

# Revista Foro

Bogotá, D. C. - Colombia

No. 51

Septiembre de 2004

Valor \$10.000

## La globalización neoliberal *versus* La agenda ciudadana mundial



ISSN 0121-2559



00051



9 770121 255009



Ediciones Foro Nacional por Colombia



Revista de la  
Fundación Foro Nacional por Colombia  
No. 51 \$ 10.000 Septiembre de 2004

**Director:**

Pedro Santana Rodríguez

**Editor:**

Hernán Suárez

**Comité Editorial:**

Eduardo Pizarro Leongómez  
Orlando Fals Borda  
Alejandro Angulo S.J.  
María Eugenia Sánchez  
Esperanza González Rodríguez  
Jorge Bernal Medina

**Colaboradores Internacionales:**

Eduardo Galeano (Uruguay), Hilda Herzer,  
Edison Núñez (Brasil), Alfredo Rodríguez,  
Alex Rosenfelt (Chile), Gustavo Riofrio,  
Rossana Reguillo (México), Federico  
Arenillas (Perú), Fernando Carrión, Jorge  
García (Ecuador), John Turner (Inglaterra),  
David Slater (Londres), Juan Díaz A.  
(Francia), Carlos Jiménez (España), Cándido  
Grzybowski (Brasil), Carlos Guerra Rodríguez  
(España).

**Asamblea de Socios:**

Humberto Arboleda, Francisco Mejía,  
Eduardo Pizarro, Pedro Santana, Fabio  
Velásquez, Enrique Vera Durán, Esperanza  
González, Marcela Restrepo Hung, Blas  
Zubiría Mutis.

**Carátula e ilustraciones**

Mauricio Suárez Acosta

**Corrección**

Julio Mateus

**Impresión**

Panamericana Formas e Impresos S.A.

**Distribución y suscripciones**

Cra. 4A No. 27-62  
Teléfonos: 283 8548 - 282 2550  
Fax: 286 1299  
Apartado Aéreo 10141  
foro@etb.net.co  
Bogotá D.C. - Colombia

Licencia: No. 3886 del Ministerio de Gobierno

# Contenido

## Editorial

### 1 La Globalización Neoliberal

*Pedro Santana Rodríguez*

## La Globalización Neoliberal versus Agenda Mundial Ciudadana

### 5 Combatir el unilateralismo y reformar la ONU

*Cándido Grzybowski*

### 14 El cuento de los ogros:

claves políticas para una posmodernidad crítica

*Juan Carlos Monedero*

### 31 ¿Cuál orden mundial: la cosmópolis o la multipolaridad?

*Chantal Mouffe*

### 42 ¿Cómo reconstruimos un “nosotros”?

*Norbert Lechner*

### 59 Bases para una nueva generación de políticas socioeconómicas: la economía del trabajo o economía popular

*José Luis Coraggio*

### 67 Los derechos laborales en el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos

*César A. Rodríguez Garavito*

### 88 “Educación y democracia” derecho a la educación y el anhelo por la construcción de ciudadanías activas y críticas

*Carlos Zarco Mera*

### 95 La ciudad, aventura de libertad

*Jordi Borja i Sebastià*

## Violencia y Sociedad

### 105 La percepción social de los desplazados. Un asunto de la política pública

*Marta Inés Villa*

## Libros y Reseñas

### 118 Juicio a la reelección inmediata

*Clara Rocío Rodríguez Pico*



Esta revista es miembro de la Asociación  
de Revistas Culturales Colombianas



## Editorial

# La globalización neoliberal

*“Si cuido a los pobres me llaman santo;  
si pregunto por qué son pobres me llaman comunista”.*

Cardenal Helder Cámara

*La internacionalización planetaria de la economía (la internacionalización financiera, la integración comercial y la internacionalización de la producción); la internacionalización de lo social (cierta conciencia global sobre la democracia como el sistema político legítimo, la importancia de los bienes públicos, el medio ambiente, los derechos humanos y el derecho a la salud); una cierta relevancia y debate sobre el papel de los organismos multilaterales como la Organización de Naciones Unidas, ONU, y el omnipresente poder del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, OMC, todo ello en medio de un rápido aumento del acceso tanto al conocimiento como a la información dado el avance extraordinario de las redes de comunicación y de información, son rasgos centrales de la globalización en curso. También son consustanciales al proceso de la globalización la creciente exclusión social que se manifiesta de manera dramática por la imposibilidad de acceso a estas redes para la mayor parte de la población mundial y recientemente la emergencia de un movimiento altermundialista que desafía al neoliberalismo proponiendo una globalización solidaria y democrática.*

*A pesar de la importancia de la globalización en materia de derechos humanos, medio ambiente, y del más fácil acceso a la información y al conocimiento como producto de la revolución de la microinformática y de la telemática, la realidad muestra que la tendencia dominante contiene signos evidentes y rasgos muy claros de dominación del capital financiero internacional y de los países desarrollados a quienes favorece el modelo en contra de los países a los que en la jerga economicista se les ha denominado y nombrado como países en vías de desarrollo.*

*La globalización en marcha tiene unas características que muestran esa tendencia al predominio y al favorecimiento de unas estructuras de dominación, de intercambio desigual y en última instancia de poder, a favor de unos sectores y unos países que siguen manteniendo su dominación tanto en el plano económico como militar. El mecanismo de la deuda externa es básico y fundamental para drenar la riqueza de los países del Sur en beneficio de los países del Norte que mantienen unos niveles de consumo insostenibles de acuerdo con los limitados recursos del planeta. Estos niveles se mantienen a expensas del hambre y las necesidades de más de la mitad de los 6.100 millones de seres humanos que pueblan nuestro planeta.*

*El modelo neoliberal descansa en una serie de dogmas y principios que han sido duramente cuestionados por la propia marcha de los acontecimientos y que sin embargo siguen siendo los principios guías de los organismos financieros y de las corporaciones multinacionales, algunos de los más relevantes son:*

- *La creencia y la prédica de que los mercados son los únicos asignadores correctos y más eficientes de los recursos. Durante las últimas tres décadas el pensamiento único neoliberal ha sostenido, contra toda evidencia, que es el mercado el que debe asignar los recursos. Hay una verdadera satanización del Estado, de la política y de las instituciones públicas, que son denunciadas como ineficientes, despilfarradoras, corruptas, etc. Al intervencionismo estatal, como bien lo advierte Amartya Sen, se le denuncia por irracional en contraste con las virtudes incuestionables de la economía pura de mercado y del postulado según el cual el re-*





quisito indispensable para el desarrollo es el paso de la “planificación (económica) al mercado”. “Es indudable que la experiencia observada en muchos países ha puesto de relieve la extraordinaria fuerza del mercado, de los grandes beneficios que puede reportar el intercambio entre diferentes países (y dentro de ellos) y los desastres que suelen resultar de los cierres de los mercados, en lugar de obtener la equidad (equidad que suele esgrimirse como razón de ese cierre). Pero el hecho de reconocer las virtudes del mercado no puede inducirnos a ignorar las posibilidades y los logros ya constatados del Estado o, por el contrario, a considerar el mercado como factor de éxito independiente de toda política gubernamental.

De hecho muchos países de Europa Occidental han logrado proveer una amplia seguridad social, que cubre la educación pública y la atención en salud, por vías hasta entonces desconocidas en el resto del mundo; en Japón y en Asia Oriental, el Gobierno ha tomado las riendas de la transformación de la economía y la sociedad; la educación y la atención sanitaria han desempeñado un papel central en los cambios sociales y económicos del mundo entero (y bastante espectacular en el caso del este y del sureste asiático); y la formulación de políticas pragmáticas se ha inspirado tanto en instituciones del Estado y del mercado como también de organismos que no corresponden a estas categorías, como las organizaciones comunitarias” (Sen, Amartya, 2001).

- Otra aseveración se refiere a la necesidad de disminuir las funciones del Estado. Éstas deberían limitarse, según los promotores del pensamiento único, a la puesta en marcha de unas políticas focalizadas que subsidien la demanda de los más pobres dentro de los pobres en materia social: educación, salud, vivienda, subsidios alimentarios; el Estado debe concentrarse en el manejo macroeconómico y monetario con el fin último de servir los intereses del capital financiero internacional (honrando los compromisos, nos dice el presidente Uribe); así como garantizar la seguridad y la preservación del orden público. El Estado debe renunciar a la intervención económica, a la promoción de actividades productivas y ceder su lugar al sector privado en materia de provisión de bienes públicos y servicios básicos.

- La globalización es comandada por las corporaciones multinacionales y por el capital financiero internacional, que circula sin ninguna restricción. El capital financiero y los llamados capitales golondrinas que viajan en búsqueda de rentas fáciles son el centro del modelo. Los Estados de los países en vías de desarrollo se endeudan más allá de sus posibilidades y en las últimas dos décadas han vendido buena parte de sus bienes de capital, representados en bancos, empresas de energía, telefonía, acueductos, con lo cual amortizaron las deudas sin lograr disminuirlas. Hoy ya no tienen activos importantes para vender y por tanto lo que hacen, como lo hizo Argentina y lo hace actualmente Colombia, es comprar tiempo ahondando la deuda y la dependencia. Esto resultó insostenible para Argentina.

- La reforma del Estado en todas partes ha disminuido organismos y funciones antes en sus manos. El Estado se ha achicado. Se han creado organismos que no son controlados por la sociedad y menos por los ejecutivos o legislativos nacionales. Se crean juntas directivas de la banca central sin control ninguno que aplican el recetario neoliberal a pesar de sus desastrosas consecuencias sociales. Cambian los gobiernos que son derrotados en las urnas, pero no cambian las políticas económicas, produciendo con ello un proceso de erosión y deslegitimación de la democracia. Como lo demuestra un reciente estudio de Theotonio dos Santos, el gasto público ha aumentado dramáticamente en todo el siglo XX e incluso en el periodo neoliberal. Lo que pasó es que la mayor parte del gasto público se dirigió al pago de intereses.

- Al tiempo que se abren las fronteras a la circulación e inversión de los capitales financieros y a la libre circulación de las mercancías, se aprueban en todos los países del Norte mecanismos restrictivos para la entrada de los extranjeros provenientes de los países del tercer y cuarto mundos. Todo ello por el temor a una invasión masiva de los pobres del Sur a los paraísos del Norte.



- La globalización aumenta las heterogeneidades y el desarrollo desigual de los territorios nacionales. Algunos territorios del tercer y cuarto mundos pertenecen al primero, puesto que en realidad son economías de enclave. Lugares privilegiados para el ocio o para las maquilas, para la explotación de los recursos naturales, para los paraísos financieros.

- En todos los países el poder autónomo de los Estados Nacionales han disminuido sobre todo en materia de política económica. Los organismos multilaterales tienen cada vez un mayor poder para imponer políticas que favorecen los intereses de las corporaciones multinacionales.

Las consecuencias ligadas con todos o con algunos de estos factores, ha sido la concentración del ingreso y de la riqueza en pocas manos. Hoy no cabe la menor duda de que el modelo de globalización neoliberal es un modelo concentrador del poder económico en pocas manos mientras que han aumentado los niveles de pobreza y exclusión para las mayorías en todo el mundo. Más de 1.200 millones de seres humanos viven actualmente con menos de un dólar diario y otros 2.800 millones viven con menos de dos dólares diarios (Naciones Unidas, 2001). Esta realidad es congruente con la concentración del ingreso. Los países ricos, en donde vive el 14.5% de la población mundial, concentra el 78.5% del total de los ingresos del planeta mientras que el 85.2% de la población apenas percibe el 21.5% de los ingresos mundiales (Banco Mundial, 1995). Colombia es parte de esta dramática realidad: según los más recientes estudios el 64% de la población se encuentra en situación de pobreza y más de nueve millones vive en la indigencia con menos de un dólar diario.

Ante esta realidad la sociedad civil del mundo comienza a levantarse. La democracia liberal es profundamente cuestionada y se reivindica que debe también garantizar un mínimo de condiciones sociales, de ingreso de ciudadanía. Los movimientos altermundialistas reivindican a fondo la reforma de las instituciones internacionales, cuestionan que la democracia sólo se ocupe de reglas del juego en el que los ciudadanos delegan cada cuanto tiempo sus decisiones en un cuerpo representativo y en una sociedad política profundamente cuestionada puesto que representan en el Estado sus propios intereses y no los de la sociedad. La democracia requiere ser refundada, reinventada. Lo propio debe ocurrir con la política, que debe representar los intereses de la sociedad. Es precisamente ésta la perspectiva que levanta el Foro Social Mundial que ahora, en su nueva convocatoria en Porto Alegre 2005, busca avanzar en la articulación y coordinación de los movimientos de cara a la acción. El neoliberalismo es el dominio de los sectores más regresivo del capital financiero y sus tesis dogmáticas y autoritarias han sido demostradas como falaces, pero sus actores y personeros no abandonarán el escenario por su propia voluntad. El Movimiento altermundialista requiere ahora avanzar en grados de cohesión y movilización mundial.

Este número de la **Revista Foro** está dedicado a temas relacionados con la globalización y con la Agenda Ciudadana Mundial. Grandes debates como el nuevo orden internacional y el lugar de los derechos humanos, los organismos internacionales, y la marcha del movimiento altermundialista, son parte de los análisis de colaboradores internacionales de la **Revista Foro**, a quienes de paso agradecemos por sus aportes. Este número quiere ser un homenaje a Norbert Lechner, uno de nuestros más queridos colaboradores, de quien publicamos uno de sus últimos trabajos, fallecido lamentablemente en Chile en febrero pasado. América Latina debe mucho a Norbert Lechner, a quien tuvimos la fortuna de conocer, de leer y de escuchar. El número pasado de la **Revista Foro** se dedicó a la agenda nacional; este número se dedica a la agenda internacional.



El Director

Agosto de 2004



**Nos especializamos en educación no formal y en asesorías en los temas de:**

Historia obrera, salud y trabajo, planeación y gestión sindical, comunicación en sindicatos, Conocimientos básicos sindicales, derechos humanos y laborales, mujer y trabajo, negociación colectiva y nuevas formas del trabajo

**Las investigaciones** se realizan en torno a temas laborales y sindicales, las cuales son difundidas a través del Fondo Editorial con libros, textos y videos.

Para conocer nuestra programación, productos editoriales y audiovisuales, los servicios del centro de documentación y servicios generales, visite la página en internet: [www.ens.org.co](http://www.ens.org.co)

Calle 51 55-78. Tel : 513 31 00. Fax : 512 23 30.  
E-mail : [comunicaciones@ens.org.co](mailto:comunicaciones@ens.org.co)

Medellín - Colombia





Cándido Grzybowski  
Director de Ibase, Brasil

# Combatir el unilateralismo y reformar la ONU

Cándido Grzybowski

## 1. Condiciones para la globalización democrática

La globalización dominante se sustenta, esencialmente, sobre una lógica antidemocrática que da la supremacía al mercado y a los intereses económicos por encima de los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto, el asunto no es tratar de democratizar la globalización, tal cual hoy marcha en el mundo de acuerdo a la lógica descrita, sino que hay que construir una ciudadanía y democracia globales, como alternativas a la misma. No es ni suficiente ni posible construir la gobernabilidad democrática global para corregir sus efectos perversos. La globalización dominante, fundamentada sobre una lógica que prioriza los mercados y la economía, es incapaz de asegurar los derechos de los ciudadanos para todos, en el mundo. En su esencia, la globalización es excluyente: erige relaciones y estructuras que excluyen política, cultural y económicamente a grandes contingentes de la humanidad. Por otro lado, la fuerza motriz detrás de la economía es la inclusión y el



acceso a los derechos a través de la participación de los ciudadanos mismos. Por consiguiente, una mayor democratización a escala mundial, como respuesta a la globalización dominante, debe incluir la transformación de la globalización en sí, en una perspectiva donde la ciudadanía global subordine los mercados globales y los intereses económicos privados.

La democracia, como base para otra globalización, constituye un proyecto necesario y factible para hacerle frente a la exclusión actual, a la inequidad social y a la destrucción ambiental, con el propósito de alcanzar el desarrollo humano sostenible. La lógica actual de terror y guerra hace que esta tarea sea aún más urgente. Éste es mi punto de partida.

Ponencia presentada por el autor en el Foro Social Mundial, realizado en Mumbai, India, en enero de 2004.



Desde tal perspectiva, me ocupo de las condiciones para romper con el modelo dominante de globalización impulsado por las grandes corporaciones económico-financieras, y por la lógica salvaje tipo superior-inferior que contempla y privilegia al más fuerte y competitivo en el mercado. Al mismo tiempo, sin embargo, procuro establecer las condiciones para introducir un modelo impulsado por la participación ciudadana que le dé forma al poder político y a las economías de las sociedades desde los niveles locales hasta los globales. En realidad estas dos lógicas, aunque no exclusivas, están presentes: constituyen componentes de la realidad histórica de nuestras vidas. Como lógicas contrapuestas, como proyectos que compiten en la sociedad, estas están interrelacionadas, y la polarización en el mundo se incrementa ante nuestros propios ojos. Dentro de esa confrontación surgen verdaderas posibilidades de avances y retrocesos, tanto para la globalización financiera y económica, como para la democratización. Por consiguiente, el enfoque de mi análisis se centra en el movimiento histórico, en el proceso de democratización como el movimiento de luchas sociales que puede crear un desplazamiento en la lógica de la globalización. Las preguntas incluyen: ¿Quiénes son los sujetos?, ¿cuáles son las propuestas?, ¿cómo organizar e intervenir, y quién está detrás de las iniciativas y, por ende, cuál es su potencial en términos de reinventar democráticamente la globalización? Es precisamente por esta razón, por la que priorizo el Foro Social Mundial entre las iniciativas políticas registradas o consideradas.

Permítanme enfatizar la tensión existente entre la democracia y la globalización. La contradicción dada a partir del origen de esta tensión tiene que ver con la creciente separación radical entre economía y sociedad, a causa de esta modalidad de capitalismo en su versión globalizada. Las relaciones económicas, las estructuras y procesos de la globalización, conducen hasta los extremos la subordinación de las sociedades humanas ante las necesidades de los procesos económicos, y la subordinación de los derechos humanos ante el derecho hegemónico del libre comercio. Desde el punto de vista humano la globalización es



uno de los modelos económicos más ineficientes que existen. Mucho se produce —mucho más que antes— con gran eficiencia económica, se generan recursos inimaginables mientras que, al mismo tiempo, las condiciones de vida de la mayoría de la población desmejoran. Es un sistema que sirve para acumular riqueza en manos de unos pocos grupos económicos globalizados y un segmento privilegiado de la humanidad, pero no promueve el bienestar de los seres humanos a escala global. Expresado sucintamente, la globalización obra como condición limitante a la democracia en sí, esta última entendida como el sistema político y social que crea las condiciones políticas y culturales centradas en promover la libertad y dignidad humanas.

Con la globalización y las enormes capacidades productivas que ha puesto en marcha, podemos por primera vez observar claramente que el problema económico esencial no es la escasez de recursos para atender las necesidades. Mejor dicho, nos enfrentamos a un cambio fundamental en términos de la civilización. Hoy en día si alguien padece una necesidad —el hambre, por ejemplo— no es ya por carencia absoluta de recursos en el mundo para atenderla, sino por la desigualdad en el acceso a los recursos que se mantienen aún en ciertas sociedades. Sencillamente expresado, el problema económico esencial no constituye prioritariamente la producción de bienes y servicios, o de fuerzas productivas o el crecimiento en sí; el problema fundamental que encaramos es el de manejar socialmente la riqueza que podemos producir a escala global. La propia posibilidad de la democracia cambia dentro de ese contexto.

De hecho, vivimos en un mundo volteado al revés. En vez de que la economía sirva a la sociedad, es la sociedad la que ha sido subyugada por la economía. Esta separación es tan radical que nunca en la historia humana se había producido a tan altos niveles de productividad, pero de una forma tan distanciada y divorciada de las necesidades humanas. La expresión máxima de la globalización en curso es su naturaleza tipo casino, pura especulación, donde se acumula riqueza sin que nada se produzca, sino



simplemente apostándole a la especialización aun en contra de la salud de la gente o de la sobrevivencia de pueblos enteros. Nada puede ser más absurdo que observar el crecimiento en el valor de las acciones de un conglomerado multinacional en las bolsas mundiales con el mero anuncio de la reestructuración de sus negocios, con despidos masivos. Esto para no mencionar la franja de paraísos fiscales extranjeros que circundan los principales centros financieros y económicos, donde el dinero sucio se toma para formar esta economía que no reconoce sino un derecho: el derecho de los poseedores del dinero.

Estamos ante un cruce de caminos en nuestra civilización, y no meramente frente a un problema económico. Por primera vez nuestro problema no radica en la escasez sino en la forma en que la abundancia se produce y distribuye. Dicho de otra manera, es la desigualdad social, expresada como desigualdad económica en cuanto al acceso y uso de los recursos naturales y los bienes y servicios producidos, y es, en últimas, un problema de poder. No existe carencia de recursos. Por el contrario, lo que se cuestiona es el tipo de manejo. Por consiguiente el mayor problema viene siendo la desigualdad, mas no la pobreza en sí. Es una tonteoría pensar, a la manera como los defensores de la actual globalización nos quisieran hacer creer, que debemos crecer para poder atender nuestros actuales problemas. La pobreza que observamos no es el fruto de la escasez, de carencia de crecimiento económico, sino de injusticia social. Por lo tanto, nuestro problema político central es luchar contra la desigualdad. Es decir, lo que tenemos es asunto de poder desigual en diferentes relaciones, relaciones éstas que producen y explican la desigualdad en términos económicos y culturales. Es un problema de desigualdades sociales múltiples relacionadas entre sí.



Quisiera resaltar aquí la naturaleza antidemocrática del poder en sí y de las políticas que emanan del mismo. Para ser sinceros, existe una falacia intrínseca en la idea de una economía gobernada por el mercado libre. Nunca ha existido una economía o mercado sin las instituciones políticas, sin el poder político que las sustente. La brecha entre economía y sociedad causada por la globalización conduce a una concentración enorme de poder político y presupone su uso en contra de la sociedad. La crisis de los Estados-naciones y la erección de cuerpos restrictivos, no transparentes, divorciados de la ciudadanía en el plano global, tales como la OMC, la conferencia de Bretton Woods, las instituciones del G-8, constituyen pilares de una globalización excluyente. Más aún, esta modalidad de poder promueve el dismantelamiento de la capacidad reguladora de los Estados y el adelgazamiento de las áreas de la acción pública e intervención política. Como resultado, las políticas emanadas de ese poder no persiguen el bienestar público. La única y verdadera política que fluye de esta forma de pensar y moldear, de este sistema de globalización económica y financiera, es la de reducir y flexibilizar los derechos humanos que le han llevado tanto tiempo conquistar a la humanidad, como base de sus principios y reglas. El Estado se constituye progresivamente en instrumento para minar su propia capacidad como Estado democráticamente apto para reglamentar una sociedad basada en los derechos humanos. Eso golpea en el corazón de la democracia como ideal, como institución, y como proceso de vida en colectividad. La actual globalización es esencialmente un problema de poder, de la manera como se maneja la economía, lo que no constituye nada menos que el poder puro, unilateral, de los poseedores del dinero.

Un elemento fundamental que debemos aquí recordar es de orden político y cultural. Hemos de enfrentar la globalización como



un proyecto, como engendro político e intelectual del neoliberalismo. No debemos menospreciar el poder de referencia de la globalización, sus expresiones en la vida cotidiana, la cultura, los medios, en el universo de los símbolos. Nos encontramos frente a lo que Gramsci llamó “bloque histórico”, un poderoso cemento aglutinante y especie de religión que le ha dado el significado a las cosas prácticamente durante las dos últimas décadas de la historia humana. Dada su naturaleza utilitaria e individualista, se constituye en referencia que niega la misma noción de los derechos, los cuales son esenciales en la constitución de ciudadanía y democracia. Contrarrestar lo anterior es, pues, una necesidad, una obligación, desde la perspectiva democrática.

### ***Las posibilidades de una globalización democrática***

Esto me lleva a pensar acerca de lo que viene desde abajo, de las posibilidades que tiene una globalización democrática. Paradójicamente, nunca antes ha existido una conciencia de la humanidad tan ligada al proyecto democrático, ni las culturas habían enfrentado tan buena oportunidad de emerger como fuerza ética aglutinante y referencia para una ciudadanía planetaria, y como base para la democratización a escala global. Esta es una posibilidad radicalmente novedosa en la historia. Junto a ella existe una conciencia de nuestro patrimonio natural como bien común, de sus limitaciones y posibilidades, lo cual constituye una nueva fuerza para redefinir el rumbo que le queremos dar a la historia humana.

Insisto asimismo en un concepto de ciudadanía activa como clave para el proceso de construcción de la democracia. En últimas, la democracia se da a través de la ciudadanía. Cuando nos expresamos en la arena pública como sujetos políticos diversos que somos, no es nuestra individualidad la que ocupa el primer puesto, no obstante ser una dimensión fundamental de nuestra existencia como seres humanos. Como categoría práctica y política la ciudadanía expresa nuestro estatus común como iguales ante las di-

ferencia entre nosotros —hombres y mujeres, ancianos y jóvenes, blancos y negros—, viviendo bajo diferentes situaciones, poseyendo diferentes intereses y perspectivas. La ciudadanía es una relación social que destaca la dimensión política de nuestra pertenencia común a la colectividad. En la práctica poseer o no la ciudadanía expresa la calidad de nuestra inclusión dentro de la sociedad, inclusión que se fundamenta sobre la dualidad indivisible de derechos y obligaciones, dentro de la relación entre diversas personas.

La legitimidad de la democracia reposa sobre su ética fundadora, sobre sus principios y valores éticos que componen su terreno común universal y su esencia constituyente; la ciudadanía en acción. La conquista ciudadana de instituciones democráticas legales, desde el nivel local hasta el global, califica la ciudadanía históricamente posible. Sea como fuere es, en sí, la idea de una categoría en acción, en permanente proceso de construcción, y es allí donde su referente ético traza su curso.

La ética fundadora de ciudadanía y democracia comprende los principios y valores de libertad, igualdad, diversidad, solidaridad, y participación.

Mediante la lucha, la humanidad ha forjado esos principios a través del curso de la historia. Su naturaleza universal y universalizante constituye patrimonio colectivo de toda la humanidad. Lo más importante es que la ciudadanía es una categoría que abarca estos principios como un todo, todos simultáneamente, uno determinando al otro, indivisiblemente. Los principios constituyen el marco de referencia ético. La ciudadanía es la síntesis de ellos en acción, dado que condicionan y moldean nuestro emplazamiento y forma de actuar dentro de la colectividad. Este concepto teórico de ciudadanía es lo que reposa detrás de la prioridad que le doy al proceso que emana de la sociedad civil, debido a lo que percibo como su potencial democratizador, el cual es capaz de dirigir otra globalización, una globalización de libertad y dignidad humanas.





## 2. Iniciativas políticas

Ciertamente la democracia implica relaciones y estructuras socioeconómicas de poder, culturales, así como también las normas e instituciones políticas que le dan forma. Su institucionalidad es asunto crucial. No obstante, no puede ser considerada de manera aislada del proceso. Al fin de cuentas, son los ciudadanos quienes dan forma a las instituciones, mediante su participación y movilización efectivas.

Son iniciativas institucionales que se presentan como propuesta de cambio dentro de la arquitectura existente del poder global. Es esencial, por consiguiente, tomar en consideración la posibilidad histórica de su implementación por encima de sus aspectos técnicos y operativos. Estamos de cara a un (des)orden mundial de carácter imperial que impone constreñimientos a la posibilidad de la democratización. Cómo puedan lograr las iniciativas ciudadanas llevar a cabo la disolución del “bloque dominante”, y abrir espacio ante alternativas, es asunto clave. Lo importante es visualizarlas con referencia a los individuos quienes las llevarán adelante, y su capacidad para aplicar presión. Dicho tipo de análisis requiere una conciencia de cómo la estructura del poder dominante y las fuerzas que lo sostienen se legitiman a sí mismas. ¿Provocan estas propuestas respuesta alguna de esas fuerzas y grupos?

Un asunto clave en este sentido concierne a la relación dialéctica entre el poder global y la “multipolaridad”. La democracia involucra implícitamente la abolición de una lógica centralizadora de poder a favor de soluciones mejor ajustadas a la gran variedad de posibilidades y situaciones existentes. Al mismo tiempo, sin embargo, un consenso democrático global es una precondition necesaria para el mantenimiento de tal orden multipolar.

### *a) Reformas a las Naciones Unidas*

— El problema central que enfrenta la ONU desde el punto de vista democrático contiene dos componentes: una pérdida gra-



dual de legitimidad, y la pérdida de autoridad en la reglamentación de los asuntos globales. La Asamblea General está compuesta por sus respectivos gobiernos, más no los pueblos. Ni siquiera los parlamentos, las instituciones que más fidedignamente representan a sus naciones, tienen asidero en la ONU. El Consejo de Seguridad ejerce más poder que la Asamblea General, y se encuentra sujeto al poder del veto que poseen cinco de sus miembros. La Organización Mundial del Comercio y las instituciones de Bretton Woods no se subordinan en ningún sentido verdadero ante la ONU, ejerciendo éstas más poder que aquella. Foros internacionales completamente ajenos a la ONU, y marcadamente antidemocráticos —el G-8, por ejemplo— tienen la habilidad de ejercer más influencia sobre la globalización que la misma ONU. Los EEUU han adoptado una estrategia de corte unilateral que cuestiona la posibilidad en sí de la existencia de una autoridad global democrática.

— Dentro del propósito de lograr la globalización democrática se hace institucionalmente menester una ONU fundamen-



talmente democrática, sobra decirlo. De ahí la necesidad de abolir el poder del veto y hacer que el Consejo de Seguridad se subordine ante la Asamblea General. Se debe buscar la manera de otorgarle a la Asamblea General la autoridad efectiva sobre la OMC y las instituciones de Bretton Woods. En cuanto a la composición de la Asamblea General se refiere, no existe alternativa disponible que no comprenda alguna forma de parlamento global compuesto por representantes del pueblo escogidos mediante elección directa, con los representantes de los gobiernos subordinados ante ellos. Estratégicamente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos debería convertirse en el estatuto básico de la Constitución global para la Globalización Democrática. La ONU necesita ser reconstituida.

— Gracias al masivamente asimétrico balance del poder que existe en un mundo donde un poder imperial reparte las cartas de la baraja, las propuestas para reformar la ONU no ocupan un lugar en la agenda global. Ninguna coalición de fuerzas (gobiernos) capaz

de llevar adelante el debate ha surgido todavía. Dado que el proceso conlleva la lucha y la restricción al poder de los EEUU, a los miembros del Consejo de Seguridad, al G-8, a las instituciones económicas multilaterales, y a los gobiernos mismos, la única opción disponible es el ejercicio de la presión directa por parte de los ciudadanos, hombres y mujeres. El Proceso Pekín ofrece un modelo útil pero claramente inadecuado en vista de su confinamiento dentro de reformas sectoriales y no a la reconstitución de la ONU en sí. Por ende, la continuidad de manifestaciones callejeras, e iniciativas tales como el Foro Social Mundial, pueden dar lugar a alternativas genuinas para reformar la ONU como institución central de gobernabilidad democrática.

### ***b) Reformas democráticas a las instituciones de Bretton Woods***

— El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son instituciones esencialmente antidemocráticas en virtud de su dise-



ño. El poder del voto se establece mediante el tamaño de la tenencia de capital de los Estados miembros (los accionistas del capital), y se concentra en manos de los EE UU, la Unión Europea y Japón. En la práctica operan como apéndices del Departamento del Tesoro de los EE UU. No pienso que instituciones de este tipo sean capaces de reformas democráticas. Al final, ¿quién quiere qué? La única opción es trazar una línea y crear algo nuevo, radicalmente democrático, que responda ante la Asamblea General de la ONU, tarea ésta casi que imposible.

— La OMC esta compuesta por Estados miembros representados por gobiernos con igualdad formal al derecho del voto. En la práctica, opera como tienda de regateo más que como foro para lograr consensos y acuerdos, imponiéndose los intereses de las economías prevalecientes. Es la más poderosa de las instituciones multilaterales dedicada a impulsar la globalización, transfiriendo el poder de decisión de las políticas macroeconómicas de las naciones-Estado hacia su propio interior nebuloso. Paradójicamente, la estructura interior de la OMC es formalmente muy democrática, pero su carácter antidemocrático se hace evidente a partir de la forma en que busca desestabilizar la capacidad soberana de los países para implementar políticas de inclusión dentro del contexto del comercio mundial. Más aún, la OMC, en compañía del FMI y el BM, socava el sistema mismo de las Naciones Unidas. Su reforma depende de un nuevo consenso global en el cual el derecho al comercio y al capital no logre la prelación sobre los derechos humanos y los derechos nacionales.

— Tanto el Banco Mundial, como el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio, son en realidad instituciones carentes de legitimidad a los ojos de los movimientos y organizaciones que claman por la democratización del mundo. Por ahora nos movemos en dirección de la confrontación y abolición, mas no hacia las reformas, como si es el caso de la reforma de Naciones Unidas, ONU. Dentro de un foro tal como el FSM la discusión del tema ni siquiera aparece en la agenda. Es menester enfatizar que

son precisamente los movimientos de la sociedad civil los que han colocado estas instituciones en la palestra y las han retado. Desde arriba han llegado propuestas para reformarlas, procedentes de las élites de instituciones multilaterales y gobiernos poderosos, pero no de las redes y organizaciones civiles globales.

### ***c) Gravámenes globales y redistribución***

— Una de las características más negativas de la globalización es su aspecto “casino”, modelo especulativo financiero en el cual el destino de sectores enteros y de países depende de los caprichos de los especuladores. Está claro que el financiamiento de la inversión y el intercambio es crucial para el desarrollo y por ende para la democracia, tanto a nivel doméstico como internacional. El problema surge a partir de la transformación de las finanzas en una fuerza para la explotación y dominio de unos por otros a través del mecanismo de la deuda externa y los movimientos volátiles del capital. Más aún, dado que el problema central que enfrentamos es el de la desigualdad en el mundo y la creciente brecha entre ricos y pobres, es esencial que busquemos maneras de gravar a aquellos que tienen, con el fin de distribuirles a los que carecen de recursos. Gravar las transacciones financieras internacionales podría servir como medio para regular el mercado irrestricto e incivilizado para el capital, a la vez que se proveerían fondos necesarios para financiar la igualdad en todas partes del mundo.

— El impuesto a los movimientos de divisas a través de un gravamen a las transacciones financieras (GTC), dentro de los lineamientos de la tasa Tobin, constituye una propuesta factible, y podría servir como base de una reforma radical de la ONU. Un asunto crucial en lo que respecta a las consideraciones democráticas es la vulnerabilidad financiera de la ONU y su falta de independencia. Aun si una nueva organización multilateral tuviera que ser creada para administrar el impuesto, el GTC bajo control de las Naciones Unidas, podría hacer una contribución vital a la reforma de la organiza-





ción y a su rol como regulador democrático de la globalización. De hecho, posicionar la ONU sobre un cimiento financiero sólido es un complemento necesario para su reforma. El GTC podría, por consiguiente, desempeñar un papel crucial. El problema radica en crear la voluntad política necesaria para llevar adelante la reforma. Los movimientos de la sociedad civil, particularmente la ATTAC, han sido exitosos en promover un mayor debate y en acoger el apoyo público para gravar el capital financiero internacional. Dentro del Foro Social Mundial las propuestas de esta índole han recibido apoyo masivo. En términos políticos prácticos, pienso que la implementación conducirá a algún tipo de gravamen que incluya una coalición de naciones europeas y algunas de las naciones emergentes del Sur. El requisito fundamental es asegurar que el GTC sea percibido como la base de una amplia estrategia de reforma a la ONU y no simplemente como medio de combatir la pobreza en los países más vulnerables.

— No creo en ningún caso que el gravamen *en sí* tenga el poder de cambiar nada. De manera aislada, los impuestos pueden contribuir a hacer de la globalización y sus consecuencias nocivas algo levemente más pasable. Por ejemplo, en lo que respecta al medio ambiente, los impuestos a la destrucción y contaminación no son suficientes. No es cuestión de pagar por lo que se destruye. Lo necesario es un cambio radical en nuestra manera de pensar sobre el medio ambiente, simplemente mediante la prohibición de la contaminación y las prácticas destructivas. La cuota del dióxido de carbono es parte de una visión neoliberal completamente antidemocrática del manejo ambiental. Como también lo es la propuesta del PNUD para cobrar por un “espacio global común”. Los impuestos no tienen que ver con los problemas estructurales de la destrucción o inequidad, que imponen talanqueras a la democracia alrededor del mundo.

### 3. Una agenda de acción posible

No podría concluir este examen sin regresar a la situación en que vivimos. Dos

situaciones son particularmente dignas de destacar por la manera como afectan a las condiciones de globalización financiera y económica, así como al poderío militar y económico que las sostienen: por una parte, el desmantelamiento de Argentina es emblemático de la insostenibilidad de la globalización promovida por el Consenso de Washington; y por otro lado, la guerra de exterminio librada por Ariel Sharon contra el pueblo palestino, con el apoyo de la administración Bush, y la lógica de intolerancia y violencia que ésta ha desatado. Ambas situaciones ponen al descubierto, de manera reveladora, el *impasse* y las incertidumbres en que nos encontramos. ¿Será posible el reinvento democrático de la globalización? ¡No! Pero se hace menester invocar una enorme capacidad de iniciativa y acción, que requiere que nos mantengamos al tanto de las realidades para intentar descubrir los movimientos más profundos detrás de los escenarios de destrucción actualmente en camino en varias partes del mundo. Debemos juntar la movilización y la propuesta para reforzar una ola de cambio.

Menos como asesor y más como miembro de la organización Foro Social Mundial, veo que debemos revisar y adaptar nuestras estrategias urgentemente. No nos podemos dejar dominar por los fundamentalismos, ya sean del mercado, de la religión o de las armas. El contexto no es fácil, pero ante las dificultades debemos demostrar audacia en nuestras ideas, generosidad en nuestros actos y grandeza cívica y ética en nuestro espíritu. Desde esta perspectiva, una agenda completa incluiría:

1. Oponernos a toda forma de terror y trabajar por la paz. No podemos vacilar en condenar los actos terroristas. Al mismo tiempo nos tenemos que oponer firmemente al terrorismo de Estado. El punto central no es sopesar las atrocidades sobre la balanza, ya que ambos, de igual manera, matan inocentes brutalmente. Por sobre todo, debemos asumir una posición clara de condenar y oponernos a tales formas de acción, las cuales,



además de violar los derechos humanos, sólo sirven para perpetuar el terror. Ésta es una condición previa para comprender sus causas y para luchar contra una y todas las formas de terror y para otorgarle dignidad a los seres humanos en el sitio que ocupan en su estatus como ciudadanos poseedores de derechos. Construir la paz consiste en transformar los conflictos en fuerzas constructivas de sociedades libres, justas y democráticas, que activen las actitudes solidarias y abran solidariamente campo para hombres y mujeres en la diversidad de sus culturas, estilos, aspiraciones, y medios.

2. Practicar y fortalecer el internacionalismo en la solidaridad. Hay prejuicios sobre las redes, alianzas, coaliciones y campañas forjadas en el Norte desarrollado contra la globalización neoliberal. Desde el punto de vista del guerrero, no existe lugar para los pacifistas, para aquellos que claman por la justicia sobre la base de la ley, para todos aquellos que deciden condenar los procesos, las estructuras y las políticas que excluyen y destruyen. Más bien, se aprovechan del momento para atacar a aquellos que tienen proyectos que defienden los valores de igualdad y participación, que respetan y valorizan la diversidad que construimos como seres humanos. Por el momento, le corresponde a la red civil del Sur tomar la delantera en encarnar y promover los valores universales. No permitamos que una brecha en la emergente sociedad civil planetaria surja entre Norte y Sur. Está en nuestras manos, por debajo del Ecuador, y por fuera del epicentro donde opera la lógica de terror y guerra, asumir mayor responsabilidad en términos de reunir, aglutinar y decantar fuerzas políticas para construir propuestas alternas para el mundo. Debemos hacer esto en cooperación y solidaridad con movimientos, organizaciones, redes y coaliciones del Norte, a la vez que reforzamos nuestro tejido organizativo y participativo en el Sur.

3. Construir proyectos de poder mundial democrático radical. A la luz de la crisis

en el actual sistema multilateral, el mundo corre el riesgo de perder la oportunidad, así sea en mínima medida, de reglamentar las relaciones democráticas entre los pueblos. La hegemonía bruta de los EE UU, con todo su poderío económico y militar, y el servilismo de los otros miembros del G-8, no puede producir más que exclusión, pobreza, concentración de la riqueza y destrucción del medio ambiente, empeorando las causas subyacentes que generan terror y guerra. Aquí la sociedad civil mundial emergente encara un reto mayor: ser lo suficientemente audaz y radical para reestablecer la primacía de la paz y los derechos humanos sobre la economía y los mercados globalizados, y sobre la fuerza militar bruta unilateral, para así recuperar por lo menos el respeto por los convenios y tratados existentes.

4. Utilizar la plataforma del Foro Social Mundial. Como terreno de reuniones para las redes de la sociedad civil, para concebir y proponer alternativas, el Foro Social Mundial constituye una iniciativa que puede catalizar y aglutinar las diferentes fuerzas de la sociedad civil emergente en este momento. Debemos nutrir esta esperanza de que otro mundo es posible. Es esta idea la que atrae tanta gente al Foro. El eco que produce en los medios puede ser un efectivo contrapunto al fundamentalismo económico y al gobernante de espíritu vengativo y guerrero actual. Debido a su visibilidad, el Foro Social Mundial puede contribuir a la reconstrucción del sueño de justicia y libertad, irradiando por el mundo y motivando a muchos otros a involucrarse en iniciativas ciudadanas para presionar los cambios en curso y trabajar por la paz. Lo importante es que, básicamente, el Foro Social Mundial depende de nosotros, de los movimientos, organizaciones y redes de la sociedad civil. Los tiempos en los que vivimos claman por gran responsabilidad y coraje de nuestra parte, para demostrar que otro mundo, de paz, es posible.



Juan Carlos Monedero  
Universidad Complutense de Madrid

# El cuento de los ogros: claves políticas para una posmodernidad crítica

Juan Carlos Monedero

“Era un jueves, un día gris, amenazaba lluvia. Yo tenía 22 años y estaba muerto de miedo, pero había decidido salir a la calle. A esa edad, yo era uno más de los millares de jóvenes mexicanos que habían aprendido a vivir con miedo. Miedo, ¿saben? Ese sudor inexplicable en las manos, esas visiones culpables de amigos de la cárcel, esa pesadilla recurrente en la que te metían la cabeza en un balde de agua sucia. Miedo a un aparato estatal que reprimía, detenía, torturaba, desaparecía, asesinaba. Yo era uno más.

También había aprendido que la función fundamental de los ogros, los que cuentan el cuento de monstruos, los torturadores, era meterte miedo, y había aprendido a vivir con él e impedir que me paralizara. Las cansadas y madreadas huestes estudiantiles, tras dos años de feroz represión, desgaste, cansancio, cubiertas de afrentas, recién recuperados sus presos políticos, habían decidido volver a la calle”

**Paco Ignacio Taibo II**, “10 de junio de 1971”

En mi soledad/ he visto cosas muy claras/  
que no son verdad

**Antonio Machado**





## 1. Los nombres de las cosas (o renombrar para ser libres)

Quien repase los primeros párrafos del Génesis bíblico encontrará que entre Dios y el bueno de Adán se repartieron sin gran discusión los nombres de las cosas, con el mágico resultado de que en el hecho de nominar se operaba al tiempo un efecto de apropiación generalizada. Este dominio interesaba a todas las cosas inmateriales, a los animales, plantas, aves e, incluso, a la mujer, que por ser *creada* del hombre quedaba así sujeta desde el nombre (*varona*) a la autoridad masculina. Quien nombra, al fin y al cabo, manda.

Es así como hay que entender ese esfuerzo por parte del Poder (con mayúsculas) de nominar y, en su caso, red denominar las cosas para apropiarse de ellas o para frenar su fuerza transformadora. No otra cosa hacía el bufón shakespeariano, quien expresaba delante de la corte al monarca el malestar convirtiéndolo en una caricaturización deforme, de tal manera que lo desactivaba en su potencial transformador. Muchas sátiras televisivas, supuestamente críticas, son principales servidores del Poder por esa desdramatización bufonesca.

Recientemente estamos asistiendo a un ejercicio, más grosero que sutil, en esta dirección, aunque es cierto que la repetición constante en los medios de (in)formación suaviza las ruedas de molino más recias. Como en un nuevo Génesis, el ejército norteamericano habla de *daños colaterales* y no de *muertos* y *asesinados*. Las autoridades de los Estados Unidos se refieren a “procedimientos de facilitación de ulterior información”, renunciando a la dureza y contundencia de la palabra *tortura*. De la misma manera, para las instancias financieras internacionales de Washington la corrupción no es sino *beneficios extraordinarios no consignados*, y desde el Vaticano se dice que, allí donde las asociaciones de padres y madres hablaban de pederastia en el clero, convenría referirse sin más a “traición a la gracia del Orden sagrado”. Con la distancia que da el latín, Juan Pablo II afirmaría, en medio de la crisis por las numerosas acusaciones al cle-

ro por abusos a menores, que lo que ocurría era, simplemente, que algunos estaban cediendo “a las peores manifestaciones del *mysterium iniquitatis* que actúa en el mundo”.

La lista es interminable. Señalemos que estos ejercicios, con el tiempo, crean un nuevo lenguaje atravesado, como siempre, de ideología, pero con la facultad de desactivar los conflictos más inmediatos. No olvidemos que hoy llamamos *democracia* a algo que difícilmente podría recibir ese nombre apenas hace treinta años. Hoy también podemos decir que ya no hay *despidos* sino ajustes de plantilla, al igual que asumimos *flexibilización laboral* allí donde antaño estaba *precarización del trabajo*. Los años de uso del concepto, junto a la cantidad y *calidad* de los órganos emisores de estos nombres han convertido estas nociones en un nuevo sentido común, en una expresión familiar asumida incluso por buena parte de los sindicatos. Una década después de que las políticas del FMI generaran 15 millones de pobres en Argentina, los directivos del Fondo reconocieron su apoyo a “políticas inadecuadas” que desembocaron en la crisis de 2001. Por supuesto que esa autocritica, limitada a una mera enunciación, no ha significado un replanteamiento en la concepción económica neoliberal del FMI respecto de las deudas argentinas.

Nombrar a la Tierra como plana la convierte en plana para los hechos de la navegación. Las estrellas que no tienen nombre, socialmente no existen. Los niños que mueren no bautizados, supuestamente van al limbo en la tradición católica (no tienen nombre, no están socializados, portan aún el *pecado original*, esto es, la condición de animal sometido a sus instintos propio de los infantes). Y ser señalado como subversivo puede costarte la vida en países con conflicto civil. Lo contaba Helder Cámara: “si cuido a los pobres me llaman santo; si pregunto por qué son pobres me llaman comunista”.

Pero no cualquiera tiene poder para construir realidad con los nombres. Cuando se manifestó el SIDA, se etiquetó como una enfermedad de drogadictos, prostitutas, negros y homosexuales. Los más conspicuos repre-





sentantes de la *década conservadora* (década prodigiosa que ha tenido la virtud de durar ya un cuarto de siglo) dijeron que se trataba de un castigo divino por haber trascendido las fronteras del pecado. Sodoma y Gomorra, ciudades de la transgresión, recibían su condena. Hizo falta que líderes sociales nombrasen de manera diferente la enfermedad para que la sociedad asumiera la solución. Sólo cuando Rock Hudson (pareja recurrente en el cine de Doris Day, la *novia de América*), cuando el cantante Freddy Mercury, del grupo *Queen*, o en el momento en el que el jugador de la NBA Magic Johnson reconocieron en ruedas de prensa masivas portar el virus, la sociedad occidental reconstruyó esa tragedia como un problema de todos.

En el *Romeo y Julieta* de Shakespeare, la joven protagonista recuerda a un torpe Romeo enredado en las peleas entre los Capuletos y los Montescos: ¿Acaso no es verdad que, la llames como la llames, la fragancia de la rosa siempre es la misma? Más allá de que la manipulación de las rosas esté a punto de hacer pasar a Julieta por mentirosa (las rosas ya no huelen), no deja de ser cierto que, al margen de los nombres, existe la posibilidad de cruzar las denominaciones heredadas de las cosas con la experiencia individual o colectiva de esas realidades. Detrás de los nombres hay sustancia sobre la que podemos ponernos de acuerdo a través de un método deliberativo en el que todos participemos en igualdad de condiciones. A sus deudos, hablar de muertos les ayuda más a explicarse su dolor que cuando les explican la pérdida como un *daño colateral*

## 2. La cuestión del cambio social: razones para estar perplejos

En las ciencias sociales hay dos preguntas esenciales. La primera corresponde a la sociología y se interroga acerca de por qué cambian las sociedades. Las respuestas más famosas son la de Marx (la lucha de clases), la de Weber (el proceso de racionalización), la de Durkheim (la especialización funcional de las personas y los grupos sociales) y la de Tönnies (el paso de comunidades a sociedades). Parece que parte de razón llevaban todos.



De la otra gran pregunta se encarga la ciencia política: ¿por qué obedecemos? Aquí no hay mucho consenso, si bien otra vez Marx y Weber vienen en nuestra ayuda. Podemos decir que obedecemos por cuatro razones: (1) porque creemos que el poder es legítimo, gozando de manera principal de uno de los siguientes tipos de *credibilidad política*: **legitimidad tradicional** (la que encarnan los que representan una tradición ancestral, sea un chamán, un rey o un líder religioso); **legitimidad carismática** (la que goza alguien con una cualidad extraordinaria, por ejemplo, un estratega militar); y **legitimidad legal-racional**, esto es, la legitimidad de quien reclama obediencia por haber cumplido los procedimientos (por ejemplo, los requisitos electorales al ganarse unos comicios o el asentimiento de una asamblea). Sin duda la legitimidad legal-racional es la propia de



nuestro tiempo, aunque aún hay gente que obedece a poderes tradicionales y, de manera creciente, a poderes carismáticos (los supuestos *sabios* de los bancos centrales, los economistas, juristas, ingenieros que se expresan en una jerga ininteligible que recuerda al recurso del latín en las misas para amedrentar a los creyentes)<sup>1</sup>. A su vez, la legitimidad legal-racional podemos dividirla en tres tipos: legitimidad de **origen** (la legitimidad proviene, por ejemplo, del pueblo soberano), legitimidad de **ejercicio** (en una democracia, el poder lo ejerce el pueblo bien directamente o a través de sus representantes conforme a los procedimientos), y legitimidad de **resultados** (en democracia, de nada serviría la formalidad democrática si el resultado final fuera una sociedad llena de desigualdades).

Además de por considerarse que el poder sea legítimo, obedecemos también por el miedo a la **coacción** (2). De hecho, el Estado ha sido durante mucho tiempo un instrumento puro de ejercicio de la violencia al servicio de intereses particulares. Siguiendo con el cuadro, obedecemos también por la sencilla razón de que pensamos (otra vez los nombres) que gozamos de un **bienestar relativo** (3) que nos merece la pena. Por último, un factor importante de obediencia es la **rutina** (4): se obedece porque siempre se ha obedecido. No obedecer es significarse y el ser humano, como animal, tiene un fuerte instinto de supervivencia.

Cuando las condiciones sociales cambian, cambia la posibilidad de la obediencia. Una variación en la manera de pensar, operada por cambios materiales o por el nacimiento de nuevas representaciones, pone en cuestión la obediencia. Cuando el poder pierde la legitimidad (esto es, deja de creerse en

la tradición, se pierde una guerra o se incumplen los procedimientos o las promesas electorales); cuando se reduce la coacción; en el momento en que cambia la sensación de bienestar o si la rutina es puesta en cuestión, el cambio social empieza a operar con fuerza. En esa situación, el poder se adapta a las nuevas formas o corre el riesgo de no ser obedecido y, por tanto, de incrementar la represión o la propaganda. Cuando la

pasta de dientes se sale fuera del tubo, quererla meter dentro es un ejercicio vano.

Uno de los factores esenciales de crisis de la vida social y política estriba en que los grandes recipientes en donde se contenía la vida social durante la modernidad se han desbordado. La modernidad se construyó con la tensión dialéctica entre el Estado, el mercado y una sociedad civil donde partidos políticos y sindicatos eran sus actores principales. Hoy todo está en movimiento: el Estado nacional, con sus fronteras apenas eficaces debido a las globalizaciones varias; los partidos políticos, incapaces, como parte ya del Estado, de satisfacer las demandas particularizadas de la sociedad civil; los sindicatos, sin respuesta ante los cambios en el mundo fordista del trabajo donde el pleno empleo era la característica esencial; el modelo patriarcal de familia, desestructurado por la ganancia de derechos de las mujeres; las iglesias oficiales, desubicadas en dogmas y ritos anacrónicos; la sexualidad, espacio donde la libertad ha ganado grandes espacios; las ideo-



<sup>1</sup> Esa jerga rompe el principio de publicidad que hay detrás de la idea de democracia, pues ¿de qué sirve que se haga público algo que nadie entiende?



logías, en crisis desde el hundimiento de la Unión Soviética y la proclamación del fin de la historia; el mundo del trabajo, donde la memoria laboral personal e intergeneracional se ha perdido con la desestructuración de los derechos laborales; las ciudades, convertidas en apéndices del desmantelamiento del campo y de la *lumpen-proletarización* creciente... Por un lado cambios sociales que vienen de lejos, impulsados por el desarrollo tecnológico y las formas de organización imperantes en los últimos dos siglos; por otro, derrotas importantes del pensamiento y la praxis transformadoras. ¿Es por tanto extraña la búsqueda de recetas mágicas que reduzcan algo tanta incertidumbre?

