

# POLARIZACIÓN Y CONFLICTOS EN AMÉRICA LATINA

RELATORÍA DEL SEMINARIO

BARCELONA, 5 Y 6 DE MAYO DE 2011

INSTITUT  
CATALÀ  
INTERNACIONAL

PER LA PAU

© 2011 Institut Català Internacional per la Pau  
Gran Via, 658, baix. 08010 Barcelona (Spain)  
T. +34 93 554 42 70 | F. +34 93 554 42 80  
icip@gencat.cat | www.icip.cat

Esta relatoría corresponde al seminario internacional “Polarización y conflictos en América Latina. Retos para la transformación de conflictos y la seguridad humana”, organizado por el **Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP)**, y que tuvo lugar en Barcelona durante los días 5-6 de mayo de 2010.

Directores del seminario: Rafael Grasa y Salvador Martí Puig

**Relatora**

Esta relatoría ha sido realizada por Léonic van Tongeren

**Grafismo**

Àtona

**Impresión**

gama, sl

**DL:**

B-29.730-2011

**ISSN:**

2013-9969 (edición en línea)

2013-7044 (edición en papel)

Todos los derechos reservados

## SUMARIO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	5
<i>Léonie van Tongeren</i>	
<b>2. DOCUMENTO INICIAL: POLARIZACIÓN Y CONFLICTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA</b>	6
<i>Rafael Grasa y Salvador Martí Puig</i>	
<b>3. DESARROLLO DEL SEMINARIO</b>	13
<b>PRIMER DÍA, JUEVES 5 DE MAYO</b>	
Presentación	13
<i>Tica Font</i>	
<b>PRIMERA MESA REDONDA: CONTEXTO Y MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO</b>	14
América Latina en el contexto de posguerra fría: retos para la resolución y transformación de conflictos	14
<i>Rafael Grasa</i>	
Política polarizada y contenciosa en contextos democráticos: una interpretación de los casos de Centroamérica y México	18
<i>Salvador Martí Puig</i>	
Panorama general de polémicas en América Latina	21
<i>Mario Diani</i>	
<b>SEGUNDA MESA REDONDA: POLARIZACIÓN EN EL MARCO INSTITUCIONAL</b>	24
Asambleas y polarización en América Latina, 1988 hasta 2008	24
<i>Javier Corrales</i>	
Elecciones, polarización y democracia en Argentina	27
<i>María Laura Tagina</i>	
Apuntes sobre la polarización política en Venezuela y los países andinos	29
<i>Margarita López</i>	
<b>TERCERA MESA REDONDA: DESAFÍOS PARA LOS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS</b>	33
Clases medias y polarización en América Latina	33
<i>Ludolfo Paramio</i>	
Movilizaciones en América Latina: ¿Partidos movilizadores o movimientos partidarios?	36
<i>Salvador Martí Puig</i>	
Los estados de excepción como mecanismo de control social en un contexto democrático: los casos de Bolivia, Ecuador y Perú	38
<i>Claire Wright</i>	
Estructura programática del sistema de partidos en la región andina: ¿floreciente en el desierto?	41
<i>Juan Pablo Luna</i>	

CUARTA MESA REDONDA: DESAFÍOS VINCULADOS A LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y LOS RECURSOS NATURALES	44
Cambio climático: la nueva variable de conflictividad en América Latina	44
<i>Alfredo Stein</i>	
Conflictos socioambientales: la gestión y apropiación de los recursos naturales –diagnóstico y pronóstico	46
<i>Laia Serra y Rafael Grasa</i>	
¿Hacia una América Latina menos desigual? Polarización y distribución en el presente y el futuro	49
<i>Diego Sánchez</i>	
SEGUNDO DÍA, VIERNES 6 DE MAYO	
QUINTA MESA REDONDA: EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS	53
Agua, participación y conflicto. Instituciones y actores sociales relacionados por la gestión del agua potable y el saneamiento en una zona metropolitana de México	53
<i>Ernesto Isunza</i>	
Política, gestión y violencia: cuatro décadas de conflicto social en zonas urbanas de São Paulo	55
<i>Gabriel Feltran</i>	
Prevención y resolución de conflictos: lecciones aprendidas en América Latina	58
<i>Renata Segura</i>	
SEXTA MESA REDONDA: RESULTADOS Y CONCLUSIONES –BALANCE MIRANDO AL FUTURO	61
Algunas reflexiones	61
<i>Pilar Domingo</i>	
Conclusiones y balance mirando al futuro	64
<i>Rafael Grasa</i>	
<b>4. ANNEXOS</b>	
BIOGRAFÍAS DE LOS PONENTES Y MODERADORES	66
SOBRE EL INSTITUTO CATALÁN INTERNACIONAL PARA LA PAZ	72
<b>5. AGRADECIMIENTOS</b>	74

# 1. INTRODUCCIÓN

LÉONIE VAN TONGEREN

Organizadora y relatora del seminario



Entender los conflictos es esencial para poder construir la paz, por lo tanto es importante tratar las causas fundamentales del conflicto. En este sentido, debería tenerse en cuenta que en América Latina abundan los obstáculos a la paz. Tras un período relativamente estable de democratización creciente y de progreso económico, América Latina se está enfrentando a una polarización política y social, lo que está afectando de forma negativa al desarrollo y a la estabilidad política. Se pueden identificar múltiples factores que contribuyen a esta polarización política y social, y que de ese modo tienen un impacto en la seguridad humana de millones de personas que viven en la región: exclusión política, un nivel bajo de cohesión política, instituciones públicas débiles, amenazas a la democracia y a las libertades políticas, graves desigualdades socioeconómicas, pobreza y medios de subsistencia insostenibles, y dificultades en cuanto a la gestión de recursos naturales, incluidos el petróleo, el gas y los recursos minerales.

En este contexto, el Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP) ha organizado un seminario, dirigido por Rafael Grasa y Salvador Martí Puig, que lleva por título “Polarización y conflictos en América Latina. Retos para la transformación de conflictos y la seguridad humana” y que tuvo lugar los días 5 y 6 de mayo de 2011 en Barcelona. La conferencia, que reunió a varios expertos, muchos de ellos de América Latina, tenía como objetivo iniciar una discusión sobre las diferentes cuestiones subyacentes que son relevantes para la seguridad humana en América Latina, así como sobre el modo de mejorar en cuanto a esa cuestión. Un aspecto particularmente interesante de la conferencia es su carácter multidisciplinar, con expertos de varias materias, entre las que se encuentran las ciencias políticas, las relaciones internacionales, la economía, los derechos humanos, la sociología y las ciencias ambientales. El documento inicial elaborado por los directores, que se envió previamente a los participantes y que se reproduce a continuación, aclara el contexto y los objetivos buscados.

A lo largo de los dos días de conferencia se obtuvieron muchos comentarios y conclusiones, y este informe intenta recoger parte de la riqueza de las presentaciones y las discusiones. Las múltiples preguntas y los comentarios que surgieron durante los debates son un buen indicador de la complejidad del tema y de la importancia de más investigación en este campo. Figuran aquí las intervenciones más relevantes de las personas presentes en el seminario, con especial atención a las presentaciones específicas realizadas. Cabe mencionar que los debates que se exponen no son los únicos que se llevaron a cabo, aunque sí los más representativos y relevantes.

Espero que tanto la conferencia como la relatoría ayuden a promover más ideas en las importantes cuestiones tratadas aquí, particularmente en los muchos retos que están por delante, y también a proporcionar orientación para cualquier actividad que pueda celebrarse en un futuro próximo.

# 2

## 2. DOCUMENTO INICIAL: POLARIZACIÓN Y CONFLICTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA

RAFAEL GRASA Y SALVADOR MARTÍ PUIG  
Directores del seminario

### 1. INTRODUCCIÓN

El Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP), en el marco de su programa de investigación “Seguridad humana, transformación de conflictos e investigación para la paz”, organiza un seminario con el objeto de iniciar una línea de investigación y de elaboración de propuestas, en colaboración con otros actores e instituciones, centrada en la polarización y la nueva conflictividad en América Latina. El seminario pone un énfasis particular en los retos que plantean polarización y conflictividad para los diferentes actores privados y públicos en el contexto de la transformación de conflictos y de seguridad humana, enfoques que presuponen prestar particular atención a las personas y a la dimensión temporal en el cambio de las relaciones sociales. Dicho de otra manera, el seminario se ha concebido pensando en resultados sobre la forma de gestionar, resolver y transformar la mencionada conflictividad, con diferentes medios y en diferentes ámbitos (políticos, institucionales, sociales y económicos, tanto regionales —las Américas— como subregionales e internacionales), así como la polarización que generan, y/o alimentan, o de la que surgen.

Los objetivos iniciales, como muestra en detalle el programa, son presentar y discutir los contenidos de un número reducido de ponencias articuladas en torno a seis paneles o sesiones, y cuyos objetivos respectivos se tratan al final del documento. Se publicará en diversas lenguas una relatoría del seminario, y, en un formato todavía por decidir, el conjunto de ponencias.

A continuación se exponen las ideas base y las preguntas de debate para el seminario en tres apartados: 1) el contexto y la aproximación de partida; 2) los problemas y las preguntas que están en la base de la concepción del seminario por parte de sus directores, y 3) el planteamiento de los paneles y los resultados esperados.

### 2. EL CONTEXTO Y LA APROXIMACIÓN DE PARTIDA

El siglo xx ha sido un siglo marcado en gran medida, en América Latina y el Caribe, por la ausencia/búsqueda de democracia, por la ausencia/búsqueda de más o mejor crecimiento económico y de desarrollo social, y por la alta presencia de violencia y de militares en la vida política, sin olvidar que desde hace décadas el continente es la zona con mayor desigualdad del planeta. El tema de los militares es de particular importancia, habida cuenta que la verdadera y constante significación del papel de las fuerzas armadas en América Latina durante el período ha sido su inequívoca y constante naturaleza política, invocando diversos pretextos: a veces a su rol estabilizador; a veces a su

tarea de proteger la Constitución; en otros casos a su papel como árbitro neutral e incluso, en ocasiones, a su cometido de guardianes del desarrollo. Siempre, con uno u otro pretexto, ello les permitió intervenir constantemente en los asuntos políticos de la región: en palabras, insuperables, de Koonings y Kruijt, la región durante el siglo xx ha sido el continente de los soldados políticos y de los políticos militares, lo que convirtió a los militares en políticos uniformados más que en conductores de tropas. Por otro lado, la violencia, en particular ligada al mundo rural y a la posesión de la tierra merced a la persistencia de un sistema agrario en gran medida desigual y excluyente, ha sido una constante del último cuarto del siglo xx, con un balance de centenares de miles de muertos y de varios millones de desplazados a causa de dicha violencia, en ambos casos ubicados en gran medida en el mundo rural.

Por consiguiente, durante gran parte del siglo xx los tres grandes temas mencionados —la ausencia o insuficiencia de la democracia, el papel político de las fuerzas armadas y la búsqueda de desarrollo, con el lastre en el último caso de ser sobre todo crecimiento sin distribución— confluyen en el que probablemente sea el factor estructural más constante y subyacente de gestión/resolución de conflictividad y polarización: la violencia rural y agraria, que sigue estando en el centro de conflictos dilatados, como el colombiano. Además, han aparecido nuevas formas y nuevos rostros de la violencia, con particular incidencia en el entorno urbano, vinculados a la pérdida progresiva y parcial del monopolio de los medios masivos de la violencia por parte de los estados y a la fuerte incidencia de los actores privados de seguridad: narcotráfico y criminalidad internacional, inseguridad ciudadana, utilización de las maras y pandillas juveniles. Y, por último, en algunos lugares se ha producido una clara fusión parcial de intereses entre detentadores “viejos” y “nuevos” de los instrumentos de violencia (estados, militares y fuerzas de seguridad, carteles, actores económicos...) y entre la violencia rural “clásica” y esas nuevas formas de violencia. Todo ello sin olvidar la aparición de formas de conflictividad y polarización no siempre proclives a la violencia pero omnipresentes en el continente, las relativas a los conflictos socioambientales.

Dicho de otra forma, la progresiva mejora de los problemas vinculados a la democracia, el desarrollo y el papel de las fuerzas armadas subraya todavía más la centralidad en los problemas de la región de los aspectos estructurales de la violencia en las zonas rurales, de las nuevas formas de violencia y de la nueva conflictividad, tanto para el análisis como para la intervención de actores privados y públicos. Y, por lo demás, los constantes desencuentros entre movimientos sociales y actores políticos e institucionales en muchos países (en contextos bien diferentes que impiden atribuir la causa principal a crisis económicas o a la implementación de planes de ajuste estructural) invitan a pensar en la necesidad de prestar atención a los métodos de gestión, resolución y transformación de los conflictos y de las relaciones sociales en que se gestan y se manifiestan y evolucionan dichos conflictos.

Enunciado de forma rápida y sin matices, para generar debate: en el siglo xxi, en un contexto regional e internacional bien diferente, la transformación radical del sistema agrario y de las relaciones sociales en que se basa, a la que debe acompañar un contexto de mayor equidad y de sistemas políticos incluyentes (con participación real y con calidad democrática), se convierte en un elemento clave de la capacidad de gestionar la conflictividad y la polarización, tarea en la que deben participar príncipe, ciudadano y mercader —es decir, actores públicos y administraciones, sociedad civil y fuerzas del mercado. Harán falta,

pues, instrumentos conceptuales, herramientas procedimentales y también políticas públicas y privadas.

Las aproximaciones y los enfoques que pueden justamente ayudar a esas tres cosas son, como a priori al pensar y organizar el seminario, los enfoques de seguridad humana restringidos (que conciben la seguridad como un proceso multidimensional, centrado en las personas, y que prestan atención a los mecanismos de politización y securitización) y los de transformación de conflictos que aspiran no sólo a gestionar/resolver los motivos de incompatibilidad o de polarización entre los actores y las percepciones/actitudes de dichos actores, sino también a modificar las pautas de relación social que existen entre ellos.

Hasta aquí, breves apuntes sobre el contexto y la aproximación elegida.

### 3. LOS PROBLEMAS O ASUNTOS CLAVES QUE SE DEBEN TRATAR

Una vez recuperada y/o conseguida la democracia representativa en la práctica totalidad de los países del subcontinente de América Latina, se han abierto dos importantes debates en las ciencias sociales. Uno de ellos es el que versa sobre la naturaleza de las democracias realmente existentes, su consolidación y su calidad. Y el otro es el que analiza cómo se procesan las tensiones sociales y políticas fruto de nuevos conflictos, nuevos rostros de la violencia y viejas temáticas. Este último debate es el que se pretende esbozar en este apartado, desde una perspectiva amplia, con la voluntad de exponer las diversas aristas que tiene la conflictividad en América Latina y apuntar algunas reflexiones que sirvan de insumo para el seminario “Polarización y conflictividad en América Latina”.

Para ello es preciso abordar el tema de la conflictividad desde una triple perspectiva: 1) desde la participación política no convencional; 2) desde la aparición de nuevos actores en un entorno desigual y violento, y 3) desde la gestión/resolución/transformación de conflictos.

#### LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA NO CONVENCIONAL

Uno de los temas más inquietantes ocurridos durante las dos últimas décadas en las arenas políticas de América Latina ha sido la explosión de la participación política no convencional. Manifestaciones, piquetes, puebladas, cercoladas, cortes de ruta, ocupaciones, sentadas y bloqueos han formado parte del repertorio de acciones utilizadas por ciudadanos de muy diversa condición. La acción política no convencional individual ha adoptado diferentes formas a lo largo de este período, y son formas que van desde la discreción hasta la elaboración de acciones espectaculares y masivas. Estas acciones no convencionales suelen expresar, generalmente, demandas que no se han satisfecho a partir de las formas convencionales. Por ello, se califican también como acciones políticas “de protesta”.

En un inicio, los estudios sobre la acción política en sociedades de tradición liberal-democrática se concentraron en las formas de participación política



“convencional”;<sup>1</sup> sin embargo, hace años se empezó a prestar atención a las acciones basadas en la protesta y en la contienda. Además, esta temática se ha vuelto relevante porque la presencia de este tipo de manifestaciones se ha dado en el marco de regímenes que garantizan (como mínimo nominalmente) derechos y libertades de los ciudadanos, y que ofrecen canales normados para vehicular demandas, elegir representantes y fiscalizar políticos.

Con todo, no hay acuerdo en la literatura sobre qué significa exactamente la emergencia de este tipo de movilizaciones. Por un lado, se sostiene que la política no convencional es un indicador de la “mala salud” institucional de los diferentes países debido a la imposibilidad de canalizar las demandas a través de mecanismos institucionales, por la ineficacia de las políticas públicas o por la escasa operatividad de los actores políticos colectivos clásicos (los partidos políticos, los sindicatos y los grupos de presión). Pero, por otro, también se indica que estos fenómenos dan muestra de la “buena salud” institucional de que gozan las democracias, ya que se mantienen y permanecen a pesar de los embates y las protestas de múltiples colectivos.

La paradoja que supone la coexistencia de formas de acción colectiva disruptiva en un entorno democrático es lo que hace relevante el análisis de las nuevas expresiones de protesta política en la región, y también la consideración de los instrumentos que permiten gestionar las tensiones que se derivan. Durante las últimas dos décadas, la política contenciosa, por usar un barbarismo en aras de la rapidez, ha tenido un impacto relevante. Algunos episodios han supuesto renuncias presidenciales —tal como aconteció en Argentina, Ecuador, Bolivia, Paraguay o Venezuela—; en otros ha supuesto procesos de apertura institucional hacia una mayor democratización de los regímenes, y a menudo ha influido en la inserción en la agenda de determinadas políticas públicas, el cambio de dirección de algunas políticas en curso (como privatizaciones o cambio en la regulación de algunos sectores sensibles) o el abandono de proyectos.

En otro orden de cosas, el análisis de esta temática induce también a formular la pregunta siguiente: “¿Qué lleva a los individuos a realizar acciones de protesta?”. Algunos sostienen que si la participación convencional se basa en una valoración positiva, dicho sistema supone una adhesión —un “apoyo difuso”— a las reglas establecidas; la participación no convencional se asocia a la insatisfacción y al rechazo al sistema, abarcando desde una voluntad reformadora hasta la pretensión rupturista y revolucionaria. De este modo, parecerían configurarse dos colectivos diferentes según su inclinación a una u otra forma de intervención. Sin embargo, esta distinción se ha hecho menos tajante en los últimos años, ya que algunos estudios señalan que actualmente son muchas las personas que recurren a formas no convencionales de acción política, sin que ello signifique necesariamente una oposición al sistema. A veces, estas formas políticas se adoptan por criterios de conveniencia práctica y siguiendo motivos tácticos.

Algunos trabajos han señalado que la diversificación de demandas y la rigidez de los partidos cartel o catch all plus pueden incentivar un modelo de

1. Es importante prestar atención al carácter cambiante que ha tenido a lo largo del tiempo la divisoria que separa las formas convencionales y las no convencionales de acción política. Algunas formas de acción que en el pasado se percibieron como no convencionales y, por tanto, fueron juzgadas como rechazables y peligrosas para el orden establecido se han convertido, con el tiempo, en convencionales, legítimas y legalizadas por el sistema.

conducta de los individuos más flexible y amplio respecto a su repertorio, sobre todo para aquellos que tienen preferencias intensas en relación con algunos temas concretos. Además, diversos datos de la encuesta (como los de Latinobarómetro, Lapop) muestran que el nivel de participación de los ciudadanos en actividades no convencionales no es despreciable y que está en expansión.

## NUEVOS ACTORES EN UN ENTORNO DESIGUAL Y VIOLENTO

Además de explorar el incremento de este tipo de acciones y las razones por las cuales los individuos participan en ellas, cabe apuntar que en muchos episodios esta actividad ha supuesto la emergencia de actores de nuevo cuño, creados a raíz de las mismas movilizaciones. A través de éstas, muchos colectivos han ido configurando su identidad en base a la articulación de demandas y al enmarcamiento simbólico de sus agravios.

No hay duda de que, a raíz de diversos procesos de movilización, se han configurado “identidades sociales básicas” de actores que antes no se habían activado en la región. Este proceso ha sido especialmente relevante con la emergencia de formaciones políticas de matriz indigenista o negra. A partir de la década de los noventa, lo étnico emergió con un fuerte e inesperado empuje. Muestras de la trascendencia que ha ido cobrando este fenómeno son la irrupción del movimiento zapatista, el marcado acento multicultural de los acuerdos de paz en Guatemala, la articulación y el protagonismo de la confederación de organizaciones indígenas panandinas en Ecuador, la intensa movilización de las organizaciones aimaras y quechuas en Bolivia, la presencia organizativa de los mapuches en Chile, o el impacto mediático de algunos líderes de distintos pueblos amazónicos en Brasil, Ecuador, Guayana, Venezuela, Perú y Colombia.

Respecto a la aparición de nuevos actores, también cabe hablar de las redes transnacionales de defensa y de incidencia política —advocacy networks— que han llevado a cabo medidas coordinadas para oponerse a acuerdos comerciales (como el ALCA o el CAFTA) o de megaproyectos de desarrollo (como el Plan Puebla-Panamá). En este contexto, sindicatos, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y redes transnacionales han desarrollado estrategias (a veces simultáneas, a veces secuenciales) que han ido desde la colaboración y participación dentro de los arreglos institucionales existentes hasta la oposición y contestación a lo que se percibe como fuerzas motrices de la globalización.

A raíz del proceso expuesto hasta ahora —del que se desprende un incremento de la acción política no convencional y la emergencia de nuevos actores—, se desprende que las arenas políticas de la región se han convertido en escenarios más complejos, fragmentados y con demandas más difíciles de procesar. De esta nueva realidad es posible que los sistemas políticos se vean sometidos a múltiples presiones de las que sólo podrán sobrevivir con éxito si se exploran mecanismos, herramientas y formas para anticipar los conflictos, si se integran actores y si se construyen compromisos para confeccionar consensos y decisiones. Este propósito, sin embargo, es extremadamente difícil en un continente marcado por la profunda desigualdad.

Al abarcar el tema de la desigualdad es preciso tener en cuenta, por un lado, los niveles de pobreza existentes en una sociedad y, por otro, los mecanismos existentes para extraer riqueza de los sectores más acaudalados y para distribuirlos entre los demás sectores de la sociedad con el fin de incrementar la igualdad de oportunidades. Este tema ha sido objeto de debate durante la última década, en la que casi todos los países de América Latina han experimentado un sostenido crecimiento de sus economías.

La capacidad de consolidar estratos sociales “medios” y de disminuir la población que vive en situación de pobreza y pobreza extrema ha sido uno de los temas centrales de las agendas públicas, si bien el resultado ha sido muy desigual en función de las estrategias empleadas por las administraciones de los países y de las ventajas comparativas de las economías nacionales. También está por ver cuál es la “durabilidad” y sostenibilidad de las medidas políticas de lucha contra la pobreza en un ciclo de crisis como el que se empieza a vislumbrar.

A la vez, a la hora de examinar este tema es preciso tener en cuenta que la naturaleza de los recursos ha cambiado también en las últimas décadas. Algunos recursos hoy tienen una naturaleza muy fluida (como es el capital o el know how), y por lo tanto es más difícil para las autoridades controlarlo o gravarlo. Mientras que otros, si bien son recursos fijos, han cambiado su significado: ya no es tan importante la tierra cultivable como la biodiversidad que contenga, las fuentes hídricas presentes o si contiene gas o hidrocarburos en su subsuelo. Dicho de otra forma, hay que recordar que recursos naturales como el agua o los ecosistemas se pueden ver, intelectualmente y políticamente, desde diversas perspectivas: el agua es un recurso, pero también un medio en el que se desarrollan “ecosistemas” con recursos bióticos; los bosques tropicales húmedos ubicados en la zona tropical son ecosistemas ricos y frágiles, pero también ubicación de recursos para el desarrollo, tradicional (agricultura de roza o de “tumba y quema”, combustible para las comunidades) y “modernizador” (turismo, explotación industrial de maderas nobles, de recursos minerales...).

