

# Diálogos en la Casa Bertolt Brecht

Recuperando espacios de reconstrucción para el cambio

Comunicación | Alternativas económicas |  
Democracia y derechos humanos | Fuerzas Armadas



Abella, R. y Taks J., (compiladores) 2012.  
«Diálogos en la Casa Bertolt Brecht. Recuperando espacios de reconstrucción para el cambio».  
Serie: Aportes de la Casa Bertolt Brecht.  
Edición: Casa Bertolt Brecht.  
Montevideo, Uruguay. 156 páginas.

Diagramación:  
Salvador López.

Casa Bertolt Brecht.  
Andes 1274. C.P. 11.200.  
Montevideo, Uruguay.  
T/F: (+598) 2900 3240.  
info@cbb.org.uy.  
www.cbb.org.uy.

Primera edición.  
Montevideo, agosto de 2012.  
Impreso en Mano a Mano SRL.  
Martínez Trueba 1133  
Depósito Legal: 350 608/10  
Impreso en Uruguay.  
ISBN 978-9974-7908-8-9

**Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación citando la fuente correspondiente.**

# Índice general

Prólogo .....	5
<b>Recuperando espacios de reconstrucción para el cambio.....</b>	<b>7</b>
<i>Ariel Celiberti y Alba Grieco - Programa de Educación Popular</i>	
<b>Los fines de los medios. Concentración y democratización en la comunicación</b>	
<i>Por una política democrática de comunicación.....</i>	<i>21</i>
<i>Edison Lanza</i>	
<i>Diversificar la comunicación, no a la censura .....</i>	<i>37</i>
<i>Rosario Puga</i>	
<b>Economías diversas y alternativas al capital</b>	
<i>Las asociaciones público-públicas y público-comunitarias .....</i>	<i>53</i>
<i>Daniel Chávez</i>	
<i>La crisis en la periferia europea:</i>	
<i>¿Qué hay de nuevo en el viejo mundo? .....</i>	<i>67</i>
<i>Joachim Becker</i>	
<b>Democracia y derechos en la práctica de izquierda</b>	
<i>Luchas sociales y construcción de derechos en el Uruguay contemporáneo. Entre esperanzas diluidas y la potencialidad de transformación .....</i>	<i>85</i>
<i>Alfredo Falero y Daniel Zoppis</i>	

*Derechos humanos y democracia: el camino de la Argentina..... 123*

*Pablo Slavin*

**Uruguayos por el mundo: ¿el por qué y el para qué de las misiones de los Cascos Azules?**

*Historia de las misiones de paz y el lugar de Uruguay..... 135*

*Julián González*

*Qué hacemos con las misiones de paz ..... 145*

*Gerónimo Cardozo*

**Adenda: debate y diálogos sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) ..... 153**

## Prólogo

Esta publicación es una recopilación de ponencias del ciclo de formación Diálogos entre Militantes organizado por la Casa Bertolt Brecht (CBB) entre 2009 y 2011, con el apoyo solidario de la Fundación Rosa Luxemburgo y en articulación con varias organizaciones sociales, institutos universitarios, partidos y fundaciones políticas de Uruguay.<sup>1</sup>

El ciclo mencionado implica la generación de espacios públicos de debate y discusión política sobre temas considerados de interés, coyunturales o no, y de escasa discusión en otro ámbito uruguayo.

La principal motivación de elaborar este material es divulgar buena parte de los temas que fueron debatidos por activistas y militantes sociales-políticos y cumplir así con el compromiso de la CBB de dar a conocer la información y la elaboración teórica de compañeros uruguayos, de distintos países del Cono Sur y también de fuera de la región.

La mayoría de los ensayos son entonces ponencias catalizadoras del Diálogos, cuya metodología de trabajo siempre incluyó dos o tres exposiciones por parte de algún investigador y/o activista para luego pasar a discusiones en subgrupos o directamente en plenaria, intercambio facilitado y registrado por los educadores del Programa de Educación Popular (PEP). La excepción en este sentido, es el artículo del economista vienés Joachim Becker quien participó a fines de 2010 en una mesa redonda co-organizada entre la CBB y CLAES sobre la crisis europea y sus efectos en América Latina; por su dinámica de debate abierto y honesto, podría perfectamente haberse incluido como parte del ciclo de Diálogos.

---

1- Durante los ciclos Diálogos entre Militantes 2009-2011 la CBB conversó y sumó esfuerzos para la organización de los distintos encuentros con: Partido Socialista del Uruguay; Partido por la Victoria del Pueblo; Juventud Socialista del Uruguay; Juventud Comunista del Uruguay; Programa de Educación Popular; Radio El Puente FM; AMARC; Ovejas Negras; Rebelarte; Colectivo Angular; Coordinadora por el retiro de las Tropas de Haití; Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT; Rel UITA; REDIU; Semanario Brecha; FFOSE; Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida; Departamento de Sociología, FCS, Udelar y el Instituto de Ciencias Políticas, FCS, Udelar.

La selección de las ponencias respondió en primera instancia a su contenido. La variedad temática que expresan, determina una publicación de amplio espectro y orientada a la heterogeneidad de intereses. Esperamos motivar a aquellos que se acerquen al material siguiendo su interés particular, su “tema”, a introducirse en otros ejes y problemáticas: verán que finalmente todas las cuestiones se entrecruzan.

El título de la compilación: “Recuperando espacios de reconstrucción para el cambio”, extraído de la introducción realizada por los educadores del PEP, es la síntesis que a modo de hilo conductor intenta coser las distintas secciones y capítulos que conforman esta publicación.

En Uruguay y en la región es necesario construir nuevos pensamientos, nuevos caminos teóricos, para llevar la transformación colectiva de la realidad hacia mayores grados de libertad, justicia social, solidaridad y sustentabilidad, luego de que surgiera en la superficie el “nuevo topo”, como le gusta denominar a Emir Sader el giro a la izquierda en muchos gobiernos locales y nacionales de América Latina en los últimos veinticinco años: una respuesta popular a los desastres del capitalismo neoliberal.

Dedicamos esta publicación a Daniel Aljanati, quien se entusiasmó en los inicios y nos acompañó e impulsó con mucha vida en los primeros ciclos del Diálogos, con todo su ser militante como coordinador de formación política del Partido Socialista del Uruguay.

*Javier Taks y Rosana Abella*  
*Espacio de formación Socio-política*

# Programa de Educación Popular

## Recuperando espacios de reconstrucción para el cambio

Ariel Celiberti – Alba Grieco<sup>2</sup>

*No hay palabra verdadera que no sea una unión inquebrantable entre acción y reflexión y, por ende, que no sea praxis. De ahí que decir la palabra verdadera sea transformar el mundo.*

*Paulo Freire. Pedagogía del Oprimido*

### ¿Desde dónde miramos?

La propuesta de los *Diálogos entre militantes políticos y sociales* implicó para quienes venimos del campo de la Educación Popular un doble desafío. Por un lado, al igual que los demás participantes, asumir que los cambios profundos que experimentaron nuestras sociedades en las últimas décadas han complejizado extraordinariamente las agendas de quienes nos seguimos sintiendo convocados a impulsar procesos de transformación que habiliten la construcción de una sociedad más justa; por lo cual precisamos repensar –dar nuevos nombres, poner nuevas palabras– nuestras prácticas cotidianas.

Por otra parte, fue un desafío poner nuestros saberes al servicio de una producción colectiva que fuera capaz de no ignorar las diferencias y, a la vez, favorecer la construcción de itinerarios comunes para la formación y actualización de todos los que nos vinculamos a la experiencia.

Las diferencias a las que hacemos referencia no son solamente las que surgen de los diversos espacios de inserción militante -en realidad las distancias entre

---

2- Programa de Educación Popular (PEP). El PEP ha acompañado y participado en los ciclos de Diálogos entre Militantes desde 2009 a la fecha, llevando adelante la facilitación de los grupos de discusión y elaborando las relatorías de los encuentros.

los militantes “políticos” y los “sociales” muchas veces están más referidas a los espacios desde los que se recibió la invitación que a las prácticas cotidianas de los sujetos- sino que también, quizás fundamentalmente, las diferencias refieran más a las experiencias de vida por las que ha transitado cada uno de los participantes. Junto a jóvenes apenas egresados del Ciclo Básico de educación secundaria, expresaban sus incertidumbres viejos militantes formados en la lectura de los clásicos socialistas antes de la dictadura. Las categorías clásicas de análisis de la realidad se enriquecían con otras nuevas y con planteos que ponían en cuestión las certezas.

Estos desafíos atravesaron los distintos temas propuestos en los ciclos, dejando en evidencia la generalización y profundidad de algunos cambios, que trascienden características grupales o corporativas. Al mismo tiempo, las notas diversas en cada caso deben ser atendidas, para aprovechar la riqueza de las producciones que en los últimos años han ido generando los colectivos.

El apogeo de las políticas neoliberales forzó a los educadores populares a reconsiderar algunas categorías que eran definidas de una forma maniquea, como las que excluían de un plumazo a cuanto pudiera estar contaminado de asistencialismo. Por ejemplo, los últimos años de la década de los 90 mostraron que el empobrecimiento radical de amplias masas hacía imprescindible que nos comprometiéramos con programas que incluían, como uno de sus componentes centrales, la asistencia alimentaria al estilo del Fome Zero durante la primera administración de Lula o el refugio para quienes quedaron en situación de calle y, más recientemente, los programas orientados a reincorporar a los “desafiliados” del mercado de trabajo que menciona Robert Castel.

Los primeros años del nuevo milenio, como consecuencia de la crisis de la ortodoxia neoliberal, aportaron la novedad de gobiernos de izquierda o –cuando menos– progresistas, obligando a nuevas reformulaciones y realineamientos políticos. Muchos compañeros han sido convocados a asumir tareas en esos gobiernos y otros tantos arrastran sus frustraciones por la lentitud y/o confusión de los cambios impulsados. Por ejemplo, los niveles de crecimiento económico que ha tenido el país en los últimos años, soñados por la izquierda histórica, están en gran parte asociados a las actividades extractivas o a la producción de productos primarios. Tanto unas como

otros con fuerte impacto sobre el medio ambiente y sobre las condiciones de vida de los trabajadores directos y los productores cercanos. Cómo pararse entonces frente a tal paradoja.

Estas nuevas realidades nos obligan a un nuevo análisis de coyuntura y una nueva acumulación, que oriente las intervenciones hacia el futuro. En ese sentido, el reconocimiento de la diversidad de los otros – aquellos que militan en estructuras partidarias, los que lo hacen desde las redes sociales, los que aún con filiaciones partidarias explícitas concentran sus esfuerzos en las organizaciones de la sociedad civil– es un primer paso insoslayable para cualquier construcción.

Esta diversidad, multiplicidad de ofertas de trabajo por el cambio, también condiciona a cada ciudadano, que opta por enfatizar su esfuerzo en un área, pero debe estar atento a lo que pasa en otros ámbitos, que abordan su quehacer desde otra perspectiva. Es decir que no solo se complejiza la coyuntura para el análisis sino también para la acción. Dicho de otra manera: precisa reconstruir su praxis.

De las discusiones en Diálogos surgieron por lo menos dos constataciones: primero, que los militantes de base no están en muchos casos informados de producciones nacionales –que compartirán o no, pero que existen– surgidas a veces en el ámbito académico y otras en los espacios de negociación acordados a nivel gubernamental. Una derivación de esto, es la necesidad de tiempo para participar en esos ámbitos, muchas veces abiertos pero no utilizados por quienes tienen que sostener su práctica u otra actividad laboral que la sustente. Hay otra variable vinculada a los intereses, por ejemplo, en el ámbito universitario, por la que no todos se apropian de los productos aludidos.

En segundo lugar, constatamos que algunos militantes perciben y aplican cotidianamente conocimientos construidos en una extensa praxis nacional, pero reconocen que la falta de producción escrita acerca de esos saberes impide u obstaculiza su divulgación. Más aún, en todos los casos, los participantes de los Diálogos expresaron la necesidad de tener más conocimiento teórico e información sobre la Comunicación para poder generar una discusión más profunda acerca de los contenidos sobre los que los medios de comunicación suelen “bombardear” o sobreinformar, y así tener más encuadre y tiempo necesario para formar opinión al respecto.

Finalmente, la discusión evidenció una vez más las carencias de análisis y elaboración de la izquierda que, llegada al gobierno nacional, parece haber agotado en su capacidad de propuesta. En el presente son escasas las experiencias de discusión e intercambio entre los militantes y dirigentes de los diferentes grupos de izquierda. Con demasiada frecuencia, la polémica y el debate son sustituidos por ataques personales sin mayor fundamento, más cercanos a los *realities* televisivos que a una práctica de construcción de poder desde una perspectiva unitaria. Junto a esto, en muchos momentos, da la sensación que no se quiere convencer a los legos sino que alcanza con “demostrar” que los que hasta ayer eran compañeros hoy son portavoces de posiciones contaminadas.

### **Algunos puntos posibles en la construcción de una agenda de diálogo**

En la mayoría de las organizaciones no hay políticas sistemáticas de formación de sus militantes; esto, si por formación entendemos procesos ordenados de reflexión sobre las prácticas y su confrontación con las sistematizaciones acumuladas en otros procesos y organizaciones.

Esto es válido, en especial, para las organizaciones sociales que se mueven con acuerdos básicos, más o menos claros, para orientar las acciones y algunas ideas, a veces poco desarrolladas, que den sentido a esas prácticas.

A continuación queremos reseñar algunos emergentes tanto de las discusiones formales en grupos o plenario, como de las conversaciones –café mediante– en los cortes.

### **Lo teníamos tan claro**

Una reacción frecuente en varios de los encuentros fue que alguno de los temas que pensábamos tener muy claros, resultaban ser bastante más complejos de lo que parecían en un comienzo.

Esto quedó especialmente claro cuando el Diálogo sobre las formas de democracia puso en cuestión si, por ejemplo, en el Plebiscito contra Ley de Caducidad en 2009, había sido una estrategia adecuada someter a votación

la vigencia de Derechos Humanos fundamentales, más allá del resultado concreto de la consulta (Ver capítulo de Pablo Slavin).

Al margen de la complejidad del tema, esto refleja por un lado las carencias de intercambios y discusiones al interior de las organizaciones políticas y sociales y, por otra parte, la disminución de confianza en los referentes históricos de cada una de ellas.

¿Refleja esto la aparición de nuevas formas de relacionamiento entre los militantes y las estructuras o simplemente da cuenta del deterioro de las organizaciones?

Muy probablemente la respuesta escape a éste o a cualquier otro planteo dicotómico y dé lugar a una construcción más compleja de los vínculos de los sujetos con las diferentes formas organizativas y de éstas con el conjunto de la sociedad.

En la misma línea, en el proceso de estos Diálogos, descubrimos que desconocíamos los alcances de algunos cambios de enorme trascendencia para el futuro inmediato. Mirando la situación regional, encontramos que en varios de procesos de cambio, como los producidos en Ecuador, Venezuela y Argentina, las grandes empresas que controlan los principales medios de comunicación ocupan el lugar de los partidos de oposición y construyen realidades funcionales a sus intereses políticos.

En Uruguay la situación no parece ser tan crítica, aunque algunas campañas de criminalización de los jóvenes (“menores”, según la jerga discriminatoria de las noticias policiales) no permiten alentar muchas esperanzas. Sin embargo, la elaboración de una nueva Ley de Medios ha dejado en evidencia las contradicciones existentes al interior del gobierno de izquierda.

Un elemento importante que se evidenció fundamentalmente en el ámbito de la comunicación, es el desafío que se les señala a los grupos, en el sentido de reubicarse desde el rol de medios alternativos, para asumir un lugar que integra el conjunto de los medios en condiciones de igualdad, más allá de la disponibilidad económica en cada caso.

A partir de este cambio, aparecen otros ejes: la definición de los contenidos, la tensión entre el producto de calidad y el producto atractivo, la posibilidad o no de objetividad (Ver capítulo de Rosario Puga).

En nuestro proceso se constató que, pese a que todos los participantes éramos conscientes de la importancia del tema, eran muy pocos los que efectivamente sabían cuáles eran los contenidos de la propuesta de Ley elaborada (Ver capítulo de Edison Lanza). Entre quienes tenían un mayor conocimiento de lo que el proyecto de Ley propone, tampoco los acuerdos eran totales y los matices en algunos casos eran demasiado importantes.

### **Aunque hay espacios de participación no sabemos cómo aprovecharlos**

Una de las características de los gobiernos de izquierda, tanto a nivel departamental como a nivel nacional, ha sido la institucionalización de espacios de participación ciudadana, con el objetivo de profundizar la democracia.

A la llegada del Frente Amplio al gobierno departamental de Montevideo en 1991 correspondió la creación de los Concejos Vecinales. Estos se iniciaron con muchas expectativas, pero a lo largo de los años se va haciendo cada día más difícil conseguir voluntarios para integrarlos y más aún que éstos tengan una asistencia regular a las sesiones previstas.

Con la presidencia del Dr. Tabaré Vázquez se crearon mecanismos de participación en la salud, en las telecomunicaciones, está prevista en diferentes niveles del sistema educativo y la administración anterior cerró su gestión con un nuevo paso en la descentralización con la creación del tercer nivel de gobierno municipal.

Cada uno de esos espacios requiere la adquisición de conocimientos específicos, ya sea que el interesado lo encare desde el punto de vista democrático previsto en la propuesta o que, simplemente se plantee una relación clientelar con sus representados.

Esta necesidad de profesionalización establece una primera contradicción entre las expectativas generadas por la idea de participación y los logros concretos que pueden obtener los representantes

Aunque en todos los casos la relación representante / representados es compleja e inestable, en este caso parece caracterizarse por un extrañamiento entre ambos actores.

Muy pocos son los que saben cuáles son las competencias de los delegados de los usuarios en el Fondo Nacional de Salud (FONASA) o en las diferentes mutualistas y mucho menos cómo incorporarse a esos espacios de participación.

Aunque no fue una referencia en los Diálogos, no podemos dejar de señalar la casi total inexistencia de espacios de ese tipo que convoquen a los sectores más pobres de nuestra sociedad.

### Alcances y límites de los acuerdos público-público y público-comunitario

La discusión respecto de los vínculos entre instituciones públicas, da cuenta fundamentalmente de la reconstrucción teórica que se debe dar en nuestro país, con una historia estatista muy potente y nuevos escenarios que implican aceptar y crear nuevas modalidades de relación entre el ámbito público y el privado, encuadrada en una intencionalidad de transformación y justicia social.

*¿Cómo construir poder popular sobre los bienes públicos? ¿A través del control político de sectores populares sobre la gestión de las empresas, tal vez?* se preguntaban participantes al analizar el tema. Seguramente a más de uno de los participantes les quedó en el debe plantear los alcances conceptuales de la expresión *Poder Popular* que parecía estar tan clara en el auge de la Revolución Sandinista, pero que resulta muy ambigua en la actual coyuntura. ¿Es Poder Popular el que expresa José Mujica materializando un proceso de acumulación de fuerzas de décadas que permite que un exrehén o exguerrillero, según quien lo mire, llegue a la Presidencia de la República? ¿O es Poder Popular el que se pone de manifiesto en reacciones espontáneas, de toma de tierras urbanas por ejemplo, amplificadas por los grandes medios masivos?

De lo expuesto en los Diálogos, surge la sensación de que la cuestión de la eficacia y los fondos destinados a salidas estatales o paraestatales, son el tema en cuestión, más allá de decisiones políticas y filosóficas de fondo respecto del papel que el Estado debe tener en una sociedad.

Al revisar las prácticas cotidianas se percibieron acuerdos “tradicionales” (por ejemplo, de ministerios con la Universidad de la República) y cuando

se van a nombrar nuevos acuerdos, hay una duda respecto de las ONG, que viene a reafirmar la idea de que hay confusiones conceptuales, ya que no está claro si incluirlas como organismos públicos, comunitarios o privados.

La presencia de lo comunitario es sin lugar a dudas la pata más floja de esta eventual articulación. La experiencia existente parece indicar que sin el liderazgo de alguna de las organizaciones más tradicionales –sindicales o del cooperativismo de vivienda– las demás expresiones organizativas de lo comunitario no tienen condiciones de sostener en el tiempo sus propuestas y tienden a ser desplazadas por alternativas más tecnocráticas.