El mundo lineal, donde existían explicaciones fáciles para casi cualquier pregunta, se ha disuelto. Cuando teníamos las respuestas, cambiaron las preguntas. La perplejidad la experimentamos en un hecho: la creciente oferta de libros de autoayuda. La brújula se ha desnortado y el viajero, sin mapas, anda desorientado a la búsqueda personal de soluciones.

¿Tiene algo que ver el desarrollo científico en todo esto? Sin duda. Si es cierto que, como se decía al principio, los nombres crean la realidad, el gran creador de *nombres* en el mundo occidental ha sido Platón. Para el filósofo griego, se podían señalar tres realidades: el mundo de las ideas y las formas, que gozaba de perfección y que podía expresarse matemáticamente; el caos originario de la materia; y, por último, el mundo real, esto es, esas sombras imperfectas que son lo que el demiurgo alcanzó a hacer desde el caos modelándolo sobre la base de las ideas y que quedaron muy lejos del modelo ideal.

Ese patrón platónico, donde las ideas y las formas expresaban cualidades divinas (simplicidad, armonía, regularidad) pasaron en la Edad Media de manera absoluta al pensamiento occidental por vía religiosa, de manera que, a partir de ese momento, todo lo que no fuera Dios sería Diablo, lo que no luz, tinieblas, lo que no orden, desorden, en un maniqueísmo que inundaría toda la realidad. La dureza de la lucha contra las *herejías*, similar a la lucha del Estado contra cual-



quier organización alternativa, marcaron todo el proceso de la Modernidad.

Aún en el Renacimiento, Galileo (1564-1642) dirá que el libro de la naturaleza está escrito en lenguaje matemático. Así sentó las bases del método científico, consistente en buscar las leyes eternas que, pensaba, rigen los fenómenos naturales. Finalmente, la fe del clérigo la obtendría el científico transformándola en certidumbre. Pero las leyes, dirá Newton (1643-1727), están fuera de las cosas. Seguía existiendo un Dios del que provenían las reglas (todavía para Einstein "Dios no juega a los dados"). Es el método científico el que empezará a aislar idealmente los sistemas dinámicos para adecuarlo al modelo construido. De esta manera, se parcelaba la realidad y dejaba fuera todo aquello que no encajaba en el esquema<sup>2</sup>. Como en el axioma platónico, si la realidad no encaja con la teoría, peor para la realidad.

Los cambios sociales son muy lentos<sup>3</sup>. De ahí que esta forma lineal de pensar se vaya a romper poco a poco, al tiempo que esa misma linealidad se estaba rompiendo en la vida social. Mandelbrot será el primero que advertirá de la inutilidad de buscar la perfección (el microscopio mira más cerca que el telescopio). La teoría de la relatividad demostrará que las leyes de Newton no funcionan para la luz, y será Heisenberg quien invalidará el modelo de Newton para el mundo subatómico.

Pero es importante entender que todo esto no permanece exclusivamente en el campo de la ciencia. La relatividad del campo científico tiene el mismo sustento que la relativización de, por ejemplo, el mundo hegemónico de los hombres puesta en la agenda política por las mujeres. Y lo mismo ocu-

<sup>2</sup> Puede leerse una introducción a estas ideas en Mosès José Sometband, *Entre el orden y el caos. La complejidad*, Buenos Aires, FCE, 1999.

<sup>3</sup> Es conocida la anécdota en la cual Zhou Enlai, al ser interrogado a finales de los años 70 acerca de los efectos de la Revolución Francesa, contestó: "aún es pronto para valorarlos".



re con la relativización de la supremacía de blancos o criollos denunciada por los indígenas; o la primacía del modelo productivista denunciada por el ecologismo.

Lo contrario de Dios no tiene que ser el Diablo, de manera que lo contrario del orden no es el desorden. Las teorías del caos nos enseñan que hay órdenes diferentes, complejos, que pese a su no linealidad carecen de regularidades. La gente entra en un vagón de metro con un orden caótico (si trazáramos una línea en la trayectoria de cada viajero, nos saldrían regularidades colectivas). Por el contrario, si se gritara ¡fuego!, huirían desordenadamente. La hoja, cae del árbol no cae desordenadamente, sino en virtud a un orden caótico. Se trata de conocer sus determinantes, no de intentar forzar la realidad para hacerla más cuantificable y controlable. Se puede hacer caer a la hoja metiéndola dentro de un tubo. Pero estaríamos simplificando la realidad.

En este desarrollo, sobre cuyo nombre seguimos debatiendo (hay muchas posibilidades de que el nombre final sea el de *posmodernidad*), las fronteras se difuminan y las conciencias nacen o se transforman. Las fronteras de la *polis* se borran al dejar de ser las fronteras estatales realidades impenetrables (¿quién puede impedir el paso de una nube radioactiva, de las ondas de un satélite, de las migraciones posibilitadas por los modernos medios de transporte y comunicación?).

¿Significa todo esto que también se va a borrar la política? Difuminarse no es sinónimo de borrarse. Es prácticamente imposible negar que estamos ante una nueva **gran bifurcación**, cuya trayectoria en el campo político aún no conocemos pero que marca una clara tendencia: (1) todo lo público no es ya simplemente estatal; (2) los partidos y sindicatos no son los únicos actores públicos; (3) a la reclamación de igualdad de derechos que operó durante el siglo XIX y XX hoy se une la reclamación del derecho a la diferencia, el derecho a la identidad, en una recuperación de la individualidad que no debe confundirse con el individualismo.

Es indudable que estamos perplejos, que no hay mapas y que, por tanto, funcionamos sobre la base del “ensayo y error”: como decía Ortega, a menudo “lo que nos pasa es que no sabemos qué nos pasa”. No deja de ser paradójico que mucha gente de clase media en Europa cuelgue en sus casas la foto de Bettmann de 1932 donde unos obreros colgados de una viga toman su almuerzo durante la construcción del Rockefeller Center. En el inconsciente de esta foto hay mucha nostalgia. Se trata de reeditar a la clase obrera revolucionaria, aquella que aún se jugaba la vida colgando del andamio. Detrás, el optimismo de la creación de las ciudades cuando aún la técnica no había venido a sembrar su destrucción durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Los obreros, indios seminolas sin vértigo, que utilizarían el dinero ganado en la obra para comprar las tierras de sus antepasados, están en la foto en un momento de descanso, lo que quita dramatismo a la imagen. ¿Colgarían tantas reproducciones de esa obra en los comedores occidentales si la foto fuera una con un obrero caído del andamio o si los trabajadores fueran los actuales inmigrantes que trabajan en la construcción? Es dudoso. La foto sólo sirve si alimenta una nostalgia desactivada de todo impulso transformador. La técnica ya no se ve como ideología. La fragmentación, adelantada por el cubismo, cobra toda su fuerza en el tránsito al nuevo siglo. Vivimos en el fragmento y tenemos dificultades para cerrar el círculo. Al respecto, escribe Pietro Barcellona:

“Si en un lugar se produce sólo un pequeño segmento, un componente, quien vive en ese lugar no se reconoce en aquello que produce. Como consecuencia, la técnica anda por su lado y la cultura no merece ni ese nombre, porque ya no es la cultura del hacer, del construir. Esa ruptura produce una pérdida de socialización. La gente contempla menos su relación con los demás habitantes de un país, con una comunidad, y se hace asocial; piensa en sí misma como un individuo en relación con la fábrica mundial. No tiene ya un lugar donde encontrarse con los demás para trabajar, para hablar de política, de sus problemas...para socializarse. Esta





ruptura es la que gobierna lo que llamo el sistema de las separaciones, porque el desarrollo en abstracto, sin relaciones con las necesidades, con la población, hace emerger la primacía de la técnica: la técnica se convierte en el gran tema de la historia, pues se piensa que producir medios hará posible realizar muchos fines. Pero de este modo se sacrifica la vida a la cultura de los medios y el medio por excelencia, el principal, es el dinero”).<sup>4</sup>

### 3. El extrañamiento del mundo o la política sin *polis*

La expresión *extrañamiento del mundo* se utilizó para explicar una sensación en el paso del mundo griego al romano, con la pérdida de la certidumbre que otorgaba la *polis*, la ciudad, al ser superada con la creación de la ciudadanía imperial romana. En definitiva, una política *sin polis*. El *Discurso*

so fúnebre de Pericles, obra con la que se pretende explicar el nacimiento de la democracia, es una reivindicación de la ciudad, por la que se puede y debe morir. El mundo griego era *autóctono* (que significa el que es una misma cosa con su tierra). Es un mundo ligado al *arjé* (la tierra) y a la *autarquía* (el poder propio). Una característica del mundo griego era su propensión a inventar el pasado, no el futuro. Por eso había más mitos que porvenires ideales. Su modelo de evolución era el de la decadencia, ejemplificado en la progresión negativa de las formas de gobierno (la monarquía en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia, diríamos hoy, en demagogia, aunque en realidad para Aristóteles la democracia era una degeneración de la república). En definitiva, miraban más al pasado que al futuro. Por eso inventaban tantos mitos. Inventar un mito es liberarlo de la decadencia. El discurso fúnebre buscaba construir consciencia ciudadana, esto es, responsabilidad. En la *polis* griega, primer lugar donde se sitúa el nacimiento del Estado, nace también la construcción de una responsabilidad ligada a la ciudad y a sus habitantes<sup>5</sup>.

Una sociedad que decae corre el riesgo de buscar la fácil solución de construir mitos, de inventar un pasado que invente a su vez un presente encargado de abortar un futuro diferente. Si el presente, pese a todo, agita su capacidad transformadora, viene la crisis. Una sociedad sin norte y sin brújula se inventa las aporías: no alcanza Aquiles a la tortuga; la flecha no saldrá del arco; el asno se morirá de hambre ante dos montones iguales de heno. Aporías construidas sobre un tiempo ficticio.

Como recuerda Boaventura de Sousa Santos, nuestras desnortadas sociedades esperan sin esperanza. No es extraño, pues no somos aún capaces de pensar la gran alternativa. Por eso, de manera creciente,

<sup>4</sup> “En torno a la pasión democrática: entrevista con Pietro Barcellona”; en *Viejo topo*, p. 117.

<sup>5</sup> Puede consultarse Domenico Musti, *Demokratia. Orígenes de una idea*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.





volvemos la vista al pasado demostrando nuestro gran complejo. Nuestras sociedades han perdido el norte que le trazó la modernidad. Muy al contrario, hoy observamos el campo desierto donde yacen las grandes promesas incumplidas de la Modernidad. Dijo que iba a conquistar la Tierra y la ha devastado; dijo que iba a conseguir la paz perpetua y ha hecho del mundo un polvorín; dijo que con la ciencia íbamos a construir la felicidad, pero, en manos de unos pocos, muestra con demasiada frecuencia sus efectos destructores; dijo que íbamos a crear un mundo lleno de sentido y, como el Peter Schlemil de von Kleist, hemos perdido la sombra. ¿Acaso no son razones suficientes para estar perplejos? Groucho Marx lo resumió: “Dios ha muerto, Marx ha muerto, la historia ha muerto y yo me encuentro francamente mal”.

#### 4. La gestión de la perplejidad y la construcción del miedo

Hay una constante en la discusión política mal solventada: la necesaria tensión dialéctica entre el grupo, una entidad homogénea caracterizada por la igualdad, y el individuo. Esta tensión toma diferentes formas y respuestas en lo que respecta a la articulación de los intereses colectivos y los intereses particulares: (1) la apuesta por la libertad individual como condición de la libertad de todos (Marx), la libertad colectiva como condición de la libertad individual (totalitarismos y comunitarismos) y la libertad individual como condición exclusiva de la libertad individual (liberalismo). El verdadero motor de la historia, del cual la lucha de clases será uno de sus exponentes más claros, es la tensión entre el deseo de Ser (con mayúsculas) en cada momento histórico que manifiestan individuos y colectivos, y la imposibilidad que otros seres humanos ponen al libre desarrollo de todos y cada uno de los miembros de una sociedad. Pero para que realmente alguien quiera Ser aquello que quiera ser (ciudadano, mujer, indígena, trabajador, ecologista, religioso, artista, etc.), hace falta un proceso de conciencia que lleve a los individuos y colectivos a ese estadio de reclamación.

Manuel García Pelayo resumió esta idea diciendo que toda la teoría política se resumía en las dos siguientes triadas: RAZON – ORDEN – PAZ por un lado, y VOLUNTAD – JUSTICIA-LUCHA por el otro<sup>6</sup>. En el primero de los casos tenemos que hay una razón colectiva compartida, sustantiva, sostenida en un orden social sin conflictos. Por tanto, es homogeneizadora (todos la comparten). Es el ámbito del **consenso social**. En la segunda parte, tenemos que alguien activa su voluntad (personal) para salirse de la razón colectiva, para romper ese orden rígido donde no hay espacio para la indeterminación, para salirse de ese orden férreo. Para hacer eso (algo que precisa esfuerzo: recordemos que hay una costumbre a obedecer), se precisa un impulso, que lo otorga el anhelo de justicia. Allí donde unos ven un orden social deseable, otros ven una situación de injusticia (aquí podemos entender la terrible frase de Goethe: “prefiero la injusticia al desorden”). De ahí que se opongan a esa paz social activando la acción individual crítica, cuya suma será la acción colectiva. Es el ámbito del **conflicto social**. De esta manera tenemos que Política, aún siendo cierto que viene de *polis*, no puede entenderse sin *polemos*. El conflicto es la otra cara dialéctica de la política, la cara que permite el avance social, la otra cara de la luna indispensable en las sociedades complejas que se niegan a aceptar que lo contrario del orden es sin más el desorden. La política conservadora absolutiza el momento del consenso. Por el contrario, la política democrática será la que entienda el movimiento continuo entre *polis* y *polemos*, la constante ruptura y superación de las tradiciones. La verdadera política democrática sabe que todo se mueve y hace de ese movimiento un reclamo ético.

Somos historia. De ahí que cada momento social histórico tenga su conflicto. Pese a la perplejidad, no deja de ser un error pretender encontrar soluciones simples en el pasado. Como decía Marx, mientras que al moli-

<sup>6</sup> Manuel García Pelayo, *Idea de la política y otros ensayos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

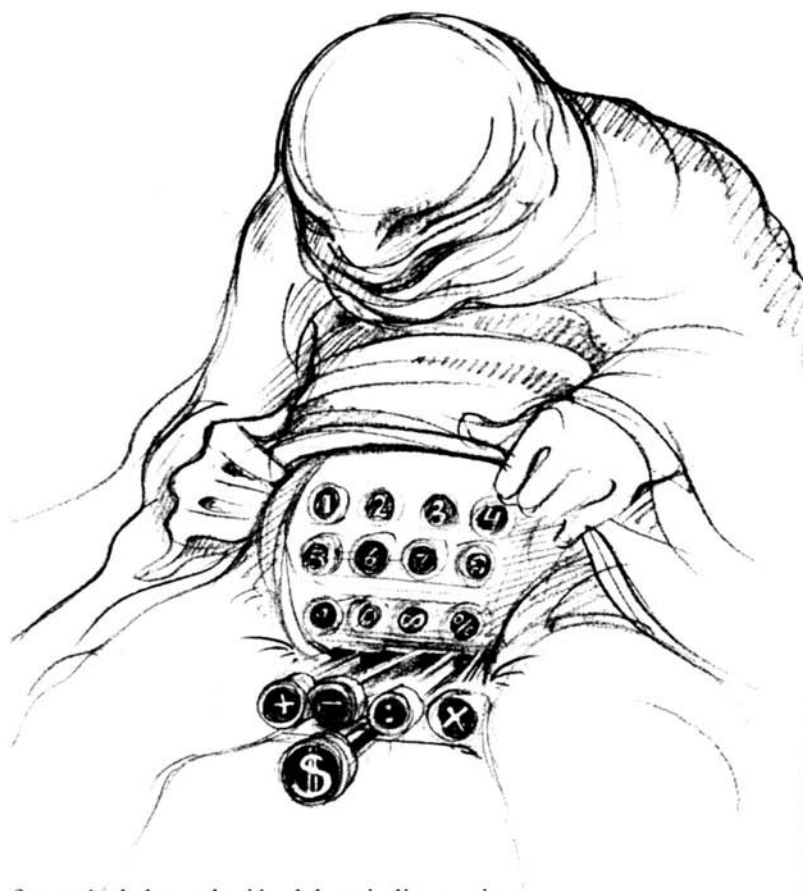


no de viento le corresponde la sociedad feudal, al molino de vapor le corresponde la sociedad industrial. Podríamos añadir que al molino impulsado con petróleo, le acompañó la sociedad posindustrial, mientras que a un molino activado con energía eólica o con energía nuclear le correspondería una sociedad posmoderna.<sup>7</sup> Esto implica que el desarrollo tecnológico acompaña a las rupturas sociales, a esas bifurcaciones que marcan nuevos caminos y contra los que no cabe luchar porque llevan escrita dentro la trayectoria de la nueva senda. Recordemos que ya no valen lógicas lineales. El último copo de nieve, idéntico a los demás, genera el alud, que crea una nueva forma insospechada. Igual ocurre con la gota que colma el vaso o la decisión que desencadena la revolución. Como planteó Lorente, “el aleteo de una mariposa en California puede provocar una tormenta tropical en Australia”.

Es por eso por lo que los seguidores de John Ludd, los luditas, se equivocaban al romper los telares. La ciencia descubrió el telescopio y miró hacia el cielo buscando respuestas; luego descubrió el microscopio y miró hacia adentro. Hoy es la era de los ordenadores, capaces de reconstruir mundos virtuales que nos indican sendas posibles reproduciendo con su enorme capacidad de cálculo futuros posibles. Los que pongan los nombres serán los que decidan qué mundo virtual o qué mundo real nos depara. Para salir del mundo virtual creado por otros, para decidir por uno mismo, hay que probar, como Neo en *The Matrix*, la película de los hermanos Wachowski, la píldora roja. El pájaro sale del nido. Tiene miedo y ese miedo va a ser agitado y agigantado por quienes no quieren que vuele. El hilo multicolor, el espejo múltiple donde se reflejan las libertades que se anhelan, libra del miedo. Un tapiz donde las amenazas no son creíbles o son conjurables. Un hilo para trenzar nuevos nombres que sacan fuera de Matrix.

## 5. El cuento de los ogros

La discusión acerca de la globalización nos señala que no estamos ni ante el fin de los Estados nacionales ni ante una simple



fase más de la evolución del capitalismo, sino ante una mutación privatizadora del Estado social y democrático de derecho<sup>8</sup>. El Estado social y democrático de derecho, articulación sociopolítica fruto de la derrota del fascismo en la Segunda Guerra Mundial, así como de la fuerza ganada por el comunismo en esa lucha, ha sido un paréntesis amable dentro de la historia terrible de los Estados. Esto no debe llevarnos a mirar arrobadamente a ese pasado que se va, pues el bienestar construido por el *Welfare State* en Occidente tuvo también sus acreedores: las generaciones futuras, el medio ambiente, las mujeres y los pueblos del Sur.

<sup>7</sup> La discusión actual, impulsada por el ecologismo, ha puesto en la agenda política si esa sociedad posmoderna tendrá un compromiso con el deterioro de la tierra y primará el molino eólico o primará el productivismo (capitalista o de otro tipo) y apostará por la energía nuclear u otras energías de una manera u otra lesivas para el medio ambiente.

<sup>8</sup> Puede verse Juan Carlos Monedero (ed.), *Cansancio del Leviatán. Problemas políticos en la mundialización*, Madrid, Trotta, 2003.



Tras la caída de la URSS y la hegemonización del neoliberalismo, el Estado ya no sirve siquiera a los intereses generales de la burguesía, sino que entra en un espacio de pugna entre los intereses colectivos, los de la burguesía como conjunto y el de pequeñas camarillas que se hacen con las riendas del Estado y sus recursos. La corrupción es en la actualidad política del neoliberalismo el lubricante del sistema<sup>9</sup>. Esto genera la desafección de aquellos sectores empresariales expulsados del reparto del botín (son las quejas que expresan con la contundencia de la cuña de la propia madera Joseph Stiglitz o George Soros), mientras que la precarización del conjunto de la población y la mediación de la democracia (con amplia concentración empresarial audiovisual y un comportamiento de cártel generalizado) deja inermes a las poblaciones para articular la protesta.

Este escenario es el del grupo del petróleo Bush, Cheney, Rumsfeld o Rice en Estados Unidos; en Italia, el del empresario Berlusconi rehaciendo el Estado de derecho conforme a su propio interés; en México, el del presidente Fox, quien opera como representante de intereses muy particulares y usa el aparato del Estado para acabar con sus

opositores. En Colombia, donde Uribe se emancipa de la tradición socialdemócrata liberal y se pone al servicio interesado de los Estados Unidos (cuando no arrecian renovadas críticas de vinculación con el narcotráfico). En la Bolivia de Sánchez de Lozada, vendiendo los últimos recursos naturales a multinacionales. En España, donde José María Aznar introdujo al reino en una guerra por una decisión particular jalonada por su partido e impuesta a la sociedad. La lista alcanza a la práctica totalidad del planeta. Llama la atención, como contraste, que en la Venezuela de Chávez, las labores sociales del Estado se hayan puesto en marcha a través de *misiones*, es decir, que las tareas de educación, sanidad y empleo son financiadas con recursos públicos pero impulsadas por una sociedad civil activa y no por funcionarios públicos, enquistados en el aparato de un Estado al que inutilizan para las tareas de interés colectivo.

De toda esta lógica particularista no puede escapar la socialdemocracia de Europa (con tanta influencia en la latinoamericana). Un hecho claro es el apoyo que brindó a una Constitución Europea (a aprobar en el otoño de 2004), que en su artículo II-52.2 sujeta los derechos de la Carta social a la política



<sup>9</sup> Esto es lo que explica la aparente paradoja entre la extensión de la democracia por todo el planeta y el deterioro de su práctica, incluidos los países con mayor tradición. La democracia se *tolera* sólo si los grupos dominantes mantienen de una forma u otra privilegios.

de estabilidad de precios y libre competencia (art. III-69) y que, por tanto, constitucionaliza el fin del keynesianismo. La Internacional Socialista hace tiempo que se abonó al liberalismo económico.

En resumen, control del Estado por familias; desmantelamiento del Estado social; particularización del Estado de derecho; reducción del Estado democrático; expulsión del circuito electoral de muchas decisiones (bancos centrales, política monetaria, organismos semipúblicos), en definitiva, una reparticularización del Estado que muestra la mutación propia del actual modelo democrático hegemónico

Conviene saber algo para no caer en la melancolía: la protesta en estas condiciones no es sencilla. Por un lado, es difícil luchar contra la gran promesa individual del capitalismo: los botones pueden llegar, si se esfuerzan, a directores generales de la compañía. *Superman*, el héroe de cómic, trabajaba por la mañana de gris oficinista, algo que no le impedía salvar entre informe e informe al mundo. Por otro, no puede dudarse de las mejoras reales conseguidas durante la "edad de oro socialdemócrata", especialmente para algunos sectores que han prosperado (o creen que han prosperado), lo que garantiza su lealtad con el sistema. Añadamos el papel de los medios de comunicación, verdadero cartel de construcción de pensamiento único, para entender la dificultad de imaginar la alternativa. Basta ver la concentración de los medios de comunicación para entenderse que lo que manda es la uniformidad de noticias y tratamiento, así como la ausencia de información sobre la protesta constructiva. Y la gran tarea de los medios ha sido hacer hegemónica la idea de que la lucha librada en el siglo XX no era entre capitalismo y socialismo, sino entre democracia y totalitarismo, de manera que, al ganar el capitalismo, toda la oposición quedó etiquetada como totalitaria o, en el mejor de los casos (cuando era inofensiva) como anacrónica.

En esta estrategia comunicativa, la lucha contra el *terrorismo* se convierte en elemento esencial creador de miedo y, por tan-

to, paralizador. Como señaló Hendrik Hertzberg, columnista político de la revista *The New Yorker*, en el discurso del estado de la nación de 2004, Bush utilizó la palabra "guerra" en 12 ocasiones y 20 veces la palabra "terror", mientras que ni siquiera se citaron una vez palabras como "desempleo", "precariedad", "sida" o "medio ambiente". En España, durante demasiado tiempo el terrorismo ha aparecido en las encuestas como el principal problema para los españoles, por delante del paro, el maltrato a las mujeres, la precariedad laboral, el encarecimiento de la vivienda o el deterioro medioambiental. En Colombia, la lucha contra el *terrorismo* sirve para justificar el terrorismo de Estado y paraliza el desarrollo social. E Israel lleva años practicando el terrorismo de Estado justificando su actitud genocida en la lucha contra el terrorismo.

Por último, hay que considerar la gestión dentro del sistema capitalista de los partidos y sindicatos, lo que les ha llevado a ser parte esencial del Estado al tiempo que dejaban de ser palancas de la sociedad civil. La sociedad, necesitada de instrumentos de acción colectiva, está intentando rearticular el nuevo sujeto (necesariamente plural y complejo), pero en esa tarea, marcada por el ensayo y error y por el agotamiento de las energías utópicas, suman más los fracasos que los éxitos. Queda tiempo para que la sociedad genere los anticuerpos que en el siglo XIX creó en forma de partidos y sindicatos. Por eso hoy es menester más esfuerzo compensatorio. Participar es trabajar de más. Y añadamos: trabajar diferente.

Este análisis podemos visualizarlo con el famoso cuadro de Goya *Los fusilamientos del 3 de mayo*. Los ogros de la modernidad se han sofisticado mucho. A la derecha, el ejército napoleónico, ordenado, representado geométricamente con líneas paralelas que simbolizan el entronizamiento de la Razón, el siglo de las Luces, la Modernidad, la Declaración del hombre y el ciudadano, la Enciclopedia y la expulsión de los jesuitas. Como dijo Hegel, Napoleón era el espíritu de la historia montado a caballo. Francisco de Goya, como afrancesado, pinta ahí su admiración por Napoleón y lo que representaba.





Pero a la izquierda tiene a su pueblo masacrado por el invasor. Goya pinta a un nuevo Cristo crucificado (el personaje central tiene las señales de los clavos de la cruz en las manos), a un cura arrodillado aceptando la muerte, a un reo que no quiere ver, a otro que no quiere oír, a otro que no quiere hablar. Desde la iglesia del fondo, sube una procesión al matadero. La España atrasada, supersticiosa, rehén de los *mercaderes del más allá* que tanto despreció el pintor aragonés. Pero un farol en el centro del cuadro muestra el partido que toma Goya. La luz no se proyecta en los fusiladores sino en los fusilados. El ejército de Napoleón, responsable de una de las olas globalizadoras, marcaba una clara diferencia entre globalizadores y globalizados.

Hoy nos encontramos repetida esa idea por doquier. A la derecha, los globalizadores, los modernizadores, los pacificadores, los luchadores de la libertad infinita, los flexibilizadores, los privatizadores, los desreguladores, los comerciantes del agua, los

vendedores de armas, los turistas sexuales, las empresas transnacionales, los emporios contaminantes. Pero en la parte izquierda del cuadro están los globalizados, los que reclaman su identidad, los masacrados, los *terroristas*, los trabajadores precarios, las mujeres pobres, los niños sin futuro, los que pasan sed, los desplazados, los damnificados del deterioro medioambiental. ¿A quién debe darles la luz de nuestro análisis? Objetividad, toda. Neutralidad, ninguna.

La parte derecha del cuadro de Goya acompaña su depredación con argumentos. Las mejores trampas son aquellas que se recubren con maleza de la zona. Es verdad que la *polis* ya no es una frontera imper-

meable, pero eso no hace verdad que los capitales financieros puedan arruinar a los países sin ser cuestionados por ello; es verdad que la máquina ha venido a solventar muchos problemas (por ejemplo, el trabajo femenino), pero no es verdad que la mujer sea una máquina *perfecta* como cada vez más pretende la publicidad; es verdad que hay una parte de la libertad que es individual pero no es verdad que el individualismo sea el paradigma de ordenación social necesario; es verdad que los partidos o el Estado ya no agotan lo político, pero no es verdad que esté al mismo nivel de responsabilidad política una empresa que un Estado. Es verdad que hay que contar con otros actores para construir la política, pero no es verdad, como pretende el concepto de *gobernanza*, que el Estado cometa competencia desleal contra las empresas de educación porque financie la educación pública. El nuevo lenguaje está lleno de trampas: la trampa de la *gobernanza*, la trampa de la sociedad civil, la trampa de la globalización, la trampa de la transparencia...

Hay que reconstruir la parte derecha del cuadro. Hay que ponerle nombres a la realidad. No hay política sin *polis*. Hay que reconstruir la *polis*. Y desterrar a los ogros fuera de la ciudad.

## 6. La política de los ogros o las sociedades de los tres cuartos

Las presiones sociales en el capitalismo fueron las que articularon las sociedades de los dos tercios, donde existía una base de clase media que pugnaba por no caer en la escala social y soñaba con ascender hacia el tramo más pudiente. Como señal del agravamiento en las últimas dos décadas, muchas sociedades son de *los tres cuartos*: frente a un cuarto globalizador que concentra la riqueza (nacional e internacional), existe un cuarto paupérrimo, en la frontera de la supervivencia, y dos cuartos luchando bien por permanecer en la zona acomodada de la estructura social, bien por no caer en la inmediatamente inferior. Este modelo general se vio agravado en buena parte de los países latinoamericanos al estrecharse el cuarto aco-





modado (apenas un diez por ciento de la población) e incrementarse el cuarto pobre hasta la mitad de la población e, incluso, afectando a tres de cuatro ciudadanos.

Conviene dejar claro que el precio de esa redistribución de la renta en los años cuarenta (en América Latina fue el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones) no lo pagaba el capital. El futuro de la emancipación pasa por entender quiénes han sido y son los sujetos de las nuevas formas de explotación. De lo contrario, ¿con qué mimbres trenzar la transformación? Los deudos del modelo fordista keynesiano del periodo de posguerra han sido las generaciones futuras, el medio ambiente, los países del Sur, los inmigrantes y las mujeres, paganos de un modelo que no fue amable con ellos y a los que condenó al silencio. Sin olvidar una vez más la creciente corrupción. Un precio oculto que cobran algunos por jugar a la democracia.

El impulso neoliberal a partir de mediados de los 70 reajustó el panorama a la baja. España se incorpora a un modelo de bienestar cuando ya está entrando en crisis. En la actualidad vemos que sigue el proceso de concentración empresarial mundial (los ricos cada vez son más ricos), mientras que las clases medias cada vez están más *proletarizadas* (aumento de la jornada laboral y precarización de la misma, reducción de la participación de las rentas del trabajo en las rentas totales, agotamiento de los escenarios simbólicos propios). El *Poder* quiere reducirse a algunos grupúsculos con capacidad para rearticular el Estado en su beneficio más concreto. Por un lado, con un Estado que se debilita hacia arriba, en un modelo neoliberal sancionado, en el caso europeo, en un proyecto de Constitución neoliberal (Unión Europea) y por otro, la descentralización hacia abajo, creándose múltiples organismos independientes ajenos al circuito electoral (bancos centrales, comisión nacional del mercado de valores, agencias de valoración de riesgo país, etc.). Apenas queda el ámbito local como espacio independiente. No es gratuito su florecimiento. Como colofón, los intentos de transformación profunda son abortados o atacados con munición real o simbólica gruesa (con-

sidérense los casos de Venezuela, Brasil, Argentina, Cuba). Los intereses conjuntos de las élites globalizadas deben seguir salvaguardados. El capital, desde que nace, es global. Muy al contrario, la disidencia, donde nace, es local. Sólo cuando se globalicen las resistencias tendrá la sociedad civil capacidad de respuesta a la globalización neoliberal.

## 7. Robinson Crusoe y la isla de la globalización

Quizá uno de los mitos que goza de mayor actualidad sea el de Robinson Crusoe<sup>10</sup>. Su autor, Daniel Defoe, quiso hacer una alegoría puritana, donde el joven burgués Robinson desafiaba a su padre y a la Providencia y por ello era castigado con sucesivos naufragios. Pero lo que realmente le salió al escritor francés fue el modelo más depurado del utilitarismo del capitalismo salvaje. ¿Acaso no está generalizada la idea de que Robinson sobrevive en la isla gracias a su habilidad, quedando claro que la sociedad no es necesaria?

Como demostró Karl Polanyi en el imprescindible *La gran transformación*, el mercado capitalista tuvo que deshacer todos los lazos sociales para poder imponer su falacia autoreguladora. Mientras el feudalismo imponía un modelo de extracción de carácter político (la parte de su trabajo que los súbditos entregaban al señor feudal por el pacto de vasallaje), el capitalismo independiza política y economía utilizando la gran falacia de un mercado donde todos son supuestamente iguales. El Estado, la *política*, no necesita intervenir pues la oferta y la demanda, la *economía*, se encarga de todo. La producción y los precios los indica el mercado. ¿Sociedad? ¿Para qué? Pese a todos los velos, Marx lo vio con la claridad del que estaba viviendo los cambios y percibía las novedosas mentiras:

<sup>10</sup> No debe extrañar. Lo mismo ocurre con *El manifiesto comunista*, un texto panfletario de 1848 con una actualidad asombrosa. Esto es debido a que estamos en un momento de recuperación de aspectos del capitalismo salvaje propios de finales de los siglos XVIII y XIX.





“Las robinsonadas no expresan en ningún modo, como se lo figuran los historiadores de la civilización, una simple reacción contra un excesivo refinamiento y el retorno a una vida primitiva mal comprendida. Como tampoco *El contrato social* de Rousseau, que mediante una convención relaciona y comunica a sujetos independientes por naturaleza, reposa sobre semejante naturalismo. Ésta es la apariencia, y la apariencia estética solamente, de las pequeñas y grandes robinsonadas. Éstas anticipan más bien la sociedad burguesa que se preparaba en el siglo XVI y que en el siglo XVIII marchaba a pasos agigantados hacia su madurez.

En esta sociedad de libre competencia, el individuo aparece como desprendido de los lazos de la naturaleza, que en épocas anteriores de la historia hacen de él una parte integrante de un conglomerado humano determinado, delimitado”.<sup>11</sup>

Nos basta una lectura desprejuiciada de la historia del famoso náufrago para ver que Robinson sobrevive en la isla gracias a que es un animal social (*zoon politikon* en la expresión de Aristóteles). En la novela, en un momento en el que la marea está baja, puede acceder Robinson al barco del que ha naufragado y sacar de él todo lo que le va a permitir sobrevivir en la isla: el rifle, la pólvora, la cuerda, el cuchillo, las semillas... Además, sabe cómo usar todo eso. ¿No es acaso todo esto posible porque es un *homo sapiens* socializado en York? ¿Podría haber sobrevivido realmente si se hubiera criado entre lobos? En un momento en el que el barco zozobra al subir la marea, duda Robinson si hacerse con una caja de dinero o con una caja de herramientas. Es obvio que coge las herramientas. Valor de uso y valor de cambio. El dinero sólo sirve para comprar el tiempo de los demás. Y en la isla no había nadie. También intenta hacer un tonel para agua durante varios años, pero sin éxito. No estaba socializado al respecto. Si hubiera ocurrido lo mismo con el resto de aspectos. ¿hubiera realmente sobrevivido a la *naturaleza*? La división del trabajo ha sido la gran ordenadora de la vida social. No es raro que en la novela aparezca Viernes, mano de obra esclava que se ofrece al europeo en

virtud de su “superioridad moral”. Robinson es la parábola perfecta del sueño liberal.

La globalización sin reglas para todos, esto es, la globalización sin *polis*, es como una isla desierta: no hay responsabilidades pues no hay habitantes. Una tierra ilimitada es como un desierto. La mercantilización de todo, incluidos los humanos (tratados como clientes y no como ciudadanos) es una *desertización* del planeta. Las plazas públicas, lugares de encuentro entre iguales, se sustituye por un enorme mercado o bazar (como adelantó la película de Riddley Scott, *Blade Runner*) donde sólo se es consumidor y vendedor. Los ciudadanos del mundo, como nuevos Viernes, o se someten o ni siquiera serán tomados como esclavos. Es la misma estética de los *shopping center*: lugares sin ventanas, sin sudor ni hambre donde la realidad desaparece bajo la oferta de un consumo feliz. La utopía neoliberal es el sueño de unos pocos que dominan a muchos con un guión excelente donde al final, como en las grandes tragedias, necesariamente muere mucha gente.

## 8. Complejizar la complejidad (participar es trabajar de más)

El ecologismo ha ayudado al pensamiento emancipador a incorporar nuevas ideas. El credo ecologista se puede condensar en tres principios: (1) eficiencia; (2) sostenibilidad; (3) equidad. La eficiencia es una salida necesaria ante unos recursos que son escasos y que hay que gestionarlos con inteligencia. La sostenibilidad es la gran aportación del ecologismo: harían falta tres planetas como el que existe para que todos los ciudadanos pudieran consumir lo que consume el mundo occidental. Pero sólo hay uno. Por último, la equidad, una idea que el ecologismo toma del socialismo y que tiene una clara explicación: ante el deterioro de la naturaleza todos somos estrictamente iguales.

<sup>11</sup> Karl Marx, *Contribución a la crítica de la economía política*, Barcelona, Grijalbo, 1986.





En esa línea, hay que reencontrar y reelaborar los tres principios de la emancipación: **reforma**, **revolución** y **rebeldía**, haciendo cierta esa exigencia de Boaventura de Souza Santos de “no desperdiciar la experiencia”<sup>12</sup>. La articulación política transformadora en el siglo XXI va, necesariamente, a construirse sobre estas *tres almas o tres cuerpos* condenados a convivir y que han tenido diferentes impulsos y suerte desde el siglo XIX<sup>13</sup>. El cambio social se manifiesta como una brecha que nace en una gran pared. No puede verse sólo la brecha ni puede verse solamente la pared. La brecha es una posible tendencia, pero la pared también forma parte de las obligaciones sociales. ¿Puede trabajarse al tiempo en la pared y en la brecha?

La articulación de estos tres impulsos emancipadores nos otorgaría una posible solución. Uno de estos impulsos es el **reformista**, caracterizado por su compromiso en la gestión de lo institucionalmente alcanzado (a menudo fruto de revoluciones anteriores. Piénsese en la conquista revolucionaria del sufragio o la condición *subversiva* de la seguridad social). El impulso **revolucionario** se señala por su urgencia, porque construye su propuesta frente al marco institucional actual y lo orienta con un programa de máximos. Por último (sin ánimo jerárquico alguno) está el impulso **rebeldé**, tangente respecto de lo existente, de ritmo flexible, que va más allá de las formas políticas consolidadas del siglo XX y que incorpora la propia libertad de los nuevos sujetos. Esas tres fuentes andarán caminos separados, pero se sabrán una a otra cerca; se entrecruzarán, se dejarán el paso en cada momento según lo marquen las situaciones, se reforzarán entre ellas, se adaptarán a las situaciones históricas (aunque también se entorpecerán, competirán y se lastimarán mutuamente). El ocaso de la linealidad también deberá afectar a estos tres espacios, y los portadores de las mismas deberán saberse partes de una transformación que reclama un diálogo con las otras pautas de la emancipación social.

El mero reformismo sin horizonte transformador deviene en simple gestión presen-

tista que refuerza lo existente. Necesita faros que lo orienten. Como se apuntó antes, el sistema capitalista siempre está atravesado por contradicciones internas irresolubles<sup>14</sup>. Lejos de solventar sus problemas, la fase actual de mundialización los ha agudizado. Añadamos que la socialdemocracia está abandonando este impulso reformista, formando parte en muchos países del impulso neoliberal y, por tanto, más de la “contrarreforma *tiranizante*” que de la “reforma *emancipadora*”. Por otro lado, la actitud estrictamente revolucionaria, con su programa de máximos, no otorga respuestas reales para lo existente, al tiempo que niega el valor de lo ya alcanzado. Recuperar la táctica y la estrategia es algo tan urgente como que los partidos recuperen sus escuelas de cuadros para formar a su dirigencia. Revolución necesita articularse con el reformismo y acabar con el divorcio mantenido entre estos dos planteamientos. Revolución se hizo con el monopolio del dolor, mientras reforma se dedicó, ya sin satisfacción, a gestionar los logros del pasado. La pugna entre *polis* y *polemos* no es total. No hay que defender todo, no hay que acabar nunca con todo. De ahí que necesitemos relaciones dialécticas.

En esa dirección, ambos, reformismo y revolución, discuten con formas institucionales profundamente transformadas que pertenecen a un mundo anterior (el del trabajo y los Estados nacionales) y a una conciencia en retirada (la de la identidad única ligada a nuestra condición laboral y nacional). Y por



<sup>12</sup> Boaventura de Sousa Santos, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2003.

<sup>13</sup> Puede consultarse esta idea más desarrollada en Juan Carlos Monedero, *La trampa de la gobernanza*, Revista Foro, Núm. 48, 2004.

<sup>14</sup> Apuntemos simplemente cómo el capitalismo está en contra del pleno empleo, pues con mucha demanda de trabajo por parte de las empresas se daría una tendencia al alza de los salarios que reduciría los beneficios. Véase Albert Recio (1997): «Paro y mercado laboral: formas de mirar y preguntas por contestar», en Recio, A.; Offe, C. y Gorz, A.: *El paro y el empleo: enfoques alternativos*, Alzira, Germania, 1997.



eso ambos necesitan articularse a su vez con lo rebelde, propio de un mundo nunca institucionalizado (siempre perdió en las pugnas internas de la praxis transformadora), en evolución, perteneciente a lo espontáneo, a lo no instituido ni jerárquico, que no se identifica con los contenidos del reformismo y de la revolución, propios de la etapa moderna y de la cultura obrerista, pero que, sin embargo, puede recuperar formas anteriores —pensemos en formas comunales de organización local— que fueron sofocadas en el pasado tanto por el conservadurismo y la reacción como por revolución y reforma<sup>15</sup>. No en vano, rebeldía, ahora recuperada para el mundo a partir del zapatismo, no es sino el alma libertaria que ha perdido todas las batallas (Bakunin frente a Marx; Rosa Luxemburgo frente a Lenin o Kautsky; Trotsky frente a Stalin). Si el reformismo y la revolución implican una discusión sobre estructuras, la rebeldía incorpora la energía, nuevas bifurcaciones en el camino de la libertad. Si reforma y revolución quieren tomar el poder, *asaltar el Estado*, la rebeldía desafía al poder negándole la centralidad que hasta entonces ha tenido. Se asume la crisis de los grandes relatos y se apuesta por *universales concretos*. Si reforma y revolución buscan representar el movimiento, la rebeldía insiste en descabezar constantemente el liderazgo de lo múltiple, en negar la posibilidad de una “voluntad general rebelde”.

Pero además, los cuerpos políticos donde se encarnan o han encarnado estas *almas*, los recipientes donde se han contenido estas fuentes, deben replantearse. Los partidos políticos y los sindicatos deben abrirse a la sociedad, siendo capaces de garantizar su permanencia estructural con la necesaria renovación que evite su burocratización y cristalización. El papel de los simpatizantes en los partidos, la rotación en los cargos, el trabajo en los órganos colectivos, la toma colegiada de decisiones, son obligaciones que ponen freno a la natural tendencia a la oligarquización de toda estructura.

Las formaciones políticas revolucionarias no podrán ignorar el nuevo lugar donde se juega la transformación política, de manera que tendrán que replantear su exigencia *militante*, su inflexibilidad ideológica, su

sacrificio del ahora oscuro por el “mañana luminoso”. Tendrán, por tanto, que asumir la enseñanza del zapatismo cuando reclama “un mundo en el que quepan muchos mundos”.

El resultado del referéndum boliviano acerca del gas en julio de 2004, donde el gobierno salió victorioso; el campo libre que dejó a las fuerzas tradicionales argentinas el “que se vayan todos” de los piqueteros; la defensa popular del gobierno venezolano durante el golpe y el paro patronal; la permanencia en México de una clase política corrupta y la incapacidad para generar alternativas; en definitiva, allá donde miremos encontramos la necesidad de conjugar estos tres impulsos si de lo que se trata es de ahondar en la senda emancipadora.

En esta misma dirección, las formaciones rebeldes deberán aprender a conjugar su diferencia con la necesidad de puntos de encuentro, a localizar articulaciones que terminen con su cacofonía sin eliminar su identidad diferenciada, que solventen su miopía ante las estructuras y su facilidad para desaparecer (como las olas, sólo existen cuando hay viento), que encuentren un punto de consenso entre su pretensión de hegemonía social y la negativa a trabajar con jerarquías. El trabajo en red, propio de los movimientos *rebeldes*, debe, aun manteniendo su oposición a la construcción de *centros*, esforzarse por saber del mínimo común denominador compartido con las otras formas de emancipación social (la teoría de la traducción resucitada por B. Santos). Y los tres continentes deberán saber que los demás existen y es necesario que existan. Se trata, por tanto, de reconstruir de nuevo la “totalidad concreta”.

No es cierto que siempre vayan a existir Viernes. Ni los Viernes que bautizó la derecha ni los que bautizó la izquierda. La dialéctica no se para cuando a uno le conviene. A finales del siglo XX, las contradicciones también hacían mella en las huestes de la izquier-

<sup>15</sup> Un ejercicio literariamente brillante de esa suma de derrotas lo presenta la novela de Luther Blisset, *Q*, Madrid, Tusquets, 2000, donde se narra el viaje de concentración de poder del Estado y del desarrollo del capitalismo, y la necesaria destrucción de las formas autogestionadas de organización.



da. Y con los criterios lineales alumbrados por los faros soviético y socialdemócrata resultaba difícil explicar muchos de los sucesos que estaban acaeciendo: por qué los partidos socialistas estaban por todo el planeta poniendo en marcha el genocidio silencioso del neoliberalismo; por qué el Partido Comunista de Nicaragua estaba en los ochenta con la *Contra*, peleando al lado de los Estados Unidos frente a los sandinistas; por qué el FMLN asesinó a Roque Dalton; por qué la ciudadanía salía a la calle en el este de Europa gritando “nosotros somos el pueblo”; por qué las mujeres no se veían representadas por la izquierda tradicional; o por qué la derecha, crecida, se presentaba de la mano de Thatcher, Reagan y Kohl como nuevo *motor de la historia*. Tampoco valían la izquierda reformista ni la izquierda revolucionaria para contar de dónde salía la *tercera vía*, arrogándose una suerte de fin de la historia con etiqueta progresista; o por qué la izquierda europea se fragmentaba como un espejo que, aun roto, seguía reflejando, para disgusto de los portadores de esencias, el rostro de los esfuerzos emancipadores en cada uno de sus fragmentos.

## 9. Contra el caprichoso príncipe de *La cenicienta*, construir un cuento coral lleno de diálogo

Es bien sabido que en *La cenicienta* de Perrault, un príncipe caprichoso y algo descerebrado recorre los pies de todas las mujeres del reino intentando ajustarles el zapatito de cristal que obra en su poder. Aparte del príncipe, portador de las patologías propias de quien no mezcla su sangre, el personaje más terrible del cuento es la hermanastra de Cenicienta. La ambiciosa jovencita tiene tantas ganas de que le encaje ese zapato imposible que se mutila los dedos y el talón para que le sirva. Además para nada, pues el príncipe, al ver la sangre, se horroriza y sale huyendo.

Al cuerpo social le ocurre lo mismo. El Poder tiene zapatos de cristal que no son sino hormas que no se ajustan siempre a los deseos de la sociedad. Especialmente cuando han sucedido cambios (la pugna entre *polis* y *polemos*). Es verdad que las sociedades pue-

den convertirse en la hermanastra (de ahí la importancia de los medios de comunicación: llevan a las sociedades a la automutilación), pero basta ponerle otro nombre a la realidad para arrojar lejos el zapato, basta con un nombre que grite: ¡Me duele! La pedagogía del dolor de la que hablaba Paolo Freire es el primer paso para red denominar nuestra realidad de una manera emancipadora.

De ahí que en el corazón de la brecha que alumbr un nuevo horizonte se sitúen los movimientos sociales. Marcan la tendencia y por eso hay que prestarles especial atención. La relación dialéctica entre partidos políticos y movimientos sociales va a marcar el corazón de la discusión política emancipadora. La izquierda *en* los partidos tendrá una militancia y dirigencia que dedique buena parte de su tiempo a los movimientos sociales, pero sin ignorar la importancia del trabajo organizado permanente. De manera amplia, los partidos deben convertirse en *atractores*, no en vanguardias custodias de la verdad. Pero con algo persistente de las tradicionales formas leninistas: la conciencia de que tienen que trabajar más que antes y con la novedad de que en modo alguno pueden reclamar primacía alguna o condición de vanguardia. Quienes entiendan esto serán *Sísifos* condenados por su lucidez a estar siempre ahí, más austeros que nunca y por fuerza obligados a pedir muy poco a los colaboradores del proyecto. De ahí que no valgan sacerdotes de verdades indubitables que no puedan hacer política porque se lo impide su catecismo inamovible. No hay una escala para saber dónde se hace política y dónde se abandona el propio programa. En música, la fusión existe porque existen géneros puros (que hace cien años también fueron fusión de géneros *puros* anteriores). Pero para que exista la fusión tienen que ensayar muchas veces para ver si los ritmos se acoplan y no resulten chirriantes. Rescatemos algo del gran poeta griego que fue Platón: “La *polis* es diálogo” dijo Platón. Ahora tanto como siempre y más que nunca porque hay más voces de las que jamás ha habido. Reescribir el comienzo, reinventarse un *Génesis* donde nadie tenga tanto poder como para encarcelar a nadie en jaulas de palabras.

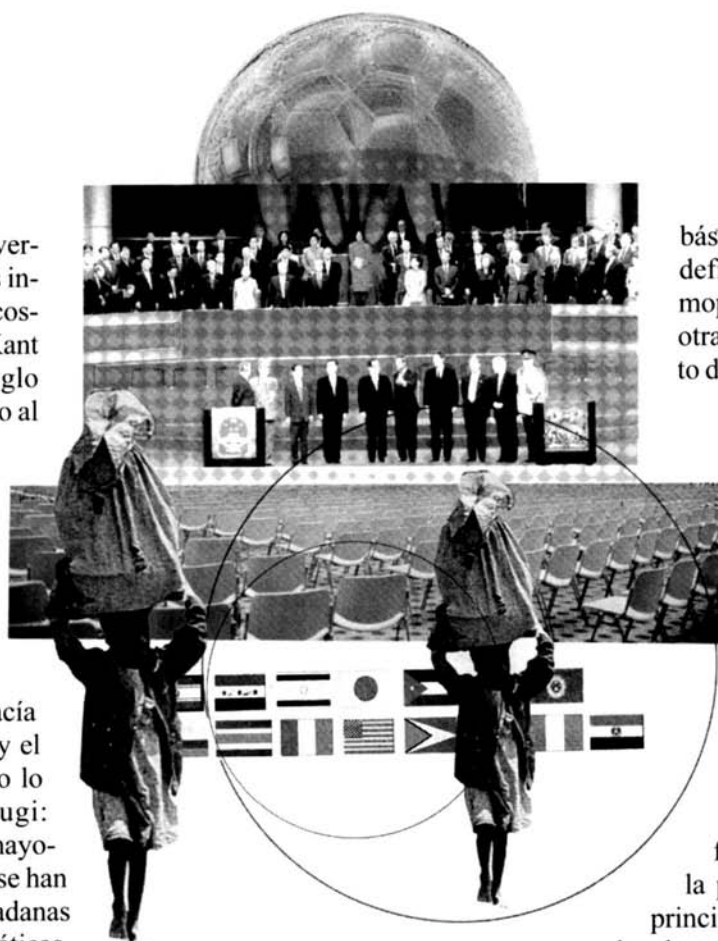


Chantal Mouffe  
Socióloga francesa

# ¿Cuál orden mundial: la cosmópolis o la multipolaridad?

Chantal Mouffe

En el presente, una diversidad de teóricos políticos intenta replantear el ideal cosmopolita formulado por Kant y algunos otros en el siglo XIX, con miras a adaptarlo al escenario actual de la globalización. Según su punto de vista, esto requiere reformar las Naciones Unidas e incrementar el poder de las instituciones judiciales internacionales para asegurar la supremacía de la ley sobre la fuerza y el ejercicio del poder. Como lo afirma Daniele Archibugi: "Las poblaciones de la mayoría de los Estados-nación se han constituido ahora en ciudadanas de comunidades democráticas. Los votos y los sistemas judiciales han reemplazado al fuego del cañón del campo de batalla: los sistemas antagónicos se han vuelto sistemas competitivos. ¿Por qué la sociedad global no debería sufrir una metamorfosis similar?"<sup>1</sup>. Mi propósito en este artículo consiste en examinar algunas de estas ideas y discrepar con sus principios



básicos. Pretendo sacar a luz las deficiencias de la perspectiva cosmopolita y argumentar a favor de otra alternativa, el establecimiento de un orden mundial multipolar.

El nuevo cosmopolitismo es principalmente un movimiento angloamericano, a pesar de que tiene seguidores en Alemania e Italia. Aunque comparte algunas ideas con respecto a la necesidad de superar los límites de la soberanía nacional y a la posibilidad de una nueva forma de política "más allá de la política del poder" regida por principios liberales y el respeto por los derechos humanos, existen, sin embargo, algunas diferencias significativas dentro de esta tendencia, diferencias que, como

<sup>1</sup> Daniele Archibugi, *Demos and Cosmopolis*, en D. Archibugi (editor), *Debating Cosmopolitics*, Verso 2004, p. 266.

lo indicó Nadia Urbinati<sup>2</sup>, provienen de la manera como se mira la relación entre sociedad civil y política. Urbinati distingue, por ejemplo, aquellos que, como Richard Falk, privilegian la sociedad civil como el espacio principal de la democracia, y quienes, como David Held y Daniele Archibugi, hacen énfasis en el ámbito político y en el ejercicio de la ciudadanía, que, desde su perspectiva, debe extenderse más allá del Estado-nación para que se vuelva cosmopolita.