Por otro lado, la población en el subcontinente es, por primera vez en su historia, mayoritariamente urbana o periurbana. Con ello, el acceso de las personas presentes en las nuevas megalópolis y los grandes centros a bienes como la vivienda, los servicios básicos, las instituciones, las infraestructuras, la formación o la comunicación es vital. La presencia de desigualdades abismales en un espacio densamente poblado es un foco de conflictividad. Una conflictividad que se ha incrementado de forma exponencial durante los últimos años y que ha mutado su naturaleza.

Hace décadas, durante los regímenes autoritarios, fue el Estado quien administró —casi de forma monopólica— la violencia, y contra quien se dirigieron las acusaciones y demandas de los activistas de derechos humanos. Actualmente, la dinámica es totalmente diferente. Desde hace años se ha constatado una doble dinámica respecto a este fenómeno; a saber, la pluralidad de actores violentos presentes en la sociedad y la privatización de los actores que “administran” la violencia (si bien en algunos casos lo hacen con connivencia con actores públicos). En este escenario, las instituciones democráticas se han visto desbordadas a la hora de garantizar los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Es preciso destacar que una parte importante de esta violencia “percibida” es la visibilización de una violencia siempre presente y cotidiana de larga duración (como es el feminicidio en algunas sociedades, la violencia intrafamiliar, la delincuencia común o la impunidad de caciques remotos), que hoy, debido a diversos factores —como el acceso por parte de los medios de comunicación o su politización— ha aparecido públicamente, y cuya relevancia se ha amplificado. Pero por otro lado hay que señalar como absoluta novedad la aparición de actores muy poderosos en términos económicos, de capacidad de fuego y de reclutamiento que luchan directamente contra las instituciones y que tienen la capacidad de desafiar al propio Estado en cuanto al monopolio de la violencia y la coacción —nos referimos, sobre todo, a los carteles del narco o las maras.

Muchos estudios sostienen que la violencia no supone la quiebra de las instituciones democráticas, pero sí que conlleva la disminución de su satisfacción hasta niveles críticos; actualmente en México, según el Latinobarómetro, sólo el 21% está satisfecho con la democracia realmente existente. En esta dirección, en América Latina han empezado a cristalizar “democracias violentas” que se consolidan y que perviven, pero que son poco apreciadas. E incluso tendencias hacia “estados degenerados”, en un sentido weberiano, puesto que el Estado no sólo no detentaría el monopolio de los medios masivos de violencia (cosa que ya hemos dicho que hoy por hoy es imposible aunque se quisiera), sino que usa directamente (o permite que se usen) parte de los medios que sí controla para satisfacer intereses claramente privados de algunos grupos de interés.

Todo ello pone en el centro los retos de la seguridad humana y de la transformación de conflictos, que se trataran específicamente en background paper de Rafael Grasa.

#### 4. RESULTADOS ESPERADOS

Respecto de los resultados esperados, son básicamente tres:

1. Un debate durante y después de cada panel de las ponencias previas, que permita reelaborarlas para su posterior publicación, en, como mínimo, inglés y castellano.
2. Una relatoría detallada, pero sucinta, de las ponencias previas y de las presentadas y discutidas en el seminario, que permita difundir las inquietudes, las preguntas y las conjeturas de investigación, y las sugerencias sobre instrumentos y políticas para intervenir en el presente y el futuro. Esa relatoría será discutida y presentada en diversos foros europeos y latinoamericanos como elemento de transferencia y de difusión de la preocupación por el tema, con el objetivo de coadyuvar a la creación de complicidades, sinergias y redes, y, quizás, de un simposio abierto futuro o de nuevos seminarios que vuelvan sobre los temas planteados.
3. Un programa de investigación aplicada, incluyendo algún tipo de observatorio o mecanismo de seguimiento/laboratorio de propuestas, que se compartirá entre el ICIP y diversas instituciones.

### 3. DESARROLLO DEL SEMINARIO

# 3

#### PRESENTACIÓN

#### TICA FONT

Directora del ICIP

Tica Font, directora del Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP), inauguró el seminario. En unos primeros comentarios introductorios sobre el Instituto explicó que fue creado en 2007 por la Generalitat de Catalunya, después de un proceso participativo que contó con la contribución y el empuje del movimiento por la paz. Subrayó que el ICIP es muy singular, ya que se trata de un instituto público pero independiente políticamente. Añadió que entre los objetivos de la entidad se encuentra ser útil tanto a los ciudadanos como al movimiento por la paz o al mundo universitario. Por ello, el ICIP es una institución de investigación, divulgación y acción, que trabaja con la sociedad catalana, pero también en la esfera internacional.

El ICIP ha organizado este seminario en el marco del programa de investigación “Seguridad humana, transformación de conflictos e investigación para la paz”, con la voluntad de iniciar una línea de investigación y de elaboración de propuestas, en colaboración con otros actores e instituciones, centrada en la polarización y la nueva conflictividad en América Latina.

Tica Font afirmó que durante la guerra fría en América Latina se produjo una ruptura con las tradicionales formas de manifestación y se sucedieron las marchas y caceroladas, métodos no violentos de protesta que expresaban la insatisfacción con las formas de gobierno de algunos países. Éste fue un elemento distintivo que se repitió más tarde en las ex repúblicas soviéticas y ahora en la cuenca del Mediterráneo, con la única diferencia de que en América Latina se sucedieron bajo gobiernos democráticos.

Otra característica que destacó la directora del ICIP fue el surgimiento de nuevos actores. Muchos de éstos son de carácter étnico, como el movimiento indigenista, y ponen de manifiesto la pobreza y las desigualdades existentes. La mayoría de estas reivindicaciones, al estar tan ligadas con los movimientos indigenistas, tienen un carácter medioambientalista que cuestiona el modelo implantado de desarrollo occidental. Otros actores que es necesario destacar, añadió Tica Font, son las organizaciones criminales ligadas al narcotráfico, fenómeno relacionado con el desarrollo económico del país, que no buscan un cambio en el sistema político y socavan los valores en los que se basa la democracia.

Para concluir, expuso que el objetivo del seminario era analizar en profundidad estos cambios, muchos de los cuales se están produciendo ahora, y elaborar propuestas al respecto.

## PRIMERA MESA REDONDA: CONTEXTO Y MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO

El primer panel, moderado por Javier Alcalde, se dedicó al contexto y al marco conceptual y analítico, así como al mapa de las dimensiones de la polarización, articulado en torno a las dos ponencias previas de los directores de la conferencia, Rafael Grasa y Salvador Martí Puig, y con una contribución sobre el mapa de los campos de polarización de Mario Diani.

## AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE POSGUERRA FRÍA: RETOS PARA LA RESOLUCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS

### RAFAEL GRASA

Presidente del ICIP

#### PRESENTACIÓN

Al inicio de su presentación, Rafael Grasa introdujo algunos comentarios breves para explicar la dificultad de hablar de América Latina y para establecer algunas precisiones acerca de polarización, de conflictos institucionales y no institucionales, prácticas razonables y no razonables, modelos de desarrollo y conflictos socioambientales, todos ellos elementos que deben analizarse teniendo en cuenta el sistema internacional.

En el primer apartado de su ponencia, el presidente del ICIP se centró en una serie de elementos previos al análisis. Remarcó la importancia de analizar los retos de la polarización y de la seguridad humana especialmente en América Latina, porque es el continente donde los nuevos rostros de la violencia han cobrado más relevancia. Es el único que desde 1991 tiene un saldo positivo en cuanto a reducción de los conflictos armados, pero este dato no ha implicado una reducción de la violencia. Recordó también la noción de transformación de conflictos, que plantea que éstos se pueden gestionar y que lo fundamental es cambiar las relaciones sociales donde se gestan. Así, cuando vuelven a surgir, no lo hacen con un riesgo tan elevado de derivar en violencia. Asimismo, apuntó que hay cambios en el sistema que afectan al subsistema regional y a los subsistemas temáticos (la economía del desarrollo, las relaciones financieras y todo lo que tiene que ver con el impacto de las materias primas y energéticas).

En el segundo apartado de su ponencia, Rafael Grasa habló de los cambios en el sistema internacional, considerando que ha aumentado el número de actores no estatales, que se ha perdido el monopolio sistemático del poder por parte de los medios masivos de violencia del Estado y que han aparecido actores privados en la seguridad (el narcotráfico, los grupos criminales, los mercenarios y las empresas privadas de seguridad). Además, han surgido nuevos actores estatales y cambios en la distribución del poder y en las normas de conducta. Igualmente, expuso que el sistema internacional de posguerra fría en el que nos encontramos está caracterizado por el fin de tres hechos: la primacía de lo político; las armas nucleares como elemento significativo y distintivo, y la bipolaridad, y que se pueden distinguir cinco elementos clave.

En primer lugar, el ponente mencionó que hay una pérdida de peso político de lo militar, aunque se ha visto una recuperación de la seguridad “dura” desde el 11 de septiembre. En segundo lugar, destacó la aparición de nuevos actores y la pérdida del monopolio de la violencia. En tercer lugar, subrayó las nuevas concepciones de la seguridad, centradas en las personas, con la pérdida de la dimensión militar como clave. El cuarto elemento es la inexistencia de un centro claro, ya que los Estados Unidos sólo cuentan con un dominio claro en el ámbito militar. En último lugar, indicó que ha habido dos puntos de inflexión: el 11 de septiembre y la crisis económica. Estos cambios en el sistema hacen que las nuevas y las viejas agendas estén compartidas y que haya cambios en la estructura de poder, con la decadencia de Occidente y el auge de las potencias emergentes. Además, la conflictividad armada interna ha cambiado, así como las misiones de paz.

En el tercer apartado de su ponencia, Rafael Grasa habló de qué cambios afectan a América Latina. Para comenzar, se refirió a la visión clásica interregional. Planteó la tesis de que las mayores diferencias que se están dando política, social y económicamente en el continente han erosionado los mecanismos y los procedimientos de integración. Entre los problemas destacó la paralización casi absoluta de la OEA, la dificultad de encontrar posturas comunes en defensa y seguridad y la falta clara de foros de diálogo político. También detalló los cambios ocurridos en la dimensión política, como una tendencia clara e innegable hacia la democracia, aunque desigual, y una disminución del peso de lo militar. Pero, según describió, al mismo tiempo aparecen fenómenos contradictorios que mancillan el análisis, como por ejemplo el incremento de la polarización y la conflictividad social, el incremento de la heterogeneidad, las reformas constitucionales inclusivas frente a clientelismos clásicos, las restricciones a los derechos fundamentales y la eliminación de contrapesos y de controles institucionales.

Respecto al tema de la inserción en el sistema de relaciones interregionales, el ponente mencionó las nuevas relaciones económicas internacionales y los cambios en las relaciones con los Estados Unidos, pero sobre todo la convergencia de intereses de América Latina y los países emergentes. Sobre la relación con los Estados Unidos, Rafael Grasa mencionó que hay un claro aislamiento debido a que la OEA ha dejado de ser funcional. Aportó también que no está seguro de si las potencias regionales, como Brasil y México, pueden cubrir el vacío hegemónico parcial que se ha producido con el aislamiento de los Estados Unidos. Hay también una diversificación de las relaciones extra-regionales, que, en opinión de Rafael Grasa, permite nuevas alianzas políticas y refuerza la diferenciación, aunque también la fragmentación. En cualquier caso, según él, ese modelo de inserción regional tiene problemas, como por ejemplo la securitización de la agenda regional.

Hablando de los retos, apuntó que América Latina es una región muy globalizada que, debido a la menor importancia de los Estados Unidos sobre la misma, actualmente se posiciona mejor como actor internacional. Sin embargo, existe una fragmentación y un mal funcionamiento o estancamiento por la falta de instrumentos no retóricos de algunos organismos políticos clave, como la OEA, o por la ausencia de espacios y foros para tratar determinados temas. Otro reto es la paralización de ciertos mecanismos de integración regional, siendo MERCOSUR el caso más claro. Además, la fragmentación política y los estallidos sociales plantean otros retos.

La fragmentación política es un obstáculo para abordar la transformación de los conflictos con la intención de evitar los riesgos a la seguridad física (un enfoque limitado de seguridad humana —freedom from fear), y por tanto los nuevos rostros de la violencia. Es un obstáculo que se puede mitigar y eliminar, pero no se hará sin otros instrumentos dirigidos a la gestión de la conflictividad y de la polarización, es decir, instrumentos jurídicos, económicos y sociales. Mencionó también que desde la óptica de la seguridad humana los temas fundamentales son la securitización y la militarización, incipiente en temas sociales y medioambientales. Todo ello será difícil sin el desarrollo de nuevos instrumentos.

Por último, sobre los modelos de desarrollo, aportó que la tendencia que hay es la de evitar la distribución, no la de buscar inclusión social y política, y que todavía dependen fuertemente de la extracción de materias primas. A propósito de esta idea, Rafael Grasa destacó el potencial de la cooperación Sur-Sur, no sólo en términos de desarrollo y de cooperación para el desarrollo, sino también en cuanto a cooperación regional y subregional.

## DEBATE

En el debate que siguió a esta primera ponencia surgieron preguntas relacionadas con temas conceptuales planteados. Por ejemplo, Margarita López comentó su impresión de que las aproximaciones a las relaciones entre conflicto y polarización siguen siendo muy etéreas, muy ambiguas, por lo menos en el contexto internacional, y que el tema trabajado parecía centrarse más sobre el conflicto por un lado y la polarización por otro. Respecto a estas cuestiones, Rafael Grasa consideró que es difícil precisar algunos conceptos, y más cuando para analizar temas de polarización y de conflictividad en América Latina se usan dimensiones muy diferentes. Explicó que, aunque en general la dimensión interna y la dimensión internacional no se cruzan, aquí se intentó hacer.

Por tanto, Rafael Grasa expuso dos conclusiones: en América Latina hay un incremento de la conflictividad —no necesariamente violenta— y un aumento de su visualización. La pregunta que debe hacerse, puntualizó, es si el incremento de visualización tiene que ver, por ejemplo, con el hecho de que hay mecanismos específicos para denunciar, como pasó con la violencia contra las mujeres. Así, consideró que sí hay nuevos tipos de conflictos entremezclados con los viejos. Añadió que en los nuevos conflictos hay dos factores transversales atávicos en América Latina: la tierra y todo lo que tiene que ver con pueblos indígenas u originarios.

Juan Pablo Soriano habló sobre los movimientos migratorios interregionales, un elemento novedoso que hay que añadir al análisis de lo que está sucediendo en la región, sobre todo porque las puertas de Europa y los Estados Unidos están cada vez más cerradas para los inmigrantes. También comentó que el crecimiento económico en la región está generando más movilidad en el ámbito latinoamericano. En cuanto a estos movimientos migratorios interregionales, Rafael Grasa destacó que, ciertamente, son un elemento que está generando mayor polarización.

Soriano añadió un apunte sobre la securitización y la seguridad humana y cómo utilizar nuevas herramientas analíticas. Indicó que se necesita un Esta-



do capaz de proveer políticas públicas adecuadas para garantizar la seguridad humana. Según él, esta dicotomía entre seguridad del Estado y seguridad de los ciudadanos no nos llevará muy lejos. Respecto a esto, Rafael Grasa respondió que hablar de seguridad humana no quiere decir que el Estado no tenga un papel, sino todo lo contrario: las amenazas han cambiado, y sin políticas públicas la polarización empeorará. La noción de seguridad humana implica, sostuvo, que cambian los referentes que se tienen que proteger (personas en el centro) y los instrumentos (incluyendo muchos no militares), pero no que el Estado, que debe garantizar a la ciudadanía bienestar (desarrollo) y seguridad, no tenga un papel clave y relevante.

También hubo intervenciones que prestaron especial atención a la OEA. Anna Ayuso mantuvo que está en reconfiguración, debido a que era el instrumento típico de los Estados Unidos para dominar la región, y que ahora se está viendo que muchas veces está instrumentalizada por los países de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), que se ponen de acuerdo para bloquear la institución. Por este motivo, indicó que desconoce si está en decadencia o en transformación en función de las diferentes alianzas que se gesten en la región. Rafael Grasa contestó que los problemas básicos que tiene la OEA son los relacionados con modelos organizativos y la toma de decisiones. Mencionó que, aunque otros organismos regionales han restringido más la conducta de otros actores y han intentado tener un perfil “de autonomía parcial”, en el caso de la OEA no es tan claro. Como otros problemas fundamentales, mencionó la carta democrática y el personalismo. Margarita López añadió que, en su opinión, los países de la ALBA polarizan porque quieren debilitar la organización: la polarización obliga a cohesionarse en partes, a tomar posición, y eso simplifica la lucha.

Sobre Brasil y México, Ernesto Isunza indicó que son dos referentes, no sólo por el peso obvio de la demografía, el tamaño, la economía, etc., sino también porque son dos modelos muy claramente diferenciados por los cuales podría verse el peso específico en la región. Hizo referencia al modelo energético, a la educación y a la ciencia, a la forma en la que se estructura el mercado externo de cada país y a la reestructuración regional. Concluyó que en la comparación Sur-Sur encontramos más luces que en la visión global, que poco nos aporta de cuáles son las diferencias estructurales de modelos y de esos posibles líderes de la región. En relación con esta última cuestión, Rafael Grasa se mostró de acuerdo con el análisis del modelo brasileño de Ernesto Isunza. Expuso que Brasil es, en algunos momentos, el modelo que se debe seguir, pero que tiene problemas serios de cara al futuro (la economía a cinco años vista, habida cuenta de la existencia de una “burbuja brasileña”) y que, además, el modelo de lucha contra la pobreza que quiere exportar es aparentemente muy superficial, ya que intenta mediar y fomentar cooperación, pero evita, por ejemplo, declaraciones y condenas públicas. Además, dijo, esta política está muy ligada a la figura de algunos presidentes, y habrá que ver qué pasa con los próximos.

# POLÍTICA POLARIZADA Y CONTENCIOSA EN CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS: UNA INTERPRETACIÓN DE LOS CASOS DE CENTROAMÉRICA Y MÉXICO

SALVADOR MARTÍ PUIG

Profesor de la Universidad de Salamanca

## PRESENTACIÓN

El tema básico de la presentación de Salvador Martí Puig versó sobre el incremento de los conflictos políticos en entornos democráticos y sobre la continua y creciente conflictividad a través de la política no convencional. Para desarrollar el tema, planteó cuatro puntos clave en los que dividió su presentación.

El primer apartado resaltó algunas de las paradojas de la transición democrática. Ante la dificultad de prever lo que sucedería, los académicos modificaron su agenda de investigación y dejaron de ver las condiciones por las que ocurren cosas, para pasar simplemente a entender cómo habían ocurrido. En ese sentido, aparecieron explicaciones de alcance medio que se centran, sobre todo, en actores. Partieron de una definición muy clásica pero también muy acotada de la democracia, y también enfatizaron los límites que tienen los actores a la hora de negociar. Por ello, el profesor de la Universidad de Salamanca decidió centrar más su análisis en los actores y menos en formas explicativas más deterministas, debido a que, según él, los hechos demostraron que los regímenes políticos en América Latina transitaban de regímenes autoritarios hacia democracias sin que se diera ninguno de los presupuestos que establecían los antiguos tratados. Este enfoque tuvo como eje fundamental el estudio de las élites políticas ya que, para que llegue la democracia, las élites políticas enfrentadas deben estar de acuerdo con unas reglas de juego determinadas y deben profesarse una cierta confianza sobre reglas y garantías. Esta línea de trabajo descrita por Salvador Martí Puig provoca algunas paradojas, puesto que se percibió que las élites podrían tener éxito en la construcción de la democracia, en un plazo de diez o veinte años, pero no se vislumbró su incapacidad para generar democracias de calidad.

En su segundo apartado, el ponente trató las percepciones de las élites. Este estudio, separado en cuatro tablas, recogía opiniones de las propias élites sobre un espacio regional determinado en América Central y México. La primera tabla reflejaba cómo se sitúan ideológicamente estas élites. Se observa que, en los casos donde hay izquierda, la izquierda está polarizada y situada muy hacia su extremo, desplazando a la derecha más a la derecha. En otras palabras, allí donde hay izquierda hay mucha polarización. La segunda tabla mostró la opinión de las élites sobre la democracia, y extrajo que prácticamente todas están de acuerdo con que la democracia es el sistema político que cuenta con una mayor credibilidad y legitimidad, y la perciben como el único sistema posible. La tercera tabla mostró la opinión de las élites sobre la estabilidad del sistema, y reveló que también existen diferencias de opinión al respecto, y que cuando hay diferencia ideológica también hay diferencia respecto a la sostenibilidad. La última y cuarta tabla expuso la confianza de las élites en los partidos políticos. En ésta se observan los resultados más ex-

traños. Lo más significativo es que, con la excepción de Liberación Nacional en Costa Rica, el resto de los miembros de los partidos tienen muy poca confianza en sus instrumentos de trabajo, lo que indica que hay un asunto grave de percepción del instrumento político, que tiene que ser el interlocutor de las demandas entre los ciudadanos y los representantes.

En su tercer apartado, Salvador Martí Puig resaltó algunos resultados relevantes de su investigación, obtenidos a partir de las encuestas. Extrajo que la ideología es un instrumento muy importante para la identidad y la movilización políticas. También concluyó que la confianza es muy relevante para las élites, a pesar de que el sistema esté cuestionado por la izquierda. Hizo referencia también a la presencia de una izquierda incómoda en toda la región, con excepción de Brasil. Así pues, en América Latina hay democratización pero no cohesión social (a pesar de que se mantuvieron la polarización y también la desigualdad). En cuanto a la desconfianza de los partidos, Salvador Martí Puig planteó que la izquierda tiene dificultad para crear actores políticos y partidos sólidos articulados con capacidad de presión en las instituciones, pero también para generar lealtad y confianza entre los mismos sectores sociales a los que pretende representar. En el contexto actual de un mundo globalizado es muy difícil que la izquierda pueda hacer políticas públicas muy diferentes, por la naturaleza de los bienes. Éstos son cada vez más fluidos, y por lo tanto, la capacidad de negociación en el ámbito natural de la izquierda es menor. Las percepciones de la izquierda son éstas, en gran medida porque el contexto es difícil, más incluso que las previsiones más pesimistas.

En su último apartado, referente a la movilización en democracia, el ponente destacó la paradoja del incremento de la política no convencional en contextos democráticos. En este sentido, destacó los nuevos espacios de gobernanza, la gestación de nuevos actores y el surgimiento de aliados externos a los actores que se movilizan, así como el impacto de los actores movilizándose y la continuidad de las desigualdades o los agravios a pesar de ser democracias. También se centró en unas tablas presentadas en su trabajo que trataban las movilizaciones por países, dividiéndolas en cuatro categorías. La primera destacaba el gran número de movilizaciones contra políticas públicas concretas con enfrentamiento entre ciudadanos y actores. Estas políticas eran de carácter neoliberal, privatizaciones, leyes sobre industrias extractivas y también reformas del Estado (policy issues). La segunda categoría resaltaba la movilización de los actores minoritarios que reivindican derechos. La tercera mostraba la movilización contra decisiones institucionales en elecciones. Y, por último, estaban las expresiones cívicas de denuncia contra el crimen y contra la corrupción. Éstas no trataban policy issues, nuevos actores o la percepción de arbitrariedad institucional; eran una protesta contra el Estado y la democracia por el incumplimiento de la prestación de bienes públicos de primer orden, como la seguridad y el desarrollo.

Según lo expresado por Salvador Martí Puig, de estas categorías emanan tres hipótesis sobre las movilizaciones en democracia. La primera trata las policy issues, es decir, las movilizaciones relacionadas con la discusión sobre políticas públicas neoliberales, producto de una izquierda descontenta que pretende suplir su capacidad orgánica de negociar y de obtener una articulación sólida impulsando movilizaciones en la calle o sumándose a las que hay en curso. La segunda hipótesis postula que muchas de las movilizaciones no son exclusivas de la izquierda, sino que hacen referencia a marcos institucionales concretos. La última es que la movilización está vinculada a la desafección

ciudadana y al descrédito del marco institucional, como son las grandes movilizaciones contra el crimen.

