de capital y de tecnología, no ha podido evitar la pérdida de los recursos genéticos obtenidos por la selección natural o aquellos logrados por selección artificial; más bien ha incrementado las pérdidas sin satisfacer las necesidades básicas alimentarias presentes y con muy poca opción hacia el futuro. De acuerdo con un estudio patrocinado por la FAO en 1996, existen entre 4.000 y 5.000 razas bovinas en el mundo, de las cuales 1.200 a 1.500 están en peligro; de las 200 existentes en América Latina y el Caribe, 27 están en peligro de extinción, dos de ellas son colombianas (ganado sanmartinero y costeño con cuernos). La primera especie silvestre (*Bos primigenius*) que dio origen a las razas bovinas europeas se extinguió para siempre en el año de 1627. Las especies silvestres que primero desaparecen selectivamente son las que tienen algún valor utilitario o de mercado; desaparecidas estas y extinguidas las razas obtenidas por selección artificial, ¿a qué recurriremos?

La destrucción de los hábitats naturales son el mayor factor de desaparición masiva de especies de vida silvestre (animales y vegetales) de tal forma que si el ritmo anual de tala de bosques fuera del 1% al 2% en el trópico, estos habrán desaparecido en los próximos 30 o 40

años²¹⁵ y, por esta razón, a nivel global, entre el 25 y el 30% de todas las especies se habrán extinguido en el año 2000. Lo cual es entendible ya que de 111 países que se ubican total o parcialmente en el trópico, 12 de estos; entre los cuales se encuentra Colombia, poseen entre el 60 y el 70% de la biodiversidad total²¹⁶.

En el mes de octubre del presente año, el "Congreso Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza" que se reunió en Montreal (Canadá) reveló que el 11% de las aves del mundo, así como el 25% de los mamíferos y el 34% de los peces se encuentran en peligro de extinción, y sus tasas de desaparición se diferirían, según el caso, entre los próximos 10 a 100 años.

VALOR ECONÓMICO DE LA FAUNA SILVESTRE

El mercado ilegal de fauna ocupa el tercer lugar en el mundo después del negocio de drogas psicotrópicas y del mercado de armas y, en el Neotrópico, ha tenido alta significancia desde la época de la Colonia. En el siglo XVI, en las cortes imperiales europeas se construyeron lujosos aviarios y en los menús renacentistas aparecían lenguas y cabezas de papagayos como manjares exquisitos²¹⁷. Para satisfacer el mercado de aceite, entre los siglos XVIII y XIX, debió colectarse más de 70 millones de huevos de tortuga charapa en la

²¹⁴ Giudicelli, M., Programa preliminar para el desarrollo de la pesca artesanal en la Región de San Andrés y Providencia, Colombia, 1979. Comisión de pesca para el Atlántico centro-oriental, PNUD, Informe WECAF. No. 25

²¹⁵ Gentry, A., "El significado de la Biodiversidad", en CEREC y Fundación Alejandro Ángel Escobar (Eds.), *Nuestra Biodiversidad Biológica*, Editorial Presencia, Bogotá, Colombia, 1993.

²¹⁶ Mast, R., Rodríguez, V., González, R. y Mittermeier, A., "Prioridades para la conservación con especial énfasis en Colombia". op. cit, 1993

²¹⁷ Wendt, H. *El descubrimiento de los animales*, Editorial Planeta, Barcelona, España, 1982.

Amazonia colombo-brasileña y en la Orinoquía colombiana el comercio ínter tribal se hacía con la *quiripa* (conchas de caracoles de agua dulce) como medio de canje, pago y patrón desde Casanare hasta Venezuela, Guayana y Trinidad²¹⁸. La exportación de plumas de garza desde Arauca fue tal que, entre 1890 y 1914, se impuso la necesidad de establecer reglamentaciones restrictivas para su recolección; a esto le siguió la depredación de los cocodrilos del Magdalena y del Orinoco (hoy en peligro de extinción) hasta mediados de 1960.²¹⁹ Medem calculó que como mínimo absoluto fueron Sacrificados durante este tiempo 250.000 individuos de caimán llanero; luego se continuó con las pieles de jaguares, tigrillos, el comercio de animales vivos como primates, peces ornamentales, aves exóticas, etc. El mercado mundial Legal se estima hoy en cuatro millones de aves, 350 millones de peces ornamentales, sesenta millones de pieles, treinta millones de artículos de cuero...