Urbinati observa que el enfoque sociedad civil “comparte una mirada liberal anticoercitiva de la política e interpreta la democracia más como una cultura cívica de asociación, participación y movilización, que como un proceso político de toma de decisiones”<sup>3</sup>. Aunque reconoce la importancia de la sociedad civil, el enfoque político, por el contrario, enfatiza en la importancia de establecer relaciones con la esfera política, “reconoce que los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales son componentes fundamentales de la democracia global, pero también cree que ante la ausencia de procedimientos institucionalizados de decisión y control, los movimientos sociales y las ONG pueden ser excluyentes y jerárquicos”<sup>4</sup>. Por esto insiste en que una sociedad civil que se autogobierne no es suficiente y que es necesario un marco legal e institucional para asegurar la igualdad y evitar que los intereses sociales afirmen su dominación a expensas de la justicia.

## Transnacionalismo democrático

Examinemos primero el enfoque sociedad civil. En su obra más reciente, escrita conjuntamente con Andrew Strauss, Richard Falk presenta la visión de un “transnacionalismo democrático” cuyo objetivo es lograr la seguridad humana en la esfera internacional. Es un enfoque que “hace un llamado a la resolución del conflicto político a través de un proceso transnacional abierto ciudadano-social (en lugar del Estado o el mercado), centrado en la política, legitimado por la justicia, la adhesión a los derechos humanos, el imperio de la ley y la

participación comunitaria representativa”<sup>5</sup>. El núcleo de este transnacionalismo democrático está constituido por una Asamblea Global Parlamentaria (AGP) para proveer de una voz institucional global a los pueblos del mundo<sup>6</sup>. La misión de tal asamblea —cuyos poderes deberían siempre ser ejercidos de acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos— sería contribuir a la democratización de la política global, no solamente con respecto a su formulación sino también a su implementación. Esta asamblea constituiría el marco universal necesario para adaptar la actual internacionalización de la política cívica y facilitar los comienzos de una forma democrática de responsabilidad en el sistema global. Dichos autores también piensan que la AGP podría desempeñar un papel en la promoción de la conformidad con las normas de los derechos humanos. De hecho, dada la ausencia de mecanismos confiables para implementar muchas de las leyes aceptadas por el sistema internacional, la AGP podría ejercer una presión moral sobre los Estados al exponer sus fallas con respecto a los derechos humanos.

Desde el 11 de septiembre, Falk y Strauss han reafirmado su propuesta insistiendo en que la creación de una Asamblea General Parlamentaria representa una alternativa a la respuesta estatista centrada en la seguridad nacional. Según su punto de vista, el crecimiento del terrorismo representa el lado oscuro de la transnacionalización de la política. Los motivos de queja, la membresía y los objetivos son todos transnacionales y las estructuras estadocéntricas son inadecuadas



<sup>2</sup> Nadia Urbinati, “Can Cosmopolitical Democracy Be Democratic?”, en Daniele Archibugi (editor), *Debating Cosmopolitics*, op. cit., pp. 67-85.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>5</sup> Richard Falk y Andrew Strauss, “The Deeper Challenges of Global Terrorism: A Democratizing Response”, en *Debating Cosmopolitics*, op. cit., p. 203.

<sup>6</sup> Richard Falk y Andrew Strauss, “Toward Global Parliament”, en *Foreign Affairs*, enero-febrero 2001.



para enfrentar formas de frustración que fomentan su atractivo creciente. La solución está en la creación de un marco institucional capaz de adaptar democráticamente la creciente internacionalización de la política “de tal manera que individuos y grupos puedan canalizar sus frustraciones hacia esfuerzos por participar en la toma de decisiones parlamentarias, e influenciarla, como es costumbre en las sociedades más democráticas del mundo”<sup>7</sup>.

Aunque, de hecho, en lugar de ser percibido como la expresión de unos cuantos individuos malévolos y patológicos, el terrorismo debería ser ubicado dentro de un contexto geopolítico más amplio, considero el enfoque democrático transnacionalista completamente inadecuado. Su falla principal está en la creencia liberal típica de que el problema importante proviene del rol desempeñado por el Estado y que la solución se encuentra en la sociedad civil. Frank y Strauss afirman: “Pensamos que las condiciones previas subyacentes para el AGP se crean mediante la forma como la política civil cada vez más está retando la autonomía del sistema internacional estado-céntrico.

En uno de los más significativos desarrollos de los últimos años, si bien aún no reconocido como es debido, las organizaciones cívicas voluntarias y las élites empresariales y financieras se encuentran comprometidas con la creación de estructuras paralelas que complementan y socavan el papel tradicionalmente exclusivo de los Estados como únicos actores legítimos del sistema político global. Los individuos y los grupos, y sus numerosas asocia-

ciones transnacionales, alzándose contra los límites de los Estados territoriales, y confrontándolos, están promoviendo la “globalización-desde-abajo” y han comenzado a fusionarse en lo que hoy se reconoce como una “sociedad civil global” rudimentaria. Las élites empresariales y financieras, por un lado, obrando principalmente para facilitar la

globalización económica, han lanzado una variedad de mecanismos para promover sus propias iniciativas preferidas en política global, proceso que puede describirse como la “globalización-desde-arriba”<sup>8</sup>. De acuerdo con estos autores, grupos ciudadanos y élites empresariales y financieras están comenzando a reconocer que comparten el interés común de poner en escena un reto para los Estados, que deberían dejar de obrar como sus representantes en la arena internacional. Están convencidos de que muchas de las figuras mundiales importantes en el mundo de los negocios, como aquellos que se reunieron en Davos, poseen una idea progresista de sus intereses a largo plazo y son grandes simpatizantes de la idea de democratizar el sistema internacional. Las redes organizadas de la sociedad civil y empresarial globales deberían, por consiguiente, ser capaces de imponer sus proyectos democratizadores a los gobiernos renuentes. El objetivo es la unificación de la globalización-desde-abajo y la glo-

balización-desde-arriba para establecer una estructura democrática institucional general que les permita a los pueblos del mun-



<sup>7</sup> Falk y Strauss, “The Deeper Challenge of Global Terrorism”, *op. cit.*, p. 205.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 209.



do evitar los Estados y tener una voz significativa en la gobernabilidad global y, por ende, crear un orden pacífico mundial.

Ulrich Beck muestra un optimismo similar con respecto a la posible alianza entre las fuerzas de la sociedad civil y las compañías transnacionales. En un artículo en el cual adopta la perspectiva cosmopolita, formula las siguientes predicciones acerca del futuro: "A corto plazo, las fuerzas proteccionistas pueden triunfar, una mezcla heterogénea de nacionalistas, anticapitalistas, ecologistas, defensores de la democracia nacional así como agrupaciones xenófobas y fundamentalistas religiosos. A largo plazo, sin embargo, una coalición aún más paradójica entre los supuestos "perdedores" de las globalizaciones (sindicatos, ecologistas y demócratas) y los "ganadores" (las grandes empresas, los mercados financieros, las organizaciones mundiales de comercio y el Banco Mundial) podría, de hecho, conducir a la renovación de lo político; siempre y cuando ambos lados reconozcan que sus intereses específicos se satisfacen mejor mediante las reglas cosmopolitas"<sup>9</sup>. Al celebrar el surgimiento de "corporaciones cosmopolitas" y del "capitalismo cosmopolita", Beck critica la fijación nacional en la política y declara que los conceptos centrados en el Estadosobre poder y política son "categorías zombi". La misión de la ciencia social cosmopolita es demoler este modelo anticuado y promover la idea de Estados "desterritorializados" y "desnacionalizados". El futuro yace en el "Estadocosmopolita", fundado sobre el principio de indiferencia nacional. Tal estado, investido de "soberanía cosmopolita", garantizaría una diversidad genuina y establecería los derechos humanos fundamentales. Beck toma a Europa como ejemplo de este estado, agregando que no existe razón para que este modelo no se extienda al resto del mundo. De hecho, es el propio desarrollo del capitalismo el que impulsa hacia la transformación cosmopolita global. Aunque a manera de pregunta, Beck plantea la siguiente previsión: "¿podría el capitalismo constituirse en un factor para el renacimiento cosmopolita de la democracia?"<sup>10</sup>

## Democracia cosmopolita

En el centro de la versión política del cosmopolitismo se encuentran inquietudes acerca de la democracia, ejercida no sólo en la sociedad civil sino también en la arena política. Para resaltar esta especificidad, Daniele Archibugi propuso recientemente denominar "cosmopolítico" en vez de "cosmopolita" al enfoque que, conjuntamente con David Held, ha venido elaborando desde la obra que ambos editaron en 1995, *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order* (Democracia cosmopolita. una agenda para un nuevo orden mundial). Archibugi define este proyecto de la siguiente manera: "La democracia cosmopolita se basa en el presupuesto de que objetivos importantes — el control del uso de la fuerza, el respeto por los derechos humanos y la autodeterminación — se alcanzarán solamente a través de la extensión y el desarrollo de la democracia. Esto difiere del enfoque general del cosmopolitismo en que no sólo hace un llamado a la responsabilidad global sino que en realidad intenta aplicar internacionalmente los principios de la democracia. Para que problemas tales como la protección del medio ambiente, la regulación de la migración y el uso de los recursos naturales estén sujetos al necesario control democrático, la democracia debe trascender las fronteras de los Estados únicos y afirmarse a sí misma en el terreno global"<sup>11</sup>.

Archibugi argumenta que no existe razón por la cual ahora que la forma democrática de gobierno se reconoce mundialmente como la única legítima, los principios y las reglas de la democracia deban detenerse ante las fronteras de la comunidad política. Esto, según su punto de vista, hace necesaria la creación de nuevas instituciones globales, y sería un error pensar que un grupo de Esta-

<sup>9</sup> Ulrich Beck, "Redefining Power in the Global Age: Eight Theses", en *Dissent*, otoño 2001, p. 89.

<sup>10</sup> *Ibid.*

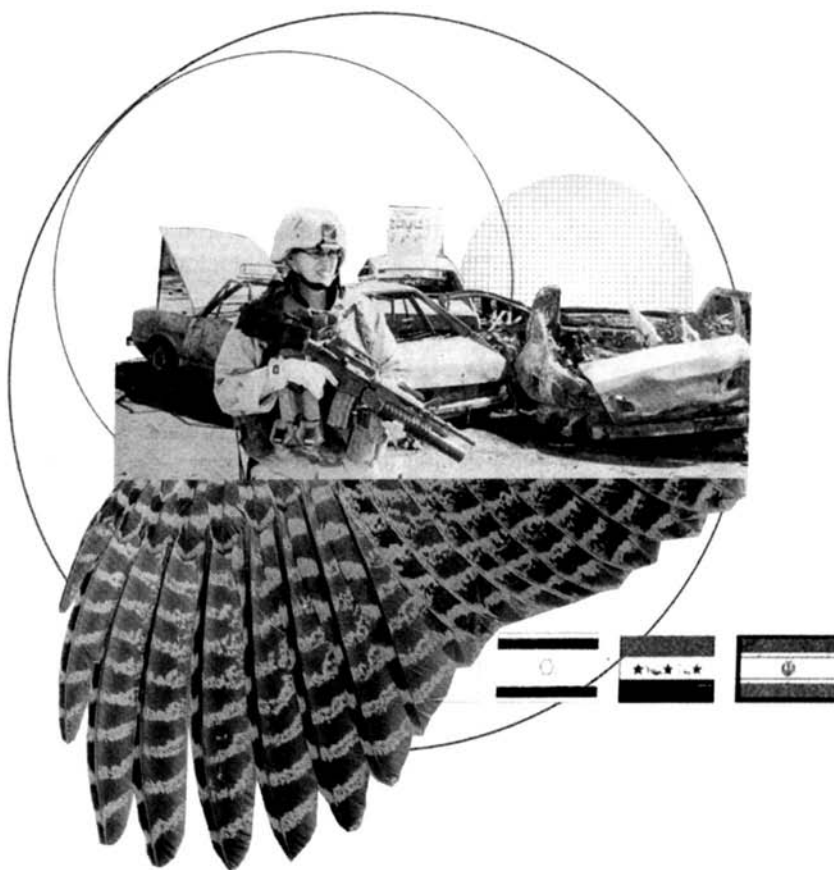
<sup>11</sup> Daniele Archibugi, "Cosmopolitical Democracy", en *Debating Cosmopolitics*, op. cit., p. 7.





dos democráticos implique automáticamente un mundo democrático. La democracia global no puede percibirse como el resultado directo de la democracia dentro de los Estados; requiere la creación de procedimientos e instituciones especiales que puedan agregarle otro nivel de representación política al actualmente existente. Por otra parte, no es cuestión de transponer de manera simple el modelo económico, como está concebido en el terreno estatal, a la escala mundial, y deben replantearse muchos de sus aspectos para poder aplicarlos globalmente. Además, no puede ser cuestión de aumentar el tamaño del gobierno con el fin de crear un súperEstado mundial, y se requiere una nueva forma de organización. Archibugi no aboga por el fin de los Estados-nación, ya este terreno global de representación podría coexistir con los Estados ya constituidos, los cuales conservarían algunas de sus funciones políticas y administrativas. Hace énfasis en que “a diferencia de muchos de los proyectos federalistas mundiales con los cuales está en deuda, la democracia cosmopolita pretende estimular el manejo de los asuntos humanos en el ámbito planetario no tanto reemplazando los Estados actualmente existentes como otorgándoles más poderes a las instituciones existentes y creando nuevas instituciones”<sup>12</sup>. Archibugi sugiere que el cambio de la democracia nacional a la global requiere algo afín a la revolución conceptual que, en el siglo XVIII, permitió el paso de la democracia directa a la representativa. Ha llegado el momento de imaginar nuevas formas de democracia derivadas de los derechos universales de los ciudadanos del planeta.

Lo que está en juego en el proyecto cosmopolítico es la creación de instituciones internacionales que permitan a los individuos ejercer influencia en los asuntos globales, independientemente de la situación en sus respectivos países. Las demandas de todos los individuos, más allá de su origen nacional, clase, género, etc., deberían tener una forma directa de representación en el ámbito mundial. ¿Cómo se logra esto? David Held, quien distingue entre objetivos a largo y a corto plazo, aporta algunos datos.



Para comenzar, se requieren las siguientes medidas<sup>13</sup>: el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debe reformarse para que se vuelva más representativo y crearse, conjuntamente con los parlamentos regionales, una segunda cámara en esta entidad. Luego, la influencia de las cortes internacionales deberá extenderse para hacer cumplir un grupo de derechos claves —políticos, civiles, económicos y sociales— y constituirse una nueva corte internacional de derechos humanos. Finalmente tendría que establecerse una fuerza militar internacional eficaz y responsable que intervenga contra aquellos Estados que repetidamente violaran estos derechos.

<sup>12</sup> Daniele Archibugi, “Demos and Cosmopolis”, *op. cit.*, p. 262

<sup>13</sup> David Held, “Democracy and the New International Order”, en Daniele Archibugi y David Held (editores), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Polity Press, 1995, p. 111.



A largo plazo, Held ve un cambio más radical hacia una gobernabilidad democrática global con la formación de una asamblea de todos los Estados y agencias democráticos con una autoridad para decidir concierne a todos los asuntos globales importantes que tengan que ver con el medio ambiente, la salud, la alimentación, la economía, la guerra, etc. Desde este punto de vista, debería producirse un movimiento permanente de una parte creciente de las capacidades militares coercitivas del Estado-nación hacia instituciones globales, con el propósito de trascender el sistema de guerra como medio de resolución de conflictos. Otro aspecto importante de este marco cosmopolita es el afianzamiento de derechos y obligaciones democráticos dentro del derecho nacional e internacional. En este punto, el propósito es “crear la base de una estructura común de acción política para construir los elementos de un derecho público democrático”<sup>14</sup>. No obstante, para que sea efectivo dentro del contexto de la globalización, este derecho debe internacionalizarse; transformarse en un derecho democrático cosmopolita. Held sostiene que el propósito de todos los demócratas debe ser el establecimiento de una comunidad cosmopolita, es decir, una estructura transnacional de acción política, una comunidad de comunidades democráticas. Al discutir las consecuencias de tal comunidad transnacional para el Estado-nación, afirma que éste se “desvanecerá”, no en el sentido de que se vuelva superfluo, sino que “los Estados no pueden seguir siendo, y no pueden seguir considerándose, los únicos centros del poder legítimo dentro de sus propias fronteras, como es el caso en entornos diversos. Es necesario que ellos se articulen con un derecho democrático incluyente, y se reubiquen dentro de él. En este esquema, leyes y reglas del Estado-nación serían solamente un foco de desarrollo legal, reflexión política y movilización. Ya que este marco especificaría de nuevo y reconstituiría el significado y límites de la autoridad soberana. Los centros particulares de poder y sistemas de autoridad gozarían de legitimidad únicamente en la medida en que conserven y aprueben el derecho democrático”<sup>15</sup>.

## Deficiencias del enfoque cosmopolítico

Mi propósito no es negar las nobles intenciones de los diversos defensores del cosmopolitismo democrático. Infortunadamente, las buenas intenciones no son suficientes para garantizar los efectos positivos de las ideas y, en este caso particular, existen muchas razones para ser escéptico con respecto al impacto democratizador del enfoque cosmopolítico. De hecho, como lo argumenta David Chandler<sup>16</sup>, el problema serio emerge del intento de extender el concepto de derechos más allá del Estado-nación, con la ausencia de un mecanismo que permita que estos nuevos derechos compartan responsablemente a los sujetos. Los derechos cosmopolitas, afirma, son ficticios dado que se encuentran por fuera del control de los sujetos debido a que el ciudadano mundial únicamente puede ser representado a través de la sociedad civil global, que actúa por fuera del marco representativo de la democracia liberal. Necesariamente dependen de que se propugnen a través de las instituciones de la sociedad civil. El peligro de la existencia de derechos sin sujetos radica en que pueden ser utilizados para socavar los derechos democráticos vigentes de autogobierno, como cuando las instituciones de la sociedad civil confrontan la soberanía nacional en nombre del “interés global”. Chandler considera, con razón, la construcción cosmopolita del ciudadano global como un intento de privilegiar la moralidad sobre la política. Anota que “en este sentido, los teóricos cosmopolitas reflejan tendencias políticas más amplias que tienden al



<sup>14</sup> David Held, “The Transformation of Political Community: Rethinking Democracy in the Context of Globalization”, en *Democracy’s Edges*, editado por I. Shapiro y C. Hacker Cordon, Cambridge University Press, 1999, p. 105.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>16</sup> David Chandler, “New Rights for Old? Cosmopolitan Citizenship and the Critique of State Sovereignty”, en *Political Studies*, Vol. 51, 2003, pp. 332-349.



privilegio de los derechos de defensa sobre la democracia representativa de las urnas. La actividad política cada vez más se lleva a cabo por fuera de los partidos políticos tradicionales y se está constituyendo en una esfera dominada por grupos de defensa y campañas de un único tema que no pretenden recoger votos sino presionar o ganar publicidad para sus demandas”<sup>17</sup>. Y concluye afirmando que los nuevos derechos de los ciudadanos cosmopolitas son una fantasía porque constituyen demandas morales, no derechos democráticos que puedan ejercerse.

Existe, sin embargo, un problema más serio: a cambio de estos nuevos derechos ficticios, el enfoque cosmopolita termina sacrificando los antiguos derechos de soberanía. De hecho, al justificar el derecho de las instituciones internacionales a socavar la soberanía para confirmar la ley cosmopolita, les niega los derechos democráticos de autogobierno a los ciudadanos de muchos países. Chandler destaca que “la reglamentación cosmopolita se basa, en efecto, en el concepto de desigualdad soberana, que no todos los Estados deberían estar involucrados de igual manera en el establecimiento y la adjudicación del derecho internacional. Irónicamente, las nuevas formas cosmopolitas de justicia y protección de derechos implican legislar e imponer el cumplimiento de la ley desde una perspectiva cada vez más parcial y explícitamente occidental”<sup>18</sup>. De hecho, recordemos que Held presentó su comunidad cosmopolita como una comunidad de “todos los Estados democráticos”. ¿Quién decide cuáles Estados son democráticos y con base en qué criterios? Sin duda, se empleará el concepto occidental de democracia. Es innegable que Held no percibe en esto ninguna dificultad. Es así que, cuando examina cómo se debería hacer valer la ley democrática, sostiene: “En primer lugar, la ley democrática cosmopolita podría ser promulgada y defendida por aquellos Estados democráticos y sociedades civiles capaces de lograr conformar el criterio político necesario y aprender cómo deben cambiar las prácticas e instituciones políticas y adaptarse a las nuevas circuns-

tancias regionales y globales”<sup>19</sup>. Por lo tanto, es difícil ver cómo este marco favorece las posibilidades de autogobierno para los ciudadanos del mundo. Es así como para muchos de ellos esto sólo puede significar ponerlos más directamente bajo el control de Occidente. Y no podemos menos que estar de acuerdo con Chandler cuando afirma que “antes que promover la democracia, la declaración prematura de un marco de derechos universales cosmopolitas puede, sin duda, hacer que los derechos que la gente ya poseía sean después restringidos”<sup>20</sup>.

Otro problema se presenta cuando examinamos el concepto central del cosmopolitismo actual, el concepto de “gobernabilidad”.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 340

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 343

<sup>19</sup> David Held, *Democracy and the Global Order*, Polity Press, 1995, p. 232.

<sup>20</sup> Chandler, *op. cit.*, p. 347.





Al resaltar las diferencias entre “gobierno” y “governabilidad” Nadia Urbinati anota: “La gobernabilidad implica una referencia explícita a “mecanismos” o “actividades organizadas” y “coordinadas” adecuadas a la solución de algunos problemas específicos. A diferencia del gobierno, la gobernabilidad se refiere a las “políticas” más que a la “política”, dado que no es una estructura de toma de decisiones que restrinja. Su destinatario no es “el pueblo” como sujeto político colectivo sino “la población” que pueda resultar afectada por asuntos globales tales como el medio ambiente, la migración o la utilización de los recursos naturales”<sup>21</sup>. Hablar de gobernabilidad global es, por consiguiente, muy revelador del tipo de actor que los cosmopolitas ven como ser activo en su mode-

lo. Desde luego, no es el ciudadano democrático que ejerce sus derechos democráticos al autogobierno mediante la partición en el proceso real de decidir entre diferentes proyectos alternativos. El tema central de la gobernabilidad global es la negociación entre una diversidad de asociaciones y grupos de interés con competencia específica, que intervienen en asuntos particulares y tratan de impulsar sus propuestas de una manera no contradictoria. Debe admitirse que algunas de estas asociaciones están motivadas por preocupaciones éticas y no sólo por interés, sin embargo, su enfoque no es propiamente político. Su meta es llegar a un acuerdo mutuo, no desafiar la hegemonía prevaleciente. Tal perspectiva, sin duda, concuerda con la percepción liberal de política y encaja perfectamente en el vocabulario consensual de la tercera vía. No obstante, ¿podría seguirse hablando de democracia con tales condiciones?

A esta pregunta, Robert Dahl claramente responde con una negativa. Critica la loa a las organizaciones internacionales de los defensores del cosmopolitismo, quienes las perciben como un paso más en el largo camino de la idea de la democracia de la *polis* al *cosmos*. Para él, ésta es una mirada de la democracia que deja de lado el hecho de que todas las decisiones, incluso las tomadas por los gobiernos democráticos, son desventajosas para algunas personas porque si producen ganancias, también implican costos. “Si las contraprestaciones de las ventajas y desventajas fueran idénticas para todos, los criterios implicados en la toma colectiva de decisiones serían aproximadamente equivalentes a aquellos presentes en la toma individual de decisiones: pero las contraprestaciones no

<sup>21</sup> Nadia Urbinati, “Can Cosmopolitical Democracy Be Democratic”, *op. cit.*, p 80.



son las mismas para todos”<sup>22</sup>. Los costos y beneficios, por consiguiente, están distribuidos de manera desigual y la cuestión central siempre es: ¿quién ha de decidir y con el criterio de quién? De ahí la importancia de que tales decisiones estén abiertas a la discusión. Si esto es ya difícil en el terreno nacional, se torna casi insoluble cuando se considera el caso de un hipotético *demos* internacional donde exista gran diferencia en la magnitud de la población y en el poder de los diferentes Estados.

Dahls argumenta que si aceptamos que la democracia es un sistema de control popular sobre las políticas y decisiones gubernamentales, tenemos que concluir que la toma internacional de decisiones no puede ser democrática. Esto no significa que se declara indeseables a las organizaciones internacionales y que se les niega su utilidad. Pero, de acuerdo con su punto de vista, “no existe razón para envolver las organizaciones internacionales con el manto de la democracia simplemente para proveerlas de mayor legitimidad”<sup>23</sup>. Dahls propone, más bien, tratarlas como “sistemas burocráticos de acuerdo” que podrían ser necesarios, pero cuyos costos para la democracia deberían ser reconocidos y tenidos en cuenta cuando se toman decisiones acerca de cederles poderes nacionales importantes.

Mary Kaldor también es escéptica acerca de la idea de que la democracia podría reconstituirse en el ámbito global, sin embargo, propone una solución ingeniosa: visualizar la sociedad civil global como un equivalente funcional de la democracia. Según ella, una vez reconozcamos que el asunto central de la democracia parlamentaria siempre ha sido la deliberación, no la representación, se pueden ignorar las dificultades ligadas al establecimiento de una democracia representativa global. La participación en una sociedad civil global podría reemplazar la representación, proveyendo un lugar para la deliberación acerca de la variedad de temas que afectan la gente en los diferentes aspectos de su vida. El problema principal que tiene esta idea es que la mera deliberación sin un momento de decisión y sin mecanismos para hacer valer tales decisiones

significa muy poco. En nombre de una adaptación a la era de la globalización, su propuesta termina por despojar la noción de la esencia de la democracia de su núcleo significativo.

Es innegable que Kaldor defiende una concepción muy activista de sociedad civil y enfatiza en la necesidad de redistribuir el poder. Su punto de vista con respecto a varios asuntos es más radical que muchas otras perspectivas cosmopolitas. Sin embargo, comparte con ellas su enfoque consensual. De acuerdo con Kaldor, la sociedad civil es el espacio de una modalidad de gobernabilidad basada en el consentimiento, consentimiento que se genera a través de la política concebida como “negociación social”. Cree en la posibilidad de “una conversación genuinamente libre, un diálogo crítico racional” y está convencida de que “a través del acceso, la apertura y el debate, los responsables de formular las políticas estarán más propensos a actuar como una clase hegeliana universal a favor de la comunidad humana”<sup>24</sup>.

### Superioridad de la democracia liberal

Como debería estar ya claro, el proyecto cosmopolita se basa en la presunción de que el modelo occidental de vida es el mejor y que el progreso moral requiere de la implementación mundial de la interpretación occidental de los valores democráticos y de su versión de los derechos humanos. Uno de los defensores más expertos de la superioridad moral y de la validez universal de la democracia constitucional es Jürgen Habermas, cuyas ideas han influido a muchos cosmopolitas. Vale la pena examinar la manera como establece esta superioridad. Habermas intentó resolver una cuestión hace tiempo dis-



<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>23</sup> Robert A. Dahl, “Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic’s view”, en *Democracy’s Edges*, *op. cit.*, p.32.

<sup>24</sup> Mary Kaldor, *Global Civil Society. An Answer to War*, Polity 2003, p. 108.



cutida concerniente a la naturaleza del Estado constitucional occidental, definida por la articulación del imperio de la ley y la defensa de los derechos humanos, entendiendo la democracia como la soberanía popular. Los liberales y demócratas (o republicanos) han estado siempre en desacuerdo con respecto a cuál de los dos, los derechos humanos o la soberanía popular, debería tener prioridad. Para los liberales, siguiendo a Locke, es claro que la autonomía privada, garantizada por los derechos humanos y el imperio de la ley, era primordial, mientras que los demócratas (y republicanos) argumentan, siguiendo a Rousseau, que se le debe otorgar prioridad a la autonomía política, hecha posible por la autolegislación democrática. Mientras que para los liberales un gobierno legítimo es aquél que protege la libertad individual y los derechos humanos, para los demócratas la fuente de legitimidad es la soberanía popular. Habermas se embarcó en “demostrar que existe una relación conceptual o interna, y no simplemente una asociación históricamente contingente, entre el imperio de la ley y la democracia”<sup>25</sup>. Afirma haber concluido esta disputa gracias a su enfoque discursivo-teórico, al demostrar la cooriginalidad de la autonomía privada y pública. Sin entrar en los detalles de un argumento complicado, Habermas lo sintetiza de la siguiente manera: “Las deseadas relaciones internas entre ‘derechos humanos’ y ‘soberanía popular’ consisten en que el requerimiento de la autolegislación legalmente institucionalizada pueda satisfacerse sólo con la ayuda de un código que simultáneamente implique una garantía ante libertades individuales contrarias a la ley. De igual manera, la distribución equitativa de estas libertades (y su “valor justo”) puede a su vez satisfacerse sólo mediante un procedimiento democrático que fundamente la suposición de que el resultado de la opinión-y-de-la-formación-

de-la-voluntad políticas sea razonable. Esto muestra de qué manera la autonomía privada y pública se presuponen recíprocamente, de tal forma que ninguna puede reclamar supremacía sobre la otra”<sup>26</sup>.

Al intentar reconciliar estos dos componentes, el objetivo de Habermas es establecer la naturaleza racional privilegiada de la democracia liberal y, por consiguiente, su validez universal. Con claridad, si la democracia constitucional liberal es este notable logro racional: la reconciliación del imperio de la ley y los derechos humanos con participación democrática, ¿sobre qué base podríamos objetar “de manera racional” su implementación? Cada oposición debe aparecer automáticamente como un signo de irracionalidad y retraso moral y, por consiguiente, es ilegítima. La implicación es, por lo tanto, que todas las sociedades deberían adoptar instituciones democráticas liberales, que son la única forma válida de organizar la coexistencia humana. Esto es corroborado por Habermas cuando, retomando de nuevo la cuestión de la cooriginalidad, pero, en esta oportunidad, desde el punto de vista del modo de legitimidad política, y al poner énfasis en el sistema legal, pregunta: “¿Cuáles derechos fundamentales deben acordar mutuamente los ciudadanos libres e iguales si desean regular su vida común legítimamente por medio de la ley positiva?”<sup>27</sup>. Su respuesta, claro está, es que esta legitimidad sólo se obtiene a través de los derechos humanos que institucionalizan las condiciones comunicativas para la formación de una voluntad razonable.

Los derechos humanos, de acuerdo con Habermas, son “de dos caras”, con un contenido moral universal, pero también tienen la forma de derechos legales, de ahí la necesidad de que estén encarnados en el orden legal. Según su punto de vista, “estos derechos pertenecen estructuralmente a un orden legal positivo y coercitivo que en-

cuentra contrarias a la ley las demandas legales individuales. En esta medida, hace parte de su sentido que reclamen el estatus de derechos básicos por implementar, dentro del contexto de algún orden legal existente”<sup>28</sup>. Habermas reconoce que esto crea una tensión particular entre su significado moral universal y las condiciones locales de realización, dado que hasta ahora sólo han logrado una forma positiva dentro del orden legal nacional de los Estados democráticos. Pero está convencido de que su institucionalización global va por buen camino y que no es más que cuestión de tiempo antes que se dé la aceptación universal de un sistema de ley cosmopolita.

Tal convicción se basa en la creencia de Habermas de que los derechos humanos son la respuesta dada en occidente a los retos específicos planteados por la modernidad social. Argumenta que, puesto que todas las sociedades actualmente encaran los mismos retos, están sujetas a adoptar los estándares occidentales de legitimidad y los sistemas legales basados en los derechos humanos, independientemente de sus antecedentes culturales. Es categórico en el hecho de que proveen la única base aceptable de legitimación y que, sea cual fuere su origen, “los derechos humanos nos enfrentan en la actualidad con un hecho que no nos deja alternativa”<sup>29</sup>. Es, afirma Habermas, en el terreno socioeconómico donde están las alternativas, no en el cultural, y declara imperiosamente que: “las socie-

<sup>25</sup> Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*, Cambridge MA, MIT Press, 1998, p. 449.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 455.

<sup>27</sup> Jürgen Habermas, *The Postnational Constellation*, Cambridge Polity, 2001, p. 116.

<sup>28</sup> Jürgen Habermas, *The Inclusion of the Other*, Cambridge MA, MIT Press, 1998, p. 116.

<sup>29</sup> Jürgen Habermas, *The Postnational Constellation*, *op. cit.*, p. 121.



dades asiáticas no pueden participar en la modernización capitalista sin aprovecharse de los logros de un orden legal individualista. No se puede desear lo uno y rechazar lo otro. Desde la perspectiva de los países asiáticos, el asunto no es si los derechos humanos, como parte de un orden legal individualista, son compatibles con la transmisión de la propia cultura. Más bien, la cuestión es si las formas tradicionales de integración política y social pueden reivindicarse en contra —o, por el contrario, deben adaptarse— de los imperativos difíciles de resistir de la modernización económica<sup>30</sup>. No existe, pues, alternativa a la occidentalización y, como lo señala William Rasch al comentar este pasaje, para Habermas, “a pesar de su énfasis en el procedimiento y la universalidad del así llamado ‘principio del discurso’, la escogencia que confronta a las ‘sociedades asiáticas’ o a cualquier otro pueblo es entre identidad cultural y supervivencia económica, en otras palabras, entre exterminación cultural y física”<sup>31</sup>.

Si tal es la alternativa para las sociedades no occidentales no deberíamos sorprendernos al presenciar la emergencia de fuertes resistencias, algunas de las cuales toman la forma de movimientos terroristas. Para evitar la posibilidad de una guerra civil global ya es hora de renunciar a la ilusión de la misión civilizadora de Occidente, llevada a cabo por el proyecto cosmopolita, y de caer en cuenta en que la universalización impuesta por el modelo occidental, antes que traer paz y prosperidad, está creando las condiciones para reacciones cada vez más sangrientas por parte de aquéllos cuya cultura y forma de vida están siendo destruidas en este proceso.

La ilusión de la disponibilidad de una forma de gobernabilidad consensual basada en la universalización de la democracia liberal y que trasciende lo político, el conflicto y la negatividad,

constituye la deficiencia central de la visión cosmopolita. Para creer en la posibilidad de una democracia de este tipo, con ciudadanos cosmopolitas que tengan los mismos derechos y obligaciones, una circunscripción que pueda coincidir con “la humanidad” debe negar la dimensión de lo que me he propuesto llamar “lo político” y la siempre presente posibilidad del antagonismo<sup>32</sup>. El enfoque cosmopolítico no tiene en cuenta el hecho de que las relaciones de poder son constitutivas de lo social y de que todo orden es, necesariamente, hegemónico. En efecto, si su proyecto fuese alguna vez realizado, esto sólo podría significar la hegemonía mundial de un poder que habría sido capaz de imponer su concepción del mundo en el planeta entero. Es vano imaginar la posibilidad de un sistema mundial “más allá de la hegemonía”. Esto sólo ocultaría el dominio de un poder dominante que, al identificar sus intereses con los de la humanidad, consideraría cualquier desacuerdo un reto ilegítimo a su liderazgo “racional”.

Al final, aunque ésta pueda no ser la intención de muchos de sus defensores, el proyecto cosmopolita, dado que comparte la ambición del universalismo liberal de exportar sus instituciones hacia el resto del mundo, con el pretexto de que éstas son las únicas racionales y legítimas, está obligado a justificar la hegemonía de Occidente y la imposición de sus valores particulares. Esto, me parece, es una fórmula para el desastre ya que los intentos por homogenizar el mundo están sujetos a suscitar reacciones violentas de aquellas sociedades cuyos valores y culturas están siendo convertidos en ilegítimos por la universalización impuesta mediante el modelo occidental. La falta de un pluralismo real y la imposición de este modelo de democracia en sociedades recalcitrantes están creando las condiciones para una lucha antagónica entre Occidente y las sociedades presentadas como “enemigas de la civilización” debido a que no

desean adoptar el sistema de vida occidental.

Una vez se entienda que cada orden se estructura hegemónicamente y que no existe ningún “más allá de la hegemonía”, la única estrategia concebible para evitar la dependencia en un poder único es “pluralizar” la hegemonía. Hoy en día es común la referencia a la importancia de instaurar un multilateralismo efectivo. Pero el multilateralismo en un mundo unipolar siempre será una ilusión. Mientras exista un poder hegemónico único, siempre será éste el que decida si va a tomar en consideración las opiniones de las demás naciones o si actuará solo. Un verdadero multilateralismo requiere la existencia de una pluralidad de centros de decisión. Esto únicamente se logra a través del establecimiento de un orden mundial multipolar construido alrededor de cierto número de grandes espacios y polos culturales genuinos. Si queremos tomar el pluralismo en serio, no es a un sistema cosmopolita de ley al que deberíamos apuntar sino, como argumentó Massimo Cacciari<sup>33</sup>, a un sistema internacional de leyes basado en la idea de polos regionales e identidades culturales federados entre sí, reconociendo su total autonomía. Esto es, pienso, el tipo de orden mundial al cual deberíamos dirigirnos; no al cosmopolita. Al rechazar el reconocimiento de que el mundo es *pluriverso*, el proyecto universalista podría, de hecho, contribuir a que se llevara a cabo el “choque de civilizaciones” predicho por Huntington.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 124.

<sup>31</sup> William Rasch, “Human Rights and Geopolitics: Carl Schmitt and the Legal form of American Supremacy”, en *Cultural Critique*, No. 54, primavera 2002, p. 123.

<sup>32</sup> Elaboré esta comprensión de “lo político” en *The Democratic Paradox*, verso, 2000.

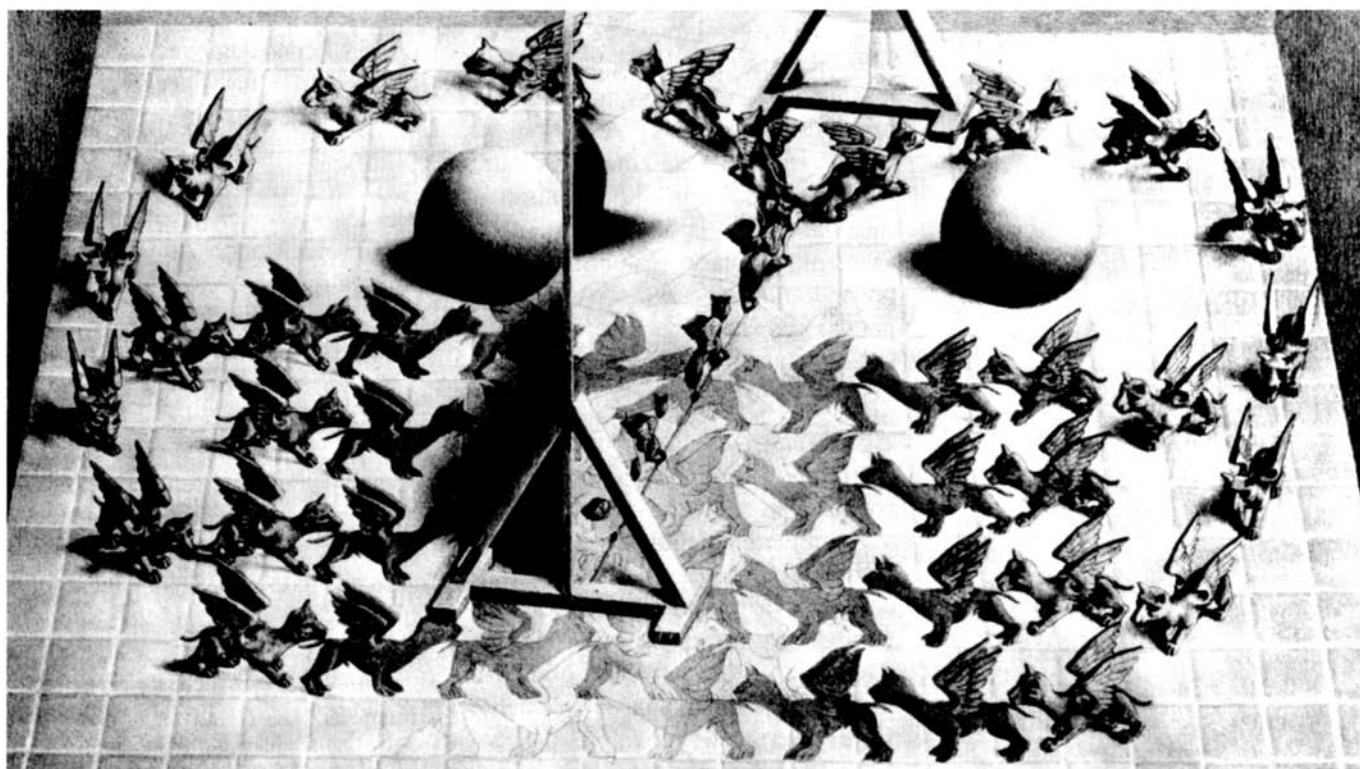
<sup>33</sup> Massimo Cacciari, Digressioni su impero e tre Rome” en *Europa Politica*, editado por H. Friese y alia, Manifesto libri, 2002, p. 41.



Norbert Lechner  
Político e investigador  
de Santiago de Chile

# ¿Cómo reconstruimos un “nosotros”?

Norbert Lechner



*¿Cuál será la identidad colectiva, el “nosotros” de una sociedad autónoma? Somos los que hacemos nuestras propias leyes, somos una colectividad autónoma de individuos autónomos. Y podemos mirarnos, reconocernos, interrogarnos en y por nuestras obras.*

C. Castoriadis

Nuestra sociedad se encuentra atravesada por la lucha que enfrenta la reivindicación de la autodeterminación democrática a la naturalización de lo social. En su lucha

por “ser sujeto” (individual y colectivo) de su destino, los hombres se topan con múltiples dificultades. En los capítulos previos he abordado algunas: la reformulación de los códigos interpretativos, el manejo de nuestros miedos, el trabajo de hacer memoria. Son facetas de la subjetividad social, abarcando tanto los afectos y las emociones como los universos simbólicos e imaginarios colectivos. La “politicidad” de estos elementos se manifiesta en una doble relación: como formas de experiencia cotidiana que inciden



sobre la calidad de la democracia y, a la vez, como expresión de la sociedad que es construida por la política. Propongo que, sobre la base de los informes de Desarrollo Humano en Chile (PNUD 2000 y 2002), veamos algunos aspectos de estas relaciones entre las formas de convivencia social y la política democrática.

La argumentación procede en cuatro pasos. (1) Supongamos que la capacidad de autodeterminación colectiva está vinculada con la capacidad de acción colectiva. Dichas capacidades de la sociedad para actuar han sido enfocadas en los años recientes en términos del llamado “capital social”. Un estudio sobre el caso de Chile hace pensar que la debilidad del vínculo social podría ser producto del cambio cultural. (2) En efecto, ha tenido lugar un proceso acelerado de cambios tanto en las experiencias prácticas de convivir como en los imaginarios de dicha convivencia. (3) Las transformaciones culturales han debilitado la imagen del “nosotros” que permite anudar lazos de confianza y cooperación social. Pero, además, han puesto de relieve la dificultad de la política para dar significaciones compartidas a los cambios en curso. (4) En la parte final, exploro algunos de los desafíos que enfrenta la construcción del “nosotros” de cara a los cambios sociales.

## 1. El capital social en Chile

A comienzos de los años noventa, Robert Putnam (1993) planteó que el “capital social” sería el mecanismo que media entre la experiencia cotidiana de la gente y el desarrollo económico y el desempeño de las instituciones democráticas. Círculos académicos y agencias de desarrollo se volcaron al estudio del capital social, entendido como la capacidad de acción colectiva que construyen las personas sobre la base de confianza social, normas de reciprocidad y compromiso cívico. A pesar de los problemas que plantea la noción (Portes y Landolt, 2000, Kliksberg y Tomassini, 2000, Cepal, 2001), ella puede ser útil para indagar acerca del vínculo social. Del informe sobre *Desarro-*

*llo Humano en Chile 2000* (PNUD, 2000) proviene un conjunto de datos empíricos que sintetiza en torno a cuatro ejes:

1. En primer lugar, *la cuantificación del capital social en Chile*. El informe del PNUD brinda dos aproximaciones. La primera enfoca el potencial asociativo, para lo cual elaboró un mapa nacional de asociatividad que, sin poder ser exhaustivo, logra registrar 83.386 organizaciones; o sea 56 asociaciones por cada diez mil habitantes. Además, realizó una encuesta nacional en 1999 acerca de las personas pertenecientes a organizaciones sociales. Un tercio de los entrevistados pertenece a alguna asociación social (proporción confirmada en el informe PNUD, 2002). Entre ellos, suelen participar más hombres que mujeres, más adultos mayores que jóvenes, y exhiben mayor tasa de pertenencia las personas del grupo socioeconómico alto y de zonas rurales. La distribución temática muestra que los entrevistados suelen pertenecer principalmente a asociaciones religiosas, deportivas y vecinales.

La segunda aproximación busca cuantificar el capital social propiamente tal. Para esta medición tentativa se construyó un índice que agrega los datos obtenidos en la encuesta acerca de tres indicadores: las relaciones de confianza social, la percepción de reciprocidad y la existencia de un compromiso cívico. De acuerdo a este índice, un 29% de la muestra corresponde al tramo superior, un 36% de los entrevistados posee poco o ningún capital social y un 35% se encuentran en el tramo intermedio. Es difícil ponderar la significación de esos datos pues no se dispone de cifras comparables de otros países, ni existen series temporales para el caso chileno.

2. En segundo lugar, *la distribución del capital social*. Como en otros casos, en Chile prevalece una distribución muy desigual. Mientras que un 56% del grupo socioeconómico alto posee capital social, sólo un 27% del estrato bajo dispone de él. Son las personas con mayor nivel de ingresos y educación quienes exhiben una mayor acumulación. En cambio, un menor nivel de educación e ingresos está asociado a una menor





confianza social y un menor sentimiento de reciprocidad. Es decir, la distribución del capital social en Chile no solo no disminuiría, sino que tiende a acentuar las desigualdades sociales. Ello indica que no se debería hablar de capital social sin considerar simultáneamente las relaciones de dominación.

3. En tercer lugar, *la trayectoria histórica del capital social en Chile*. El punto exige una aclaración previa. Robert Putnam lo considera un *stock* acumulado a lo largo del tiempo. El capital disponible en la actualidad dependería de su trayectoria histórica (*path dependence* en los términos de North, 1993). Desde este punto de vista, el autor constata en los Estados Unidos un notable declive en comparación con décadas anteriores (Putnam, 2000). Pero, ¿no sería posible que el capital social adopte distintas modalidades? La pregunta remite a la historicidad del fenómeno. Es dable suponer que, como todo proceso histórico, el capital social puede modificar su forma según las condiciones de cada período. Conviene, por lo tanto, enfocarlo más bien como un flujo cambiante que adopta distintas modalidades.

De acuerdo al contexto y al respectivo ambiente cultural, habría distintos tipos de capital social. Hoy en día, los cambios culturales favorecen relaciones más flexibles y tentativas en lugar de las organizaciones formales. Ello no destruye los lazos de cooperación social. La confianza, la reciprocidad y el civismo bien pueden desarrollarse asimismo sobre la base de lazos informales, de carácter más personal e inmediato. La distinción entre capital social *formal* y capital social *informal* permite dar cuenta de la "informalización" de las relaciones. De hecho, los chilenos disponen de más capital informal. Según el informe, un 46% de la muestra corresponde al tramo superior del índice de capital social informal. Sin embargo, también en este caso, la distribución es desigual. Un 76% de los entrevistados de nivel socioeconómico alto posee capital social informal, y sólo un 36% de las personas del estrato bajo dispone de él. Al respecto, dos conclusiones: primero, también en el ámbito informal los grupos sociales más necesitados de capital social son los que menos tie-



nen; segundo, debería prestarse más atención al hecho de que la sociabilidad cotidiana, a pesar de su asociatividad diluida, puede contener un potencial significativo de confianza y cooperación.

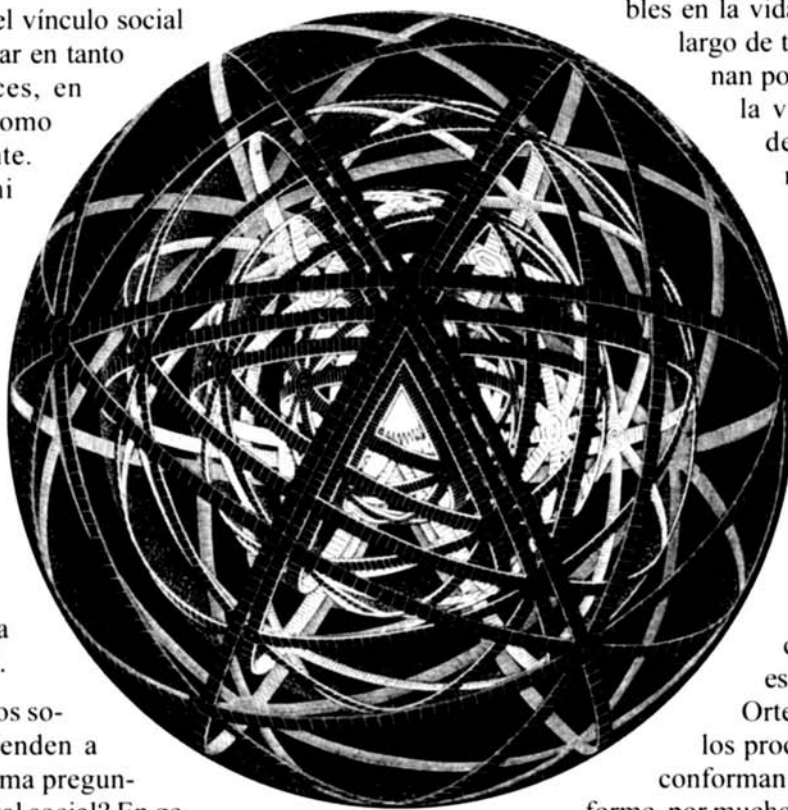
4. Por último, *las consecuencias del capital social para el desarrollo económico y el desempeño institucional*. Al confirmarse sus efectos favorables sobre las estrategias de desarrollo (Inglehart, 1997), aumentó el interés por el tema. El estudio chileno no aborda los efectos del capital social para la economía. En cambio, ratifica la otra tendencia: el significado político del capital social radicaría en su aporte a la "base social de la democracia". De acuerdo a la encuesta reseñada, la mayor disposición de capital social (formal e informal) está asociada a una mayor confianza en poder incidir sobre la marcha del país y también a una mayor participación democrática. Otra correlación significativa dice: quienes poseen capital social tienden a manifestar una menor desafección política y exhibir una mayor confianza en las instituciones. En resumidas cuentas, una presencia vigorosa de capital



social podría significar el fortalecimiento de la democracia. De corroborarse tal tendencia (Carrasco & García, 2000), la calidad de la democracia y la calidad de la vida social irían de la mano.

Como conclusión de los resultados expuestos puede afirmarse que la categoría de capital social ayuda a iluminar la inserción de la acción colectiva en el conjunto de la trama social. Sin embargo, no deberíamos sobreestimar su alcance. Me pregunto acaso no se estaría buscando reconstituir en el ámbito microsocioal aquel vínculo social que ya no se logra pensar en tanto sociedad. Muchas veces, en efecto, parece usado como un concepto equivalente. Pero ni el mercado, ni tampoco el capital social llevan a cabo la producción y reproducción de ese “mundo común” de valores y normas, de símbolos e imaginarios, que permite “vivir juntos”. Por consiguiente, digo yo, el capital social no es un atajo que permita enfocar la interacción entre individuos sin una referencia a la sociedad.

Los diversos estudios sobre el capital social tienden a desembocar en una misma pregunta: ¿cómo producir capital social? En general, se responde mediante un argumento circular. Una sociedad fuerte crea más capital social a la vez que mayor capital social da lugar a una sociedad fuerte. Aquí propongo otro argumento: la producción de capital social presupone un imaginario fuerte del “nosotros”. Dicho en otras palabras, no es fácil que las personas establezcan relaciones de confianza y cooperación social si no visualizan que comparten algo común entre ellos. Visto así, la debilidad relativa del vínculo social en Chile estaría relacionada con una imagen débil del “nosotros”.



## 2. Los cambios culturales

Qué duda cabe: nuestro modo de vida ha cambiado de manera drástica en los años recientes. Podemos hablar de un cambio cultural, entendiendo por cultura las “maneras de vivir juntos” (Unesco, 1997). A continuación mencionaré algunas tendencias que van cambiando tanto las maneras prácticas de vivir juntos como las representaciones que nos hacemos de dicha convivencia social. Se trata de cambios sigilosos y casi imperceptibles en la vida cotidiana, pero que a lo largo de tres, cuatro lustros, terminan por cambiar profundamente la vida social. Consecuencia de esa transformación de nuestro modo de convivir, tienden a perder credibilidad los imaginarios colectivos, incluyendo a la democracia, que daban sentido a la convivencia.

### *Una globalización interiorizada*

La dimensión cultural que despliega la globalización actual del capitalismo ha sido poco estudiada (Appadurai, 2001; Ortega 2002). Parecería que los procesos de globalización no conforman una “cultura global” uniforme, por mucho que la profusión mundial de ciertas marcas (de la Barbie al McDonald) haga pensar en una homogeneización generalizada. En realidad, cada sociedad procesa, combina y rearticula los elementos que circulan a nivel mundial de una manera específica. Esta apropiación implica dos cosas. Por una parte, la interiorización y “nacionalización” de la globalización, desde los *shocks* financieros hasta la costumbre del *fast food*. Por la otra, una nueva “hibridación” (García Canclini) de lo que suele resumirse como “cultura nacional”. A la par con las nuevas prácticas de convivencia, cambian las representaciones que nos hacemos



de ella. Similar al “choque de civilizaciones” quinientos años atrás, el mapa cognitivo de las personas sufre un cambio radical. Ya señalé en el segundo capítulo cómo tiene lugar una redefinición de los límites espaciales (interno/externo) y se comprimen los horizontes temporales (antes/después), dejando a los individuos con pocos referentes simbólicos para situar su lugar en el mundo.