En el futuro próximo es fundamental no perder de vista uno de los aspectos centrales de la presentación de Daniel Chávez: que la discusión de la Ley de Participación Público–Privada con toda su importancia, no debe ocultar la trascendencia de desarrollar mecanismos de cooperación Público–Público y que estén abiertos a diferentes formas de participación de las comunidades implicadas.

## **Entre el control y la libertad**

Uno de los aspectos más interesantes del debate, particularmente en los Diálogos sobre medios de comunicación, se relacionó con el límite a los contenidos, tema que en algún sentido guarda relación con la propuesta planteada en el debate sobre democracia directa o indirecta, respecto de no plebiscitar los derechos humanos.

Mientras algunos participantes proponían seleccionar los contenidos prescindiendo de aquellos que tradicionalmente han sido utilizados para ejercer la dominación, otros sostenían que eso constituiría una modalidad de censura y que ésta no debe existir en ningún caso. La propuesta era, por el contrario, trabajar en la mejor producción de los temas que se consideren importantes, de manera de llegar con ellos a la mayor cantidad de público posible.

El debate traía a colación varios elementos: el Poder que está en juego al acceder a medios masivos de comunicación; la actitud crítica ante las informaciones que se difundirán; la metodología y la creatividad que deben desarrollarse para generar productos de calidad y para competir con lo que ya forma parte de la cotidianeidad informativa y de recreación ciudadanas, entre otros.

Los acuerdos más fáciles se desdibujan cuando de concretar propuestas se trata, y aparecen expresiones tan ambiguas como “*controlar pero no afectar la libertad de expresión*”.

Y también desde el punto de vista educativo, aparece la discusión acerca de presentar lo que creemos que el otro debe saber, o presentar la diversidad y ayudar a complejizar para construir. Esta disyuntiva refiere a dos posturas pedagógicas y sobre todo didácticas, que atraviesan los más diversos ámbitos de formación, desde la inicial a la profesional y que también debe ser resuelta por quienes trabajamos en Educación Popular. Por un lado, hay una decisión de fondo, que debe apoyarse en la Epistemología y en la Psicología del Aprendizaje. Pero luego existen múltiples decisiones cotidianas que enfrentan muchas veces los obstáculos de las matrices de aprendizaje instaladas en la comunidad, incluidos los educadores.

En última instancia hay una discusión filosófica en relación a la verdad: ¿Es algo que existe o que se construye? Cuando un medio alternativo decide divulgar la verdad sobre un hecho, algunos actores consideran que esa falta de objetividad es tan cuestionable como la que se le critica a los medios hoy hegemónicos, en tanto que otros defienden el derecho a plantear su opinión, partiendo de la base de que es correcto hacerlo y de que, además, no es posible presentar un producto neutro.

En una encrucijada similar nos colocaríamos al definir los derechos humanos incuestionables. ¿Quién o quiénes los definen? ¿Cuándo se arriba a una definición? Y en el caso de que se consideren las declaraciones que la mayoría de los Estados han acordado, ¿es a esas declaraciones que se hace referencia o también debe considerarse la implementación de los derechos?

## La guerra y la paz

La situación de los Cascos Azules uruguayos es igualmente compleja y movilizó posiciones en relación al ejército (la pertinencia de su existencia, las funciones que debería tener, la formación de sus integrantes) y en relación al papel del gendarme en un pueblo hermano, paupérrimo y geopolíticamente clave, como el de Haití.

También aquí el Diálogo dio lugar a voces tanto de compañeros que tienen responsabilidades de gobierno como de la Coordinadora que promueve el retiro de las tropas (Ver capítulos de Julián González y Gerónimo Cardozo). Y la discusión dejó a la luz otros reclamos, particularmente los de Género, evidenciando los terribles efectos de la pauperización y destrucción de las redes sociales de sostén a las que han estado sometidos pueblos que tienen la “desgracia” de contar con recursos naturales valiosos o una posición estratégica que los haga apetecibles para los países más desarrollados. Especialmente la situación de Haití, que marca un cambio fundamental en las formas de intervención de las llamadas Fuerzas de Paz, obliga a una discusión más profunda sobre las responsabilidades de Uruguay como parte de esos ejércitos.

Un elemento a atender, dado que nos acompañó en distintos Diálogos, es la dificultad para escuchar el discurso contrario al propio en algunos temas, lo cual obviamente dificulta la construcción de acercamientos.

Los siete años de gobierno del Frente Amplio han impulsado –y en muchos casos consolidado– muchas de las propuestas presentes en los programas históricos de la izquierda. Pero también han postergado, a veces sin fecha, la concreción de otros. Además de las discrepancias fundadas que hay en cada uno de los casos, las diferencias de perspectivas sobre lo hecho y lo no hecho moviliza aspectos afectivos de los diferentes actores políticos, buena parte de ellos con un pasado muy doloroso en común.

## A modo de cierre

La “*necesidad de reconocimiento mutuo, básico, entre los militantes de ambos campos de acción política (activistas de organizaciones sociales y militantes políticos de izquierda) para avanzar, sin prejuicios, en transformaciones emancipatorias*” que se señalaba desde la Casa Bertolt Brecht al convocar para los Diálogos, quedó claramente confirmada en cada encuentro realizado.

En los espacios de discusión grupal, reiteradamente quedó en evidencia la distancia entre los actores que operan cotidianamente en temáticas como la

comunicación o los derechos humanos, y los productos –frecuentemente de orden legal– que han generado otros actores con responsabilidad política.

En el camino de construir conocimientos y acciones –una nueva praxis– hacia una sociedad más justa, estos espacios de intercambio, con continuidad y con reflexiones posteriores, podrían ser una de las herramientas.

En nuestro caso, nos acercamos a estas propuestas y hemos leído las producciones e intercambios desde nuestra condición de educadores. No pretendemos que ésta sea la única lectura posible, pero sí estamos convencidos de que es imprescindible en ese proceso de construcción plantearse la dimensión educativa. Sobre todo al interior de las organizaciones que se plantean la construcción de una sociedad distinta.



**Los fines de los medios.  
Concentración y democratización  
en la comunicación.**





# Por una política democrática de comunicación

*Edison Lanza<sup>3</sup>*

## I) Introducción

Uruguay asiste a un debate de notable interés ciudadano, aunque por el momento permanezca en un segundo plano: el desarrollo de una nueva legislación sobre medios de comunicación audiovisuales.

El segundo gobierno de izquierda ha puesto arriba de la mesa la necesidad de debatir una política pública para los medios de comunicación, un espacio que como veremos en este artículo ha estado reservado a una zona de opacidad, aún desde la restauración democrática en 1985. El 25 de julio de 2010, el entonces director Nacional de Telecomunicaciones (Dinatel), Gustavo Gómez, lanzó públicamente un programa de actividades para desarrollar una nueva legislación para los medios audiovisuales.

La convocatoria incluyó la presentación de un texto denominado “Aportes para la revisión y reforma de la Ley de Radiodifusión en Uruguay” en un marco de garantías a la diversidad y el pluralismo. En el mismo acto, Gómez anunció la constitución de un Consejo Técnico Consultivo (CTC), integrado por expertos y personalidades vinculadas a distintas áreas y sectores de la comunicación y de la sociedad civil, al que se le encomendó producir los lineamientos básicos sobre los cuales trabajaría luego el Poder Ejecutivo para diseñar la ley.

Es en este marco que unas treinta organizaciones de la sociedad civil constituyeron una Coalición para la Comunicación Democrática, con

---

3- El autor es abogado y periodista, experto en temas de libertad de expresión y derecho a la información. Asesor en materia de derecho a la comunicación de la Asociación de la Prensa Uruguaya y docente de Marco Legal de la Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay. Fue designado por la Dirección Nacional de Telecomunicaciones como miembro del Consejo Técnico Consultivo que elaboró las bases de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

el objetivo de aportar e incidir en este espacio de construcción de una política pública de comunicación, que por primera vez es abierta a toda la sociedad. Sería imperdonable que, luego de reclamar durante décadas la democratización de la comunicación, las organizaciones y personas interesadas en el tema –aunque esta temática importa a todos los ciudadanos por las implicancias que tiene en la democracia y en la reproducción cultural– se mantuvieran ausentes del debate.

Este trabajo fue realizado con la intención de aportar insumos al desarrollo de una masa de contenidos por parte de la sociedad civil, de modo que la participación de los representantes de las organizaciones en los ámbitos de discusión de una nueva ley fuera acompañado de fundamentos y propuestas serias. La negociación y la elaboración de los términos de unas nuevas reglas de juego para los medios, con el Estado y con los sectores empresariales de la radio y la televisión, debe estar acompañado de análisis y argumentos que hagan sustentables los cambios que se proponen.

Algunas de las soluciones planteadas provienen de un camino que el país ya ha emprendido en la reforma del marco jurídico de la libertad de expresión y el derecho a la información, otras del derecho comparado o de otras experiencias. Finalmente, parte de estas ideas fueron incorporadas a los documentos de la Coalición por una Comunicación Democrática y otras son planteadas con el objetivo de fomentar un debate fuerte sobre este tema clave para el futuro de la democracia.

## **II) Los privilegios comunicacionales**

El uso del espacio público está pautado por reglas y convenciones que, de hecho o por la negociación, acuerdan todos o algunos de los actores que participan de ese espacio. Es cierto que la apropiación o el uso de ese espacio de entretenimiento, de información, de debate –sea la plaza pública, sea la imprenta, sea finalmente la televisión–, ha sido y es una tentación tanto de los poderes estatales, como de los privados o fácticos.

Desde la aparición de la imprenta como medio masivo de comunicación en el siglo XVI, la Iglesia, los monarcas y hasta los Parlamentos, han pretendido

controlar el “imprimatur” o la censura previa y regular qué información y qué clase de ideas podían circular en el espacio público. Nuestra región es rica y hasta bizarra en la creación de mecanismos de control y de censura indirecta a través del Estado; así como en la creación de privilegios comunicacionales a favor de determinados grupos económicos o poderes fácticos vinculados con el poder formal.

Por eso tenemos que dejar de ver a la regulación de medios audiovisuales como una regulación meramente comercial, referente al mercado de los medios audiovisuales. Hay que estar conscientes que de esta discusión depende si estamos garantizando el espacio democrático por excelencia, al que no todos pueden concurrir por medios propios, porque las limitaciones del espectro –y la forma en que es administrado– lo vuelven un espacio mediado. Una ley de Medios Audiovisuales respetuosa de los derechos humanos constituye una herramienta para asegurar el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información y así garantizar la pluralidad de voces, y no, como ha sido hasta a la fecha en el Uruguay, una forma más o menos clara de repartir el espectro radioeléctrico.

El espacio audiovisual mediático es, además, el sector de desarrollo económico más dinámico y vertiginoso del siglo XXI. Es por excelencia el lugar dónde las grandes masas humanas reproducen modelos, se informan, se entretienen y se educan. Por ello es clave garantizar en ese espacio la libertad de expresión, la pluralidad, la diversidad y reglas de juego claras para permitir y garantizar un ejercicio pleno de la libertad de expresión y el derecho a la información de las personas.

Tenemos aquí un papel clave para la sociedad civil. En la definición de políticas públicas para los medios de comunicación audiovisuales históricamente han participado, mayoritariamente, dos de las fuerzas o actores que tienen que ver con el negocio y sus proyecciones: el Estado y los empresarios.

Hay un tercer actor que en general ha estado ausente: “la ciudadanía en general, la sociedad civil, que no se ha sentado nunca a la mesa de negociación”.<sup>4</sup>

---

4- Mastrini Guillermo, conferencia “Los nuevos marcos regulatorios de la Comunicación”, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Marzo, 2010.

Esto no es un dato menor cuando hablamos de un tema que históricamente determina el resultado de una ecuación compleja: medios, poder y democracia. Muchos ciudadanos y organizaciones han denunciado históricamente “los arreglos” entre el poder y los medios, la mayor parte de las veces debajo de la mesa. Hay facturas para pasarle a los medios, a todos los gobiernos y en particular a la democracia que es lo que todos queremos preservar.

Definir una política democrática de comunicación con la participación del Estado, de las empresas y la sociedad civil es una prioridad y un logro en sí mismo.

El desarrollo de nuevos marcos regulatorios de servicios audiovisuales requiere de una mesa más amplia que la que hemos tenido hasta ahora y de una dosis importante de transparencia. Requiere de información proactiva del Estado y de los actores claves del proceso.

La sociedad civil entonces puede jugar en esta discusión un papel, representando de algún modo a distintos sectores ciudadanos en un debate central para la democracia.

Si hablamos de reformas en el campo de la comunicación y del derecho a la información, en Uruguay hay experiencias anteriores que pueden cimentar este camino. Es preciso recordar tres experiencias acotadas, pero exitosas en el campo de las políticas públicas de comunicación, la libertad de expresión y derecho a la información: i) La coalición por la Ley de Servicio de Radiodifusión Comunitaria; ii) el Grupo de Acceso a la Información Pública (GAIP) que redactó y trabajó en lo que finalmente sería la primer ley de Derecho de Acceso a la Información Pública; iii) la Comisión de Trabajo para impulsar las modificaciones en la Ley de Prensa y los delitos de Comunicación.

Todas estas experiencias culminaron con reformas legales que cambiaron sustancialmente el escenario y las reglas de juego en materia de comunicación, libertad de expresión y derecho a la información.

### III) Objetivos y principios para una nueva ley

Con el objetivo de incidir en el debate sobre una nueva ley de medios audiovisuales es indispensable que la sociedad civil logre un acuerdo en los principios sobre los que debe trabajar una coalición de organizaciones sociales, movimientos sociales y académicos.

Una ley de medios incluye aspectos sectoriales, pero requiere un abordaje integral y un sentido claro, sobre todo cuando una ley busca garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información, al tiempo de promover otros derechos y valores, suponiendo un grado de intervención estatal.

Hace tiempo que los investigadores y expertos en materia de libertad de expresión advierten que, ante ciertos fenómenos de concentración de medios y acaparamiento de frecuencias y audiencias, el Estado debe intervenir en lugar de abstenerse como indicaba la doctrina clásica. De hecho fue Owen Fiss, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Yale, el primero en reflexionar sobre el papel que el Estado puede y debe cumplir para garantizar un debate público robusto, plural y democrático. “Una agencia estatal con control parlamentario tiene la responsabilidad de asegurar que los licenciatarios brinden información de relevancia pública y lo hagan de una manera ecuánime”, explicó recientemente Fiss, en referencia nada menos que a la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC por su sigla en inglés).<sup>5</sup>

El 2009 fue un año fermental para el futuro de las regulaciones sobre radiodifusión en América Latina y el Caribe. Sin duda persiste un núcleo de problemas como concentración, exclusión del sector comunitario en algunos países, criminalización de la comunicación no autorizada, ataques a la libertad de expresión, cuya remoción es central para el desarrollo de sistemas de comunicación audiovisual plurales, diversos y que garanticen el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

No obstante, y esto constituye la principal novedad en el concierto regional, los Congresos de distintas naciones comenzaron a discutir y en algún caso ya aprobaron (como ocurrió en Argentina) leyes referidas a la administración de los servicios audiovisuales que, siempre que respeten los estándares de

---

5- Fiss Owen, entrevista de Roberto Saba (Buenos Aires, Argentina 2008).

libertad de expresión, están delineando un camino a transitar en materia de administración del espectro, reconocimiento de la diversidad de sectores y contenidos, y limitación a la concentración de frecuencias y espectro.

El ejemplo más trascendente en el campo de las nuevas regulaciones se produjo en Argentina con la aprobación en el Congreso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Sin duda que muchas disposiciones y el contexto de medios del país vecino no son aplicables a Uruguay, pero los principios que incorpora en la administración del espectro, el contexto en el que se aprobó y los intereses concentrados que debió enfrentar, son una referencia a tener en cuenta.

Si hablamos de Uruguay, hoy paradójicamente conviven dos realidades. En el sector de medios comerciales, e incluso en el sector público, la regla es la ausencia de regulación en materia de radiodifusión; un amplio campo para la discrecionalidad y la inexistencia de garantías para la protección de la diversidad y la pluralidad. La ley existente está basada en la doctrina de la seguridad nacional que inspiró a la dictadura militar. En esa época importaba mucho el control ideológico sobre los licenciarios, pero poco y nada combatir la concentración, la formación de monopolios y la protección de derechos ciudadanos.

Allí se institucionalizó además, la figura del permiso precario y revocable, como principio para la asignación de frecuencias, germen de la discrecionalidad mal entendida, lindante con la arbitrariedad, y de una larga connivencia entre poder político y poder empresarial mediático.

Pero hay alternativas posibles. En nuestro país, la Ley de Radiodifusión Comunitaria (N° 18.232) aprobada en diciembre de 2008 introdujo en el nuevo marco legal de los medios audiovisuales el principio de reserva de espectro (33%); la obligación de concursar para la asignación de frecuencias; la asignación de licencias con plazo y con revisión frente a prórrogas; la asignación en base a criterios establecidos en la ley, entre ellos la presentación de un plan comunitario y de avales ciudadanos –y no bajo subasta–; la prohibición de limitaciones de carácter geográfico, de fuentes de financiación, etcétera.

#### IV) Principios básicos de una comunicación democrática

De cara a un proceso de participación y debate para la elaboración de las bases de una nueva ley de medios audiovisuales, los estándares y la experiencia internacional permiten sistematizar algunas ideas que bien pueden servir de referencia para el debate que comienza:

**Libertad de expresión y derecho a la información a través de medios audiovisuales.** Cualquier regulación sobre medios audiovisuales debe respetar los estándares de libertad de expresión establecidos en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que consagra el derecho a la libertad de expresión e indica que este derecho puede ejercerse *por cualquier medio*.

En efecto, el artículo 13 de la CADH establece que el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole puede ejercerse “oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o *por cualquier otro procedimiento de su elección*”. En tanto, los puntos 1 y 6 de la Declaración de Principios reconocen que toda persona tiene el derecho a contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio *de comunicación* sin discriminación.<sup>6</sup>

Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad e imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión, tal como está reconocida en los instrumentos internacionales<sup>7</sup>.

**Neutralidad y garantías ante los contenidos.** Al decir de Roberto Gargarella, “no le corresponde al Estado legislar la moralidad”. Por ello una legislación de medios debe ser especialmente cuidadosa en no establecer mecanismos de intervención en los contenidos que tengan el objetivo de

---

6 - Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe anual a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009.

7 - Declaración de Principios de la Libertad de Expresión (párrafo 7º) adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

“imponer modelos”, ni siquiera que le permitan al Estado intervenir sobre la “calidad” de la información que reciben los ciudadanos. Lo contrario sería ingresar en un camino peligroso y contrario a los principios de la libertad de expresión consensuados en la región por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Sin perjuicio de este principio, la legislación tiene que contener garantías para asegurar la pluralidad de voces, diversidad y defensa de las audiencias.

La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación, oral, escrito, artículo, visual o electrónica debe estar prohibida por ley.<sup>8</sup>

**Neutralidad tecnológica.** No debería legislarse sobre soportes técnicos, sino sobre las garantías para la libertad de expresión y las condiciones para acceder a frecuencias para brindar una oferta estable de contenidos. Nuevamente: las redes comunicacionales son un soporte para el ejercicio de derechos humanos.

Como con acierto señala el profesor argentino Damián Loreti: “*ni las leyes de Radiodifusión, en general, ni la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, entran en debates de tipo tecnológicos: que norma técnica se utiliza, una banda, dos bandas, un multiplex o varios, porque sino cada vez que cambie la tecnología tendrían que cambiar la ley. En este planteo, la ley es tecnológicamente neutra, lo que tiende a plantear son regulaciones de criterios de mínimos de cuotas y de principios en función de garantías de libertad de expresión, pluralismo y de diversidad*”<sup>9</sup>.

### **Independencia de los medios de comunicación y de sus trabajadores.**

Una ley de medios democrática debe garantizar la independencia de los medios de comunicación y de sus trabajadores. La autoridad de aplicación deberá

---

8 - Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe anual a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009.

9 - Loreti, D. (2010) “Nueva Ley de servicios de comunicación audiovisual”, en [http://www.catedras.fsoc.uba.ar/loreti/publicaciones\\_recomendadas/lsc\\_a\\_19p.pdf](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/loreti/publicaciones_recomendadas/lsc_a_19p.pdf). Accesado 7 de febrero 2012.

informar y denunciar ante al Parlamento cualquier intento de castigar a los medios o a sus trabajadores en función de su línea informativa o editorial.