Para concluir, Salvador Martí Puig se preguntó cómo interpretar el fenómeno descrito. En su opinión, hay algunos elementos que deben estar en la agenda de análisis. Éstos son la debilidad de los actores como intermediarios, la desconfianza de los ciudadanos sobre los representantes y los partidos (o peor aún, de la misma élite partidaria sobre los partidos) y el hecho de cómo se puede interpretar la capacidad de los actores para canalizar respuestas.

## DEBATE

En el debate se plantearon dos cuestiones principales. La primera hizo referencia al concepto de polarización y a la duda respecto a su sentido. La interpretación fue que cuando hay un intento real de cambio de estructuras es lógico que la respuesta sea mayor que cuando no la hay. Cuando se trata de iniciar una revolución, aunque sea no violenta y sea por medios legales, se han de cambiar las estructuras de poder. Si ya hay estructuras de poder y se intenta cambiarlas, hay conflicto. Como consecuencia, es lógico que haya mayor polarización. Por otro lado, se apuntó que las élites de izquierda son élites que en principio no creían en la democratización y en las virtudes de la transición, y por tanto, parecen estar estructuralmente descontentas con la democracia. Estos aspectos requerirían de posteriores análisis más profundos para comprobar su validez.

En cuanto a la pregunta de Margarita López sobre qué es la izquierda, Salvador Martí Puig citó los instrumentos para la identificación, entre los que se encuentra la autoadscripción a pesar de ser un criterio débil. También explicó que es necesario ver cómo en la región hay muchos temas que polarizan y movilizan y, probablemente, el tema de izquierda-derecha sea un tema marginal. En algunos casos son reales, en muchos son ficticios, y en otros no tienen nada que ver con el eje izquierda-derecha. Es preciso adoptar nuevos enfoques para hablar de temas como la corrupción o el crimen organizado. Los países más polarizados tienen que ver mucho con liderazgos, con permanencia de éstos, y también con cierre de espacios institucionales. El ponente concluyó que, en su opinión, era un tema relevante.

Respondiendo a la duda planteada por Diego Sánchez sobre si estos conflictos citados son nuevos, Salvador Martí Puig explicó que en América Central o en México no se niega que hubiera conflictividad y que ahora haya aumentado, sino que hay diferencia en la naturaleza del conflicto. Es más, la paradoja es que, después de las transformaciones sistémicas e institucionales, se mantienen. El autor lo relaciona con las grandes expectativas que existieron sobre los procesos de paz y sobre la naturaleza de los mismos regímenes, pero concluyó negando que haya más, sino que, por lo contrario, confirmó su creencia de que éstos se mantienen, en algunos casos con una nueva naturaleza y, en otros, citando lo que exponía Rafael Grasa, ganando visibilidad, como es el caso del feminicidio.

## MARIO DIANI

Profesor investigador del ICREA en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra (UPF), Barcelona

### PRESENTACIÓN

Mario Diani hizo uso del elemento comparativo para confrontar, a través de gráficos y mapas de redes, la realidad de las organizaciones sociales de Glasgow y Bristol. Sin embargo pese a centrarse en estas dos ciudades británicas, también realizó varias referencias empíricas sobre América Latina. Para comenzar, expuso un gráfico de un sistema de relaciones con alianzas entre organizaciones en Glasgow que claman estar listas para usar la protesta radical; estas acciones no se refieren directamente a la violencia, sino más bien al empleo de formas radicales de política contenciosa. En un segundo gráfico, perteneciente a Bristol, mostró un denso sistema de relaciones que incluía de manera marginal a organizaciones autodefinidas como radicales. A continuación explicó que si se les pregunta a las organizaciones cómo se sienten con respecto a la protesta radical, los porcentajes en las dos ciudades son muy similares: sobre un 20% en cada ciudad. Sin embargo, si se observan estos modelos desde otra perspectiva, se puede deducir que, mientras que Glasgow es percibida como una ciudad radical porque sus radicales están conectados dentro del tejido asociativo, la situación en Bristol es la contraria: los radicales están presentes, pero no son visibles, porque resultan marginales en sus relaciones con el resto de la sociedad civil organizada.

El investigador del ICREA sugirió que, al pensar en polarización, no deberíamos limitarnos simplemente a mirar los cambios en la frecuencia de ciertos comportamientos o de ciertas formas de acción llevadas a cabo por actores individuales; necesitamos encontrar los modos de examinar las relaciones. En este sentido, un elemento importante es la expresión radical del conflicto, aunque esté relativamente aislada. A fin de cuentas, si no hay interconexión entre los actores contenciosos es muy difícil medir la polarización. Un segundo elemento importante es que el conflicto puede tomar diferentes formas y puede ser movilizadado de maneras diferentes. Para ilustrar algunas formas básicas de cómo éste puede ser manejado, Mario Diani sugirió que estos criterios podrían guiar nuestra exploración del cambio político en América Latina.

Un primer criterio es que el conflicto puede estar gestionado en los límites de una sola organización. Puso el ejemplo de un caso extremo: el partido nazi era radical y tenía políticas radicales que generaron una movilización desde arriba hacia abajo (top-down). La acción colectiva del partido comunista se produjo en los límites de una sola organización o, quizás, en los de la organización principal, que incluía grupos satélite. Éste es otro ejemplo de un movimiento clásico donde la generación del conflicto tiene lugar entre actores que formalmente son independientes. La cuestión es: ¿cuáles son los factores que facilitan las restricciones?

Por otra parte, afirmó que es importante recordar que no todas las redes tienen el mismo grado de vínculo emocional entre sus componentes. Dentro de un movimiento social es muy frecuente que el problema esté en que hay una dinámica de coalición. Incluso si no hay un sentimiento de comunidad o una identidad colectiva, puede haber coaliciones ad hoc. A menudo pueden confundirse. Mario Diani puso el ejemplo de Italia a finales de los ochenta y principios de los noventa, cuando la aparición de formas de protesta local en temas medioambientales fue un signo de desarrollo de nuevos movimientos ciudadanos que reclamaban una transformación democrática del sistema de partidos.

A continuación, explicó que hay formas de acción en las que los participantes sienten alguna forma de identidad, pero carecen de los recursos organizativos para coordinarse. Por tanto, la coordinación tiene lugar en los vínculos que se dan en la comunidad. La cuestión es cómo obtener información e intentar resolver cuáles son las verdaderas implicaciones de estas identidades. Desde los ochenta, el peso relativo de los partidos políticos en la coordinación de protestas se ha reducido. ¿Pero qué significa esto, una fragmentación simple? En ese caso, podría haber una polarización de opiniones o una radicalización de las posiciones ideológicas y de las formas de acción. Puede no ser una polarización en el sentido de una convergencia de actores en frentes opuestos. Lo que se ha sugerido es que podría haber un interés más general, nuevos actores involucrados en el clásico sistema de redes y en formas de organización del pasado para coordinar la acción colectiva, pero este tipo de procesos no significa necesariamente el surgimiento de compromisos. Según Mario Diani, éste es uno de los problemas identificados.

En cuanto a formas empíricas para estudiar la polarización, Mario Diani observó que existen varias. Aun así, se preguntó cuáles son los factores que limitan el cambio de una movilización lógica entre partidos a, por ejemplo, dinámicas más inciertas. Es una pregunta que surgió de la presentación de Salvador Martí Puig con respecto a las relaciones entre partidos de izquierda y otras formas de acción política. En este sentido, Mario Diani reafirmó que los criterios del movimiento social a menudo no están determinados necesariamente por el mismo grado de vínculo emocional entre los componentes de la red.

Como conclusión, Mario Diani señaló que, al discutir sobre fragmentación o polarización de una opinión, la radicalización de las formas de acción no tiene por qué suponer polarización en el sentido de convergencia de actores. Puede ser más general, considerando las dimensiones de los nuevos actores en los sistemas de redes y en las formas organizativas de coordinación. Esto no implica la aparición de nuevos partidos políticos.

## DEBATE

En el debate, la intervención de Juan Pablo Soriano destacó el reto de poner el mapa de Bristol y de Glasgow en países como El Salvador, Costa Rica y Nicaragua. Expuso el caso costarricense, donde los movimientos ciudadanos han sido los que han impulsado la movilización en ámbitos de lucha contra políticas públicas específicas. Continuó diciendo que en el caso salvadoreño ha habido muchísima movilización contra políticas neoliberales impulsadas desde el paraguas del FMLN y que, en cambio, el costarricense ha sido más

un caso de sociedad civil articulada. También mencionó que el caso guatemalteco de las movilizaciones contra leyes extractivas (como la ley de minas) fue mucho más semejante a Bristol, y que el nicaragüense es un caso que podría definirse como kafkiano, pero que eso es una constante.

Terminando, Mario Diani hizo hincapié en que mientras que no hay polarización sin diferencias ideológicas, las diferencias en ideologías no conducen necesariamente a incrementar los modelos polarizados. Además, muy a menudo la división emocional es estudiada con encuestas como si tuviesen diferentes opiniones. Esto tiene sentido en muchos contextos, pero no en estructuras sociales profundas. Por tanto, añadió que cree en un sentido más profundo de polarización.

## SEGUNDA MESA REDONDA: POLARIZACIÓN EN EL MARCO INSTITUCIONAL

El segundo panel, con ponencias iniciales de Javier Corrales, María Laura Tagina y Margarita López Maya y moderado por Anna Ayuso, se dedicó a la polarización en el marco institucional, con aportaciones sobre el papel de las asambleas constituyentes; a la polarización en el caso argentino en el marco de la democracia y las elecciones, y al análisis del caso de Venezuela y el mundo andino.

## ASAMBLEAS Y POLARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA, 1988 HASTA 2008

### JAVIER CORRALES

Profesor de Ciencias Políticas en el Amherst College, Massachusetts

### PRESENTACIÓN

Javier Corrales habló de cómo el fenómeno de cambio de las Constituciones de América Latina puede afectar a la polarización. Señaló que no ha sido fácil encontrar una conexión directa y clara entre el cambio constitucional y la polarización, pero sí hay ciertas tendencias que quiso compartir en el seminario.

Antes de todo, el profesor del Amherst College destacó que América Latina es la tierra del constitucionalismo, puesto que hay una tradición histórica de cambiar la Constitución con mucha frecuencia. En particular, en el inicio de la transición democrática en América Latina, muchos países declararon la necesidad de profundizar en la democracia, lo que les llevó a reescribir la Constitución y a enmendarla profundamente. Lo interesante y lo novedoso del periodo comprendido entre los años 1988 y 2008 es que estos cambios ocurren dentro de la democracia, es decir, no son cambios de Constituciones que van en paralelo a cambios de regímenes, sino que son democracias que quieren mejorarse, lo que da origen a asambleas constituyentes.

Al medir el efecto de estos cambios en la polarización, el ponente expuso que se encuentran problemas metodológicos por tres razones: 1) es difícil medirlo y articularlo con técnicas que no sean cualitativas; 2) el punto de arranque de cada uno es muy diferente, y 3) el contexto económico es muy diferente en cada país. Aun así, el estudio analizó diez asambleas constituyentes: Argentina (1994), Brasil (1988), Bolivia (2006), Colombia (1991), Ecuador (1997 y 2007), Nicaragua (1987), Paraguay (1991), Perú (1994), y Venezuela (1999).

Javier Corrales expuso, a partir de un cuadro, la heterogeneidad de las condiciones que dieron lugar al cambio constitucional. Explicó que hay tres tipos de categorías: 1) cuando hay una situación de crisis política muy grande; 2) cuando un presidente se alza con mucho poder, y 3) cuando la oposición al gobierno está muy agitada. En todos los casos estudiados hace falta más de una condición favorable, aunque la combinación varía.



Señaló que, en algunos países, el establecimiento de una nueva Constitución se produce cuando hay una polémica importante respecto a la reforma del mercado. En este contexto se aprueba la nueva Constitución, seguida de los ajustes económicos. Por lo tanto, el estudio se enfocaría en aquellos casos donde se establece una Constitución nueva y donde no se está realizando una reforma económica contenciosa, como en los casos elegidos.

En esta primera fase de su ponencia, el orador intentó contestar a la pregunta sobre cómo se cambian las Constituciones. Para hacerlo, utilizó el Índice de Poderes Presidenciales, que fue creado en un trabajo inicial de Sugar y Carry y que Javier Corrales y otros académicos han mejorado y completado. Este índice genera un valor que fluctúa de 0, que significa que el presidente no tiene poder, a 1, que simboliza el Leviatán de Hobbes. En el resultado se puede ver una cierta variación dentro del rango intermedio de cómo las Constituciones cambian los poderes presidenciales. Según Javier Corrales, Colombia en 1991 y la Nicaragua sandinista de 1987 son buenos ejemplos de que la ideología no es un factor explicativo. En ambos casos, las asambleas constituyentes fueron relativamente pacíficas y terminaron disminuyendo los poderes presidenciales con cierta calma. Además, a pesar de que ni en Colombia ni en Nicaragua se resolvió el conflicto armado, se observa un alto grado de acuerdo entre los actores. Además, en estos países se vio inmediatamente una rotación de poder, uno de los elementos de la nueva Constitución.

También aludió a los países del ALBA: Venezuela, Bolivia y Ecuador. En Venezuela en 1991, como pasó con la “fujimorización” de Perú, aumenta el poder presidencial. En Bolivia, el resultado final muestra que el cambio es escaso, por lo que se puede decir que uno de los “discípulos” de Chávez no cambia la Constitución modificando el poder presidencial. Sin embargo, este cambio constitucional ha sido el más polémico del país, que produjo no sólo confrontaciones y muertes, sino también una intervención externa de Brasil y Chile. En Ecuador, el tercer país de ALBA mencionado en esta ponencia, se ve un cambio hacia mayor poder presidencial bajo Correa, aunque no tanto como en Venezuela. Así, concluyó que todo ello demuestra que hay algún otro factor no ideológico que explica esta situación.

Según Javier Corrales, si bien estas asambleas constituyentes otorgan una enorme cantidad de derechos a los ciudadanos, que quedan fascinados por ello, lo que realmente está ocurriendo es una disputa por los poderes presidenciales. En todas las asambleas constituyentes, el titular va a la negociación con el deseo de aumentar el poder presidencial en diferentes facetas. Por ejemplo, además de eliminar las limitaciones al mandato presidencial y de cambiar el número máximo de años que el presidente puede gobernar, en Bolivia se pretendió convertir el sistema de asamblea bicameral en un sistema unicameral con los objetivos siguientes: eliminar el Senado, donde Morales no tenía mayoría; concentrar la capacidad de gasto de recursos y crear un poder social que manejaría la política social con muy poco rendimiento de cuentas al Parlamento. Así, Corrales identificó dos propuestas en los documentos iniciales del MAS en Bolivia: por un lado, nuevas participaciones y nuevos derechos y reconocimiento de la multiétnicidad y el plurinacionalismo de Bolivia y, por otro, el presidente, que representa al pueblo, tiene que gobernar.

A continuación, el ponente afirmó que esta dinámica es la que crea las grandes controversias. En su opinión, es un gran tributo a la fortaleza de las ideas

del siglo XVIII en la América Latina del siglo XXI, dado que se está luchando una vez más a favor de crear un sistema de freno y contrapesos con una presidencia muy dispuesta a acumular poderes para que pueda implementar reformas que siempre ha querido.

En este contexto, la distribución de poder en la asamblea constituyente determina el futuro de la Constitución. Surge un patrón obvio: en aquellos países donde la asamblea constituyente otorga mucho espacio político a partidos y grupos no vinculados al poder ejecutivo, se delimita el poder presidencial o se coartan enormemente las ambiciones presidencialistas del partido del gobierno; y, en los países donde hay poca presencia de oposición, se ve la expansión de los poderes presidenciales. Es decir, si la oposición no está representada en la asamblea constituyente, surge una conflictividad grave en el momento del cambio o más adelante.

Además, Javier Corrales indicó la necesidad de estudiar cómo los presidentes se comportan una vez cambiada la Constitución. A este respecto, mencionó dos posibilidades: el presidente se mantiene dentro de las normas constitucionales o el presidente no está satisfecho con el cambio y quiere expandirlo aún más. Ésta es otra explicación de por qué hay gran conflictividad en el caso de Ecuador, Bolivia y Venezuela. En estos países, a pesar de que ganan mucho poder presidencial, los presidentes quieren otras atribuciones, y la oposición, que ya empezó a estar descontenta, a ser desplazada y a no sentirse considerada institucionalmente, representa un veto enorme o produce un empate político.

Por último, el ponente resumió su presentación en tres puntos: 1) no se puede decir que el proceso de asamblea constituyente es monocausal; 2) en América Latina las asambleas constituyentes han sido un ejercicio útil para medir los poderes presidenciales, y 3) es en aquellos países donde la oposición ha estado más excluida en el proceso constituyente donde se encuentra la mayor probabilidad de polarización, ya que la exclusión de la oposición trae una Constitución más presidencialista, lo que anima al presidente a volverse todavía más presidencialista.

## DEBATE

Respecto a esta presentación, las intervenciones y el debate se refirieron principalmente a la metodología que aplicó Javier Corrales para comparar los procesos constituyentes. En especial, Ludolfo Paramio y Rafael Grasa señalaron la complejidad de comparar estos procesos en que se ubican varios contextos políticos, económicos y sociales. En cuanto a estos comentarios, Javier Corrales destacó que la importancia de estos casos es que ninguna de estas asambleas establece un sistema autoritario, pero que erosionan los frenos y contrapesos y que, por lo tanto, ya están fuera de la democracia. Además, se mostró de acuerdo con el argumento de que el contexto es importante, pero consideró que en todos estos casos se discute el poder presidencial y que los otros elementos varían menos. Para concluir, Javier Corrales citó el precepto de Douglass North y Barry Weingast, que señala que la democracia puede perpetuarse con la condición de buscar un sistema político donde los ganadores no ganen tanto y los perdedores no pierden tanto.

MARÍA LAURA TAGINA

Doctoranda en la Universidad de Salamanca

## PRESENTACIÓN

María Laura Tagina comenzó su presentación subrayando la novedad de que nunca durante tanto tiempo tantos países de América Latina han gozado de regímenes democráticos. Esto ha desplazado a los académicos de los estudios de la democracia hacia otros enfoques que inciden en la estabilidad y la calidad de la democracia. Es en este contexto donde María Laura Tagina abordó el fenómeno de la polarización.

La polarización política es planteada alternativamente. Se ve como una amenaza a la estabilidad de la democracia en la medida en que dificulta la construcción de alianzas interpartidistas y acuerdos legislativos. Pero algunas voces interpretan que la polarización puede ser un indicio de que se ha logrado integrar a aquellos actores que antes se encontraban en las posiciones radicales y que ponían en tela de juicio la legitimidad del sistema político. De todos modos, Tagina señaló que se está de acuerdo en que un escenario de baja polarización es más apto para un logro de acuerdos duraderos entre élites políticas.

Para empezar, la candidata a doctora por la Universidad de Salamanca precisó el término polarización, utilizando el trabajo de Sani-Sartori: la distancia entre dos polos que sea el posicionamiento de los partidos, las élites políticas o las opiniones públicas. En este sentido, el estudio se centra en la dimensión ideológica de la polarización política. Es decir, se analiza la distancia de los posicionamientos de los actores políticos en el espectro izquierda y derecha, entendiendo que una mayor distancia entre los actores políticos supone una mayor polarización del sistema político.

Junto con el nivel de la polarización política, la fragmentación partidaria en cada elección es otro atributo relevante para analizar un sistema político. La ponente citó a Sani-Sartori: “La fragmentación dificulta el funcionamiento de la democracia si (y sólo si) expresa la existencia de polarización. Cuando un sistema muestra bajos valores de polarización, una democracia puede funcionar aun cuando su sistema de partidos esté fragmentado. Y la fragmentación causa gobiernos de coalición, pero que las coaliciones funcionen o no depende de que los miembros de la coalición estén cercanos o distantes unos de otros”. En este caso, el número efectivo de partidos ofrece una pauta para medir que el poder se haya concentrado o dispersado.

María Laura Tagina eligió Argentina como su caso de investigación porque considera que allí hay una baja polarización en términos ideológicos y una alta fragmentación del sistema de partidos. En otras palabras, Argentina presenta dos características que, según la literatura, favorecen el logro de alianzas, los gobiernos de coalición y, en general, los acuerdos en el seno de las élites políticas. Sin embargo, contrariamente a estas expectativas, los acuer-

dos y el consenso en el interior de la clase política argentina constituyen excepciones desde la transición democrática hasta ahora. De hecho, desde 1983 sólo hubo un gobierno de coalición en el país (1999-2001), que fracasó estrepitosamente.

Así, la ponente explicó que su estudio tiene tres objetivos. El primero es actualizar la situación de Argentina en cuanto a la dispersión ideológica de sus élites parlamentarias y al grado de polarización de su sistema de partidos (dos estrategias que eligió para acercarse a la problemática de la polarización). El segundo objetivo es analizar el comportamiento de los diputados en la votación de los proyectos de eje más controvertido en los últimos tres años, reparando en cómo se han distribuido los apoyos de los partidos opositores relevantes y del partido oficialista en cada oportunidad, y teniendo en cuenta su ubicación en el espacio ideológico. El tercer y último objetivo de su estudio es extender este análisis al campo de la opinión pública, indicando en qué medida los ciudadanos han respondido o no de manera polarizada a los principales conflictos que se suscitaron durante la gestión del actual gobierno de la presidenta Cristina Kirchner.

Hablando de la distribución de la autoubicación ideológica de las élites parlamentarias, María Laura Tagina observó que los diputados argentinos presentan la más baja dispersión ideológica de América Latina, con una desviación típica de 0,53, y que se ve un decrecimiento de la dispersión. Es decir, aumenta la concentración ideológica de los diputados de acuerdo con sus autoubicaciones. Además, extendiendo el análisis en el tiempo, expuso que el rasgo de concentración ideológica se ha profundizado a lo largo de década, dado que la desviación típica de la distribución se redujo sistemáticamente desde 1996. Esto es, los diputados argentinos, individualmente considerados, presentan una distribución cada vez más concentrada en la escala ideológica.

En cuanto al sistema de partidos, la ponente explicó que lo estudia a través de los datos referidos a la polarización legislativa ponderada y al posicionamiento de los partidos relevantes, mostrando cómo se superponen sus espacios ideológicos. A través de sus datos, mostró el índice de la polarización ponderada, observando que en 2004 fue mayor que en 2008. Es decir, la misma tendencia de polarización decreciente se observa también en términos del sistema de partidos.

En cuanto a la fragmentación partidaria, la analizó mediante la evolución del número efectivo de partidos legislativos y de los resultados de las votaciones de las principales iniciativas legislativas que se sancionaron en los últimos tres años. Expuso que el sistema de partidos argentinos pasó de un bipartidismo a un pluralismo moderado o limitado para llegar a una situación de un pluralismo extremo. Es decir, la cantidad de partidos que compiten y que tienen representación parlamentaria ha ido en aumento casi sistemáticamente desde la primera elección desde 1983 hasta 2009.

En suma, Argentina tiene dos particularidades que le posibilitan ser un país donde el consenso es fácil de alcanzar. Sin embargo, no hubo un pacto significativo para comprobarlo. Sí que existen alianzas en las elecciones legislativas, pero se desarmen el día siguiente, dado que luego los partidos forman bloques diferentes en el interior del Congreso, generalmente por el enfrentamiento entre los líderes de cada una de las fuerzas políticas. Además, a pesar

de la superposición de los espacios ideológicos, cuando uno analiza cómo se distribuyen los apoyos a las iniciativas legislativas encuentra que la oposición, aunque comparta la ubicación ideológica, siempre vota en contra del oficialismo. Sólo el Partido Socialista, junto con el Justicialista, ha votado algunas iniciativas.

Acabando su presentación, María Laura Tagina reiteró que quiere extender el análisis al campo de la opinión pública, ya que en el estudio del conflicto más importante del último gobierno en torno a la sanción a las exportaciones de granos de Argentina la opinión pública se muestra proclive a una política de acuerdo y de conciliación, que las partes no han logrado. En otras encuestas relacionadas con otras políticas tampoco ha encontrado indicios de polarización de la opinión pública. Por lo tanto, hay una especie de desfase entre la clase política, quien maneja la política cotidianamente en términos de “amigo-enemigo”, y la opinión pública, que no presta apoyo a estos enfrentamientos.