La sociedad nacional sigue siendo el universo habitual de la vida cotidiana. Sin embargo, la experiencia de la gente ya no se agota en ese espacio. Las fronteras nacionales se difuminan, las distancias temporales se diluyen. Tanto el territorio de la nación como sus horizontes históricos pierden vigor. Habrá que preguntarse, ¿dónde termina el país y dónde comienza el mundo? ¿Cómo trazar las líneas de inclusión y exclusión que configuran los límites de un orden social? Una sola cosa puede decirse hoy en día: somos un país, pero “la sociedad” ha dejado de ser un hecho evidente.

### ***Un acelerado proceso de individualización***

Uno de los cambios más importantes —considerando la tradición comunitaria de América Latina— es la creciente individualización. El individuo se despegue de los vínculos y hábitos tradicionales que, a la vez, lo encerraban y lo protegían. Esta “salida al mundo” hace parte de un proceso de emancipación que le permite ampliar su horizonte de experiencias, incrementar sus capacidades de participar en la vida social y desarrollar sus opciones de autorealización. Las oportunidades de expandir la libertad individual son notorias por doquier, especialmente entre los jóvenes. Sin embargo, no todos alcanzan a disfrutarlas. Considerando que no hay individuo al margen de la sociedad, la individualización depende de las opciones y los recursos que ofrece la sociedad en determinada época histórica (por ejemplo, nivel de educación, normas sociales y morales, grados de civismo o cinismo). En tanto nuestra sociedad se vuelve cada vez más compleja y diferenciada, crecen las posibilidades, pero también las dificultades para la



autodeterminación del individuo. En lugar de las pocas clases y fuerzas sociales de antaño, ahora una multiplicación de actores y una variedad de sistemas de valores y creencias amplían el abanico de lo posible. Al mismo tiempo empero, esa pluralización de los referentes normativos y la competencia entre esquemas interpretativos dificultan la elaboración de un marco de referencias colectivas. De ahí que muchos individuos vivan la construcción de “sí mismo” y la búsqueda de un “yo” auténtico como una presión angustiante. De aquella experiencia de inseguridad existencial nace la retracción asocial de tantas personas.

El carácter inconcluso de la individualización puede apreciarse en el estudio empírico del PNUD (2002). Llama la atención que buena parte de los chilenos compartiría la sensación de que no tienen control sobre su destino. Dos tercios de los entrevistados afirman que el rumbo de sus vidas ha dependido más de circunstancias externas que de las decisiones propias. En especial, las personas de estrato bajo viven la realidad social como un proceso aparentemente todopoderoso, que atropella a quien no sepa adaptarse. Si, además, carecen de lazos sociales sobre los cuales apoyarse, no quedaría sino replegarse al mundo privado y a la familia. La “individualización sin red” tiende a desembocar en una individualización asocial; proceso que daña no solo el tejido social, sino que corroe también la imagen de sociedad que se forma la gente.

### ***Una sociedad de mercado***

Hacer del mercado el principio organizativo de la vida social significa algo más que una reorganización de la economía. Implica un proyecto cultural en la medida en que propone un cambio deliberado de las prácticas y representaciones de la convivencia. Basta ver cómo la expansión del mercado impone una “individualización” de la responsabilidad y la flexibilización del vínculo social que modifican drásticamente nuestras formas de “vivir juntos”. Vemos que la “libertad de elegir” del consumidor no está restringida a la elección de bienes y servi-



cios; ella se encuentra incorporada a un nuevo imaginario colectivo. La imagen del individuo consumidor justifica la misma autonomía para elegir el número de hijos, su religión o sus costumbres sexuales. Esa libertad de elección es reforzada aún más por la flexibilización. Aparte de las relaciones laborales, ella favorece una “informalización” también en otros campos como las relaciones afectivas de pareja o de pertenencia asociativa. Así, el imaginario del mercado y del consumo refuerza cierta autoimagen del individuo al mismo tiempo que relativiza la autoridad normativa de padres e iglesias y el rol de la educación escolar en la conformación y transmisión de un acervo cultural compartido.

La diversidad de la vida social adquiere niveles antes desconocidos, mientras que el Estado nacional se debilita. Su transformación tiene particular relevancia para la cultura por haber sido ésta una cuestión política (y militar). En Chile (como en otros países de la región), es el Estado quien produce y reproduce una “cultura nacional”, dándole cuerpo en la vida concreta de la gente (políticas de educación y salud). Sobre esa base se levanta la centralidad del Estado en el imaginario colectivo. En años recientes, la reorganización de la sociedad “estadocéntrica” destruye el nexo de Estado y nación. Por un lado, el Estado tiende a ser reducido a la gestión pública. Por el otro, es despojado de la representación simbólica de la nación. En consecuencia, se produce un desajuste de alcances importantes. El Estado dejaría de encarnar la responsabilidad colectiva a la vez que lo nacional pierde los principales anclajes en la experiencia cotidiana de la gente.

### **Una cultura de consumo**

Uno de los cambios más notorios sería el paso de una “sociedad del trabajo” a una “sociedad de consumo”. El trabajo no desaparece, por supuesto, pero cambia de significado al interior del nuevo imaginario social. Hoy en día, la llamada “sociedad civil” lleva la impronta del consumo. Es en este marco cultural que son redefinidos los significados que pueden tener las relaciones sociales. De hecho, la cultura del consumo es com-



partida incluso por quienes están excluidos. A través de la televisión, la publicidad y otros dispositivos, incluyendo la vivencia de la gran ciudad, la cultura del consumo influye de manera determinante sobre el modo en que las personas y, en especial, los mismos pobres, definen lo que significa “ser pobre”.

La cultura de consumo tiene profundos impactos sobre los estilos de convivencia.

1) La característica más notoria radica en el paso de la acción colectiva, propia al mundo productivo, a la estrategia individual típica del consumo. Es a través de ella que el individuo se define a “sí mismo”. Vinculado a esa autorreferencia, 2) la identidad individual suele prevalecer sobre la colectiva. Consumir es un acto social que simboliza identificación y diferenciación respecto a otros. Conforman, pues, identidades, pero de una manera transitoria y tentativa, sin la densidad de las antiguas identidades de clase. A ello se agrega 3) la flexibilización de la regulación laboral. La deregulación implica que la protección del trabajo en tanto bien público pasa a un plano secundario en relación con la libertad del consumidor. Cuenta más la seducción y atracción ejercida por los bienes que la seguridad legal del trabajador. Ello alude al hecho de que, 4) en la actualidad, los imaginarios sociales se nutren más de la publicidad que de la experiencia laboral. Mientras que el trabajo produce un mundo objetivado, el consumo sería una manera de desplegar el mundo del deseo y del placer. La vivencia afectiva se vuelve así un ámbito constitutivo de la lucha por “ser sujeto”.

Por lo demás, el imaginario del consumo acentúa la erosión de los mapas cognitivos de la gente. 5) El consumo modifica el horizonte espacial. En la sociedad industrial, el trabajador está ligado a un lugar relativamente fijo y, por ende, inserto en relaciones sociales duraderas. Ese anclaje local facilita experiencias colectivas. El consumidor, en cambio, está inmerso en el flujo de bienes, nacionales e importados, que no están limitados por su ubicación territorial. Se amplía el horizonte espacial a la vez que se diluye el horizonte temporal. 6) El consumo introduce otra temporalidad. En tanto que el trabajo





requiere una planificación del tiempo en relación a la meta proyectada, el consumo vive al instante. Las gratificaciones diferidas al futuro son reemplazadas por la satisfacción instantánea del deseo. Predomina el afán de una vivencia directa e inmediata. El consumo contribuye, pues, a la aceleración del tiempo y un creciente “presentismo” a la vez que dificulta procesos de aprendizaje y maduración. 7) Finalmente, habría una tendencia a desplazar la ética por la estética. La conducta social ya no se orientaría tanto por una “ética del trabajo” (que valora la vocación, la autodisciplina y la gratificación diferida) como por criterios estéticos. La manera de percibir y valorar las personas (la “apariencia”) y los objetos (el diseño) tiende a inscribirse en una estetización generalizada de la vida cotidiana. Ese protagonismo de la estética nos recuerda otra transformación en marcha.

### ***La mediatización de la comunicación social***

Las nuevas tecnologías de información y la preeminencia del mundo audiovisual aceleran el cambio en los “mapas mentales” que usan los individuos para clasificar y ordenar la realidad social. Por un lado, la expansión informática del espacio permite una comunicación sin la presencia física de los participantes. Ella modifica no solo las pautas de sociabilidad, sino la noción del espacio público. Por el otro, ocurre una fragmentación del tiempo social. La historia se deshace en una secuencia de episodios autosuficientes. La multiplicidad de códigos interpretativos y la velocidad con que circulan informaciones y símbolos aceleran la obsolescencia de las experiencias pasadas e instalan una especie de presente autista-secuencia de actos sin relación histórica entre ellos.

En este contexto se propaga una desmaterialización de la realidad social. Puede ser una tendencia menos visible que las anteriores, pero sus efectos sobre la cultura son notorios. El ejemplo más ilustrativo proviene de una esfera que fue, por antonomasia, el campo de la producción material: la economía. Esa materialidad pasa a un segundo plano con la preeminencia de un valor intangible como lo es la marca. Muchas de las empresas más importantes (como Coca-Cola, Nike o Disney) se dedican a “fabricar” y comercializar una imagen de marca más que bienes materiales (Klein, 2001). Mientras que los objetos “reales” son producidos en la trastienda, en la calle reinan las promesas e imágenes de la vida “ideal”. El trabajo es relegado a una función secundaria al mismo tiempo que el consumo de estilos de vida y de sueños va generando una extraña “levedad del ser”.

La descorporalización aparece como una característica inherente a la mediatización de la comunicación social. El auge de una “cultura de la imagen” revoluciona las experiencias y los imaginarios colectivos. En parte, el protagonismo de la imagen desplaza la preeminencia anterior de la palabra, alterando el tipo de conversaciones sociales



y deliberaciones ciudadanas. Ello no tiene que ser negativo; la televisión, por ejemplo, puede jugar un papel relevante para que las personas no vean sus vidas como algo dado de antemano. Pero ella también puede reforzar una “naturalización” de la realidad social. Las posibilidades de producir una realidad virtual tienden a diluir el límite entre lo real y lo imaginario. La “construcción visual de la realidad” (Jesús Martín-Barbero) ayuda a disolver el “sentido común” relativamente compartido y duradero en el tiempo que está condensado en lo real. Y en la medida en que la significación de lo real se vuelve más liviana (o sea, sujeta a la interpretación personal que

pueda darle cada cuál), la realidad dejaría de ser una experiencia compartida.

Resumiendo las tendencias mencionadas, quiero subrayar dos transformaciones culturales. Por una parte, han cambiado las experiencias que hace la gente de la convivencia social. Ella tiende a establecer relaciones sociales más flexibles y, por tanto, a generar una trama social más tenue y frágil. Y ella tiende a vivenciar en un grado inédito todas las ambivalencias y ambigüedades que atraviesan su quehacer diario. La decisión “qué hacer” no solo se hace más difícil, sino que se plantea mucho más frecuente. Por otra parte, han cambiado las representaciones que la gente suele hacerse de la sociedad. Antaño, ella se imaginaba a la sociedad como un cuerpo coherente y cohesivo. En comparación con entonces, ahora siente que “todo es posible y nada es seguro”. Nadie y nada le ofrece una idea verosímil de la totalidad social. Y, sin ese marco de referencia, no es fácil sentirse parte de un sujeto colectivo. En suma, el breve bosquejo de los cambios sugiere que la experiencia y la imagen del Nosotros sufren una gran transformación. Me parece que, hoy en día, no habría una figura perfilada del “nosotros”. No somos ese “nosotros” que tan bien resume Castoriadis (1997:96) en el epígrafe del capítulo. Construir una “colectividad autónoma de individuos autónomos” sería precisamente el horizonte de sentido que orienta la lucha por la autodeterminación democrática.

### 3. El desarraigo afectivo de la democracia

#### *Señales de desafección*

Presumo que las dificultades para asumir el proceso social como algo “nuestro” estarían asociadas a las debilidades del “nosotros” para ser sujetos del desarrollo. Formulado en positivo la presunción diría: las personas requieren de un imaginario del “nosotros” para llegar a experimentar los procesos de cambio como el resultado de su propia acción. A la inversa, ellas crean y recrean tal imaginario colectivo de un “nosotros” a





partir de sus experiencias concretas de convivencia. A continuación presentaré algunos indicios que hacen pensar que las transformaciones culturales estarían provocando una desvinculación emocional. Insertas en un proceso de cambios acelerados que no controlan, las personas dan señales de desafección: parece que no sienten dichos cambios como algo suyo.

La desvinculación emocional es más que un asunto personal de cada cuál. Concierno al modo de convivir y afectaría a la democracia en un doble sentido. Por una parte, ella le “quita el piso” subjetivo a la democracia. O sea, la deja sin raíces en los afectos y las pasiones de la gente. Los ciudadanos respetarán los procedimientos y las instituciones democráticas, pero no sienten un compromiso afectivo. No habría el sentimiento de pertenecer a la democracia como un “nosotros”. Ello significaría, por otra parte, un déficit de la democracia porque no habría logrado dotar de sentido a los cambios en marcha. La democracia —como experiencia y representación social de la autodeterminación— no estaría produciendo significaciones compartidas. Y la conclusión está a la vista: una política que no ayuda al ciudadano a vivir y compartir sus experiencias cotidianas como algo significativo, se vuelve insignificante.

En lo que sigue me apoyo en las investigaciones sobre el *Desarrollo Humano en Chile 2002* (PNUD, 2002). Comienzo por uno de los resultados más llamativos: las señales de desafección en relación al llamado “modelo económico”. La mitad de los entrevistados se declara “perdedor” al respecto. La relevancia del dato proviene del contraste con el crecimiento económico y los avances en el bienestar social durante la última década. ¿Cómo un progreso tan notable puede ser percibido como pérdida? No es que los chilenos desconozcan los logros; la mayoría de ellos declara estar en una situación mejor que la de sus padres y estima que su situación económica seguirá mejorando en el futuro. Vale decir, la autopercepción de “perdedor” no es mero reflejo de una determinada posición económica; representa una construcción social. Las per-

sonas no evalúan el sistema económico (ni el político) según un cálculo racional de costo-beneficio. Intervienen múltiples factores y, entre ellos, los afectos. La extendida imagen de “perdedor” estaría relacionada, en concreto, con los sentimientos negativos que provoca el sistema económico. Llama la atención que un 75% de los entrevistados manifiestan inseguridad, enojo o pérdida al respecto. Las cifras parecen confirmar las habituales alusiones al “pesimismo” de los chilenos. Más adecuado empero, sería interpretar esta tendencia como una falta de identificación afectiva con el desarrollo logrado. La mejoría sustantiva en los niveles de vida durante estos últimos años, no habría suscitado un compromiso emocional. Y esa distancia subjetiva no está restringida a los avances de la economía.

El distanciamiento parece referirse a los cambios en general. Seis de cada diez personas encuestadas sienten que es más lo que han perdido que lo que habrían ganado con el desarrollo. Una vez más, ¿qué habrían perdido? Reitero, la gente no realiza (solamente) un balance económico. Su percepción nace de las vivencias subjetivas; de los miedos y las ilusiones, de las experiencias y expectativas que atraviesan su vida cotidiana. Así se descubren posibles motivos. No asombra que las personas tiendan a sentirse confundidas en un mundo que les parece mucho menos inteligible que el de sus padres. A la perplejidad se agrega la impotencia. Seis de cada diez entrevistados creen que su opinión no cuenta mucho en el país y que, por el contrario, la gente con poder se aprovecha de ellos. Crece entonces el miedo al desamparo; la sospecha de haber quedado al margen. Tal vez sea la percepción de que el mundo está bien, tan perfecto y cerrado, que uno está de más.

¿A qué se debe la falta de identificación de tantas personas con las realizaciones logradas? Una respuesta podría dar, a mi parecer, la visión crítica de los cambios en marcha. En desmedro de las buenas variables socioeconómicas de Chile, sólo un 14% de los entrevistados afirma que “los cambios tienen una dirección clara y se sabe a dónde van”. O sea, una década de crecimiento sos-





tenido apenas habría generado una perspectiva de futuro. En cambio, un tercio de ellos considera que los cambios de la sociedad chilena no tienen destino y carecen de brújula. Y para colmo, la mitad de los entrevistados declara que, “a pesar de estos cambios, las cosas siguen siendo igual”. En suma, parece que dos tercios de los chilenos entrevistados no le encuentran sentido a los cambios en marcha o bien no perciben que ellos sean algo significativo para su vida diaria. Queda planteado el interrogante de fondo: ¿qué sentido tiene el desarrollo del país para la cotidianidad de los individuos? Esa es la pregunta que ha de responder la política.

¿Qué debiera haber cambiado y sigue igual? La desazón puede reflejar el desconcierto propio a todo proceso de cambio, cuando se sufren en vivo las pérdidas sin visualizar las ganancias futuras. Podrían ser personas que sienten no haber dejado atrás el pasado, ni tener un futuro que justifique los sacrificios realizados. Sería la continuidad de un malestar que termina por achatar conquistas tan cruciales como la democracia y un mayor bienestar. Aunque sean cambios fundamentales, la transición democrática podría no haber inaugurado una experiencia subjetiva distinta. En este caso habría cierta desilusión acerca de las promesas incumplidas, no tanto en relación a las condiciones materiales de vida como al cambio esperado en el modo de vida (“la alegría ya viene”).

Lo grave del fenómeno es el silencio que lo envuelve. El mundo subjetivo de las personas, sus carencias afectivas, no se encuentran verbalizadas. Un malestar sin contenido claro ni destinatario preciso. Ahora bien, esa falta de palabras no solo cubre de silencio a la opinión ciudadana. También la democracia estaría falta de discurso. Quiero decir: la transición chilena no habría generado un relato que ofrezca una interpretación verosímil de lo realizado. No disponemos de un “cuento” que ponga los cambios en perspectiva. Y acciones sin palabras son como perros sin collar.

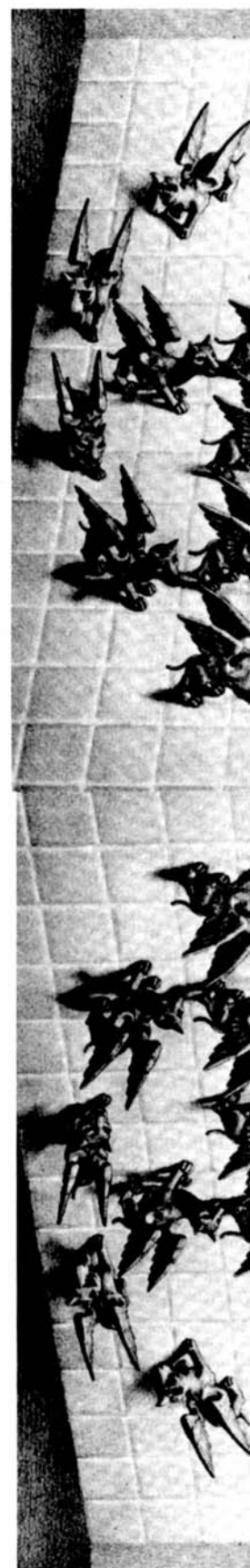
En conclusión, parece que, con cierta frecuencia, las personas no asumen el desarrollo del país como algo propio. Ello expresaría un déficit no sólo de los gobiernos que encabezaron la transición, sino de la propia

democracia. En el entendido que una de sus funciones es elaborar significaciones sociales acerca de la convivencia ciudadana, los resultados señalados hacen pensar que el proceso democrático no la habría cumplido bien. Al margen de su buen desempeño institucional, él no habría sabido producir los códigos de interpretación y sentido que permitan a la ciudadanía apropiarse de la realidad social. Por el contrario, el funcionamiento autorreferido de los sistemas funcionales se parece más a una verdadera expropiación de las significaciones sociales. Las personas podrían sentirse expropiadas y atribuir esa pérdida de sentido a la democracia.

### ***La debilidad de los imaginarios colectivos***

¿Cuál es nuestro imaginario de sociedad? ¿Qué ideas nos hacemos de nuestras maneras de convivir? Parto de la siguiente premisa: toda sociedad se reconoce a sí misma por medio de un imaginario social (Castoriadis, 1975 Chartier, 1996). Sólo mediante esa instancia proyectada fuera de sí, una sociedad puede constituirse en tanto orden colectivo. Dicho imaginario-síntesis de la sociedad es encarnado por diversas formas de “comunidad imaginada”, entre ellas el Estado y la nación. Ellas no solo abarcan formas materiales, sino que representan igualmente formas simbólicas del “nosotros”. A través de ellas los ciudadanos se sienten parte de un orden colectivo. Dichos imaginarios colectivos son, por ende, tan verdaderos verdad el desempleo o la calidad de la educación. Mejor dicho, éstos son inseparables de las ideas e imágenes que se hacen las personas acerca del orden social. Sin embargo, parece que asistimos a un debilitamiento general de los imaginarios sociales. En el caso de Chile, por ejemplo, la precaria experiencia de sociedad, antes reseñada, estaría asociada a un débil imaginario del “nosotros”. Expresión de ello sería cierto vaciamiento de “lo chileno” así como la fragilidad del imaginario democrático.

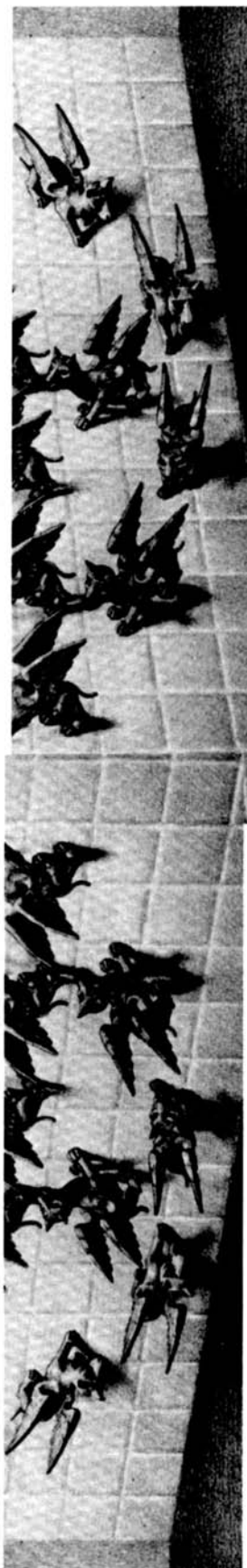
Veamos primero la extraña levedad del “nosotros” que se manifiesta en una identificación más bien distante con lo nacional. Seis de cada diez entrevistados declaran que se-





ría difícil decir qué es lo chileno o qué no se puede hablar de ello. Su recelo no implica que esas personas dejen de “ponerse la camiseta” de Chile. Bien pueden sentirse chilenos y, no obstante, haber vaciado “lo chileno” de contenidos. Los estudios cualitativos indican que incluso los iconos de la “chilenidad” (bandera e himno nacional, héroes patrióticos e historia oficial) parecerían haber perdido vigencia como señas de identidad. El origen de ese debilitamiento radica en la dictadura que dividió a la sociedad a tal punto que habría socavado la idea de lo chileno como una “casa común”. El retorno a la democracia restableció cierto consenso básico, pero no un imaginario de “nosotros los chilenos”. Aún más, diría que el silenciamiento de los conflictos del pasado dificultó un imaginario postdictadura. Al no querer hacer memoria, por temor a revivir el derrumbe de la comunidad nacional, nos faltan “ladrillos” para reconstruir esa comunidad. De hecho, acorde al anterior informe del PNUD (2000), la mitad de los entrevistados declara que “hablar del pasado deteriora la convivencia”. Y dos tercios de las personas encuestadas opinan que en Chile “es más lo que nos separa” que lo que nos une.

La distancia afectiva obedece no solo a razones político-históricas. Mayor impacto tendrían los cambios en la experiencia actual de los chilenos. Las visiones de lo nacional están relacionadas con la manera como la gente evalúa los cambios del país. Las personas más escépticas acerca de lo chileno suelen ser aquellas que no le ven destino a los cambios o consideran que las cosas siguen iguales. Quienes vivencian a diario el abandono y la impotencia, quienes carecen de vínculos sociales y de horizontes de futuro, no tendrían motivo para sentirse partes de una nación. Quien no se siente acogido y reconocido por la sociedad, ¿por qué debería comprometerse con lo chileno? La relación de reciprocidad opera también a la inversa: un imaginario deslavado del “nosotros los chilenos” inhibe la construcción concreta de los lazos de confianza y cooperación que conforman un “nosotros” en el quehacer diario de la gente.



La tendencia a una desidentificación, parcial pero relevante, se expresa asimismo en relación a la democracia. Tan importante como el debilitamiento de “nosotros los chilenos” es el de “nosotros los ciudadanos”. Algunos elementos sugieren que este segundo imaginario del “nosotros” todavía carece de un arraigo sólido. Una transición exitosa presupone el buen funcionamiento de las instituciones y los procedimientos democráticos. Pero no es una condición suficiente. Además, exige que los valores fundantes de una “comunidad de ciudadanos” sean parte de un “sentido común”. Tomando Chile como ejemplo, se aprecia lo difícil que es el reto. A doce años del restablecimiento del régimen democrático, la participación ciudadana se encuentra restringida no solo por una contracción electoral (40% del electorado potencial), sino también por una desafección política. Similar a la retracción de la vida social, existe una retracción de la vida política. Un número apreciable de personas (27% de los entrevistados) parece guiarse por la consigna de que “cada cuál tiene que arreglárselas como pueda porque la política no sirve para nada”.

La debilidad de la democracia como imaginario del “nosotros” ciudadano es puesta de relieve por la limitada adhesión que despierta el régimen democrático. Según diversos estudios, ni siquiera la mitad de los chilenos entrevistados sostiene que se trata de un régimen preferible a cualquier otro. En cambio, casi un tercio se declara indiferente al régimen político del país. Los valores de la democracia —desde la soberanía popular hasta la valoración de las minorías— no representarían un fundamento compartido. La indiferencia tiene que ver con la conocida desconfianza en las instituciones democráticas. Aparte de este fenómeno general, cabe mencionar la imagen negativa de la democracia que tienen bastantes chilenos. La mitad de los entrevistados se imaginan la democracia, sea como “un juego de azar donde muchos juegan y pocos ganan”, sea (en menor medida) como “un supermercado donde cada uno saca lo que necesita”. La visión elitista y consumista refleja una representación del “nosotros”, poco favorable a compromisos colectivos.



La razón del desarraigo parece radicar en la precaria mediación que guarda la vida cotidiana de la gente con la idea misma de democracia. La democracia no alcanzaría a encarnarse en la cotidianidad del ciudadano. Un dato ilustrativo: siete de cada diez entrevistados creen que en las discusiones se deben “evitar los conflictos para que las cosas no pasen a mayores”. Es decir, habría miedo a experimentar la democracia como forma de procesar y resolver conflictos. Diría que, en general, no disponemos de una imagen de democracia que ayude a dar sentido a nuestra experiencia cotidiana. La democracia no estaría operando como una representación simbólica de la sociedad que ayude a descubrirla como producto de la interacción social. Formulado de otra manera: parece que muchos ciudadanos no logran apropiarse del proceso social como algo suyo porque carecerían de un imaginario democrático que los instituye como sujeto colectivo de los cambios.

Tal vez ello pueda explicar la actual degradación de la democracia en la región. Su pobre calidad podría expresar no sólo un mal funcionamiento institucional, sino más bien su inoperancia como imaginario colectivo en el cual pueda reconocerse la sociedad. Es posible que la débil imagen de la democracia no sea sino la contraparte de otro imaginario: la organización actual de la sociedad como un orden natural. Dicha naturalización, basada en una imagen de sociedad-mercado como orden autoregulado, se refleja en la figura del ciudadano-consumidor que evalúa y elige entre las ofertas existentes. El imaginario de la sociedad-mercado puede generar un espejo verosímil de la convivencia, pero no integra de la diversidad de ciudadanos. La famosa “mano invisible” del mercado promete un equilibrio entre las fuerzas, algo diferente a la conformación de un marco común. Lo común es algo construido, el producto de un acto deliberado. Es lo que aporta el imaginario democrático: la construcción de un “mundo común” a todos, por intermedio del cual cada ciudadano pueda sentir y reflexionar su experiencia cotidiana como una di-

versidad compartida. En breve, permite enfocar la autonomía del individuo a la par con su integración social.

#### 4. La política como trabajo cultural

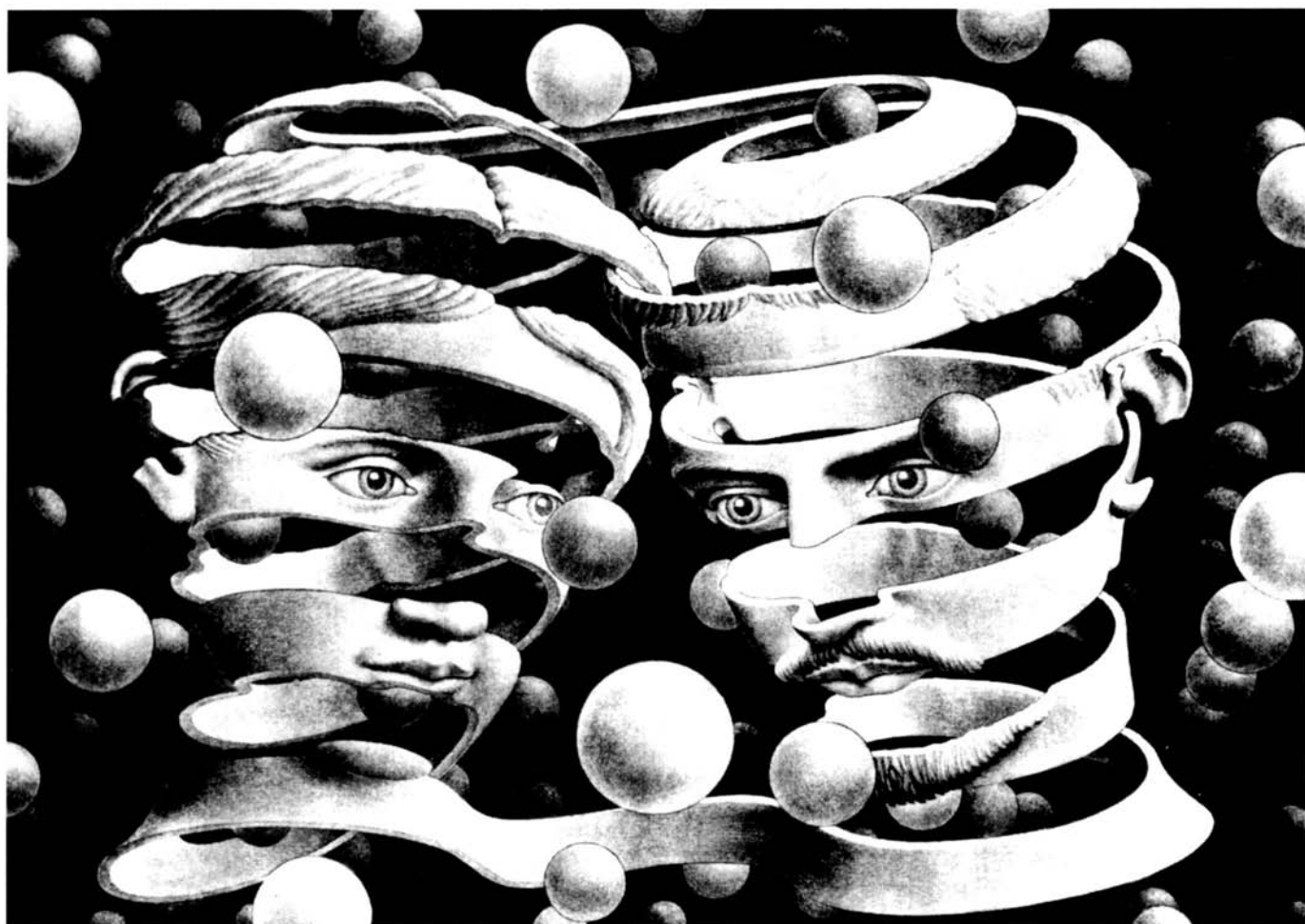
De la transformación reseñada se desprende que ya no podemos concebir a “la sociedad” como un ámbito dado de antemano, con límites fijos de inclusión y exclusión. En un mundo globalizado no habría una esfera delimitada de intereses y opiniones, cuyos conflictos serían procesados y decididos a través de la política democrática. Los diversos desajustes del orden social tienen efectos sobre la función representativa de la democracia. No obstante, en lugar de enfocar la “crisis de representación”, me parece más fructífero poner de relieve la dimensión productiva de la política —la producción de sociedad—. Vale aquí lo que Paul Klee dijo del arte: no reproduce lo visible, lo constituye. ¿No es ello la autodeterminación democrática?

Una acción es política en tanto construye un vínculo social. Dicha construcción de lo social mediante la lucha por la autodeterminación colectiva, sería la forma en que la sociedad se constituye en sujeto. A la luz de esta autoconstitución de la “sociedad autónoma”, podemos valorar una política según su potencial de transformación. Esto es, su capacidad de generar experiencias e imaginarios de “nosotros”, que permitan a las personas ampliar sus posibilidades de acción. De eso trata la política considerada como un trabajo cultural.

La política enfrenta un gran desafío cultural: nombrar e interpretar los cambios sociales en curso. A través de la pugna entre diferentes interpretaciones, se produce el “sentido común” acerca de lo que significan dichas transformaciones. La lucha política pone de relieve los problemas y riesgos que conllevan los cambios al mismo tiempo que decide los objetivos por alcanzar. Para finalizar, presentaré cuatro frentes de batalla que permiten interpretar los cambios como una lucha por conformar un “nosotros” ciudadano.







### ***Subjetividad social versus naturalización***

El primer conflicto consiste en la confrontación con la naturalización de lo social. O sea, el fenómeno que congela la convivencia en un “sistema” inamovible y distante. Luchar contra la naturalización es luchar contra la desubjetivación, contra la objetivación de las relaciones interpersonales en un sistema abstracto y autoregulado. La sacralización de la “lógica del sistema” expulsa la subjetividad social. Instrumentalizadas en función de los sistemas, las personas suelen vivir a contrapelo. En muchos casos, la vida cotidiana de las personas está atravesada por emociones y sentimientos a los cuales no sabe poner nombre. Y sin nombre, no hay manera de reflexionar, de conversar y

compartir los dolores y las penas. No hay manera de generar confianza entre las personas y, por ende, no habría base subjetiva sobre la cual construir la cohesión social. En estas condiciones, la convivencia social se reduce a estrategias de adaptación a un proceso de cambios ajeno y hostil. Es cierto que los hombres siempre buscan adaptarse; es propio a la historia de la especie. Pero la adaptación no siempre ha de ser afirmativa; se vuelve reflexiva cuando toma conciencia de que el estado de cosas es revocable.

A la naturalización se opone el ciudadano como sujeto, individual y colectivo, que gobierna su futuro. El desafío político radica



en recomponer —como experiencia práctica y como imagen ideal— a un “nosotros” ciudadano con capacidades de modelar el rumbo del país y de su vida. En esta lucha por “ser sujeto” revive el mito de la soberanía popular que está en el origen de la democracia. No importa que “el pueblo” no exista como dato empírico. Lo que cuenta es el principio de soberanía: la convivencia social como un orden construido por la propia sociedad. Este fundamento de la democracia sigue estando vigente y continúa siendo su utopía.

La naturalización de lo social se combate reintroduciendo la subjetividad en la vida social. Ser sujeto significa ser reconocido en su experiencia subjetiva. Una de las principales tareas de una política cultural consiste, pues, en poner nombre a los temores y deseos de la gente, en acoger sus esperanzas y miedos. Es en este ámbito, a mi entender, donde radican los “problemas concretos de la gente”. Por lo tanto, de poco sirve arreglar los problemas materiales si, al mismo tiempo, la política no se hace cargo de las vivencias subjetivas de la gente en el día a día. El desafío reside en la mediación entre esa percepción subjetiva de la realidad social y las fallas al nivel macrosocial. Eso marca la diferencia con una política populista, que acoge a la subjetividad social escindiéndola de sus condiciones materiales, y con una política tecnocrática, preocupada únicamente del funcionamiento de los sistemas funcionales.

### ***Imaginario democrático versus fragmentación social***

La transformación de la sociedad chilena conlleva una acelerada diversificación de factores y actores. La diversidad social puede representar una de las grandes riquezas del país, siempre que sea contenida por un orden. Sin mecanismos de integración, la diversidad de la sociedad deriva en una fragmentación. Quiero decir, las desigualdades socioeconómicas pueden alcanzar un nivel tal que hacen estallar no solo los lazos de solidaridad, sino también los derechos básicos. He aquí un segundo clivaje: a las tendencias de disgregación se contraponen una

política de integración. No basta, empero, invocar una y otra vez al “capital social” y la “sociedad civil”. No hay panaceas, ya lo vimos. El halo idílico de la sociedad civil se evapora cuando dos tercios de los entrevistados conciben sus relaciones con los demás como una carrera de competencia. Y la acumulación de capital social es cuestionada por un tercio de los entrevistados que afirma que “lo único que importa es satisfacer las necesidades suyas y de su familia”. Las dinámicas disociadoras del “individualismo negativo” son entonces poderosas y lo son tanto más por cuanto descansan sobre un proceso sin límites como es el mercado. Y no será la contracción del crecimiento económico la que ponga freno, mientras predomine el imaginario del mercado. Para poner límites a sus fuerzas centrífugas, se requiere de la fuerza de gravedad que ejerce un “nosotros”.

A las amenazas de desarticulación social responde una política cultural en apoyo al vínculo social. Tales lazos de confianza y cooperación se construyen y fortalecen cuando los individuos aprenden que comparten algo en común. De ello deriva otro desafío cultural de la política: ayudar a cada individuo a sentirse parte de una comunidad. Pues bien, es lo que hace la democracia en tanto imaginario del “nosotros”. Más exacto: imagen de una pluralidad articulada de múltiples “nosotros”. Ella brinda aquel imaginario de un “mundo en común” por medio del cual los ciudadanos pueden experimentar la diversidad social como la expresión de un orden colectivo.

### ***Espacio público versus retracción privatista***

¿Cuán vigoroso es entre nosotros la democracia como imaginario integrador del “nosotros”? La amenaza proviene no solo de las dinámicas del mercado que favorecen la fragmentación del tejido social, sino en igual medida de la “privatización” de los hábitos. La tendencia no es menor considerando que un tercio de los entrevistados estaría de acuerdo con la afirmación de que “si en mi casa las cosas andan bien, la situación del país es poco importante para mí”. De ser

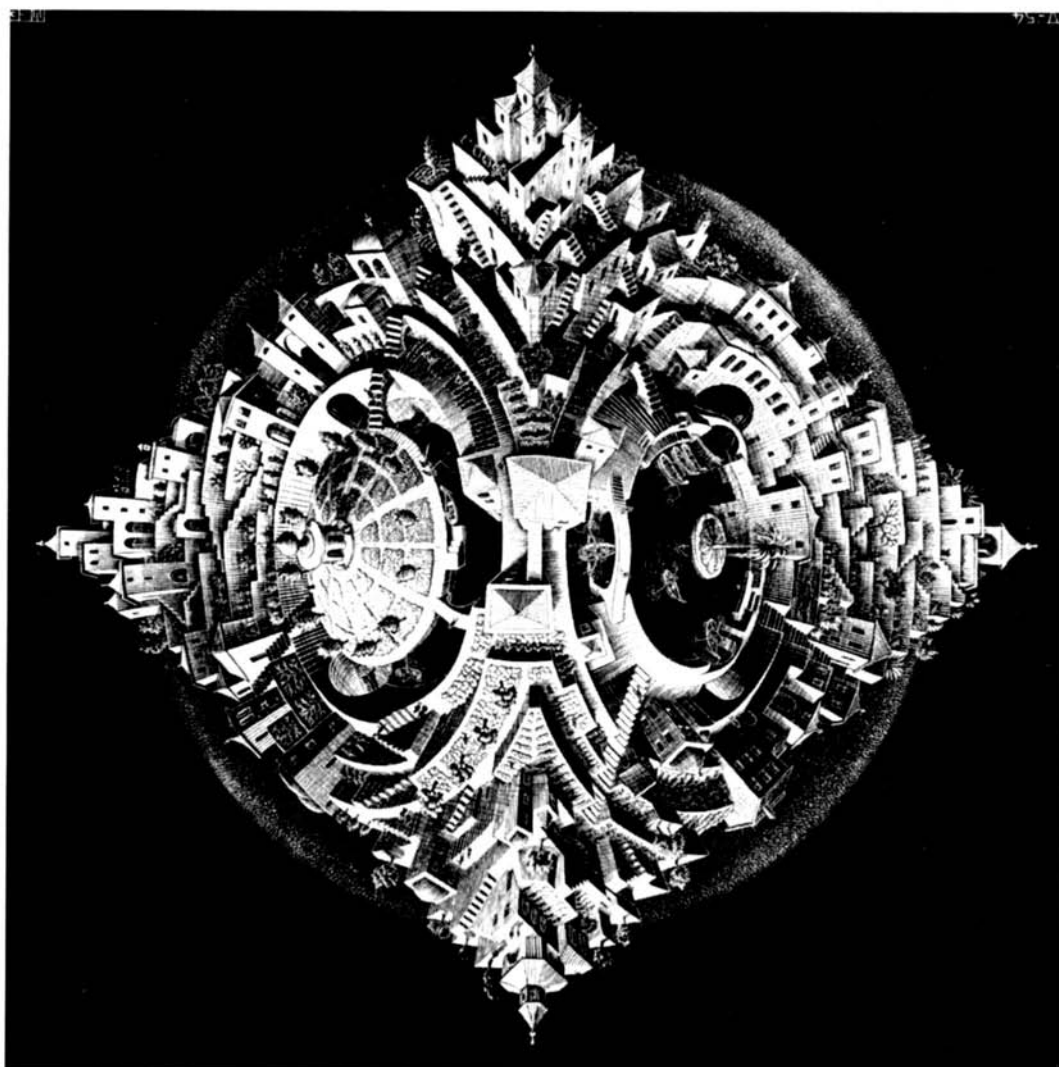




así, ¿cómo podemos afianzar el imaginario democrático y realizar experiencias prácticas de sociedad cuando tantas personas se retrotraen de la vida social? No es casual que los chilenos tengan a la familia por lo más importante en su vida. Frente al avance avasallador del “sistema”, no queda sino refugiarse en la familia. Pero las demandas de apoyo afectivo, de sustento moral y de sentidos de vida crecen a un punto tal que sobrecargan a la familia. Y las mismas personas que ensalzan el lugar sobresaliente de la familia, perciben la precariedad del refugio. Seis de cada diez entrevistados afirman que la familia es “una fuente de tensiones y problemas” o, derechamente, “una institución en crisis”. Se hace evidente que la vida familiar está pasando por una gran transfor-

mación que podemos asumir sólo si la abordamos en el contexto más amplio. En cuanto enfocamos a la familia como una institución inserta en el cambio de la vida social, se aprecia la relación que guarda la creciente “privatización” con la transformación del espacio público. La sobrecarga de la vida familiar no parece estar ajena al debilitamiento de los lugares de encuentro y conversación social.

La tendencia a la retracción privatista se combate fortaleciendo lo público como ámbito donde el individuo adquiere la fuerza del colectivo. El mismo imaginario democrático, recién mencionado, se construye a partir de las experiencias que hacen los ciudadanos en el espacio público. Es aquí donde las personas salen a la luz pública y aprenden a comunicarse y vincularse con los demás. Por





medio del debate público, ellas nombran y comparten sus experiencias y van configurando una pluralidad de “nosotros”. ¿Qué pasa, sin embargo, cuando la industria audiovisual apenas deja escuchar las palabras? Hay nuevos lenguajes —imagen y música— que condicionan las miradas sobre el mundo. En muchos casos, la retracción privatista al hogar está acompañada por el empleo de nuevos estilos de comunicación. Y ello podría modificar las vivencias del “nosotros”. ¿Podrá la política traducir y procesar esas nuevas formas de experimentar e imaginar el “vivir juntos”?

La política se encuentra de cara al desafío que plantean los nuevos espacios públicos como los centros comerciales y, en especial, la televisión. Ésta amplía de manera radical el acceso masivo a un ámbito compartido a la vez que ocupa un papel protagónico en la configuración de los “asuntos de interés general”. Tiene lugar un redimensionamiento de lo público que no debemos ignorar ni sobrevalorar. De hecho, en contraste con la influencia de la televisión sobre la agenda pública, la incidencia de “los públicos” sobre la definición de “lo público” resulta limitada. Una razón destacada por Jesús Martín-Barbero es la importancia que cobra en nuestra época la “producción visual de lo real”. Los significados de la realidad social tienden a ser definidos de antemano y, muchas veces, obedeciendo más a las exigencias propias a lo audiovisual que a las discusiones ciudadanas. El ejemplo de la televisión sugiere que, similar al mercado, el buen funcionamiento del debate público requiere regulaciones. También el espacio público ha de ser defendido y promovido por instituciones que ayuden a generar encuentros y conversaciones, a fomentar acuerdos y respetar disensos.

### ***Horizontes de futuro versus presente permanente***

Por último, llamo la atención sobre la lucha en torno al tiempo. Al igual que el espacio, el tiempo ocupa un rol central en la construcción de una sociedad soberana. Hoy en día, la retracción social y la retracción políti-

ca se ven acentuadas por un repliegue temporal. Vivimos en el presente como tiempo único. La aceleración vertiginosa del ritmo de vida diario es impulsada por las tendencias de época: la simultaneidad creada por la globalización, la mediatización de la comunicación social, la velocidad de las imágenes y la realidad “en vivo”, la flexibilización del trabajo y la satisfacción inmediata del consumo. Estos cambios tienden a vaciar al principal andamiaje del tiempo largo: las instituciones. El tiempo lento de la institucionalidad democrática parece obsoleto de cara al ritmo que la televisión y las encuestas de opinión imprimen al debate público. Ellas dilatan la realidad y aceleran la urgencia de los problemas, generando la impaciencia del público. Si, en sus inicios, la democracia representativa fue justificada por la necesidad de alejar el gobierno de la impaciencia y volatilidad de la opinión pública, ahora esa distancia se diluye. Bajo la presión de dar respuestas inmediatas, la política tiende a perder cualquier estrategia a mediano y largo plazo (Botana 2002, Rosanvallon 1998).

Frente al tiempo del mercado – la contingencia –, el tiempo de la política sería el de la perspectiva (Santiso, 1999, 2001). En realidad, la política democrática se juega en el manejo del tiempo. “Sólo el dominio del tiempo permite a los hombres dejar de creer que son juguetes del azar. Sólo el dominio del tiempo les permite acceder a una forma de existencia donde ellos deciden colectivamente su destino” (Laïdi, 2000:94). Sería tarea de la política contrarrestar la urgencia de la realidad inmediata mediante un tiempo histórico. La historicidad entrelaza discontinuidades y duración, las experiencias aprendidas con horizontes de futuro. Horizontes que no son proyecciones de metas ni planes a cumplir; más bien “constructos” o apuestas acerca del sentido que atribuimos al trayecto realizado y a las promesas de un mañana mejor. Visto así, hacer política consiste en producir los horizontes de sentido que permiten poner las cosas en perspectiva.

En medio del clima posmoderno, defendiendo una conquista de la modernidad: la perspectiva. Ella requiere, al decir de Zaki Laïdi, primero, tomar distancia. Hay que despren-



derse del quehacer cotidiano para poder levantar la mirada más allá de lo inmediato. La perspectiva presupone, segundo, un punto de vista desde dónde mirar. No existe una mirada neutra; toda perspectiva está posicionada, es interesada. Y ella implica, tercero, un proyecto; o sea, una intencionalidad respecto al futuro. La perspectiva prepara una acción intencional en relación con un “mundo por hacer”. Ahora bien, cuando la reconstrucción del espacio, realizada por la pintura renacentista, da paso a la construcción simbólica del futuro, la perspectiva se vuelve una historia narrada. Crear una perspectiva es crear un relato que sitúa al presente con relación al pasado y al futuro. Pienso que esa creación podría ser el principal desafío cultural de la política en el Chile actual: contar el “proyecto país” que nace (que quiere y podría nacer) del proceso de transición. Sería contar *el cuento del “nosotros”* que queremos llegar a ser.

## Bibliografía

- Appadurai, Arjun, *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.
- Bauman, Sygmunt, *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona, 1999.
- Carrasco, Alejandro & Carlos García Herrera, *Disposiciones ciudadanas para la profundización democrática. El caso de Santiago*, documento del Departamento de Sociología, Universidad Católica, Santiago, 2000.
- Castoriadis, Cornelius, *El avance de la insignificancia*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.
- Castoriadis, Cornelius, *L'institution imaginaire de la société*, Ed. Seuil, París, 1975.
- Chartier, Roger, *El mundo como representación*, Gedisa, Barcelona, 1996.
- García Canclini, Néstor, *Consumidores y ciudadanos*, Grijalbo, México, 1995.
- Inglehart, Ronald, *Modernization and Postmodernization*, Princeton, University Press, 1997.
- Klein, Naomi, *No-Logo. La guerra de las marcas*, Ed. Paidós, Barcelona, 2001.
- Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini (comps.), *Capital social y cultura, claves estratégicas para el desarrollo*, BID – Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Laïdi, Zaki, *Le sacre du présent*, Ed. Flammarion, París, 2000.
- Martin-Barbero, Jesús, *De los medios a las mediciones*, G. Gili, México, 1988 (1987).
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993.
- Ortega, Eugenio, *La globalización en la encrucijada*, LOM, Santiago, 2002.
- PNUD, *Desarrollo Humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago, 2000.
- PNUD, *Desarrollo Humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*, Santiago, 2002.
- Portes, Alejandro y Patricia Landolt, “Social Capital, Promise and Pitfalls of its Role in Development”, en *Journal of Latin America Studies* 32, Cambridge University Press, 2000.
- Putnam, Robert, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993.
- Putnam, Robert, *Bowling Alone*, Simon & Schuster, New Cork, 2000.
- Rosanvallon, Pierre, “Les utopías régressives de la démocratie”, en VV AA, *France, les révolutions invisibles*, Calman-Lévy, París, 1998.
- Santiso, Javier, Wall Street and the Mexican Crisis: A Temporal Analysis of Emerging Markets, en *International Political Science Review*, Vol. 20/1, 1999.
- Santiso, Javier, La democracia como horizonte de espera y campos de experiencia, el caso chileno, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 21/2, Universidad Católica, Santiago, 2001.
- UNESCO, *Nuestra diversidad creativa*, Ed. Unesco, Madrid, 1997.



José Luis Coraggio  
Economista argentino. Director académico  
de la Maestría en Economía Social de la  
Universidad Nacional General Sarmiento.

# Bases para una nueva generación de políticas socioeconómicas: la economía del trabajo o economía popular<sup>1</sup>

José Luis Coraggio

## Los límites de las políticas sociales asistencialistas

Hoy forma parte del sentido común que la política económica ortodoxamente neoliberal no puede ser modificada, y que su papel consiste en facilitar el juego libre de las fuerzas del mercado y la acumulación-reorganización del capital. Según esa ortodoxia, los países, las regiones, las ciudades y comarcas deben intentar posicionarse favorablemente para que dicho juego les otorgue el beneficio de una parte de la inversión de capital global. Esa libertad del capital supone reducir drásticamente el poder político que acompañó al industrialismo y su Estado de bienestar.



<sup>1</sup> Versión revisada y autorizada de la presentación original realizada en el Encuentro de Cultura y Socioeconomía Solidaria, PACS, Porto Alegre, agosto de 1998.



Los costos humanos de redefinición de la relación de fuerzas entre poder político y poder económico ponen en riesgo la gobernabilidad del sistema. Por ello, o por ineludibles razones morales, la misma corriente neoliberal sostiene la necesidad de políticas sociales, pero redefinidas en su alcance y lógica, pretendiendo que internalicen los criterios y mecanismos de asignación de recursos del mercado, procurando una eficiencia definida como la asignación de fondos públicos de modo de lograr metas sociales fijas con costos mínimos.

Así, el sentido de las actuales políticas sociales ya no es lograr la igualdad de derechos, dando sus beneficios a todos los ciudadanos según sus necesidades y recuperando contribuciones de cada uno en función de su riqueza o ingreso. Su objetivo ha sido limitado a compensar las situaciones más graves que genera la crisis de la capacidad sociointegrativa del sistema económico que, librado a la lógica del mercado, se torna crecientemente excluyente. En cuanto al sistema fiscal, se ha tomado cada vez más regresivo, en nombre de la minimización de costos del sistema de recaudación y del realismo (no ahuyentar al capital), recayendo sobre las clases medias, medias bajas e incluso los pobres urbanos.

La efectivización de los derechos humanos está condicionada, aunque no determinada totalmente, por el marco material de la economía, los niveles de producción neta de una sociedad y el modo de distribución de la propiedad y los ingresos.<sup>2</sup> En tanto se acepta "no tocar la economía", la voluntad política remanente no es suficiente para contrarrestar la fuerza de sus efectos perversos.