Del mismo modo, los medios de comunicación y sus trabajadores deberán desarrollar su cometido en el marco del respeto a la Constitución y los derechos humanos.

Es aconsejable prohibir la asignación de publicidad oficial arbitraria, y esta materia debe sujetarse a una regulación legal específica.

La ley debe establecer que no podrán ser titulares de frecuencias quienes ocupen cargos electivos o de particular confianza.

**Protección del trabajo independiente y digno en los medios.** Es aconsejable promover la regulación de los efectos de la convergencia en las relaciones laborales de los trabajadores de los medios.

La calidad de los programas de la televisión nacional depende de la calidad de los periodistas, conductores, actores y autores. La ley debería incluir como criterio para la asignación de frecuencias salvaguardas para que los licenciatarios se comprometan con el trabajo nacional.

Los periodistas y los trabajadores de la comunicación en general tendrán derecho a mantener independencia de opinión y estética, respecto a la línea editorial de las empresas titulares de licencias.

La ley garantizará la protección de la propiedad intelectual de los trabajadores de la comunicación, remitiéndose y brindando la protección que ya existe para la obra intelectual periódica.

**Transparencia.** Es necesario establecer reglas que permitan la transparencia en materia de propiedad y gestión de las personas jurídicas que son titulares de licencias para operar medios de comunicación, permitiendo a los ciudadanos conocer la identidad de los propietarios y sus fuentes de financiación, de manera que el público pueda identificar los intereses de las empresas informativas.

También deben ser públicas las condiciones de asignación de cada frecuencia y la propuesta del medio de comunicación para acceder a la frecuencia. Siguiendo a la ley argentina, además del regulador, los propios medios deberán tener a disposición del público en su página web toda la información preactiva que la ley les indique difundir.

De esta forma se correría el velo del manejo institucional de los arreglos con los medios. Hay que establecer los mecanismos de participación para la sociedad civil.

**Criterios de asignación de concesiones.** Una nueva legislación necesariamente debe elevar a rango legal algunos criterios vigentes para la asignación de permisos y licencias para operar medios de comunicación audiovisual.

Algunas recomendaciones al respecto:

- i) Incorporar para el sector comercial los principios de concurso, audiencia pública y control social establecidos para el sector comunitario en la Ley del Servicio de Radiodifusión Comunitaria (Nº 18.232). Para el sector comercial la asignación de frecuencias, sin excepciones, deberá ser por concurso público, abierto y periódico.
- ii) Las frecuencias serán indelegables y los preemisarios deberán desarrollar la explotación en forma directa, quedando prohibido el arrendamiento, cesión o retransmisión como mecanismo principal de explotación comercial.
- iii) Establecer un plazo razonable para la vigencia de la licencia, al término del cuál no podrá practicarse una renovación o refrendo administrativo automático. La licencia deberá concursarse nuevamente y el licenciatario sólo debería tener prioridad en el caso de igualdad de ofertas. El concurso deberá ser abierto y previa audiencia pública.
- iv) Exceptuar del concurso a los medios públicos, aunque estos no podrán acaparar más frecuencias que las necesarias para asegurar la pluralidad en un Estado democrático y republicano.

**Pluralidad y Diversidad.** La pluralidad supone una garantía al efectivo goce de la libertad de expresión y el derecho a la información. Esto supone contemplar su ejercicio activo o emisor, como su recepción libre. La nueva ley deberá garantizar la diversidad cultural, el acceso a los medios de grupos sociales y políticos significativos y carreteras neutrales para que las audiencias puedan expresarse.

*“El alcance democrático de la libertad de expresión reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos, implica tanto la facultad de cada persona de expresar sus pensamientos, como la de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, ya sea en forma oral, impresa, a través de medios masivos de comunicación o cualquier otro medio de su elección. Este alcance democrático de la libertad de expresión reconoce entonces una dimensión colectiva que incluye el derecho del público a recibir y el derecho de quien se expresa mediante un medio de comunicación a difundir la máxima diversidad posible de información e ideas”.<sup>10</sup>*

Asegurar el pluralismo informativo y la promoción y protección de los derechos humanos por parte de todos los licenciarios; incluye promover una imagen equilibrada de las relaciones de género y garantizar voz a las diversas opciones sexuales.

En consecuencia, la regulación debería tender a garantizar una mayor seguridad para expresarse en libertad, sin miedo a ser sancionado o estigmatizado por ello y, al mismo tiempo, promover una mayor igualdad de condiciones en el ejercicio de la libertad de expresión, entendida ésta en una triple acepción: pluralidad de voces, diversidad de las voces y no discriminación.

Profundizar los cambios institucionales que faciliten micrófonos a las organizaciones civiles, educativas, gremiales. Mantener la reserva de un tercio del espectro establecida en la Ley de Radios Comunitarias, así como las demás disposiciones de la mencionada norma que aseguran la existencia del sector comunitario.

---

<sup>10</sup> - Declaración de Principios de la Libertad de Expresión (párrafo 7°) adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Prevenir que el poder de los principales grupos establecidos, obstaculice la entrada de otras voces y de posibles competidores.

**Política anti-monopolio y concentración.** La legislación vigente en Uruguay ha permitido alcanzar un grado de concentración oligopólica en la radiodifusión, muy por encima de los estándares internacionales, sobre todo cuando la oferta es poco diversa, como ocurre en este país. Esto resulta un grave peligro para la democracia, la libertad de expresión, el derecho a la información y una limitación a la diversidad y la pluralidad.

Uruguay se ubica entre los países con niveles más altos de concentración, donde los tres primeros operadores concentran más del 90% del mercado televisivo.

El proceso de oligopolización en países como México, donde dos operadores (Televisa y Azteca TV) concentran el 95% de las audiencias, está afectando gravemente a la democracia. El espectáculo que dio un Congreso que votó por unanimidad la llamada “Ley Televisa” para asegurarle el predominio a ese gigante no solo en televisión, sino en cable y televisión digital, ilustra la influencia de estos poderes fácticos en la democracia.

La nueva legislación debe innovar en prevenir las prácticas monopólicas y la concentración con medidas concretas y no con una simple enunciación. La especial configuración del sistema de medios privados en Uruguay, consolidado a través de sucesivas asignaciones de licencias para operar en diversas tecnologías, y la sucesiva aprobación de medidas de protección de esos operadores, requiere medidas concretas para limitar el crecimiento y consolidación de este esquema.

**Algunas disposiciones de una futura ley deberían incluir las siguientes medidas:**

Establecer un estándar para que el regulador pueda definir cuáles grupos o personas jurídicas se encuentran en situación de “operador dominante” de acuerdo a las licencias que tiene en titularidad, las audiencias que acapara y, eventualmente, la facturación que tiene. Las políticas de prevención de la acaparación de audiencias son usuales en otras jurisdicciones que establecen un máximo de acaparamiento: Estados Unidos 45%, Alemania 30% e Inglaterra 15%.

La caracterización del operador como “dominante” debería desencadenar la implementación de medidas para limitar su expansión: por ejemplo, no podría participar de nuevos llamados y concursos para un nuevo punto del espectro.

Desde el vamos la ley debería establecer un máximo de medios electrónicos en manos de un mismo grupo empresarial o de un mismo grupo de personas a nivel local, regional o nacional. No hablamos en este caso de contenidos, sino sobre cosas tan básicas como número de canales que puede controlar cada grupo mediático, formas de asignación, plazo de la concesión, propiedad cruzada, etcétera.

La ley deberá dotar a la administración del poder investigativo necesario para prevenir la concentración y la formación de oligopolios a través de testaferros y el dominio de unas empresas por otras.

**Autoridad independiente y Defensoría del Público.** Una política democrática de comunicación requiere revisar el diseño institucional de la regulación de medios audiovisuales en Uruguay. Este ha sido un espacio confuso desde siempre y el Estado ha mantenido una singular debilidad a la hora de ejercer su potestad de control respecto a los asuntos técnicos.

Los controles antimonopolio y para limitar la concentración han sido casi inexistentes, con excepción de un reciente desarrollo de regulaciones que garanticen la competencia, surgidas a raíz de conflictos entre los propios operadores comerciales.

Es necesario diferenciar claramente entre los espacios de diseño de políticas públicas, el fortalecimiento de las facultades, potestades y recursos materiales del regulador técnico, pero también deberá preverse una autoridad independiente para aplicar y garantizar la protección de los derechos y libertades en juego en el uso del espectro, la defensa del servicio público y la asignación y control de las licencias.

Este punto parece clave de definir para una propuesta de la sociedad civil. Sin una institucionalidad que asegure la implementación y la aplicación de la ley, su letra será un buen ejemplo legislativo y nada más.

Es aconsejable establecer una autoridad de aplicación exclusiva para la legislación destinada a medios audiovisuales, separada de la autoridad de telecomunicaciones, que podría conservar los aspectos técnicos de los distintos soportes. Pero el audiovisual y las telecomunicaciones tributan a distintos estándares internacionales. El audiovisual a la Convención de la Diversidad Cultural de UNESCO; las telecomunicaciones a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio.<sup>11</sup>

Esta autoridad sobre el audiovisual debe ser independiente, sus autoridades deben estar por encima de los vaivenes políticos y más allá de partidismos. Debe tener la característica de un pequeño Consejo (con tres miembros), integrado por personalidades de reconocida trayectoria técnica en la defensa y promoción de los derechos en juego, que deberán contar con designación parlamentaria por mayoría especial.

Esta autoridad tendrá soberanía para hacer aplicar las normas y para intermediar entre los medios y los ciudadanos. Deberá establecerse un sistema de sanciones y multas en la propia legislación para hacerlas eventualmente aplicables, con las garantías del debido proceso, a los operadores.

### **Algunas obligaciones y atribuciones de la nueva institución:**

En un plazo perentorio la ley debe ser reglamentada. Los derechos del público, que el Consejo aplicará en caso de denuncias y reclamos de los ciudadanos. En este punto deberá discutirse la creación de un defensor del televidente que represente a los usuarios ante el Consejo, a los efectos de que el organismo no quede en la situación de juez y parte.

El Consejo debería garantizar la libertad de expresión, los principios constitucionales, la pluralidad y la diversidad, y garantizar los derechos de los usuarios de los servicios audiovisuales.

Promover la autorregulación en los medios audiovisuales, que deberán poner a disposición del público información sobre su línea editorial, su manual de ética periodística y publicitaria y los medios de consulta necesarios.

---

11 - Loreti, Damián, *ibidem*.

Deberá planificar, convocar y ejecutar los concursos y las audiencias públicas para la asignación de frecuencias.

Aplicar las normas antimonopolio y anticoncentración que establezca la ley y garantizar la libre competencia entre los distintos operadores del mercado.

Garantizar y controlar de forma efectiva el respeto a las normas de reservas de televisión nacional.

Asesorar y realizar informes anuales al Parlamento y asesorar al Poder Ejecutivo.

El Consejo debe ser el ámbito para generar una instancia donde los ciudadanos, receptores de contenidos, puedan plantear quejas, denuncias o reclamos basados en sus derechos, y que de algún modo obliguen a responder a los licenciatarios de radio y televisión.

Proteger y garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, grupos vulnerables, derechos de las minorías, de género y en general todo aquello que afecte a la dignidad humana.

La constitución de un Consejo Asesor Honorario o de varios, según la temática, es una de las soluciones a contemplar en el diseño institucional. No obstante, la ley puede ser un vehículo adecuado para garantizar a los consejos honorarios una estructura y unos recursos mínimos de funcionamiento, para que no se conviertan en algo meramente decorativo que luego tenga dificultades materiales para incidir en las políticas públicas.

La neutralidad y las garantías de las que hablamos requieren de varios instrumentos que la ley deberá articular y que forman parte de otros de los apartados de esta propuesta.

**Establecer un estatuto para garantizar que los medios estatales sean públicos y libres de la injerencia gubernamental.** La radio y televisión pública deben tener un estatuto propio que asegure su financiación e independencia, como ocurre en otras jurisdicciones.

Deberán proveer una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural, de ficción y de entretenimiento garantizando la participación ciudadana.

En todos los departamentos del país se destinará una o más frecuencias a la **recepción gratuita del canal de TV pública nacional y de Radio Nacional**.

Los servicios de la **radiodifusión universitaria** constituyen un sistema público de gestión autónoma y **se reservará no menos de una frecuencia de radiodifusión a cada una de las universidades con alcance nacional**.

Promover mecanismos de autorregulación en los medios. Promoción y obligación a medios audiovisuales de contar con códigos de ética explícitos.

## **V) Epílogo provisorio**

Este documento constituye un ensayo y un aporte para el debate de soluciones a una materia poco explorada en el país. Ni la academia, ni las organizaciones han prestado demasiada atención al fenómeno complejo de la regulación de medios audiovisuales, allí donde existen limitaciones en el espectro, pero un espacio sobre el que todos los ciudadanos tienen algo que decir.

Por ello, esto es un epílogo provisorio, a cuenta de complementar este trabajo con el resultado de los debates que no hace mucho han comenzado a desarrollarse en el país.

# Diversificar la comunicación, no la censura

Rosario Puga<sup>12</sup>

## Presentación

El desafío de la profundización de la democracia recorre a toda la región, pero hay zonas más clausuradas que otras. En el ámbito de la libertad de expresión el debate que se está desarrollando en Uruguay en torno a la ley de servicios audiovisuales es importante para estas latitudes porque es un ejemplo de la fuerza que puede tener la participación de la ciudadanía en la democratización de los medios de comunicación.

Frente al desafío de reconceptualizar la práctica política, conformar espacios de diálogo entre la militancia partidaria y el mundo social es muy importante porque recoge los cambios en las formas de participación que están transformando los modos de hacer política. Es relevante considerar en un diálogo entre militantes el tema de las comunicaciones, ya que sin abordar la problemática de la libertad de expresión es imposible avanzar en la concepción de una práctica política que reivindique la transformación estructural de nuestras sociedades.

A continuación comentaremos algunos elementos que sitúan la comunicación y los medios en el contexto de las luchas sociales en estos tiempos de incertidumbre. El objetivo es poner a disposición elementos para un debate más amplio, que incorpore la libertad de expresión a la acción política desde diferentes identidades.

Digamos para empezar que ha habido demoras en la comprensión de la importancia de la comunicación como derecho y debemos ponernos al día

---

12 - Comunicadora audiovisual, egresada del Instituto Arcos, Santiago de Chile. Coordina el proyecto RADIO ESCUELA, de Corporación la Morada y es productora general de RADIO TIERRA, una radio de mujeres que trasmite desde hace 20 años desde Santiago Chile. Se especializa en diseño y ejecución de experiencias de formación y análisis comparados de medios. Ha diseñado experiencias de capacitación en comunicación y género.

porque las comunicaciones son algo más que herramientas de propaganda, son el espacio público donde se practica y concretan derechos humanos fundamentales.

Revisaremos las condiciones que debe tener un sistema de medios participativo, que genere condiciones para el ejercicio del derecho a la comunicación y conceptualizaremos la lógica de funcionamiento de los medios como matriz cultural de nuestras sociedades.

## Introducción

Sin debatir el rol de los medios de comunicación en las sociedades contemporáneas es muy difícil que logremos incidir en el cambio político. Desde esta premisa les propongo mirar la libertad de expresión en el contexto de los derechos humanos y como parte de la trama social que mueve nuestras sociedades.

El comportamiento de los medios de comunicación tiene que ser analizado en su dimensión global y en relación con los poderes transnacionales que ordenan el comportamiento del gran capital. Pero además debemos entender cual es la función de la comunicación en el contexto de la convivencia democrática. Una de las ventajas que tenemos para el análisis es que todos estamos situados en la cultura mediática y ninguno de los conceptos que vamos a ver nos son ajenos vivencialmente.

Los contenidos circulados por los medios están determinando nuestros modos de participación, nuestros modos de problematizar la política, nuestros modos de convivir, que conforman el conjunto de representaciones con las que estructuramos nuestra vida diaria. Desde el punto de vista de la práctica política la función del sistema de medios de comunicación es *poner distintas actorías sociales en relación*. Permitir que se representen en el espacio público los intereses que están en conflicto para que salgan de su neutralidad y posibiliten la emergencia de diferentes formas de deliberación por parte de la ciudadanía.

Esto requiere que asumamos que la conflictividad es una de las características fundamentales de la vida en sociedad, aunque nos quieran convencer que

las sociedades pueden generar consensos estables en el tiempo y por tanto podríamos prescindir de la política. Ese cuentito, que nos contaron toda la década del 90, coincidió con la consolidación de los procesos democráticos en nuestra región. Durante ese período la función de los medios de comunicación no fue debatida, ni aquí ni en ninguno de los países del Cono Sur.

Lo que no es raro, porque en mayor o menor grado, todos nuestros países vivieron procesos de transición pactados, que tuvieron que desconfigurar lo que significaron las dictaduras para nuestra vida común, dejando –entre otras cosas– en la más absoluta impunidad a los criminales de Estado.

Para las políticas de olvido, el rol de los medios fue fundamental. Se trataba de omitir el relato de la experiencia vivida, no ponerlo en debate. Facilitando la instalación de un pacto de omisión, que se basa en convencernos de que existían consensos sociales al respecto, que toda la sociedad estaba dispuesta a renunciar a la justicia en función de la paz social.

El rol de los medios en las transiciones de Chile, Argentina y Uruguay es elocuente respecto al poder mediático en la definición de lo público y se expresó de manera dramática en la lucha de las organizaciones de derechos humanos por la justicia. Una lucha donde el silencio parecía imponerse sobre la verdad.

Sin embargo, ha sido la debilidad de nuestros procesos democráticos y la progresiva desafección de la ciudadanía con la política, lo que ha movilitado la reflexión sobre el acceso a los medios de comunicación como condición para una cultura democrática, en el contexto de una cultura de derechos.

## Libertad de expresión y democracia

A más de dos décadas del retorno de la democracia, las sociedades latinoamericanas necesitan avanzar en los procesos de democratización. Para desarrollar la democracia se necesitan condiciones básicas para que los ciudadanos puedan desempeñar un rol activo en la definición de los asuntos públicos.

Esto hace necesario un sistema de medios de comunicación diverso e inclusivo, que posibilite la participación en el debate público. Los medios

dotan a la sociedad de narrativas múltiples, que otorgan sentido de pertenencia a una comunidad política constituida por distintos y distintas, circulando la relación de derechos y deberes por lo cuales los sujetos se constituyen como ciudadanos y ciudadanas.

¿Cómo se vincula el derecho a la comunicación con el ejercicio de otros derechos? Los medios dan visibilidad a las relaciones de poder y visualizan las diferencias de intereses como componentes de la vida social. Determinan entre otras cosas la percepción de los actores sobre los roles y las transformaciones sociales, que se expresan incuestionablemente con una carga de conflictividad. Esto hace que la comunicación sea un elemento esencial para la generación de consensos que hagan posible la vida común. La pregunta es: ¿Cómo garantizar el rol de las comunicaciones en el contexto democrático? Se podría pensar que el tema es complejo; sin embargo, la clave está en evitar la monopolización de voces y sentidos.

El rol del sistema de medios de comunicación democrático es permitir que las actorías sociales se expresen y salgan del discurso neutro; es decir, que las relaciones de poder se dejen ver, dando expresión a las diferencias como diferencias de interés y como asimetrías de poder.

Cuando decimos que “vivimos en una cultura mediática”, no hablamos sólo de la información que producen los medios, afirmamos que vivimos en una cultura que produce información. La función de los medios es permitir que fluya la dinámica social con sus relaciones de poder y con las características de la cultura que una sociedad conforma. Este es el concepto que estructura la comunicación como derecho y da forma a la problemática de la libertad de expresión.

La incorporación del *derecho a la comunicación* al conjunto de los derechos humanos es un desafío político que siempre ha estado presente en las luchas por la ampliación de la ciudadanía.

Desde la demanda a que el estado no ejerza control sobre la materia a publicar por un medio escrito, se ha defendido el derecho a hacer públicas las ideas y opiniones que dan forma a la participación de los ciudadanos en el espacio público.