## DEBATE

En el debate tras esta ponencia se discutió sobre la utilidad del análisis del eje izquierda-derecha. Tagina se refirió a un trabajo en el que se analizan otros ejes ideológicos que no son ni de izquierda ni de derecha, y concluyó que estos ejes finalmente subsumen en la dimensión de izquierda-derecha. Por tanto, según ella, es un tema que está en discusión, y el hecho de que no sea útil para entender el caso argentino no quiere decir que no lo sea para otros casos.

También hubo una mención específica al papel de la polarización social. Salvador Martí Puig indicó el caso de Argentina, donde la polarización ideológica es muy reducida pero la movilización social es notable. María Laura Tagina opinó que la existencia de movilización social se puede explicar a través de la índole social: la sociedad argentina se ha vuelto más desigual y pobre. Considerando que no se ha aplicado el tema de la polarización social en su presente estudio, se mostró de acuerdo con el comentario de que puede ser útil explorar los vínculos entre la polarización social y la polarización política.

## APUNTES SOBRE LA POLARIZACIÓN POLÍTICA EN VENEZUELA Y LOS PAÍSES ANDINOS

### MARGARITA LÓPEZ

Historiadora y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela

## PRESENTACIÓN

Margarita López introdujo algunos comentarios breves para explicar que su trabajo se originó hace dos años en un equipo que convocó la IDEA Internacional en Lima para tratar la polarización política de los países andinos. Así, añadió, algunas de sus ideas presentadas en el seminario tienen que ver con la discusión colectiva que se hizo allí con expertos que trataban de construir

algunos elementos conceptuales y metodológicos que permitieran estudiar el fenómeno de la polarización en América Latina.

Para empezar, la historiadora y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela destacó la importancia de estudiar la polarización porque este fenómeno es un desafío para la democracia, ya que genera conflictos entre los actores políticos, sociales y económicos y, en determinados momentos, lleva a los países al borde de la guerra civil, al aumentar el nivel de violencia política y social. Además, la polarización crea problemas en las relaciones entre los gobiernos, como ya ha ocurrido entre los países andinos.

Para definir el concepto de polarización, Margarita López diferenció entre la polarización social y la polarización política. Consideró que la polarización social es la que se origina a partir de todo tipo de desigualdad social. En cambio, la polarización política es, según ella, una interacción estratégica desarrollada por los actores políticos, que consiste en generar discursos y/o posiciones altamente diferenciadas y/o antagónicas entre sí, considerando que con ello pueden obtener posiciones favorables a sus proyectos o a sus intereses políticos. Además, una polarización política radical —como la que ha sido practicada recientemente por actores de la política venezolana, ecuatoriana y boliviana— tiende al objetivo de una victoria total y excluyente del adversario. En otras palabras, es un juego en el que se pretende eliminar al otro.

Según lo expresado por la ponente, la polarización política en los países andinos tiene su base en la desigualdad social. Identificó tres tipos de desigualdad que generan polarización: 1) desigualdades socioculturales, originadas en las sociedades estamentales del colonialismo y neocolonialismo y que tienen bases de racismo y discriminación social; 2) desigualdades territoriales, producidas entre las regiones modernas versus las rezagadas, entre las regiones ricas en recursos versus las pobres, y entre las urbes globalizadas versus las desacopladas, y 3) desigualdades pronunciadas en los niveles de ingresos como producto de los modelos de desarrollo de los años ochenta y noventa (esto se refiere tanto a la crisis del modelo de la industrialización por sustitución de importaciones como a la aplicación de políticas neoliberales).

También diferenció entre siete características psicosociales que afectan a la forma de vivir en el momento de la polarización. En primer lugar, las personas estrechan su campo perceptivo, lo que genera una visión estereotipada y sin matices del “nosotros-ellos”. En segundo lugar, hay una importante carga emocional, ya que se aceptan las personas del propio grupo y se rechazan las del contrario. En tercer lugar, la política involucra personalmente, y cualquier asunto afecta directamente a la persona. En cuarto lugar, se pierde el sentido común y las posiciones rígidas e intolerantes sustituyen al diálogo y/o al debate. En quinto lugar, se pretende llevar al entorno familiar y a escuelas, iglesias, organizaciones sociales y otras instituciones hacia uno de los dos polos. En sexto lugar, se produce cohesión y solidaridad fuerte en el interior de cada polo y conflicto latente o manifiesto entre grupos opuestos. En último lugar, las personas, los grupos y las instituciones sostienen las mismas actitudes de exclusión, rigidez o enfrentamiento presentes en la lucha política.

Margarita López consideró que el caso venezolano de polarización política se puede dividir en tres etapas. Como primera etapa destacó la creación de condiciones que presentan la polarización social, la frustración de expectativas y la crisis política en los años ochenta y noventa. En esta etapa inicial, la crisis

del modelo ISI produce mucha pobreza y miseria, empobrecimiento de las clases medias y desempleo. Asimismo, las políticas neoliberales retraen el Estado de sus obligaciones regulatorias, aumentando la segregación espacial urbana e inseguridad. Además, como un elemento crucial para entender la polarización política en Venezuela, se produce una deslegitimación de partidos entre 1989 y 1998 que obstaculiza la comunicación entre la sociedad y el Estado para negociar los intereses. En este contexto, gana el líder populista Hugo Chávez con un discurso dicotómico de los malos y los buenos.

En la segunda etapa (1998-2005) es donde aparece la polarización como una estrategia en la lucha hegemónica. En esta lucha hegemónica es donde las fuerzas bolivarianas ya utilizan la polarización política como forma de mantener y cohesionar a las bases y para poder avanzar en la transformación a través de una nueva Constitución. También los sectores poderosos que van a ser perjudicados por este nuevo proyecto político se polarizan. La fuerza que las dos partes utilizan es muy parecida, y esto casi va a llevar a un enfrentamiento civil y a movimientos insurreccionales (paro petrolero, golpe de estado y operación de Guaribá). La situación culmina con el referéndum revocatorio presidencial del año 2004, que gana el presidente. Luego, en la elección parlamentaria del año 2005, el polo opositor decidió no presentarse a la contienda electoral, alegando que habría fraude. Como resultado de esta segunda etapa, Chávez y sus aliados triunfan y consolidan la legitimidad del proyecto político de “democracia participativa” para la sociedad venezolana. Es un proyecto que ya había sido discutido durante los años ochenta y noventa, razón por la cual había un gran consenso en el momento en que se aprobó la Constitución de 1999 para implementar la democracia participativa.

Es en la tercera etapa, de 2005 hasta hoy en día, donde la polarización se usa como instrumento para imponer el socialismo del siglo XXI. A pesar de encontrar victorias y la legitimidad y la cohesión de su base, el gobierno continúa empleando la polarización, dado que el objetivo no es la democracia participativa, sino el “socialismo del siglo XXI”. Por consiguiente, en esta tercera etapa toda la estructura del Estado se polariza, incluso el Tribunal Supremo y los funcionarios públicos. Aquí el gobierno mantiene la polarización y no tolera la oposición, ni tan sólo la disidencia.

En esta línea, la ponente mencionó que actualmente el gobierno avanza hacia un socialismo de tendencias autoritarias y totalitarias. Además, en Venezuela se están viendo desajustes económicos y fiscales, ineficiencia, corrupción, arbitrariedades y personalismo que comienzan a neutralizar y aun revertir los efectos favorables de la polarización para el oficialismo.

Para concluir, Margarita López mencionó cinco puntos claves. Primero, la polarización política emergió de las condiciones críticas de la sociedad venezolana de los años ochenta y noventa. Segundo, una vez en el poder, la polarización política fue usada por las fuerzas de la oposición y del gobierno en una lucha hegemónica, y hacia 2005 el resultado fue favorable a Chávez, a sus fuerzas y al proyecto de democracia participativa. Tercero, desde 2005 la polarización política es fundamentalmente una estrategia inducida por el presidente y sus simpatizantes para consolidarse en el poder e imponer un modelo socialista centralizado, estatista y de tendencias totalitarias. Cuarto, las inciertas condiciones socioeconómicas derivadas de la inestabilidad del ingreso fiscal petrolero desde el año 2009 pueden afectar a la eficiencia que hasta ahora ha tenido la polarización como estrategia política para el oficialismo.

Quinto y último, el éxito actual de la polarización en Venezuela refuerza la posibilidad de que otros actores en los países andinos la usen para alcanzar fines similares como resultado de un efecto contagio.

## DEBATE

Los debates y las intervenciones acerca de esta presentación sobre la polarización en Venezuela fueron profundos. Se dedicaron varios comentarios a la definición de polarización utilizada por Margarita López. Se mencionó que la polarización no es intransigencia ni estrategia, sino una simple medición de la ciencia política. También en referencia a la definición utilizada, Rafael Grasa señaló la excesiva contextualización de la definición en el caso bolivariano. Siguiendo con este debate, Ludolfo Paramio mostró su acuerdo y destacó el carácter de la polarización como un estado de opinión política por la falta de contenidos políticos sustantivos. También propuso que hay que volver a hablar de modelos sociales.

En cuanto a estos comentarios, Margarita López señaló la existencia de varios enfoques conceptuales para trabajar la polarización. En los países andinos la polarización política pasa por muchas otras instancias, además de los partidos políticos. Por lo tanto, si el concepto queda con el partido y la composición ideológica, no puede explicar lo que está pasando en esos países.

También aportó más explicación del contexto venezolano de polarización. Según ella, sí que había un proyecto alternativo en el año 1998. Venezuela ya había buscado durante dos décadas una salida de la crisis estructural. Ya en el año 1992 surgió la propuesta de la democracia participativa, que intentaba combinar los mecanismos de la democracia directa con las instituciones partidistas y liberales en un intento de crear inclusión social. Añadió que durante estas décadas hubo una movilización popular en las calles que tenía una agenda para un Estado eficiente con servicios públicos básicos, y que esta movilización ha sido utilizada por un determinado actor político.

Por último, Margarita López diferenció entre, por un lado, la innovación participativa como parte de un esquema conceptual que produce empoderamiento de sectores populares para que tomen las decisiones y, por otro, la innovación participativa como brazo del Estado para resolver problemas de gestión pública. En este sentido, mencionó que el primer gobierno de Chávez tiene mucho que ver con el primer caso, pero que las comunas y los consejos comunales de hoy en día son entes públicos.



## TERCERA MESA REDONDA: DESAFÍOS PARA LOS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS

El tercer panel, con ponencias de Ludolfo Paramio, Salvador Martí Puig, Claire Wright y Juan Pablo Luna y moderado por Juan Pablo Soriano, se centró en los desafíos de la polarización para los actores sociales y políticos. Las aportaciones trataron sobre las clases medias, los procesos de movilización ciudadana, los estados de excepción como mecanismos de control en contextos democráticos y la estructura programática del sistema de partidos en la región andina.

## CLASES MEDIAS Y POLARIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

### LUDOLFO PARAMIO

Profesor de investigación en el Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid

### PRESENTACIÓN

Como introducción al tema de su ponencia, Ludolfo Paramio se refirió al surgimiento de los estudios sobre las clases medias. La crisis de los años ochenta y el paradigma del mercado de los años noventa sacaron del contexto académico la antigua perspectiva sobre la estructura social, y en la agenda sobresalió la reducción de la pobreza y una descripción en términos únicamente de ingresos. Asimismo, a lo largo de la década pasada, los economistas descubrieron de nuevo las clases medias. Además, el crecimiento de China e India en los últimos diez años ha significado la aparición de una clase media global y la modificación de sus cifras.

El profesor de investigación del CSIC continuó explicando que en América Latina se ha producido el mismo fenómeno. A pesar de que es una consecuencia de un modelo de crecimiento básicamente primario, ha habido un crecimiento sostenido y bastante espectacular de las clases medias. Ese crecimiento ha sido estudiado por la CEPAL, que ha medido la expansión de los sectores de renta, que van desde cuatro líneas de pobreza al quintil superior de la distribución de renta. Específicamente en este cálculo, salir de las cuatro líneas de pobreza significa que uno ya se sitúa en la clase media y, al pasar 18 veces la línea de pobreza, ya se es relativamente poco vulnerable.

Tradicionalmente se consideraba que el crecimiento de las clases medias significaba moderación de los conflictos políticos y que contribuía a la estabilidad de la democracia. Sin embargo, después de las amargas experiencias del Cono Sur en los años setenta, este planteamiento fue seriamente discutido: la extensión del autoritarismo en la región generó la idea de que las clases medias temían por sus privilegios ante la posibilidad de cambio social y se aliaban con regímenes autoritarios para garantizar su posición social. Ludolfo Paramio opinó que este planteamiento es primario, pues probablemente una ruptura generacional provocada por el estancamiento del PIB per cápita en la mayor parte de la región entre 1955 y 1965 contribuyó a la formación de una generación de clase media radicalizada. Este radicalismo tendría el pen-

samiento base de que el desarrollo estaba incumpliendo las promesas anteriormente realizadas sobre la creación de empleo.

A partir de este planteamiento, el ponente reflexionó sobre las actitudes actuales de las clases medias en la región. Para ello, primero hizo una aproximación tipológica en la cual aparecen las clases medias emergentes. Sobre esta cuestión, diferenció entre, por un lado, la gente que ha salido de la pobreza gracias a la política de transferencias condicionadas directas y, por otro, el sector de pequeños comercios y servicios en el que trabajaban estas clases pobres que han pasado a ser clases medias relativamente asentadas.

En este contexto, indicó que su hipótesis sería que muchos individuos han pasado de las cuatro líneas de pobreza hasta la 18 y, todavía más importante, los hay que han superado las 18 líneas de pobreza como efecto indirecto de la redistribución hacia los pobres. Por lo tanto, habría una clase media ubicada en una parte muy baja y muy vulnerable y otra parte en una situación menos vulnerable gracias a la redistribución de los años pasados. Del mismo modo, expuso que existen otros factores, además de la redistribución, que generaron las clases medias emergentes. Entre ellos destacó la expansión económica que ha provocado la ampliación del empleo formal, las ventajas derivadas de la demografía o “bono demográfico”, la disminución del número de personas dependientes por cada trabajador, y la incorporación de las mujeres al trabajo asalariado.

Ludolfo Paramio también hizo una distinción entre diferentes tipos de clases medias tradicionales. En primer lugar, hay unas clases medias ganadoras o competitivas que sabían mejorar sus ingresos y su posición desde los años noventa, conectándose al circuito de la economía global y de los servicios financieros. En segundo lugar, hay unas clases medias en peligro por la disminución del peso del Estado, como es el caso de aquellos que tenían cargos públicos o en el sector público empresarial y que vieron la desaparición de sus puestos de trabajo o una disminución de su nivel de ingresos. Añadió que en este último caso se incluyen los pequeños comerciantes que se ven amenazados por la competencia de las importaciones. Luego, en tercer lugar, hay clases medias altas que están muy próximas a las clases altas.

Estas distintas clases medias pueden jugar un papel importante en cuanto a la polarización. La idea básica del ponente es que se produce polarización cuando no hay consenso sobre el modelo económico y social. Es decir, si aparecen las clases medias emergentes, pero a la vez las clases medias tradicionales y/o ganadoras se sienten amenazadas por el modelo que lleva a esta aparición, este escenario genera polarización. Si, por el contrario, existe un cierto acuerdo entre los ganadores y emergentes sobre el modelo de sociedad, y además lo perciben como un modelo de crecimiento conjunto, no se produce la polarización. Aplicando este esquema a diferentes países, Ludolfo Paramio mostró diversas consecuencias.

Para el caso argentino, presentó la paradoja de que las clases medias modernizadas en el mercado se pusieron en contra del gobierno a partir de la disputa por las retenciones y, de esta manera, se quebró el amplio bloque de clase media que apoyó a los gobiernos de los Kirchner. Tenían la oposición de las clases medias urbanas, no necesariamente altas, que se sentían amenazadas probablemente porque percibían que el modelo económico de los Kirchner podía traer resultados negativos. Como razón más objetiva, la inflación es un factor de desconfianza en los gobiernos.

El ejemplo extremo es Brasil, donde las clases medias emergentes apoyan claramente al PT y las clases medias ganadoras y tradicionales no se sienten amenazadas por el modelo de crecimiento del país. Por lo tanto, hay un cierto consenso sobre el modelo de desarrollo. Ludolfo Paramio añadió que es una situación absolutamente óptima.

Otro caso muy complicado es Venezuela, porque aunque había una política redistributiva muy seria en cantidades, no dio lugar a cambios en la estructura social. Una explicación hipotética de esta situación sería la inflación, que en los últimos cinco años ha disipado la redistribución de los años anteriores. Lo que es bastante evidente, subrayó Ludolfo Paramio, es que no han aparecido unas clases medias emergentes que puedan compensar la dura oposición de las clases medias altas y medias frente al gobierno de Chávez.

En conclusión, según el mayor o menor acuerdo sobre el modelo de sociedad, las clases medias pueden ser un factor de estabilidad política o de polarización de la vida política. Así, habría dos estrategias políticas en la última década: por un lado, la movilización polarizada de la política contra el gobierno establecido y, por otro, los procesos populistas en los que la negación de la legitimidad a la partidocracia se reproduce después en la negación de la legitimidad a la oposición.

Para acabar, y recordando la ponencia de Javier Corrales, Ludolfo Paramio expresó su preocupación sobre el hecho de dinamitar un mecanismo horizontal que acabe con el apoyo a los opositores y a la partidocracia. Según él, todo esto sería posible en la medida en que las clases medias no funcionan como un conjunto que influye en la moderación de conflictos políticos y en que contribuye a desdramatizar la convivencia política.

## DEBATE

En el debate hubo más reflexión sobre el papel de las clases medias en la polarización en América Latina. Javier Corrales pidió una explicación sobre la permanencia en la oposición de las clases medias contra los gobiernos tanto populistas como moderados. Ludolfo Paramio contestó proponiendo dos hipótesis: 1) esto se produce cuando hay polarización, porque se sienten amenazadas en su existencia de clase, y 2) si persisten aun cuando hay un acuerdo en la sociedad, es un reflejo de lo antiplebeyo.

En otras intervenciones también se dedicó especial atención al papel del alto nivel de crecimiento y al papel de la inmigración. Además, Diego Sánchez planteó qué papel juegan los grupos que tienen menos ingresos en la conexión con la clase media si se pueden incorporar a las coaliciones con las clases medias. También preguntó cuál sería el tipo de políticas que pueden crear relaciones positivas entre todos los actores. En relación con estos comentarios, Ludolfo Paramio explicó que una política que provoca la emergencia de las clases medias bajas es viable en la medida en que esa aparición está vinculada a la mejora general de las clases bajas. A propósito de ello, mencionó el ejemplo de Brasil, donde las clases bajas veían una mejora y la posibilidad, antes inexistente, de continuar prosperando. El paso siguiente sería que se permita la mejora de las rentas más bajas y, simultáneamente, consolidar las clases medias en riesgo y las clases emergentes, como en la vieja coalición socialdemócrata. Como punto final, subrayó que, para hacerlo, la

clave es la existencia de unas condiciones de crecimiento y de una redistribución con eficiencia fiscal.

## MOVILIZACIONES EN AMÉRICA LATINA: ¿PARTIDOS MOVILIZADOS O MOVIMIENTOS PARTIDARIZADOS?

SALVADOR MARTÍ PUIG

Profesor de la Universidad de Salamanca

### PRESENTACIÓN

En su presentación, Salvador Martí Puig intentó explicar cuáles fueron los elementos que influyeron en la participación en acciones no convencionales y disruptivas en México en uno de sus episodios más conflictivos de la última década, el conflicto postelectoral de 2006, y lo hizo a través de los datos de la cuenta USAL-COLMEX. Por lo tanto, su estudio presenta los patrones de movilización política en México e intenta distinguirlos de otros países.

Su exposición se centró en tres puntos. En primer lugar, diferenció la política convencional de la no convencional. Las políticas convencionales son el tipo de acción política aceptada por la comunidad, adecuada y ajustada a los valores dominantes, como la afiliación partidaria o el voto. Por otra parte, las políticas no convencionales se refieren a aquellas que se realizan fuera de los cauces institucionales y que suelen mostrar disconformidad y rechazo a lo “establecido”, como marchas, caravanas, firmas, volantes y campañas. Dentro de ésta, la política disruptiva es más transgresora, ya que pretende, hasta cierto punto, amenazar el orden.

En segundo lugar, expuso la coyuntura de movilizaciones del período post-2006. El desenlace electoral de este año es importante por varias razones: 1) es una campaña electoral tensa; 2) los resultados dan un cierto empate técnico; 3) el Instituto Federal Electoral (IFE) vacila por la noche a la hora de dar datos y, por tanto, se viven 48 horas de incertidumbre en las que se manejan datos confusos y hay movilización para el recuento de votos, y 4) todo esto hace que el conflicto dure casi dos meses, hasta que finalmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TRIFE) toma una decisión. Todo ello, añadió, crea una situación potencialmente conflictiva y explosiva.

En tercer lugar, hablando de la creación de variables independientes, propuso una distinción entre elementos de la teoría de acción colectiva y elementos ideológicos partidarios. Así, planteó una hipótesis para entender qué es lo que lleva a la gente a realizar acciones políticas no convencionales y disruptivas. El estudio intenta observar si la gente que participó en este tipo de actividades se adecuaba o no a determinados patrones, agrupándolos en dos pilares: uno por las teorías del agente y otro por las teorías de la elección racional. En el primer caso, intenta buscar la correlación a partir de la percepción del entorno político por parte de los ciudadanos, su vinculación con el mundo asociativo, su nivel educativo y su autopercepción como sujetos políticos. En el segundo caso, ha sido estudiada la distribución o no distribución de regalos, en el sentido de la entrega de dádivas con voluntad de asegurar un trato de favor, es decir, corrupción.

Sin embargo, Salvador Martí Puig explicó que se encontró poca correlación en buena parte de las variables. Sólo ha sido fuerte en el caso de la pertenencia organizativa y la “entrega” de regalos. La desconfianza en el Estado de derecho ha tenido un nivel de significación menor; es decir, las variables de las teorías de acción colectiva no eran relevantes.

En consecuencia, buscó otras explicaciones que están vinculadas al ámbito partidario e intentó correlacionar las movilizaciones no convencionales y disruptivas con el voto emitido en las elecciones 2006 y la identidad partidaria. El resultado mostró que el eje fundamental es la explicación partidaria. Primero, los partidos pequeños, como el PANAL y el PT, tuvieron mayor capacidad, al resultarles más fácil controlar los militantes, la radicalización ideológica y los incentivos totalmente corporativos. De hecho, añadió Salvador Martí Puig, el PANAL es la traducción del sindicato nacional de trabajadores de educación, por lo que tiene la capacidad de intermediación de intereses y ejerce de puntero en los barrios. Segundo, la mayor disposición movilizadora muestra los “algo perredistas” frente a los “muy perredistas”: las personas que tienen mucha identidad partidaria con el PRD no se movilizaron tanto como los que la tienen “algo”. Tercero, se movieron los “muy panistas”, el sector muy identificado con el que al final ganó, para hacer contra movilización.

Además, el ponente planteó la utilidad del análisis multivariante para ver grados de vinculación entre “factores” y participación disruptiva. Para ello, usó tres variables sobre la importancia de la entrega de regalos por el PAN, el PRI y el PRD; cuatro variables sobre identificación partidaria; una variable sobre la percepción del Estado de derecho; una variable del sentimiento de eficacia política; una variable de aprobación del presidente Calderón, y cinco controles de tipo sociodemográfico. Además, hizo otro análisis multivariante donde se observó el “asociacionismo” y el “grado de participación”.

En los modelos multivariantes se encuentra que los siguientes factores son significativos estadísticamente: pertenencia al PRD, ser partidario de un partido minoritario y sentirse anti-Calderón. Otra cuestión importante es la pertenencia a la red asociativa. Por lo tanto, estos resultados revelan que la pertenencia a organizaciones y la inclusión en redes sociales facilitan y estimulan la acción política y social de carácter disruptivo. En este sentido, la participación disruptiva no es una estrategia adoptada por los que no disponen de otros canales de acción política, sino que, por el contrario, va unida a la inserción en redes sociales y políticas y a la actividad participativa sostenida. Por último, en menor medida, la recepción de regalos por parte de los partidos también es importante. Así, la pluralización del sistema partidario en México no significa la desaparición de entrega de regalos, sino la universalización de las mismas prácticas entre múltiples partidos. Es decir, existe todavía una pluralidad clientela.