En realidad, en el contexto de un Estado sometido al costo de una deuda externa creciente y de las presiones para reducir su peso en la economía, la política social focalizada se torna cada vez más un recurso de eficacia decreciente, por la pérdida de calidad de sus servicios "básicos" y porque su eficacia para resolver los problemas que encara depende de la calidad de un contexto económico y sociopolítico al que nunca podrá suplir. Y ese contexto hoy fagocita las mejores intenciones del asistencialismo.

Por otra parte, las nuevas políticas sociales de corte neoliberal son de escasa legitimidad social. En efecto, crecientemente la focalización da acceso exclusivo a los sectores de pobreza extrema (el caso de Chile es el más claro como modelo de focalización), segregándolos de la sociedad y generando una resistencia creciente de la clase media a sustentar esas políticas con sus impuestos, pues han dejado de ser recipientes de las mismas y además se la fuerza a hacerlo mientras los sectores que concentran la riqueza evaden crecientemente sus obligaciones. A la vez, los amplios sectores excluidos se tornan masa de maniobra electoral, realimentando un sistema político marcado más por la competencia por el poder que por los objetivos trascendentes a que debe atender el Estado nacional, lo que lleva al cortoplacismo y a la exacerbación del antagonismo entre partidos que se turnan en el juego gobernantes/opositores. Todo esto acentúa el clivaje cultural entre los sectores medios y los pobres, debilitando aún más la integración social.

Nada de esto se resuelve reorganizando o haciendo menos costosos (más eficientes en términos de recursos públicos) los programas sociales. Pero aun si se aceptara la búsqueda de la eficiencia, en el sentido de lograr los objetivos *de largo plazo* con el menor costo posible, la eficiencia de las políticas sociales no se logrará meramente unificando programas desde arriba, mejorando la gestión o haciendo participar a la sociedad para bajar los costos públicos, como de hecho se ha venido proponiendo.

La ineficiencia de la política social neoliberal es estructural, como lo son las causas de la exclusión: más allá de las intenciones de sus actores directos, el asistencialismo focalizado es apenas la otra cara de la irracionalidad de conjunto de un capital que opera sin otros límites que la competencia. Sin cam-



<sup>2</sup> Ver F. Hinkelammert, "Democracia, estructura económico-social y formación de un sentido común legitimador", en J.L. Coraggio y C.D. Deere (Coords.), *La transición difícil*, Siglo XXI Editores, México, 1986.



bios mayores, la tendencia es a que la creciente ingobernabilidad social requiera recursos crecientes del Estado y la sociedad, recursos cuyo uso asistencialista apenas aliviará la pobreza extrema. Esto acelerará la caída de parte importante de los sectores medios y sus recursos hacia formas degradadas de la vida social, consolidando así la pérdida irreversible del principal recurso que distingue a una sociedad moderna: la capacidad creativa y la voluntad de iniciativa de una población ricamente heterogénea pero integrada en un sistema dinámico e interdependiente. Esto se hace tanto más evidente cuando la política educativa se convierte en la principal *política social compensadora* dirigida por los principios neoliberales cuantitativistas, centrados en lograr las metas de cobertura de la enseñanza básica al mínimo costo posible, en lugar de ser encarada como la principal *política de inversión de la calidad de cuyo producto depende el desarrollo nacional*.

Las políticas sociales compensadoras de los efectos del proceso de mercado libre deben ser transformadas en políticas socioeconómicas, cuyo objetivo sea el desarrollo desde las bases de la sociedad.<sup>3</sup> Volver a avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos requiere el desarrollo de nuevas estructuras socioeconómicas crecientemente autosustentadas, con dinámica propia, y que sean por sí mismas equitativas y contrarrestantes de la reestructuración capitalista. La *resolución* de la cuestión social requiere "tocar la economía", no para volverla vulnerable e inestable, sino para corregir desde adentro las causas de la polarización social y la exclusión de los trabajadores. Para que esto sea políticamente factible, es importante que la fuerte inversión inicial que es necesaria se justifique porque las nuevas estructuras generarán recursos para su creciente autosustentación y porque contribuirán al desarrollo general de la economía.

En el momento actual, la factibilidad de nuevas estructuras depende no solo del test político, sino también de la posibilidad de rebalancear el poder económico, generando fuerzas directamente económicas (poder de



mercado y financiamiento, comportamiento económico de las mayorías sociales, etc.) que moderen o regulen los mecanismos que hoy tienden a subsumir toda actividad local o nacional (financiera o real, minorista local o global, productiva o de servicios, material o cultural) a la economía del capital.

<sup>3</sup> Aunque la diferenciación de lo que se considera "social" o "económico" debe ser discutida, mantendremos el primer término para referirnos a la asignación de recursos e incentivos regulada por criterios de distribución derivados de objetivos o principios directamente sociales, mediados política o ideológicamente. De los mecanismos de mercado resultan también efectos sociales, pero por la interacción "ciega" de unidades individuales en competencia, colusión o cooperación externa entre sí. Una política "socioeconómica" parte del reconocimiento de que los modelos económicos son representaciones muy parciales y abstractas de la economía real, y que valores y otros rasgos culturales, así como la calidad de vida, incluidas las relaciones sociales y comunicativas, son parte constitutiva de esa economía real.



Mediante una reestructuración de la economía del trabajo, tan epocal como la que está experimentando la economía del capital, es posible desarrollar desde las grandes ciudades articuladoras de redes urbano-rurales un subsistema más orgánico de economía popular dirigida a la satisfacción de las necesidades de las mayorías, capaz de adquirir una dinámica parcialmente autosostenida a nivel local y regional, coexistiendo, compitiendo y articulándose —como sustrato de las PyME, como oferente de recursos humanos atractivos para el capital, como comprador y proveedor, como contribuyente— con la economía empresarial capitalista y la economía pública.<sup>4</sup>

El punto de partida histórico para ese desarrollo posible es la matriz socioeconómica y cultural de los sectores populares urbanos, caracterizada, entre otras cosas, por una alta fragmentación y la pérdida de voluntad colectiva, resultado de la liberación de las fuerzas del mercado global, el desmembramiento del Estado, la impunidad y pérdida de confianza en la justicia y el sistema político, y la desarticulación de las identidades y fuerzas sociales que caracterizaron el industrialismo.

Es necesario advertir que la constitución de un subsistema de economía popular tiene importantes dimensiones culturales que trascienden ampliamente los límites estrechos de la economía en el sentido que le dan la mayoría de los profesionales de esa disciplina. Así, supone potenciar el saber intuitivo —acumulado por los agentes populares en sus experiencias de producción y reproducción— a través de nuevos diagnósticos, explicaciones e hipótesis de comprensión histórica, y facilitar el pensamiento propositivo y emprendedor en base a la recuperación crítica de la historia de experiencias aisladas o colectivas que avanzaron en el logro de mejores condiciones de vida. Supone también la reinstalación de utopías sociales movilizadoras de la voluntad. Para ello se requiere de activistas, pastores, artistas, comunicadores, maestros y profesores, promotores, técnicos e intelectuales, que compartan una moral más solidaria y un paradigma de desarrollo popular



integral y que contribuyan con su accionar a cuestionar la noción instalada en el sentido común de que la economía es un mecanismo automático sin sujeto, sólo comprendido por los economistas-gurús.

Pero la solidaridad orgánica que requeriría la constitución de un subsistema de economía popular no podría sustentarse solamente con acciones voluntarias de desarrollo de la conciencia,<sup>5</sup> sino que se requiere la

<sup>4</sup> Sobre la visión de la economía urbana como compuesta por los subsistemas de economía empresarial, economía pública y economía popular, ver: Coraggio, J.L., *Economía urbana: la perspectiva popular*, ILDIS, ABYA YALA, Flacso, Quito, 1998

<sup>5</sup> En tal sentido, las propuestas de economía solidaria, basadas en redes de intercambio y cooperación fundadas sobre valores solidaristas sostenidos por relaciones interpersonales, que pretenden evitar la política o el mercado, no pueden pasar de ser valiosas experiencias localizadas, sin posibilidad de alcanzar la escala que requiere hoy la superación de los efectos que produce la crisis estructural del sistema capitalista.





reestructuración de los sistemas de educación, de salud, de servicios públicos en general, así como la incorporación regulada de mecanismos automáticos, como los del mercado, para entrar en la dinámica de imitación, cooperación competitiva y difusión de la innovación, que son necesarios para resistir masivamente la absorción-exclusión del capital.

Como el libre juego del mercado no produce organicidad sino fragmentación en estos sectores, es asimismo fundamental el papel del Estado democrático, institucionalizando las condiciones morales —marco jurídico, límites y regulación del accionar privado en el mercado— para que la libre contratación ligue a los órganos de la economía popular redirigiendo la coerción a su favor. Esto supone fuerzas políticas y gobernantes que se ubican históricamente como estadistas, y estén dispuestos a ir más allá del cortoplacismo clientelar, propugnando la instalación en el imaginario social de un proyecto nacional equivalente por sus alcances —aunque ajustado a nuestra época— al que orientó nuestro país desde mitad de siglo.

Esa tarea requiere recursos importantes y un amplio consenso social y político. En particular, si son redirigidas, las políticas y programas “sociales” tienen un alto potencial para desarrollar esas bases económicas más autónomas de reproducción de los sectores populares urbanos, promoviendo el desarrollo de una economía popular urbana.<sup>6</sup> Esto puede lograrse, por ejemplo:

1. Reorientando paulatinamente los medios que hoy se usan para la mera sobrevivencia —inmediata y dependiente— de los sectores populares, hacia el desarrollo de sus capacidades y recursos productivos, fortaleciendo la eficacia de sus instituciones solidarias e incrementando su competitividad en los mercados,

2. Acompañando las políticas sociales con reformas legales y con políticas económicas que reconozcan la eficiencia social de los emprendimientos populares, y los estimulen,

3. Acompañando las políticas sociales con políticas culturales de fortalecimiento y

promoción de comportamientos que valoricen y promuevan horizontalmente una creciente calidad de los productos de actividades económicas populares y una mayor autonomía de esos sectores respecto a políticas paternalistas y a la maquinaria cultural de las grandes corporaciones,

4. Redirigiendo la capacidad de contratación del sector público (compras, trabajo asalariado, tercerización de servicios, etc.) de modo de optimizar su efecto sobre el desarrollo de los emprendimientos de la economía popular,

5. Generando una mayor eficiencia a través de intervenciones externas sinérgicas, superando la focalización —que sólo se justifica en emergencias coyunturales— so pena de eternizar una sociedad dual, pasando de tener como contrapartida masas homogéneas de beneficiarios pasivos y aislados, a la coestión con comunidades heterogéneas, organizadas y capaces de discutir las prioridades, superando la actual fragmentación y dispersión de la política social.

Aun en las condiciones actuales de restricción de recursos, la eficacia y eficiencia en la utilización de los mismos depende —a igualdad de otras condiciones— de la articulación entre redes y de la sinergia en el uso de recursos propios y externos de la economía popular (hipótesis contraria a la sectorialización y fragmentación que hoy predominan en las políticas y programas sociales existentes).

El potencial de desarrollo de una economía popular más orgánica depende —a igualdad de otras condiciones— de la *diversidad ecológica y social* del hábitat urbano productivo-reproductivo local en que se desenvuelven los grupos domésticos (hipótesis que contraría las propuestas de lograr el desarrollo humano sustentable por la vía de la focalización de las políticas sociales *en zonas homogéneas de máxima pobreza*).

<sup>6</sup> Dicho potencial actualmente no es utilizado, en tanto se promueve exclusivamente una solidaridad mecánica entre los sectores más pobres.



Una política eficiente de superación de la pobreza de manera económicamente sustentable, debe incorporar como sujetos y beneficiarios no solo a los sectores de máxima pobreza sino a los sectores medios cuyas condiciones de vida se han degradado y/o están en riesgo de degradación, y que cuentan con recursos materiales y culturales significativos para un proceso donde la capacidad de iniciativa y el acceso al conocimiento y al aprendizaje reflexivo sobre las propias prácticas son centrales.

Los efectos de la apertura y globalización de los mercados pueden ser parcialmente contrarrestados mediante la estructuración de alternativas social y económicamente eficientes para la reproducción ampliada de la vida de las mayorías urbanas. Que dichas estructuras sean sustentables dependerá no solo de la demostración de su eficacia sino también de su valoración cultural por dichas mayorías, manifestada entre otras cosas por una transformación coherente en sus pautas de consumo.

Esta perspectiva realza el *efecto económico estructurante* (y no meramente compensador externo) de una nueva generación de políticas sociales (o políticas "socioeconómicas"), cobrando nueva significación como eje de acción para un desarrollo humano *autosustentable*. La opción que se plantea es entre:

(A) la actual política social de corte neoliberal, menos costosa de fondos públicos, dirigida a mantener al segmento de unidades domésticas (UD) con NBI o ubicado por debajo de la línea de pobreza en niveles más soportables de vida, pero sin potenciar sus recursos productivos ni facilitar la realización de su fondo de trabajo, o

(B) una política socioeconómica, entendida como política de inversión para el desarrollo social, dirigida a potenciar las capacidades del conjunto de comunidades locales de UD, integrándolas al sistema económico, fortaleciendo sus recursos productivos y la sinergia que puede brindar el desarrollo participativo de la economía popular.

La segunda opción requiere del uso eficiente —como se viene sosteniendo en ciertas críticas de la política social—<sup>7</sup> pero tam-

bién de un mayor volumen de recursos en el corto plazo. En cambio, en el mediano, su relación costo-beneficio social es superior y además sería crecientemente autosustentable, con la condición de cambiar su sentido: de política compensadora a política de desarrollo basada en la potenciación de la economía del trabajo.

### Las unidades domésticas: células de la economía del trabajo o economía popular

Cada grupo doméstico, célula de la economía popular, orienta sus prácticas económicas de modo de lograr la reproducción de sus miembros en las mejores condiciones a su alcance. La capacidad de cada UD o red de UD para potenciar y activar sus recursos y a fin de lograr ese objetivo, depende de muchos factores, entre los cuales podemos mencionar:<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Bernanrdo Kliksberg: "Hacia una nueva política social. Más allá de mitos y dogmas".

<sup>8</sup> Este listado es una versión revisada del incluido en "El trabajo desde la perspectiva de la economía popular" (1996).





I. La cantidad, mezcla y calidad de las capacidades de trabajo y recursos acumulados, y las inversiones posibles para su ampliación,

II. El acceso a información pertinente para identificar opciones posibles, sobre los mercados y la tecnología disponible, la capacidad para comprender esa información e identificar posibilidades y convertir ideas en proyectos viables, etc.

III. Las posibilidades subjetivas de realización de capacidades y recursos potenciales, incluida la percepción de sus propias capacidades que tienen los miembros de la UD,<sup>9</sup>

IV. La valoración que hace la sociedad de dichas capacidades y recursos, en particular los precios relativos del trabajo y los bienes y servicios que los agentes populares pueden ofrecer,

V. Los recursos colectivos y las políticas de los sistemas comunitarios y públicos de apropiación/ distribución de medios de producción y de vida,

VI. Su fuerza relativa a la competencia y otros poderes que enfrentan en mercados o sistemas de distribución, y

VII. Las normas jurídicas o morales imperantes que establecen qué acciones son legales y/o correctas.

El desarrollo de un sistema de economía popular supone transformaciones fuertes en la matriz socioeconómica popular, apoyadas en el reconocimiento de su punto de partida, que debe ser examinado en sus múltiples niveles y relaciones:

- Las formas predominantes y tendencias de la organización interna del trabajo doméstico,

- La composición y condiciones de las actividades de trabajo asalariado, por cuenta propia mercantil o voluntario del conjunto y diversos sectores de ud, su productividad y calidad, etc.,

- Su participación relativa en la generación, apropiación, conjunción y canalización de recursos en los mercados de bienes y servicios, de trabajo, de crédito, y las peculiaridades de los mercados en que participan

(segmentación, relaciones de poder, etc.), así como las condiciones de su competitividad respecto al sector empresarial capitalista.

- Los intercambios de ayuda económica recíproca entre hogares ligados por relaciones de afinidad (familiares, étnicas, de vecindad, ideológicas, etc.),

- La memoria histórica y el estado actual del asociacionismo cooperativo entre hogares para la satisfacción de necesidades comunes, la historia de emprendimientos individuales, familiares o colectivos, sus éxitos y fracasos,

- El conocimiento y la comprensión de la situación propia y de los demás y sus causas,

- La conciencia sobre su importancia y el grado de desarrollo de la participación comunitaria en la gestión del hábitat inmediato de vida,

- La participación de los diversos segmentos de ud en el sistema fiscal (impuestos y tasas pagados, transferencias recibidas),

- La participación comunitaria en la gestión de los sistemas de prestación de servicios públicos o cuasi-públicos (salud, educación, saneamiento).

No solo las relaciones cuantitativas entre recursos y variables económicas sino también la significación de ideas e instituciones asociadas a la economía popular son aspectos relevantes para caracterizar su grado de desarrollo y su potencial, pues la economía es parte inseparable de la cultura. En este sentido, la interpretación de los datos estrictamente económicos que produzca deberá realizarse en el contexto del conjunto de instituciones que constituyen la vida social de las mayorías urbanas y no de los valores y criterios propios del sistema empre-

<sup>8</sup> Este listado es una versión revisada del incluido en "El trabajo desde la perspectiva de la economía popular" (1996).

<sup>9</sup> Siempre existen alternativas de acción para mejorar la calidad de vida que no son percibidas. (Ejemplo: un huerto familiar en el terreno de la vivienda; una acción colectiva para sanear el medio ambiente, etc.). Otras pueden ser intuitivas pero desconocerse las condiciones para su efectivización.





sarial capitalista, desde cuya perspectiva la economía popular aparece como “atrasada”, improductiva, etc.

## La economía popular y el desarrollo local integrador

Es fundamental tener presente la diferencia estructural entre *un sistema de empresas capitalistas*, cuyo objetivo es la acumulación de las ganancias de sus propietarios y que para ello manipulan el sistema de necesidades y contribuyen a satisfacer solamente las demandas solventes, y *un sistema de emprendimientos de economía popular*, cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades de sus miembros y que acumula sólo como condición de la mayor eficiencia en el logro de ese objetivo. La vinculación entre ambos sistemas es necesaria, pero los términos del intercambio entre ellos debe ser redefinida mediante la democratización del poder social y político, si se quiere conducir a un mayor balance dinámico entre sí y contribuir de esa manera a resolver de manera económica y políticamente sustentable los problemas sociales que genera la exacerbación del modelo de sociedad de mercado.

El tiempo de concreción de una economía que incluya en pie de igualdad la economía pública, la economía empresarial y la economía popular, no es corto. Tal vez requiera veinte o treinta años, como los que requirió la industrialización de América Latina o el desarrollo de Silicon Valley. Renunciar a impulsar este desarrollo por los tiempos y las exigencias políticas que plantea sólo nos deja esperar sin esperanzas el derrame del capital global.

Pero no necesariamente esta propuesta debe entrar en colisión con los intereses de la política o de la acumulación. Reclama, sí, otro estilo de mediación política, más cercana al papel del estadista y la concertación que al del puntero y la manipulación de los intereses. Tampoco debe darse necesariamente un antagonismo entre los intereses de la economía popular y los de importantes sectores empresariales. En efecto, la competitividad sistémica sólo puede sustentarse en sociedades más cohesionadas, más democráticas,

donde las capacidades humanas puedan desarrollarse en lugar de degradarse.

Particularmente esto es así en relación a las redes de PyME en distritos industriales y las aparentemente irreproducibles condiciones culturales e históricas que permitieron su gestación. No será posible sustituir la ausencia de un sustrato cultural e institucional favorable al surgimiento de las PyME por medio de la superimposición voluntarista de una organización ajena, ni menos por el intento de separar los emprendimientos productivos de sus raíces culturales con la intención de modernizarlos. De lo que se trata es de facilitar experiencias enraizadas en el punto de partida de las prácticas económicas de los sectores populares que vayan decantando, a través del aprendizaje reflexivo, nuevas pautas de comportamiento más eficaces y eficientes desde la perspectiva del desarrollo. A ello puede contribuir decisivamente la conjunción de una acción mancomunada de activistas sociales a cargo de programas de desarrollo local, centros de investigación y formación, y agentes políticos que compartan el paradigma de un desarrollo desde lo local que tenga como uno de sus pilares la conformación de un sistema de economía popular.

El apotegma: “pensar globalmente, actuar localmente” es inadecuado, pues implica que no hay quienes actúan globalmente —como de hecho hacen los gobiernos del G-7 y los organismos internacionales— y que a nivel local sólo resta un activismo inmediateista y adaptativo, sin la guía del pensamiento prospectivo sobre los sistemas a los que pertenecemos. De lo que se trata es de pensar todas las condiciones de posibilidad del desarrollo local, y de actuar reflexivamente para lograrlas, superando el localismo y actuando crecientemente en redes orgánicamente integradas de ciudades y regiones, abandonando la noción de que el contexto global es un hecho natural inmodificable, generando propuestas de cambio basadas en una sólida práctica de desarrollo desde lo local pero con sentido nacional y global. Como intentamos mostrar en este trabajo, una parte importante de esa búsqueda es la revisión fuerte del paradigma hoy imperante de política social.



César A. Rodríguez Garavito  
Profesor de la Universidad de los Andes e  
investigador de la Universidad de Wisconsin-  
Madison. Miembro fundador del Centro de  
Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad  
(DJS) y miembro de ILSA.

# Los derechos laborales en el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos\*

César A. Rodríguez Garavito

## 1. Introducción: el problema y las alternativas de solución

La protección de los derechos laborales está hoy en día en el centro de los debates académicos y políticos sobre la globalización. Al mismo tiempo que la integración económica y el desarrollo orientado hacia las exportaciones se han difundido alrededor del mundo en las últimas tres décadas, gobiernos, académicos y activistas se han ocupado cada vez más de los efectos de tales procesos en las condiciones de trabajo, particularmente en los países en desarrollo.

Como respuesta a las presiones competitivas y a las políticas estatales encaminadas a estimular la integración económica, las empresas transnacionales han intensificado

\* Trabajo elaborado para el Congreso "Economía Social de Mercado y Tratados de Libre Comercio en Colombia" (Bogotá, 20-21 de mayo de 2004), organizado por la Fundación Social y la Fundación Konrad Adenauer. El texto se encuentra publicado en el libro de memorias del congreso, que lleva el título de éste.





el traslado de sus operaciones con alto componente de mano de obra al Sur global, a través de acuerdos de subcontratación con fábricas que producen para el mercado internacional (Dicken, 1998; Gereffi, Korzeniewicz y Korzeniewicz, 1994; Gereffi, Spener y Bair, 2002). Estas fábricas —conocidas en América Latina como “maquilas”— han pasado a simbolizar tanto la forma de producción por subcontratación que las caracteriza como las condiciones laborales precarias presentes en muchas de ellas. A medida que ha aumentado la evidencia empírica sobre múltiples formas de violación de los derechos laborales en dichas fábricas —desde abusos físicos contra trabajadoras en las plantas productoras de ropa centroamericanas y chinas hasta el uso de mano de obra infantil en las fábricas de balones de fútbol en Bangladesh—, el tema de las condiciones de trabajo en la economía global se ha convertido en objeto de acaloradas disputas tanto académicas como políticas a lo largo de la última década (Fung, O'Rourke y Sabel, 2001; Moran 2002; Bonacich y Appelbaum 2002; Ross, 1997).

Las manifestaciones de este debate son múltiples. En el ámbito académico, como explicaré en mayor detalle más adelante, la pregunta sobre la conveniencia de proteger los derechos laborales mediante sanciones comerciales en tratados de libre comercio ha creado importantes disensos dentro y fuera de la economía. En el ámbito político, un número importante de organizaciones de derechos humanos, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, han creado redes y movimientos sociales transnacionales que abogan por la protección eficaz de los derechos de los trabajadores en la economía global (Keck y Sikkink, 1998). En los Estados Unidos, por ejemplo, las campañas contra la explotación laboral global han dado lugar a “la más grande ola de activismo en llegar a las universidades desde los tiempos en que los estudiantes se unieron para liberar a Nelson Mandela a través de un llamado a que se suspendieran las inversiones universitarias en

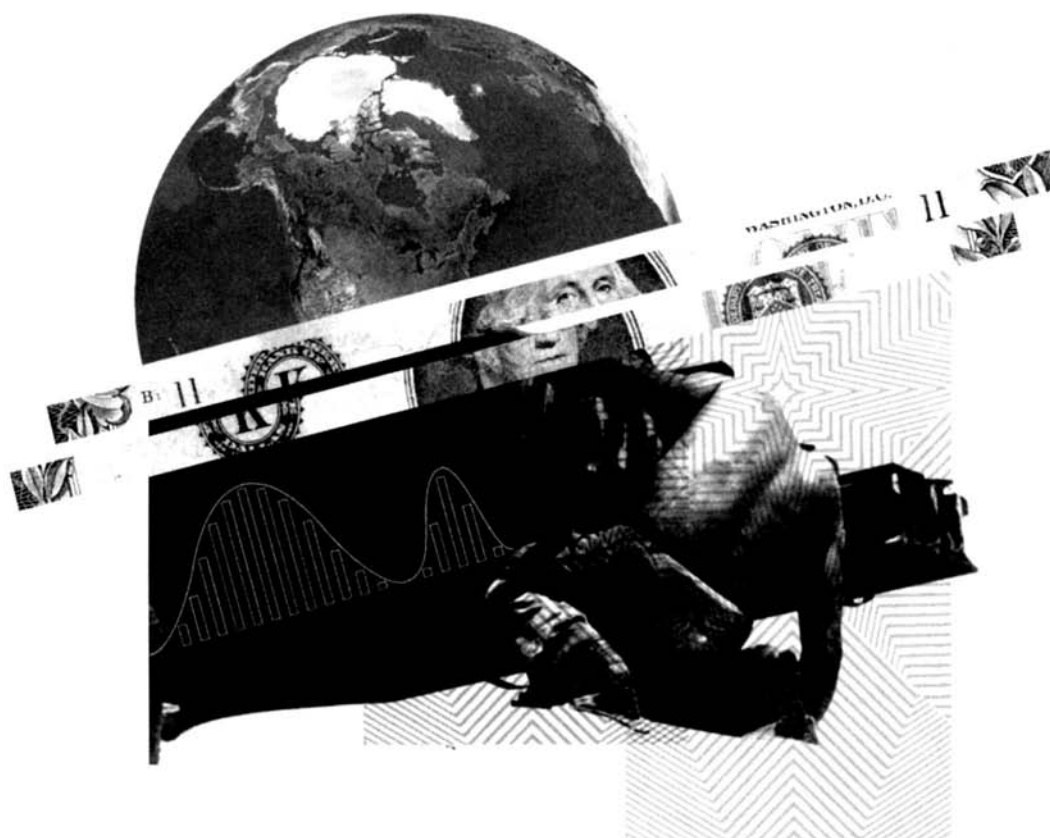
Suráfrica hace más de una década” (Dreier y Appelbaum, 1999:12). Trabajando en coordinación con ONG y sindicatos de países en desarrollo, éste y otros movimientos han llevado a numerosas transnacionales a adoptar códigos de conducta empresariales para garantizar el cumplimiento de las normas laborales internacionales en las fábricas con las que éstas contratan (Rodríguez Garavito, 2005).

En este contexto, uno de los dilemas fundamentales que enfrentan los gobiernos y las organizaciones interestatales es cómo hacer compatible la apertura económica y el goce efectivo de los derechos laborales. En la raíz del dilema se encuentra la “fractura regulatoria” contemporánea entre el derecho nacional y la economía global —esto es, el hecho de que “los procesos económicos divergen del modelo para el cual están diseñadas las regulaciones existentes” (Sassen, 1998:155). Tal divergencia resulta de dos tendencias de la economía política contemporánea. Por una parte, los procesos económicos operan cada vez más en una escala global, en tanto que las regulaciones estatales operan en la escala del Estado-nación. Por otra parte, la lógica reguladora jerárquica del Estado entra en conflicto con una economía organizada cada vez más alrededor de las lógicas de las redes horizontales y los mercados (Jessop, 2002).

Las soluciones que se han propuesto a este dilema regulatorio son de cuatro tipos (ver Rodríguez Garavito, 2004). En primer lugar, se ha buscado fortalecer la infraestructura regulatoria internacional, fundamentalmente a través de propuestas de consolidación del poder de supervisión y sanción de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en especial en relación con la violación de los convenios que contienen los llamados “derechos laborales fundamentales” —la prohibición de discriminación en el empleo, la prohibición de formas explotadoras de trabajo infantil, la prohibición de la esclavitud, la protección de la libertad de asociación sindical y el derecho de negociación colectiva, (Elliot y Freeman, 2003; Alston, 1996). Quienes prefieren esta alternativa ven en ella una forma de establecer un andamia-





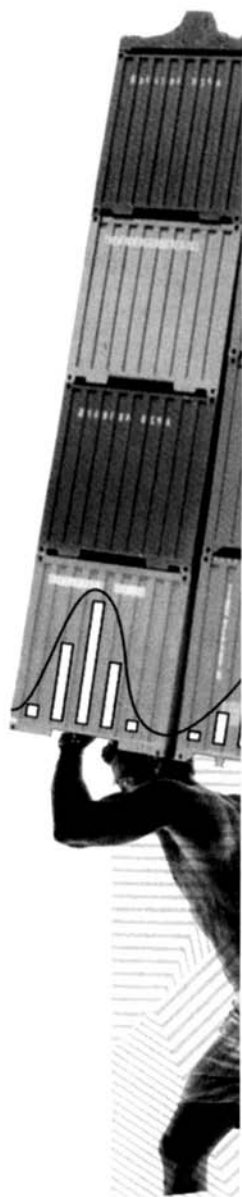


je regulatorio que opere en la misma escala que los procesos económicos globales y, por tanto, promueva un consenso normativo global en materia laboral similar al que representa la Organización Mundial del Comercio en asuntos comerciales y de propiedad intelectual. En uno y otro caso, se trataría de dotar a la economía mundial del tipo de “Estado de derecho global” que autores como Sachs (1999) consideran indispensable para gobernar la globalización. En la práctica, aunque aún está lejos de tener los poderes y los recursos para cumplir este papel, la OIT se ha embarcado en programas novedosos —por ejemplo, la supervisión del sector textil de Camboya en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ese país y los Estados Unidos, sobre el que volveré más adelante— que permiten vislumbrar el potencial de esta alternativa en el largo plazo.

En segundo lugar, en contraposición con el enfoque multilateral y de consenso de la solución anterior, otra alternativa regulatoria ha consistido en la imposición de sanciones

unilaterales contra países que violan sistemáticamente los derechos laborales. El caso paradigmático de esa estrategia es el Sistema General de Preferencias de Estados Unidos, en virtud del cual el Gobierno de ese país se reserva el derecho de suspender las prerrogativas arancelarias otorgada a otro país cuando concluya que el Gobierno de éste vulnera los derechos laborales fundamentales. En la práctica, las sanciones así impuestas han obedecido más a motivos políticos que al propósito de proteger los derechos laborales, lo que ha suscitado dudas sobre la conveniencia de aproximaciones unilaterales (Alston, 1996). Sin embargo, incluso con estas limitaciones, los procesos de evaluación del desempeño de los países que preceden a las certificaciones anuales necesarias para renovar los beneficios del SGP han servido como escenario para la denuncia y la discusión pública de las prácticas más graves de violación de los derechos humanos de los trabajadores en países como Guatemala y El Salvador.





En tercer lugar, la ausencia de regulación estatal e interestatal eficaz ha llevado al surgimiento de formas privadas de regulación, esto es, códigos de conducta empresariales que estipulan los derechos laborales que deben respetar los contratistas de las empresas transnacionales que los adoptan. Estas formas de “derecho suave” o “gobernanza” han proliferado en la última década, hasta el punto que un estudio reciente del Banco Mundial (2003) calcula que hoy existen 1.000 códigos de conducta que regulan las condiciones laborales y ambientales de las principales empresas transnacionales. La conveniencia y los efectos prácticos de los códigos de conducta y de los mecanismos de supervisión que han sido creados para implementarlos son objeto de una discusión que apenas comienza (ver Rodríguez Garavito, 2004, 2005).

En cuarto lugar, las soluciones más relevantes para el tema específico de este artículo son las relacionadas con la incorporación de cláusulas sobre derechos laborales en tratados de libre comercio. Como explicaré en páginas posteriores, las propuestas y las experiencias existentes son variadas, y van desde la incorporación de una lista exhaustiva de derechos laborales y de sanciones comerciales en los textos constitutivos de organizaciones multilaterales como la OMC, hasta la inclusión de declaraciones de principios sin efecto coercitivo en tratados bilaterales de libre comercio. El resto del actual escrito se concentra en este ámbito, específicamente en las aproximaciones alternativas a la protección de los derechos laborales en tratados bilaterales de libre comercio como el que Colombia comenzó a negociar con los Estados Unidos en mayo de 2004.

A pesar de que en la siguiente sección haré alusión a los debates teóricos sobre la pregunta acerca de la conveniencia de introducir cláusulas laborales en tratados de libre comercio, parto de la base de que, para los efectos prácticos de la negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos, la respuesta a esa pregunta está dada de antemano por la legislación de uno y otro país.

En efecto, dado que “la promoción de los derechos laborales” es una de las condiciones establecidas por el Congreso de Estados Unidos en el *Bipartisan Trade Promotion Authority* (TPA) —la ley firmada por el presidente Bush el 6 de agosto de 2002 que otorgó facultades especiales de negociación comercial (“fast track” authority) al gobierno estadounidense y en virtud de la cual éste firmaría el TLC con el Gobierno colombiano—, la inclusión de derechos laborales y de mecanismos de protección es un requisito ineludible para Estados Unidos en las negociaciones. Así lo muestran no solo los debates en el Congreso que llevaron a la expedición de la ley TPA, sino el hecho de que todos los TLC que el gobierno estadounidense ha firmado con base en dicha ley —con Chile y Singapur en 2003, así como el tratado pendiente de ratificación legislativa con los países del Cafta (Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá)— contienen cláusulas referentes a la protección de derechos laborales. Aunque no existe una ley equivalente en el ordenamiento jurídico colombiano,<sup>1</sup> la protección al trabajo dentro de una economía social de mercado establecida en la Constitución, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, lleva a la misma conclusión en relación con la necesidad legal de estipular expresamente en el TLC los derechos laborales y los mecanismos de protección que los dos gobiernos se comprometen a impulsar. Por estas razones, en suma, la discusión práctica en nuestro medio no es sobre si se debe o no incluir una cláusula laboral en el TLC, sino sobre cuáles deben ser los detalles de dicha cláusula.

En vista de esto, sorprende la poca atención que se ha prestado hasta el momento al tema en el país, así como la resistencia de prominentes analistas económicos a cualquier alusión a la protección de derechos humanos en el contexto de la negociación del TLC

<sup>1</sup> Existe, sin embargo, un proyecto de ley (No. 217/02 de abril 14 de 2004) que estipula que “los acuerdos de comercio no pueden vulnerar o poner en peligro derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales”.



(Reina, 2004). Dado el hecho de las negociaciones del TLC, es indispensable reflexionar y debatir las características de la cláusula laboral de dicho tratado con base en un análisis juicioso del contexto colombiano, de las experiencias comparadas y de las condiciones económicas, jurídicas y políticas que rodean al TLC.

Con el fin de contribuir a esa tarea, en este artículo hago un balance de los casos de los tratados de libre comercio que han incorporado cláusulas laborales, e indago el tipo de cláusula que mejor se ajustaría al propósito de proteger eficazmente los derechos laborales en Colombia en el marco del TLC. Con base en este análisis, sostengo que una cláusula que incluya los derechos laborales reconocidos internacionalmente y que establezca un organismo independiente de revisión de quejas e imposición de sanciones no comerciales, es el mecanismo adecuado para simultáneamente promover la protección de los derechos laborales y evitar los riesgos de proteccionismo y de efectos secundarios contraproducentes que los críticos de las cláusulas laborales señalan como razón para oponerse a ellas. Dicho tipo de cláusula, como se verá a continuación, surge del cúmulo de experimentos y lecciones de mecanismos similares en diversos tratados de libre comercio recientes.

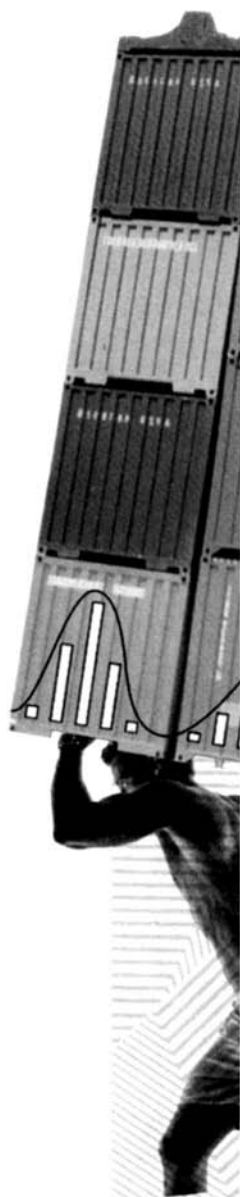
Para presentar este análisis y la evidencia empírica que lo respalda, divido el resto del artículo en tres partes. En la primera, aludo brevemente a los principales debates en relación con la creación de vínculos entre la globalización y los derechos laborales a través de cláusulas sociales en tratados de libre comercio. En la segunda, comparo los modelos de cláusulas laborales que han sido utilizados en el Nafta y en los tratados bilaterales y multilaterales recientes firmados por Estados Unidos. En la tercera parte, con base en el balance del análisis comparado, concluyo formulando una propuesta concreta en relación con el contenido de la cláusula laboral en el TLC entre Colombia y Estados Unidos.

## 2. El debate sobre las cláusulas laborales

### *La discusión teórica*

Un síntoma de la importancia económica y política de las cláusulas laborales es la profundidad de las divisiones dentro y fuera de la academia en relación con la conveniencia de utilizar los tratados de libre comercio como mecanismos para proteger los derechos laborales. Dentro de los círculos académicos, el tema ha provocado confrontaciones públicas inusuales entre algunos de los economistas más prominentes de Estados Unidos y otros países, que revelan la ausencia de un consenso teórico al respecto. En el seno de la economía, a diferencia de lo que sucede en otras disciplinas o en la opinión pública, el disenso no se refiere a la bondad del libre comercio —que los economistas dan por sentada—, sino a la conveniencia de vincular la protección de los trabajadores con la promoción del comercio internacional.

El debate entre destacados economistas en relación con el nexo entre derechos laborales y comercio se ha dado entre dos grandes posiciones. De un lado, autores como Jagdish Bhagwati —quien desde la Universidad de Columbia se ha convertido en uno de los defensores más pugnaces de la globalización sin condiciones (Bhagwati, 2004)— han criticado consistentemente durante años las cláusulas laborales y abogado por una agenda comercial que no incluya los derechos laborales. Conforme con este punto de vista, Bhagwati y un grupo prominente de economistas y científicos sociales de diversos países se han organizado para oponerse al movimiento estudiantil estadounidense que reclama protecciones laborales para los trabajadores del Tercer Mundo a través de códigos de conducta exigentes, así como a las propuestas de sindicatos y otras organizaciones de introducir cláusulas laborales en tratados de libre comercio como el de la OMC (Bhagwati, 2001). Los argumentos centrales esgrimidos por quienes defienden esta posición son dos. De un lado,

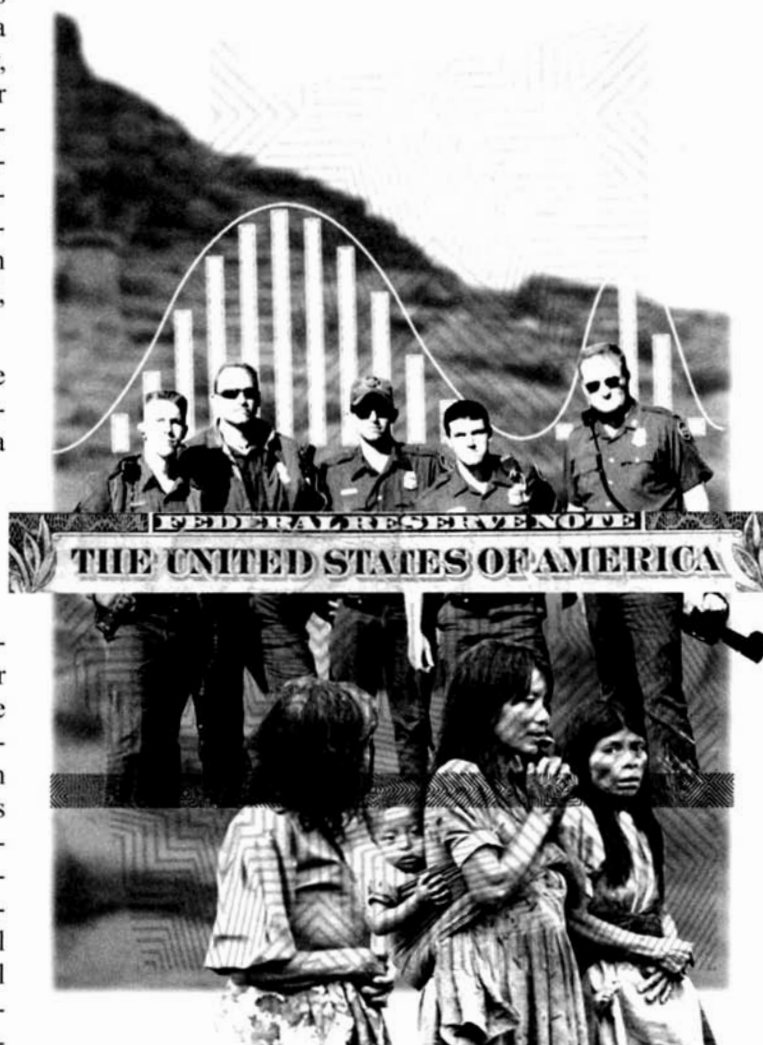




sostienen que las cláusulas laborales son formas veladas de proteccionismo mediante las que los gobiernos y sindicatos de los países desarrollados se reservan el derecho de imponer sus estándares laborales a los países subdesarrollados con los que comercian, a pesar de que la realidad económica y social de éstos es muy diferente. Así, los primeros privan a los segundos de la ventaja que tienen en el comercio internacional, esto es, los bajos costos laborales. De otro lado afirman que, incluso cuando los motivos subyacentes a las cláusulas laborales son altruistas, éstas son contraproducentes. Dado que, desde este punto de vista, la mejor manera de mejorar los estándares laborales es mediante un crecimiento económico sostenido que se logra a través de un comercio libre, saturar los tratados y las instituciones de libre comercio con cargas relativas a derechos laborales termina creando un obstáculo para el funcionamiento de dichas instituciones y, por tanto, para el crecimiento económico. Por ello, desde esta perspectiva, los derechos laborales deben ser promovidos mediante mecanismos no coercitivos de cooperación internacional como los encarnados actualmente por la OIT o por formas de autorregulación como los códigos de conducta (Bhagwati, 1999, 2001).

Del otro lado, un número importante de economistas prominentes y científicos sociales de diferentes disciplinas ha defendido la utilización de cláusulas laborales. La manifestación más visible y desarrollada de esta posición son los trabajos de Richard Freeman, profesor de economía en Harvard que, en colaboración con Kimberly Elliot, del Instituto de Economía Internacional, ha liderado el esfuerzo por hacer compatibles los imperativos del libre comercio y los de la protección de los derechos laborales (Elliot y Freeman, 2003). En explícita confrontación con Bhagwati y los proponentes de las tesis contra el nexo entre derechos laborales y libre comercio, Freeman y los demás miembros de esta red académica han respaldado el movimiento global contra la explotación en las maquilas y el uso de cláusulas laborales en tratados de libre comercio. Los dos argumentos princi-

pales que se ofrecen para sustentar tal posición son respuestas a las críticas hechas desde el bando opuesto. Primero, para quienes defienden esta posición las cláusulas laborales no han surgido de motivaciones proteccionistas ni han sido utilizadas con este fin. Como Elliot y Freeman (2003, cap. 4) lo han mostrado en su análisis del uso de las cláusulas laborales por parte de gobiernos y ONG, la gran mayoría de los casos no ha buscado cerrar el comercio a los países en desarrollo sino presionar a los gobiernos de estos últimos para que apliquen los estándares laborales mínimos en casos de violaciones abiertas y sistemáticas. Segundo, desde este punto de vista el libre comercio y los derechos laborales no son fines en conflicto, sino componentes esenciales de un mismo





andamiaje económico y político capaz de producir un crecimiento económico que beneficie a la mayor parte de la población mundial. La protección eficaz de los derechos laborales, de acuerdo con numerosos estudios hechos desde esa perspectiva, genera las condiciones políticas (p.ej., democracia dentro y fuera del lugar de trabajo) y sociales (p.ej., disminución de la pobreza y la desigualdad) esenciales para que los países se inserten exitosamente en la economía mundial y para que el crecimiento generado de esta manera sea equitativo y socialmente sostenible (MacEwan, 2001; Baker, Epstein y Pollin, 1998).

Dicha posición, que está en la base de la propuesta hecha en este artículo a favor de una cláusula laboral adecuada en el TLC entre Colombia y Estados Unidos, aduce una razón adicional que generalmente es soslayada por quienes critican ese tipo de mecanismo de protección de derechos laborales. Dado que los tratados de libre comercio —incluyendo la OMC a través del acuerdo TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*)— han incorporado normas estrictas de protección de derechos de propiedad intelectual, la inclusión de cláusulas laborales en dichos tratados es una exigencia mínima de coherencia económica y política. Si el argumento contra las cláusulas laborales se basa en la necesidad de mantener cualquier asunto distinto del libre comercio por fuera de los TLC, ¿por qué se han incorporado regulaciones detalladas de los derechos de propiedad intelectual? La inconsistencia de esta posición es resaltada por Elliot y Freeman (2003:24) al comentar críticamente la protección fuerte de los derechos de propiedad intelectual mediante el acuerdo TRIPS y la oposición a una protección similar para los derechos laborales.

Los proponentes del TRIPS querían reemplazar la colcha de retazos de leyes y prácticas nacionales inadecuadas sobre la propiedad intelectual por una protección de alto nivel basada en estándares internacionales, y aplicar las nuevas reglas mediante sanciones comerciales. Si se reemplaza el término “propiedad intelectual” por “derechos laborales” en la frase ante-

rior, se tiene el argumento a favor de las cláusulas laborales: reemplazar la colcha de retazos de leyes y prácticas nacionales inadecuadas sobre los derechos laborales por una protección de alto nivel basada en estándares internacionales, y aplicar las nuevas reglas mediante sanciones comerciales.

Este argumento es contundente en el caso colombiano, dado que el gobierno nacional —a diferencia de otros países como Brasil o Suráfrica— ha adoptado precisamente este tipo de protección estricta de los derechos de propiedad intelectual bajo la amenaza de sanciones comerciales. El caso emblemático de esa tendencia fue la expedición del Decreto 2085/2002, mediante el cual se adoptó un régimen estricto de protección de la propiedad intelectual sobre medicamentos para cumplir las condiciones establecidas por el gobierno estadounidense para renovar las preferencias arancelarias vinculadas a la lucha contra el narcotráfico, en detrimento de la producción de medicamentos genéricos accesibles a la mayor parte de la población colombiana.

### La discusión práctica

Independientemente de la posición que se tenga en relación con tal debate teórico, la discusión práctica está determinada por las condiciones jurídicas, económicas y políticas a las que se sujeta cada tratado de libre comercio. En el del TLC entre Colombia y Estados Unidos, como lo mostré en la sección introductoria, estas limitaciones —fundamentalmente derivadas de los requisitos de la ley TPA del Congreso norteamericano y de la Constitución colombiana— hacen que, para efectos prácticos, el debate teórico sea resuelto la favor de la inclusión de cláusulas laborales en el TLC.

La razón jurídica está reforzada por motivos económicos, sociales y políticos. En cuanto a las razones económicas y sociales, la experiencia de los diez primeros años del Nafta, que ha sido objeto de numerosos balances recientes, muestra que aunque los tratados de libre comercio promueven el aumento de la productividad, ella no se traduce automáticamente en más y mejores empleos





y en un crecimiento equitativo. Como lo concluye el estudio exhaustivo del Carnegie Endowment for International Peace sobre la primera década del Nafta, “si [los] aumentos en la productividad han de compartirse con los trabajadores a través del incremento de los salarios, deben fortalecerse las instituciones y las políticas públicas que afectan el resultado de los salarios. Los países con leyes e instituciones débiles en torno de la libertad de asociación y la negociación colectiva deben abordar estos problemas junto con la liberalización del comercio” (Audley, Papademetriou, Polaski y Vaughan, 2003:36). En otras palabras, el nexo entre el libre comercio y un desarrollo económico y social sostenible y equitativo depende en parte de la garantía de los derechos laborales; por lo tanto, deben ser parte integral de una política económica y social colombiana abierta al mercado internacional.

Las razones políticas a favor de una cláusula laboral adecuada en el TLC surgen del contexto específico colombiano y están íntimamente ligadas a las anteriores consideraciones económicas y sociales. Si en general es aconsejable tener disposiciones laborales garantistas en los TLC, lo es mucho más en el caso colombiano, caracterizado por algunas de las violaciones más graves de los derechos de los trabajadores en el mundo. Basta mencionar la violación sistemática y grave a dos de los cuatro derechos laborales fundamentales reconocidos mediante las ocho convenciones universales de la OIT. Por un lado, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil —posiblemente el derecho que ha generado más consenso en la comunidad internacional— es violado cotidianamente mediante la participación de los menores en diferentes bandos y tareas del conflicto armado. De otro lado, Colombia tiene el triste récord de ser el país con el mayor número de asesinatos de sindicalistas y líderes sindicales. De acuerdo con el reciente concepto presentado por el International Labor Rights Fund ante el Congreso de Estados Unidos a propósito de la iniciación de las negociaciones del TLC, en el período 1991-2002 fueron asesinados 1.925 líderes sindicales. Durante 2002, 90

sindicalistas fueron asesinados, 295 fueron amenazados de muerte, 20 sufrieron ataques físicos y 6 fueron secuestrados (International Labor Rights Fund 2004). Por esta razón, Colombia es el único país latinoamericano y uno de los pocos del mundo que ha sido objeto de una investigación a profundidad de la OIT, reservada para las violaciones más graves de los derechos laborales. Igualmente, semejantes violaciones de los derechos de asociación sindical y negociación colectiva ha dado lugar al mayor número de observaciones condenatorias (13 hasta finales de 2001) del Comité para la Aplicación de las Convenciones y Recomendaciones de la OIT (Elliot, 2003:12).

En este contexto, por lo tanto, las razones políticas y morales a favor de una cláusula laboral eficaz tienen que ver con la protección de derechos humanos fundamentales como la vida y la integridad física. A diferencia de lo que ha sucedido en otros tratados de libre comercio celebrados por Estados Unidos con países como México o Chile, donde la gravedad de los problemas laborales son un pálido reflejo de la del violento contexto colombiano, la oposición política a un TLC sin derechos laborales exigibles, tanto en Estados Unidos como en Colombia, es una razón de peso que debe ser tomada en cuenta seriamente al momento de redactar el tratado. Como se verá más adelante, las dificultades actuales del Cafta en el Congreso de los Estados Unidos y la oscilación del péndulo político en ese país a favor de la protección de derechos laborales en los TLC, ofrecen advertencias que no pueden ser ignoradas ni siquiera por los empresarios y asesores económicos, cuya única prioridad es la aprobación del tratado.

### 3. Las experiencias comparadas

Los precedentes de tratados celebrados en los últimos diez años proporcionan lecciones positivas y negativas de gran valor para el diseño de la cláusula laboral del TLC entre Colombia y Estados Unidos. En esta sección examino someramente los principales tratados de libre comercio celebrados por Estados Unidos en los últimos años que contienen estipulaciones sobre derechos laborales.





Para hacer inteligible y comparable el análisis de los textos complejos de esos acuerdos, conviene organizar el estudio de las cláusulas laborales alrededor de dos conjuntos de preguntas. El primer interrogante: ¿cuál es el alcance de los derechos consagrados en el tratado? En el trasfondo de la pregunta está una amplia discusión, que no es del caso retomar acá, sobre cuáles deben ser los derechos mínimos aplicables en los acuerdos de libre comercio. Las posiciones en esa discusión van desde las de aquellos que se oponen a la imposición de estándares uniformes a países con niveles de desarrollo muy distintos, hasta las de quienes sostienen que una lista específica de derechos (por ejemplo, los cuatro fundamentales de la OIT) deben ser aplicados universalmente (ver, en general, Garay, 2002). En esta sección dejo de lado tan importante debate para concentrarme en la comparación del alcance de las cláusulas existentes. Como lo ha sostenido Weiss (2003:708), con el fin de comparar rigurosamente los compromisos adquiridos por los países en relación con los derechos protegidos por los tratados de libre comercio, es necesario dividir la pregunta en cuatro puntos: 1) la lista de derechos incluida en la cláusula; 2) las fuentes de las que provienen esos derechos, que determinan si los países se comprometen sólo a cumplir con sus leyes laborales internas o si también se comprometen a que sean acordes con los estándares laborales internacionales de la OIT; 3) la seriedad del compromiso adquirido, evaluada con base en los términos del tratado y en el tipo de infracción que puede dar lugar a los mecanismos de consulta o sanción; y 4) las obligaciones procesales —acceso a la justicia, debido proceso, etc.—que adquieren los países firmantes para hacer exigibles en sus jurisdicciones los derechos consagrados en la cláusula.

El segundo grupo de preguntas tiene que ver con el procedimiento, los órganos y los mecanismos de control y sanción. ¿Quién está facultado para presentar quejas por violaciones de los derechos incluidos en la cláusula? ¿Quién investiga y decide los casos? ¿Qué tipo de consultas o sanciones están establecidas en caso de infracción de la cláusula?