En principio se trataba de asegurar *la no interferencia sobre el derecho a la opinión*. Con el tiempo la protección de ese derecho se ha hecho extensiva

*al derecho de recibir, difundir e investigar, informaciones y opiniones, no solo de quienes están a cargo de un medio de comunicación por ser los dueños o en su condición de profesionales, sino por el solo hecho de ser ciudadanos.*

## **Un sistema de medios diversos para sociedades diversas**

Equilibrar la representación de los intereses y las actorías sociales en el debate público requiere un sistema de medios de comunicación integrado por medios diversos en su propiedad y en su gestión. Un sistema cuyos componentes pongan a disposición de la sociedad narrativas y representaciones diferentes, que salgan de su aparente neutralidad y hagan posible el rol deliberativo de la ciudadanía, a cuya base está el derecho de los individuos a expresarse, a estar informado y a comunicarse.

Se trata de dotarnos de un sistema que no reduce la libertad de expresión a la no interferencia del estado en la libre circulación de la información. También tiene como condición garantizar el desarrollo de medios por parte de actores diferentes, que reflejen la composición de la comunidad política y la pluralidad que forma el universo temático de lo público.

La mejor forma de cumplir con estas condiciones es posibilitar la participación en los medios de actorías sociales diversas, contemplando la existencia de actores públicos estatales, privados y comunitarios. Pero no es una cuestión nominal, se trata de garantizar condiciones equitativas para que estas actorías, que representan intereses diferentes, puedan desarrollar medios sin que ninguno domine en la representación de lo público.

Esto cambia el rol de los estados que tienen una misión más amplia que sólo abstenerse de aplicar censura. En la definición del sistema de comunicación es fundamental contar con normas legales que regulen el espacio mediático, garantizando que no haya interferencias en el funcionamiento de los medios que restrinjan la circulación de contenidos.

En este punto es muy importante que existan marcos regulatorios que eviten la concentración de la propiedad de los medios y que velen porque desde las diferencias de poder los actores que hemos nombrado puedan gestionar medios de comunicación.

## Comunicación y poder

Cuando definimos la función de los medios como el rol de dotar a la sociedad de relato, estamos hablando de una sociedad que tiene un transcurrir, que tiene un narrador que se hace cargo de traducir la dinámica social a su representación.

Y aunque los medios no inventan la realidad, el rol de narradores es un rol de un tremendo poder. Por tanto, cuando hablamos de la función social de los medios como la instancia donde una sociedad se dota de relato, donde tiene la representación de sus actorías sociales, estamos hablando de un recurso clave para la inclusión.

Esto significa que los medios de comunicación son elementos fundamentales para la participación social y por lo tanto para la democratización. Significa que acceder a los medios es una condición para el ejercicio de otros derechos. No se trata de que me cubran la conferencia de prensa o que estén los medios en mi acción callejera, es mucho más que eso. Tiene que ver con el ejercicio efectivo de la libertad de expresión, el derecho a la información, el derecho a la opinión y en definitiva el derecho a la deliberación.

Cuando lo entendemos así, el poder de los medios se nos representa como una realidad que hay que intervenir, que hay que transformar; a la que hay que hacerle planteamientos de exigibilidad desde las perspectivas de los derechos de las personas que viven en una sociedad determinada.

Esto es muy importante, porque en general la militancia de la izquierda puede sentir una enorme impotencia cuando le decimos: *“las comunicaciones son fundamentales para la práctica de transformación social”*. *“Sí –me dicen– pero el poder de los medios lo tiene el capital privado”* y eso es cierto. Pero eso no quiere decir que podamos prescindir de esta dimensión de la vida social si es que queremos construir una práctica política emancipadora.

La síntesis de la relación *medios de comunicación/poder* es una ecuación simple/compleja. Los medios cumplen el rol de construir la noción de bien común, están directamente relacionados en cómo las sociedades se representan a sí mismas. Por lo tanto, si nosotros queremos sociedades auténticamente diversas y democráticas necesitamos democratizar el sistema de medio, simple/complejo.

Los medios construyen hegemonías. Un sistema de medios diversos significa, básicamente, la posibilidad de reconocernos como sociedad diversa. Y siempre –y este es un pequeño problema– reconocernos como sociedad diversa, es reconocernos como sociedad en conflicto y reconocer que el conflicto tiene una naturaleza irreducible.

En esta ecuación *medios de comunicación/poder* afirmamos que democratizar los medios significa poder democratizar el conjunto de la sociedad. Porque, sin un sistema de medios diversificado, vamos vulnerando el derecho de cada cual a ser quién es.

Por cierto todo era mucho más sencillo cuando aspirábamos a una igualdad forjada sobre una matriz cultural única. En esa dinámica la respuesta venía desde la función del estado, como modelo único para la garantía de derechos. Pero una vez superada la idea del cambio social como una única matriz cultural, la comunicación democrática debe considerar el desafío de inclusión que enfrentan nuestras sociedades.

Hoy, sin reconocimiento de la diversidad, de lo distinto no hay posibilidad de construir sociedades igualitarias. Las mujeres le pusimos ese énfasis en la política en una trabajosa y compleja relación con el mundo político de la izquierda tradicional y dijimos: si no reconocemos que somos diversos no hay estatuto de igualdad que valga.

El desafío de construir un proceso social que reconozca el valor de la diversidad se juega ciento por ciento en un sistema de medios de comunicación diverso.

## **Poder, medios y política**

Frente a la necesidad de dar valor político a la diversidad hay que preguntarse: ¿Cómo opera el poder de los medios sobre el poder mismo? Sabemos que los medios pautan al mundo político, definen los temas de la agenda pública. Sabemos que los medios dan visibilidad o invisibilizan procesos y actores. Por lo tanto, ya no podemos decir que es el cuarto poder. Hace mucho tiempo que el poder de los medios determina al resto de los poderes, sobre todo al mundo político organizado.

Para incorporar en el derecho a la comunicación a la lucha política hay que preguntarse a qué nivel de la vida social actúan los medios. Sería un error creer que inventan sentidos. Uno de los grandes problemas que tuvo la teorización sobre el poder de los medios al inicio de los años 70 fue tratarnos de convencer que había un proyecto de dominación basado en una programación subliminal de nuestras conciencias.

Obviamente estoy haciendo una caricatura, pero si hubiera tal perversidad sería un problema mucho más fácil de resolver. Los medios de comunicación no inventan la realidad, producen discursos que influyen en el imaginario; es la sociedad la que produce los sentidos.

Afirmar que los medios de comunicación son fundamentales no quiere decir que hablemos de una unidimensionalidad de la sociedad que le da todo el poder. De hecho los medios traducen dinámicas sociales o contenidos de la cultura.

En este punto creo que es necesario explicar que los medios masivos influyen y determinan representaciones en la medida que se relacionan con los contenidos del sentido común. Es decir se relacionan con la cultura de masas.

Hasta aquí hemos marcado el mapa de la comunicación como derecho, señalando entre otras cosas la tipología de actores que debe tener un sistema de medios para garantizar la participación de los ciudadanos en el espacio público. Pero antes de entrar en el tema de la exigibilidad me gustaría delimitar cual es el campo de influencia de la producción cultural de los medios y como es percibida esa influencia por las y los ciudadanos. Obviamente no voy a profundizar en cada una de las consideraciones que haré a continuación. El objetivo es problematizar cómo construir exigibilidad para hacer practicable la comunicación como derecho.

No podemos perder de vista que la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas consideran a los medios como parte de la industria del entretenimiento, esto distancia a la gente de la noción de *derecho a la comunicación* y determina que las prácticas de exigibilidad sean muy pobres, ya que se asocia con una noción de *sujeto* que no cuadra con la relación cotidiana de los individuos con los medios. Para garantizar la representación de la diversidad en los discursos de los medios hay que entender el rol que juegan en la vida cotidiana de todos nosotros.

Cuando hablamos de la transformación de los sistemas de medios, solemos hacerlo en una lógica de derecho que lo sitúa en el mundo culto ilustrado, en la producción intelectual. Pero la influencia de los medios no se juega por ese lado, configura su influencia de una manera totalmente distinta.

El conjunto de la ciudadanía con la que los educadores populares y los militantes trabajan, no debe creer en la posibilidad de transformar los medios. Conviven con el malestar de ver una representación sesgada de la realidad pero no politizan ese malestar. Incluso son reactivos a las intervenciones sobre los contenidos. Esto se explica porque los medios se relacionan con las subjetividades e influyen en los imaginarios.

Los medios operan por el lado de la subjetividad del imaginario social que es una suerte de construcción de lo común que tiene que ver con los modos de representación que conforman lo colectivo.

Si hacemos un análisis de los medios sin considerar que su rol tiene que ver con la cultura de masas y con un conjunto de construcciones subjetivas que conforman percepciones de la realidad, no podemos comprender que a partir de su influencia en los imaginarios, los medios de comunicación moldean la representación de lo colectivo. Porque el imaginario social son aquellas ideas que forman el sustrato de la experiencia común. Son aquellos sentidos que conforman consensos sobre la identidad colectiva.

En síntesis, el imaginario social son las asociaciones de carácter más subjetivo que dan cuenta de la experiencia colectiva históricamente situada. Sus contenidos circulan en la conversación y conforman el sentido común, y es en la producción del sentido común donde los medios concretan su incidencia. Y me pregunto: ¿Cuántas de nuestras prácticas políticas interactúan con el sentido común?

Antes la identidad colectiva estaba mediada por la experiencia directa de la vida común por el rol de los partidos políticos y de las instituciones religiosas, entre otras. En la actualidad, la organización de la vida moderna ha hecho que los medios de comunicación tengan mucho poder porque esos otros ámbitos de formación de lo colectivo se han debilitado.

En función de lo anterior, debemos tener presente que para encontrar una práctica política que actúe sobre el rol de los medios necesitamos volver a

interrogar cómo los ciudadanos y ciudadanas se representan a sí mismo en lo colectivo.

Nuestras estructuras de pensamiento son herederas de ideologías que surgen al alero de la Ilustración, que tienen una concepción de la práctica política. Para actuar a nivel mediático se requiere desarmar el lugar de la ideología e interactuar con los contenidos más básicos con los cuales se representa el sujeto social como parte de una sociedad y de un proceso.

Es decir, interactuar con los saberes que conforman el sentido común. Desde esa interacción podremos construir prácticas de exigibilidad del derecho a la comunicación, que nos permitan modificar el poder de los medios en la definición de los contenidos de nuestra cultura.

### **Actuar sobre la producción de sentido de los medios**

Para diseñar estrategias de exigibilidad del derecho a la comunicación debemos considerar que:

Los medios de comunicación actúan en la formación de los imaginarios. Los imaginarios son el conjunto de representaciones que dan cuenta de lo colectivo. Se trata de los sentidos que conforman la experiencia de la realidad entendida como una realidad compartida e históricamente situada.

Como saberes están radicados en los sentidos comunes, aquellos que circulan en la conversación. Permiten que los individuos tengan una percepción de la *identidad colectiva*. En ese sentido, los medios configuran los sentidos de lo real.

En su relación con el sentido común, los medios de comunicación administran lo real desde una aparente neutralidad y se presentan a sí mismos como parte de la cultura del entretenimiento y de la información.

Ningún medio es neutral porque todos tienen una dimensión política-cultural que expresa el modelo de sociedad que representa a quienes gestionan el medio. Y una dimensión comunicacional que se expresa en el perfil de su producción; en la inserción en el mapa de medios; en las estéticas y construcción de contenidos; en la conformación de las audiencias. La producción de contenidos es coherente con el proyecto político cultural.

## Coordenadas para la demanda de la libertad de expresión como derecho fundamental

El derecho a la comunicación supone el derecho de todos los actores sociales de acceder al espacio público y plantea la necesidad de considerar el sistema de medios como un recurso para el desempeño del conjunto de los derechos sociales, civiles, culturales y económicos. Es decir, la problemática de los medios es transversal a la construcción y afirmación del conjunto de los derechos porque permite incidir en los contenidos de la cultura.

Esto hace necesario una política que aborde las relaciones de poder en el que los medios se desarrollan. Requiere plantear preguntas muy concretas: ¿Quiénes están marginados? ¿Quiénes tienen medios? ¿Qué tan representado está el Estado en el sistema de medios? ¿Qué tan marginadas están las mujeres? ¿Qué tan marginados están otros actores sociales? ¿Qué debe hacerse para dar acceso a los medios?

El reto consiste en tener en cuenta que la democratización de los medios no es sólo una cuestión relacionada con el tipo de lenguaje o la actividad cultural que producen, sino también con las formas de hacer política y a las características de los actores que promueven.

Cuando hablamos de la comunicación como un derecho tenemos que apostar porque el conjunto de las miradas sobre la práctica social esté representado, así como equilibrar la representación de lo público.

Siempre es una tentación creer que vamos a mejorar el sistema de medios vía censura de contenidos, discriminando lo que puede llegar y lo que no. Este es un error que le ha costado –sobre todo a la izquierda– no tener incorporado a sus luchas la defensa de la libertad de expresión como derecho humano fundamental. Porque el derecho a la comunicación implica la libertad del adversario y porque el eje de la libertad de expresión es permitir que la conflictividad social se exprese. En función de esto, el rol de los sistemas de comunicación e información debe ser ampliar los temas sobre los que la ciudadanía delibera. Muy lejos de censurar es permitir que lleguen al debate público nuevas agendas, nuevas representaciones y nuevos sentidos.

Para eso es necesario un sistema diversificado, plural, que efectivamente pueda dar posibilidades de acceso a la gestión y a la expresión en los medios

a una ciudadanía que no quiere reducirse a un modelo cultural único. Para que esto sea posible hay que dar condiciones y ese es el rol de los estados, permitir la estructuración de un sistema de medios diverso, creativo y sobre todo operable.

El ejercicio del derecho a la comunicación se enfrenta con sistemas de medios insertos en un contexto global dominado por el mercado, donde muchos estados administran el espectro en beneficio de grupos económicos transnacionales que han convertido las telecomunicaciones en un área de inversión que moviliza grandes capitales; configurando un mercado dominado por la inversión vertical, la propiedad cruzada de los medios de comunicación y la concentración de la propiedad en muy pocos operadores. Estos últimos muchas veces tienen intereses en otras áreas de la economía, lo que determina su comportamiento en el control de la información y en el desarrollo de la pauta política. Y todos sabemos como opera el mercado: jamás va a ser garante de derecho alguno porque se basa en la concentración de poder, la concentración de capital, la concentración de propiedad.

Lo central hoy en día de esta discusión es la administración del espacio radioeléctrico que permite la transmisión de las señales de radio y televisión. Y es un bien finito por tanto la regulación del Estado para garantizar sistemas plurales es clave. Hoy día no es así y tenemos una administración del espacio radioeléctrico mediado casi exclusivamente por el mercado. Los grupos que dominan en los sistemas de medios han convertido las telecomunicaciones en un área de inversión que moviliza grandes capitales. Es un mercado que se caracteriza por tener inversión vertical, es decir, un mismo operador de servicios en cada lado que le da el control de toda el área, gran concentración de propiedad y como consecuencia muy pocos operadores. Muchas veces estos operadores tienen poder e intereses en otras áreas de la economía, como los grupos Clarín, Prisa, Globo, Televisa; todos poderes transnacionales que tienen interés en otras áreas de la economía. Por lo tanto, tener el control de la pauta de los contenidos de lo público, le sirve para fortalecer su posición en el control de otras áreas de la economía. Esta es la tendencia global.

Esto hace necesario que nosotros convirtamos en parte de la cultura de derechos humanos la demanda de construcción de medios de comunicación diversos y que las legislaciones democráticas legislen en los regímenes de propiedad de los medios desde su valoración como bienes públicos.

En varios países de la región la democratización de los medios de comunicación está en discusión. Estos procesos tensionan las relaciones políticas y el rol de los estados en orden a garantizar la libre circulación de las ideas. Todos los gobiernos deben definir legislaciones, acordes con el artículo 13 para regulación de radiodifusión de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que en su informe 2008 entrega recomendaciones fundamentales para los estados miembros; en particular, tener leyes antimonopólicas para evitar la concentración de propiedad y lograr que la asignación de frecuencias y licencias de todo el espectro radioeléctrico –y en especial el digital– respete la obligación de inclusión de los actores hasta ahora ausentes del sistema de medios.

En ellos es clave el reconocimiento del derecho de los actores comunitarios, que sostienen experiencias de participación en el sistema de medios de sectores con menos poder, que representan muchas veces a culturas e identidades marginadas. Con énfasis diferentes, los procesos suponen enfrentamientos políticos de los gobiernos con los poderes fácticos que conforman los medios mismos. En algunos casos, la fórmula es la asignación de espectro equitativa a los actores públicos–estatales, los privados y los comunitarios, incluyendo normas de control de concentración.

Como actores del sistema de medios en los diferentes países de la región las radios comunitarias han sostenido experiencias de comunicación participativa tanto de comunidades de interés, territoriales o lingüísticas por más de 50 años. Se trata de experiencias que tienen en común la demanda de un tratamiento alterno y no subalterno a los temas que conforman lo ciudadano.

En conjunto, las radios comunitarias dan forma a la demanda que las y los ciudadanos plantean a la comunicación: la incorporación de narrativas capaces de dotar de lugar, poner en escena, construir identidad. En muchas de sus prácticas recogen los cuestionamientos, no sólo a los temas que estructuran lo público, con sus dinámicas de exclusión.

Como actores políticos, las radios comunitarias se posesionan en la disputa política en todos los niveles de la vida social desde la lucha por el reconocimiento de aquellas identidades tradicionalmente marginadas. Esto hace necesario que las radios comunitarias deben ser reconocidas como parte del sistema de medios con toda su especificidad. Esa es la principal demanda de transformación que la comunicación comunitaria ha enfrentado en estos últimos veinte años. Porque significa disputar participación en la construcción del relato social, desde el rol que tienen hoy las comunicaciones en la construcción de lo público.

Muchas de las agendas de lo ciudadano están en disputa y no conforman necesariamente un patrimonio ideológico. Por lo tanto, nos movemos en un campo de incertidumbres donde la visión transformadora de nuestros proyectos se basa en estar al servicio de la traducción de las dinámicas sociales. En este contexto, las radios experimentan con nuevas formulaciones de lo local/comunitario y con nuevas demandas de derechos. Mujeres, pueblos sin estado, diversidad sexual y lingüística, derechos ambientales, encuentran en las radios un espacio de expresión y de organización.

Como actores políticos son espacios de convergencia, de articulación y sus redes y movimientos son espacios de acción para la defensa de los derechos humanos desde la afirmación de la centralidad del derecho a la comunicación y de la libertad de expresión como condición para el ejercicio del conjunto de los derechos humanos que hacen posible la vida común.

**Economías diversas  
y alternativas al capital**





## **Asociaciones Público Públicas en la provisión de servicios públicos**

Daniel Chávez<sup>13</sup>

Vivo en Amsterdam, pero trabajo en La Haya, dando clases en la universidad en el área de políticas públicas. La mayoría de mis estudiantes de postgrado no tienen la menor idea de las cosas sobre las cuales escribo en este capítulo, porque son estudiantes de América Latina, de África y de Asia, que tienen incorporado en su cabeza todo el recetario del modelo neoliberal: privatización, desregulación y liberalización. En principio, se asume que no hay alternativa y que eso es el nuevo modelo para gestionar el Estado y gestionar la sociedad en todo el mundo. Entonces, cuando empezamos a hablar de este tipo de relaciones alternativas, por suerte a algunos de esos estudiantes se les abre la cabeza.

Por otro lado, trabajo para un Centro de Investigación, el Transnational Institute (TNI), donde no hacemos investigación puramente académica sino que queremos que las investigaciones tengan alguna utilidad para movimientos sociales, para gobiernos de izquierda, etc. El TNI fue fundado por Orlando Letelier, ministro de Salvador Allende, que fue asesinado por la CIA (Agencia de Inteligencia Central) y por la DINA (Dirección de Inteligencia Nacional), en Washington. Él originalmente tenía previsto mudarse a Amsterdam, ya que el TNI iba a ser así como el brazo europeo del IPS (Instituto de Estudios Políticos), pero nunca pudo llegar. Siguiendo con esa tradición nosotros mantenemos la idea de no solo investigar para publicar en revistas que nadie lee, sino en tratar de producir investigación que sea de utilidad para gente que está tratando de cambiar las cosas.