A partir de 1988/89 se autorizó en Colombia la producción de fauna en sistemas cerrados (zoocría) cuya exportación legal fue en 1994 de 373.000 iguanas; 1.364 boas; 2633 lobos polleros; 432.165 pieles de babilla; 7.060 pieles de chigüiro. Próximamente el Convenio sobre el Comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna (CITES), del cual es miembro Colombia desde 1981, solamente autorizará el mercado internacional de especies silvestres obtenidas por sistemas de rancho o por extracción sostenible a partir de poblaciones naturales (producción en

sistemas abiertos) asociados a sistemas cerrados.

EXPERIENCIAS DESEABLES PARA EL APROVECHAMIENTO DE FAUNA SILVESTRE

Tanto las regiones naturales como las especies tienen límites obvios de productividad tanto en vida libre (sistemas abiertos) como en sistemas cerrados (zoocriaderos)²²⁰. asociados a carencia de tecnología apropiada; aún así, en el mundo el ejemplo de manejo productivo sostenible de fauna silvestre comienza a darse; la recuperación del *alligator* americano se hizo en 20 años y hoy la cosecha anual sostenible de la oferta ambiental es de 200.000 huevos; igual ocurre con el cocodrilo de -aguas saladas en Australia donde los ingresos por fundo se calculan en US\$ 100.000/año (Weeb, com. pers, 1994) y el aprovechamiento multiespecífico de vida silvestre en Zimbabwe deja beneficios por más de US \$40.000.000/año²²¹. Asociados a estos sistemas de producción están las industrias de ecoturismo, de curtiembres y marroquinería, alimentos procesados, artesanías, mercadeo, etc.

²²⁰ Ramírez Perilla, J., "Limitantes científico-tecnológicas para la producción pecuaria no convencional", *Revista de Medicina veterinaria y Zootecnia XXX*, (1-2), Universidad Nacional de Colombia, 1987, p. 31-53. Y Ramírez Perilla, J., "Manejo de fauna silvestre y los límites previsibles de la sustentabilidad" en "Memorias del Simposio sobre. Investigación y Manejo de la fauna silvestre para el desarrollo de sistemas sostenibles de producción en el trópico", Universidad Javeriana, CIPAV, Buga, Colombia, 1994.

²²¹ Ortiz, B., "El Manejo de vida silvestre en Simbawe (África) ", Conferencia 'I Taller Internacional sobre manejo de fauna con comunidades rurales', Iguaque (Boyará. Colombia). Min-Ambiente, Fundación Natura, Organización de Estados Iberoamericanos, 1996.

²¹⁸ Friedman, N.S. de y Arocha, 7. Los herederos del jaguar y la anaconda, Carlos Valencia Editores, Bogotá, Colombia, 1985.

²¹⁹ Medem, F., "Los Crocodylia de Suramérica", *Crocodylia de Colombia*, Vol 1, Colciencias, Bogotá, Colombia, 1980.

Modelos de gestión han sido propuestos como las Reservas de Biósfera patrocinada por la UNESCO desde los años 70, seguidos de la Estrategia Mundial de Conservación en 1980, el Programa de Apoyo a la Biodiversidad en 1988; hasta el Diseño de Proyectos Integrados de Conservación y Desarrollo²²².

Los modelos por desarrollar son múltiples y deben idearse sobre la base de hechos y no de supuestos que garanticen la incentivación por parte del Estado con importantes inversiones previa estimación de la contribución económica que los recursos biológicos hacen o harían a la economía nacional; estableciendo políticas nacionales flexibles para el manejo de los recursos biológicos, con estructuras administrativas novedosas que faciliten el desarrollo de la capacidad local para participar en los esfuerzos de la conservación²²³. El manejo sostenible trasciende el nivel local por lo que nuevas formas de asociación productiva del uso de las tierras deberán idearse asumiendo que las fronteras de la vida silvestre no reconocen los límites de las propiedades y de los Estados; dependiendo de las circunstancias un "Proyecto integrado para la conservación, recuperación y manejo productivo sostenible de la oferta ambiental" podría incluso tener características regionales que trasciendan las naciones (Proyectos transnacionales).