En el trasfondo de estas preguntas prácticas también se encuentran debates importantes sobre la conveniencia de diversos tipos de procedimiento y sanción. Por ejemplo, existe un diálogo interesante entre los especialistas en relación con la conveniencia de dejar el procedimiento en manos de los países firmantes, de un órgano internacional como la OIT o de un organismo independiente establecido específicamente para solucionar las controversias surgidas del tratado (Alston, 1996; Diamond, 1996; Elliot, 2003). Igualmente, uno de los debates más relevantes gira alrededor del tipo de sanciones que debe ser impuesta a un país renuente a cumplir los compromisos adquiridos en virtud de la cláusula laboral. En general, tras una preferencia inicial por duras sanciones comerciales consistentes en imposición de aranceles a los países infractores, las organizaciones de defensa de derechos laborales y los analistas independientes han convergido gradualmente hacia una posición que favorece la imposición de multas o, en el peor de los casos, sanciones comerciales sólo a los sectores productivos involucrados en el caso. Al no imponerse sanciones comerciales generales al país, se evita el riesgo del uso proteccionista y los efectos contraproducentes de éstas sobre la población en general (Elliot y Freeman, 2003; Human Rights Watch, 2002).

Veamos entonces brevemente las experiencias comparadas con base en los dos grupos de criterios. En lo que sigue, aplico en detalle ambos ejes al análisis del precedente fundamental —el acuerdo laboral paralelo al Nafta—, para luego, contra este telón de fondo, esbozar con trazos más generales las innovaciones introducidas por tratados posteriores.

### ***El Nafta y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte***

El primer antecedente de cláusulas laborales en tratados de libre comercio en el hemisferio es el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (Aclan). El hecho de que el Aclan sea un acuerdo paralelo al Nafta y no parte del texto de éste se





explica por las circunstancias políticas que le dieron origen. Tras la firma del Nafta en 1992, las críticas de numerosos analistas, movimientos sociales y políticos, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil en los tres países del Nafta contra la concentración exclusiva del tratado en la protección del libre comercio y los derechos de propiedad, llevaron a la firma posterior de dos acuerdos separados destinados a proteger los derechos laborales (Aclan) y el medio ambiente (Acaan).

A pesar de la premura con que se suscribió el Aclan y la inexistencia de precedentes al momento de su firma, el acuerdo contiene innovaciones que abrieron la puerta a la experimentación con cláusulas laborales que continúa hoy en otros tratados. Veamos entonces las características del modelo Aclan en relación con los dos ejes de comparación que fueron delineadas anteriormente.

### *El alcance de los derechos*

Con base en los cuatro criterios propuestos para evaluar el alcance de los derechos (lista de derechos, fuentes, seriedad del compromiso y obligaciones procesales), los aspectos principales del Aclan pueden ser resumidos de la siguiente manera. En relación con los derechos garantizados, el acuerdo incluye una lista de 11 principios que las partes se comprometen a impulsar:

- 1) libertad de asociación y derecho de asociación sindical;
- 2) derecho de negociación colectiva;
- 3) derecho a la huelga;
- 4) prohibición de trabajo forzado;
- 5) protecciones laborales para niños y jóvenes;
- 6) garantía de derechos laborales mínimos;
- 7) eliminación de la discriminación en el trabajo;
- 8) igual remuneración para mujeres y hombres;
- 9) prevención de lesiones y enfermedades profesionales;

10) compensación en caso de lesiones o enfermedades profesionales; y

11) protección para trabajadores migrantes.

Lo notable de esta lista es que va más allá de los cuatro derechos laborales fundamentales reconocidos por la OIT (prohibición del trabajo forzado, prohibición de la discriminación, derecho de asociación sindical y negociación colectiva, y eliminación de formas explotadoras de trabajo infantil). Entre las garantías adicionales que merecen ser resaltadas se encuentran el pago de salario mínimo (como parte del principio 6) y la expresa protección del derecho a la huelga. Ello ha hecho que numerosos analistas y organizaciones de defensa de los derechos humanos hayan acogido la lista de principios del Aclan como un modelo adecuado para futuros tratados de libre comercio (Hufbauer y Schott, 2002; Human Rights Watch, 2001; Weiss, 2003).

En cuanto a las fuentes de estos derechos, el compromiso central de México, Estados Unidos y Canadá en virtud del Aclan es "promover el cumplimiento y la aplicación eficaz de su respectivo ordenamiento laboral [interno] a través de acciones gubernamentales apropiadas". Por lo tanto, la fuente central es el derecho nacional, no los convenios universalmente adoptados a través de la OIT. Como lo ha anotado Weiss (2003), el Aclan equivale en efecto a la creación de una nueva obligación internacional consistente en aplicar el derecho nacional.

Las ventajas y limitaciones de esta solución son fácilmente discernibles. Por una parte, permite alcanzar una solución de compromiso en casos en los que un país firmante, a pesar de no haber suscrito la mayor parte de los convenios de la OIT, tenga una legislación laboral interna que protege de manera relativamente eficaz los derechos básicos. Estados Unidos es el ejemplo paradigmático de tal situación. La falta de inclusión del derecho laboral internacional como fuente de obligaciones tampoco constituye un problema serio cuando el país firmante tiene un derecho laboral interno que incorpora los convenios de la OIT, a pesar de que su aplicación sea débil. Si existe una legislación inter-





na garantista y estable, y una obligación (en virtud de tratados como el Aclan) de aplicarla estrictamente, una cláusula laboral de este tipo puede crear un mecanismo de presión adicional sobre el Estado.

Por otra parte, sin embargo, la falta de incorporación de los derechos laborales internacionales en los tratados de libre comercio tiene dos desventajas importantes. En primer lugar, erosiona el consenso emergente alrededor del mundo en relación con un derecho laboral global surgido de las convenciones de la OIT, y lo reemplaza por sistemas unilaterales o bilaterales (Alston, 1996). En segundo lugar, en la práctica la tentación de los gobiernos de reformar el contenido o la interpretación de su derecho interno cuando se alegue que éste no se cumple resulta demasiado fuerte cuando la única obligación consiste en respetar el derecho nacional independientemente de su consonancia con las normas de la OIT. Es eso precisamente lo que ha sucedido en la implementación del Aclan. En efecto, las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN) encargadas de estudiar las quejas han tendido a entender la obligación de los Estados miembros en términos laxos, hasta el punto de aceptar invariablemente la interpretación particular de los gobiernos sobre sus normas internas y la posibilidad de reformarlas, independientemente de su concordancia con los derechos laborales internacionales de la OIT. Esto fue evidente, por ejemplo, en el caso *Duro Bag*, en el que la OAN de Estados Unidos en 2001 rechazó la acusación de violación del derecho de asociación sindical contra México relacionada con la legislación de ese país que impide la realización de elecciones de sindicatos independientes mediante voto secreto de los trabajadores. Para la OAN estadounidense, la legislación laboral y la interpretación de la misma del Gobierno mexicano —que permite la presencia de los empleadores en las elecciones sindicales y, así, continúa la tradición de cooptación del sindicalismo mexicano— no son incompatibles con la obligación de México de aplicar su derecho interno.

La lección del Aclan muestra, en síntesis, que en relación con las fuentes de los

derechos estipulados en las cláusulas laborales es aconsejable incluir tanto el derecho interno como los convenios de la OIT ratificados por cada uno de los países firmantes. Esta solución contribuye al surgimiento de una legislación laboral internacional y evita la modificación o interpretación caprichosa de la legislación por parte de un país acusado de violaciones de dichos derechos. Al mismo tiempo, deja un margen de flexibilidad para que no se imponga de entrada un conjunto específico de convenciones de la OIT que los Estados firmantes (por ejemplo, Estados Unidos) pueden no haber ratificado.

En relación con la seriedad del compromiso adquirido por las partes en virtud del acuerdo en relación con la protección de estos derechos, el Aclan establece tres niveles de exigibilidad.

1) El primer nivel comprende los derechos laborales colectivos (principios 1, 2 y 3), que son objeto del compromiso y la protección más débil. Su violación acarrea sólo la supervisión de las OAN y, a lo sumo, consultas entre los ministerios de Trabajo de los





do en la siguiente sección. La infracción de esos derechos, por tanto, no puede dar lugar a sanciones ni evaluaciones por parte de comités de expertos independientes.

2) El segundo nivel incluye los derechos relacionados con el trabajo forzado, la discriminación en el lugar de trabajo, igualdad de remuneración entre géneros, compensación en caso de enfermedad o lesión, y la protección de los trabajadores migrantes. En caso de violación de estos derechos, conforme con el procedimiento descrito más adelante, los mecanismos previstos por el Aclan son la supervisión de las OAN, consultas ministeriales y la evaluación de un comité de expertos. Sin embargo, a los derechos incluidos en este nivel no se aplican los mecanismos más exigentes del sistema en caso de falta de cooperación del país transgresor, esto es, el arbitraje y la imposición de sanciones.

3) Finalmente, en el tercer nivel se encuentran los principios relativos al trabajo infantil, salario mínimo y seguridad industrial.

A ellos se aplican todos los mecanismos de supervisión y sanción del tratado.

Esta división entre niveles de protección ha sido ampliamente criticada en la bibliografía por establecer una discriminación injustificada entre principios igualmente importantes, por complicar aún más el sistema de protección de los derechos incluidos en el Aclan, y por haber dificultado en la práctica la garantía de derechos violados repetidamente en México y Estados Unidos, especialmente el de asociación sindical y huelga (Elliot, 2003; Elliot y Freeman, 2003; Human Rights Watch, 2001). Por tanto, en tratados y análisis posteriores se ha preferido eliminar esta división e incluir una lista homogénea de derechos igualmente exigibles.

Finalmente, en cuanto a las garantías procesales, el Aclan establece obligaciones relacionadas con el debido proceso y la transparencia de los procedimientos de aplicación del derecho laboral nacional. Sin embargo, no es claro si los niveles de control más estrictos —esto es, los comités de expertos, el arbitraje y las sanciones— se aplican a violaciones de esos derechos procesales por parte de los Estados firmantes (Weiss, 2003:711).

### *La aplicación del tratado: los órganos, el procedimiento y las sanciones*

Los mecanismos de aplicación del Aclan pueden ser activados tanto por los gobiernos miembros como por organizaciones de la sociedad civil. En la práctica, todas las quejas por violaciones de los principios del acuerdo —un total de 28 hasta abril de 2004— han sido presentadas por ONG, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, lo que ha dado lugar a numerosas críticas sobre la inactividad y la falta de voluntad política de los gobiernos para utilizar y desarrollar los mecanismos de control y promoción de derechos estipulados en el acuerdo (Human Rights Watch, 2001).

Las quejas se presentan ante la OAN de cualquiera de los tres países miembros. La mayoría de las quejas ha sido presentada ante la OAN de Estados Unidos por violaciones del derecho de asociación sindical por parte del Estado mexicano. Las OAN son órganos estatales nacionales que funcionan como puntos de contacto entre los ministerios de Trabajo de los países y el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral. En la práctica, las OAN han hecho la mayor parte del trabajo de documentación y de estudio de las quejas presentadas. Con base en su análisis, la OAN publica un reporte e intenta una conciliación. Si la conciliación no fructifica, se pasa a la siguiente fase de aplicación, consistente en una revisión del caso a través de una consulta entre los ministerios de Trabajo de los tres países. Como se vio anteriormente, es el máximo nivel de protección para los derechos laborales colectivos. Cuando la queja tiene que ver con esos derechos, como ha sucedido en la mayoría de los casos, la violación da lugar a lo sumo a un reporte y una recomendación conjunta de los tres ministerios.

Sobre el papel, cuando se trate de infracciones de cualquiera de los otros ocho principios protegidos por el Aclan, si la recomendación ministerial no es implementada, se puede pasar al siguiente nivel de aplicación del acuerdo, esto es, la etapa de evaluación. Allí, un Comité de Expertos examina los documentos aportados por los autores de la queja y el





Gobierno contra la que éste se dirige, y expide un reporte con una conclusión sobre los hechos y una recomendación no obligatoria. Se espera que el reporte sirva como guía para que las partes solucionen la controversia. En la práctica, sin embargo, ninguno de los 28 casos ha pasado de la etapa de consulta ministerial por falta de voluntad política de los gobiernos de los tres países.<sup>2</sup> En efecto, los casos han terminado o bien con el rechazo de la queja por parte de la OAN o, en la mayoría de las ocasiones, con un débil reporte de la OAN o una recomendación conjunta de los ministerios exhortando a la realización de un seminario o un estudio trinacional sobre el derecho de que trate el caso.

De nuevo sobre el papel, si las partes no pueden conciliar el caso con base en el informe del Comité de Expertos y el derecho involucrado es uno de los tres que acarrearán el máximo nivel de protección, el caso puede llegar a la instancia última de aplicación: la resolución de la disputa a través de un panel arbitral. Si se encuentra fundada la acusación, la sanción que el panel puede imponer es una multa al país infractor. El monto de la multa debe ser posteriormente invertido en mejorar la aplicación del derecho violado en el país condenado. Nada obsta, sin embargo, para que dicho país modifique la distribución del presupuesto en la próxima vigencia fiscal y “recupere” la suma pagada mediante una inversión menor en los mecanismos de garantía de los derechos laborales, lo que, como lo han señalado varios críticos, dejaría sin efecto el poder disuasivo de la multa (Human Rights Watch, 2002). En el muy improbable caso de que el país no pague la multa, el país que haya presentado la queja o aquél ante cuya OAN se haya iniciado el procedimiento puede imponer sanciones comerciales equivalentes al monto de la multa.

No obstante, en la práctica ni el mecanismo de arbitraje ni las sanciones pecuniarias o comerciales ha entrado en funcionamiento. Dado que los casos se han quedado en el nivel de estudio y consulta, el análisis de la operación del Aclan no ofrece elementos de juicio sobre estos aspectos fundamentales de la aplicación de las cláusulas laborales.

### *El balance y las lecciones del Aclan*

Tras diez años de existencia, ¿qué lecciones ofrece la experiencia de Nafta con la protección de los derechos laborales? Los estudios sobre el tema son unívocos en resaltar las oportunidades creadas y perdidas por el Aclan. Entre las primeras se encuentra el establecimiento de un precedente pionero de inclusión de derechos laborales en tratados de libre comercio que ha servido como base para los lentos avances posteriores que se han logrado en otros tratados que veremos a continuación. Algunos aspectos importantes del acuerdo, como la lista amplia de derechos y la apertura a quejas presentadas por organizaciones de la sociedad civil, son también valiosas lecciones que sirven como modelo para nuevas cláusulas laborales. Otro efecto positivo del Aclan que ha sido resaltado en la bibliografía es la creación de espacios para la cooperación entre organizaciones de la sociedad civil de los tres países miembros. En efecto, un análisis de los 28 casos muestra que una buena parte de ellos han sido iniciados mediante esfuerzos colaborativos entre ONG de los tres países, especialmente de México y Estados Unidos. Como lo ha mostrado Graubart (2002), este efecto indirecto del Aclan, que no depende del éxito de los casos o la eficacia de los mecanismos de control del acuerdo, ha sido importante para el surgimiento gradual de redes de cooperación laboral en América del Norte.

Sin embargo, en el balance del Aclan predominan las lecciones negativas y las oportunidades perdidas. Entre las primeras, es claro el hecho que el acuerdo fuese una solución de compromiso lograda a última hora y que los países firmantes no se hubiesen

<sup>2</sup> Una razón adicional que hace que esta etapa sea ineficaz es que cuando la queja sea presentada por uno de los países miembros contra otro, el primero tiene que someterse también al examen de sus prácticas laborales en relación con el derecho por cuya violación ha acusado al otro país. Esto, claramente, desestimula la presentación de quejas por parte de los Estados y trámite más allá de la etapa de la consulta ministerial.





comprometido a niveles de protección más exigentes, creando fallas profundas de diseño institucional en el tratado. Algunas de las más importantes son la multiplicación indefinida de las consultas y los trámites, que, unida a la ausencia de plazos para las diversas etapas, hace que el procedimiento sea muy dilatado e ineficiente. Igualmente importante es la inexistencia de un sistema de resolución de quejas independiente de los gobiernos de los países miembros, que asegure la aplicación imparcial y pronta del tratado. Esta falla deja la aplicación de los derechos laborales completamente a la voluntad política (inexistente hasta ahora) de los gobiernos de turno. Otra deficiencia estructural es la ineficaz e innecesaria etapa intermedia de revisión por un Consejo de Expertos. Dada la indefinición de los requisitos para el funcionamiento de éste y la obligación del Estado que presenta la queja de someterse al mismo escrutinio que el Estado acusado, no sorprende que ningún caso haya llegado a esta etapa. Finalmente, otra falla protuberante es la ausencia de mecanismos de control para que, en caso de sanción, la multa no sea recuperada por el Estado castigado mediante una simple redistribución de los recursos fiscales.

Pero incluso con esos vacíos de diseño, el Aclan podría haber sido mucho más eficaz de lo que hasta ahora ha sido. En este sentido, las oportunidades perdidas son tan notorias como las lecciones negativas que ofrece el texto del tratado. Como lo han señalado numerosos comentaristas, aun el texto existente habría podido ser utilizado por gobiernos proactivos para promover una mejoría gradual de la aplicación de los derechos laborales (Hufbauer y Schott, 2002; Elliot y Freeman, 2003). En lugar de esto, la realidad del funcionamiento del Aclan ha mostrado una profunda falta de voluntad política de los gobiernos de los tres

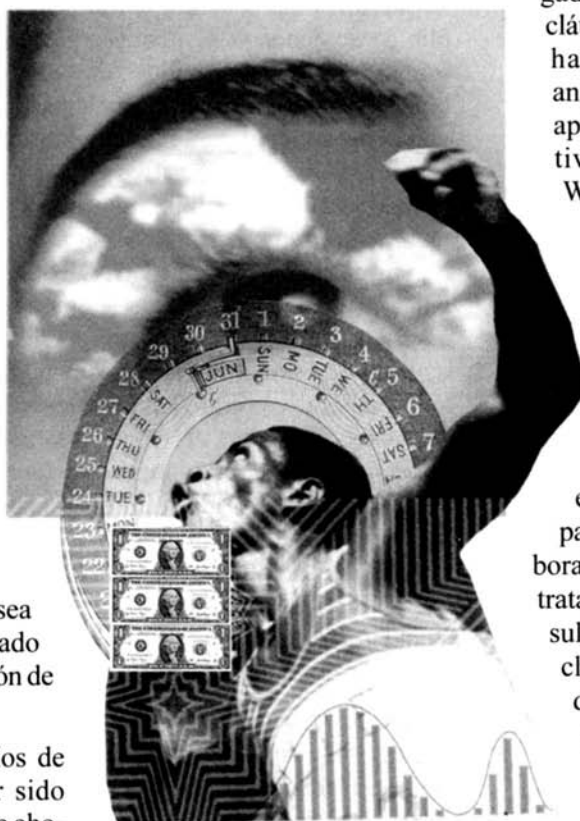
países. Ello se debe en parte a que la ausencia de un mecanismo independiente de aplicación del tratado crea un incentivo negativo para la activación del acuerdo por parte de un Gobierno contra otro. Dado que todos los países son vulnerables frente a acusaciones de violación de derechos laborales, una acusación probablemente generaría la retaliación del acusado contra el acusador mediante una nueva queja.

Por todas estas razones, en resumen, el Aclan ha sido justamente exaltado como un precedente importante y una referencia obligada para nuevos intentos de diseñar cláusulas laborales, al mismo tiempo que ha sido duramente criticado por analistas y organizaciones que piden su aplicación estricta y su reforma selectiva (Polaski, 2004; Human Rights Watch, 2001).

### ***El TLC entre Estados Unidos y Jordania***

Aunque Jordania es una economía pequeña y un socio comercial menor de Estados Unidos, el TLC firmado entre los dos países estableció un precedente importante para la protección de los derechos laborales. De hecho, desde que se firmó el tratado en 2000, el debate sobre las cláusulas laborales en Estados Unidos, incluyendo el que llevó a la expedición de la ley TPA por parte del Congreso en 2002, ha estado marcado por la influencia del llamado “modelo jordano” (*Jordan standard*).

Las novedades del tratado EE UU-Jordania surgieron en buena medida de las críticas que se habían hecho al Aclan. Los avances del tratado son cuatro. Primero, las cláusulas laborales están contenidas en el texto mismo del tratado, no en un acuerdo paralelo. Segundo, el tratado establece que las partes “tratarán de asegurar” que los derechos laborales reconocidos internacionalmente sean adoptados y protegidos por el derecho interno. A diferencia del Aclan, entonces, este tratado incluye como





fuentes, además del derecho interno, un propósito general sobre el derecho laboral internacional de la OIT como parámetro al que deben aspirar los ordenamientos nacionales. Tercero, el acuerdo establece expresamente que “es inapropiado promover el comercio a través del debilitamiento del derecho laboral interno”. Esta cláusula contra el llamado “*dumping* social” respondió a las continuas denuncias sobre la llamada “carrera hacia el fondo” en la que los países en desarrollo buscarían competir bajando sus costos laborales mediante la disminución de las protecciones a los trabajadores para atraer la inversión extranjera. Por último, el tratado introdujo una innovación importante en relación con los mecanismos de resolución de disputas, consistente en la paridad del tratamiento de los controversias que surjan en relación con cualquier asunto relativo al tratado, sea de tipo comercial, laboral o ambiental. Por lo tanto, a diferencia del Aclan, los mismos procedimientos de consulta y resolución de disputas que se aplican a materias comerciales se adjudican a asuntos laborales.

Con base en los dos ejes de análisis utilizados para examinar el Aclan, veamos entonces brevemente qué tipo de modelo crearon éstos y otros elementos del tratado EE UU-Jordania.

### *El alcance de los derechos*

A pesar de los avances mencionados, el tratado con Jordania implicó un retroceso en relación con otros aspectos del Aclan, entre ellos la lista de derechos incluidos. Los derechos protegidos por el tratado son:

- 1) condiciones aceptables de trabajo relacionadas con el pago de salario mínimo, horas de trabajo y seguridad industrial;
- 2) libertad de asociación;
- 3) derecho a la negociación colectiva;
- 4) exigencia del establecimiento de una edad mínima para el trabajo infantil;
- 5) prohibición del trabajo forzado.



En comparación con el Aclan, entonces, fueron excluidas de la lista los importantes derechos a la no discriminación en el empleo por razones de raza, religión, sexo o edad (uno de los derechos fundamentales de la OIT); la igualdad en la remuneración de mujeres y hombres; y la protección de los trabajadores migrantes. Aunque también se excluye el derecho a la huelga, la doctrina uniforme de la OIT ha entendido que éste es inherente a los derechos de asociación sindical y negociación colectiva, que sí están incluidos.

En relación con dos aspectos adicionales del alcance de los derechos, ya mencionados, el modelo jordano contiene avances tímidos pero prometedores. El primero es la inclusión de las normas laborales internacional al menos como fuente de derecho a la que deben aspirar las legislaciones internas. Esto no implica, sin embargo, que en la práctica el acuerdo implique un paso adelante sustancial en relación con la incorporación eficaz del derecho internacional al derecho interno. Dada la vaguedad del lenguaje utilizado —las partes sólo deben “tratar de asegurar” la armonía con el derecho laboral internacional—, la obligación de las partes, como en el Aclan, continúa siendo fundamentalmente aplicar su derecho interno, que están en libertad de modificar. El segundo avance moderado es el nivel mayor de compromiso en relación con los derechos protegidos, mediante la eliminación de la discriminación injustificada del Aclan entre derechos que gozan de diversos tipos de protección. Sin embargo, como se verá enseguida, la vaguedad de las sanciones hace que en la práctica este modelo de resolución de conflictos pierda gran parte de su efectividad.

Finalmente, el acuerdo guarda silencio en relación con una garantía expresamente incluida en el Aclan, esto es, las garantías procesales. En este sentido, el modelo jordano es inferior al norteamericano (Weiss, 2003).

### *Los órganos, el procedimiento y las sanciones*

Gracias a la paridad de tratamiento de las controversias comerciales y laborales, el modelo jordano simplifica notablemente el



procedimiento de aplicación de las cláusulas sobre los derechos de los trabajadores. De esta manera, el Comité Conjunto creado para implementar el acuerdo es el organismo competente para examinar y decidir las quejas por violación de las cláusulas laborales (Elliot y Freeman, 2003:87).

Sin embargo, la distancia ganada por este rasgo del modelo es perdida por el retroceso que implican dos de sus detalles institucionales. De un lado, a diferencia del Aclan, las quejas pueden ser presentadas sólo por los gobiernos. De esta forma se cierra la puerta a la participación de organizaciones de la sociedad civil, que ha demostrado ser el único mecanismo eficaz para la utilización y el desarrollo del Aclan. De otro lado, las sanciones por incumplimiento son vagas. Cuando el Comité Conjunto no logre dirimir una disputa, la parte que interpuso la queja puede “tomar cualquier acción apropiada y proporcional” en material comercial para castigar la conducta infractora. El lenguaje es tan vago que o bien puede dar lugar al abuso del poder de sanción o bien, como es más probable, a su inaplicación.

### *El balance del modelo jordano*

Cuando se examina con detenimiento el texto del tratado entre Estados Unidos y Jordania —que, como vimos, no aumenta el nivel de protección laboral en la práctica— es difícil entender el furor contra su aprobación que se suscitó en los círculos republicanos dentro del Congreso de Estados Unidos y entre los economistas opuestos a la vinculación del comercio y los derechos laborales. Aunque el modelo jordano implica algunas innovaciones importantes, en varios aspectos es menos protector que el Aclan.

Quizás la fuerte oposición de los republicanos y los economistas más entusiastas del libre comercio sin condiciones se deba no tanto a los efectos directos del tratado, sino al potencial que tienen algunas de sus cláusulas de servir de precedentes para otros tratados que pueden desarrollarlas y convertirlas en formas de protección más exigentes de los estándares laborales. Este es el caso, por ejemplo, de las normas sobre pari-

dad de tratamiento de asuntos comerciales y laborales, que, si van acompañadas de compromisos y sanciones claras, pueden dar lugar a la simplificación del procedimiento que es necesaria para la aplicación eficiente de las cláusulas laborales. Este potencial daría cuenta, por ejemplo, de la apasionada crítica de Bhagwati contra el tratado en el Congreso de Estados Unidos y la posibilidad de que el “modelo jordano” fuera utilizado en tratados posteriores (Bhagwati, 2001).

En resumen, el tratado EE UU-Jordania por sí mismo no implicó avances importantes en la protección de los derechos laborales, pero abrió la puerta a la experimentación con mecanismos más ágiles y eficaces de implementación. Como se verá en la sección de recomendaciones de este escrito, algunas variaciones del modelo jordano, unidas a elementos valiosos del Aclan, pueden constituir una cláusula laboral equilibrada y eficaz.

### *El TLC entre Estados Unidos y Chile*

Un antecedente cercano e importante para Colombia es la negociación del TLC de Chile con Estados Unidos. Como el TLC colombiano, la negociación del chileno tuvo lugar con base en la autoridad dada al Gobierno estadounidense por el TPA de 2002. De acuerdo con los lineamientos del TPA, el acuerdo incluye cláusulas laborales, tomadas fundamentalmente del modelo jordano. Cláusulas casi idénticas a las del modelo chileno fueron introducidas en el TLC entre Estados Unidos y Singapur, que fue negociado y ratificado al mismo tiempo que el chileno.

### *El alcance de los derechos*

El tratado EE UU-Chile implica los mismos avances y retrocesos del modelo jordano en relación con el Aclan. Al igual que en el caso de Jordania, las estipulaciones laborales hacen parte del texto mismo del tratado. La lista de derechos es la misma que la del modelo jordano. Esto implica que se excluyen los importantes derechos a la no discriminación, la equidad de pago entre hombres y mujeres y la protección de los migrantes. El sistema de fuentes es el mismo que el del





tratado EE UU-Jordania: a pesar de que se hace una referencia a la armonización del derecho interno con el derecho laboral internacional, se limita la exigibilidad a la aplicación del derecho nacional. Igualmente, se mantiene la eliminación de los niveles de protección, de tal forma que todos los derechos incluidos son objeto del mismo mecanismo de resolución de controversias. Finalmente, un avance en relación con el modelo jordano es la inclusión de garantías procesales, esto es, al acceso a una justicia laboral justa, equitativa y transparente (USTR, 2004).

### *Los órganos, el procedimiento y las sanciones*

El tratado crea un Consejo Chileno-Estadounidense para Asuntos Laborales, encargado de vigilar la implementación de las cláusulas laborales, coordinar las consultas relativas a ellas y organizar actividades de cooperación en esta materia. Una innovación interesante es la creación de un órgano de cooperación continua para impulsar el cumplimiento de los derechos laborales fundamentales de la OIT.

Los mecanismos coercitivos son similares a los del modelo jordano. La falla más protuberante es de nuevo la clausura del sistema de quejas a la participación de partes distintas de los dos gobiernos. Los casos laborales pueden surgir sólo a partir de quejas presentadas por uno de los dos gobiernos contra el otro. Como se vio en el análisis del Aclan, es altamente improbable que se presente este tipo de quejas, de tal forma que la exclusión de la participación de las sociedades de los dos países en la iniciación de los casos es una falla que, en la práctica, implica la ineficacia de las cláusulas laborales.

El procedimiento para solucionar estas improbables controversias comienza con consultas cooperativas entre las partes para resolver la queja de una de ellas. Si después de 60 días no se ha llegado a un acuerdo, la parte que inició el procedimiento puede llevar el caso al mismo órgano de resolución de controversias que conoce de los casos

comerciales.<sup>3</sup> La sanción prevista en caso de condena por parte del panel arbitral es una multa, que no puede exceder US \$15 millones al año. Si la multa no es cancelada, la parte demandante puede imponer sanciones comerciales consistentes en aranceles proporcionales a la multa impuesta.

### *El balance del tratado EE UU-Chile*

El tratado chileno no contiene avances importantes frente a los modelos norteamericano y jordano. Con excepción de la reincorporación de los derechos laborales procesales y la creación de un organismo de cooperación (cuya financiación es incierta), presentes en el Aclan pero no en el modelo jordano, no aporta elementos nuevos frente a su antecesor inmediato. Por el contrario, continúan algunos rasgos de éste que implican en la práctica la ineficacia de las cláusulas laborales, especialmente la imposibilidad de que ONG, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil presenten quejas. La tendencia continuada por el tratado chileno, entonces, apunta a un sistema excluyente donde los asuntos laborales son del dominio de los gobiernos y están clausurados a la participación de las sociedades de los países firmantes.

### *Las disposiciones laborales del Cafta*

Aunque no ha sido ratificado por los órganos legislativos de Estados Unidos y los países centroamericanos que lo firmaron (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Panamá) y, por tanto, no constituye un precedente en firme, el Cafta (*US-Central American Free Trade Agreement*) ofrece algunas lecciones para el TLC colombiano que vale la pena señalar por lo menos brevemente.

3 La única excepción a esta regla son los casos sobre quejas relativas a violaciones de derechos laborales que tuvieron lugar en sectores de exportación. En estos casos, un panel especial creado para el efecto resolverá el conflicto (USTR, 2004).





Las lecciones tienen que ver no tanto con el contenido de las cláusulas laborales —que reproducen casi en su totalidad los modelos jordano y chileno—, sino con las consecuencias nocivas que esos modelos tienen tanto para la protección de derechos laborales en contextos violentos como el centroamericano y el colombiano como para las posibilidades de aprobación que un TLC de este tipo tiene en el Congreso norteamericano. En cuanto a lo primero, las insuficiencias anotadas en relación con el modelo chileno se agravan profundamente en un contexto que, como el centroamericano o el colombiano, está marcado por graves violaciones de los derechos humanos, incluyendo la violencia física contra miembros y líderes de organizaciones sindicales. Por ejemplo, la inexistencia de mecanismos de presentación de quejas por parte de la sociedad civil y la falta de garantías para la eficacia y la adecuada financiación del organismo bilateral de cooperación laboral han profundizado las dudas sobre la continuación —o incluso el agravamiento— de las múltiples violaciones de los derechos laborales en Centroamérica documentados por la OIT y ONG locales e internacionales. Esto explica en parte la actual controversia en el Congreso de los Estados Unidos en relación con la aprobación del Cafta, en la cual los informes de violaciones sistemáticas de los derechos humanos de los trabajadores han sido un factor importante (Human Rights Watch, 2004).

El *impasse* actual del Cafta constituye, entonces, una advertencia sobre la necesidad de que países como Colombia, Guatemala o El Salvador —que tienen algunas de las trayectorias más negativas en el mundo en relación con la protección de los derechos laborales fundamentales básicos como el trabajo infantil y la asociación sindical— incluyan en sus TLC cláusulas explícitas y eficaces de protección de sus derechos laborales. La inclusión de este tipo de cláusula, cuyos lineamientos se ofrecen en la siguiente sección, es necesaria en vista de los debates y críticas justificadas que surgirán en el Congreso de los Estados Unidos en relación con el negro historial colombiano en materia de garantía de los derechos humanos de los trabajadores.



#### **4. Conclusión: recomendaciones sobre el contenido de la cláusula laboral en el TLC entre Colombia y Estados Unidos**

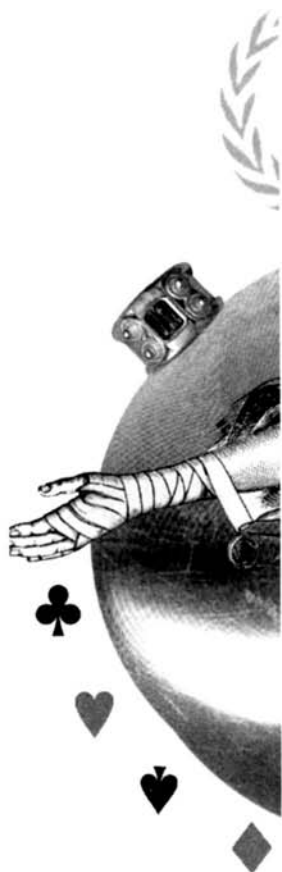
Con fundamento en el análisis y las razones ofrecidos en las secciones anteriores, la cláusula laboral del TLC debe tener las siguientes características:

##### ***Lista de derechos***

La lista debe ser tomada del Aclan y, por tanto, incluir los siguientes principios:

- 1) libertad de asociación y derecho de asociación sindical;
- 2) derecho de negociación colectiva;
- 3) derecho a la huelga;
- 4) prohibición de trabajo forzado;





- 5) protecciones laborales para niños y jóvenes;
- 6) garantía de derechos laborales mínimos;
- 7) eliminación de la discriminación en el trabajo;
- 8) igual remuneración para mujeres y hombres;
- 9) prevención de lesiones y enfermedades profesionales;
- 10) compensación en caso de lesiones o enfermedades profesionales; y
- 11) protección para trabajadores migrantes.

### **Fuentes de derecho**

Cada una de las partes debe comprometerse a aplicar tanto su derecho nacional como las convenciones de la OIT que haya suscrito, interpretadas de acuerdo con los lineamientos de la OIT. Dado que Colombia ha ratificado todas las convenciones fundamentales de la OIT y que Estados Unidos no ha suscrito varias de ellas, esta solución es a la vez lo suficientemente flexible como para comprender los dos casos y lo suficientemente exigente como para establecer un parámetro internacional adecuado y ampliamente reconocido.

### **Derechos procesales**

Como en el Aclan y el TLC entre Estados Unidos y Chile, las partes se deben comprometer a garantizar el acceso a una justicia equitativa, transparente y rápida que haga eficaz los derechos sustantivos que se comprometen a proteger.

### **Presentación de quejas**

Los mecanismos de resolución de controversias deben poder ser activados mediante quejas tanto de uno de los Estados miembros como de terceras partes (empresas, ONG, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, etc.). Se debe incluir, entonces, el fundamental mecanismo de las quejas de terceros, sin el cual, según se vio anteriormente, las cláusulas laborales son ineficaces.

### **Mecanismo de resolución de controversias**

Las quejas sobre cualquiera de los derechos laborales incluidos en el tratado, tanto los sustanciales como los procesales, deben ser tramitadas por un organismo independiente e imparcial. Para evitar la politización de los páneces bilaterales evidente en los tratados analizados anteriormente, este organismo precisa tener competencia para investigar, promover consultas y conciliaciones, dictar laudos e imponer sanciones en los casos que corresponda. En cualquier caso, el tratamiento de las controversias laborales requiere ser por lo menos equivalente —en celeridad, transparencia y efectividad— al que el TLC establezca para los conflictos comerciales.

### **Procedimiento:**

Las quejas de los Estados miembros o de terceras partes deben ser presentadas directamente ante el organismo independiente delineado en el párrafo anterior. El procedimiento ha de ser el mismo para las quejas sobre cualquier derecho sustancial o procesal. El TLC debe establecer plazos perentorios y ágiles para la tramitación de la presentación de pruebas, la fase de conciliación y consulta con los gobiernos, y el laudo arbitral.

### **Sanciones**

Cuando el organismo independiente de resolución de controversias encuentre fundada la queja y no se logre una conciliación, podrá imponer una multa al Estado infractor. Como en el Cafta, la multa deberá ser invertida posteriormente en programas gubernamentales de mejoramiento de la aplicación del derecho violado. A diferencia del Cafta, dichos programas exigen aprobados por el organismo independiente de resolución de conflictos. Además, el Estado infractor deberá demostrar que el monto de la multa no será deducido de otros rubros fiscales dedicados a la protección de derechos laborales.

En caso de renuencia del Estado infractor a pagar y ejecutar la multa en estos tér-



minos, la otra parte impondrá sanciones comerciales sólo por el monto de la multa y únicamente sobre los productos provenientes del sector donde se produjo la violación de los derechos laborales.

### Cooperación bilateral

Como en los tratados previos firmados por Estados Unidos, es muy importante constituir un organismo bilateral de análisis y cooperación técnica para promover el cumplimiento de los derechos laborales en los países miembros. Para evitar los problemas de financiación e ineficacia de estos órganos en acuerdos similares, el TLC debe especificar un monto mínimo que cada una de las partes ha de aportar para financiar sus operaciones. Este organismo de cooperación bilateral deberá trabajar en colaboración con la OIT en programas generales de evaluación y mejoramiento del cumplimiento de los derechos laborales.

### Bibliografía

- Alston, Philip, 1996, "Labor Rights Provisions in U.S. Trade Law: 'Aggressive Unilateralism'?", en Lance Compa y Stephen Diamond, (Eds.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, pp. 71-98.
- Audley, John, Demetrious Papadetriou, Sandra Polanski y Scott Vaughan, 2003, *La promesa y la realidad del TLCAN, Lecciones de México para el hemisferio*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace.
- Baker, Dean, Gerald Epstein y Robert Pollin, (Eds.), 1998, *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Banco Mundial, 2003, "Company Codes of Conduct and International Standards, An Analytical Comparison" (octubre).
- Bhagwati, Jagdish, 1999, "Third World Intellectuals and NGOs-Statement against Linkage" (<http://www.columbia.edu/~jb38>, mayo de 2004)
- 2001, "The Jordan Free Trade Agreement, The Wrong Template," Testimonio ante el Comité Financiero del Senado de Estados Unidos, ([www.columbia.edu/~jb38](http://www.columbia.edu/~jb38), mayo de 2004).
- 2004, *In Defense of Globalization*, Oxford, Oxford University Press.
- Bonacich, Edna y Richard Appelbaum, 2000, *Behind the Label, Inequality in the Los Angeles Apparel Industry*, Berkeley, University of California Press.
- Diamond, Stephen, 1996, "Labor Rights in the Global Economy: A Case Study of the North American Free Trade Agreement", en Lance Compa y Stephen Diamond, (Eds.), *Human Rights, Labor Rights, and International Trade*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, pp. 199-226.
- Dicken, Peter, 1998, *Global Shift: Transforming the World Economy*, Nueva York, Guilford.
- Dreier, Peter and Richard Appelbaum, 1999, "The Campus Anti-Sweatshop Movement," en *The American Prospect* 10, pp. 10-24.
- Elliot, Kimberly, 2003, "Labor Standards and the Free Trade Area of the Americas," Working Paper, Institute for International Economics,
- Elliot, Kimberly y Richard Freeman, 2003, *Can Labor Standards Improve under Globalization?* Washington, Institute for International Economics.
- Fung, Archon; Dara O'Rourke y Charles Sabel, 2001, *Can We Put an End to Sweatshops?*, Boston, Beacon Press.
- Garay, Luis Jorge, 2002, "Estándares laborales y comercio: una aproximación a la problemática," en *Cuadernos de Economía*, No. 37, pp. 109-138.
- Gereffi, Gary; Miguel Korzeniewicz, y Roberto Korzeniewicz, 1994, "Introduction: Global Commodity Chains", en Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz, Eds. *Commodity*



- Chains and Global Capitalism*, Westport, Praeger, pp. 1-16.
- Gereffi, Gary, David Spener y Jennifer Bair, Eds. 2002, *Free Trade and Uneven Development, The North American Apparel Industry after Nafta*, Philadelphia, Temple University Press.
- Graubart, Jonathan, 2002, "The Intersection of Transnational Activism and Soft Law: How Activists Exploit Nafta's Labor and Environmental Accords", Ph.D. dissertation, University of Wisconsin-Madison.
- International Labor Rights Fund, 2004, "Comments Concerning Proposed United States-Andean Free Trade Agreement" (presentado al Congreso de Estados Unidos por Jeffrey Vogt, Assistant General Counsel).
- Hufbauer, Gary y Jeffrey Schott, 2002, "North American Labor Under Nafta," Working Paper, Institute for International Economics.
- Human Rights Watch, 2001, *Trading Away Rights: The Unfulfilled Promise of Nafta's Labor Side Agreement*, Nueva York, Human Rights Watch.
- , 2002, "Labor Rights and Trade: Guidance for the United States in Trade Accord Negotiations," (octubre).
- , 2004, "Cafta's Weak Labor Protections: Why the Present Accord Should be Opposed" (marzo).
- Jessop, Bob, 2002, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, 1998, *Activists Beyond Borders, Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- MacEwan, Arthur, 2001, *Neo-Liberalism or Democracy? Economic Strategy, Markets, and Alternatives for the 21<sup>st</sup> Century*, Londres, Zed.
- Moran, Theodore, 2002, *Beyond Sweatshops: Foreign Direct Investment and Globalization in Developing Countries*, Washington, D.C., Brookings.
- Polaski, Sandra, 2004, "Labor in North American Integration: Issues, Interests and Actors", trabajo presentado en el Congreso "Integración norteamericana: migración, comercio y seguridad", Ottawa, abril.
- Reina, Mauricio, 2004, "Como burro amarrado", en *El Colombiano*, 17 de abril.
- Rodríguez Garavito, César A., 2004, *La globalización y los derechos laborales*, Bogotá, ILSA.
- , 2005, "Global Governance, Cross-Border Organizing and Labor Rights: Codes of Conduct and Anti-Sweatshop Struggles in Global Apparel Factories in Mexico and Guatemala", en Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito, eds. *Law and Counter-Hegemonic Globalization: Toward a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ross, Andrew, Ed., 1997, *No Sweat. Fashion, Free Trade and the Rights of Garment Workers*, New York and London, Verso.
- Sassen, Saskia, 1998, *Globalization and Its Discontents*, New York, The New Press.
- Sachs, Jeffrey (1999), *Globalization and The Rule of Law*, New Haven, Yale University Press.
- USTR (United States Trade Representative), 2004, "Summary of U.S.-Chile FTA Labor Chapter" ([www.ustr.gov/new/fta/Chile/summaries](http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/summaries), mayo)
- Weiss, Marley. 2003, "Two Steps Forward, One Step Back - or Vice Versa: Labor Rights under Free Trade Agreements from Nafta, through Jordan, via Chile, to Latin America, and Beyond", *University of San Francisco Law Review*, Vol. 37, pp. 689-755.



Secretario General del Consejo de Educación  
de Adultos de América Latina (CEAAL)

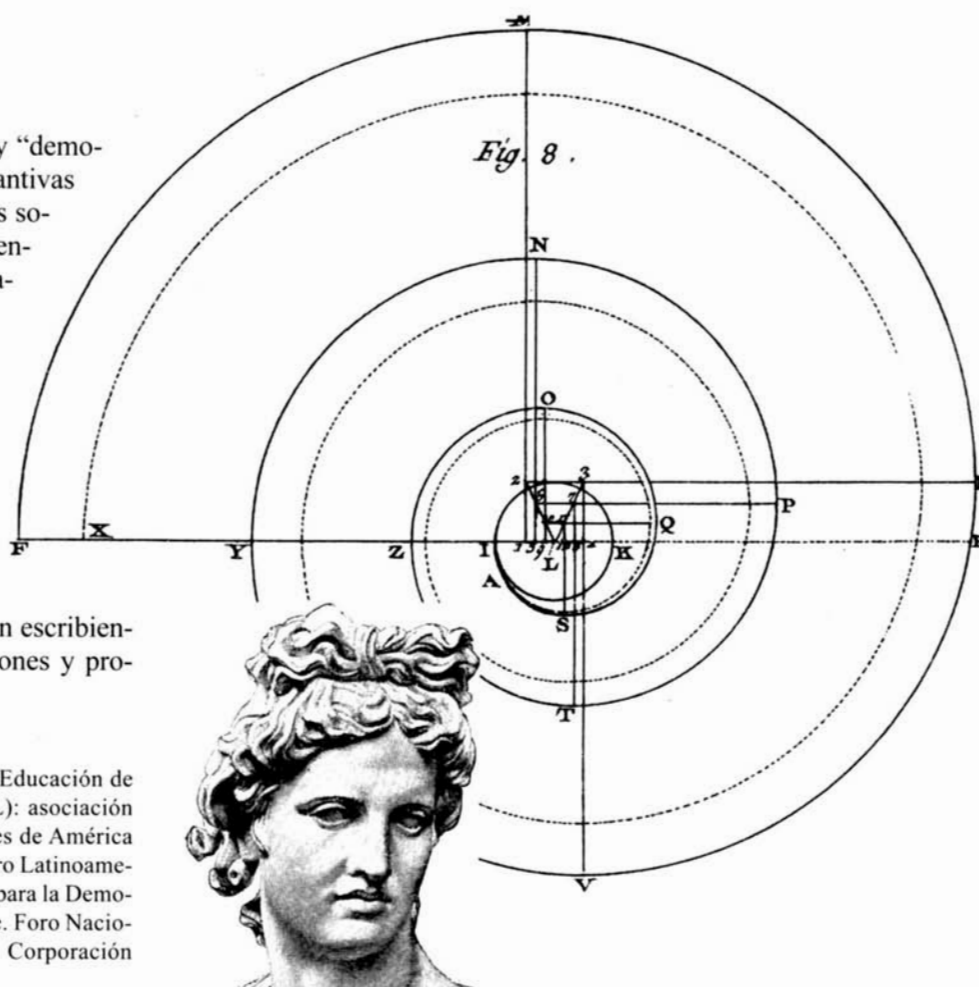
# “Educación y democracia” derecho a la educación y el anhelo por la construcción de ciudadanías activas y críticas

Carlos Zarco Mera<sup>1</sup>

Los términos “educación” y “democracia” develan realidades sustantivas para la construcción de nuestras sociedades, para nuestra supervivencia como humanidad y para hacer posible el buen vivir, la calidad de vida.

Por lo mismo son términos complejos, polisémicos, que atañen a situaciones multidimensionales. Representan a la vez realidades y anhelos; diagnósticos y expresión de utopías. No en vano se han escrito y se seguirán escribiendo tratados, estudios, declaraciones y proclamas en torno a ellos.

<sup>1</sup> Secretario General del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL): asociación con 206 centros afiliados en 21 países de América Latina y el Caribe. Ponencia. Encuentro Latinoamericano de Experiencias en Educación para la Democracia: La Democracia Vive si se Vive. Foro Nacional por Colombia, CEID FECODE, Corporación Viva la Ciudadanía, Junio 2004





Teniendo en cuenta eso, es bueno tratar de delimitar la situación y la perspectiva desde la que nos acercamos a hablar de educación y democracia en cada ocasión. En esta quiero referirme a ambos términos desde mi experiencia como educador y como animador de una red latinoamericana de organizaciones civiles comprometidas con la educación popular. Por ello mis reflexiones, si bien se nutren de múltiples lecturas y análisis conceptuales, quieren poner énfasis, en algunas ideas que hemos ido descubriendo en el debate sobre nuestras prácticas políticas y sociales y en el continuo análisis de la realidad que nos desafía.

Primero señalaré los sentidos que aquí enfatizaré para las palabras democracia y educación y luego colocaré algunas líneas de acción que estamos tratando de construir y que suscitan continuos debates, en el esfuerzo por hacer realidad el derecho a la educación de todos y todas y por construir ciudadanías activas y críticas.

Por democracia entenderé un sistema de gobierno y una forma de vida. Como forma de gobierno, la definición más simple la ha dado Aristóteles: es el gobierno de los muchos, y como eso de que muchos nos pongamos de acuerdo no es nada sencillo, Rousseau estaba convencido de que la democracia es un régimen que conviene muy bien a los dioses, pero no a los seres humanos.

Pero el hecho es que hoy se ha construido en gran parte del mundo la convicción de que el mejor sistema posible —siempre imperfecto y perfectible— para regular nuestra convivencia y para definir las grandes decisiones nacionales y mundiales es el democrático, es decir, el gobierno de los muchos. No el gobierno de uno solo que caracteriza a la monarquía, o el gobierno de unos pocos ilustrados o poderosos, que caracterizaría al régimen aristocrático u oligárquico.

En nuestras sociedades densamente pobladas, masificantes, multiculturales, multiétnicas, en las que defendemos el derecho a la diversidad, afirmamos que lo mejor

es la democracia: la forma de gobierno que funciona a través de representantes del pueblo, elegidos entre varias ofertas de país elaboradas por diversos partidos, para tomar las mejores decisiones posibles, con una alta participación de la ciudadanía, mediante la deliberación, el debate y la construcción de consensos, orientadas a cultivar leyes e instituciones para regular y fomentar nuestra convivencia con sentido de solidaridad, a desarrollar nuestra economía con sentido de justicia y a estimular la lucha política con un sentido pacífico y pacifista.

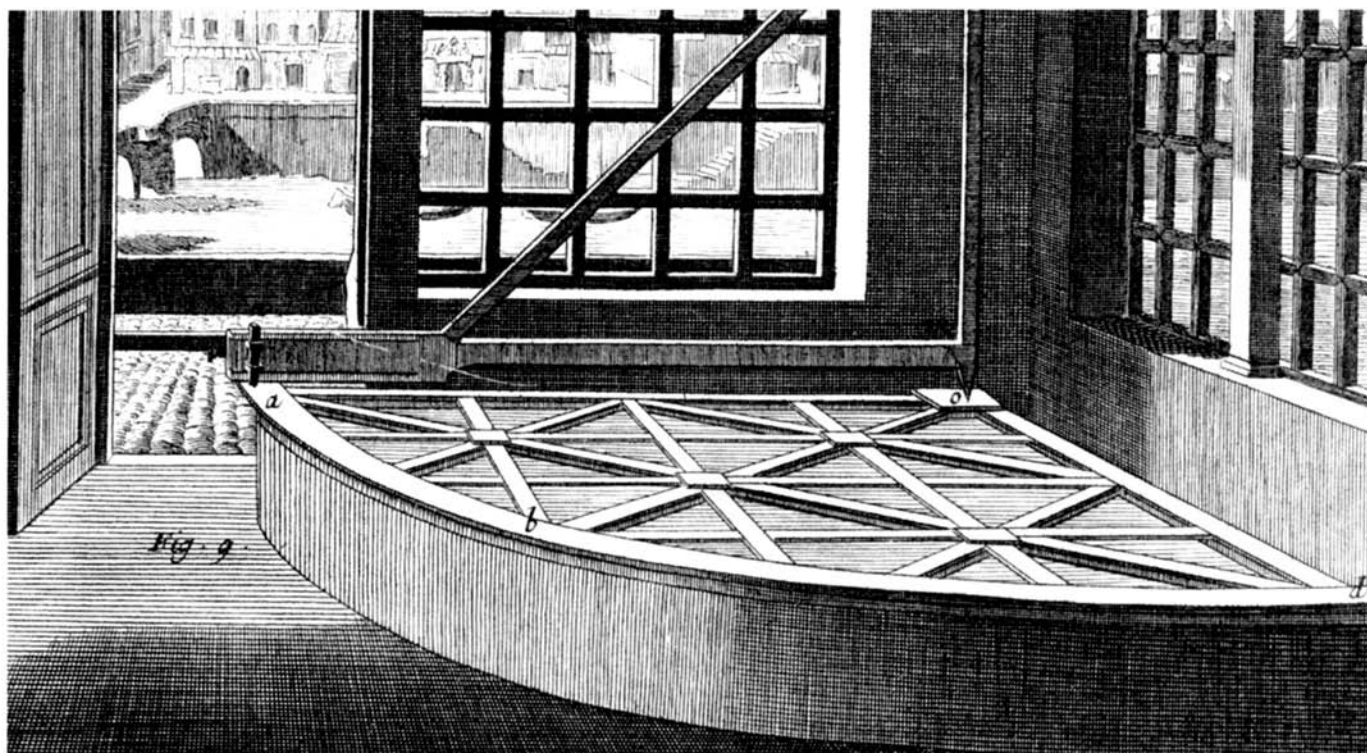
La democracia es una cuestión, entonces, de instituciones y leyes, de construcción colectiva del espacio público y de construcción de ciudadanía.

Como forma de vida, la democracia nos remite al desarrollo de nuestras capacidades de diálogo, al cultivo por la diversidad y a la disposición para aprender de los otros que siempre son, en mayor o menor grado, diferentes; a nuestro gusto por la ética, es decir, a aprender a saborear los valores, a nuestra habilidad para resolver pacífica y constructivamente los conflictos que son constitutivos de nuestro ser humanos y humanas; en fin, al desarrollo de nuestra responsabilidad social en el ejercicio de nuestra libertad.