El título de mi presentación es “Asociaciones Público Públicas en la provisión de servicios públicos”. La sigla que se utiliza en español en América Latina es la misma que en inglés, PuP, que significa “public-public partnership”, de la

---

13 - Antropólogo, Doctor en ciencias sociales. Investigador y docente del Institute of Social Sciences de La Haya, Países Bajos. Integrante del Transnational Institute. Consultor en políticas públicas.

misma manera que mucha gente aquí en Uruguay y en otros países cuando se refiere a las Asociaciones Público Privadas, se refiere a PPP, es decir “public-private partnership”. Voy a tratar de responder qué está pasando a nivel internacional con las PuP, haciendo hincapié fundamentalmente en el servicio de agua, porque eso es lo que más hemos trabajado, pero también haré referencia a otros servicios públicos. Cabe aclarar que el concepto de PuP no se limita, por lo menos teóricamente, a los servicios públicos. Sería viable y deseable que el concepto de PuP se extendiera también a las empresas públicas que trabajan en el área productiva o en el área de infraestructura. Al final voy a hacer algunos comentarios sobre ese tema pensando específicamente en la realidad uruguaya.

## **El estado del arte en los estudios sobre PuP**

En primer lugar, señalo que hablo desde la perspectiva de un investigador, razón por la que voy a empezar haciendo referencia a cuál es el estado del arte de la investigación académica, de la investigación científica, de la producción técnica sobre estos temas. Lamentablemente debemos decir que se ha escrito muchísimo sobre la privatización, se está escribiendo ahora y desde hace varios años muchísimo sobre las PPP, pero sobre el tema de las PuP hay muy poco escrito. Desde las Ciencias Sociales académicas de las universidades, se pueden contar literalmente con unas pocas manos el número de artículos publicados sobre este tema, y por fuera de la universidad, los Centros de Investigación que lo están trabajando son también muy pocos. El más conocido es la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (ISP) que es una unidad basada en la Universidad de Greenwich (Londres, Reino Unido) pero ligada institucionalmente a la ISP, que es la federación mundial de trabajadores del Estado.

En el TNI fuimos tal vez de los primeros en comenzar la producción teórica y tratar de sistematizar lo que estaba emergiendo en distintos países del mundo en relación a las PuP. Varios de quienes trabajamos sobre estos temas nos hemos integrado en una red que es el Programa de Servicios Municipales (MCP por sus siglas en inglés). El nombre es problemático porque tiene que ver con un proyecto que heredamos y una red que ya existía, que tenía

que ver con temas municipales pero que ahora no es solo sobre ese nivel de gobierno. Aquí está involucrada la RedVIDA<sup>14</sup>.

Es importante resaltar que más allá de la investigación, por suerte, hay muchísimas organizaciones a nivel mundial que están promoviendo activamente las PuP. En algunos países se las ve como una alternativa novedosa (aunque como veremos no es tan nueva) a la privatización, a la liberalización y a la desregulación de los servicios públicos; por lo tanto, se las apoya desde una perspectiva de resistencia al modelo neoliberal. Por ejemplo, el sindicato de los trabajadores del estado del Reino Unido, uno de los más fuertes de las islas (<http://www.unison.org.uk>) realmente apoya la investigación sobre las asociaciones público-públicas, y promueven PuP en alianza con otros sindicatos y empresas públicas. Más allá de las organizaciones sindicales, fundamentalmente en el sector agua, también hay varias instituciones de la sociedad civil internacional que están trabajando sobre estos temas. El Proyecto Planeta Azul (<http://www.blueplanetproject.net/>), en Canadá, logra una fuerte movilización en contra de la privatización del agua. Lo integran el Consejo de los Canadienses, el Instituto Polaris y otras organizaciones; además se ha convertido en una iniciativa internacional que promueve las PuP. También en América del Norte, encontramos a Food and Water Watch ([www.foodandwaterwatch.org](http://www.foodandwaterwatch.org)). Entonces, comprende a sindicatos, ONG, grupos de presión y redes de investigadores y activistas.

## Objetivos y tipos de PUP

El concepto de las PuP, es algo que se está expandiendo relativamente rápido alrededor del mundo, pero en realidad no es un concepto nuevo, es una idea que ya existe desde principio de los años 80. Hay una tradición muy larga de hermanamiento entre ciudades, entre municipios, y muchos creemos que la idea vino de ahí: así como los municipios se hermanaban, empresas públicas y asociaciones comunitarias también podían buscar un hermanamiento similar; entonces las PuP podían funcionar como alternativas a la liberalización y a la privatización de los servicios públicos.

---

14 - La Red de Vigilancia Interamericana sobre el Derecho al Agua o RedVIDA se formó en 2005. La Casa Bertolt Brecht la integra, como parte de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida.

Existen muchísimas definiciones de Asociaciones Público-Públicas, pero en general todas ellas coinciden en una serie de principios fundamentales. Algunas cosas son muy obvias: para una asociación se necesita más de uno, se precisa algún socio, donde participan dos o más socios. Segundo, en las PuP no hay fines de lucro; su concepto excluye a la privatización, a la tercerización y otro montón de cosas asociadas a la lógica del mercado. Tercero, se excluye obviamente a los actores privados; no obstante ahora hay algunas fuerzas que tratan de ligar el concepto de las PuP con el mercado y con los actores privados, que es bastante problemático y sobre lo que volveré más adelante. Cuarto, se procura que en una PuP todos los socios ganen algo. Al menos en teoría no es una relación vertical, donde uno da y no recibe nada. La idea es que sea una relación más horizontal y el que aporta conocimientos o aporta experiencia también pueda beneficiarse del conocimiento o de las experiencias que tiene el otro. Estas son las cuatro ideas básicas: sociedad, sin fines de lucro, exclusión de actores privados y relación horizontal y donde todos los socios ganan algo. Podríamos agregar alguna más, como la relativa a la participación.

Podemos hablar de PuP a nivel local, nacional, regional e internacional, incluso intercontinental. En este sentido, el tema de la participación exclusiva de los socios públicos requiere una discusión más detallada, pues lo público no significa lo mismo en cualquier lugar.

Existen muy diversos tipos de Asociaciones Público-Públicas con distintas combinaciones geográfico-espacial y organizativo-institucional. Desde esta perspectiva, podemos ya aclarar que “lo público” no está limitado exclusivamente a “lo estatal” o “gubernamental”.

En el *nivel internacional* tenemos dos tipos de PuPs: el primero es, por lo menos teóricamente, más horizontal; son asociaciones entre empresas o entre organizaciones de países de un similar nivel de desarrollo, ya sea en el Norte o en el Sur: sur-sur o norte-norte. Por ejemplo una asociación entre empresas públicas de dos países. El segundo, implica una relación más vertical o “desarrollista”, como le ha llamado el investigador canadiense David McDonald, que implica una organización del Norte, de un país rico, que apoya a una organización pública o comunitaria de un país del Sur; por ejemplo, una empresa pública del Norte que apoye a una empresa pública

del Sur. En el *nivel local o nacional* -o sea, entre empresas u organizaciones del mismo país-, puede ser una empresa nacional que apoya una empresa municipal.

Otra modalidad de asociación es entre una entidad pública con una entidad no estatal. Para estas últimas, en el marco de la RedVIDA se habla de “comunitarios”, pero nosotros hablamos de “no estatal”, aunque es lo mismo. En esta modalidad de asociación puede ser una empresa pública y un sindicato; hay ejemplos interesantes de eso, incluso en OSE el sindicato FFOSE creó una PuP dentro de la empresa. También hay entre empresas públicas y ONG, aunque esto puede ser problemático porque en algunos casos la ONG puede presentarse como tal, pero tener objetivos bastante similares a las empresas de mercado.

También existen PuP entre sindicatos del Norte y empresas públicas del Sur. Otra posibilidad es entre una entidad estatal y una entidad no estatal sin participación del Estado; por ejemplo, una cooperativa de servicio y una ONG, o una cooperativa de servicio y un sindicato, o sindicatos de dos países de similar nivel de desarrollo que trabajan juntos, o un sindicato del Norte y una organización comunitaria del Sur. Y también hay asociaciones múltiples de muy diversos tipos, que implican empresas públicas, sindicatos, organizaciones sociales de distinto tipo.

A nivel internacional puede haber empresas públicas que apoyan a más de dos gobiernos. Más allá de los servicios públicos, es el caso de Petrocaribe, la empresa que creó PDVSA (Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima) en Venezuela y que trabaja con empresas petroleras más pequeñas del área del Caribe. En el contexto del ALBA (Alianza Bolivariana para América) se están creando muchas empresas multinacionales que son PuP. No se les llama así, pero son PuP.

Las PuP persiguen múltiples objetivos con diversos beneficios y ventajas derivadas de la asociación. En primer lugar, las PUP implican objetivos sociopolíticos en general bastante claros que pueden ser: fortalecer el sector público estatal ante ofensivas privatizadoras o desreguladoras; aumentar la transparencia y la calidad de rendición de cuentas; democratizar el acceso a los servicios y/o la gestión interna, etcétera. Otro objetivo puede ser fortalecer la capacidad institucional, esto implica mejorar la administración y/o la

gestión de los servicios públicos en el caso del socio más débil, introducir nuevas tecnologías o expandir las capacidades técnicas, etcétera. También puede ser un objetivo a nivel financiero: mejorar las rendiciones de cuenta, actualizar estructuras y sistemas tarifarios, etcétera. Finalmente, algo obvio, el objetivo de ampliar la cobertura, que implica mejorar y expandir el acceso a las redes de servicios públicos, introducir nuevas tecnologías, etc.

## **Casos exitosos de PuP**

Alrededor del mundo hay muchos ejemplos exitosos, aunque también encontramos otros que no han funcionado. Un trabajo que se publicó en 2009, en conjunto entre el TNI y la Unidad de investigación del ISP, identificaba solo en el sector agua y saneamiento unas 130 experiencias a nivel mundial, con presencia en más de 70 países; es decir que no estamos hablando de casos aislados.

El primer caso fue en 1980, cuando la empresa Yokohama Waterworks de Japón, ofreció asistencia técnica, fundamentalmente capacitación de personal, a otras empresas de países asiáticos.

En India, existe el caso del servicio de agua y drenaje del estado de Tamil Nadu. Su población excede en más de 10 veces la población del Uruguay. Inició en el año 2003 un proceso de reorganización interna con un horizonte claramente progresista de democratización de la gestión, de más participación ciudadana y mejora de los servicios; fue muy exitoso y llevó a que esa experiencia de reestructura interna fuera solicitada por otras empresas de otros estados (ie. Maharashtra) que derivó finalmente en la creación en la India de un Foro Nacional de reestructura del sector agua y saneamiento con apoyo de la UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia) y del gobierno nacional.

Otra experiencia que aparece bastante seguido en la literatura, también en el Sur, es un caso en Uganda. Tuvo sus inicios en el año 2000, cuando la empresa nacional de agua y saneamiento también pasó por un proceso de reestructura interna que derivó en que esa experiencia fuera luego difundida a Kenia, Tanzania, Ruanda, Zambia, Sudáfrica y Nigeria. Sin embargo, debo

aclarar que los objetivos socio-políticos de esta PuP no son del todo claros y hay bastante discusión entre quienes han investigado esta experiencia porque allí apareció el fantasma de la corporatización, que mantiene una empresa pública, de propiedad y gestión estatal, pero funciona con una lógica de mercado. Entonces no siempre la expansión de una experiencia es positiva, porque puede significar intereses comerciales de esa empresa en otros países de la región.

En América Latina, un buen ejemplo es la asociación internacional que se firmó en 2010 entre OSE (Obras Sanitarias del Estado, Uruguay) y SEDACUSCO (Entidad Municipal Prestadora de servicios de saneamiento del Cusco S.A., Perú).

A su vez, un caso de PuP Norte-Sur, de tipo desarrollista, iniciada en 1982, es una experiencia de la empresa pública Severn Trent de Inglaterra, antes de ser privatizada por el gobierno de Margaret Thatcher. Dicha empresa apoyó a la empresa municipal en Lilongwe (Malawi) con apoyo del Banco Mundial. Los resultados allí fueron bastante positivos en términos de mayor cobertura y eficiencia.

Desafortunadamente, tenemos que ser optimistas pero al mismo tiempo un poco cuidadosos sobre la expansión del discurso de las PuP, porque puede haber –y de hecho hay– algunos retrocesos. A modo de ejemplo, en el marco de Naciones Unidas ahora se habla de las Water Operators Partnership (WOP), asociaciones entre operadores de agua que tienden a ignorar la experiencia de las PuP, en el sector agua y saneamiento.

Las WOP son un esquema que fue propuesto en 2006 por el Comité Asesor del secretario general de las Naciones Unidas en agua y saneamiento. Apareció primero el plan de acción (Jashimoto I) y ahora se publicó el plan Jashimoto II, que se presentó en primer lugar en el 4º Foro Mundial del Agua.

Pese a estar modelados en la idea de las PuP, los WOP incluyen fuertes asociaciones con empresas privadas, y esto es un problema bastante grande. En este Comité participan organizaciones progresistas, como la Internacional de Servicios Públicos o la Asociación Nacional de Servicios Municipales de Saneamiento de Brasil (ASSEMAE), y ellos han tratado de incidir para que el espacio de las PuP se expanda, pero en general este

Comité está controlado por gente que es muy amiga del mercado, como Michel Camdessus, ex director del Fondo Monetario Internacional (FMI) durante la crisis de 2002 en Uruguay. También está Margaret Catley-Carlson, asesora de Suez Lyonnais, una de las empresas que más ha participado en la privatización del agua a nivel mundial. Está Ángel Burría, está Gerard Payen, ex vicepresidente de la empresa Suez, esto ayuda a explicar por qué estas cosas aparecen. En el plan Jashimoto II hay una referencia concreta a los WOP y aparecen distintas referencias a mecanismos de mercado que son bastante preocupantes.

## **Principales limitaciones**

A modo de síntesis, debemos considerar que las PuP deben enfrentar múltiples desafíos para alcanzar sus objetivos. Según las investigaciones actuales, las asociaciones público-público muestran que su talón de Aquiles es el acceso a fuentes de financiamiento. Establecer una PuP, ya sea enviando técnicos, firmando acuerdos institucionales, costearo pasajes, etcétera, es relativamente accesible, es algo que la mayoría de las empresas, incluso del Sur, pueden cubrir; pero los costos referidos a construcción, expansión de infraestructura y tecnología son prohibitivos en demasiados casos. Ha habido algunos avances interesantes. Por ejemplo, la Unión Europea (UE) dedica mucho financiamiento para investigación y para promoción de soluciones asociadas a las PPP y no para las PuP. En 2009 se creó un fondo para apoyar a estas últimas, aunque su monto es poco coherente en comparación con lo que invierte la UE en financiar las PPP.

Pero no solo hay limitantes financieras. Pueden plantearse diversas demandas, ya sea en relación a la salud, al agua o la electricidad; áreas donde hay PuP, pero son muy distintas de país en país, razón por la que la transferencia técnica de experiencia no siempre es viable. También podemos enfrentarnos a capacidades tecnológicas muy distintas entre países e incluso dentro del mismo país. A esto se suma el tema de las culturas institucionales que no debemos ignorar. Luego de haber pasado seis meses en Venezuela, les puedo decir que la manera en que se gestionan las empresas públicas allí tiene muy poco que ver con la manera de gestión de las empresas públicas aquí en Uruguay.

## Programa de Servicios Municipales: una red global de evaluación

Quiero ahora desarrollar un poco la iniciativa del Programa de Servicios Municipales que propone contribuir para superar las actuales lagunas de conocimiento, principalmente en criterios evaluativos. Este es un proyecto que se inició en 2009 y se extenderá hasta el 2014. Para nuestra sorpresa recibimos un financiamiento bastante generoso de varios millones de dólares canadienses, aportados por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID – Canadá), que tiene una sede regional en Montevideo. Ellos ya habían financiado una iniciativa que se llamaba Programa de Servicios Municipales en Sudáfrica: una asociación entre sindicatos, universidades y centros de investigación, procurando alternativas a las privatizaciones, que funcionó bien. Los compañeros de la Universidad de Rodhes en Sudáfrica y de la Universidad de Queens en Canadá, que habían trabajado en esa propuesta, invitaron a otras organizaciones a integrarse y hacer una red global. Armamos una propuesta y para nuestra sorpresa recibimos el visto bueno y ahora estamos trabajando en eso.

La universidad que participa en este proyecto, además de las dos ya mencionadas, es la Escuela de Estudios Africanos y Orientales de la Universidad de Londres (Inglaterra). Hay presencia sindical a través de la unidad de investigación de la ISP; hay centros de investigación progresistas como el TNI y Focus in the Global South. También hay organizaciones comunitarias de la sociedad civil, la RedVIDA y su par africana la African Water Network, así como el Movimiento Mundial por la Salud Popular.

Las áreas en las cuales trabajamos son salud, agua–saneamiento y electricidad. Decidimos lanzar esta propuesta conjunta porque creíamos que teníamos que ser autocríticos sobre el estado de la investigación acerca de alternativas a la privatización, porque veíamos que había muchas críticas demasiado ideologizadas y que muchos decíamos “no a la privatización”, pero no teníamos nada para enfrentar en cuanto a alternativas viables. Además constatamos que muchos de los estudios, fundamentalmente sobre las PuP, son bastante superficiales y eso también es una autocrítica para nuestro Instituto. Por ejemplo, el libro *“Por un modelo público de agua”* traducido en varios idiomas, compila estudios basados en fuentes secundarias o en testimonios de los propios participantes. Entonces pueden ser fácilmente

criticados por investigadores o gestores que conocen a fondo los temas, quienes pueden decir que eso es una visión muy sesgada y poco científica.

Por ese motivo, entendíamos que se necesitaban estudios más profundos, objetivos y de alcance internacional. Para eso procuramos fundamentalmente evaluar, lo más objetivamente posible.

Siguiendo al filósofo mejicano Adolfo Sánchez Vázquez, no creemos en la neutralidad ideológica de las Ciencias Sociales, pero apostamos lo más que se pueda a la objetividad. Para ello tratamos de medir alternativas a la privatización, entre otras las PuP, en base a once criterios entre los cuales figuran: equidad, eficiencia, el potencial democratizador, la participación, la sustentabilidad, la transparencia, la solidaridad, la universalidad, *ethos* público y replicabilidad. En marzo de 2010 tuvimos un encuentro de una semana en la India para tratar de ver como traducíamos estos criterios en una metodología de investigación que pudiera ser aplicada en forma viable tanto en África, como en Asia, América Latina y en Europa.

El otro tema que nos preocupa es clarificar el significado del concepto de “lo público”, más allá de lo estrictamente estatal o gubernamental. Nosotros creemos que la literatura académica internacional demuestra que las fronteras entre lo público y lo privado no son siempre precisas y que los significados varían a lo largo de la geografía y de la historia. Lo que acá entendemos como *público* puede no entenderse como tal en otro país, y si nos remontamos a discusiones hace veinte o treinta años también significaba otras cosas. Si hablamos de lo público en los países que fueron parte del bloque soviético, ellos tienen una idea de lo público que no pasa por lo estatal, entonces todas esas cuestiones deben ser consideradas al investigar y al proponer alternativas.

Por otro lado, veíamos que los investigadores-activistas de izquierda tendemos a idealizar la propiedad estatal, sin reconocer o profundizar en el análisis de las limitaciones, problemas y desafíos del Estado como propietario o como gestor. Debemos cuestionar también al Estado, porque muchas veces al oponernos a la privatización asumimos que el Estado es bueno, sin realmente indagar en los problemas reales que significan la propiedad o la gestión estatal. Por ejemplo, vemos que muchas grandes empresas públicas hoy están corporatizadas y han internalizado la lógica de la empresa

privada. En teoría son empresas del Estado, pero en la práctica funcionan como cualquier otra empresa privada. Esto pasa no sólo en el campo del servicio público y no sólo a nivel local o nacional. Es el caso de Petrobrás en América Latina, que es una empresa en parte pública, sin embargo, lo que están haciendo en Bolivia, no es muy distinto a como funciona una multinacional petrolera privada.

También nos interesa profundizar en el análisis de lo público como sinónimo de ciudadanía; al igual que “comunitario”, es un concepto muy problemático. Nociones como comunidad, ciudadanía, sociedad civil, no son neutros y pueden significar distintas cosas. Vemos que estos mismos conceptos “progresistas” pueden ser utilizados por las fuerzas conservadoras. Eso lo observamos claramente en el caso del Reino Unido, donde el partido conservador ya no habla de privatización, ya no habla del mercado, sino que habla de la “Big Society” (la Gran Sociedad). Pero todo enmarcado en un proceso de privatización por otros medios. Por lo tanto, debemos tener cuidado cuando hablamos de lo *comunitario*.