Para acabar, Salvador Martí Puig subrayó cuatro elementos clave: 1) la gran relevancia de “lo partidario” en las movilizaciones recientes en México, lo que muestra una diferencia del patrón de movilización de Europa occidental y los Estados Unidos; 2) la importancia de los partidos pequeños por intensa ideologización o por control corporativo; 3) la activación de los perredistas “no muy perredistas” y los “muy panistas”, y 4) la importancia de los “muy panistas” ya que, a pesar de ser convencional, PAN utiliza políticas no convencionales.

## DEBATE

Del debate surgido sobre las movilizaciones en América Latina cabe destacar la pregunta de Javier Corrales sobre por qué el PRI no protestó en las elecciones del año 2006. Salvador Martí Puig explicó que el PRI no veía posibilidad de competir; lo miró desde lejos y negoció. Sin embargo, tenía muchos intereses en la vida política a medio y largo plazo, por lo cual apoyó al ganador a cambio de determinados elementos que para el PRI eran vitales y, sobre todo, enclaves de cierta impunidad en la política subnacional.

Para concluir, Salvador Martí Puig destacó que hay cierta democratización de las políticas no convencionales. Ahora la política contenciosa la utiliza casi todo el mundo, por eso es importante estudiar cómo y cuándo se usa, y qué fronteras tiene.

### LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN COMO MECANISMO DE CONTROL SOCIAL EN UN CONTEXTO DEMOCRÁTICO: LOS CASOS DE BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

CLAIRE WRIGHT

Doctoranda en la Universidad de Salamanca

## PRESENTACIÓN

El objetivo principal de la investigación de Claire Wright es identificar cómo se han usado los estados de excepción como mecanismo de control social en contextos democráticos que, no obstante, muestran altos niveles de conflictividad social. Empezó su presentación explicando que la fuente histórica básica para definir un estado de excepción se encuentra en la dictadura romana, lo que ha sido estudiado desde el punto de vista del derecho constitucional. Los constitucionalistas definen la dictadura romana como un mecanismo para designar, durante un tiempo limitado, a una persona, el dictador, cuando hay una amenaza excepcional para un estado, lo que implica una concentración de poder en el ejecutivo. Después de las Constituciones de la época liberal en Francia, se añadieron restricciones de derechos humanos en los estados de excepción modernos.

La ponente observó que América Latina es un lugar interesante para investigar este tema, dado que en el siglo XIX las nuevas repúblicas introdujeron paulatinamente los mecanismos del estado de excepción en sus Constituciones. Al principio seguían a pensadores liberales como Benjamin Constant, quien argumentaba que nunca se debían suspender derechos ni dar poderes especiales al ejecutivo. No obstante, con la crisis social se empezó a desarrollar el concepto dentro de las Constituciones. Por lo tanto, la presencia del estado de excepción en las Constituciones latinoamericanas refleja el nacimiento de las repúblicas en sociedades muy complejas, inestables y conflictivas.

De hecho, el tema tuvo importancia en la región. En 1985 y 1986 hubo reuniones sobre los militares y el estado de sitio en el Cono Sur y Los Andes. Luego, en 1993, un relator especial de la Subcomisión de Derechos Humanos

de la ONU empezó los informes bianuales de los países que habían declarado el estado de emergencia. Sin embargo, este informe no es completo, puesto que sólo incluía los que se habían notificado a la ONU, a pesar de que existían muchos más. Desde 2005, el informe ya no se publica, pero siguen realizando estudios por países, como el caso de Colombia y de Perú, y existen estudios sobre derechos constitucionales y derechos suspendidos. Además, autores como Brian Loveman estudian el uso político de los estados de excepción hasta la actualidad.

Cabe señalar que, en su estudio, Claire Wright no incluye los estados de emergencia de facto reiterados, que se declaran durante años en zonas militarizadas. Esto se debe a una distinción conceptual entre un estado de emergencia para aplastar protestas y otro para militarizar una zona. De todas formas, Claire Wright estudia tres casos de la región (Bolivia, Ecuador y Perú) con fuentes empíricas como decretos, Constituciones, legislación, artículos de prensa, informes sobre derechos humanos y entrevistas en profundidad. Los tres países tienen un número relevante de declaraciones de estado de excepción por protestas políticas. Aunque se observa un número muy diferente de declaraciones (Bolivia, 3; Ecuador, 12, y Perú, 24), muestran un contexto parecido, como un alto nivel de conflictividad y una democracia más o menos estable.

Sobre el caso de Bolivia, la ponente expuso que la Constitución de 1967 estableció que el estado de sitio puede ser declarado por el presidente y el consejo de ministros en caso de una conmoción interior o una invasión. Luego, en 2000, se hizo una nueva ley de emergencia, la Ley para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, que trata básicamente los desastres naturales, pero ya apuntó que un desastre también puede ser causado por seres humanos. No hubo mal uso de este mecanismo, por lo cual Claire Wright considera que es una señal positiva para la democracia boliviana. La nueva Constitución de 2009 cambió el término de estado de excepción, subrayando la vigencia de garantías y no imponiendo ningún plazo límite, por lo que da más margen al gobernador. En cuanto a su uso, explicó que, aunque entre los años ochenta y noventa hubo un uso puntual por gobiernos que estaban imponiendo una legislación neoliberal, entre 2000 y 2010 sólo hubo tres casos de estado de excepción. La razón es que a partir de 2000 se hace un uso muy limitado, con una gran formalidad en la declaración, con referencias legales y límites. Tiene que ver con la toma de conciencia acerca del legado militar del mecanismo y el cambio en la relación de fuerzas en el país.

Sobre el caso de Ecuador apuntó que la Constitución de 1998, sin mencionar a las fuerzas armadas, estableció que el estado de emergencia puede declarar una zona de seguridad, censurar previamente la prensa, suspender derechos y rendir cuentas al Congreso. La Constitución de 2008 cambió el nombre de estado de emergencia a estado de excepción. Mantuvo la base, pero reconoció principios internacionales, limitó derechos, estableció la responsabilidad de los servidores públicos y aludió explícitamente al uso y al rol de las fuerzas armadas. Por tanto, mejora una parte con más garantías y responsabilidad, mientras que se acentúa el protagonismo de las fuerzas armadas. En cuanto a su uso, mencionó que no hubo una tendencia fuerte antes del año 2000. En los años ochenta se declaró el estado de sitio contra las huelgas de sindicatos y en los años noventa contra protestas indígenas, y luego también se encuentran casos para proteger instalaciones petroleras a causa de conflictos por recursos ambientales. Además, hay muy poca formalidad en cuanto a los de-

cretos: algunos no explican el porqué de la declaración del estado de emergencia, otros son de una línea, y los hay se publican unos meses después o cuando ya se ha levantado el estado de excepción.

En Perú, la Constitución de 1979 instituyó el papel de las fuerzas armadas respecto al estado de sitio. En la de 1993, el único cambio fue que no se podían suspender garantías, con lo cual busca más protección de la población durante el estado de emergencia. Claire Wright explicó que la tendencia en Perú es muy diferente, ya que en los años ochenta, durante la guerra contra Sendero Luminoso, surgió la posibilidad de declarar el estado de emergencia como un mecanismo para combatir a los terroristas. A raíz de este pasado, es más fácil declarar el estado de emergencia, ya que nadie le da importancia. Así, entre 2000 y 2010 se encuentra un uso muy extendido en la zona de VRAE, que es un valle de narcotráfico.

Como conclusión, Claire Wright mencionó que la región sigue empleando el estado de excepción para tratar la crisis social y la conflictividad, pero con diferencias importantes: aunque Bolivia muestra un uso muy puntual y formal, Ecuador muestra un uso mediano y poco formal con protagonismo de las fuerzas armadas y Perú muestra un uso excesivo, pero formal, con la importancia de suspensión de derechos humanos.

Claire Wright terminó su presentación enumerando seis tareas pendientes para acabar su investigación: 1) rellenar los “huecos” en sus casos porque los decretos no son suficientes; 2) incorporar declaraciones de actores clave y debates de los momentos importantes; 3) ver mecanismos de control como la Defensoría del Pueblo, el Congreso, las Cortes Constitucionales y las ONG; 4) entender qué situaciones dan lugar a declaratorias de estados de excepciones en diferentes países; 5) explicar por qué los tres países —teniendo en cuenta sus similitudes y diferencias— tienen un uso tan diferente de los estados de excepción como mecanismo de control social, y 6) analizar los posibles efectos de los estados de excepción a corto y largo plazo.

## DEBATE

Tras la presentación de Claire Wright, Javier Corrales propuso no sólo mirar el número de estados de excepción, sino también examinar el modo de hablar de él como “gratuitos versus necesarios”. En relación con esta sugerencia, Claire Wright justificó su investigación de los números, subrayando que la necesidad es algo sumamente subjetiva y que el constitucionalismo de un estado de emergencia establece que la necesidad viene cuando hay una amenaza excepcional. Sin embargo, añadió, los casos señalan contextos diferentes. En Bolivia había muchos casos de conflicto parecidos a los que vive Perú, pero no se declaró un estado de sitio porque la gente se preocupó y se esforzó. Por lo tanto, la intención de Claire Wright es ir más allá de los decretos y buscar una configuración para entender por qué un país declara el estado de excepción y otro país no.



## ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN LA REGIÓN ANDINA: ¿FLORECIENTE EN EL DESIERTO?

JUAN PABLO LUNA

Profesor asociado de Ciencias Políticas en el Instituto de Ciencia Política (PUC-Chile)

### PRESENTACIÓN

Juan Pablo Luna expuso dos argumentos principales: el primero sobre el tipo de relación entre la polarización y el sistema de partidos, y el segundo sobre el esquema analítico que se utiliza en las ciencias políticas para pensar sobre este tipo de procesos. Explicó que este último aspecto tiene una importancia especial, puesto que propone la necesidad de más sociología política y menos institucionalismo político para entender el proceso.

En cuanto al primer argumento, el profesor y sus compañeros del Instituto de Ciencia Política en Chile analizaron qué efectos tiene el fenómeno de la polarización política en términos de partido programáticamente estructurado. En la literatura se explica que el sistema de partido programáticamente estructurado contribuye a mejorar la representación y la legitimidad del sistema y a establecer partidos más estables y con la capacidad de coordinar la elección. Por lo tanto, según la literatura, es bueno tener el sistema de partido programáticamente estructurado. En América Latina esta programación estructurada es escasa, y, además, cambia muy lentamente. Los casos que están programáticamente estructurados son esencialmente Chile y Uruguay.

Durante su presentación, Juan Pablo Luna utilizó una definición laxa y sociológica de polarización, que es una instancia de movilización política y social que genera tensión entre el gobierno y la oposición y que está básicamente centrada en la distribución del poder político y económico. Es un proceso que genera perdedores y ganadores claros.

Según la teoría de Kitschelt et al., de la que Juan Pablo Luna es coautor, esta polarización no contribuye al sistema de partidos programáticamente estructurado a largo plazo. En este trabajo se analiza el “neosocialismo” de la región andina, y no encuentran estructuración programática en el sistema de partidos. Sin embargo, existen dos problemas en este argumento. Por una parte, hay un sesgo normativo que tiene que ver con la relación entre el proceso social y político y, por otra parte, hay sesgo de sincronía y de consistencia.

La primera tesis descriptiva que presenta Juan Pablo Luna es que no todo lo bueno va junto. No podemos esperar que surjan elementos buenos sólo de procesos que siempre han sido buenos. Es decir, hay muchos resultados hoy bien valorados que fueron causados por cosas que no nos gustan del pasado. Como ejemplo mencionó el caso europeo: miramos el sistema de partidos de Europa de hoy como un modelo para el análisis, pero estos partidos nacieron después de un periodo de alta conflictividad social y de mucha violencia durante dos guerras mundiales. Asimismo, un ejemplo de un sistema de parti-

dos fuertemente estructurado en América Latina es el de El Salvador, y probablemente la causa es la guerra y la confrontación.

Por lo tanto, hay limitaciones de análisis de la vertiente neoinstitucionalista en la ciencia política. Básicamente se está mirando a las instituciones políticas desencajadas o desfasadas de procesos sociales y económicos en sociedades que tienen obviamente impactos o, por lo menos, tensiones con la realidad institucional que nos interesa entender.

Según el ponente, si uno mira a largo plazo, América Latina tiene dos tipos de ciclos. En primer lugar, el ciclo de 1870-1930 y los años noventa, que era el ciclo de la economía liberal, oligárquica y elitista con relativa exclusión social. Es el periodo en el que las lógicas de mercado dominan. En segundo lugar, el ciclo 1930-1970 y los años 2000, que era el ciclo con una intervención estatal muy fuerte y con una alta movilización política con procesos de incorporación social. Además, la política se desborda del contexto de una democracia institucional y liberal.

Aquí observó un problema de sincronía: en la región es difícil que el sistema político y social logre, al mismo tiempo, una incorporación social y política en el contexto de democracia liberal. Entonces, lo que se encuentra es un péndulo que privilegia a uno u otro y que es inestable y normativamente complicado. Esto tiene que ver con el impacto de la desigualdad y con la estructura social donde la textura de las clases medias todavía es demasiado débil para sostener coaliciones políticas que moderen y donde se establece el conflicto distributivo.

El segundo argumento que expuso Juan Pablo Luna trató sobre qué pasa con el proceso de estructuración programática en los países que sufren una polarización relativamente durable. Para responder a ello, comparó los casos de neosocialismo (Venezuela, Bolivia y Ecuador) con los tres casos de control: Colombia, donde hay un liderazgo similar respecto a los casos de neosocialismo pero sin movilización distributiva fuerte; Perú, donde no hay polarización y una baja estructuración programática en términos históricos; y Chile, donde no hay polarización con una alta estructuración programática en términos históricos. Luego, midió qué tipo de estructuración programática tenían antes y después de los procesos de polarización. Como variables, no sólo le interesa la duración de la polarización, sino también la textura de la polarización y el tipo de infraestructura organizacional que genera.

El resultado mostró que en Chile la programación estructural está estancada, en Bolivia sube, en Ecuador hay un declive, en Colombia es muy tenue y en Perú se mantiene baja. En suma, se encuentra la evidencia de que, a pesar de que la estructuración programática es muy difícil de lograr, sobre todo a corto plazo, estos procesos pueden generar un cierto tipo de estructuración y pueden mantenerse en el tiempo o no. Esto tiene un paralelismo con lo que pasó en Argentina a partir de 1945: la movilización social generó un legado que estructuró el sistema de partidos argentinos hasta hoy en día.

Para concluir, Juan Pablo Luna admitió una tarea pendiente para ver si su definición de la polarización no es demasiado endógena con la estructuración programática, lo que supone una mejor conceptualización. Por otra parte, concluyó que la polarización puede generar una estructuración programática en el medio o largo plazo. Por lo tanto, hay que investigar más profundamente qué

mecanismo causa la polarización política y puede generar la estructuración programática (por ejemplo, la racionalidad de liderazgo y la fragmentación de oposición).

## DEBATE

En el debate de después de la última presentación del panel sobre los desafíos para los actores sociales y políticos, Juan Pablo Luna profundizó en su explicación sobre el caso de Bolivia, a petición de Diego Sánchez. Expuso que en Bolivia hay un liderazgo presidencial mucho más desafiado y constreñido por una base social, lo que significa un resultado menos contingente. Añadió que hay una infraestructura social que le da continuidad. Por consiguiente, es importante no tanto el liderazgo, sino el proceso que dura suficiente tiempo y que a la vez genera redistribución.

En cuanto a una pregunta de Mario Diani sobre la medición, Juan Pablo Luna explicó que en el estudio hay básicamente dos cuestiones referidas a la medición: 1) ¿cuánto predice la autoidentificación de la persona el voto por un partido determinado?, y 2) ¿cómo se puede incorporar este modelo en predictores socioeconómicos? Y, para ejemplificar procesos sociales más allá de la polarización política, muestra si las identificaciones ideológicas que eran más transversales pasan a preferenciales o no.

## CUARTA MESA REDONDA: DESAFÍOS VINCULADOS A LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y LOS RECURSOS NATURALES

El cuarto panel, con ponencias de Rafael Grasa y Laia Serra, Alfredo Stein y Diego Sánchez Ancochea y moderado por Jordi Urgell, analizó los desafíos vinculados a los conflictos socioambientales y los recursos naturales, examinando el papel general de la conflictividad socioambiental, la variable presente y futura relacionada con el cambio climático, y la desigualdad y la polarización económica.

## CAMBIO CLIMÁTICO: LA NUEVA VARIABLE DE CONFLICTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA

### ALFREDO STEIN

Catedrático en planificación y gestión del desarrollo urbano en el Global Urban Research Centre (GURC) de la Universidad de Manchester

### PRESENTACIÓN

Alfredo Stein empezó su presentación sobre el cambio climático con unas apreciaciones iniciales sobre cómo este fenómeno se manifiesta en Centroamérica. A modo de ejemplo, mencionó las viviendas y las fuentes destruidas y las emigraciones consecuencia de las tormentas tropicales, añadiendo que esto sucede en los cinco países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y que afecta cada vez más a un mayor número de personas.

El catedrático en planificación y gestión del desarrollo urbano continuó su presentación explicando el posible nexo entre el cambio climático, los conflictos y cómo esto afecta a la seguridad mundial. Parece que se inició con el tercer informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), sobre las implicaciones del cambio climático para la seguridad, la estabilidad y la paz mundial en el año 2001. También destacó una reunión en el año 2007 del Consejo de Seguridad en la que se concluyó que el cambio climático no sólo tendrá implicaciones ambientales, económicas y sociales, sino también incrementará los riesgos de conflicto por la escasez de agua, comida, energía, lo cual provocará el surgimiento de una competencia violenta por los recursos.

Respecto al acceso al agua, el ponente apuntó que, de acuerdo con las previsiones del Consejo de Seguridad, en el año 2050 miles de millones sufrirán severamente debido al declive en la existencia de recursos hídricos. Un problema de raíz es la forma en que se distribuye agua, y sobre todo, en el coste del acceso al recurso. Las inequidades en el acceso reflejan “diferencias de poder que subyacen en las relaciones sociales”, y son los procesos distributivos inequitativos de poder económico y político que median en el tema de la escasez los que provocan inequidad y pueden generar conflicto.

Otro elemento identificado como de gran relevancia fueron las implicaciones que todos estos factores tienen para la paz mundial. Para ello comentó que, según el informe de las Naciones Unidas, el cambio climático puede provocar

una mayor degradación ambiental, desaparición de bosques, fuentes de agua glaciares y cambio del régimen de lluvias. Todo esto generará un fuerte impacto en la agricultura debido a la reducción del periodo de cosechas y a la disminución de las cosechas que son fluvio-dependientes. Y eso forzará también a emigrar a millones de ciudadanos a ciudades y entre países. Añadió que en la actualidad ya hay más de cincuenta millones de emigrantes ambientales.

De aquí surgió la pregunta de si las migraciones medioambientales, por sí mismas, conducen a conflictos. Es importante recordar que las éstas no son un factor nuevo. También se ha de considerar que el conflicto se genera cuando los lugares de recepción son altamente dependientes de los recursos ambientales para generar medios de vida. Históricamente, en Centroamérica y México las migraciones han estado fuera de las épocas de conflicto, también muy vinculadas a procesos de los huracanes que afectan anualmente la región. El segundo punto que se debe tener en cuenta es si el cambio climático exagera esta situación. Un dato muy interesante en la región centroamericana es lo que está sucediendo entre el vínculo entre estos impactos climáticos, los desplazamientos forzados de población, la migración, el negocio del tráfico de personas y el crimen organizado.

Otro fenómeno analizado por Alfredo Stein fue la polarización social, producto de las remesas. Éstas se convierten en un generador de polarización en las sociedades receptoras de remesas. No sólo la ayuda para el desarrollo de comunidades que se han vuelto dependientes de éstas, sino que también generan inequidades y desigualdades en el interior de esas comunidades.

En este punto, el ponente presentó diversas propuestas de estrategias para afrontar el cambio climático. La primera fue la estrategia de mitigación, puesto que hay que reducir y evitar la causa del problema, que es la emisión de gases de efecto invernadero. Las implicaciones de esta estrategia se dirigen hacia los causantes de estas emisiones, y la resistencia al cambio de las sociedades altamente industrializadas y dependientes de combustibles fósiles. La segunda estrategia es la adaptación, es decir, las medidas para reducir la vulnerabilidad ante amenazas provocadas por cambio climático y construir resiliencia.

Lo importante es que el enfoque de desastres impide ver cómo fenómenos climatológicos severos, pero menos extremos, están afectando a los asentamientos informales exacerbando condiciones ambientales locales, que provocan mayor conflicto en la relación comunidad-ciudad. Como observa Alfredo Stein, la gente en Centroamérica ya vive en ciudades donde existe un gran número de asentamientos informales. Y, considerando que la población con mayor riesgo es la que se encuentra en zonas urbanas, no tiene sentido que la mayoría de estrategias a escala mundial sean de adaptación del manejo de recursos naturales y del manejo de recursos naturales en el ámbito rural. El debate de adaptación es rural. Las estrategias de adaptación están ubicadas en los Ministerios de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y el debate, cuando se habla de adaptación al cambio climático en el ámbito urbano, se trata como un problema de desastres naturales. Y cuando éstos no suceden, no hay tratamiento del tema.

En su estudio, Alfredo Stein analizó cuál debería ser la importancia de las instituciones. Es relevante ver que la alcaldía aparece en primer lugar, pero el índice de aprobación muestra la alcaldía en tercer puesto. El índice de aprobación disminuye de cinco a tres. La policía, que debería estar presente, tiene un índi-

ce de importancia de cuatro, pero disminuye a 1.5, y todas las instituciones públicas que deberían estar presentes para ayudar a la gente en estos fenómenos tienen un índice de importancia alto, pero un índice de aprobación menor.

En sus últimas observaciones destacó que la única tierra accesible está localizada en zonas de alto riesgo, y debido a la falta de tenencia de la tierra, las autoridades locales no proveen de la infraestructura básica que se requiere. Debido a los bajos índices de propiedad, hay un aumento de la resiliencia, y como consecuencia, un incremento de la conflictividad sobre el acceso y la posesión de la tierra que se incrementa.

En sus conclusiones, Alfredo Stein recordó que uno de los efectos del cambio climático es mostrar las debilidades, todas las vulnerabilidades que genera la pobreza en sus múltiples dimensiones: la falta de gobernabilidad, serios problemas de desigualdad y exclusión, y la vulnerabilidad física, social y legal.

## DEBATE

Durante el debate surgieron dudas de temáticas muy similares. La más relevante fue el papel de las infraestructuras frente a las inundaciones como causa principal de dificultad en un escenario de cambio climático. Así pues, Tica Font y Ludolfo Paramio restaron importancia al papel de las inundaciones como amenaza producida por el cambio climático, y destacaron la urbanización como la causa real del problema. Alfredo Stein puntualizó que la mayoría de los problemas son causados por un alcantarillado ineficiente u obsoleto, que puede provocar evotranspiración en un extremo o inundaciones en el otro. Todos ellos compartieron la importancia de abastecerse de unas infraestructuras capaces de evitar catástrofes. Stein añadió importancia al asunto comentando que la construcción de resiliencia pasa por el hecho que existan estados consolidados y fuertes que tengan capacidad de respuesta a escala nacional, estatal, departamental y también local y municipal.

Para concluir, vaciló sobre si el cambio climático es lo que causa la conflictividad. Para Stein, es un elemento exacerbado por las tensiones preexistentes. Por ejemplo, la falta de infraestructura, que normalmente no supone un problema, si se le añaden las condiciones extremas producidas por el cambio climático, entonces es un problema de hacia dónde se dirigen las políticas públicas.

## CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES: LA GESTIÓN Y APROPIACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES –DIAGNÓSTICO Y PRONÓSTICO

LAIA SERRA / RAFAEL GRASA

Colaboradora del ICIP / presidente del ICIP

## PRESENTACIÓN

Al inicio de su ponencia, Rafael Grasa describió la zona de América Latina y el Caribe como el lugar donde es más probable que haya intensa conflictividad socioambiental en el futuro y, por tanto, como un punto de observación

académica y un campo de ensayo de herramientas para la resolución y la transformación de conflictos socioambientales. Según diversos estudios empíricos, el medio ambiente y, en concreto, los recursos naturales, influyen en la violencia. De hecho, son precursores y generadores de violencia. Los recursos sirven para alimentar y perpetuar, o por lo menos alargar, el conflicto, y dificultan los procesos de construcción de paz. Tienen una presencia creciente en las agendas políticas, sociales y públicas y están vinculados con los debates de gobernabilidad, gobernanza, gestión de bienes y gestión colectiva. Son situaciones en las que se debe aplicar la causalidad de la que se hace uso en resolución y transformación de conflictos, donde se diferencia entre las causas estructurales o necesarias; los multiplicadores o aceleradores, y los desencadenantes.

Este marco presenta, por un lado, los conflictos como situaciones dinámicas, cambiantes, que afectan a los tres vértices del análisis de un conflicto: las posiciones, los intereses y las necesidades de los actores; los motivos de incompatibilidad, y las conductas de los actores en las diferentes fases del conflicto. Por otro lado, los conflictos socioambientales lo son porque combinan factores causales diversos, sociales y medioambientales. Ese elemento de combinación ambiental incrementa el dinamismo de estos conflictos en todos los sentidos.

Estos factores afectan, según el presidente del ICIP, a la gestión, la resolución o la transformación del conflicto, ya que pueden derivar en un conflicto intratable, un conflicto difícil de gestionar. La transformación es compleja y se trata de buscar una solución mutuamente aceptable a las incompatibilidades de los actores, o incluso desactivarlos, debido a que se modifican las relaciones sociales y, por tanto, el tipo de conflictividad será distinto. La percepción y el antagonismo permanecen inalterados por la visión estereotipada del conflicto, es decir, hay marcos perceptivos que impiden ir más allá. Estos marcos son importantes como filtro para la construcción social de la forma de gestionar el conflicto y sirven para construir agendas, conformar actuaciones, legitimar o justificar posiciones, e incluso definen lo que las partes van a considerar como aceptable en el contexto de la solución. Estos conflictos, en teoría, son irresolubles (es decir, muy difíciles de resolver), a no ser que se recuadren, que haya un cambio del marco conceptual.

Por su parte, Laia Serra presentó un diagnóstico multicausal de la conflictividad socioambiental en América Latina y Caribe. Destacó cuatro factores que no son específicos de la región pero que tienen características relevantes. De estos cuatro factores interrelacionados, dos son sociales y los otros dos son ambientales. El primer factor presentado fue el crecimiento demográfico y urbanístico asociado al efecto de urbanización. El segundo factor es social: la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. La explotación de materias primas y el incremento de los precios de los alimentos han provocado problemas de redistribución, directa e indirecta, y por tanto, la vulnerabilidad asociada. El tercer factor presentado por Laia Serra fue que hay dos problemas ambientales a escala global. Uno es el cambio climático y el otro es la pérdida de biodiversidad, en la que América Latina tiene un papel muy relevante. El último factor destacado fue que América Latina tiene un tercio de los recursos dulceacuícolas del mundo. Ello comporta unos riesgos, como puede ser el cambio climático; en la misma línea, cabe destacar un modelo agrícola poco eficiente.

Acto seguido, Laia Serra planteó cómo se debería realizar el análisis de estos conflictos ante la interrelación de factores, la multiplicidad de actores y la dificultad de señalar uno solo. La propuesta fue intentar trabajar desde las tres vías apuntadas: la causalidad o aquellos factores transversales, sociales, de participación y de desigualdad; la fase del conflicto considerando las fases de regionalización e internacionalización, y el análisis de los actores.

Antes de las consideraciones finales, Laia Serra destacó la importancia de trabajar temas de resecuritización en el ámbito ambiental. Comentó, por ejemplo, que el segundo delito más importante después del tráfico de drogas es el comercio de especies en peligro de extinción, una práctica con la que están relacionados un tercio de los casos de tráfico de cocaína.

Rafael Grasa concluyó planteando que: 1) no es posible demostrar que el medio ambiente produzca conflictividad violenta por sí solo; 2) las dudas acerca de la posibilidad de estudiar la relación causal entre medio ambiente y violencia con modelos generales, es decir, sin recurrir a estudios de caso o simples teorías de grado medio; 3) la necesidad de incorporar, en cualquier caso, la dimensión medioambiental, al análisis y intervención en conflictos, es decir, a su gestión, transformación y resolución. Por otro lado, destacó que no se dispone aún de instrumentos adecuados para el análisis de los factores ambientales en los conflictos sociales y en las negociaciones de paz, en particular en la región. Según sus cálculos, no más de un 20-25% de estas negociaciones incorporan el elemento ambiental como una cuestión clave, lo que hace que muchos conflictos alcancen alguna forma de pacificación, pero que ésta no definitiva; es decir, se pacifican en falso.

También insistió en la necesidad de favorecer la creación de una comunidad epistémica, habida cuenta de la falta de trabajos que relacionen los diversos ámbitos de conocimiento implicados e incluso de lenguaje compartido (a menudo, las mismas palabras significan cosas diferentes en estudios sobre conflictos y en estudios sobre desarrollo). Igualmente, señaló la necesidad de replantearse el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe en lo relativo a la exportación de materias primas y, por tanto, la no sostenibilidad a medio y largo plazo de ese modelo. En la misma línea, debería aumentarse la inversión en políticas sociales, redistributivas y ambientales. Finalmente, anunció su pretensión de encontrar una pauta de análisis que no trabaje conflicto a conflicto, sino que les permita comparar otras cuestiones y extraer lecciones para académicos o policy makers, una tarea en la que está implicado el ICIP y que se desarrollará durante el año 2012.

## DEBATE

El debate siguió la misma estructura que la presentación, de modo que los dos conferenciantes respondieron de forma separada, tras repartirse las dudas surgidas. Laia Serra empezó puntualizando los cuatro puntos que considera relevantes en el modelo agroalimentario: la biodiversidad, el uso de agroquímicos (impacto en la salud, en el suelo y en el agua), el agua y el input energético.

De esto último surgen algunas reticencias importantes. Una, planteada por Tica Font, es la posible securitización. Como ya aparecía en el documento, es necesario hacer un cambio de políticas sobre la exportación de materias pri-



mas de recursos y promover los estándares internacionales de certificación internacional de la madera.

Otro aspecto destacado por Laia Serra hizo referencia a la inversión. Esto es debido a que América Latina tiene una inversión en medio ambiente muy baja. Y ello, sumado a otros factores, podría aportar replanteamientos muy interesantes sobre cómo inversión en el marco rural puede intentar prevenir migraciones hacia las ciudades e intentar generar mecanismos redistributivos.

Por su parte, Rafael Grasa respondió a la duda de Anna Ayuso referente a Cancún y el cambio climático. Después de recordar la no ratificación de los Estados Unidos del Protocolo de Kyoto, el ponente destacó la dificultad de alcanzar el consenso como ocurrió en la conferencia de las partes previa a Cancún, en Copenhague. Hay dos problemas centrales. En primer lugar, es necesario sustituir el Protocolo de Kyoto, y no sólo porque su vigencia jurídica se esté agotando: es insuficiente en cuanto a las reducciones para cualquier análisis científico y no está funcionando suficientemente bien, ya que algunos de los mecanismos e incentivos encontraron constricciones contextuales no previstas. Desde este punto de partida, Rafael Grasa identificó los dos avances conseguidos en Cancún: primero, el sentimiento compartido de que las soluciones de los problemas planteados para la reunión de 2011 en Johannesburgo se limitan a comprar tiempo y, segundo, el abandono de la regla del consenso, lo que significa unanimidad. La decisión de dejar de lado el “veto” boliviano marcará un antes y un después, y, quizás, no sólo en temas medioambientales: puede invocarse como precedente en otras negociaciones.

En segundo lugar, Rafael Grasa identificó tres de las causas por las cuales no se realiza la reducción de las emisiones de gases a un 30%. Surge, primero, de un problema de agenda occidental, o del orden de prioridad según la nacionalidad. Segundo, destacó la dificultad para unificar las diferentes posiciones, así como la falta de incentivos. En tercer lugar, se encuentra la necesidad de trabajar con modelos de desarrollo en substitución de las mediciones del nivel de ozono.

Rafael Grasa concluyó haciendo alusión a la idea de crear un observatorio con el fin de identificar los factores que causan multicausalidad y variables intervinientes.

## ¿HACIA UNA AMÉRICA LATINA MENOS DESIGUAL? POLARIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN EN EL PRESENTE Y EL FUTURO

**DIEGO SÁNCHEZ**

Profesor titular de Economía Política de América Latina en la Universidad de Oxford

### PRESENTACIÓN

La ponencia de Diego Sánchez se centró en la reducción de la desigualdad, así como en encontrar cuál podría ser su implicación en los conflictos. Desde el principio, el ponente dejó clara su intención de dar un enfoque economista estructuralista a la presentación.

Para empezar, el profesor de la Universidad de Oxford presentó América Latina como la región más desigual del mundo. A pesar de esta apreciación, el ponente destacó los cambios positivos de los últimos diez años en relación con el coeficiente de Gini, de lo que surgieron tres preguntas. La primera cuestionó cuáles son los determinantes inmediatos del cambio; la segunda ponía en duda su sostenibilidad a largo plazo, y la tercera hacía referencia a cuáles eran sus implicaciones en el conflicto político (en términos de formas no institucionales de protesta, que puedan poner en cuestión a los gobiernos elegidos democráticamente). El coeficiente de Gini tiene limitaciones para mostrar datos claros, tanto por la falta de información de los estratos más altos de la población como por la falta de indicadores de las rentas de la minería y de otras materias primas. En cualquier caso, las tendencias son relativamente claras.

Diego Sánchez destacó cuatro casos importantes. En el primer grupo de países, con El Salvador a la cabeza, se ha producido un incremento en las rentas de los sectores más pobres de la población, mientras que los más ricos se han mantenido relativamente estables. El segundo, con la representación de Perú, ha manifestado principalmente una reducción del nivel de renta del estrato más alto. El tercer grupo incluía los casos de Uruguay, Costa Rica y Colombia, donde ha aumentado el nivel de los más pobres pero, a la vez, lo han hecho también los niveles de renta de los más ricos. Por último, presentó dos casos negativos, Guatemala y Honduras, donde la renta de los pobres ha decrecido a lo largo de los últimos diez años.

Una de las preguntas surgidas al inicio era por qué ha habido una reducción de la desigualdad en los últimos años. El primer motivo descrito fue el rápido crecimiento del empleo formal (significativo en el caso brasileño), junto a un aumento de los salarios mínimos. El segundo fue el proceso sostenido de aumento de la educación, que dio lugar a una reducción en las diferencias salariales entre la mano de obra cualificada y la no cualificada. El tercer motivo que Diego Sánchez expuso fue el aumento en el gasto social y su poder redistribuidor, aunque éste había sido muy variable según los países. Los autores de los que se extrajo esta información concluyeron que América Latina se encuentra ante un Estado que es capaz de gastar mejor los fondos para los pobres, y que, por primera vez, aumenta su inversión en educación. Por su parte, Andrea Cornia, que había criticado las políticas de estabilización, llega a hablar de un modelo socialdemócrata de redistribución.

Según el ponente, la región ya ha vivido otros momentos de reducción de la desigualdad, y la pregunta más interesante desde un punto de vista estructural, es si ahora hay un cambio en las estructuras básicas. Por tanto, la agenda de investigación exige buscar tendencias históricas respecto a ese proceso. Diego Sánchez explicó que la consolidación de la desigualdad en América Latina tiene bases históricas que empiezan en el periodo colonial. Esto llevó a un tipo de distribución de la tierra que fortaleció el dominio de las élites. La perpetuación de la desigualdad se da por los fallos del mercado, pero, sobre todo, por un Estado que está en manos de unas determinadas élites económicas.

Para analizar este proceso de sostenibilidad, Diego Sánchez apuntó que el primer componente necesario es una interacción continua entre procesos económicos y procesos políticos. En segundo lugar, estarán los procesos económicos, que están condicionados por altos niveles de heterogeneidad estructural entre distintos sectores. Por tanto, es una polarización económica,

que creyó que cabría incluir en los elementos que se estaban discutiendo. En tercer lugar, quiso destacar que ese proceso de heterogeneidad estructural se da junto a cambios en la naturaleza de las relaciones Estado-sociedad. A partir de aquí, Diego Sánchez expuso sus dudas sobre la sostenibilidad. Por una parte, América Latina ha avanzado muy poco en cuanto a la heterogeneidad estructural. De hecho, en algunos países como Perú aumentó claramente, derivada del proceso de desarrollo en torno a la minería. Por otra parte, ha habido un cambio claro en cuanto a las coaliciones sociales básicas, a la incorporación de trabajadores formales e informales dentro de ese proceso. Con estos datos, Diego Sánchez indicó que hubo una reducción de la desigualdad, pero se necesita conocer más sobre sostenibilidad, sobre todo considerando que países como Chile, Perú y Argentina no han llevado a cabo ni procesos productivos ni cambios en coaliciones sociales que permitan ser optimistas.

Para describir la relación entre desigualdad y conflicto político y conocer su influencia, el ponente partió de que una reducción de la desigualdad es un elemento central para una gestión más positiva de conflicto en América Latina. Según su análisis, no se observa una relación entre países en cuanto a inestabilidad política y el coeficiente de Gini, y tampoco existe en cuanto a su trayectoria. Los únicos países donde sí existe una relación son Ecuador, El Salvador, Paraguay y Perú. Si parece que esta relación será más conflictiva en un corto plazo de tiempo, ¿qué cabe esperar de la relación entre conflicto y desigualdad a medio y largo plazo? Parece claro que habrá una reducción sostenida de la desigualdad en los próximos quince o veinte años, que llevaría a una reducción de parte de los conflictos. Pero, según el ponente, lo haría no por una relación directa, sino por ser un proceso cointegrado en torno a la modernización del Estado. La reducción de la desigualdad exige, por tanto, democratización del Estado.

Para acabar, Diego Sánchez presentó algunos casos por los que esta relación puede no darse: la clase media; las élites (tanto políticas como económicas), que pueden tratar de frenar o revertir el proceso, y la política de la heterogeneidad estructural, donde la desigualdad disminuye por transferencias del gobierno, pero donde se mantiene constante la heterogeneidad entre sectores y dentro del sector minero. Esto último hace que, a pesar de la distribución de la renta, se obtenga un aumento del conflicto como consecuencia de un mantenimiento y una profundización de la heterogeneidad estructural.

Diego Sánchez concluyó su exposición con tres apuntes. El primero fue su percepción de que América Latina, aunque con algunas dudas, está experimentando un cambio en cuanto a la tendencia distributiva de la región. En segundo lugar, describió el trabajo pendiente, que consistiría en tratar de establecer un mapa de las relaciones conflictivas difíciles, pero existentes, entre desigualdad a medio y largo plazo y conflictividad social. Por último, destacó la necesidad de hacer un análisis de economía político-histórica, ya que es un elemento de gran importancia.

## DEBATE

En el debate, las preguntas estuvieron relacionadas de formas distintas con la desigualdad. Como respuesta, Diego Sánchez comentó que el Estado latinoamericano ha mejorado mucho en llevar a cabo unas políticas sociales más o menos efectivas, a las cuales añadiría la dificultad de la descentralización, la

enorme asimetría que está consolidándose entre tecnocracia social y tecnocracia económica, y la dificultad de la segunda. En este punto prefirió responder las dudas individualmente.

Juan Pablo Luna discutió sobre el origen de la desigualdad y la relación que ésta tiene con el conflicto, puesto que, según propuso, cuando la desigualdad se combina con segmentación social y fragmentación en el territorio, ello provoca espacios pendientes de análisis más profundos. Diego Sánchez argumentó que la desigualdad en América Latina es mayormente debida a la enorme riqueza de los ricos, a pesar de las dificultades de medición de estos grupos y desigualdades.

El comentario de Anna Ayuso, en cambio, se centró en la importancia de la capacidad redistributiva del Estado, a lo que Diego Sánchez añadió que según cree, los ingresos públicos han aumentado en parte por el commodity boom, pero también por algunas reformas significativas en algunos de los países.

Y resolviendo ya las últimas dudas, Diego Sánchez apoyó la creencia de Salvador Martí Puig respecto a la importancia de identificar cómo se activa la desigualdad, a lo que añadió que cuando estructuras desiguales y modelos productivos deficientes dan lugar a conflicto, probablemente no es lo más importante para el análisis comparativo. Pero, además, al observar la producción, se observa que la cantidad de recursos materiales que tienen los actores para movilizarse son pequeños. No sólo eso, sino que también hay otras variables influyentes, como la naturaleza espacial de las protestas y la vulnerabilidad económica.

Segundo día  
Viernes 6  
de mayo  
de 2011

## QUINTA MESA REDONDA: EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

El quinto panel, moderado por Pablo Aguiar y con ponencias de Ernesto Isunza, Gabriel Feltran y Renata Segura, versó sobre ejemplos de buenas prácticas, prestando atención a casos de gestión de agua potable y saneamiento en la zona metropolitana de México, la experiencia de gestión de cuatro décadas de conflicto social en São Paulo y sobre experiencias de resolución de conflictos en la región.

### AGUA, PARTICIPACIÓN Y CONFLICTO. INSTITUCIONES Y ACTORES SOCIALES RELACIONADOS POR LA GESTIÓN DEL AGUA POTABLE Y EL SANEAMIENTO EN UNA ZONA METROPOLITANA DE MÉXICO

#### ERNESTO ISUNZA

Profesor investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México

#### PRESENTACIÓN

Ernesto Isunza se centró en el agua y el saneamiento, buscando buenas prácticas en estos temas en la zona metropolitana de Xalapa, México. En su introducción, insistió en que agua potable y saneamiento no son un tema de políticas liberales o servicios públicos, sino un derecho. Además, se trata de un asunto que permite analizar la disputa por los recursos, para tensar el conflicto y para pensar en la arquitectura de la relación entre la sociedad y el Estado. En este sentido, el contexto es fundamental, pero hermético a la participación.

A este respecto, hizo referencia a la Asamblea General de la ONU, que declaró que el acceso al agua potable y el saneamiento es un “derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”. Además, es un “acceso a servicios de drenaje, los cuales puedan prevenir efectivamente el contacto de humanos, animales e insectos con los excrementos, y que aseguren privacidad y protejan la dignidad”. En este sentido, las características mínimas de cumplimiento de este derecho se piensan en términos de su disponibilidad, calidad, acceso, y si es o no asequible. Por lo tanto, el agua potable no es únicamente la que pasa por un tubo ni un grifo, sino que requiere más cualidades.

Ya que el contexto es fundamental para entender el problema del agua, introdujo unos comentarios breves sobre el lugar de su investigación, Xalapa. Explicó que esta zona metropolitana del estado de Veracruz, el tercer estado más grande de México, cubre varias regiones del país y tiene 700 mil habitantes (datos de 2010), con un crecimiento demográfico del 55%. Todo esto implica una alta presión en términos de servicios. Por otra parte, como unidad de gestión de disputas por el bien, la lógica es la cuenca.

A continuación, el profesor investigador del CIESAS destacó seis elementos principales en las disputas relacionadas con la gestión del agua potable. En

primer lugar, mencionó que el programa integral de saneamiento lleva casi diez años sin resolver el problema del saneamiento de aguas servidas en las zonas metropolitanas, cuyo resultado implica una disputa sobre el pago de multas y la contratación de obras que tienen un valor de 52 millones de dólares. En segundo lugar, se refirió a la gestión de los organismos operadores, que muestran una distinta gestión del agua potable y del saneamiento. Añadió que la comisión nacional de agua se dirige desde el nivel federal y que cada estado define de manera diferente sus gestores, lo que genera fugas del agua potable en la red, inundaciones, incapacidad de cobertura en las zonas populares y problemas de tandeos, cobros y calidad. En tercer lugar, destacó las manifestaciones de los usuarios, que toman la calle, se manifiestan y hacen denuncias para que funcione el sistema. En cuarto lugar, recalcó las movilizaciones por la afectación de manantiales. En quinto lugar, hizo referencia a los dispositivos socioestatales que llevan disputas respecto a la cogestión. Finalmente, mencionó la amplia movilización en la vigilancia ciudadana, en cuanto a los servicios de operadores y la calidad del agua.

Según Ernesto Isunza, todo es una cuestión de percepción. En los datos oficiales del último censo, sólo un 1,1% de la población de la ciudad y un 4,4% de la colonia contesta que tiene un problema con el agua potable. Sin embargo, el censo muestra que un 7% de la población no dispone de ella. Además, los datos oficiales de los operadores señalan que un 12% de la población no tiene suministro de agua en su domicilio. Por otra parte, un 90% de las personas no bebe agua potable, porque piensa que no se ha tratado suficientemente y que su olor y color indican que no es seguro beberla. Entonces, un 78% de la población mexicana bebe agua embotellada, pagando el mismo precio por una sola botella que por el suministro de agua potable que entra en su domicilio durante un mes entero.

También destacó el problema de la gestión del agua. Dicen que la gestión cotidiana implica una participación ciudadana, pero en realidad son tres usuarios designados por el presidente, lo cual no tiene mucho sentido. Así, de todos los proyectos cotidianos del agua potable y del saneamiento, sólo dos son extracotidianos y periféricos, en los que la organización social ejecuta políticas cogestionadas y ejerce la gobernanza.

Respecto al tema de las buenas prácticas, Ernesto Isunza se concentró en dos que han surgido a partir de la participación ciudadana. En primer lugar, destacó el papel del Consejo de Cuenca Pixquiac, que nació a partir de la autoorganización ciudadana por la lucha en favor del rescate del bosque de niebla y para oponerse a la construcción de una carretera. Esta lucha ha tenido éxito, y crearon este órgano en el que la ciudadanía, representantes de los habitantes y organismos públicos definen estrategias y hacen un seguimiento político. En segundo lugar, mencionó el rescate del río Sedeño, un proyecto de un grupo de vecinos que lucha para protegerlo, por lo que cumple con la protección de los bienes comunes.

Para concluir, destacó siete elementos clave. En primer lugar, la innovación en estos casos muestra que el tipo de mecanismos de la participación ciudadana tiene que ver con los dispositivos de control. En segundo lugar, las contingencias de salvamento, rescate y protección tienen un rol en la creación de dispositivos desde abajo hacia arriba (bottom-up). En tercer lugar, destacó las coyunturas, como la crisis económica, que obligan una gestión más eficiente de los recursos y que, como la sequía, crean dispositivos desde arriba

hacia abajo (top-down). En cuarto lugar, existe el triple factor de límites de la arquitectura en la relación entre la sociedad y el Estado: el “no tema”, en el sentido de que no se trata de un asunto que esté en la agenda política, la tecnocracia y el autoritarismo-corporativo. En quinto lugar, la escala de la zona metropolitana es adecuada para la investigación del agua potable y del saneamiento. En sexto lugar, se refirió a la gobernanza del agua en México como una “esquizofrenia nacional”. Finalmente, mencionó que la innovación está relacionada con la participación orientada al control.

## DEBATE

Rafael Grasa incorporó un elemento crítico al debate, refiriéndose a las “cajas de herramientas” y a la manera de generalizar estas buenas prácticas. Con referencia a esta generalización, Ernesto Isunza consideró que su estudio de buenas prácticas podría divulgar la diferencia entre, por un lado, las agendas de expertos y de los centros de pensamiento y, por otro, lo que sucede en la vida cotidiana de la población. Añadió que la cuestión no es que los expertos no tengan razón, sino que le dan mucha importancia a algo que no la tiene.