Refiriéndonos ahora a la educación, dada mi experiencia, diré que refiere a procesos de aprendizaje, o sea a la construcción de conocimientos, de ideas, de significaciones, de afectos, de capacidades, de valores, sobre la relación con los demás, sobre la relación con la naturaleza, sobre la relación conmigo mismo y sobre la relación con lo trascendente. Esta construcción implica prácticas de transmisión, de asimilación, de apropiación y de autogeneración de esos conocimientos, capacidades, afectos y valores. Necesariamente, estos procesos de aprendizaje requieren de una relación entre educadores y educandos, entre quienes dominan —por experiencia acumulada— ciertos saberes y quienes quieren o necesitan aprenderlos; pero dado que es una relación entre personas, se genera un intercambio de saberes didácticamente dirigido.







Siguiendo la síntesis que elaboró la comisión internacional presidida por Jacques Delors para la Unesco en 1995, la educación, como práctica social, se sostiene en cuatro pilares:

a) Aprender a aprender, que implica el desarrollo de habilidades cognitivas para el análisis, la síntesis y la construcción de hipótesis y rutas de conocimiento.

b) Aprender a hacer, que tiene que ver con el desarrollo de capacidades técnicas, tecnológicas, artesanales, artísticas y científicas.

c) Aprender a ser, que refiere al desarrollo de valores y al gusto por la ética, al desarrollo de convicciones y a la superación de toda forma de fundamentalismo.

d) Aprender a convivir, que exige el desarrollo de nuestras habilidades para el diálogo, para el trabajo en grupos, para la construcción de consensos y la resolución pacífica de conflictos.

Siguiendo nuestra tradición más latinoamericana en torno a la educación popular, la educación, se ha dicho, es la práctica de la

libertad y de la responsabilidad, es la formación para la actividad social y política a favor de la solidaridad y la justicia.

### **La necesaria retroalimentación entre educación y democracia**

Si nos quedamos con esas referencias conceptuales sobre democracia y educación nos podemos preguntar ahora sobre la relación entre ellas, y casi de manera lógica, podemos decir que hay una relación "natural" entre ambas; que se hacen posibles y se retroalimentan en su potencialidad y calidad. Es decir, una buena educación puede contribuir a garantizar una buena democracia y una buena democracia puede contribuir a garantizar una buena educación.

La educación nos debería preparar para el ejercicio de la democracia, prepararnos para ayudar a fortalecer y recrear nuestras instituciones y leyes, para construir significados y referencias de participación y convivencia en el espacio público y para construir nuestra ciudadanía crítica

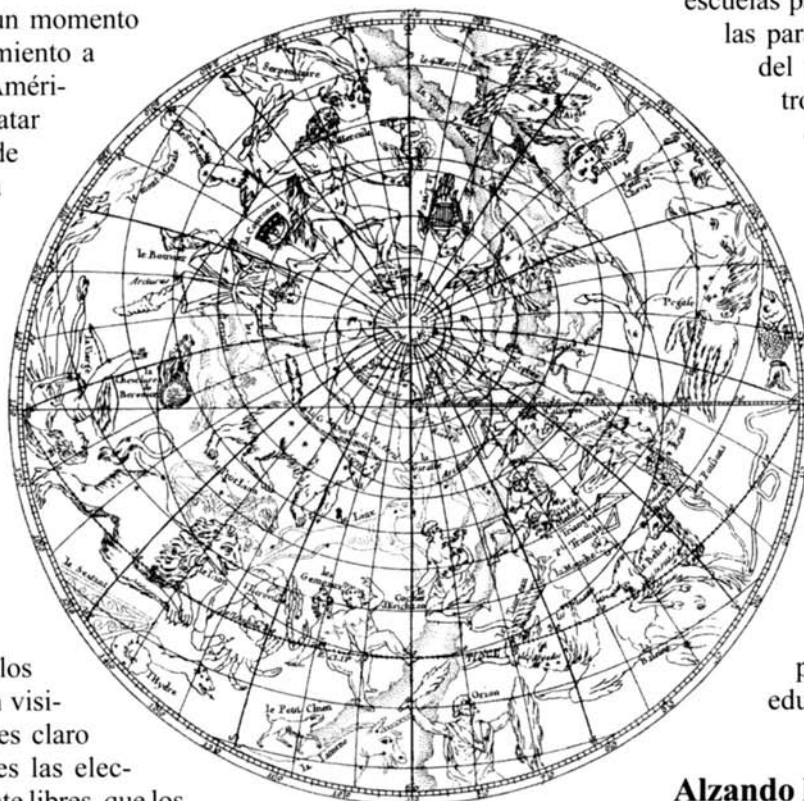


y activa. La democracia nos debería garantizar el derecho a gozar de nuestros derechos humanos, entre ellos, el de la educación.

## **Tocando nuestra realidad**

Volvamos ahora un momento la mirada y el pensamiento a nuestros países, a la América Latina, para constatar una vez más el drama de nuestra realidad, la ambivalencia y ambigüedad de nuestras historias, lo lejano de nuestras aspiraciones, la fragilidad de nuestras democracias y el deterioro de nuestros sistemas educativos, la resistencia y búsqueda de alternativas de nuestras sociedades.

Si nos atenemos a los indicadores que hacen visible a la democracia, es claro que en nuestros países las elecciones no son totalmente libres, que los partidos políticos, en su mayoría están distantes de los clamores de la ciudadanía, que en la competencia electoral brillan por su ausencia las propuestas de nación, que estamos atrapados en la lógica de la mercadotecnia y la venta del producto-candidato, que muchos de nuestros representantes se hacen famosos por incapaces, por corruptos, por frívolos; que priva la apatía y la desconfianza hacia la política; que millones de personas están más preocupadas por supervivir que por ejercer su ciudadanía; que las políticas y grandes decisiones nacionales se toman por presiones de élites o grupos de poder económico; que nuestras instituciones están corroídas por el influjo de la delincuencia organizada; que nuestras leyes están de adorno, que la economía atenta contra los derechos más elementales de las personas,



que se multiplican los conflictos y la violencia. En fin, que se deterioran nuestras posibilidades de convivencia, de participación y capacidad de gobernarnos.

Si miramos ahora hacia la educación constatamos, entre otras cosas, el abismo de las condiciones de aprendizaje entre las escuelas para los pobres y las escuelas para los ricos, la precariedad del trabajo y rol de los maestros y maestras, la distancia entre las escuelas y las comunidades en que están ubicadas, la ausencia de diálogo y la afirmación del autoritarismo entre directivos, maestros y alumnos; el predominio de los medios de comunicación como socializadores y constructores de significados en el espacio público, la pérdida de rumbo en los planes y políticas educativas, la exclusión de millones de personas del derecho a la educación.

## **Alzando la mirada hacia el horizonte desde las nuevas realidades que están emergiendo**

En medio de estas realidades que marcan a la mayoría de nuestros países se están construyendo alternativas, se están buscando caminos para la justicia, la equidad y la democracia, desde diversos ámbitos: desde procesos locales, desde gobiernos, desde organizaciones de la sociedad civil, desde movimientos de carácter mundial, desde organismos de cooperación internacional.

Nuestras aspiraciones por un mundo mejor, nuestra convicción de que otro mundo es posible, se nutren de pensamientos innovadores, de las situaciones y prácticas que ya son una realidad, de procesos que son y están llamados a ser, de experiencias



que, desde la resistencia y desde la incidencia, van conformando realidades democráticas y realidades educativas con un sentido de emancipación humana, social y política.

Desde esta constatación quisiera ahora nombrar algunas de las dinámicas que estamos construyendo para recrear nuestra institucionalidad democrática. Algunas de ellas se han venido construyendo desde hace varios años, pero es cierto que continuamente nos exigen nuevos análisis y valoraciones para seguir orientando nuestras prácticas.

1. Como nunca, estamos pensando al Estado, tratando de recuperar su sentido de bien público, de Estado de derecho y de justicia, tratando de apropiarnos de nuestras instituciones de gobierno, de repensar la administración de justicia, de participar activamente en la elaboración de leyes, de activar la relación con nuestros Congresos. Estamos pensando proyectos de nación.

2. Con especial fuerza estamos enfatizando la dimensión subjetiva y cultural de la democracia y tratando de resignificar los espacios públicos para fortalecer la cultura de la convivencia, la participación y el cultivo de la diversidad.

3. Por ello hemos podido identificar las dimensiones más íntimas de la subordinación y la discriminación social: la subordinación de género, la de generación que coloca a los jóvenes siempre como sospechosos, la subordinación que margina a quienes carecen de ciertas capacidades físicas, la étnica que sigue despreciando a los pueblos indígenas y afroamericanos, la subordinación por razones de diversidad sexual, por mencionar algunas frente a las cuales han emergido movimientos sociales que están cambiando, para bien, nuestras relaciones sociales. No en vano es contra muchos de estos movimientos contra los que se levantan los autoritarismos de siempre.

4. Producto de muchos de esos movimientos sociales, estamos afirmando, como nunca, el protagonismo de la sociedad civil y de la ciudadanía como aspectos sustantivos de la calidad de nuestras democracias.



5. Estamos empezando a tener claro que hay que seguir construyendo movimientos pero que también es fundamental construir y reconstruir nuestras instituciones.

6. Empezamos a ser conscientes de la relevancia de los medios de comunicación como medios de socialización y de la importancia de vigilar su actuación, de procurar incidir en sus contenidos y, por qué no, de generar medios de comunicación desde la sociedad civil.

7. Como nunca, hemos afirmado la centralidad de los derechos humanos en su integralidad e indivisibilidad, y como nunca estamos buscando mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

8. Estamos siendo especialmente sensibles a la necesidad de democratizar la democracia, la globalización, la acción de las transnacionales, el sistema de Nacio-



nes Unidas. Progresivamente se está afirmando la necesidad de pensar y construir una ciudadanía interamericana y global.

9. Un aspecto que consideramos hoy central tiene que ver con que todas las instituciones y actores públicos rindamos cuentas, que demos razón de lo que hacemos, de por qué lo hacemos y de cómo usamos los recursos disponibles. La transparencia sería así, el mejor antidoto contra la corrupción.

10. Considero que nuestras historias nos han ayudado, poco a poco, a entender la ineficacia de la violencia como medio para cambiar la realidad y por ello apelamos, cada vez con más fuerza, a la potencialidad del diálogo y la negociación, a la posibilidad de construir consensos y a la necesidad de mecanismos para superar las lógicas militaristas en la construcción de nuestras sociedades.

11. Como nunca estamos concientes de la importancia de recrear a los partidos políticos. Si la democracia requiere de ellos, es necesario que nos tomemos en serio el debate sobre la crisis de los partidos y sobre la importancia de recrear su función desde movimientos ciudadanos participativos y democráticos.

## Nuevas dinámicas y enfoques desde la educación

La lucha por mejorar la calidad de nuestras democracias ha nutrido también el debate educativo. Quisiera mencionar también algunas dinámicas que estamos construyendo en este sentido.

1. Estamos tratando de sistematizar mucho del acumulado educativo y pedagógico que se ha generado en nuestras sociedades para favorecer la participación y la construcción de ciudadanía.

2. De manera especial estamos tratando de incidir en las políticas educativas, de recuperar a la escuela como espacio de formación para la democracia, de activar la participación de estudiantes, de madres y padres de familia, de maestros y maestras. Si el sistema educativo es el principal meca-

nismo que como sociedad nos hemos dado para educar, para socializar a niños, niñas, jóvenes y adultos, entonces tenemos que poner nuestra mirada en los sistemas educativos, en su democratización y en su calidad.

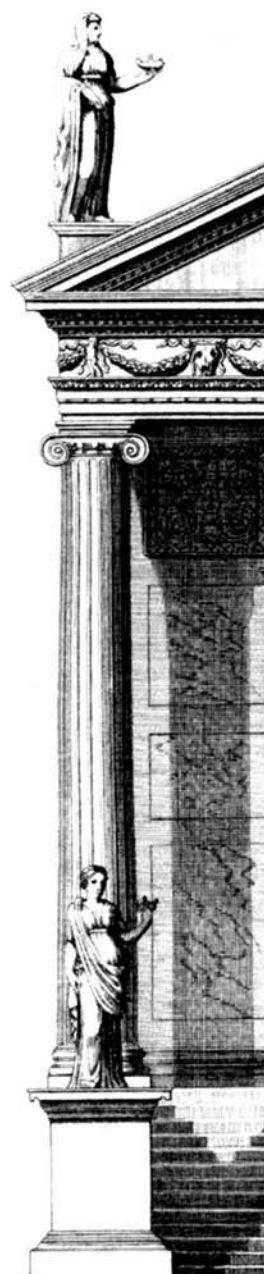
3. La conciencia de que la educación debe superar la perspectiva de la escolarización y estar al servicio de los procesos de aprendizaje, de la construcción personal y colectiva de ciudadanía, es decir, de identidad, de sentido de pertenencia y de comunidad.

4. La importancia de revisar el continuo educativo del sistema escolar; de superar la fragmentación de los diversos niveles (pre-escolar, primaria, secundaria, educación terciaria, educación "superior") y de volver a pensar el conjunto de los perfiles educativos que nuestras sociedades requieren.

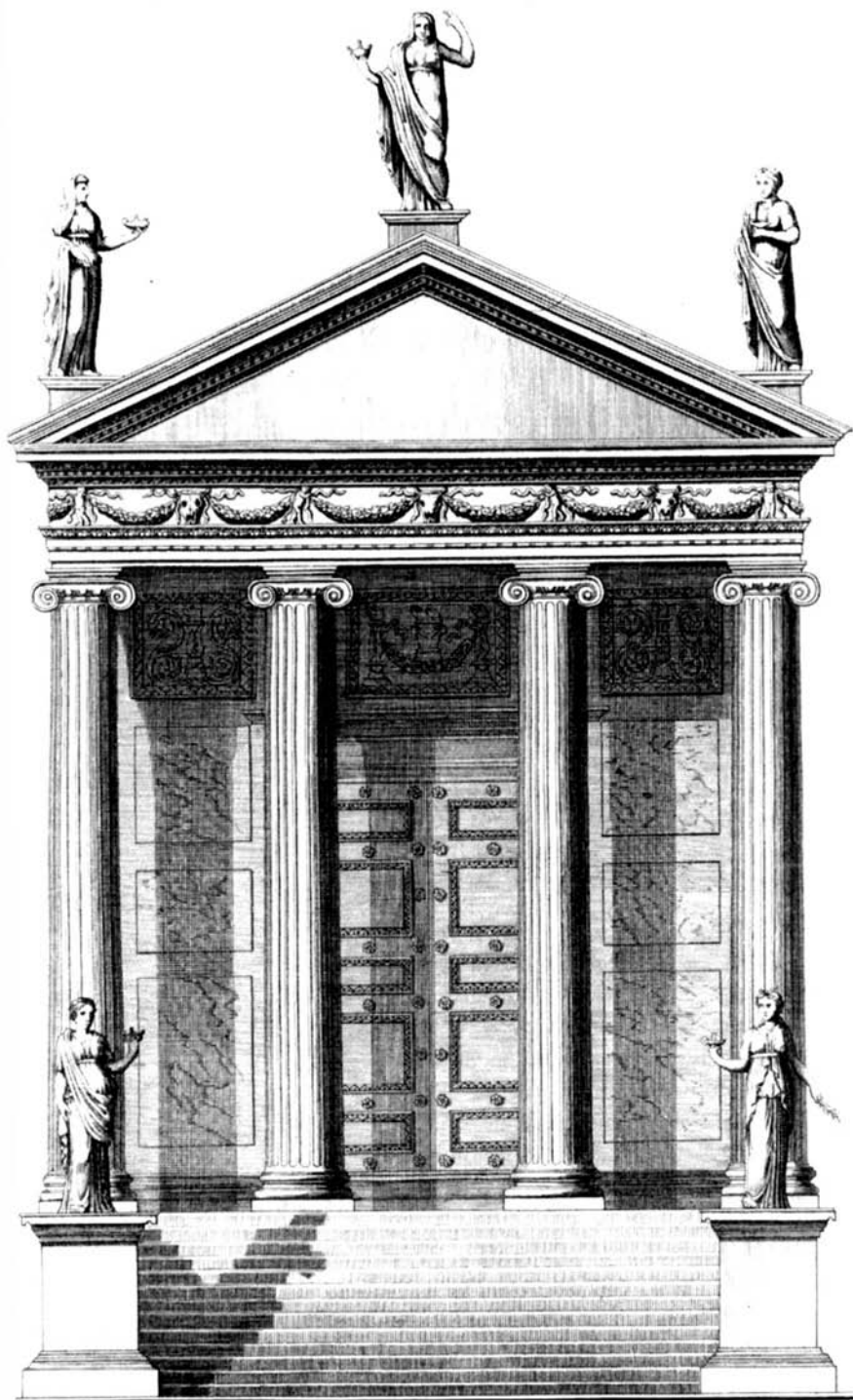
5. En ese sentido, la idea del "aprendizaje a lo largo de toda la vida" nos ayuda también a afirmar el derecho a la educación, a entender que la construcción de conocimientos y habilidades para la vida tiene al sistema educativo como centro pero no se agota en él, y a la importancia de crear mayores flujos entre las prácticas educativas dentro y fuera del sistema formal.

6. La idea de comunidades de aprendizaje está siendo especialmente fructífera, nos remite a la necesidad de activar, en cualquier espacio educativo, la participación de los diversos actores y la construcción de procesos dialógicos e investigativos para la construcción de aprendizajes.

7. Pero si queremos incidir es necesario formarnos más y fortalecer nuestra capacidad de organización e interlocución. Por ello, estamos impulsando coaliciones a nivel nacional e internacional a favor de la educación. A través de campañas, de la afirmación del derecho a la educación, de la realización de debates, de foros, de presión ciudadana, estamos tratando de incidir en la calidad de las políticas educativas. Iniciativas como el Foro Mundial de Educación, la Campaña Global de Educación, la coalición para una Campaña Regional, los foros nacionales de sociedad civil, los compromisos







sociales a favor de la educación, son ejemplos de esta dinamización social para la incidencia pública.

### A manera de conclusión

Es cierto que nuestra América Latina está viviendo un momento de fragilidad democrática, de desencanto social y de una gran incertidumbre respecto al futuro. Es cierto que vivimos en un mundo marcado por el poder militar y económico de un país y que hoy ese país es gobernado por un pequeño grupo de personas ignorantes, de pensamiento fundamentalista y enormemente peligrosos. Es cierto que los conflictos y las guerras se multiplican. Pero también es cierto que estamos gestando nuevas realidades, que hay consenso en que la pobreza y la exclusión social es la gran vergüenza de nuestro mundo "moderno", que seguimos creyendo en nuestra capacidad como humanidad para recrearnos, de que es posible que predomine el *homo sapiens* por encima del *homo demens*, de que desde la educación y la política podamos restituir su valor a la dignidad humana, podamos activar la responsabilidad social y democratizar nuestras democracias.

## Adpostal



*Llegamos a todo el mundo!*

**CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR  
A COLOMBIA Y AL MUNDO**

**ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS:**

SERVICIO DE CORREO NORMAL  
CORREO INTERNACIONAL  
CORREO PROMOCIONAL  
CORREO CERTIFICADO  
RESPUESTA PAGADA  
POST EXPRESS  
ENCOMIENDAS  
FILATELIA  
CORRA  
FAX

**LE ATENDEMOS EN LOS TELÉFONOS**

243 88 51 - 341 03 04 - 341 55 34

980015503

FAX 283 33 45



Jordi Borja i Sebastià

Geógrafo y urbanista. Director del máster de políticas y proyectos urbanos, Universidad de Barcelona.

# La ciudad, aventura de libertad

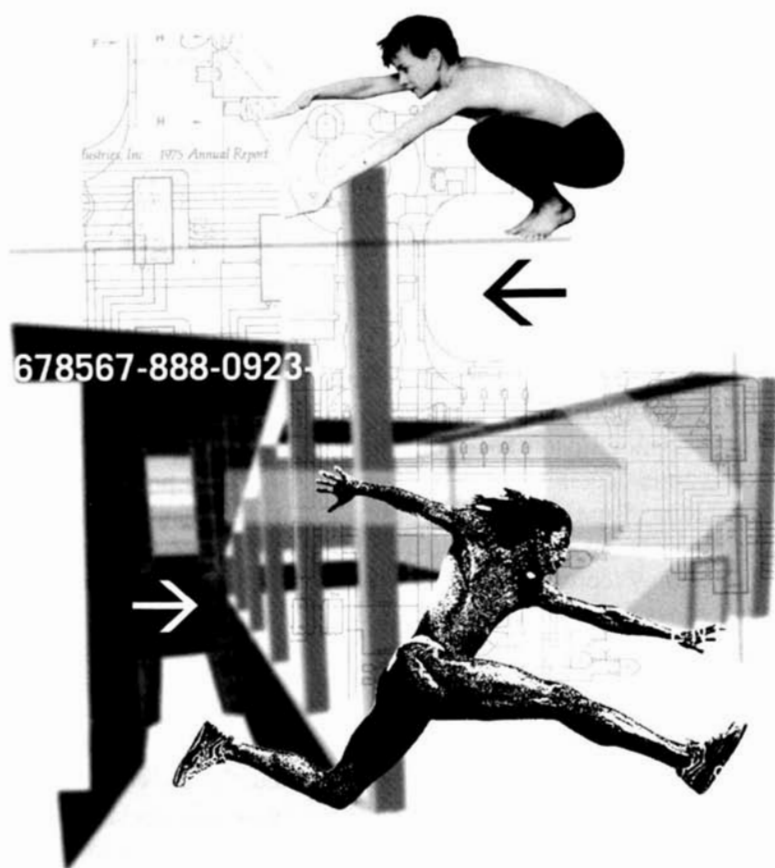
Jordi Borja i Sebastià<sup>1</sup>

## 1. Ciudad, espacio público y ciudadanía

Este libro se articula en torno de tres conceptos: ciudad, espacio público y ciudadanía. Tres conceptos que pueden parecer casi redundantes puesto que la ciudad es ante todo un espacio público, un lugar abierto y significativo en el que confluyen todo tipo de flujos. Y la ciudadanía es, históricamente, el estatuto de la persona que habita la ciudad, una creación humana para que en ella vivan seres libres e iguales.

También se puede considerar que estos conceptos forman parte de sistemas teóricos distintos, o por lo menos que corresponden a disciplinas independientes. La ciudad es una realidad histórico-geográfica, socio-cultural, incluso política, una concentración humana y diversa (*urbs*), dotada de identidad o de pautas comunes y con vocación de autogobierno (*civitas, polis*).

El espacio público es un concepto propio del urbanismo que a veces se confunde (erróneamente) con espacios verdes, equipamientos, sistema viario, pero que también es utilizado en filosofía política como lugar de representación y de expresión colectiva de la sociedad. Y la ciudadanía es un concepto propio del derecho público, que además se ha independizado de la ciudad a partir del siglo XVIII, para vincularse al Es-



<sup>1</sup> Geógrafo y urbanista. Director del máster de políticas y proyectos urbanos, Universidad de Barcelona. El presente es el primer capítulo del libro *La ciudad conquistada* publicado recientemente por la editorial española Alianza Editorial, se publica con la autorización del autor.



tado o a la nación, como entes que confieren y reconocen con exclusividad este estatuto. El concepto de ciudadanía se ha extendido a otros campos, y además de la ciudadanía civil y política, que es la propia en sentido estricto, se habla de ciudadanía social, administrativa, cultural, laboral, etc.

Es decir que nos encontramos con conceptos que por una parte tienden a confundirse (o encapsularse los unos dentro de los otros) y por otra a confundirnos por su tendencia expansiva, siendo hoy conceptos considerados usualmente como polisémicos.

La hipótesis subyacente a lo largo de todo el texto es considerar que estos tres conceptos están relacionados dialécticamente, que ninguno de ellos puede existir sin los otros dos y que nuestra vida depende en buena medida de esta relación. Los valores vinculados a la ciudad, de libertad y de cohesión social, de protección y desarrollo de los derechos individuales y de expresión y construcción de identidades colectivas, de democracia participativa y de igualdad básica entre sus habitantes, dependen de que el estatuto de ciudadanía sea una realidad material y no solo un reconocimiento formal. Y también de que la ciudad funcione realmente como espacio público, en un sentido físico (centralidades, movilidad y accesibilidad socializadas, zonas social y funcionalmente diversificadas, lugares con atributos o significantes) y en un sentido político y cultural (expresión y representación colectivas, identidad, cohesión social e integración ciudadana).

## 2. Dialéctica de la ciudad actual

Esta concepción dialéctica de la ciudad y la ciudadanía nos conduce a no considerar como antagonismos insuperables aquellos que por su carácter antinómico y expresión conflictiva se nos presentan en el análisis urbano. Como son:

a) La ciudadanía como estatuto que garantiza derechos individuales y como conjunto de derechos colectivos. La ciudad es históricamente reconocedora y protectora de los

derechos del individuo, en todas sus dimensiones, desde el derecho a su privacidad (y deber de respetar la de los otros) hasta el derecho (y deber) de recibir asistencia (o darla) en caso de necesidad desde el derecho a participar en la gestión de la ciudad hasta el de refugiarse en ella. Pero no hay ciudadanos solos, los derechos individuales tienen una dimensión colectiva, sin derechos y deberes colectivos reales no hay ciudad.<sup>2</sup>

b) La ciudad es una realidad político-administrativa que no coincide con la realidad territorial (aglomeración) ni funcional (área metropolitana) y tampoco muchas veces con la "sociedad urbana" (las exclusiones y las segregaciones dejan a una parte de la población "extramuros") ni con la imagen que tienen los ciudadanos de ella. Pero esta complejidad y esta polisemia han sido siempre propias de la ciudad. La ciudad tiene una dinámica específica que surge de las conflictividades que generan esas contradicciones. Conflictos entre instituciones, entre colectivos de población, y de las unas con los otros. Por ejemplo en la medida que la ciudad posee, es un espacio público, hay más ciudadanía, pero también más conflicto sobre el uso de este espacio.

c) La ciudad es un ente jurídico, una realidad social determinada por el derecho. No solo porque éste determina su "institucionalidad", también y sobre todo porque es inherente al estatuto de ciudadano, que supone participar en la constitución de las instituciones representativas y ser sujeto libre e igual de las políticas públicas. Pero al mismo tiempo presupone inevitablemente momentos de ilegalidad, cuando no de ilegalidad, puesto que la resolución de los conflictos y la conquista de nuevos derechos o la construcción de nuevas instituciones que la dinámica urbana (territorial y social) impone no pueden realizarse siempre en el marco legal preexistente. Desde el ejercicio de nuevas competencias por

<sup>2</sup> Ver concepto de ciudadanía en el capítulo 7. También se puede ver Borja, J.; Dourthe, G.; Kleck, V.; Peugeot, V. (2001).





parte de los gobiernos locales hasta el reconocimiento del estatuto de ciudadano a toda la población residente los ejemplos de conflictividad al margen de los cauces estrictos de la legalidad son múltiples. La ciudad es a la vez “estado formal de derecho” y “derecho real a la transgresión”<sup>3</sup>.

### 3. Sobre la muerte de la ciudad y su renacimiento<sup>4</sup>.

¿La ciudad ha muerto? Ahora es la globalización la que la mata. Ayer fue la metropolización que se desarrolló con la revolución industrial. Y antes fue la ciudad barroca, que se extendió fuera del recinto medieval. Periódicamente, cuando el cambio histórico parece acelerarse y es perceptible en las formas expansivas del desarrollo urbano, se decreta la muerte de la ciudad.

Entonces se asume, con pesar o con realismo “moderno”, el “caos urbano”. Se critica o se expresa con nostalgia la revalorización de las formas y de las relaciones sociales construidas por la historia. Se sustituye el urbanismo, que ciertamente demanda nuevos paradigmas por la arquitectura o las infraestructuras, por productos propios del poder o del mercado. Y sin embargo la ciudad renace cada día, como la vida humana, y nos exige creatividad para inventar las formas deseables para la nueva escala territorial y para combinar la inserción en redes con la construcción de lugares (o recuperación de los existentes). Es preciso superar las visiones unilaterales que enfatizan la ciudad “competitiva” y la ciudad “dispersa” como la única posible en nuestra época. O, en un sentido opuesto, mitificar la ciudad “clásica” y la ciudad “comunidad”, como si fuera posible y deseable el imposible retorno al pasado. No es acep-

table tampoco instalarse en la cómoda posición de la consideración tan radicalmente negativa o positiva de la modernidad considerada como un proceso ineluctable que necesariamente arrasa con este pasado.

Hoy la ciudad renace, también políticamente. Es un ámbito de confrontación de valores y de intereses, de formación de proyectos colectivos y de hegemonías, de reivindicación de poder frente al Estado.

### 4. La ciudad y el Estado: en y contra el Estado

¿La ciudad contra el Estado? También se ha podido decir: “la república contra las ciudades”<sup>5</sup>. Y todo lo contrario: el Estado actual como “república de ciudades”, o quizás como expresa el nuevo federalismo, como democracia territorialmente plural de nuevas-viejas regiones que son hoy sistemas urbanos más o menos polarizados por una capital y/o fuertemente articulados por un conjunto de ciudades-centro. En todo caso se cuestiona la relación tradicional de subordinación de la ciudad al Estado y se propone un nuevo reparto de competencias y de recursos. No tanto una relación basada en la jerarquía y en la compartimentación de

competencias como una relación de tipo contractual y cooperador. Con independencia que los sujetos de esta relación sean los Es-



<sup>3</sup> Ver capítulo 7. Ver también: Borja, J. (1988b), (1999b).

<sup>4</sup> Ampliación de estos conceptos en el capítulo 2

<sup>5</sup> Ascher, F. (1998).



tados, las regiones (o “comunidades autónomas” en España, “estados” en países federales, “länder” en Alemania, etc.) o las ciudades. O todos a la vez. En cualquier caso es la traslación político-jurídica del Estado soberano a la contractualidad hacia la cual supone una importante innovación legal. Es la concepción “soberanista” del *droit administratif* que necesariamente se quebranta. El nuevo derecho público que se precisa deberá tomar elementos no solo propios del *self-government*, del federalismo cooperativo y de la democracia participativa, sino también del derecho privado, por ejemplo en lo que se refiere a la contractualización de las relaciones interinstitucionales o a la cooperación público-privada en el marco del planeamiento estratégico. La flexibilidad que hoy demanda el urbanismo operacional tiende a romper las rigideces que muchas veces tiene el ordenamiento jurídico-administrativo.

## 5. Ciudad y ciudadanía: una conquista permanente

Si la mujer no nace sino se hace, como decía Simone de Beauvoir, al ciudadano le sucede algo parecido. Obviamente muchos nacen ciudadanos, pero otros no. Y los que nacen teóricamente ciudadanos, luego, o de inmediato, la vida, su ubicación en el territorio o en la organización social, su entorno familiar, su acceso a la educación y la cultura, su inserción en las relaciones políticas y en la actividad económica... les puede llevar a una *capitis diminutio de facto* o incluso a no poder ejercer quizás nunca en tanto que ciudadanos. ¿El 50% de los habitantes de la mayoría de ciudades norteamericanas que nunca votan ejercen como ciudadanos? Algunas razones, objetivas, habrá que expliquen un comportamiento tan masivo y aparentemente tan anómalo o contrario a sus intereses. Por no hablar de los sin papeles, a los que el Estado y la ciudad actuales les niegan formalmente la ciudadanía para concederles únicamente el derecho a ser sobreexplotados. Sus hijos nacerán ya como no ciudadanos o con derechos reducidos.



La ciudadanía es una conquista cotidiana. Las dinámicas segregadoras, excluyentes, existen y se renuevan permanentemente. La vida social urbana nos exige conquistar constantemente nuevos derechos, o hacer reales los que poseemos formalmente. El ciudadano lo es en tanto que ejerce como tal, en tanto que es un ciudadano activo, participe de la conflictividad urbana. No se trata de atribuir con un criterio elitista el estatuto de ciudadano a los militantes de los movimientos sociales sino de enfatizar que un desarrollo pleno de la ciudadanía se adquiere por medio de una predisposición para la acción, la voluntad de ejercer las libertades urbanas, de asumir la dignidad de considerarse igual a los otros. Los hombres y muje-





res habitantes de las ciudades poseen una vocación de ciudadanía.

## 6. La ciudad es una aventura de libertad<sup>6</sup>

Una aventura y una conquista de la humanidad, nunca plena del todo, nunca definitiva. El mito de la ciudad es prometeico, la conquista del fuego, de la independencia respecto a la naturaleza. La ciudad es el desafío a los dioses, la torre de Babel, la mezcla de lenguas y culturas, de oficios y de ideas. La “Babilonia”, la “gran prostituta” de las Escrituras, la ira de los dioses, de los poderosos y de sus servidores, frente al escándalo de los que pretenden construir un espacio de libertad y de igualdad. La ciudad es el nacimiento de la historia, el olvido del olvido, el espacio que contiene el tiempo la espera con esperanza. Con la ciudad nace la historia, la historia como hazaña de la libertad. Una libertad que hay que conquistar frente a unos dioses y a una naturaleza que no se resignan, que acechan siempre con fundamentalismos excluyentes y con cataclismos destructores. Una ciudad que se conquista colectiva e individualmente frente a los que se apropian privadamente de la ciudad, o de sus partes principales.

## 7. Las libertades urbanas

Las libertades urbanas son muchas veces más teóricas que reales y sus beneficiarios pueden ser los primeros en reducirlas o aniquilarlas para muchos de sus conciudadanos. El mito de la ciudad es el del progreso basado en el intercambio, pero las ciudades también son sede del poder y de la dominación. La ciudad es un territorio protegido y protector que, formalmente, hace iguales a sus ciudadanos, pero las realidades físicas y sociales expresan a su vez la exclusión y el desamparo de unos frente a los privilegios y al pleno disfrute de las libertades urbanas de otros. En todos los tiempos han existido ilotas, colectivos aparcados en los suburbios, sin papeles. Incluso normas for-

males o factuales que excluían a sectores de la población de avenidas, de barrios residenciales, de equipamientos de prestigio<sup>7</sup>. En todos los tiempos la ciudad como aventura de la libertad ha hecho del espacio urbano un lugar de conquista de derechos.

## 8. La ciudad y la idea de ciudad

La ciudad es, y es un tópico pero no por ello banal o falso, la realización humana más compleja, la producción cultural más significativa que hemos recibido de la historia. Si lo que nos distingue del resto de los seres vivos es la capacidad de tener proyecto la ciudad es la prueba más evidente de esta facultad humana. La ciudad nace del pensamiento, de la capacidad de imaginar un hábitat, no sólo una construcción para cobijarse, no sólo un templo o una fortaleza como manifestación del poder. Hacer la ciudad es ordenar un espacio de relación, es construir lugares significantes de la vida en común. La ciudad es pensar el futuro y luego actuar para realizarlo. Las ciudades son las ideas sobre ellas. Y aún ahora una gran parte de la población del mundo vive en

<sup>6</sup> Antolini, A.; Bonello, Y.H. (1994).

<sup>7</sup> En el Buenos Aires de principios de siglo, cuenta Sebrelli (1974,) no se permitía pasear por las avenidas principales sin “saco” (chaqueta). En la Nueva York de la época las personas de color no podían bajar más allá de la calle 60 excepto por motivos de trabajo. En general las calles “ricas” de las ciudades europeas excluían sin cartel de “reservado el derecho de admisión”, los sectores populares ya sabían que ciertos barrios no eran suyos. Como ahora los centros comerciales o locales de ocio que prohíben la entrada por el aspecto.

En España la extrema derecha ha intentado definir “zonas nacionales”, para dejar fuera a gente de color e inmigrados en general, pero también a gays, vagabundos, etc. Y lo que es aun peor pues forma parte del racismo y la xenofobia de cada día: la exclusión a la hora de alquilar vivienda, de entrar en un bar o en una discoteca, etc. Llevar la exclusión en la cara, en la ropa, en el acento, en el nombre, cuando se debe notificar el lugar de residencia...es quizás la más injusta y la más difícil de superar de todas las formas de marginación social.



hábitats autoconstruidos, en los márgenes, en los intersticios, en las áreas abandonadas de las ciudades pensadas. Esta ciudad sin nombre de ciudad, que no aparece en los planos ni en los planes, responde también a una idea de ciudad por parte de sus autoconstructores. Una ciudad en proceso, frustrado muchas veces. Pero es también una prueba de que la conquista de la ciudad es también nostalgia de futuro, una conquista humana a medio hacer.<sup>8</sup>

## 9. La ciudad como lugar de la historia<sup>9</sup>

La ciudad es pasado apropiado por el presente y es la utopía como proyecto actual. Y es el espacio suma de tiempos. Así como no hay comunidad sin memoria, tampoco hay ciudad sin proyecto de futuro. Sin memoria y sin futuro la ciudad es un fantasma y una decadencia. La vida de la ciudad se manifiesta por medio del cambio, de la diferencia y del conflicto. La ciudad nace para unir a hombres y mujeres y para protegerlos, en una comunidad que se legitima negando aparentemente las diferencias. Pero al mismo tiempo la ciudad une sobre la base del intercambio de bienes y de servicios, de protectores y de subordinados, de ideas y de sentimientos. El intercambio sólo es posible si hay heterogeneidad, pero las diferencias expresan y pueden multiplicar las desigualdades. Y éstas generan conflictos, para mantener privilegios o para reducirlos, para extender los mismos derechos a todos o para aumentar la riqueza, el poder o la distinción de las élites urbanas. El conflicto social es inherente a la ciudad precisamente porque los proyectos humanos son contradictorios, responden a demandas y valores diversos, a necesidades e intereses opuestos. No hay urbanismo sin conflicto, no hay ciudad sin vocación de cambio. La justicia urbana es el horizonte siempre presente en la vida de las ciudades.

El urbanismo no puede "terminar" la ciudad, aplicarle la receta del fin de la historia. Es más importante lo que suscita que lo que hace, el proceso que el modelo. Y este pro-

ceso es social y cultural, enmarcado en formas heredadas y constructoras de nuevas formas, relaciones y significados.

## 10. La ciudad es comercio, es intercambio

La ciudad vive cada día del intercambio, es la plaza, es el mercado. Intercambio de bienes y de servicios, de ideas y de informaciones. El intercambio supone paz y reglas, convivencia y pautas informales que regulen la vida colectiva. La ciudad es comercio y cultura, comercio de las ideas y cultura de la producción de bienes y servicios para los otros. Comercio y ciudad son tan indisolubles como campo y naturaleza. La ciudad existe como encuentro de flujos.

Los egipcios representaban la ciudad mediante un eje de coordenadas, su cruce era la ciudad. Este encuentro de flujos se completaba con una circunferencia, la ciudad como lugar, como comunidad cotidiana, concentración de población heterogénea, abierta al intercambio. Mas también como lugar del poder, del templo y del palacio, de las instituciones y de la dominación. Y de la revolución cuando el poder se hace insostenible. Pero mientras tanto la ciudad debe funcionar como lugar regulador de un intercambio de vocación universal. Lo cual supone más orden que caos. Otra paradoja: la ciudad como lugar del cambio es lugar de rupturas de marcos institucionales, legales, materiales, culturales. Ciudad de la excepción necesaria. Pero la ciudad de la regla es la ciudad del orden y del derecho, de la cohesión y de la tolerancia. La regla democrática es orden como esperanza de justicia urbana, es decir, como proceso de conquista de derechos ciudadanos.

<sup>8</sup> Los planos oficiales de las ciudades con demasiada frecuencia sólo indican el nombre de la zona que gráfica o simplemente excluye el área si es periférica. Por ejemplo, se indican los morros de Río de Janeiro sin indicar las favelas, o en Buenos Aires se identifican con nombres administrativos como suelo no ocupado, zonas con villas de miseria.

<sup>9</sup> Harvey, D. (1977).





## 11. La ciudad y el sentido. Ética y estética urbanas

La ciudad será tanto más incluyente cuanto más significativa. La ciudad “lacónica”, sin atributos, sin monumentalidad, sin lugares de representación de la sociedad a sí misma, es decir, sin espacios de expresión popular colectiva, tiende a la anomia y favorece la exclusión. La ciudad se hace con ejes de continuidad que proporcionen perspectivas unificadoras, con elementos monumentales polisémicos, con rupturas que marquen territorios y diferencias y con centralidades distribuidas en el territorio que iluminen cada zona de la ciudad, sin que por ello anulen del todo áreas de oscuridad y de refugio. La ciudad sin estética no es ética; el urbanismo es algo más que una suma de recetas funcionales; la arquitectura urbana es un *plus* a la construcción. El *plus* es el sentido, el simbolismo, el placer, la emoción, lo que suscita una reacción sensual. La ciudad del deseo es la ciudad que se hace deseable y que estimula nuestros sentidos.

Ser ciudadano es sentirse integrado física y simbólicamente en la ciudad como ente material y como sistema relacional, no solo en lo funcional y en lo económico, ni solo legalmente. Se es ciudadano si los otros te ven y te reconocen como tal. La marginación física, el hábitat no cualificado, la ausencia de monumentalidad iluminante, la no atraktividad para los otros, genera situaciones de *capitis diminutio* urbana.

## 12. La ciudad como espacio público<sup>10</sup>

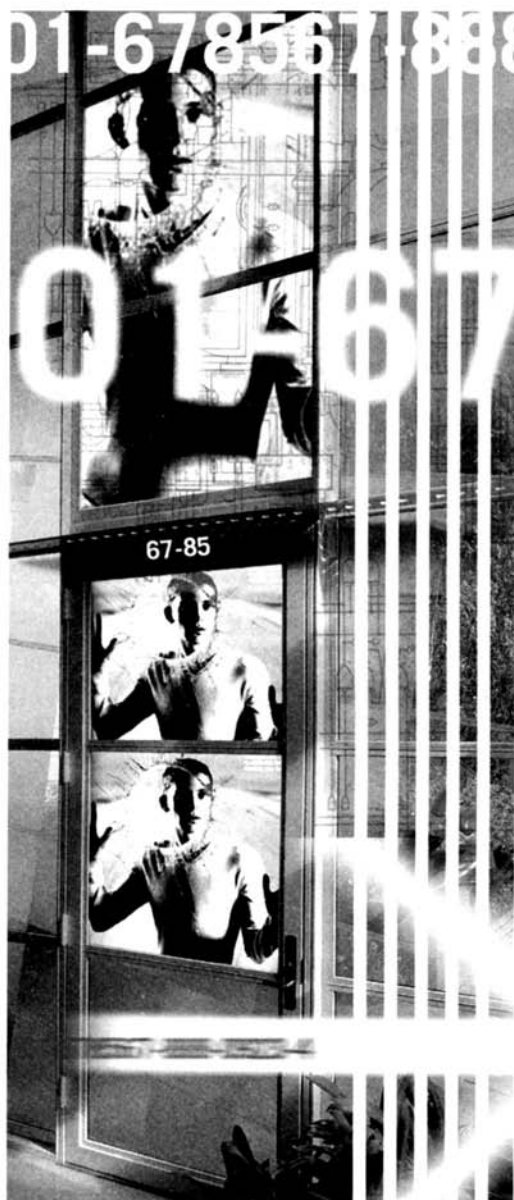
Por todo lo que antecede es lógico deducir que las líneas que recorrerá este texto son la reivindicación de la ciudad como espacio público. Negamos la consideración del espacio público como un suelo con un uso especializado, no se sabe si verde o gris, si es para circular o para estar, para vender o para comprar, cualificado únicamente por ser de “dominio público” aunque sea a la vez un espacio residual o vacío. Es la ciudad en su conjunto la que merece la consideración de



espacio público. La responsabilidad principal del urbanismo es producir espacio público, espacio funcional polivalente que relacione todo con todo, que ordene las relaciones entre los elementos contruidos y las múltiples formas de movilidad y de permanencia de las personas. Espacio público cualificado culturalmente para proporcionar continuidades y referencias, hitos urbanos y entornos protectores, cuya fuerza significativa trascienda sus funciones aparentes. El espacio público concebido también como instrumento de redistribución social, de cohesión comunitaria, de autoestima colectiva. Y

<sup>10</sup> Borja, J.; Muxí, Z. (2001).





o urbanizadas, y que en Europa ha alcanzado un nivel de generalidad que nos permite hablar de Europa-ciudad; pues bien, en este siglo urbano la ciudad parece tender a disolverse. Urbanización no es ciudad, otro de los hilos conductores de este texto. Crece la población suburbana, en las regiones europeas el suelo urbanizado se multiplica por dos en 25 años sin que haya aumentado la población<sup>12</sup>. La ciudad “emergente” es “difusa”, de bajas densidades y altas segregaciones, territorialmente despilfarradora, poco sostenible, y social y culturalmente dominada por tendencias perversas de guetización y dualización o exclusión. El territorio no se organiza en redes sustentadas por centralidades urbanas potentes e integradoras sino que se fragmenta por funciones especializadas y por jerarquías sociales. Los centros comerciales, las gasolineras y sus anexos incluso, convertidos en nuevos monumentos del consumo; el desarrollo urbano disperso, los nuevos guetos o barrios cerrados, el dominio del libre mercado sobre unos poderes locales divididos y débiles, los comportamientos sociales proteccionistas guiados por los miedos al “otro” y por el afán de ser “alguien”, la privatización de lo que debiera ser espacio público... todo ello lleva a la negación de la ciudad. El libre mercado todopoderoso no tiene capacidad integradora de la ciudadanía, al contrario, fractura los tejidos urbanos y sociales, es destructor de ciudad.

#### 14. La vida de las ciudades.

La ciudad, a pesar de todo, permanece y renace. En cada etapa histórica se ha decretado la muerte de la ciudad, cada cambio tecnoeconómico o sociopolítico en algunos momentos ha parecido conllevar la desaparición de la ciudad como concentración densa y diversa, polivalente y significativa, dotada de capacidad de autogobierno y de integración sociocultural. Y siempre esta ciu-

asumir también que el espacio público es espacio político, de formación y expresión de voluntades colectivas, el espacio de la representación pero también del conflicto. Mientras haya espacio público hay esperanza de revolución o de progreso.

#### 13. Urbanización no es ciudad<sup>11</sup>

Y sin embargo en este siglo en que la ciudad lo es todo, un siglo XXI que se nos presenta con dos tercios, o tres cuartos, de la población habitante en regiones urbanas

<sup>11</sup> Borja, J.; Castells, M. (1997).

<sup>12</sup> Ver *box* sobre ámbitos comparativos, Madrid y Barcelona en el capítulo 2.



dad ha reaccionado, se ha transformado, pero ha continuado siendo ciudad. Existen dinámicas objetivas que refuerzan a la ciudad, exigencias de centralidad y de calidad de vida, economías de aglomeración y de consumo colectivo, requisitos de gobernabilidad y oportunidades de refugio. La crítica social o cultural a la urbanización no ciudadana es múltiple y poliédrica como la ciudad. Y arrastra consigo ganga con mineral rico, valores universales con intereses insolidarios. Los movimientos urbanos, vecinales o cívicos, pueden contener lo mejor y lo peor de las gentes. En unos casos plantean conflictos de justicia social urbana, y en otros expresan intereses excluyentes e insolidarios (a veces xenófobos o racistas). La crítica urbanística tanto puede estar al servicio de valores *passeistas*, en sentido estricto “reaccionarios”, o de búsqueda de nichos de mercado interesante (como algunas operaciones del llamado *new urbanism*, no por ello falto de interés). También puede expresar el progreso de la mejor tradición urbanística, que vincula la vanguardia con la memoria, la funcionalidad con la justicia social, el proyecto con los entornos. La reacción política “descentralizadora”, de autogobierno, de radicalización de la subsidiaridad a favor de los entes locales, no está exenta de ambigüedades tampoco, puede expresar reacciones proteccionistas, defensoras de privilegios, o encerrarse en pequeños mundos temerosos de insertarse en procesos globales. Aunque nos parece ante todo una exigencia de gobiernos de proximidad, de democracia deliberativa y participativa, de identidades y de pertenencias frente a procesos globalizadores anónimos e inasibles, frente a la frigidéz del mercado y de la democracia electoral. La ciudad es de naturaleza caliente.

### 15. El autogobierno ciudadano como cuestión actual

No es posible desvincular la reivindicación de ciudad del reforzamiento y la innovación de la gobernabilidad local, substancial, de proximidad. La “glocalización”, es

decir, la dialéctica entre los procesos globales y los locales, que se contraponen y se refuerzan mutuamente, es hoy no solo admitido en teoría sino fácilmente observable. Aunque a veces se utilicen fórmulas antiguas la reivindicación de los ámbitos regionales o comarcales, la revalorización del municipalismo, el resurgimiento de nacionalidades integradas en Estados-nación decimonónicos, son fenómenos profundamente modernizadores. Y arrastran enormes ambigüedades, como ocurrió en el siglo XIX en los movimientos críticos con la revolución industrial. La exaltación de un pasado idealizado y de una identidad esencialista, el mantenimiento o restauración de instituciones arcaicas excluyentes y economías poco productivas, el encerramiento sobre ámbitos reducidos y defensivos que no plantean posicionarse en el mundo exterior que se percibe únicamente como peligro, la percepción del “otro” como una amenaza: todo ello es más que ambiguo. Pero hay otra cara de esta moneda: la gestión política de proximidad, las políticas públicas integradas, la innovación política participativa, la reinención de estructuras territoriales significativas que posicionen en el mundo actual la reconstrucción de identidades colectivas que nos hagan existir en la globalización homogeneizadora y generen cohesión social. Hoy, la innovación política es posible y necesaria en los ámbitos globales y en los locales o regionales. Especialmente en las ciudades y en las regiones entendidas como sistemas de ciudades fuertemente articuladas. El territorio hoy no es sólo un dato, es también el resultado de una estrategia, una construcción voluntaria. Y la ciudad actual o existe como proyecto político innovador, competitiva en lo global e integradora en lo local, o decae irremisiblemente víctima de sus contradicciones y de su progresiva marginación.

### 16. La ciudad y su conquista

Y volvemos al principio, la ciudad conquistada si es conquistada. La ciudad como aventura iniciática a la que todos tenemos derecho. Y es el ejercicio de este derecho





por parte de los ciudadanos establecidos y de los allegados de otros horizontes lo que hace a la ciudad viva en el presente, capaz de reconstruir pasados integradores y de proponer proyectos de futuro movilizadores. Hoy, sin embargo, se percibe la ciudad como lugar de crisis permanente, de acumulación de problemas sociales, de exclusión y de violencia. El lugar del miedo que privatiza en vez de socializar el teórico espacio público. De límites difusos y crecimientos confusos, en el que se superponen o se solapan instituciones diversas que configuran junglas administrativas incomprensibles para los ciudadanos. Para muchos, y en especial para los jóvenes, la ciudad representa muchas veces no tanto una aventura colectiva conquistadora sino un territorio laberíntico multiplicador de futuros inciertos para el individuo. A lo largo de este texto pretendemos argumentar que no nos encontramos ante la crisis de “la ciudad” sino ante el desafío de “hacer ciudad”. Un desafío no exclusivo de las instituciones o de los planificadores, de los políticos o de los urbanistas, de los movimientos sociales organizados o de los agentes económicos. Es un desafío intelectual que a todos nos concierne. Es una exigencia y una oportunidad para todos aquellos que entienden que la ciudadanía se asume mediante la conquista de la ciudad, una aventura iniciática que supone a la vez integración y transgresión. La ciudad conquistada por cada uno de nosotros es a la vez la integración en la ciudad existente y la transgresión para construir la ciudad futura, la conquista de nuevos derechos y la construcción de un territorio-ciudad de ciudades articuladas.

## 17. Los derechos ciudadanos

“El aire de la ciudad nos hace libres”, es una expresión deseo, que tiene raíces muy reales en la historia, que ve en la ciudad un ámbito de posibilidades, pero que no corresponde a las realidades concretas que viven una parte muy importante de sus habitantes. Siempre ha sido así, e igualmente siempre

diferente. En cada época la ciudad ha sido un lugar de conquista de libertades y derechos, en cada época el lugar, los actores y los conflictos han sido distintos. La ciudad se transforma, en su morfología, sus actividades, su población, sus comportamientos y sus demandas. Cada época debe definir su horizonte de derechos deseables, el nivel histórico de civilización. La ciudad es la gente, pero no toda la gente posee el estatus de ciudadanía, el estatuto de derechos y deberes que nos hacen ciudadanos iguales por lo menos formalmente. Atribuir la condición de ciudadano a todos los habitantes de la ciudad es el derecho más elemental a conquistar. Es preciso hoy redefinir los derechos ciudadanos. No son suficientes los de elegir y ser elegido en el gobierno local, ni el derecho a la vivienda o a la educación. Se precisan derechos más complejos: a una participación política múltiple, al acceso universal a las tecnologías informáticas, al salario ciudadano, a la formación continuada: el derecho a la ciudad, que además de vivienda incluye entorno significativo, accesibilidad y visibilidad, elementos de centralidad y monumentalidad, equipamientos y entornos cualificados, mixtura de poblaciones y actividades.

La ciudad nos hace libres si podemos acceder a las teóricas libertades urbanas, para lo cual deben cumplirse condiciones mínimas de organización física e institucional. Las alamedas por donde transitaran hombres y mujeres libres e iguales que anunciaba Salvador Allende en su último mensaje, son una metáfora, pero también una realidad física. Es deber de los responsables políticos, de los líderes sociales, de los planificadores y diseñadores urbanos, garantizar la centralidad, accesibilidad y cualidad de los espacios públicos, de los ejes y plazas con más valor simbólico, para que sean lugar de expresión de la ciudadanía frente a las instituciones de poder. La ciudad es el sitio del cambio histórico, de su materialización, el lugar de la manifestación con o contra el poder, de conquista de derechos. Todas las revoluciones democráticas se vinculan a la conquista del espacio público por parte de las mayorías populares.