## Uruguay

Para terminar quiero plantear algunas relaciones entre las asociaciones público-público y el Uruguay. Se ha creado la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional para que el país, además de recibir cooperación internacional, pueda también ser un país cooperante. Si bien Uruguay no tiene dinero para dar a otros países, sí tiene capacidades técnicas. El caso concreto de las PuP promovidas por la OSE<sup>15</sup> lo demuestra. En un trabajo como consultor, visité a todos los ministerios y a todas las empresas públicas para ver cuáles eran las capacidades técnicas que existían que se podrían transferir a otros países: el capital es inmenso.

En el país existe una larga y muy rica experiencia en el desarrollo de empresas públicas, experiencia que debería ser sistematizada y difundida en la región y en el mundo; no sólo en servicios públicos, sino también en casos como el

---

15 - Obras Sanitarias del Estado.

de UTE<sup>16</sup> que cuenta con distintas posibilidades para promover iniciativas similares a las que ha promovido la OSE. Existe *Conex*, una unidad especializada a través de la cual UTE brinda sus Servicios de Asesoramiento y Consultoría a otras organizaciones de Uruguay y el mundo; esta unidad se creó a partir de la asociación con una empresa privada –Unión Fenosa– que derivó en la generación de capacidades técnicas de excelencia. *Conex* ha competido en licitaciones internacionales en Eslovaquia, República Checa, Reino Unido, mejoró el sistema informático de dos universidades en España y actúa en varios países de América Latina.

Lo mismo podríamos decir de ANTEL<sup>17</sup>; es una empresa de excelencia, y no lo decimos sólo los militantes de izquierda. Como mencioné más arriba, pasé seis meses en Venezuela, porque el gobierno venezolano pidió al TNI que evaluáramos la experiencia de renacionalización de la Cantebé, que es como ANTEL en aquel país. Vimos ejemplos de otros países de la región, y entre las pocas empresas públicas de telecomunicaciones se destacaron ANTEL e ICE (Instituto Costarricense de Electricidad) de Costa Rica. En dicha oportunidad leímos informes de inteligencia comercial, que destacaban que ANTEL puede tener problemas pero que aún así está compitiendo con niveles que son comparables a los de cualquier empresa de telecomunicación privada.

La Agencia Uruguaya de Cooperación podría servir para crear algo así como una bolsa de recursos económicos para apoyar en pasajes, en estadía o lo que sea a los técnicos uruguayos que viajan al extranjero; pero también para contratar o recompensar a quienes suplantán el trabajo de quienes se van de misión, pues en algunos casos si los técnicos se van por una semana ya queda un vacío, queda un hueco en la empresa que no es fácil de cubrir.

Por todo lo anterior, me preocupa como uruguayo que en este momento se hable muchísimo, bajo un gobierno de izquierda, de asociaciones público privadas, del modelo de gestión de Nueva Zelanda (que ya está en caída) y no hablemos de las PuP.

---

16 - Usinas Termoeléctricas del Estado, la empresa estatal de energía en Uruguay.

17 - Empresa estatal de Telecomunicaciones de Uruguay.

El Estado debería publicitar los acuerdos de OSE. Los uruguayos deberían estar enterados que OSE está apoyando a empresas en Paraguay, en Perú y en otros países. Pero también quería plantear que las PuP deberían ser fomentadas dentro del propio Estado uruguayo. Hoy muchas de estas empresas funcionan como islas, y es posible establecer un montón de sinergias entre las empresas públicas del Estado que hoy no se están procesando. Por ejemplo cuando me entrevisté con Raúl Sendic, presidente de ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland) mencionó unas posibles PuP, aunque sin llamarle así: ANCAP necesita de AFE (Administración de Ferrocarriles del Estado); por lo tanto, ANCAP podría invertir en recuperación del material rodante, de las vías, etcétera. Este es el tipo de cosas que deberíamos explorar.

En la reforma del Estado que tanto se habla en Uruguay sería bueno incluir el tema de las PuP a nivel nacional, no solo pensando estas asociaciones en relación con otros países.

En este sentido, un tema relevante de la Reforma del Estado es el de las empresas públicas pero que funcionan bajo el derecho privado; por ejemplo, algunas sociedades anónimas cuya mayoría de acciones están en manos del Estado y que muchas veces participan en PuP, pero bajo el derecho privado. O las empresas u organismos públicos no estatales, como el Laboratorio Tecnológico del Uruguay –LATU– o la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Creo que el principal problema a discutir es el control político. Yo no estaría por definición en contra de este tipo de empresas. Me parece que en algunos casos podría ser necesario, y tal vez hasta conveniente, que una empresa pública cree una empresa que funcione bajo el derecho privado –pero de propiedad de la empresa pública– para poder competir con otras empresas privadas, en contextos donde hubo una liberalización del mercado.

Destaco lo del control político porque cabe preguntarse: *¿Ante quién es responsable esa empresa?* Me parece que eso es lo fundamental. El caso venezolano sirve bastante bien como espejo, considerando a PDVSA, el gigante petrolero venezolano, que ha creado un montón de empresas de este tipo. El problema del control político, de la responsabilidad, es

bastante complejo; hay temas de mala gestión, de corrupción, temas de todo tipo que es preciso tener en cuenta en todo el debate sobre la Reforma del Estado.

Por último, quiero manifestar que estoy un poco cansado de que todos los días cuando abro los diarios del mundo, veo alguna referencia a las PPP, que en muchos casos son un eufemismo de privatización. No estoy diciendo que eso pase acá en Uruguay, pero en muchos países del mundo esa es la realidad.

## **La crisis en la periferia europea: ¿Qué hay de nuevo en el viejo mundo?**

Joachim Becker<sup>18</sup>

La periferia europea ha sido duramente golpeada por la crisis actual. Varios países en el Este europeo pertenecen a los más afectados globalmente. La crisis actual tiene raíces en las estrategias de desarrollo de las dos últimas décadas. Tanto en el sur como en el este del viejo mundo, las estrategias estaban basadas en influjos de capital. Los países de Europa del Este canalizaron las inversiones extranjeras hacia la industria de exportación, pero en los últimos tiempos sufrieron una fuerte caída de sus exportaciones hacia Europa Occidental. Además de basar su crecimiento en enormes influjos de capital, también lo hicieron con inversiones inmobiliarias, razón por la que han sido severamente afectados ante el fin de la bonanza crediticia, y pertenecen al grupo de los países más golpeados por la crisis económica internacional. Varios países mediterráneos –Grecia, España y Portugal– basaron su crecimiento igualmente en influjos de capital y han sido duramente afectados por la crisis. La sobrevalorización de la moneda, el alto déficit de la cuenta corriente y la elevada dependencia de influjos de capital son características comunes de los modelos de desarrollo pre-crisis de los países de la periferia europea y del Cono Sur en los ‘90.

### **Modelos de desarrollo y vulnerabilidad a la crisis**

Las vulnerabilidades externas de los países del Este europeo ya nacieron durante la transformación hacia el capitalismo en los años 90. Bajo la presión de la Unión Europea (UE) y las instituciones internacionales, los gobiernos abrieron sus economías rápidamente al comercio internacional

---

18 - Joachim Becker, profesor, Wirtschaftsuniversität Wien (Universidad de Economía de Viena), Viena, Austria. Investigador vinculado al Centro Latinoamericano de Ecología Social (Claes) en Montevideo.

al comienzo de dicha década. No consiguieron preservar una protección notable para sus sectores particularmente vulnerables en las negociaciones comerciales con la Unión Europea. Por lo tanto, los primeros acuerdos comerciales fueron asimétricos a favor de la UE (Vachudova, 2005); esas asimetrías contribuyeron a la desindustrialización de la primera fase de transformación. Con la excepción de la República Checa, Hungría y efímeramente Eslovaquia, la balanza comercial de los países de Europa del Este sigue siendo negativa hasta hoy.

Desde el fin de los años 90, la extraversion de las economías del Este europeo se profundizó con el comienzo de las negociaciones sobre el ingreso de los países de la región en la UE. Por un lado, la Comisión Europea pidió con vehemencia la apertura al capital de la Europa del Oeste y una aceleración de las privatizaciones. Por otro lado, las fuerzas euro-liberales y los nacientes grupos de capital que sirvieron como enlace entre el capital transnacional y la economía nacional favorecieron una privatización acelerada a favor del capital extranjero, lo cual, a veces, incluyó grupos económicos nacionales como socio menor (cf. Drahekoupil 2009). El terreno había sido preparado conceptualmente por un plétora de think-tanks neo-liberales de los cuales muchos recibieron gran parte de su financiamiento por parte de organismos estadounidenses (cf. Schneider 2003). Como consecuencia, empresas del oeste de Europa tomaron control de sectores claves de las economías del Este europeo, especialmente del sector financiero, de la infraestructura básica, del comercio y de la industria manufacturera. En muchos sectores, el control extranjero va más allá de la dimensión que éste alcanzó en América Latina. Un ejemplo clave es el sector bancario: con excepción de Eslovenia, los bancos extranjeros controlaron más de 63% del sector bancario, en unos casos como Estonia o Eslovaquia inclusive casi 100% en el año 2006 (Frangakis 2009: 72, cuadro 3.14). El único país que evitó una desnacionalización muy extendida de su economía ha sido Eslovenia donde hubo una concertación estrecha entre el gobierno, las asociaciones empresariales y los sindicatos. Mientras que, por lo menos en algunos países como Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia, República Checa, las inversiones extranjeras directas contribuyeron a un crecimiento de las exportaciones, y su impacto en la balanza de ingresos ha sido muy negativo en toda la región porque la repatriación de ganancias ha

alcanzado niveles muy altos (Hunya 2009: 16 ss.). En la República Checa y Hungría, el déficit de la balanza de ingreso alcanzó 7.8% y 8.1% del PIB respectivamente en el año 2008 (Astrov/Pöschl 2009: 357, cuadro 6). Por lo tanto, el elevado grado de presencia de empresas transnacionales ha sido un factor clave para los déficits estructurales de la cuenta corriente de los países de Europa del Este y, por consiguiente, de su vulnerabilidad externa.

Dentro de esquemas extrovertidos, se pueden distinguir dos modelos de acumulación diferentes en el Este europeo: la industrialización dependiente y la financiarización dependiente (Becker 2008: 5 ss.). En los países del Grupo de Visegrád (Eslovaquia, Polonia, República Checa y, parcialmente, Hungría) y Eslovenia, el modelo de acumulación tiene como eje principal la industrialización exportadora hacia Europa occidental. Con la excepción de Eslovenia, la industria exportadora es controlada por empresas transnacionales. Muchas veces, la especialización es muy estrecha; por ejemplo, la parte de la industria automovilística en Eslovaquia en las exportaciones totales alcanzó casi 40% en el año 2007 (Okáli et al. 2008: 42). Por lo tanto, la dinámica de acumulación está directamente vinculada al Oeste europeo (especialmente Alemania). El nivel de los salarios ha sido bajo; sumado a que, en los últimos años, el consumo ha sido estimulado por el crecimiento de los créditos. Con la excepción notable de Hungría, gran parte de la deuda privada ha sido denominada en la moneda nacional. Eso limita el impacto directo de los vaivenes del tipo de cambio sobre la clase media endeudada.

El segundo modelo fue la financiarización dependiente. Los países bálticos (Estonia, Letonia, Lituania) y los países del Sudeste europeo (Bulgaria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro, Serbia, a una medida menor, también Rumania) adoptaron políticas económicas basadas en un tipo de cambio muy fijo y sobrevalorizado al estilo de los países del Cono Sur del fin de los setenta y comienzo de los 80 y de Argentina y Uruguay en los 90. En Estonia, Lituania, Bulgaria y Bosnia y Herzegovina inclusive se introdujeron *currency boards*, como en la Argentina de la época del ex presidente Carlos Menem (1989-1999).

Los gobiernos y los economistas liberales argumentaron que esta política económica permite la reducción de la inflación que había sido a veces muy alta. La disminución de las tasas de inflación ganó legitimidad para la política

económica neoliberal. No obstante, la baja de la inflación no fue la única consecuencia del tipo de cambio sobrevalorizado. Se obstaculizó el desarrollo industrial. Se abrieron déficits elevadísimos en la balanza comercial y la cuenta corriente. En todos los países que siguieron estrategias de financiarización dependiente, el déficit de la cuenta corriente superó considerablemente el límite crítico de 5% del PIB. En casos extremos, como en Letonia y Bulgaria, el déficit alcanzó niveles más allá del 20% del PIB (Becker, 2007: 246 ss., Astrov/Pöschl, 2009: 355, cuadro 5). Los déficits externos se financiarizaron por vía de un endeudamiento externo lo cual mostró un crecimiento muy rápido. En países como Bulgaria, Hungría, Estonia y Letonia, la deuda externa bruta superó los 100% del PIB en el año 2008 (Astrov/Pöschl, 2009: 355, cuadro 5). Por lo tanto, los niveles del déficit de la cuenta corriente y del endeudamiento externo superaron en términos relativos los niveles alcanzados por Argentina o Uruguay en los años inmediatamente anteriores a la crisis de los años 2001 y 2002 (Onaran, 2007). Los bancos oriundos en el Oeste europeo obviamente continuaron financiando tales déficits partiendo del supuesto que, en caso de una crisis, la Unión Europea los iba salvar.

Generalmente, los créditos no fueron utilizados con fines productivos. Especialmente en los países bálticos, los créditos alimentaron burbujas inmobiliarias (Brixiova et al., 2009). Los sectores financieros, inmobiliarios y de construcción fueron los sectores claves del modelo. Un creciente endeudamiento de los hogares estimuló también el consumo. Gran parte de esos créditos fueron denominados en divisas. Para los bancos, eso redujo el riesgo de cambio. Para los deudores, el endeudamiento en moneda extranjera parecía más barato. Por la deuda en divisas, los deudores de la clase media fueron ligados al modelo financiarizado y al tipo de cambio sobrevalorizado. Una devaluación de la moneda nacional implicaba inevitablemente una crisis de deuda para los deudores y la amenaza de una crisis bancaria.

Simultáneamente, la sobrevalorización fue una causa principal del déficit de la cuenta corriente creciente. El sustento del déficit de la cuenta corriente dependía de influjos de capital. El modelo de acumulación no fue sustentable económicamente a mediano o largo plazo como los modelos de acumulación en la Argentina, el Uruguay y Brasil de los 90. Todos los elementos para una severa crisis financiera ya estaban presentes antes del comienzo de la crisis económica internacional. Generalmente, esos indicios de una crisis

inminente fueron ignorados. Por mucho tiempo, la crisis no fue un tema del debate público. Cuando la crisis aguda ya había comenzado en los Estados Unidos y países de Europa del Oeste, los economistas liberales y la prensa liberal-conservadora argumentaron que la crisis no afectaría al Este europeo. Hubo unas voces disidentes aisladas, especialmente en Serbia (Kovacevic, 2008), que apuntaron a las vulnerabilidades de los modelos económicos y a los indicios de una crisis inminente.

Varios países mediterráneos –Grecia, España y Portugal– basaban su crecimiento igualmente en la expansión del crédito (Becker/Jäger, 2010: 10 f, Rosell/Trigo, 2010: 13). Con su entrada a la zona euro, sus tasas de interés bajaron sustancialmente; eso facilitó la expansión del crédito, especialmente en España y Grecia. La expansión crediticia alimentó burbujas inmobiliarias. España vivió un *boom* de la construcción espectacular (y muy destructiva del paisaje urbano y el ambiente).

La entrada a la UE y a la zona euro ha sido mucho menos beneficiosa para los sectores productivos de Grecia, España y Portugal. Sus sectores industriales sufrieron fases de una desindustrialización parcial (p.e. Müller/Schneider, 2010: 282, Stathakis, 2010: 111 f, Etsezarreta, 1991: 72 ff, Santos/Jacinto, 2006). Portugal mostró una tasa de crecimiento debajo del promedio del UE-15 desde el año 2002 (Romão 2006: 36). El déficit de la cuenta corriente creció de una manera espectacular en los tres países durante la primera década de siglo XXI superando el 10% del PIB en los años inmediatamente antes de la crisis actual (Becker, 2010a: 10). La política salarial muy restrictiva de Alemania agudizó los problemas de la balanza de pagos de la periferia mediterránea europea. El déficit de la cuenta corriente de España, Grecia y Portugal ha sido la otra cara del superávit alemán. Los bancos alemanes y franceses otorgaron elevados créditos a los países del sur europeo y financiaron por este camino los déficits de sus cuentas corrientes.

## Trayectorias de la crisis

La crisis de sobreacumulación de los países del centro (Johsua, 2009) afectaba a los países en el Este europeo por dos caminos diferentes: por la fuerte reducción de las exportaciones y por la desecación de los inlujos de capital (o

por la salida de capitales). La caída brusca de las exportaciones fue el efecto principal en los países cuyo modelo de acumulación se caracterizaba por la industrialización dependiente –ie. Eslovenia, Eslovaquia, República Checa y, parcialmente, Polonia–. En el primer trimestre de 2009 las exportaciones cayeron en un 25-30% comparado con el nivel alcanzado en el mismo trimestre del año anterior (Astrov/Pöschl, 2009: 348, Tab. 1). La caída de las exportaciones tenía fuertes repercusiones para la producción industrial, especialmente la industria automovilística. Vladimír Vano, economista del banco Volksbank Slovensko, explicó los mecanismos en la siguiente manera: “La fuerte caída de la producción en Eslovaquia sigue con un pequeño atraso a la reducción de pedidos en Alemania” (cit. en Jesný/Sibyla 2009: 20). Además el otorgamiento más restrictivo de créditos desinfló la burbuja inmobiliaria y frenó las actividades de construcción. La caída del PIB comenzó relativamente tarde, pero fue fuerte. En el año de 2009, el PIB cayó 7.8% en Eslovenia, 4.7% en Eslovaquia y 4.2% en la República Checa. El único país en la UE que no sufrió una recesión fue Polonia donde el PIB creció en 1.7% en 2009 (Pöschl, 2010: 428, cuadro 1). La economía polaca es menos orientada hacia la exportación y más diversificada, lo que se reveló como ventajoso. Además, la depreciación de las monedas nacionales suavizó los efectos de la crisis en Polonia y la República Checa. En Eslovenia y Eslovaquia, donde ya habían adoptado el euro, la recesión fue mucho más dura. La recuperación ha sido muy dependiente de las exportaciones alemanas.

En los países con un modelo de financiarización dependiente, el agotamiento de los flujos de capital tuvo un efecto devastador. Los bancos tenían problemas para refinanciar sus actividades, la morosidad de los créditos creció vertiginosamente (Purfield/Rosenberg, 2010: 29, gráf. 17); las burbujas inmobiliarias y las actividades en el sector de la construcción se derrumbaron; las políticas pro-cíclicas agudizaron la recesión (Becker 2009a). Debido al enorme déficit de la cuenta corriente, al alto nivel y a la estructura cortoplacista del endeudamiento externo, los países bálticos fueron los primeros países del Este europeo afectados por la crisis. En estos lugares, la caída del PIB comenzó en el primer semestre de 2008 y se aceleró vertiginosamente en el primer semestre de 2009. En ese mismo año, el PIB cayó por 18.0% en Letonia, por 15.0% en Lituania y por 14.1% en Estonia

(Pöschl, 2010: 428, cuadro 1). En Argentina y Uruguay, la caída del PIB en el peor año de la crisis de 2001/2002 fue menor que en los países bálticos. El desempleo en los países bálticos casi se triplicó dentro de un año, llegando a tasas de desempleo (abierto) de cerca del 20% en Letonia (primer trimestre de 2010) y un poco debajo de 20% en Lituania y Estonia. La cifras del desempleo juvenil se muestran aún más dramáticas: 39,5% en Letonia (primer semestre de 2010) y 37.2% en Estonia (segundo semestre de 2010; Eurostat, 2010). Como los sistemas sociales de esos países pertenecen a los más débiles de la UE, eso implica un desastre social.