Como respuesta a la pregunta de Anna Ayuso sobre la posibilidad de hacer pagar más por el suministro de agua a domicilio con el objetivo de que la gente lo valore más, Ernesto Isunza comentó que hay ciertos tipos de innovación que han de ser estudiados y sistematizados, y que el pago por servicios ambientales es uno de ellos. En cualquier caso, añadió, el problema no es una cuestión técnica del mercado, sino una cuestión política. En un país donde no hay perspectiva de derechos, el debate sobre la privatización del agua esconde el intento de mantener la relación de súbditos con una ciudadanía que es usuaria de un servicio que no paga y que, por lo tanto, no tiene derechos.

Margarita López hizo una aportación basada en su experiencia en Venezuela, donde en los barrios más pobres la gente sólo tiene acceso a agua cada 18 días. López destacó el papel de las mesas técnicas del agua, el intercambio de información entre el gobierno y la comunidad y las asambleas, y el trabajo hecho por el Carter Centre. A este respecto, Ernesto Isunza se mostró de acuerdo con que sería interesante estudiar con más detalle el caso de Venezuela.

## POLÍTICA, GESTIÓN Y VIOLENCIA: CUATRO DÉCADAS DE CONFLICTO SOCIAL EN ZONAS URBANAS DE SÃO PAULO

GABRIEL FELTRAN

Profesor de Sociología en la Universidad Federal de São Carlos, Brasil

## PRESENTACIÓN

Gabriel Feltran empezó su presentación explicando que su trabajo está basado en una investigación etnográfica en un distrito de São Paulo. Es una zona de origen obrero de los años cincuenta y sesenta que luego se convirtió en una zona muy heterogénea donde viven desde las clases medias hasta la gente de las favelas en unas condiciones muy precarias. Dividió su ponencia en tres partes.

En la primera parte presentó su investigación y el argumento principal de la ponencia. Explicó que su estudio presenta la historia de una organización de base que tiene como objetivo la defensa de los derechos civiles. Su argumento principal es que el conflicto social que emerge en las periferias urbanas de Brasil ha cambiado de estatus en la esfera pública por lo menos dos veces en las últimas décadas. Destacó tres fases esenciales del conflicto social. En primer lugar, en los años ochenta el problema fue tratado como una cuestión de desigualdad, injusticia política e integración basada en la lucha de las movilizaciones sociales como el movimiento sindical, católico y político. En segundo lugar, en los años noventa fue tratado como un problema de pobreza, por lo cual fue considerado como una dificultad más técnica y de administración y gestión basada en programas sociales y participación ciudadana. En tercer lugar, en 2000 cambió de nuevo, y esta vez fue un problema de violencia urbana en las favelas y las periferias, con tráfico de drogas, crímenes urbanos, asaltos y secuestros. A pesar de que hoy coexisten estas tres figuraciones en Brasil, cuando se habla de favelas automáticamente se piensa en el crimen.

En la segunda parte de su ponencia, el profesor de la Universidad Federal de São Carlos trazó algunas líneas generales sobre las transformaciones en las periferias urbanas de esa ciudad. Planteó que existen dos escenarios. El primero es el de los años setenta, cuando la dinámica social de las periferias se nutrió de inmigrantes internos que llegaban a las metrópolis en el contexto del milagro económico brasileño. Gabriel Feltran expuso que entonces el problema de la violencia en São Paulo fue regulado y gestionado por los propios trabajadores, comerciantes y obreros del barrio. Ellos mismos pagaban a los justicieros, los matones, para “limpiar” su área. Además, había una voluntad de las familias de los trabajadores contra el crimen. En el segundo escenario, el del año 2011, todo ha cambiado. Se ha originado una reestructuración productiva y una profesionalización en el ámbito laboral, y la estructura familiar ha cambiado con la inserción laboral femenina. Acto seguido expuso que, en este contexto, la dinámica de la violencia también es diferente. El mercado del crimen está muy profesionalizado y es intenso, con subcontratación para el robo, el tráfico de drogas y los asaltos. Ya no existe la oposición que había entre los trabajadores y los bandidos. Ahora, cuando hay un robo en la zona, no se llama al matón para pedir que se haga justicia, sino al jefe del traficante o al actor de la facción criminal. El ponente sugirió que eso da legitimidad a los criminales como actores normativos dentro de las favelas y que, por lo tanto, el crimen es parte de la comunidad. Concluyó esta parte diciendo que no podemos comparar la situación de hoy en día con la de hace 20 años.

En el tercer apartado de su ponencia, Gabriel Feltran trató el problema del homicidio y de las buenas prácticas. Explicó que la explosión de homicidios surgió en los años noventa y que en el año 2000 hubo un 22% de desempleo en la zona metropolitana de São Paulo, un porcentaje que actualmente (en 2011) es de un 11%. Este fenómeno coincide con la profesionalización de los mercados ilícitos, por lo cual crea muchos conflictos internos, especialmente por los jóvenes que se enfrentan para lograr terrenos para traficar. Explicó que la dinámica del crimen se organiza en un comando llamado el Primer Comando de la Capital (PCC), que logra tener una hegemonía en el control de las reglas de los mercados criminales. En 2001, en una rebelión, el PCC anunció una ampliación de los lugares con crímenes y pasó a regular los homicidios. Así, el PCC regula el homicidio, facilitando un debate sobre quién tiene



razón y qué tiene que pagar como compensación. Si el culpable no paga, un familiar o amigo suyo tendrá que hacerlo. Si no es así, tiene que irse de la favela. De esta forma, el PCC ganó una mediación legítima de “nosotros no matamos”, y este mecanismo de mediación se expandió por todo el estado de São Paulo. Según el ponente, lo impresionante es que esto no sólo evita el homicidio inicial, sino también la cadena de homicidios posterior. Aun así, matizó que, aunque éste es el mecanismo principal de la contención del homicidio en São Paulo, otro tipo de crímenes se mantienen.

Concluyendo, Gabriel Feltran resaltó que se trata de una paradoja, porque, a pesar de que dejaron de morir unos 20.000 jóvenes al año, hay muestras de una tercerización del Estado en el tema de la seguridad y el crimen. También subrayó la necesidad de replantear los términos del análisis del proceso y de repolitizar el debate, añadiendo que en Brasil no se puede decir públicamente que el PCC es un actor más importante que el gobierno en lo que respecta al descenso de los homicidios. Finalmente, acabó mencionando que los conflictos no están contemplados en la polaridad política. Los dos partidos proponen políticas represivas y asistenciales para los pobres, pero este problema está fuera del alcance de la representación política.

## DEBATE

En el debate se prestó especial atención a la posibilidad de generalizar los resultados del estudio en São Paulo y aplicarlos a otras ciudades brasileñas, como Rio de Janeiro, o en otros países como Colombia o México. A este respecto, Gabriel Feltran mencionó que hay elementos comparables, pero matizó que es preciso examinar cómo se puede aplicar las buenas prácticas de São Paulo en otras situaciones. Subrayó que esta configuración existe sólo en esta ciudad, y que en el caso de Rio, por ejemplo, nunca hubo una política de encarcelación masiva, ni una hegemonía de un grupo criminal. Relató que, de hecho, el PCC nació en São Paulo en la Masacre de Carandiru del año 1992, cuando 110 presos fueron ejecutados en una rebelión y el PCC surgió con el discurso político de luchar contra los abusos de las autoridades.

Otra cuestión que muchos participantes consideraron fue la importancia de reflexionar más sobre la relación entre legalidad y legitimidad, y entre el Estado y los actores no estatales. Respecto a este asunto, Gabriel Feltran confirmó que no hay ninguna perspectiva de integración ni legitimación, ya que el PCC no tiene la intención, ni la posibilidad, de ser un actor político legítimo y representativo. Añadió que sólo se encuentra un diagnóstico de ruptura de cleavage social radical, por lo cual no existe ninguna perspectiva política. Acabó concluyendo que el crimen no es un submundo, sino una parte del sistema, y que su investigación muestra la importancia de los actores públicos para la mediación legítima.

## RENATA SEGURA

Directora asociada del Conflict Prevention and Peace Forum (CPPF),  
Nueva York

### PRESENTACIÓN

En su ponencia, Renata Segura reflexionó sobre el papel de la comunidad internacional en la prevención de conflictos. Se centró especialmente en la ONU, aunque esta organización tiene un papel limitado en América Latina. Además, propuso examinar si el marco de la prevención de conflictos sirve para este continente, puesto que en la región, a pesar de que no haya guerra o conflicto abierto, se está pensando cada vez más en la seguridad humana. Para ello, Renata Segura ha trabajado particularmente los casos en los que la ONU ha tenido algún tipo de intervención cuando la polarización política y la posibilidad de tener conflicto han aumentado.

La directora asociada del Conflict Prevention and Peace Forum empezó con algunos comentarios introductorios sobre el concepto de prevención de conflictos. Hizo referencia a la definición de prevención de conflictos utilizada por la ONU, “a set of constructive actions taken by third parties to avoid the likely threat, use or diffusion of armed force by primary parties in an internal conflict”,<sup>2</sup> que surgió después del conflicto de Ruanda, cuando la comunidad internacional empezó a pensar más sistemáticamente en cómo prevenir eventos tan catastróficos. También expuso que la literatura sobre la prevención de conflictos propone dos tipos de causas: por un lado, las causas estructurales (a largo plazo), como la pobreza y la inequidad; y, por otro, los factores movilizados que hacen estallar el conflicto.

Acto seguido, Renata Segura expuso que para tratar la prevención de conflictos en América Latina hay que tener en cuenta la relación entre la ONU y la OEA y entre las organizaciones subregionales. Es una relación complicada, pero en general la ONU ha dado primacía a la OEA. Así, la OEA ha sido más efectiva en responder a las crisis puntuales de manera reactiva. Actualmente se está creando un espacio alternativo en la UNASUR. Sin embargo, añadió, América Latina es un continente que desconfía mucho de la prevención de conflictos, dado que la soberanía y la no intervención priman en todas las conversaciones, y porque tanto la OEA como la ONU son vistas como instrumentos de los Estados Unidos.

A continuación se centró en cuatro casos. El primer caso que expuso fue el de Bolivia, donde en 2003 hubo un intento de high level shuttle diplomacy, que es una de las estrategias de diplomacia preventiva que tiene más éxito en la región. Carlos Mesa pidió ayuda a la ONU y el secretario general nombró a José Antonio Ocampo como su representante, quien facilitó la discusión y la

2. Un conjunto de acciones constructivas llevadas a cabo por una o más de una tercera parte para evitar la posible amenaza, el uso o la difusión de la fuerza armada por actores primarios en un conflicto interno.

mediación entre el gobierno y los movimientos sociales. Sin embargo, con el gobierno de Evo Morales, quien se mostró escéptico sobre el papel de las organizaciones multilaterales y bilaterales, esa diplomacia no ha continuado. En 2008, después de la Masacre de Pando, la OEA empezó a facilitar un mecanismo de mediación entre el gobierno y la oposición, enviando a Dante Caputo. Sin embargo, fue la UNASUR quien terminó haciendo una convocatoria apoyando a Morales y, de hecho, funcionó mejor.

El segundo caso del que habló Renata Segura fue el de Ecuador. A pesar de que este país muestra una alta inestabilidad política, la comunidad internacional no ha jugado ningún papel de mediador como en el caso de Bolivia. El lugar donde hubo más presencia de la comunidad internacional fue en la frontera entre Colombia y Ecuador. Por ejemplo, el PNUD tiene más de 30 proyectos con 14 agencias y ha logrado coordinar la sociedad civil y las agencias internacionales, incluso en el año 2008, cuando el gobierno colombiano bombardeó el campo de las FARC en territorio ecuatoriano.

El tercer caso, el de Guatemala, es donde el mecanismo de prevención de conflictos ha funcionado. La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es un experimento conjunto de la ONU y el gobierno de este país para luchar contra la impunidad y la presencia de fuerzas criminales. De hecho, este proceso demostró que en Guatemala no hay intocables, y empezó a afectar a las altas esferas de poder donde tradicionalmente se creía que existía absoluta impunidad. Según Renata Segura, esta experiencia fue el mayor triunfo de la ONU en la región.

El último caso tratado fue el de Colombia, centrándose en el proceso de Caguán durante la administración de Uribe y el acuerdo de Santa Fé de Ralito con los paramilitares. Renata Segura expuso que en Colombia se acepta que las FARC son un actor político y un interlocutor válido, por lo cual hay que conseguir una salida negociada. Sin embargo, matizó, el proceso de Caguán generó una situación de polarización en el país: quisieron acabar con todas las FARC y el gobierno de Uribe incluso se negó a aceptar la existencia de un conflicto armado. La ponente indicó que esto representó una de las grandes peleas de Uribe con la ONU y la comunidad internacional, debido a que prohibía reconocer que existía un conflicto armado con actores armados y actores no estatales. Por lo tanto, resaltó Renata Segura, el país perdió un espacio de negociación y pasó a una polarización total. Sin embargo, Uribe sabía que se necesitaba un proceso de paz con los paramilitares para ganar la legitimidad frente a la comunidad internacional. Entonces, dejó que la OEA entrara en el proceso de negociación con los paramilitares. No obstante, este proceso tuvo muchas críticas, puesto que el propio gobierno colombiano pagó los fondos de la comisión de la OEA, lo que le quitó cualquier autonomía e incluso surgieron escándalos como la falsa desmovilización. En consecuencia, no hubo un proceso de verificación real, especialmente del proceso de desmovilización. Renata Segura terminó con el caso de Colombia mencionando que ahora, con el gobierno de Santos, hay una transición sorprendente, con una abertura a la comunidad internacional. Un claro ejemplo es la nueva Ley de Víctimas, que reconoce que en Colombia hay un conflicto armado.

## DEBATE

En la sesión de las preguntas y respuestas, Renata Segura aclaró el acercamiento entre Ecuador y Colombia. Según su explicación, Correa estuvo muy presionado internamente por los empresarios, puesto que, para Ecuador, tener una ruptura con Colombia es un desastre económico. Apuntó que también hubo una arremetida diplomática que fue aprovechada por Correa para distanciarse de Chávez, mostrando que no seguía exactamente todo lo que decía el presidente venezolano.

También afirmó que los actores sociales y los intereses de los ciudadanos, como mencionaron Salvador Martí Puig y Pilar Domingo en sus intervenciones, son muy importantes para obtener la paz. En particular, durante muchos años las comunidades de paz y los indígenas lograron hacer una tarea importante, y ahora esta gente es víctima de los actores armados.

Respecto a la pregunta de Alfredo Stein sobre la percepción que genera la comunidad internacional de cuál es la principal fuente de conflicto de cada país, Renata opinó que la comunidad internacional en Colombia no ha enmarcado el conflicto, ni ha impuesto su visión del mismo, sino que se peleó con Uribe para evitar la versión de conflicto que el Estado estaba tratando de imponer. Concluyó que hay que reconocer este esfuerzo.

## SEXTA MESA REDONDA: RESULTADOS Y CONCLUSIONES – BALANCE MIRANDO AL FUTURO

El sexto panel se centró en los resultados y las conclusiones de la conferencia, a cargo de Pilar Domingo y Rafael Grasa.

### ALGUNAS REFLEXIONES

#### PILAR DOMINGO

Investigadora del Overseas Development Institute (ODI), Londres

#### PRESENTACIÓN

Pilar Domingo hizo la introducción a su ponencia afirmando que el conflicto está en el centro del debate internacional desde el 11 de septiembre de 2001. La prioridad son los estados frágiles con altos niveles de conflictividad. Por ello, planteó que desde la plataforma que representa este seminario pueden hacerse aportaciones al debate con objetivos y aspiraciones a largo plazo que ayuden a estos países a desarrollar instituciones que permitan acabar con las situaciones de conflicto.

A partir de esta idea, la investigadora del ODI recordó los temas tratados durante el seminario. Se habló de conflicto, polarización y violencia; de los acuerdos políticos que están en la raíz de los problemas, y de las estructuras de poder, es decir, de cómo se distribuyen los recursos de poder y los recursos económicos, sociales y políticos. También se discutió sobre las causas de los conflictos, los procesos de transformación de éstos, los procesos de cambio político y las consecuencias de estos procesos. Dado que hay muchos procesos y actores que intervienen a niveles diferentes (global, nacional y local), la interacción es muy compleja y no siempre es constructiva. Además, la ponente recogió la idea de Alfredo Stein sobre la necesidad de desarrollar estrategias de control y adaptación de aquellos conflictos aún poco tratados, como son aquellos relacionados con el cambio climático.

Acto seguido, Pilar Domingo destacó las diferencias entre polarización política y polarización social. La primera es la polarización del discurso político, esto es, una instrumentalización del lenguaje y del discurso como herramienta política para los actores que están en conflicto. En cambio, se entiende la segunda como las condiciones que anteceden a la polarización en sí: los cleavages estructurales que caracterizan la sociedad, las estructuras de exclusión visibles y la desigualdad. Estas estructuras de exclusión pueden entenderse bien a partir de los modos de producción que se utilizan. Ahora bien, una sociedad con estructuras de exclusión puede estar estable durante siglos sin necesidad de vivir un conflicto, pero de repente puede haber algo que provoque capacidad de movilización entre los ciudadanos. En este sentido, Pilar Domingo mencionó los tipping points o eventos inesperados, que desatan, inesperadamente, procesos de movilización.

A continuación, la ponente trató la relación entre la polarización y la democracia. Así, planteó que la polarización puede ser negativa para la estabilidad

democrática, dependiendo del grado y de la textura de las instituciones políticas formales (por ejemplo, del funcionamiento del presidencialismo y del federalismo) y de la legitimación de las ideas que movilizan a los actores excluidos del modelo político. La reforma constitucional puede ser la respuesta a estos procesos de polarización del conflicto político. Esta reforma constitucional puede entenderse de cuatro formas diferentes. Primero, puede ser un espacio simbólico de cambio transformador (como por ejemplo en Bolivia y Ecuador). Segundo, la reforma constitucional es a veces un espacio de negociación política que, en la medida que dé o no dé fruto, tenderá a ser más o menos favorecedor para un futuro político estable. Además, puede ser un espacio de legitimación política de las nuevas reglas del juego que se están negociando. Por último, la reforma constitucional es el espacio político formal que legitima el hecho de que el Estado mantenga ciertos elementos para defender el orden público y limite los derechos de los ciudadanos en algunos contextos (por ejemplo, con los estados de excepción).

Para evitar que la reforma constitucional sea un proceso desestabilizador (al no alcanzar consenso o el apoyo suficiente de los actores que participan), hará falta un *political settlement*, un acuerdo político. Pilar Domingo se refirió a este acuerdo como un pacto real por el que las élites aceptan las limitaciones que se les imponen y las consecuencias de las nuevas reglas de juego en la distribución de recursos y en el poder político. La estabilidad del acuerdo político va a depender también de que el consenso vaya más allá de las élites y de que los grupos antes excluidos participen en la negociación política. Así, que el acuerdo tenga legitimidad o no depende de que se formalicen las reglas del juego, lo que implica dos cosas: por una parte, las élites se someten a las reglas y éstas no son tergiversadas; por otra, se generan resultados que llegan a la sociedad y se distribuyen bienes y servicios públicos a los ciudadanos. Eso sí, los acuerdos siempre son renegociables, pues las sociedades cambian. Por tanto, el éxito dependerá también de que las élites y los niveles de consenso se adapten a los cambios de la sociedad. Si no se da esta adaptabilidad, se genera conflictividad y violencia.

En este punto, la ponente pasó a exponer sus conclusiones respecto a lo que se había hablado sobre violencia y conflictos en los paneles del seminario. Explicó que la violencia puede ser espontánea, poco organizada, pero eso no significa que no vaya a tener efecto transformador. Es más, a veces se produce una atomización del conflicto y estos grupúsculos con agendas e intereses diferentes afectan también a la trayectoria de transformación y a la violencia de estos procesos de cambio político.

Por consiguiente, Pilar Domingo reflexionó sobre lo que influye en el desarrollo de la transformación social y en la intensidad del conflicto. El reposicionamiento de las clases sociales puede favorecer el cambio o mantener el status quo. Mucho tienen que ver en ello los elementos de exclusión relacionados con la identidad (etnicidad, cultura, generación, religión...). Estas identidades hacen más compleja la transformación de conflictos. Los líderes políticos y su habilidad para manejar los conflictos y las situaciones imprevisibles también cuentan, así como la postura que tengan los demás actores políticos para avanzar o no (se puso el ejemplo de los señores de la guerra en Afganistán, que no tienen interés para la pacificación del conflicto). La historia es otro elemento clave en las transformaciones, y también lo son las herramientas institucionales de la democracia liberal, que pueden servir para contener los procesos de cambio social. La resistencia de aquellos que sal-

drán perdiendo es otro factor que se debe tener en cuenta. Para Pilar Domingo, es también importante entender las causas de los conflictos, que pueden encontrarse en la desigualdad, la exclusión, el cambio de estructuras sociales o la resistencia. Estamos, según su opinión, ante el reto de los modelos explicativos.

El conflicto adopta distintas formas, así como lo hace la violencia. Unas veces se trata de conflictos políticos, algunos más o menos legítimos, y otras veces reflejan legados históricos de violencia y otros patrones de movilidad social o desigualdad. En la violencia también contribuyen los factores regionales y globales, como por ejemplo el flujo de armas y el cambio climático, y Pilar Domingo recordó que hay que prestarles más atención. Se ve claramente esta influencia en la explotación de recursos naturales.

Ya al término de su ponencia, Pilar Domingo quiso destacar que el Estado es un espacio importante como articulador de las funciones que esperamos de una autoridad pública, es decir, es un factor o una solución. De hecho, intenta controlar la criminalidad y la seguridad pública. Así, se encarga de los recursos financieros y provee y gestiona servicios públicos. Si, en este contexto, las élites aceptan las reglas del juego, nos encontramos ante el estado de derecho. Por tanto, según cómo sean las relaciones entre el Estado y la sociedad, y la capacidad que haya para gestionar los servicios, el primero tendrá menos o más legitimidad. Sin embargo, no todos los estados son iguales y hay una gran heterogeneidad respecto a cómo los distintos grupos se posicionan frente al Estado. Además, éste puede ser frágil, lo que puede ser causa o consecuencia de un conflicto, y es algo a lo que se debe prestar atención. También tienen que tenerse en cuenta los actores informales o no estatales, que pueden contribuir a controlar los conflictos, con legitimidad o no, y con legalidad o no. Según la ponente, el tema clave es la legitimidad, más que el tema de la legalidad, que se puede resolver, y lo importante es cómo articular las relaciones entre el Estado y los actores no estatales que sirven a las estructuras de poder.

Todos estos aspectos expuestos por la ponente se desarrollan de manera diferenciada en términos espaciales: a nivel local, nacional, regional y global. Hay factores desestabilizadores y estructuras de oportunidad a escala global que potencian un discurso y unas percepciones de conflictividad determinadas. Pasó con el 11-S, que aumentó los intereses de seguridad nacional y de conflictos relacionados con ella. Aun así, pueden potenciarse mecanismos, espacios y procesos que faciliten cohesión social a escala nacional y local como, por ejemplo, la aceptación de un modelo universal de derechos humanos. Finalmente, Pilar Domingo recalcó la necesidad de volver a politizar el conflicto, dado que es la distribución de recursos lo que está en juego. Por tanto, hace falta reconectar los problemas de conflicto, violencia y polarización a los desafíos del modelo de sociedad que se busca.

## RAFAEL GRASA

Presidente del ICIP

## PRESENTACIÓN

Poniendo el punto final al seminario, Rafael Grasa hizo tres comentarios conclusivos, aludiendo a detalles más matizados para la publicación en forma de libro.

Primero, el presidente del ICIP explicó algo de la intrahistoria de la gestación del seminario, de los problemas que le preocupan, de la mano de dos paradojas en política y ciencia política que ilustró con dos citas. La primera paradoja y cita, el dictum de De Gaulle, que dijo una vez: “Toda solución, en política, engendra un nuevo problema”. La segunda paradoja y cita, una afirmación de un político chino en la etapa de la revolución cultural: cuando le preguntan en una entrevista “¿Qué piensa usted de la Revolución francesa?”, responde: “Es demasiado pronto para opinar”.