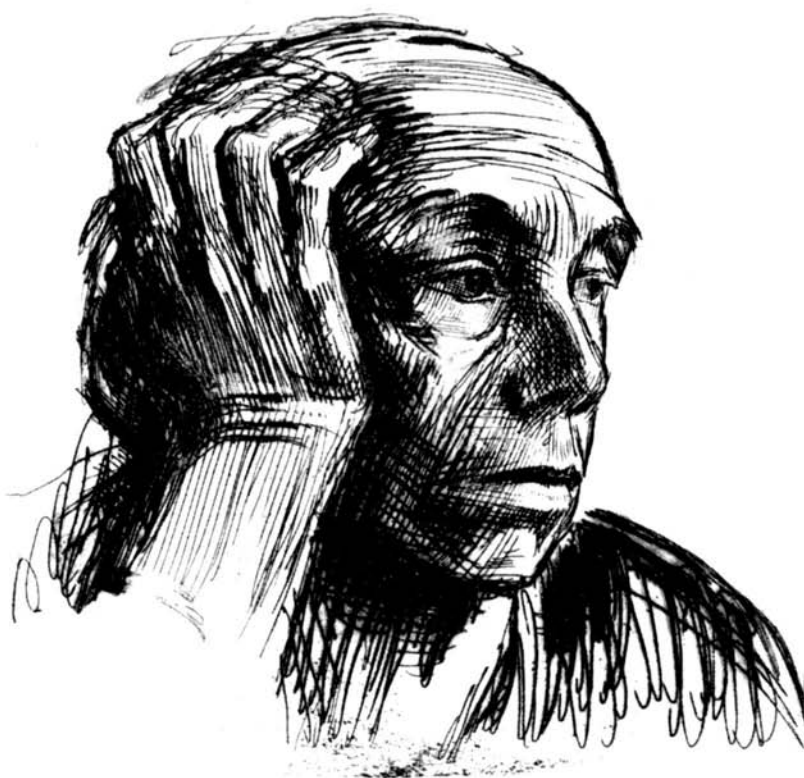
Marta Inés Villa  
Historiadora e investigadora  
de la Corporación Región

# La percepción social de los desplazados

## Un asunto de la política pública<sup>1</sup>

Marta Inés Villa

Del fenómeno del desplazamiento comienza a saberse en Colombia desde mediados, los años 90, asociado de manera directa con la confrontación bélica y en cierto sentido como complemento de estrategias de persecución selectiva empleada por los actores armados desde mediados de los 80 (Osorio, 2001). A pesar de que en 1995 se calculaba que existían alrededor de 111.754 personas desplazadas, no había hasta ese momento una política que permitiera atender el problema como un asunto de Gobierno y mucho menos de Estado. La escasa atención que recibieron unas cuantas personas provino del Sistema de Prevención de Desastres, lo que da buena cuenta de la manera como el problema era entendido. Sólo hasta 1995, en el marco de una política de protección y promoción de derechos humanos, se elaboró el primer documento gubernamental sobre el tema (Documento Conpes 2.804, 1995) en el que se reconoció claramente el desplazamiento como una violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario y se definieron las bases para la creación del Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada (Correa y Gil, 2002).



<sup>1</sup> El presente artículo hace parte de los resultados de la investigación "Incidencias del miedo en las formas de inclusión y exclusión de la población desplazada en Medellín", cofinanciada por Colciencias y realizada por Ana María Jaramillo, Luz Amparo Sánchez y Marta Inés Villa.



Fue en 1997 cuando se aprobó por primera vez una ley (Ley 387 de 1997) con la que se pretendía asumir el problema del desplazamiento como un asunto de Estado a través de la creación y puesta en marcha de un sistema integral que abocara la prevención, la atención y la estabilización de la población que ha vivido el desplazamiento forzado. Según esta ley, el desplazado era:

“Toda persona que se ha visto *forzada* a migrar dentro del territorio nacional *abandonando* su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que pueden alterar o alteran drásticamente el orden público” (Colombia, Congreso de la República: 1997).

En los años posteriores, esta definición ha sido punto de referencia para el desarrollo de políticas y objeto de múltiples debates en torno a la manera como debe ser interpretada en el contexto de situaciones específicas<sup>2</sup>. Más que un mero ejercicio gramatical, cada una de estas interpretaciones pone en juego cómo, en este acto de *nombrar*, se construye al *otro* y se le hace objeto de determinadas representaciones y disposiciones administrativas que, en últimas, nos hablan de la manera como en instancias de poder se administra la alteridad (Castillejo, 2000, 21).

Esta ley y sus posteriores desarrollos normativos<sup>3</sup>, que bien pueden ser entendidos como orientadores de la política pública frente al desplazamiento, son el resultado de una evidencia: la magnitud del problema del desplazamiento en Colombia y la necesidad perentoria de asumirlo como un problema de Estado. Aparte de reconocer esa evidencia objetiva, estas disposiciones son el resultado de la presión de organizaciones sociales y políticas nacionales e internacionales, del

impacto de la producción académica sobre el tema<sup>4</sup> y de la lucha de las mismas personas que han vivido el desplazamiento por ser reconocidas. Ésta, como otras políticas, es siempre resultado de una interacción. Pero las políticas también están mediadas por las percepciones que diferentes sectores de la sociedad tienen sobre las personas que han vivido el desplazamiento forzado y, de manera particular, las que sobre ellos se construyen los servidores públicos. Tal y como lo sugiere Lelio Mármora, “la específica y determinada percepción que el Estado tenga de las migraciones será el fundamento para la elaboración de esas políticas y su consecuente plan de acción” (Mármora, 2002: 55).

La mirada que hacemos busca precisamente una aproximación a estas percepciones, no tanto en el texto de la política sino en el subtexto que se dibuja en las interpretaciones que los funcionarios públicos relacionados con el tema del desplazamiento hacen de la política misma, de la situación del desplazamiento y, de manera importante, de quienes viven el desplazamiento. A nuestro modo



<sup>2</sup> Cabe resaltar, de manera especial, el papel que ha jugado la Corte Constitucional en la interpretación no solo de la definición del desplazado sino del conjunto de la ley en aras a garantizar la protección de las personas en situación de desplazamiento: La sentencia SU-115, por ejemplo, hace énfasis en que el desplazamiento es producto, no solo de situaciones fácticas sino de manera superlativa, del miedo y el terror; y la T-268/03, a propósito del desplazamiento intraurbano, interpreta que “la localidad alude al lugar de residencia, ya sea en la misma ciudad o fuera de ella, con lo que se reconoce una nueva modalidad de desplazamiento: el intraurbano. Una aproximación a esta jurisprudencia se encuentra en Oacnudh, Acnur y Codhes, 2001.

<sup>3</sup> Nos referimos, para citar algunos ejemplos, al Decreto 173 de 1998, que adopta el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada; el 2569 de 1999, que reglamenta la ley; el 951 de 2001, que regula el acceso a la vivienda; el 2007, referido al acceso a la tierra de la población rural; el 2562, que habla de la política educativa. Correa y Gil, 2002; Oacnudh, Acnur, Codhes, 2001.

<sup>4</sup> Un balance de la investigación realizada en este campo puede consultarse en Secretariado Nacional de Pastoral Social, 2001; Ramírez, 2004; Osorio, 2001.





de ver, esta pregunta por las percepciones que comportan los funcionarios públicos sobre el desplazamiento forzado nos permite aproximarnos teórica y políticamente a una reflexión central en la perspectiva de la inclusión social: la del reconocimiento, esto es, la manera como incide la percepción que los otros tienen sobre un sujeto en la mirada que él mismo construye sobre sí (su identidad) y en las prácticas sociales y culturales frente al otro (la inclusión o la exclusión) (Taylor, 1993: 44).

Decantar las representaciones que sobre el otro se construyen nos permite más que un conocimiento sobre la población que ha vivido el desplazamiento, una aproximación a quienes las producen, en este caso al Estado, lugar por excelencia de administración de la alteridad (Castillejos, 2002). Obviamente, cuando hacemos referencia al Estado, no pensamos de modo alguno en un ente monolítico y homogéneo. Allí, como en el conjunto de la sociedad, es posible encontrar multiplicidad de posturas, matices, contradicciones. Por eso, el acercamiento que hacemos a las percepciones que sobre las personas que han vivido el desplazamiento construyen los funcionarios involucrados en la implementación de la política pública, comporta la misma característica: habla de tendencias que coexisten con otras a veces totalmente opuestas; son sólo un punto en el péndulo de

estos juegos perceptivos. Por tanto, no agotamos todas las miradas ni todos los matices. Hacemos énfasis en aquellos que consideramos reiterativos y con efectos más problemáticos en el diseño e implementación de una política pública sobre el desplazamiento.

### **Las percepciones: ¿quién es el desplazado para los funcionarios públicos?**

A través de entrevistas, grupos de discusión y pronunciamentos públicos en los medios masivos de comunicación<sup>5</sup>, nos acercamos a las imágenes construidas sobre los migrantes por los funcionarios públicos.

<sup>5</sup> Se realizaron entrevistas y grupos de discusión con personas relacionadas con la implementación de las políticas públicas sobre desplazamiento durante la administración del alcalde Luis Pérez, en el período 2001-2003, de las siguientes dependencias: Secretaría de Solidaridad, Oficina para la Atención y Prevención de Desastres —Simpad—, Red de Solidaridad, Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada —UAO—, Red de Solidaridad Social, Seccional de Salud del Departamento de Antioquia, Oficina de Planeación Municipal (Dependencia de Asentamientos Subnormales) y Defensoría del Pueblo.



Muchas de ellas circulan por otros ámbitos de la sociedad y es quizá esta correspondencia la que les da preponderancia en el sentido de que, más allá de voces aisladas, hacen parte de construcciones e imaginarios colectivos que trascienden el aparato burocrático. Como era de esperarse, no se trata de posturas abiertamente excluyentes, por el contrario, la mayoría de las veces están precedidas de declaraciones morales que reivindican su condición de víctimas y la responsabilidad de la sociedad para con ellos. Se trata de prejuicios latentes, esas formas de xenofobia que subsisten de forma soterrada al interior de las sociedades y se traducen o bien en formas de distanciamiento o en expresiones abiertas de exclusión (Mármora, 2002: 72).

**Campesino: ignorante, analfabeta, incapaz.**

A pesar de que muchos funcionarios constatan y se afirman en la percepción de heterogeneidad de las personas que han vivido el desplazamiento, las imágenes del desplazado campesino abundan en sus discursos, ya sea como inocencia-pureza o como ignorancia-estupidez, pero en todo caso como inferioridad. Igual que en las migraciones internacionales, migrante no es todo el que llega. Es aquel a quien se otorgan características de inferioridad social y cultural: para el caso europeo esto es propio de aquellos provenientes de los países del llamado Tercer Mundo (Delgado, 2002: 20); en nuestro caso, los pobres que provienen del campo.

Mientras algunos funcionarios hablan de la necesidad de entender por desplazado a quienes han vivido un desarraigo forzado, independiente de las características socioeconómicas que comporten, para otros esta homologación del desplazado con campesino-ignorante-pobre cumple una función clasificatoria en el intento de fijar una línea divisoria entre los "verdaderos" y "falsos" desplazados. Según esto, quienes no posean



estas características resultan ser sospechosos de estar usando la categoría de desplazado para usufructuarse de ella. Sin embargo, si bien es cierto que campesinos pobres constituyen el principal grupo poblacional que ha sufrido el desplazamiento forzado, cada vez se constata que no es un fenómeno exclusivo de esta población. El fenómeno reciente del desplazamiento intraurbano también cuestiona esta perspectiva.

Con la misma imagen coinciden percepciones que hacen del campo y todo lo que él significa (naturaleza, medio ambiente, agricultura) el principal elemento constitutivo de la identidad de los desplazados y, por tanto, de las pérdidas que padecen. Esta mirada pone de entrada la preocupación por la capacidad de la ciudad para devorar y corromper y desde allí se argumenta la alternativa del retorno como única posibilidad de devolver al desplazado su identidad. Se trata entonces no sólo de una mirada homogénea del desplazado sino del campo. Si bien es cierto que gran parte del sector rural en Co-





lombia se encuentra en condiciones de desarrollo precarias —leídas sólo desde la infraestructura, y el acceso a bienes y servicios—, también lo es que predomina una imagen idealizada que pasa inadvertida a las múltiples transformaciones que el campo ha vivido, adoptando en muchos casos dinámicas y modos de vida que ya no son exclusivas de la ciudad.

**Parásito: recostado, chupador, vividor.** Si hay una imagen que pudiéramos llamar propia de la burocracia estatal, es la del desplazado como vividor, alguien que, como decía una funcionaria, “quiere sacarle el bocado al Estado como sea”; según esto, se trata de personas que aprovechan la asistencia que tanto el Estado como otras organizaciones sociales les brindan por su condición de desplazados y hacen de ésta la forma exclusiva de subsistencia. Son, según algunos de los que tienen esta postura, los que se acostumbran a vivir de la mendicidad, de la asistencia, a los que le gusta que todos se les regale, que no hacen nada por salir adelante y no aceptan reglas de juego en los que ellos también tienen obligaciones para con el Estado y la sociedad<sup>6</sup>.

Con matices respecto a este argumento pero coincidiendo en la misma imagen están quienes, tras exponer una crítica a las prácticas asistencialistas públicas y privadas como principales responsables de esta actitud parasitaria, acompañan sus relatos de descripciones que definen a quienes han vivido el desplazamiento con actitudes como la pereza o el aprovechamiento de su condición de víctimas como propias, no de lo que hacen, sino de lo que son. Ambas posturas demandan que las personas que han vivido el desplazamiento jueguen un papel activo en la lucha por el mejoramiento de sus condiciones de vida.

No obstante, en el contexto del desplazamiento y de unas políticas públicas que escasamente han incidido en las posibilidades de restablecimiento de esta población, la imagen puede estar revelando también una autopercepción de la burocracia estatal como un ente al que, antes que exigirle, se le debería agradecer por lo poco o mucho

que buenamente pueda hacer. Es decir, una mirada que dista bastante de un enfoque de derechos según el cual no es la situación de desplazamiento sino la condición de ciudadanía la que debería garantizar a todos los habitantes del territorio nacional el disfrute a sus derechos; por tanto, no es una dádiva sino una obligación del Estado garantizarlos, máxime cuando han sido vulnerados en situaciones como el desplazamiento forzado (Celis, 2002: 297).

**Bárbaro-bandidos-invasor.** Algunas de las percepciones sobre los desplazados están claramente ligadas a la guerra, ya sea por que se les atribuye prácticas propias de los guerreros o porque se les ve manipulados en los asentamientos por diversos actores armados, pero en todo caso, encarnan todos los males de la guerra.

En el primer ejemplo, la afirmación de un funcionario es contundente: “Hay población que trabaja para las Milicias, el Bloque Cacique Nutibara, el Bloque Metro, o que son independientes, pero que ven con simpatía estas organizaciones”<sup>7</sup>. La perspectiva del control y la homologación del problema del desplazamiento con un conflicto de orden público corresponde a esta mirada: el desplazado es peligroso no sólo por lo que es, sino por lo que puede llegar a ser. Si para la población común la respuesta a esta percepción es la de la desconfianza y la evitación, en la administración pública tiene otras implicaciones: dado que, por el cargo que se ocupa, muchas veces es imposible evitar el contacto, lo que sigue es aguzar la mira-

<sup>6</sup> Reflexiones similares se hicieron de Europa en el contexto del declive del Estado de bienestar. Se habló de ciudadanos-parásitos, de un Estado interventor que había logrado menguar la capacidad de agencia de sus ciudadanos. De allí nace la idea de un Estado reducido a su mínima expresión en donde el mercado y el sector privado cumplen las funciones que antes le eran propias. W. Kimlicka y otros, 1997.

<sup>7</sup> Hace referencia a organizaciones armadas ilegales (guerrilla y paramilitares) con algún nivel de control territorial en diferentes sectores de la ciudad.





da en términos de cuidar y controlar los recursos que se administran evitando que sean asignados a quienes resultan ser sospechosos de esta relación. La desconfianza ocupa un lugar preponderante ya no solo en las sociabilidades sino en el ejercicio administrativo, es decir, tiene implicaciones directas sobre la orientación e implementación de las políticas públicas.

En efecto, las personas desplazadas, como muchos otros sectores de la población, se insertan a las lógicas, prácticas y redes de poder, cacicazgo y mercado ilegal de tierras en las que participan actores armados y otros sectores de la sociedad. Lo que parece dibujarse es un prejuicio latente sobre las organizaciones de desplazados o las acciones reivindicativas que se sustenta en la supuesta relación con actores armados. Esto es importante recalcarlo en la medida en que precisamente una de las estrategias de las políticas de restablecimiento está orientada al fortalecimiento del capital humano<sup>8</sup> que busca incentivar la organización, representación e integración de la población desplazada a su nuevo entorno. Desde este punto de vista la introyección y generalización de esta percepción entre los funcionarios públicos actúa claramente como obstáculo para el reconocimiento y la inclusión.

**Depredador.** La ubicación de los desplazados en las laderas de la ciudad, zonas que generalmente han sido declaradas como de alto riesgo geológico o de reserva forestal, la demanda de servicios sociales en zonas históricamente pobres y la persistencia en prácticas culturales propias de sus lugares de origen, son situaciones alrededor de las cuales se construye esta imagen del desplazado-depredador.

Algunas de las acciones de desalojo de estos asentamientos, ordenadas por parte de la administración municipal, están frecuentemente sustentadas en su impacto devastador sobre el ecosistema de la ciudad: “¿Quién nos devuelve los árboles que nos tumbaron? ¿Los pulmones, el aire y la vida? Nosotros les tumbamos los árboles y ellos nos tumbaron los árboles”, decía a propósito el ex secretario de Gobierno, abiertamente

partidario de la alternativa de “devolverlos” a sus lugares de origen, bajo el supuesto de que, antes que víctimas, eran amenazantes para la sociedad. Este mismo argumento es compartido por quienes ponen el énfasis en su impacto cultural. La idea de que “Medellín se volvió negra” por la presencia de personas desplazadas, especialmente provenientes de Urabá y Chocó, pone en primer plano, no la diversidad, sino la diferencia como amenaza a la supuesta identidad cultural. Cuando se habla de “diferencia cultural” se hace alusión a una condición de inferioridad; las diferencias étnicas o culturales se convierten en parte del estigma, produciendo diversas formas de cerramiento social y cultural frente a su inclusión. En últimas, la persistencia en hábitos y costumbres que se traen del lugar de origen es interpretada como resistencia a la integración.

Hablar de la dificultad para recibir personas de otras culturas es por lo menos paradójico en una ciudad cuya historia de construcción ha sido precisamente la de las migraciones y los mestizajes. La suposición de que efectivamente se están enfrentando culturas diferentes ha sido el centro del debate del multiculturalismo (Kimlicka, 1996). Pero como lo ha dicho Manuel Delgado en reiteradas ocasiones, estas posturas abonan a la exclusión en el sentido que participan de la idea según la cual hay una cultura que ostenta la legitimidad sobre otra; y cuando se reclama el derecho a la diferencia lo que se está haciendo muchas veces es confiando al otro a una identidad inamovible.

<sup>8</sup> Según la Red de Solidaridad Social, el programa de desarrollo de capital humano “busca resolver los problemas de baja capacidad de representación de la población desplazada; deficiente preparación técnica de organizaciones de esta población; insuficiente participación de ésta en la gestión de las soluciones a sus problemas; escasa integración entre la población desplazada y la de las ciudades receptoras; y obstáculos sociales y culturales para la adaptación de las personas desplazadas a la vida social del medio urbano, cuando son de origen rural (Red de Solidaridad, 2001: 59).





Problema: “la papa caliente”. En las conversaciones sostenidas con los funcionarios salió a relucir la idea de que los desplazados son “la papa caliente” de las administraciones; un tema incómodo y de difícil abordaje, que rebota de una a otra dependencia sin que en últimas se sepa con claridad a quién corresponde asumirlo. Problema, bien sea porque crea nuevas dificultades para la ciudad y sus administradores, porque agudiza las ya existentes o porque evidencia al funcionario público las limitaciones estructurales de la acción institucional para abocarlo.

Para algunos funcionarios es evidente que el asentamiento de esta población en sectores de la ciudad con déficit importantes en vivienda, salud, educación, incrementa las demandas sociales insatisfechas y hace más lejana la posibilidad de que el Estado pueda efectivamente responder. A propósito de esto la reflexión que algunos se hacen es: “si no ha habido para atender y sacar de la pobreza a los pobres de siempre, ¿cómo va a haber para ellos?”. Se alude a la imposibilidad fiscal de la municipalidad para atender la magnitud del fenómeno del desplazamiento y a las demandas que estas personas realizan, argumento que se ha convertido en uno de los obstáculos más notorios para la implementación de las políticas públicas sobre desplazamiento (Acnur, 2003; sentencia T-602/03).

Para algunos este dilema se resuelve de manera simple: los pobres de siempre han esperado más tiempo los beneficios del Estado y no es justo que los desplazados, foráneos y recién llegados, muchas veces explotando su condición de víctimas, se igualen a ellos. Para otros en cambio, si bien las personas desplazadas y los pobres se asimilan en los niveles de pobreza, es claro que hay algo que los diferencia tajantemente: “las personas desplazadas reúnen todas las vulnerabilidades”. En efecto, la condición de vulnerabilidad de la población desplazada ha sido sustentada por organismos nacionales e internacionales como la razón que explica por qué, efectivamente, el Estado debe dar prelación a su atención <sup>9</sup>.

Por nuestra parte, si bien compartimos la postura de quienes plantean la necesidad de no crear programas específicos de atención a la población desplazada que los aislen de su entorno profundizando las condiciones de segregación (Bello, Cardinal y Arias, 2000), creemos que no se puede desconocer la situación de vulnerabilidad extrema en que se encuentran, lo que necesariamente requiere de acciones específicas que ga-

<sup>9</sup> La sentencia retoma a su vez la T-958 de 2001, en la que se sustentan las acciones positivas a favor de las personas desplazadas.



ranticen sus derechos. Esto también se justifica en el sentido de que lo que está en juego no es sólo el acceso a servicios sino la necesidad de resarcir heridas morales que han sido causadas por el desplazamiento, lo que requiere de acciones específicas del Estado y la sociedad en su conjunto.

Desplazado-sujeto-resistente a la guerra. Las imágenes anteriores se construyen asociando a las personas que han sido desplazadas al campo y la pobreza, a la guerra y los guerreros, a la destrucción y degradación de la ciudad, y a actitudes que resaltan la dependencia de otros, especialmente del Estado, para subsistir. Pero como decíamos al comienzo, no se trata de percepciones homogéneas. Al interior del mismo Estado encontramos funcionarios que dan cuenta de una percepción que resalta justamente lo contrario: su valor como resistentes activos de la guerra y su capacidad para sobreponerse al sufrimiento y reconstruir sus proyectos de vida.

Esta percepción proviene básicamente de funcionarios que han jugado un papel en la atención psicosocial de la población; que los han acompañado en sus trayectos en la ciudad y que muchas veces han jugado un papel de escuchas en la elaboración de sus pérdidas. Para ellos, las personas que han vivido el desplazamiento forzado son la antípoda de la guerra: se han desplazado justamente como una forma de proteger sus vidas y, en muchos casos, de resistir a la presión de los actores armados para enrolarse en uno de los bandos. Desde esta lectura, el Estado y la sociedad, en un país en guerra, están en deuda con una población que ha sufrido sus rigores en carne propia y merece ser reconocida también en su dimensión de resistencia a la guerra. Vale anotar, en este punto, el reconocimiento que se hace de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, como fuente permanente de apoyo, reflexión y profundización de un enfoque de derechos para la interpretación de las políticas públicas.

Teóricamente, el desplazamiento no constituye o no debería constituir una identidad<sup>10</sup>. Por eso, decimos, las personas no *son* desplazadas; han vivido el desplazamiento



forzado y esto, lo sabemos, marca sus vidas para siempre. Pero no son una masa homogénea con la que se puedan realizar ejercicios clasificatorios para aprehenderlos en su supuesta esencia identitaria. No obstante, lo que nos permite concluir la aproximación a estos imaginarios es que justamente en la manera como han sido reconocidos socialmente, les han sido imputadas identidades que oscilan entre la peligrosidad y el sufrimiento, todas ellas claramente simplificadoras y discriminatorias. Muchas de estas representaciones son introyectadas no sólo por los funcionarios públicos o la sociedad receptora sino por la misma población que ha vivido el desplazamiento que, en muchos casos, hace suya la mirada que han construido sobre ellos.

### ¿Cómo inciden estas percepciones en las políticas públicas?

Así como los funcionarios públicos construyen imágenes sobre las personas en situación de desplazamiento y sentidos explicativos sobre su impacto en la ciudad, también elaboran, desde el lugar que ocupan en la burocracia estatal y desde sus anclajes sociales y culturales, interpretaciones específicas sobre las orientaciones de la política pública que como servidores implementan.

En términos generales, las políticas públicas sobre el desplazamiento giran en torno a tres conceptos: la prevención, la atención

<sup>10</sup> A nuestro modo de ver, ésta es una discusión central desde la perspectiva del reconocimiento. A propósito, María Teresa Uribe plantea la discusión en términos de cuestionar al desplazado como una identidad imputada (Secretariado Nacional de Pastoral Social, 2001). Flor Edilma Osorio coincide en este cuestionamiento y propone decodificar la categoría alrededor de tres conceptos: la *situación*, referida a la condición material; la *posición*, que alude al lugar que ocupa en la sociedad; y la *condición*, que tiene que ver con las representaciones socialmente construidas sobre quienes son los desplazados (Osorio, 2001). También Donny Meertens (1999) lo ha planteado como tema de reflexión desde una perspectiva de género; y Manuel Delgado (2002), ligado a una crítica al planteamiento de la diferencia de los multiculturalistas.



humanitaria y el restablecimiento. Cuando a los funcionarios públicos se les indaga por la manera como se ubican frente a cada uno de estos conceptos, casi de manera automática se descarta que tengan algún papel en la prevención, pues, según ellos, se trata de un asunto que trasciende la esfera de sus dependencias e incluso del conjunto de la administración local; la atención humanitaria es vista por la mayoría como lo que en la práctica concentra la acción de ellos en particular y del Estado en general; una acción puntual, necesaria, pero insuficiente para la magnitud de las demandas. En esto coinciden con balances realizados recientemente sobre la implementación de políticas públicas sobre desplazamiento, en donde efectivamente se destaca que es en el componente de acción humanitaria donde se han dado los mayores avances en la implementación de la política pública (Acnur, 2004; Celis, 2002).

Es el tema del restablecimiento el que de manera directa interpela a los funcionarios públicos en relación con la ciudad —la que ellos mismo habitan e intervienen desde su rol—, con sus limitaciones y posibilidades para acoger esta población; el que los ubica en un tiempo futuro al referirse al deber ser de las políticas públicas de atención a la población desplazada en términos de las alternativas; y el que de manera más directa permite conectar estas alternativas con las percepciones que sobre la población que ha vivido el desplazamiento se han construido desde este lugar social. La discusión de si retorno o reubicación, concentra gran parte de la reflexión sobre el restablecimiento, lo que de entrada es ya una simplificación de los alcances de este concepto y de los mismos lineamientos de la política pública, en donde es claro que el restablecimiento tiene que ver con las posibilidades de reconstruc-

ción de proyectos de vida, independiente del lugar en donde esto pueda garantizarse<sup>11</sup>.

Llama la atención cómo, desde enfoques diferentes, la perspectiva del retorno es la que genera mayores coincidencias. Argumentos basados en la imposibilidad de que la ciudad reciba más población, en la incapacidad fiscal del Estado en atender nuevas demandas, en los nuevos y múltiples problemas que esta población genera a la ciudad o en el peso de la nostalgia y el desarraigo como impedimento para construir un nuevo proyecto de vida en la ciudad, coinciden en señalar el retorno como la posibilidad más cercana al restablecimiento. En este sentido, es evidente el peso de esos imaginarios sociales a los que hemos hecho referencia: como vimos, si bien hay una corriente importante que pugna por el reconocimiento social y político de esta población en su condición de sujetos, ésta coexiste con miradas muy fuertes que oscilan entre el peligrosismo y la minusvalía. Y por supuesto, ninguna de las dos favorece las posibilidades de inclusión social de esta población.

Lo mismo puede observarse a la luz de la pregunta: ¿cuándo cesa la condición de desplazados? Según la Ley 387, la condición de desplazado forzado cesa “cuando se logra la consolidación y estabilización



<sup>11</sup> La Red de Solidaridad define el restablecimiento como: El proceso que se inicia con la atención humanitaria a las familias desplazadas y culmina cuando se han generado condiciones que les permiten contar con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida y lograr su estabilización progresiva, aprovechando sus propios recursos potenciales y la oferta institucional disponible (Red de Solidaridad Social, 2001:2).



socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento” (art.18). La interpretación de este postulado corresponde en buena medida también a las percepciones sobre el desplazado y el desplazamiento a las que se ha hecho alusión.

De la percepción del desplazado como vividor se desprende una interpretación según la cual, la extrema dependencia que éstos tienen con “la ayuda” del Estado o de la caridad de la sociedad, genera que asuman el desplazamiento no como una situación sino como un modo de vida al que difícilmente quieren renunciar. Según esta mirada, las obligaciones del Estado para con la población desplazada se deben limitar a tres meses de ayuda humanitaria; momento a partir del cual, los desplazados son los que deben jugar un papel protagónico en la conducción de sus vidas y en su inclusión social: “Son ellos los que deben incluirse”.

Para otro grupo de funcionarios, la imposibilidad de que en las actuales condiciones pueda hablarse de que cesa la condición de desplazamiento tiene que ver con su incapacidad para el ejercicio ciudadano. Los desplazados se insertan en el mundo de la ilegalidad y, por eso, difícilmente aceptan otras reglas de juego que, aunque los acercan más a un concepto de ciudadanía, los alejan de los supuestos “beneficios” de su condición de desplazados. Desde estas posturas lo que se pone en cuestión es la pertinencia de la categoría de desplazado y de acciones focalizadas que se desprenden de las políticas públicas existentes.

Como lo dijimos antes, la discusión ha sido abocada a propósito de fallos de tutela en los que se pone al centro la necesidad de que el Estado realice acciones positivas a favor de esta población, a quien se reconoce en un estado de vulnerabilidad extrema y frente al cual tanto el Estado como la sociedad están en la obligación de procurar, por todos los medios, una reparación material y moral (sentencias T-602/03, T-269/03, T-025/04). En esta postura coinciden muchos otros funcionarios para quienes el que exista la categoría del desplazado en la legislación y la política pública, por un lado permite

visibilizar un problema de magnitudes importantes en el país, pero por otro posibilita una atención diferenciada de una población en abierta desventaja con respecto al resto.

Finalmente, es muy significativo el escaso lugar que ocupa en esta reflexión el tema de la reparación moral de la población. Hasta ahora, el entendimiento del restablecimiento tiene que ver, si mucho, con el acceso a derechos como la vivienda, el empleo, la salud o la educación, pero no con el derecho a la reparación, que se supone, es específico de esta población.

### **Elementos para una política pública**

Los resultados de esta investigación ponen en evidencia la importancia del componente subjetivo en la posibilidad de lograr el restablecimiento entendiendo por ello no sólo el acceso a derechos sino la reparación moral de la población. Por tanto, debería ser asunto de política gubernamental la promoción de procesos que aporten a la desestigmatización y no discriminación de la población desplazada por el mero hecho de serlo. Estrategias con este sentido deben estar dirigidas al conjunto de la sociedad pero de manera muy particular a los servidores públicos. En otras palabras, la sensibilización y desestigmatización deberían ser claramente asumidas como un campo en el que se juega, de manera importante, la posibilidad de reconocimiento de la población y de construcción de lo público. En esto, el suministro de información objetiva sobre los procesos de desplazamiento y su impacto en la ciudad juega un papel central. Así mismo, acciones dirigidas intencionalmente hacia la desactivación de los prejuicios a los que se ha hecho mención.

Por otro lado, es necesario insistir en la necesidad de que las administraciones locales se doten de una política gubernamental que si bien se nutra de postulados nacionales, plantee, de acuerdo a su especificidad, los retos que se asumen en términos de la inclusión social de esta población. Hay cons-





trucciones sociales e históricas locales y regionales que explican en muchos sentidos las posibilidades y limitaciones para la inclusión social de los desplazados. En este sentido, es urgente adoptar un enfoque urbano regional que permita no solo explicar el fenómeno sino construir alternativas, más allá de la manida oposición campo-ciudad.

De igual forma, es necesario asumir a cabalidad un enfoque de derechos en los que se cobijan todos a los que tiene derecho cualquier ciudadano y, de manera particular, el derecho a la reparación, como propio de esta población. En otras palabras, una política de acción positiva para con la gente desplazada que reconozca los grados de vulnerabilidad en que se encuentra y la responsabilidad del Estado y la sociedad para con su reparación social y moral. Dichas acciones positivas requieren de un enfoque diferencial que permita atender las particularidades de la población desplazada desde dimen-

siones etáreas, de género y cultura. Esto no invalida la necesidad de que existan estrategias que no discriminen entre los desplazados y los llamados pobres históricos, en el sentido de que son formas de intervenir el entorno, de favorecer una mejor calidad de vida y de propiciar procesos intersubjetivos de integración e inclusión social.

Creemos también que es necesario poner urgentemente en las agendas públicas el tema de la reparación moral. Con razón, el tema ha salido a relucir a propósito de la negociación del conflicto armado y en particular al asunto de la verdad, la justicia y la reparación. Pero no puede esperarse a que haya una negociación o una situación de posconflicto para desarrollar acciones encaminadas en tal sentido. No solo los actores armados, también la sociedad y el Estado estamos en la obligación ética y moral de reconocer las heridas morales que acompañan el desplazamiento. Para ello es preciso enten-



der que el restablecimiento no alude a un componente territorial. No importa en dónde, a lo que estamos abocados como sociedad es a la reparación material y moral de esta población. Éste debe ser el reto.

Finalmente, se requiere ahondar en el sentido de lo que significa el derecho a la ciudad para esta nueva generación de pobladores, lo cual pasa por el acceso a derechos vitales como el de la vivienda, pero también por reconocer su papel y sus aportes en la construcción cotidiana de la ciudad, tal y como ha sucedido con otras generaciones de migrantes.

## Bibliografía

Acnur, *Balance a la política de atención al desplazamiento interno forzado en Colombia, 1999-2000*. www.acnur.org. Consulta realizada el 20 de octubre de 2003.

Bello, Marta Nubia, *Desplazamiento forzado y reconstrucción de identidades*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 2001.

Bello, Marta Nubia; Cardinal, Elena y Arias, Fernando, *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*, Bogotá, Universidad Nacional, Fundación Dos Mundos y Corporación Avre, 2000.

Castillejo, Alejandro, *Poética de lo otro. Antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e historia, Colciencias, 2000.

Celis, Andrés, "La política pública de atención a la población desplazada y la necesidad de incorporar un enfoque de derechos en su formulación y su ejecución", en *Destierros y desarraigos. Memorias del II seminario internacional desplazamiento implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos*, Bogotá, Oficina de Protección del Alto Comisionado de los Naciones Unidas para







los Refugiados en Colombia —Acnur—, Codhes, 2002, pp. 289-310.

- Colombia, Congreso de la República, Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, *Diario Oficial*, Año CXXXIII, N° 43091, 4 de julio de 1997, p. 1.
- Correa, Lina y Gil, Max, "Políticas Públicas de atención al desplazamiento forzado en Colombia: una tarea inconclusa", en *Boletín desde la Región* N° 37, Medellín, Corporación Región, agosto de 2002, pp. 28-34.
- Delgado Ruiz, Manuel, "La ciudad anterior: Mito, memoria e inmigración", en *Memoria y ciudad*, Medellín, Corporación Región, 1997, pp. 33-46.
- Kimlicka, Will y Wayne, Norman, "Ciudadanía. El debate contemporáneo", en revista *La Política*, Barcelona, Paidós, octubre de 1997.
- Mármora, Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- Meertens, Donny, "Desplazamiento forzado, género y trayectorias de vida y estrategias de reconstrucción vital", en *Desplazados, migraciones internas y reconstrucciones territoriales*, Bogotá, Universidad Nacional, Centro de Estudios Sociales, Fernando Cubides (Ed.), 1999, pp. 406 a 432.
- Naciones Unidas, "Principios rectores del desplazamiento forzado", CISP, Unión Europea, Medellín, septiembre de 1999.
- Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos *et.al.*, *Compilación sobre desplazamiento forzado, normas, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional*, Bogotá, 2001.
- Osorio, Flor Edilma, "Actores y elementos de la construcción de una nueva categoría social" en Colombia: los desplazados, en *Scripta Nova*, revista electrónica de geografía y ciencias sociales N° 94 (en línea), Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2001- [www.ub.es/geocrit/nova.htm](http://www.ub.es/geocrit/nova.htm). Consulta: abril 24 de 2004.
- Red de Solidaridad Social, *Guía para la atención a la población desplazada por la violencia*, Bogotá, Red de Solidaridad Social, 2001.
- , *Protocolo para la gestión de programas de restablecimiento*, 2001.
- Secretariado Nacional de Pastoral Social, Conferencia Episcopal de Colombia, *Desplazamiento forzado en Antioquia. 1985-1998*, Tomo 0 (9 tomos), Bogotá, Secretariado Nacional de Pastoral Social, 2001, 90 pp.
- Sentencia SU-1150/2000, magistrado ponente: Eduardo Cifuentes.
- Sentencia T-268/20003, magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Sentencia T-025 de 2004, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
- Sentencia T-602/2003, magistrado ponente: Jaime Araujo Rentería.
- Taylor, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México,



Clara Rocío Rodríguez Pico  
Coordinadora de la “Campaña de Defensa de la  
Institucionalidad Política Democrática”,  
Fundación Foro Nacional por Colombia.

## *Juicio a la reelección inmediata*

El libro de Jaime Castro, *Juicio a la reelección*, muestra claramente el dilema que tiene la presentación y la defensa de la iniciativa que pretende garantizarle la continuidad al gobernante de turno. De un lado, todos los argumentos institucionales, jurídicos, históricos y de comparación con experiencias cercanas, advierten la inconveniencia de establecer la norma en mención, sin causar un grave perjuicio a la institucionalidad democrática del país. De otro lado, es absolutamente impresentable que quienes defienden la labor realizada por el presidente Uribe y creen en la necesidad de mantener su política de seguridad democrática, intenten “abrir un boquete constitucional” que lesione temporalmente la institucionalidad y que le dé vía libre al mandatario para que persista a como dé lugar en su propósito de derrotar el terrorismo. Esto sería, afirma Castro, “algo comparable a lo que se hizo en los países del Cono Sur en los años setenta para luchar contra la subversión de la época” (pág. 129).

Para evitar un intento abierto y directo de instaurar un gobierno dictatorial, los impulsores de la iniciativa continuista han presentado como una posibilidad de ampliación de la democracia un proyecto de reforma constitucional basado en argumentos coyunturales y personalistas. Se trata de sacar adelante en el Congreso, a cualquier precio, una reforma que no contribuye a solucionar los problemas político-institucionales del país y que por tanto no se necesita. En caso de que la reelección inmediata sea aprobada con la ligereza con que se viene tratando, la evidencia presentada indica que no solo se generarán consecuencias perversas, prácticas e inmediatas en la próxima contienda electoral, sino graves perjuicios a la estabili-

dad del país y a la legitimidad de sus instituciones democráticas. Develar esta situación es la gran contribución de Jaime Castro, independiente de que —como él mismo lo señala— sus reflexiones pueden tener un valor meramente simbólico si la reelección inmediata es aprobada en el Congreso y triunfa así la “ecuación personalista” predominante hasta ahora.

Tocando todos los argumentos a favor y en contra de la reelección y proponiendo alternativas para que los congresistas balanceen de alguna forma el desequilibrio de poder que generará esta reforma constitucional, el *Juicio a la reelección* busca hacer un llamado de alerta y contribuir con el presidente Uribe para que no dilapide su capital político.

### **Alterar las reglas de juego: una reforma “políticamente incorrecta”**

En diversas partes del texto Jaime Castro hace referencia a la importancia de respetar las reglas de juego que organizan la vida política, definen los actores que participan en los diferentes procesos políticos y garantizan la igualdad en la competencia ciudadana y en la disputa por el poder. Dichas reglas son legítimas cuando se expiden con vocación de permanencia, son objetivas e impersonales. La reelección inmediata resulta “políticamente incorrecta” precisamente porque el cambio que se propone se hace desconociendo y deslegitimando las reglas de juego. La norma tiene nombre propio, con lo cual se alteran sobre la marcha los procesos políticos en curso. Si la reforma se promoviera buscando fortalecer institu-



cionalmente al país, regiría después del 2006 y evitaría beneficiar aspiraciones personales de los reformadores y del gobernante de turno. En los términos iniciales de la iniciativa, por ejemplo, el presidente-candidato podría apoyar abiertamente la campaña política de actuales senadores y representantes amigos, que aspiren a ser reelegidos en marzo del 2006, mientras que éstos tendrían hasta las elecciones presidenciales de mayo de ese año para retribuirle los favores.

Los congresistas defensores de la reforma han olvidado principios básicos para mantener la legitimidad de las reglas claves del régimen político. Legislan con inmediatez. No consideran la experiencia histórica ni el impacto de la implantación de la norma en nuestra práctica y con nuestra cultura política. No se han imaginado la situación contraria a la que ellos defienden hoy, donde enfrentados a otras personas y circunstancias, los resultados



sean perversos y nefastos. Con las ventajas con que contará todo presidente-candidato, “malos” gobernantes también querrán —y lograrán— reelegirse. Una vez aprobada la reforma tendremos periodos de ocho años, con cuatro de campaña, actos de gestión de carácter proselitista, y votaciones que técnicamente serán plebiscitos para consolidar al jefe del Estado.

El *Juicio a la reelección* hace evidente la intención personalista de la iniciativa. Ésta ha sido patrocinada por amigos del Gobierno, miembros del gabinete, diplomáticos y funcionarios públicos. Las razones para su defensa son más propias de una campaña electoral reeleccionista (el liderazgo del presidente, las realizaciones de sus dos primeros años y los resultados de las encuestas) que de una reforma institucional seria. La reforma política presentada en campaña por el presidente Uribe y su propia agenda de gobierno pasaron a un segundo plano. La politiquería, el clientelismo, la nómina diplomática y consular y la realización de acuerdos secretos con el Partido Conservador, todo ha valido para sacar adelante los intereses del Gobierno.

### **Sin razones jurídicas, institucionales, históricas o comparativas**

Castro hace una revisión juiciosa tanto de las diversas constituciones y modificaciones a las mismas, como del efecto práctico que han tenido en la vida política del país. La consideración de la reelección en la normatividad jurídica colombiana desde el inicio de la vida republicana, ha buscado siempre controlar y limitar el poder ejecutivo. El tema no fue incluido en ninguna de las reformas o de las propuestas de reforma destacadas del siglo XX, pues hasta hace muy poco ni se había pensado que solucionara nada, ni que fuera causante de alguno de nuestros problemas importantes. Hoy se están desconociendo la tradición, el aprendizaje y la acumulación histórica de experiencias en la materia, como se desconocen también

experiencias similares de América Latina donde la reelección inmediata no tiene final feliz.

Lo predominante en Colombia han sido mandatos de cuatro años, reelección por una vez y solamente después de transcurrido un periodo de gobierno. Con la excepción de la interrupción con Rojas Pinilla, esta normatividad se mantuvo entre 1910 y 1991, año en que la Asamblea Constituyente definió prohibirla totalmente. Con ello se logró, entre otras cosas, renovación política al elegirse cuatro dirigentes que en su momento eran menores de 50 años (Gaviria, Samper, Pastrana y Uribe). La reelección presidencial inmediata sólo se estableció constitucionalmente entre 1821 y 1830 por respeto particular al Libertador. Las experiencias de aquellos casos en que —como ahora— se ha buscado modificar las reglas de juego para beneficiar al mandatario (Reyes, Rojas Pinilla) han creado descontento en la opinión pública e inestabilidad, y no han acabado bien para sus impulsores. Cuando se respetaron las reglas y los mandatarios no intentaron cambiar las normas para hacer viable su aspiración a un segundo periodo, se crearon problemas políticos pero no institucionales, situación que se vivió por el lado del Partido Conservador con Ospina Pérez y del Liberal con López Pumarejo, Lleras Restrepo o López Michelsen. López Pumarejo, el único presidente que tuvo la posibilidad de ser reelegido en el siglo XX, tampoco logró terminar su mandato.

### **El acto legislativo: ni justificado, ni completo**

Castro analiza y descalifica uno a uno todos los argumentos presentados en la exposición de motivos del proyecto. No es cierto que la reelección nos llevará a la democracia plena, pues si así fuera todos los países quisieran tenerla de manera incondicional e indefinida. No es cierto que en nuestro caso sea el pueblo y no el poder el que decide. Ya se ha visto que para quienes están en el poder las críticas son agravios y que la oposición no cuenta con

plenas garantías. Menos creíble es la idea de que la cultura política del país se ha desarrollado tanto como para parecerse a la de Estados Unidos o Europa. Para hacer que el Gobierno sea responsable ante el pueblo y para lograr que la experiencia de los ex gobernantes sea puesta al servicio del país, se pueden utilizar mecanismos menos costosos y más útiles que la reelección. La revocatoria del mandato, el voto de censura al presidente y sus ministros, y los juicios políticos en el Congreso, servirían para absolver la primera preocupación de los legisladores, mientras que la posibilidad de volver senadores vitalicios a los expresidentes es una alternativa que nunca ha contado con apoyo en el Congreso, pero que sí ha sido considerada en otros países. Puede existir continuidad y estabilidad en las políticas sin necesidad de realizar una reforma que podría implicar hasta 16 años del actual gobierno en el poder, si el compañero de fórmula del mandatario resulta con las mismas aspiraciones de éste. El país ha tenido estabilidad en materia de política exterior y macroeconómica, sin necesidad de perpetuar un determinado gobierno. Un partido político garantizaría también la continuidad, pero el afán reeleccionista de los uribistas parece haberles hecho abandonar una posibilidad para la que tendrían condiciones históricas excepcionales.

El proyecto presenta igualmente innumerables fallas, inconsistencias y vacíos. El problema más protuberante señalado por Castro es creer que todo se reduce a meter en la Constitución un “artículo sencillo” que puede autorizarse como pieza suelta. La aprobación de la norma generará un “efecto dominó” de cambios requeridos, que los legisladores no han considerado y que no será subsanado en la ley estatutaria que se propone. Son necesarias reformas en materia de estatuto de oposición, control político por parte del Congreso, financiación de campañas, acceso a los medios, legitimidad y transparencia de la gestión pública y un nuevo modelo de ordenamiento territorial del Estado.



Vale la pena mencionar otras perlas del proyecto a las que Castro alude: a) se levanta la prohibición de hacer política a unos funcionarios públicos pero se mantiene a otros; b) se propuso el absurdo de que gobernadores y alcaldes en ejercicio pudieran inscribirse como candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia, cuando en general los funcionarios de algún grado de autoridad no pueden ser candidatos a un cargo de elección popular a menos que se retiren 6 ó 12 meses antes de la elección; c) desaparecen inhabilidades para el presidente pero no para empleados de menor categoría que aspiren a otros cargos de elección popular; d) no hay una prohibición real a la adjudicación directa de contratos; e) se recorta el derecho a réplica; f) la financiación de las campañas provendrá de donaciones de los gremios, contratistas del Estado y empresarios cercanos al Gobierno; g) no se establecen controles para evitar que los funcionarios se pongan al servicio de la política; h) no se aclara cómo y quién vigilará y sancionará los posibles abusos del poder del presidente. Ni el Congreso ni la Procuraduría parecen actores idóneos para ello.

### **Consecuencias inmediatas: la competencia desigual y antidemocrática**

La igualdad electoral que se garantizará a los actores autorizados a participar en el juego político es quizás uno de los problemas que con más preocupación se expresan en el libro. Para Castro estas definiciones deberían ser establecidas como principios generales en la Constitución. Por el contrario, para hacer viable la reelección del presidente Uribe, el Congreso delega sus atribuciones en la materia en una ley estatutaria que expedirá el Consejo de Estado o —no podría ser mayor el adefesio— el propio mandatario que aspira a la reelección. Los cálculos realizados indican que, de una u otra forma, se estarán expidiendo reglamentaciones pocos meses antes de la elección, con lo cual

a excepción del presidente Uribe, todos los otros candidatos operarán en medio de la incertidumbre jurídica.

En nuestra situación actual, nunca será igual la competencia con quien tiene superioridad de hecho y de derecho. Simples ciudadanos tendrán que enfrentarse a un presidente-candidato al que se le rinden honores en todo acto público, que representa el poder en el imaginario colectivo, que tiene privilegios en materia de asesoría y manejo de información y que, al ser “la noticia”, tiene los medios a su disposición. ¿Cómo saber, por ejemplo, cuándo el avión presidencial, un carro blindado o los viáticos de los detectives y escoltas que acompañan al presidente están siendo usados por el presidente-candidato? ¿Podrá el Gobierno hacer uso durante la campaña de todas las atribuciones de que hoy dispone? Recuérdese que el presidente puede actualmente: a) modificar tarifas de servicios públicos (cosa que Álvaro Uribe ya ha hecho), b) reglamentar leyes electorales (vienen al caso los intentos de alterar el censo electoral efectuados después del fracaso del referendo); c) suspender por orden público las votaciones en corregimientos, inspecciones de policía y municipios; d) reglamentar estímulos electorales a quienes sufraguen; e) declarar estados de excepción (con la tentación siempre presente de instrumentalizar la guerra para fines electorales); e) utilizar los medios de comunicación del Estado, especialmente la televisión, siempre que lo estime conveniente.

Ya tenemos un presidente-candidato que aunque, represente mayorías, ha dejado de ser el símbolo de la unidad nacional, el garante de los derechos y libertades de todos los colombianos y el juez y árbitro supremo de las controversias que dividen la opinión. No sería extraña la perspectiva de un candidato único, sin posibilidad real y práctica de ser enfrentado. Emularemos así situaciones como la de Rusia con Putin o Argelia con Bouteflika, donde las proporciones de voto alcanzadas no son propias de los regímenes democráticos.

### **Por si no hay alternativa**

Lo prudente, según los análisis mencionados, sería considerar a futuro la vuelta al establecimiento de la reelección no inmediata o pensar incluso en adoptar la ampliación del período de gobierno a cinco años. Como ninguna de estas salidas conviene al actual gobierno es posible que se persista en la iniciativa legislativa. Ante esta perspectiva, Castro encuentra que el régimen parlamentario no tiene todas las ventajas que algún expresidente le ha atribuido y que no se aplica a nuestra cultura política ni a la operación real del sistema de partidos. No queda otra salida entonces que plantear una serie de medidas audaces pero necesarias para poner a todos los aspirantes en relativas condiciones de igualdad. En primer término, debería imponerse un umbral que exija al presidente-candidato ser elegido con base en un número mínimo de ciudadanos que participe en las dos elecciones o después de haber alcanzado determinada opción de votos en la primera vuelta. En segundo lugar, siguiendo la fórmula que se utilizó en la Constitución de 1886, se propone que el presidente candidato se retire del gobierno 18 meses antes de la elección, o que, si no se retira, se le prohíba totalmente hacer campaña política, participar en actos de carácter partidista o electorales, tener cuñas en radio y TV o avisos en periódicos. Se tendrá, finalmente, que crear un tribunal imparcial encargado de vigilar, investigar y sancionar oportunamente los actos de todo presidente que aspire a la reelección inmediata.

Sabiendo que el libro de Castro, junto a muchas otras voces que han denunciado lo inconveniente e indecoroso de la reelección de Uribe, quedará como constancia histórica, a lo único que puede aspirarse es a que los argumentos presentados logren que algunos de nuestros legisladores reflexionen sobre la responsabilidad que tienen con el país y con la legitimidad del sistema político. Amanecerá y veremos...



# Revista Foro

Un proyecto editorial al servicio de nuestra común empresa:  
pensar y construir la democracia

## **Fundación Foro Nacional por Colombia**

Esperanza González Rodríguez -Presidenta- Bogotá, D.C.

Carrera 4 A No. 27-62 Teléfono 2838548 2835982 Fax 2861299

Correo electrónico foro@etb.net.co

## **Foro Costa Atlántica**

Blas Zubiría -Director- Barranquilla

Calle 76 No. 47-36 Piso 2°. Teléfonos 3603301 3602969 foro@metrotel.net.co

## **Foro Valle del Cauca**

Marcela Restrepo Hung -Directora- Cali

Carrera 36A Bis No. 6-35 Teléfonos 5141141- 5581534 forovalle@emcali.net.co

# Suscribase a la Revista Foro

**Colombia: Un año \$25.000; Dos años \$50.000 (Incluidos porte de correo)**

**Internacional: Un año para América: US\$50 dólares. Para Europa: US\$75 dólares**

Nombre \_\_\_\_\_ C.C. o NIT \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_ Ciudad \_\_\_\_\_ País \_\_\_\_\_

De la revista No. \_\_\_\_\_ hasta la revista No. \_\_\_\_\_ Teléfono \_\_\_\_\_

Puede consignar en la Cuenta de Ahorros No. 0109350152185  
de la Corporación COLMENA o en la Cuenta Corriente No. 256-04874-5  
del BANCO DE OCCIDENTE, a nombre de la Fundación Foro Nacional por Colombia  
y enviar la copia de la consignación al Fax 2861299  
o a la Carrera 4 A No. 27-62, Teléfono 2822550 Bogotá-Colombia.

FOTOCOPIE Y ENVIELA





**Norbert Lechner (1939 - 2004)**  
**In memorian**



Ediciones Foro Nacional por Colombia