La globalización de la economía asociada a centros de poder que manejan los mer-

cados nos obligan a pensar en la generación de paradigmas de desarrollo distintos a los de los países avanzados y aprovechando nuestras singularidades. Se trata de hacer uso de nuestros recursos genéticos desarrollando conocimientos y etnología que nos brinden seguridad alimentaria, seguridad social, trabajo y calidad de vida; aprovechando lo aprovechable y conservando ahorrando) para el futuro. No conviene seguir estimulando políticas de desarrollo científico tecnológico con el ánimo de competir con las fronteras del conocimiento de los países del primer mundo; se trata de hacer uso de las experiencias de los demás, creando las propias, para enfrentar nuestras realidades. El futuro de los países del Tercer Mundo está en la certeza de poder manejar, como propios, nuestros recursos genéticos. Sin eufemismos, el Primer Mundo quiere para sí nuestros recursos genéticos; nosotros queremos para sí sus aplicaciones tecnológicas.

²²² Brown M. y Wyckoff-Baird, B., *El diseño de proyectos integrados de conservación y desarrollo*, WWF, WRI, USAID, Corporate Press, Inc., Landover, Maryland USA 1992.

²²³ McNeely, J., *Economic Incentives for Conserving Biodiversity: Lessons from Africa*, AMBIO, Vol 22 (2-3), 1993, p. 144-150.

ACERCA DE UNA PROPUESTA Drogas y medio ambiente

GERMÁN MÁRQUEZ*

El problema de los cultivos ilícitos y el narcotráfico tiene, entre sus múltiples dificultades, la falta de alternativas económica y socialmente razonables para su sustitución. Este artículo considera una propuesta surgida, por una parte, del movimiento ambiental¹ y también sustentada por el gobernador de Antioquia y, en alguna medida, por el expresidente López², para buscar dicha sustitución por plantaciones forestales.

Fundamentalmente, se trata de analizar la viabilidad y proponer el estudio de un vasto programa de reforestación que pueda atraer recursos destinados a reconversión o destrucción de cultivos, para unirlos con recursos destinados a la conservación de la selva y a controlar el efecto invernadero y el consecuente cambio climático, de tal manera que pueda convertirse en una opción frente a los narcocultivos. La idea es que ello permitiría crear un fondo suficientemente amplio para enfrentar varias facetas, en especial, la social y ambiental, de un problema que nos está desbordando por falta de opciones.

Para ello hay que partir de que la colonización impulsada por la coca y la

amapola es, hoy en día, causa principal de destrucción de selvas y bosques en Colombia³ y otros países latinoamericanos; el impacto es especialmente grave sobre los bosques amazónicos y también sobre los bosques alto andinos. Dicha colonización, combinada con otros agentes, deforesta y transforma 600.000 hectáreas por año en el país⁴, lo que, de continuar, señalaría que a la selva no le quedan 40 años de existencia. La droga añade, así, a sus daños sobre la salud humana y social, su contribución a cambios y desequilibrios climáticos e hidrológicos planetarios, resultantes de la pérdida de regulación ecológica y del incremento de CO₂ atmosférico y su efecto invernadero a consecuencia del arrasamiento de la selva.

Los desequilibrios son causa de inundaciones, sequías y huracanes cada vez más frecuentes y cuyos costos son ingentes; la pérdida de cosechas en todo el mundo ha llevado a los niveles más bajos de seguridad alimentaria desde la Segunda Guerra Mundial. Para Colombia la deforestación significa, además, pérdida de biodiversidad, quizá la más importante alternativa con que cuenta para escapar al subdesarrollo y para negociar con los países desarrollados, como potencia natural en este recurso.

Deterioro social e impacto ambiental se suman en la boga para convertirla en una amenaza aún mayor de la que

* Biólogo, profesor del Departamento de Biología y de IDEA, Universidad Nacional de Colombia

¹ *El Tiempo*, Entrevista con Julio Carrizosa, director del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional, agosto 21 de 1996 (pág. 3A).

² *El Tiempo*, "Los árboles no dejan ver el bosque", Artículo de Alfonso López M., noviembre 4 de 1996, (pág. 5A).