De ambas citas se deriva un gran problema de fondo que ha dado lugar al seminario: cómo adecuar los tiempos del sistema político, que son siempre tiempos cortos, con los tiempos del desarrollo y de la seguridad, que requieren políticas a medio y largo plazo. El problema es que al afrontar problemas de seguridad, de desarrollo y de medio ambiente no siempre se cuenta con estructuración programática a largo plazo y con planificación e implementación garantizada de tiempos lentos. Siguió diciendo que es un problema especialmente clave para el caso concreto de América Latina. A veces, lo que sucede es que, en ese proceso a largo plazo, la definición del problema cambia.

Por ejemplo, es cierto que los problemas planteados en el concept paper siguen siendo básicamente los que se planteaban para el logro de la democracia, pero también se puede ver que tanto la democracia como el desarrollo, los militares y la violencia han cambiado. Una de las cosas, afirmó, que han quedado claras es que hay que combinar viejos y nuevos temas, que además se entremezclan: estados dentro de los estados, como, por ejemplo, actores criminales haciendo state building o, en menor medida, actores sociales altermundistas intentando hacer state building —claramente cambiando y forzando mecanismos de reglas de juego. Junto a esto, afirmó que, aunque la violencia rural sigue siendo un tema clave en América Latina, también hay, con creciente importancia, otras violencias, causalmente poco conectadas con la rural.

En suma, al unir la agenda de los viejos y de los nuevos rostros de la violencia en América Latina hay dos grandes grupos de temas poco tratados. El primero es el de las violencias que tienen que ver con nuevos problemas, los conflictos por el desarrollo y los conflictos socioambientales. El segundo engloba todo lo que tiene que ver con el narcotráfico y el crimen organizado. Ambos grupos de temas cuestionan a los actores de manera diferente. Conviene recordar al respecto, señaló Rafael Grasa, que se trata de problemas y de proce-



sos multidimensionales y multicausales, con actores plurales, y que es necesario que converjan, para su tratamiento exitoso, actores privados y públicos. Sin embargo, no hay espacio donde diferentes actores puedan ensayar estrategias win-win. Hasta aquí el primer comentario.

El segundo comentario lo realizó, para ganar tiempo, en forma de titulares, de grandes temas enumerados. El primer titular fue “Expectativas, intelectuales y humanas, cumplidas”, lo que le permitió estar seguro de que saldrán ideas interesantes del seminario, para trabajarlas unos y otros. En palabras de Rafael Grasa, el cóctel que hemos propuesto tiene riesgos obvios, al combinar elementos heterogéneos, y la resaca posterior puede ser alta, pero si se combinan bien los productos y en su justa medida, y si se ensaya un poco más y se corrigen ciertos detalles, la fórmula puede comercializarse e, incluso, tener algún éxito.

El segundo titular fue “Tenemos que hacer algunos replanteamientos”. Le permitió sostener que la ambición exagerada de los directores está siendo sometida a un proceso de castración química y planificada, eso sí, gradual y por tanto con dolor asumible. Indicó que está bien que los temas se mezclen, es bueno para fases iniciales, es un brainstorming para generar cuestiones heurísticamente, pero luego se preparan herramientas para que policy makers privados y públicos las utilicen. Por tanto, habrá que convertir todo eso en mecanismos más complejos. Es decir, es bueno no tener fronteras para hacerse preguntas, pero al buscar las respuestas hay que poner lindes. Y se pondrán y de forma clara.

El tercer titular utilizado por Rafael Grasa fue “Satisfacción por los resultados”, indicando que, aunque queda mucho trabajo por delante para todos, hay trabajo conceptual serio de lo aportado en el seminario. Subrayó que estamos en un terreno en que, sin tener que volverse cuantitativista, hay que poner orden en cuestiones como la de la polarización. También hay que hacer ejercicios de traducción intertextual, ya que el problema surge de juntar distintas comunidades académicas y practicantes. Además, hace falta trabajo metodológico, estableciendo algún tipo de hoja de ruta y de mecanismo que permita la creación de cajas de herramientas.

En un último comentario mencionó que algunas cuestiones se han planteado ya, y que pueden tener continuidad de futuro. En primer lugar, se impone seguir buscando espacios de trabajo conjuntos para ver qué se puede hacer con todo lo planteado. En segundo lugar, las violencias son diferentes, pero los instrumentos internacionales para actuar utilizando la fuerza son para conflictos armados y, además, se han utilizado tarde y mal en algunos casos. Esto plantea algunas dificultades con respecto a la gestión de conflictos desde la perspectiva de construcción de paz.

Para acabar, Rafael Grasa citó a un pensador liberal como Berlin para indicar lo que Salvador Martí Puig y él mismo tienen que aplicarse para evitar la toxicidad de la ambición, la receta que se debe seguir: “No podemos hacer más de lo que podemos hacer, pero esto hay que hacerlo ineludiblemente”.

Y a continuación agradeció a todos los participantes y asistentes sus aportaciones y dio por clausurado el seminario.

## BIOGRAFÍAS DE LOS PONENTES Y MODERADORES

## PONENTES

**Javier Corrales** es profesor de Ciencias Políticas en el Amherst College (Massachusetts). Obtuvo su doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Harvard, con especialización en las políticas de reforma económica y social en países en desarrollo. Ahora trabaja en proyectos de libro sobre asambleas constitucionales y el aumento de los poderes presidenciales en América Latina y sobre las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela. En 2008 testificó ante el Congreso sobre la situación política en Venezuela. En 2005 fue becario Fulbright en Caracas. En 2000 se convirtió en uno de los estudiantes más jóvenes en ser elegido como miembro del Woodrow Wilson International Center for Scholars en Washington D.C. También ha sido profesor en Ámsterdam, Washington D.C., Caracas y Bogotá, y ha trabajado como consultor para el Banco Mundial, las Naciones Unidas, el Center for Global Development, la Freedom House y la American Academy of Arts and Sciences. Forma parte del consejo editorial de *Latin American Politics and Society* y de *Americas Quarterly*.

**Mario Diani** es profesor investigador del ICREA en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra (UPF), en Barcelona. Ha trabajado mucho sobre los movimientos sociales y en los enfoques de redes sociales para la acción colectiva. Entre sus publicaciones se encuentran *Social movements* (con Donatella Della Porta, Blackwell, 1999/2006), *Social movements and networks* (coeditado junto a Doug McAdam, Oxford UP, 2003) y varios artículos en revistas destacadas, como *American Sociological Review*, *American Journal of Sociology*, *Social Networks* y *Theory and Society*.

**Gabriel de Santis Feltran** es profesor de Sociología en la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar) e investigador en el Centro de Estudos da Metrópole (CEM) y en el Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Es doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), con su tesis para la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Actualmente investiga las transformaciones en las dinámicas sociales y políticas de la periferia urbana en Brasil, centrándose en el conflicto social, la acción colectiva y “el mundo de la delincuencia” en São Paulo.

**Pilar Domingo** es investigadora del Overseas Development Institute en Londres (ODI), en el programa de política y gobernanza. Sus investigaciones y publicaciones se centran en los campos de la responsabilidad política, el

Estado de derecho y la reforma del sector de justicia; la ciudadanía basada en los derechos y el empoderamiento legal de los grupos vulnerables; la democratización, la construcción institucional y la reforma estatal. Desde que se unió al ODI ha trabajado en temas de gobernanza relevantes para su evaluación, incluyendo el estudio de estados frágiles y de estados afectados por el conflicto. Antes de unirse al ODI fue profesora de Política en el Institute for the Study of the Americas de la Universidad de Londres, en la Universidad de Salamanca, en la Queen Mary-University de Londres y en el CIDE en México.

**Tica Font** es licenciada en Física por la Universidad de Valencia. Al terminar sus estudios se trasladó a Barcelona, donde participa de forma activa en la campaña de oposición a la entrada de España en la OTAN. Desde entonces ha trabajado por la paz. Fue fundadora del Centre d'Estudis per a la Pau J. M. Delàs y vicepresidenta de Justícia i Pau. Fue también presidenta de la Federació Catalana d'ONG per la Pau y, desde marzo de 2009, es la directora del Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP). Es experta en economía de defensa, comercio de armas, presupuestos de defensa, industria militar, etc. Colabora en numerosas investigaciones y publicaciones sobre estos temas, como por ejemplo Atlas del militarismo en España 2009. El comercio de armas español (2009) e Informe 2009, exportaciones de Material de Defensa 1999-2008 (2011).

**Rafael Grasa Hernández** es el presidente del Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP), donde coordina el programa de investigación "Seguridad humana, transformación de conflictos e investigación para la paz". Es profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) y en el Institut de Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), y participa regularmente en conferencias sobre resolución de conflictos y cooperación al desarrollo en otras universidades de España y América Latina. Durante años ha trabajado en cooperación al desarrollo, transformación de conflictos y construcción de paz en América Latina. Ha sido miembro del grupo de investigación sobre América Central y el Caribe de la UAB y asesor en la Comisión Nacional de Mediación en Chiapas, y ha participado en los procesos de paz y en la transformación de los conflictos de Guatemala y El Salvador. Actualmente se ocupa de cuestiones relacionadas con la seguridad humana y la transformación de conflictos, con especial atención a Colombia y Ecuador.

**Ernesto Isunza Vera** es profesor investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y director del Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del mismo CIESAS. Formado en Sociología y Ciencias Políticas en las universidades Veracruzana (licenciatura, México), Complutense de Madrid (doctorado, España) y Estatal de Campinas (posdoctorado, Brasil). Se centra principalmente en el estudio de formas de participación ciudadana orientadas al control de políticas públicas, en la perspectiva de la construcción democrática. Actualmente está interesado en el estudio comparado de estos temas (especialmente en México, Brasil y Colombia).

**Margarita López Maya**, historiadora, doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela (1995). Profesora titular del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la misma universidad. Fue directora de la Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales entre 1999 y 2004, y

miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) entre 2007 y 2009. Su campo de investigación y docencia es el proceso histórico y sociopolítico contemporáneo de Venezuela, concentrándose en años recientes en el estudio de la protesta popular, los nuevos partidos y actores sociales, y en temas de coyuntura política. Ha recibido diversos premios académicos y ha publicado varios libros, numerosos capítulos en libros latinoamericanos y nacionales, y más de 60 artículos en revistas académicas. Conferencista en múltiples universidades nacionales e internacionales, ha sido profesora invitada del Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame, Andrés Bello Fellow del St. Antony's College de la Universidad de Oxford, Edward Larocque Tinker Professor de la Universidad de Columbia y Fellow de la Woodrow Wilson International Center for Scholars.

**Juan Pablo Luna** es profesor asociado de Ciencias Políticas en el Instituto de Ciencia Política (PUC-Chile). Es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill (2006). En 2008, su tesis obtuvo el Premio Juan Linz a la Mejor Tesis Doctoral, que es otorgado por la Comparative Democratization Section de la Asociación Americana de Ciencia Política. El mismo año obtuvo una beca posdoctoral del Programa de Estudios Latinoamericanos del Woodrow Wilson Center for Scholars, y fue profesor visitante en la Princeton University. Actualmente es el coordinador en Chile de la Encuesta LAPOP, desarrollada por la Universidad de Vanderbilt. Ha participado en proyectos de investigación de centros académicos de Uruguay, Chile, España y Estados Unidos. Sus trabajos más recientes han aparecido en *Comparative Political Studies*, *Política y Gobierno*, *Revista de Ciencia Política*, *Latin American Politics and Society*, *International Political Science Review*, *Third World Quarterly*, *Journal of Latin American Studies*, y *Journal of Democracy*.

**Salvador Martí Puig** es doctor en Ciencia Política, profesor titular de la Universidad de Salamanca e investigador externo del CIDOB-Barcelona. Su área de interés es la política latinoamericana, en concreto los procesos de democratización y desarrollo, y ha trabajado extensamente sobre Centroamérica y el Caribe. Ha sido profesor e investigador invitado en diversas universidades de Europa, Estados Unidos y América Latina. También ha participado en proyectos de evaluación en organizaciones internacionales en temas de gobernabilidad, lucha contra la pobreza y eficacia de la cooperación. Es autor de diversos artículos en revistas especializadas y de libros. Sus últimas publicaciones sobre América Central son *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica (2004)* y *Nicaragua y el FSLN, 1979-2009. ¿Qué queda de la revolución? (2009)*.

**Ludolfo Paramio** es profesor de investigación en el Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas) en Madrid, y dirige el programa de América Latina en el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Entre 2004 y 2008 dirigió el departamento de análisis y estudios de la Presidencia del gobierno español. Sus últimas publicaciones son *La socialdemocracia* (Madrid, 2009; Buenos Aires, 2010) y "Economía y política de las clases medias", *Nueva Sociedad*, 229: 62-75, 2010.

**Diego Sánchez-Ancochea** es profesor titular de Economía Política de América Latina en la Universidad de Oxford y miembro de St Antony's College. En la actualidad participa en dos proyectos colaborativos: uno sobre la formación de la política social universal en Costa Rica y otro sobre la sosteni-

bilidad de la reducción reciente de la desigualdad en América Latina. Sus publicaciones más recientes son los volúmenes coeditados *The Political Economy of the Budget in the Americas*, Institute for the Study of the Americas, 2009 (con Iwan Morgan), y *Transnational Corporations and Development Policy*, Palgrave MacMillan, 2009 (con Eric Rugraff y Andrew Sumner), así como un número especial sobre el modelo de capitalismo latinoamericano en la revista *Economy and Society*.

**Renata Segura** es la directora asociada del Conflict Prevention and Peace Forum (CPPF), organismo que busca fortalecer la base de conocimientos y la capacidad analítica de las Naciones Unidas en la prevención y la gestión de conflictos y en el establecimiento y la construcción de la paz. Así posibilita que los miembros de las Naciones Unidas tengan un acceso rápido a académicos, expertos y profesionales externos al sistema de este organismo a través de consultas informales, reuniones off the record e investigación comisionada. Renata, colombiana de nacimiento, está doctorada por el Departamento de Ciencias Sociales de la New School for Social Research (2007). Su investigación se centra en el constitucionalismo y en la construcción constitucional, y está especializada en los países andinos.

**Laia Serra**, licenciada en Ciencias Ambientales por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) y diplomada en Cultura de Paz por la Escuela de Cultura de Paz (UAB), se doctoró en Relaciones Internacionales en 2009 en la misma UAB con su tesis sobre protección, comercio y delito ambientales. Ha trabajado como técnica docente en medio ambiente y fue concejala de Medio Ambiente del Distrito de Sant Martí del Ayuntamiento de Barcelona entre 2002 y 2005. Actualmente es profesora asociada a la UAB en el Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas, donde imparte clases y seminarios.

**Alfredo Stein Heinemann** es catedrático en Planificación y Gestión del Desarrollo Urbano en el Global Urban Research Centre (GURC) de la Universidad de Manchester. Es investigador y capacitador en temas de adaptación al cambio climático, pobreza urbana, exclusión social, buen gobierno y financiamiento de vivienda social, y posee un doctorado de la Universidad de Lund y Maestría de la Unidad de Planificación del Desarrollo (DPU) de la Universidad de Londres. Con más de 25 años de experiencia en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de políticas y programas de desarrollo municipal y local y de reconstrucción posdesastres, trabajó como oficial de programas para la cooperación sueca en los programas de reconstrucción después de las firmas de los acuerdos de paz en Centroamérica y transformación posthuracán Mitch en Honduras. Con amplia experiencia de trabajo con agencias de cooperación internacional, el Dr. Stein fue miembro del grupo de tarea que estableció el secretario general de Naciones Unidas para dar cumplimiento a la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

**María Laura Tagina** es candidata a doctor por la Universidad de Salamanca y magíster en Análisis de la Opinión Pública. Investigadora visitante del Istituto Italiano di Scienze Umane (Florenca-Italia), la Universidad Autónoma de Madrid y el Centro de Estudios Avanzados de la Fundación Juan March (Madrid-España). Actualmente es titular de cátedra, de grado y posgrado en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, la Universidad Católica de Córdoba, el Instituto Universitario Ortega y Gasset, y la Universidad Nacional de La Matanza. Coautora junto a Manuel Alcántara

Sáez del libro *Política y Elecciones en América Latina en tiempos del Bicentenario* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011).

**Claire Wright** es candidata a doctor y miembro del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Actualmente disfruta de una beca FPU del Ministerio de Educación (España). Sus investigaciones se centran principalmente en los conflictos sociales, los discursos de etnicidad, y los estados de excepción en la región andina. Claire ha presentado ponencias en varias conferencias internacionales y ha publicado estudios sobre Bolivia y Perú en revistas académicas y libros.

## MODERADORES

**Pablo Aguiar** es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y Máster en Cooperación para el Desarrollo por el CIDOB. Ha sido profesor de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona, concentrando sus investigaciones en las políticas de cooperación para el desarrollo, especialmente las de la Unión Europea y sus países miembros. Formó parte del equipo encargado de poner en marcha el Instituto de Paz de la Generalitat de Cataluña. Ha impartido cursos en diversas universidades y centros como la Universitat de Lleida o los cursos para preparación de la escuela diplomática del Centro de Estudios Internacionales de la Universitat de Barcelona. Actualmente trabaja como técnico en políticas públicas de fomento y construcción de la paz para el Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP), y también es miembro de la Red de Expertos del PNUD para América Latina y el Caribe.

**Javier Alcalde** es técnico de investigación en el Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP) y coeditor de la serie Working Papers que elabora el ICIP. Es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Instituto Universitario Europeo de Florencia y tiene un máster en Ciencias Sociales por el Instituto Juan March de Madrid. Ha publicado diversos artículos en revistas internacionales y capítulos de libros sobre desarme, comercio de armas, movimientos sociales y medios de comunicación, así como la monografía *Campañas Internacionales de Desarme: un estado de la cuestión*. Es miembro de la junta de la European Association of Peace Research (EUPRA).

**Anna Ayuso**, doctora en Derecho Internacional Público y máster en Estudios Europeos, rama jurídica, por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Profesora asociada de la UAB y en cursos de posgrado sobre temas relacionados con las relaciones entre la UE y América Latina, la integración latinoamericana y la cooperación internacional para el desarrollo. Otros temas de investigación en la actualidad son los instrumentos regionales de cohesión social, el tratamiento de las asimetrías en los esquemas de integración regional y en las relaciones norte-sur, la integración física y los mecanismos internacionales de prevención y solución de conflictos. Participa en distintas redes y asociaciones internacionales tales como LASA, el CLAD, OBREAL y el grupo de trabajo Europa-América Latina de EADI.

**Juan Pablo Soriano** es doctor en Ciencia Política por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Actualmente es investigador posdoctoral y profesor de Relaciones Internacionales para el Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de esta uni-

versidad, y también ejerce como profesor en el Máster en Relaciones Internacionales del Institut de Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Es miembro del Observatorio de Política Exterior Europea, un grupo de investigación interinstitucional consolidado y reconocido por la Generalitat de Catalunya. Además, es investigador asociado del Instituto de Estudios de la Integración Europea, creado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

**Jordi Urgell García** es subdirector e investigador de la Escuela de Cultura de Paz de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Su ámbito principal de investigación es el análisis comparado de conflictos y procesos de paz, especialmente en aquellas disputas vinculadas con la identidad y las peticiones de autodeterminación. Imparte cursos sobre paz y conflictos en diferentes universidades, ha presentado ponencias en congresos internacionales, ha publicado capítulos de libros y artículos en revistas españolas e internacionales, y es coautor de las diferentes ediciones del anuario Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz. Ha trabajado como cooperante en Centroamérica y ha realizado investigaciones de campo sobre conflictos armados y procesos de paz en varios países de América Latina y Asia.

# SOBRE EL INSTITUTO CATALÁN INTERNACIONAL PARA LA PAZ

## Instituto Catalán Internacional para la Paz

[www.icip.cat](http://www.icip.cat)

El Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) fue creado por el Parlamento de Cataluña a finales de 2007, como despliegue de lo previsto en la Ley de Fomento de la Paz. El Parlamento optó, a petición de la sociedad civil y después de un largo período participativo y generador de consenso, por crear un organismo público, de carácter institucional, pero independiente del gobierno y las entidades privadas, dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad para obrar tanto en el ámbito público como en el privado. En suma, una entidad de derecho pública, pero sujeta al derecho privado, con plena autonomía, independencia y capacidad de actuar, que debe rendir cuentas al Parlamento y al gobierno catalanes, y al conjunto de la sociedad.

La propia ley de creación del ICIP establece que tiene que prestar servicios y articular respuestas dirigidas a la ciudadanía, al movimiento por la paz, al mundo universitario y académico y a las administraciones públicas, mediante la colaboración y la organización de actividades como la investigación, la docencia, la transferencia de conocimientos, la difusión, la sensibilización y la intervención en el terreno. Lo tiene que hacer por convicción y por mandato, buscando sinergias, colaboraciones, practicando el principio de subsidiariedad y, por tanto, evitando solapamientos y duplicidades.

La finalidad básica del ICIP es promover la cultura de la paz en Cataluña y en el mundo, fomentar la resolución pacífica y la transformación de los conflictos y hacer que Cataluña tenga un papel activo como agente de paz. El ICIP, buscando la coherencia entre fines y medios, se rige por los principios de fomento de la paz, la democracia, la justicia, la igualdad y la equidad en las relaciones entre las personas, los pueblos, las culturas, las naciones y los estados. El ICIP trabajará en pro de la seguridad humana, el desarme, la prevención y la solución pacífica de los conflictos y de las tensiones sociales, el fortalecimiento y el arraigo de la paz y la convivencia, la construcción de la paz y la defensa de los derechos humanos.

Si desea obtener más información sobre el ICIP puede consultar la página [www.icip.cat](http://www.icip.cat), donde encontrará información sobre la organización y sus actividades. También puede encontrar de interés la revista *Peace in Progress/ Por la Paz*, editada en inglés, castellano y catalán, y que tiene la vocación de ser una herramienta para aportar análisis, ofrecer reflexiones, crear opinión y difundir ideas. Aparte de generar debate, también pretende tener incidencia en el campo de las ideas y de la acción, de ámbito nacional, estatal e internacional. Otras herramientas que permiten realizar un seguimiento de las actividades del ICIP son sus cuentas en Twitter ([twitter.com/#!/ICIPeace](https://twitter.com/#!/ICIPeace)) o Facebook ([www.facebook.com/iciperlapau](http://www.facebook.com/iciperlapau)).



## DOCUMENTS ICIP

2010/1

Jornades del Moviment per la Pau  
13 i 14 de NOVEMBRE DE 2009

2010/2

The Barcelona Forum on Decentralized Governance and Conflict Prevention  
6-8 JULY 2009

2010/3

Midiendo la paz. Iniciativas, limitaciones y propuestas  
MARZO 2010

2010/3

Measuring peace. Initiatives, limitations and proposals  
MARCH 2010

2010/4

Condicions per a la consolidació de la Pau a Costa d'Ivori  
SETEMBRE 2010

2010/4

Conditions pour la consolidation de la paix en Côte d'Ivoire  
SEPTEMBRE 2010

2011/5

Pau, Conflicte i Seguretat a l'Àfrica  
NOVEMBRE 2010

2011/6

La Pau en Moviment  
OCTUBRE 2010

2011/6

La Paz en Movimiento  
OCTUBRE 2010

La conferencia “Polarización y conflictos en América Latina. Retos para la transformación de conflictos y la seguridad humana”, que tuvo lugar en Barcelona el 5 y 6 de mayo de 2011, fue organizada por el ICIP y dirigida por Rafael Grasa, presidente del ICIP, y Salvador Martí Puig, profesor de la Universidad de Salamanca.

El equipo de organización de la conferencia estuvo formado por Léonie van Tongeren, técnica y asistente de la presidencia del ICIP, y Marta López, que es la responsable de logística en los actos y actividades del ICIP.

El comité organizador quiere agradecer a todos los que contribuyeron a hacer que esta conferencia fuese un éxito. En especial, mostramos nuestro agradecimiento a los ponentes y a los participantes de la conferencia por sus contribuciones tan interesantes; a Olinta López Rafael y a A Leum Yang Urfells por tomar notas; y a los estudiantes en prácticas del ICIP Maria Àngela Tous Sansó y Víctor Hugo Rueda Olmos, por su ayuda.