La recesión llegó con un poco de atraso a los países del Sudeste europeo. El fin de enormes inlujos implica también el fin del crecimiento en los países de esa sub-región. En varios países sucesores a la ex Yugoslavia, la memoria de la crisis financiera de los años 80 y 90 todavía está viva; así se pudo observar el retiro del dinero de los bancos. En Croacia, la gente comenzó a comprar divisas y depositarlas en las casas en los meses de primavera de 2009. La morosidad de los créditos es muy elevada y llegó a más de 15% en Rumania y Serbia en el año de 2009 (Purfield/Rosenberg 2010: 29, graf. 17). Los bancos en Rumania, Hungría y Bulgaria se perciben como particularmente vulnerables. En los países del Sudeste europeo, la recesión todavía no es tan aguda como en los países bálticos, pero muchas veces se profundiza. En 2009, el PIB cayó por 7.1% en Rumania, 6.3% en Hungría, 5.0% en Bulgaria. En Croacia, el PIB cayó por 5.8%, en Serbia y Bosnia-Herzegovina por 3.0% (Pöschl, 2010: 428, cuadro 1, cf. Becker 2010b). El crecimiento del desempleo aún no ha sido tan rápido como en los países bálticos aunque no solamente la recesión, sino también el retorno de inmigrantes, contribuyó al crecimiento del desempleo. Durante la crisis de transformación en los 90, en países como Rumania y Serbia, una parte de la población volvió al campo para dedicarse a la producción de semi-subsistencia. Tal vez, esta reacción a la crisis vuelva a repetirse. En los estados que son sucesores de la ex Yugoslavia, como Serbia, Croacia o Bosnia y Hercegovina, la economía todavía sufre las secuelas de las guerras de los 90, la situación social es bastante mala y el desempleo muy alto: 33% en Macedonia y 23,4% en Bosnia y Herzegovina (Pöschl 2010: 428). Por lo tanto, la pobreza va a agravarse.

En el primer momento, la crisis no parecía tan grave en Grecia y Portugal. En 2009, el PIB cayó meramente por 2.0% en Grecia y 2.7% en Portugal,

bastante menos que el promedio de la UE (4.2%; Workie et al. 2010: 49, cuadro 2.1). No obstante, las apariencias engañaron. El déficit fiscal creció rápidamente y la elevada dependencia de créditos externos se reveló como muy problemática.

Grecia, Portugal y España sufrieron presiones especulativas. Grecia fue el primer país en la mira, y fue políticamente vulnerable porque se habían falsificado los datos del déficit presupuestal de una manera sistemática. El país estaba económicamente muy vulnerable a causa de su elevado déficit externo y el elevado grado de financiamiento externo de la deuda pública (Wehr 2010: 63 f.).

España y Portugal compartieron con Grecia la característica de un elevado déficit de la cuenta corriente. Se tiene que subrayar que Irlanda enfrenta problemas más serios de endeudamiento privado y público que los tres países mediterráneos (Becker/Schlager 2010: 79). Debido al programa de rescate para los bancos de facto quebrados, el déficit público en Irlanda alcanzará cerca de 30% del PIB en 2010 (Gardner/Brown 2010: 1). Las agencias de riesgo y el sector financiero no tienen interés en llamar la atención sobre el sobreendeudamiento privado como una causa de la crisis y a las debilidades de los modelos anglosajones. Por lo tanto, el ataque a Grecia les parecía una mejor opción. Para los tres países mediterráneos, las tasas de interés por la deuda soberana crecieron rápidamente. Los bancos enfrentaron problemas graves cuando quisieron refinanciarse. En el año 2010, las agencias de medición de riesgo, los acreedores y la Comisión Europea obligaron a los gobiernos socialdemócratas de Grecia, Portugal y España a adoptar programas de austeridad extremadamente duros (Mota et al. 2010: 103 ff, Müller/Schmidt 2010: 293 ff). Esos programas resultaron en una profundización de la recesión en Grecia y una vuelta de la recesión parece bien probable en el caso de Portugal y España. España sufre nuevamente del desempleo más alto en la UE: 20.3% en julio de 2010; el desempleo juvenil llega al espantoso 41.5%. En Grecia y Portugal, la tasa de desempleo supera el 10% (Eurostat 2010). La precarización del empleo afecta a cada vez más trabajadores. Mientras que los modelos de la exportación dependiente mostraron sus límites en la crisis, los modelos de financiarización dependiente sufrieron un colapso. Los países de este segundo grupo oscilan entre la continuación de la recesión y el estancamiento.

## Políticas económicas frente a la crisis: la radicalización del neoliberalismo

En la UE, no hubo ni hay una respuesta conjunta a la crisis. Prevalcieron medidas concertadas entre los ministerios de finanzas, los bancos centrales y el sector bancario a nivel nacional. Al nivel de la UE, el cuadro conceptual para el rescate de los bancos fue formulado en una sesión de los miembros de la zona euro (y Gran Bretaña) lo cual excluyó a la gran mayoría de los países miembros de la UE de Europa del Este. Este cuadro no tomó en cuenta la situación específica de los países este-europeos donde la refinanciación en moneda extranjera fue el problema más urgente (cf. Becker 2009b: 26). Con un atraso de varias semanas, se aumentaron los fondos de apoyo a la balanza de pagos para países miembros de la UE que no son parte de la zona euro.

En este contexto, la respuesta a la crisis se bifurcó inicialmente en la UE y en el Este europeo. Impulsados por fuerzas de centro-izquierda, los países del centro y unos gobiernos de países que habían seguido una estrategia de una industrialización exportadora tomaron unas medidas anti-cíclicas tímidas mientras que los países con una financiarización dependiente siguieron políticas pro-cíclicas. En una segunda fase, se pueden observar una generalización de políticas pro-cíclicas y una radicalización de las políticas neoliberales.

En Eslovaquia, Eslovenia y en la República Checa, inicialmente se adoptaron unas tímidas medidas anti-cíclicas (Becker 2009a). Economistas, periodistas y unos sectores empresariales atacaron este camino de la política económica de una manera bastante agresiva y, a veces, inclusive histórica. Un buen ejemplo es el semanario checo *Respekt* que aludió a un escenario de una bancarrota del Estado checo (Sachr/Svehla 2009) aunque el nivel de endeudamiento público es bastante bajo.

Esta campaña para instalar miedo se reveló como muy exitosa para los partidos de la derecha en las recientes elecciones en la República Checa y Eslovaquia. Los nuevos gobiernos de derecha han adoptado políticas fiscales bastante más restrictivas y van a reducir el empleo público y/o los salarios de los funcionarios públicos. Además, desmontan los derechos laborales. En la República Checa, el gobierno de derecha utiliza la crisis para un ataque frontal contra el Estado de bienestar (Becker 2010c). En Polonia, el gobierno ultra-liberal tomó un curso ligeramente pro-cíclico.

En los países de la financiarización dependiente, las políticas económicas se han caracterizado por un perfil marcadamente pro-cíclico. En esta sub-región, la Comisión Europea dejó la iniciativa al Fondo Monetario Internacional (FMI) que ha actuado en estrecha consulta con la UE. No obstante, la UE influyó en los condicionamientos del FMI de una manera decisiva. Hasta ahora, tanto países miembros de la UE –Hungría, Letonia, Rumania– como países fuera de la UE –Serbia y Bosnia y Hercegovina (y en el ámbito de la ex-URSS Ucrania y Bielorrusia)– firmaron tratados con el FMI (Becker 2009a, Becker 2009c, Galgóczi 2009). El grueso del financiamiento ha provenido del FMI. Los programas son orientados hacia los intereses de los bancos oeste-europeos. Una prioridad de la política del FMI es mantener abiertas las líneas de crédito hacia los bancos en el Este europeo. Éste coincide con el interés de los bancos en el Oeste europeo porque quieren mantener su presencia en Europa del Este y preservar su control sobre el sector financiero de la región. Los bancos son contrarios a una devaluación de las monedas nacionales de la región porque esto implicaría una devaluación de sus activos y problemas para los deudores en divisas. Por lo tanto, y frente a reservas por parte del FMI (por lo menos en el caso de Letonia; Wehr 2010: 45, 105), la Comisión Europea impuso como la meta principal de los programas del FMI el mantenimiento de los tipos de cambio actualmente vigentes. Para reducir el déficit de la balanza comercial, se comprime duramente la demanda interna a través de políticas fiscales y salariales muy restrictivas; reducciones de los salarios nominales apuntan además a la creación de una tendencia deflacionista; reducciones de los salarios nominales (o por lo menos reales) de los empleados públicos y de las jubilaciones son un elemento clave de casi todos los programas. Los cortes presupuestarios son particularmente brutales en el caso de Letonia. En este pequeño país báltico, los salarios han sido drásticamente reducidos. Muchos empleados públicos han sido despedidos. El presupuesto de la salud se corta por lo menos en un 30%. El gobierno quiere cerrar 32 de los 56 hospitales. Muchas escuelas rurales son cerradas (cf. Wolff 2009, Rekacewicz/Rucevska 2009). Se destruye la infraestructura social que ya antes de la crisis era bastante débil. Por vía de estas medidas, el FMI quiere acercar el país a la adopción del euro.

Estas políticas no profundizan meramente el malestar social, sino también sufren sus propias contradicciones. La política pro-cíclica y el mantenimiento del tipo de cambio debilitan aún más las bases productivas que ya eran muy frágiles antes de la crisis. En los países bálticos, esta es ya tan aguda que los deudores enfrentan serios problemas para asegurar el servicio de sus deudas. Es muy dudoso si los países podrán al fin y al cabo evitar una devaluación/depreciación de sus monedas. Los casos de Argentina y Uruguay en el año de 2002 son un buen ejemplo de los límites de las políticas de corte deflacionista.

La opción “euro” como salida de la crisis no parece muy realista. La zona euro sufre de tensiones fuertes entre los países con superávit de la cuenta corriente y los países con un elevado déficit. Durante los últimos años, el déficit de la cuenta corriente de países en el Sur europeo como España, Portugal y Grecia ha aumentado fuertemente y alcanzó niveles muy altos antes de la crisis actual. La estructura productiva de los países bálticos (y en el Sudeste europeo) está más débil que en los países mediterráneos. Con los tipos de cambio actuales ellos se encuentran condenados a una estagnación de largo plazo (Becker 2009a).

La zona euro entró visiblemente en crisis al comienzo del año 2010. La fractura entre los países con superávit y los países con déficit de la cuenta corriente –o, en otras palabras, entre centro y periferia– se ha ampliado cada vez más. Grecia fue el primer país de la zona euro que se vio obligado de aplicar las famosas políticas de ajuste estructural. Cuando se tornó cada vez más difícil y caro el refinanciamiento griego, comenzó el debate sobre un eventual apoyo de los países de la zona euro para Grecia. El gobierno alemán se negó durante meses a realizar esa maniobra. En los medios de comunicación alemanes se inició un debate si no sería mejor que Grecia saliera de la zona euro. Son los primeros cuestionamientos del proyecto de integración europea en el establishment alemán y se plantea un reforzamiento del núcleo europeo con un relacionamiento más flexible y menos costoso con la periferia europea (cf. sobre esta discusión Wehr 2010: 153 ff.). El debate tiene tendencias racistas contra los países mediterráneos.

Finalmente, el gobierno alemán dio su beneplácito a un programa conjunto de los países de la zona euro (80 mil millones de euros) y del FMI (30 mil millones de euros) para Grecia en abril de 2010. El razonamiento detrás del

cambio de posición fue el elevado volumen de créditos otorgados por bancos alemanes y franceses; por lo tanto, se trata de un *bail out* para los bancos. Esto se refleja en el fuerte condicionamiento impuesto por la Comisión Europea y el FMI: política fiscal muy restrictiva, reducción de los salarios de los empleados públicos, reforma de sistema de jubilaciones (es decir, reducción de la jubilaciones), privatizaciones (IMF 2010, cf. también Wehr 2010: 72 ff.). Por un lado, se reducen drásticamente la demanda interna y las importaciones; por otro, un modelo neoliberal es impuesto. Como a nivel global, la política de ajuste toca meramente a los países con déficit en la cuenta corriente. El gobierno alemán y sus principales socios europeos en este asunto (Holanda, Austria y los países escandinavos) rechazan un cuestionamiento de sus políticas neo-mercantilistas como lo hizo el gobierno francés.

El programa UE/FMI para Grecia profundiza la recesión, lo cual agrava el peso relativo de las deudas públicas y privadas. Entonces, el problema de la deuda no se resuelve, pero se reducen las necesidades del financiamiento externo porque se disminuye el déficit de la cuenta corriente.

Las políticas de austeridad que adoptaron los gobiernos socialdemócratas de Portugal y España bajo la presión de la Comisión Europea tienen la misma estructura aunque no son tan severas como el programa griego. Para la socialdemocracia, estas políticas tienen un efecto (auto)destructivo. Las políticas iniciadas en la periferia europea resultan en un ajuste recesivo que va ejercer una presión sobre los salarios y las políticas fiscales y sociales en los países de centro europeo. Se trata de un programa de radicalización del neoliberalismo.

## Protestas sociales

El costo social de los programas de ajuste recesivo es muy alto. Las protestas sociales han sido bastante más fuertes en el sur que en el este de Europa. No obstante, las protestas sociales en Grecia, Portugal y España son limitadas. El sujeto principal son los sindicatos, especialmente los sindicatos de los funcionarios públicos. En Grecia, ciertos sectores de los pequeños empresarios, como los camioneros, organizaron protestas de carácter sectorial. En este caso, el gobierno griego reprimió las protestas movilizándolo los militares para restablecer el abastecimiento. Eso señala el grado de escalada represiva.

En Europa del Este, las protestas sociales más fuertes han surgido en Rumania donde hay una cierta tradición de protestas proletarias y donde las protestas sociales gozan de apoyo por parte de partidos de la oposición. Además, se han organizado protestas sociales en Hungría, Letonia, Bulgaria, Serbia y Bosnia y Herzegovina.

En las elecciones se cuestionaron a veces a los partidos gobernantes (especialmente en Hungría y Letonia), a veces la protesta social enfocó en las consecuencias sociales de la crisis y de las políticas económicas. Por ejemplo, trabajadores serbios protestaron contra el no-pago de salarios y políticas de privatización salvaje. En Bosnia y Herzegovina, los veteranos de guerra marcharon en las calles protestando contra el recorte de sus presupuestos sociales. En unos países, los sindicatos del servicio público organizaron unas pequeñas huelgas. No obstante, las protestas sociales están lejos de alcanzar niveles críticos para el bloque social dominante (quizás con la excepción de Rumania). Además, la clase media está a favor del mantenimiento del tipo de cambio vigente y por lo tanto no cuestiona la lógica subyacente a las políticas económicas dominantes.

Aunque hubo un día de acción sindical a nivel europeo en setiembre de 2010, la coordinación entre los movimientos de protesta de las políticas actuales es escasa. Las protestas sufren de la fragmentación social y nacional. En los países mediterráneos, hay por lo menos partidos a la izquierda de la socialdemocracia. Ellos apoyan a las protestas sociales, pero (todavía) no presentan una alternativa real. En los países de Europa del Este, las alternativas partidarias son o muy débiles o inexistentes. Por lo tanto, el panorama político se encuentra peor que en el Cono Sur después de la crisis de 1998/2002 cuando el PT en Brasil y el FA en Uruguay ganaron elecciones después de una “larga espera” (Mallo/Moreira 2000); y tras un largo y tenaz esfuerzo se recompuso el bloque dominante en Argentina que se vio cuestionado por una ola de protestas sociales. La crisis del fin de siglo XX abrió un espacio para cambios progresivos parciales en el Cono Sur. En la UE, la respuesta a la crisis actual está formada por políticas económicas que tuvieron consecuencias desastrosas ya en los años 30 en Europa y después en numerosos países del Sur.

## **Bibliografía**

- ASTROV, Vasily y Josef PÖSCHL (2009): MOEL im Sog der Krise, en: *Wifo-Monatsberichte*, No. 5, pp. 347-359
- BECKER, Joachim (2007): Dollarisation in Latin America and Euroisation in Eastern Europe: Parallels and Differences, en: Becker, Joachim y Rudy Weissenbacher (eds): *Dollarization, Euroization and Financial Instability. Central and Eastern European Countries between Stagnation and Financial Crisis?* Marburg, pp. 223-278
- BECKER, Joachim (2008): Der Drang nach Osten, en: *Kurswechsel*, No. 4, pp. 5-29
- BECKER, Joachim (2009a): Osteuropa in der Finanzkrise: Ein neues Argentinien? En: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 54(6), pp. 97-105
- BECKER, Joachim (2009b): La Unión Europea y la crisis financiera, en: Gudynas, Eduardo (ed.): *La primera crisis global del siglo XXI*. Montevideo, pp. 25-28
- BECKER, Joachim (2009c): Krisenregion Ost- und Mitteleuropa – der IWF als “Retter”, en: Candeias, Mario y Rainer Rilling (eds.): *Krise. Neues vom Finanzkapitalismus und seinem Staat*. Berlin, pp. 74-83
- BECKER, Joachim (2010a): EU in der Krise: Bruchlinien zwischen Zentrum und Peripherie, en: *Kurswechsel*, No. 1, pp. 6-23
- BECKER, Joachim (2010b): Economic Crisis and Possible Implications for Further EU Enlargement, en: Dimitrijevic, Dusko y Miroslav Antevski (eds.): *Serbia and the European Union*. Belgrado, pp. 159-178
- BECKER, Joachim (2010c): Krisenmuster und Anti-Krisen-Politiken in Osteuropa, en: *Wirtschaft und Gesellschaft* (por salir)
- BECKER, Joachim y Johannes JÄGER (2010): Development Trajectories in the Crisis in Europe. In: *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe* 18 (1), 5 - 27.
- BECKER, Joachim y Christa SCHLAGER (2010): Editorial, en: *Kurswechsel*, No. 2, pp. 79-81
- BRIXIOVA, Zuzana et al. (2009): Capital Inflows, Household Debt and the Boom-bust Cycle in Estonia. OECD Economics Department Working Papers, No. 700
- DRAHOKOUPIL, Jan (2009): Globalization and the State in Central and Eastern Europe. The politics of foreign direct investment. Londres/Nueva York

- ETXEZARRETA, Miren (1991): La economía política del proceso de acumulación, en: Etxezarreta, Miren (ed.): La reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990. Barcelona, pp. 31-130
- EUROSTAT (2010): Arbeitslosenquote stabil bei 10,0%. Eurostat Pressemitteilung, Euroindikatoren, 125/2010, 31, de agosto
- FRANGAKIS, Marica (2009): Europe's financial systems under pressure, en: Grahl, John (ed.): Global Finance and Social Europe. Cheltenham, pp. 53-90
- GALGÓCZI, Béla (2009): Central and Eastern Europe five years after: from "emerging Europe" to "submerging" Europe? ETUI-Policy Brief 4/2009. Bruselas
- GARDNER, David y John MURRAY BROWN (2010): Failure of bank would threaten Ireland, en: Financial Times, 30 de septiembre, p. 1
- HUNYA, Gábor (2009): wiiw Database on Foreign Direct Investment in Central, East and Southeast Europe. FDI in the CEECs under the Impact of the Global Crisis: Sharp Declines. Viena
- IMF (2010): Greece: Request for Stand-By Arrangement. IMF Staff Report No. 10/111. Washington D.C.
- JESNÝ, Martin y Pavel SIBYLA (2009): Smerom k dnu, en: Trend, 30 de abril, pp. 18-20
- JOHSUA, Isaac (2009): La grande crise du XXIe siècle. Une analyse marxiste. Paris
- KOVACEVIC, Mladjen (2008): Osnovi elementi strategije ekonomsko-finansijskích odnosa Srbije sa inostranstvom, en: Stojic Karanovic, Edita y Slobodan Jankovic (eds.): Elementi strategije spoljne politike Srbije. Belgrado, pp. 265-275
- MALLO, Susana y Constanza MOREIRA, eds. (2000): La larga espera. Itinerarios de las izquierdas en Argentina, Brasil y Uruguay. Montevideo
- MOTA, Júlio et al. (2010): Vom Stabilitäts- und Wachstumspakt zu den Finanzmärkten. Der Fall Portugals und Spaniens, en: Kurswechsel, No. 3, pp. 101-108
- MÜLLER, Klaus y Rudi SCHMIDT (2010): Von der griechischen zur europäischen Krise, in: Prokla, 40(2), pp. 277-300
- OKÁLI, Ivan et al. (2008): Hospodarský vývoj Slovenska v roku 2007. Bratislava
- ONARAN, Özlem (2007): International financial markets and fragility in Eastern Europe: Can it happen here? in: Becker, Joachim y Rudy Weissenbacher (eds): Dollarization, Euroization and Financial Instability. Central and Eastern European Countries between Stagnation and Financial Crisis? Marburg, pp. 129-148

- PÖSCHL, Josef (2010): Erholungstendenzen in den MOEL, en: *Wifo-Monatsberichte*, 83(5), pp. 427-443
- PURFIELD, Catriona y Christoph B. ROSENBERG (2010): Adjustment under a Currency Peg: Estonia, Latvia and Lithuania during the Global Financial Crisis 2008-09. IMF Working Paper WP/20/213
- REKACEWICZ, Philippe y Ieva RUCEVSKA (2009): La crise vue de la Lettonie: Aucun vent de panique, mais..., en: *Le Monde diplomatique*, septiembre, pp. 8-9
- ROMÃO, António (2006): A economia portuguesa 20 anos depois: Visão geral, en: Romão, Antonio (ed.): *A economia portuguesa 20 anos após a adesão*. Coimbra, pp. 11-132
- ROSELL, Juan/TRIGO, Joaquín (2010): *¿Y después de la crisis, qué? Claves para un nuevo rumbo económico en España*. Barcelona
- SACHR, Tomás y Marek SVEHLA (2009): Zachráni nás premiér Skrt, en: *Respekt*, 17 de agosto, pp. 16-19
- SANTOS, Vítor y Ana JACINTO (2006): A indústria portuguesa: Desindustrialização – progresso ou declínio? En: Romão, António (ed.): *A economia portuguesa 20 anos após a adesão*. Coimbra, pp. 187-213
- SCHNEIDER, Jiri (2003): *Think-tanky ve visegradských zemích. Analýza politiky a obhajoba zájmu*. Masarykova univerzita. Brno
- STATHAKIS, George (2010): The fiscal crisis of the Greek economy, en: *Kurswechsel*, No. 3, pp. 109-114
- VACHUDOVA, Milada Anna (2005): *Europe Undivided. Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford
- WEHR, Andreas (2010): *Griechenland, die Krise und der Euro*. Köln
- WOLFF, Reinhard (2009): In Lettland gehen die Lichter aus, en: *die tageszeitung*, 14 de agosto, p. 11
- WORKIE, Menbere et al. (2010): *Vývoj a perspektivy svetovej ekonomiky. Ozdravenie svetovej ekonomiky: realita alebo mytús*. Bratislava

**Democracia y derechos  
en la práctica de izquierda**





# **Luchas sociales y construcción de derechos en el Uruguay contemporáneo.**

## **Entre esperanzas diluidas y la potencialidad de transformación.**

Alfredo Falero y Daniel Zoppis

### **I. Introducción a la temática general**

La experiencia del gobierno del Frente Amplio en Uruguay ha replanteado viejos problemas clásicos del cambio social y ha generado algunos nuevos en relación a la temática que nos ocupa. También ha suscitado muchos interrogantes sobre los horizontes de posibilidades. Al mismo tiempo, otras experiencias en la región –debe considerarse que América Latina se ha constituido en el referente global en una perspectiva de transformación social– promueven comparaciones con nuestra propia realidad y permiten ver limitaciones pero también las propias especificidades del caso uruguayo.