³ Ver, entre otros, Márquez, G. "El futuro de la selva", *En Ecosistemas estratégicos y otros estudios de ecología ambiental*, Fondo FEN Colombia, Bogotá, 1996.

⁴ Varios, *Perfil ambiental de Colombia*, USAID-Colciencias, 1989.

solemos percibir. La importancia del fenómeno del cambio climático asociado a la destrucción de selvas y bosques es tal que, según Al Gore⁵, actual vicepresidente de los Estados Unidos, constituye la "mayor amenaza -estratégica" al bienestar de la humanidad y a la hegemonía política y económica de su país, en la medida que las perturbaciones climáticas pueden generar hambrunas guerras profundamente desestabilizantes a nivel planetario. En el mismo sentido, las selvas y bosques constituyen ecosistemas estratégicos cuya protección es prioritaria.

El reconocimiento del impacto ambiental de la producción de drogas refuerza a necesidad de encontrar soluciones al problema. Desde una perspectiva convencional, existe la opción de profundizar en la guerra, casta ahora infructuosa, para erradicar los cultivos, fumigándolos y reprimiendo de sus cultivadores. Los datos son previsible: al arrasamiento de los cultivos se suma el debido a los pesticidas y a los nuevos cultivos que, para reemplazar los destruidos, se hacen cada vez más selva adentro. Una versión extrema de esta guerra llevaría a intervenciones más radicales, entre países, argumentando el peligro inminente que drogas y cambio climático representan para la seguridad nacional e internacional: una geopolitización del conflicto, invocando los más altos intereses de la humanidad.

⁵ Gore, Al., *La tierra en juego*, EMECE Editores, Buenos Aires, 1992.

Desde otra perspectiva cabría esperar que, en nombre de los mismos intereses, se busquen soluciones más adecuadas. Cualquiera de ellas tendría que considerar que revertir la destrucción de la selva por narcocolonización requiere más que la buena voluntad de un puñado de ambientalistas, pues a los costos normales de conservación de la naturaleza se añaden los de ofrecer alternativas a uno de los mejores negocios del planeta; quizá ello explica el virtual fracaso de programas como el Plante.

Quienes pagan por la coca y la heroína están pagando también por el arrasamiento de la selva y del planeta; lo mismo hacen quienes pagan por las maderas, la fauna, las pieles, las tierras e incluso, como se ha denunciado, por hamburguesas, a través de la famosa *hamburger connection*. Pero, ¿quién está dispuesto a pagar por su conservación? ¿quién, por el clima planetario? ¿por la seguridad alimentaria? ¿se podría esperar que algo del dinero que se invierte, en helicópteros de guerra y en fumigación se dedique a revertir la destrucción en vez de profundizarla? Lo que se plantea es que podrían existir alternativas distintas. Que los esfuerzos en pro de la conservación de la naturaleza y la lucha contra la droga podrían unirse contra un enemigo, común.

En este contexto se plantea la posibilidad de sustituir plantaciones de coca y amapola con plantaciones de bosques; en especial de árboles maderables nativos. Tal posibilidad se fundamenta, en principio, - en la rentabilidad misma de los cultivos forestales y en la perspectiva de, creciente desbalance entre oferta y demanda de maderas tropicales, que hacen del cultivo de maderas uno de los negocios más promisorios en el presente y hacia el

futuro Su mayor dificultad está relacionada con el plazo relativamente largo de recuperación de las inversiones, pues una plantación no es rentable antes de seis años; ello lo hace un negocio poco apto para pequeños inversionistas y campesinos y, en tal sentido, requiere una decidida intervención del Estado para hacerlo posible, lo que no ha impedido que países como Chile y aún algunos países africanos lo hayan convertido en parte importante de su desarrollo.

La viabilidad de un proyecto de esta naturaleza se ve reforzada por el gran interés mundial en conservar la selva, en especial la Amazonía, para lo cual hay recursos internacionales importantes, aunque insuficientes en sí mismos para enfrentar los procesos impulsados por la multinacional de la droga. Tales recursos provienen, en lo fundamental, de programas para la conservación, derivados de los acuerdos de Río de Janeiro en 1992: "Convención de la Biodiversidad "Agenda XXI" y los tímidos acuerdos sobre bosques, ahora en renegociación y también proviene del pago de la deuda ecológica que algunos países desarrollados empiezan a reconocer y se traduce en programas de renegociación de deuda externa, en general conocidas como "*debt-for-nature exchange*" o intercambios de deuda por naturaleza.

A los anteriores se suman, paulatinamente, recursos tendientes a captar y retener CO₂ atmosférico, como parte de la lucha contra el efecto invernadero y el cambio climático generado por el exceso de este gas en la atmósfera. En efecto, muchas empresas en el mundo están patrocinando programas de reforestación que captan CO₂ y compensen así sus propias emisiones. Por ello se pagan, a países

como Costa Rica, hasta 10 dólares por tonelada de CO₂ captado (la ganancia es de aprox. US\$2.5), lo cual resulta más rentable que pagar las multas correspondientes en un país desarrollado. Colombia ha sido clasificado como uno de los once países del mundo con mayor potencial para reforestación y conservación con fines de regulación de efecto invernadero⁶. ¿Por qué no aprovechar este potencial?

Al respecto, cabe citar un muy reciente artículo en la misma revista⁷, donde se afirma:

La demanda de estos productos (de madera) se incrementará a una tasa significativamente mayor en el futuro inmediato y más allá... Las plantaciones industriales en los trópicos pueden no sólo hacer que los países en desarrollo como la nueva base manufacturera para satisfacer la demanda global de productos de madera, sino que puede demostrar ser un medio eficiente y económicamente viable para alcanzar una reducción neta del CO₂ atmosférico. No obstante, esto requerirá una reorientación en las políticas... para estimular los niveles requeridos de inversión...

⁶ Bekkering T D., Using tropical forest to fix atmospheric carbon: The potential in theory and practice, AMBIO XXI, 1992.W, 414-419.

⁷ Dabas, M. And Bhati, S., Carbon sequestration through afforestation: Role of tropical industrial plantations, AMBIO XXV, 199, (5): 327-330.

Se plantea aquí la posibilidad de buscar recursos de las fuentes mencionadas y sumarlos a recursos de los que ahora se invierten en armamentos y pesticidas para constituir un fondo significativo de estímulo y, si es necesario, de subsidio a la actividad forestal como alternativa a los narcocultivos. La reforestación es de por sí un negocio suficientemente rentable y promisorio, pues las maderas tropicales naturales son un recurso cada vez más escaso que deberemos sustituir con cultivos, si aspiramos ha permanecer en el negocio. Con apoyos adicionales y una política sólida como respaldo, tiene la posibilidad de convertirse en alternativa de cultivo, contribuir a salvar los bosques naturales, producir la madera del futuro y propiciar la restauración del control ecológico natural sobre las perturbaciones climáticas.

Así, se constituye en una alternativa económica, social y ambientalmente viable para los colonos y campesinos para reconvertir sus actividades y subvencionar los años iniciales de las plantaciones, lo cual parece posible con una inversión relativamente módica del Estado, apoyado en los recursos mencionados. Según la escala que se le de, es también una importante alternativa económica para el desarrollo de un país que está necesitando alternativas de esta naturaleza, donde sus ventajas comparativas son innegables.

La reforestación no tendría que hacerse forzosamente en la misma región amazónica, que quizá sería mejor desocupar en gran parte y dejar en proceso de regeneración natural, lo cual también sería negociable en términos de CO₂ fijado. Colombia tiene más de 300 municipios que están siendo abandonados

por sus habitantes por falta de alternativas y estímulos al agro y por la guerra. Quizá si el programa de reforestación acompaña a uno de reforma agraria y reservas campesinas en tierras del interior, o al menos más cercanas a los centros de consumo, entre ellas, algunas de las incautadas a los narcos, podría revertirse esta tendencia, generando al tiempo un símbolo del propósito nacional de luchar con todo contra los males que nos aquejan.

La idea tiene, para empezar, la virtud de ser una de las pocas que plantea una salida económica y socialmente positiva al problema de los narcocultivos y ofrece una perspectiva de futuro. Pero, sobre todo, abre una opción digna y económicamente significativa, no sólo a los campesinos y colonos de la droga, sino a Colombia y a los países que, con su consumo de drogas, están incrementando su deuda ecológica y atentando contra la seguridad ambiental planetaria.