Al posicionarnos en una perspectiva de construcción de conocimiento que permita abrir y pensar horizontes de transformación social, es preciso construir un ángulo de análisis que identifique agentes o actores sociales (incluyendo aquí fracciones de clase social), tensiones y conflictos entre ellos y diferentes intereses. Un disparador de la discusión, debe reflejar tales tensiones y por esto es preciso no plantear al comienzo juicios absolutos que tienden a cerrar el análisis. Por ejemplo, decir “el gobierno del Frente Amplio es el continuismo respecto a los gobiernos anteriores” o alternativamente “el gobierno del Frente Amplio representa una inflexión, un cambio cualitativo hacia la transformación social”, de inmediato genera posiciones de afirmación o negación igualmente absolutas.

Como todo tema de análisis, en cambio, se trata de “abrirlo” como proceso social y para ello algunas herramientas de la Sociología pueden ser útiles. La gestión de un gobierno que se posiciona como referente de la transformación, es preciso analizarla a la luz de las tensiones entre logros y desaciertos que surgen de esta misma gestión. Pero no alcanza con ello, es necesario además

descentrar la temática de un problema de un gobierno o de una fuerza política, evitar reduccionismos e incorporar a la discusión otros agentes sociales.

Aquí aparece la importancia de lo que suele denominarse en la jerga académica como “movimientos sociales”. Una noción que permite dar una idea general del tema aunque también tiene sus problemas de delimitación (esto es: qué incluimos y qué dejamos afuera) y en tal sentido puede construirnos fronteras cognitivas que desplacen fuera de las mismas experiencias sociales claves que es preciso rescatar para el siglo XXI.

A partir de este planteo general, pueden acumularse un conjunto de preguntas que permiten entonces abrir la discusión que anticipábamos y que facilitan la identificación de algunas de las dimensiones para el análisis. Estas son entonces algunas de las interrogantes posibles: ¿Qué transformaciones en curso en el capitalismo global deben considerarse? ¿Qué limitaciones y que potencialidades supone el nuevo contexto? ¿Existen líneas potenciales de un proyecto de sociedad alternativo en América Latina? Si es así, ¿cuáles son? ¿Qué elementos concretos deben ponderarse? ¿Cuáles son particularmente significativos para pensar el caso uruguayo? ¿Cuáles son sus potenciales agentes impulsores? ¿Qué elementos de continuidad y de cambio se han observado en el gobierno del Frente Amplio? ¿Acaso se ha transformado en un nuevo “partido del orden”? ¿Ha caducado la “forma partido político” heredada del siglo XX? ¿Qué ha ocurrido a nivel sindical? En todo caso, además de partidos políticos y sindicatos ¿qué otros agentes sociales tienen la potencialidad de impulsar alternativas de sociedad? ¿Qué escenarios es posible delinear para el futuro inmediato?

Seguramente se pueden agregar otras preguntas; éstas deben ser consideradas como algunas, entre otras posibles de formular, en la discusión que se propone sobre participación y movimientos sociales, considerando este último concepto de un modo muy general.

Como se deriva de lo anterior, un primer punto de partida es tratar de discutir un ángulo de análisis y problemáticas concretas que iluminen el problema de construir en el contexto actual alternativas de sociedad.

En la primera parte del trabajo, proponemos colocar sobre la mesa elementos contextuales y conceptos que a manera de herramientas cognitivas nos permitan luego, en la segunda parte, trabajar específicamente el caso uruguayo.

Esta primera parte se compone de tres secciones: i) un panorama de las transformaciones globales en curso que permitan reflexionar sobre limitaciones pero también potencialidades del cambio en el actual contexto; ii) una revisión de las luchas de América Latina en los últimos años que luego habilite comparaciones con el caso específico de Uruguay; iii) establecer algunos conceptos que nos parece claves proponer para poder enfocar la discusión.

## 2. Los cambios globales en curso

Numerosos autores marcan la idea de transición global. Qué emergerá finalmente de esta transición, no lo sabemos. Puede ser un mundo mejor, más cercano a perspectivas emancipatorias, o peor, cercano a las peores pesadillas de la ciencia ficción (desde el control social del conocido libro *1984*, de Orwell, hasta la decadencia que se pinta del 2019 en la película *Blade Runner*, por poner solo dos ejemplos). Las posibilidades dependerán de la capacidad de distintos agentes colectivos para imprimir cursos de acción. Puede parecer que es una discusión espacio-temporalmente ajena a lo que ocurre en un pequeño país como Uruguay, pero no es así. El mundo es mucho más que un conjunto de estados-nación separados, es un espacio social cada vez más interconectado, tironeado por distintas fuerzas que atraviesan fronteras.

Vivimos en un sistema mundial que se viene construyendo desde el siglo XVI, en el que la expansión está estrechamente entrelazada a la acumulación de capital. En esa unidad se articulan regiones centrales y regiones periféricas entre las que tiende a reproducirse, inevitablemente, una polaridad global y una transferencia de recursos de las regiones con menos poder global. La región latinoamericana se constituyó históricamente como periférica a este sistema y esto no ha variado, pese al crecimiento económico de países como Brasil o la mayor autonomía de Venezuela<sup>19</sup>.

---

19 - Para una profundización de la perspectiva del sistema – mundo y de la reproducción de la polaridad centro – periferia, véase Falero, 2006.

Así es que los estados-nación forman parte de esa red integrada de procesos económicos, políticos y culturales en la que se dan dinámicas espacio-temporales irrepetibles. Pero ese “todo” se reproduce sobre la base de grupos sociales con poder global: grupos tecnocráticos y burocráticos con intereses específicos dentro de los estados-nación, grupos económicos locales conectados globalmente, empresas transnacionales, agencias multilaterales, entre otros. En su accionar, reproducen articulaciones social y geográficamente asimétricas que cristalizan en esa polaridad global que se señalaba. Y se generan procesos políticos y económicos que atraviesan fronteras nacionales. Pensar el siglo XXI, es pensar un modo de funcionamiento social con fronteras porosas, donde las ideas de soberanía y autodeterminación desnudan más que nunca su condición real: una ficción.

Entre los insumos globales para la reproducción capitalista está, naturalmente, la fuerza de trabajo, y aquí es preciso observar cambios. Por ejemplo, si se consideran las últimas décadas, se verá que la entrada –más intensa que antes– a la lógica de acumulación global de China, India y la antigua Unión Soviética, ha permitido a la fuerza de trabajo global duplicar su tamaño lo que ha elevado los niveles de ganancia<sup>20</sup>. Este aprovechamiento de la fuerza de trabajo se viene realizando con la base actual de las nuevas tecnologías de información y comunicación, el traslado de fábricas de países centrales a regiones periféricas o semiperiféricas. Para registrar esto, hoy se suele utilizar el concepto de deslocalización.

Otro mecanismo global relacionado a la fuerza de trabajo, es la maximización de la movilidad geográfica de las personas. Las Naciones Unidas calculan que 195 millones de personas han emigrado de sus países en busca de una vida mejor. Esto quiere decir que, si se considera lo que ocurría unos cien años atrás, respecto a personas que viven en países donde no han nacido, la cifra se multiplicó por seis mientras la población mundial sólo se triplicó<sup>21</sup>.

---

20 - Véase informe “Las economías emergentes llegan a la mayoría de edad” de Economist Intelligence Unit / The Economist para La Jornada de México, 31.01.06. Por otra parte, puede agregarse que según datos de la OIT (Realizing decent work in Asia, 2006) mil millones de trabajadores de Asia y el Pacífico ganan menos de dos dólares diarios.

21 - Entre las fuentes posibles para acercarse al tema de la movilidad geográfica global, véase el artículo de Héctor Pavón con el sugerente título, “Población en crisis. El mundo se achica para los

Como todos sabemos, más allá de la migración de fuerza de trabajo calificada que encuentra canales formales, buena parte de quienes llegan a los países centrales son ilegales provenientes de países periféricos. Debe considerarse que no existen derechos de ciudadanía cuando se trata de la libertad de las personas de moverse (una “ciudadanía global” no está en la agenda), mientras que, al contrario, la libertad de los capitales de desplazarse sin control, se ha maximizado.

Las transformaciones en curso tienen que ver con diversos elementos que hacen a una mutación cualitativa del capitalismo global (una nueva etapa). Considerando una apretada síntesis, pueden establecerse al menos las siguientes tesis:

Una transformación científico-tecnológica que incluye la informática –que cruza transversalmente a todos los sectores– pero que va más allá de esta área, ya que también implica el desarrollo interconectado de otras fuerzas productivas como la biotecnología y la nanotecnología. Es decir, que comparativamente en términos históricos, puede hablarse de un período similar al que precedió a la revolución industrial. Y como en ese caso, lo nuevo no anula lo anterior, sino que se articula con formas preexistentes. *La tesis es, pues, que se vive un tránsito a nuevas formas cualitativamente hegemónicas del capitalismo que todavía son emergentes y que pueden ser caracterizadas como “informacionales” o “cognitivas”, entre otros nombres posibles.*

Las nuevas dinámicas no anulan el carácter capitalista socialmente polarizante y su expresión geográfica en regiones centrales y periféricas, sino que profundizan los procesos asimétricos globales. Las nuevas contradicciones se expresan también dentro de los aparatos de Estado y los transforman considerando los parámetros del siglo XX. También se desarrolla una nueva división global del trabajo: en los centros de acumulación se investigan y generan los nuevos procesos científico-tecnológicos y se conserva el “know how” de múltiples actividades intensivas en conocimiento, mientras algunas actividades industriales se desplazan a la periferia. *Es decir, hay elementos suficientes para fundamentar que la polaridad centro-periferia no desaparece sino que se exacerba sobre nuevos parámetros como son derechos de propiedad intelectual,*

*patentes, extracción de biodiversidad, etc.* Las nuevas “maquilas” de la periferia son por ejemplo los call-centers y las tareas administrativas a distancia (esto se conoce con el término ‘back office’). Esto también significa que tienden a expandirse y profundizarse las diferencias sociales dentro de regiones periféricas como lo es América Latina.

Crisis sistémica y probable cambio en el centro hegemónico de acumulación. En este tránsito, seguramente Estados Unidos va a conservar un poder enorme que no solo tiene que ver con su poder militar sino también con el desarrollo científico-tecnológico anotado. Es probable que se viva una de esas fases que han caracterizado al capitalismo a lo largo de su historia que es la transferencia del centro hegemónico y que implican un caos sistémico global. Pérdida de hegemonía, quiere decir, declive cultural y pérdida de capacidad de generar consensos. Es una fase de unos 25 años, muchos autores prevén esa declinación relativa de Estados Unidos y el surgimiento de otro u otros centros, probablemente ubicados en el pacífico<sup>22</sup> (China, India, Japón y la zona de influencia son centros emergentes). Este punto tiene una importancia estratégica para América Latina.

Pérdida de mapas cognitivos clásicos, creciente importancia de la imagen y de las disputas simbólicas, en un contexto de concentración de los medios masivos de comunicación, la profusión de imágenes borran las fronteras entre lo falso y lo verdadero, la ficción y la realidad, lo intrascendente y lo sustantivo. La izquierda y los movimientos sociales no han captado el poder de lo que significa el valor de la imagen como poder de llegada masificada en una sociedad fuertemente fragmentada. Y además en un contexto de crisis de agencias de socialización alternativas que fueron propias del siglo XX como partidos políticos y sindicatos. Si se agrega a esto el nuevo poder que adquiere el lenguaje como instrumento de dominación, debe ponderarse suficientemente que el plano simbólico (imágenes, palabras, símbolos) adquiere mayor importancia que antes y se vuelve un espacio clave de lucha donde se disputan formas de ver y pensar el mundo.

---

22 - El tema es amplísimo y tiene múltiples entradas teóricas. Entre los trabajos recientes, remitimos al provocativo [Adam Smith en Pequín] (2008) del recientemente fallecido economista y sociólogo Giovanni Arrighi. En cuanto al tema de la revolución informacional o cognitiva, forma parte de la tesis que estamos trabajando actualmente.

¿Qué se desprende de todo lo anterior para procesos de transformación en Uruguay? Al menos cinco cosas:

En primer lugar, considerando los procesos globales en curso y los intereses de Estados Unidos como potencia hegemónica en declive, advertir la tensión que cruza América Latina entre proyectos de sociedad, por lo que es imposible pensar alternativas sociales en Uruguay sin pensar la región en su conjunto.

En segundo lugar, y más allá de la postura que se tenga, lo ilusorio que resulta como alternativa social transplantar proyectos socialdemócratas inspirados en la historia del siglo XX de centros hegemónicos del capitalismo a un pequeño país periférico en el siglo XXI.

En tercer lugar, la importancia que adquiere la educación y el conocimiento, en su conjunto y con nuevas dimensiones de análisis. Por ejemplo, lo que significan las destrezas sociales (cooperativas y comunicativas) para las nuevas dinámicas laborales. Volveremos sobre el tema de la educación para el análisis del caso uruguayo.

En cuarto lugar, en la necesidad de contar con medios masivos de comunicación alternativos que permitan establecer batallas de la imagen y batallas simbólicas contra los medios hegemónicos en los que se expresan los grupos que hacen pasar sus propios intereses como intereses de toda la sociedad.

En quinto lugar, la importancia renovada que tienen los movimientos sociales en promover derechos sociales y formas de ser y estar en el mundo, alternativas a las hegemónicas. Naturalmente, éste será el eje de la discusión.

### **3. El contexto regional y la construcción de una mirada latinoamericana del cambio social.**

Una de las innovaciones más interesantes de América Latina en relación a la capacidad de la sociedad de transformar el Estado, está dado por los procesos constituyentes. ¿Por qué asusta tanto a las perspectivas de derecha el poder constituyente? Porque hablar de poder constituyente es hablar de democracia en un sentido expansivo, no acotado o regulado. El poder constituyente, según argumenta Antonio Negri, no se considera solo la fuente que produce las normas constitucionales de todo ordenamiento

jurídico, no es solo ordenamiento constitucional, sino también el sujeto de esta producción; una actividad expansiva que supone sujetos colectivos. Por ello ha sido más bien sofocado que desarrollado, pues escapa a ser absorbido en la maquina de representación de una democracia acotada (Negri, 1994).

Pero no solo se trata de experiencias de poder constituyente y alternativas abiertas en países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, no se trata solamente de ver límites y desarrollos de los denominados “gobiernos progresistas” en el cono sur, Brasil y Paraguay. Se trata de pensar una perspectiva latinoamericana de análisis en el sentido de lo registrado en el capítulo anterior: *las posibilidades de construcción de lo alternativo pasan por la región como un todo o simplemente se constituirán en una ilusión coyuntural*.

Pensar posibilidades de transformación nacional es pensar posibilidades de transformación regional. Visualizar esos horizontes lleva a necesariamente a reflexionar sobre el papel de los movimientos sociales. No es posible entender los actuales procesos en Bolivia y Ecuador sin considerar los movimientos indígenas que vienen actuando en esos países, particularmente desde la década del noventa. Pero del mismo modo, no es posible entender que el proceso sociopolítico en Perú es diferente sin ese componente. No porque allí el movimiento indígena haya muerto, sino porque su alcance (en cuanto a organización, expresiones de protestas, formas de resistencia, construcción de subjetividades colectivas, etc.) no ha tenido el despliegue de los casos anteriores.

Tomemos por ejemplo el caso de Bolivia, recuérdese, un país con tradición de golpes de Estado. Desde mediados de la década del ochenta, la constitución del armazón de fuerzas colectivas que dieron lugar al llamado Estado “neoliberal-patrimonial” (García Linera, 2008) tuvo como punto de partida la derrota política y cultural del sindicalismo obrero articulado en torno a la Central Obrera (COB) que suponía prerrogativas en la administración del excedente social. Como en el resto de América Latina, el bloque social que sostuvo al Estado estaba compuesto por fracciones empresariales vinculadas al mercado mundial.

Las fuerzas emergentes que desde entonces han promovido la llegada al gobierno del MAS con Evo Morales, tiene características distintas en su composición interna por sectores permanentemente excluidos de la

toma de decisiones –plebeyas, indígenas, campesinas– y en sus demandas aglutinadoras. Conforman así un bloque social que no solo promovió su reconocimiento como fuerza de acción colectiva, sino el cambio de las relaciones económicas y de la capacidad de control del capital estatal. En suma, hoy los movimientos sociales con mayor poder de interpelación al ordenamiento político son de base social indígena, emergentes de las zonas agrarias bloqueadas o marginadas históricamente.

Pero además de consecuencias sociopolíticas, es preciso observar otro tipo de transformaciones. En primer lugar están las que se operan a partir de la propia experiencia de los participantes del movimiento. En segundo lugar, están las que operan como transformaciones de la subjetividad colectiva en la sociedad en general. Hablaremos más adelante de lo que significa Subjetividad Colectiva, pero dicho en términos generales, es la predisposición de los individuos a pensar y actuar de determinada manera en la sociedad. El ejemplo del movimiento de derechos humanos en Argentina puede ser útil para ilustrar este aspecto.

La existencia de una política decidida del gobierno de Néstor Kirchner de abordar las violaciones a los derechos humanos y juzgar a sus responsables, ¿sería posible sin que una parte importante de la sociedad argentina lo considerara un tema pendiente? La respuesta es obvia. Más aún, compárese la situación actual con aquella primera marcha de la resistencia de las Madres de Plaza de Mayo, que ocurrió por primera vez en 1981, teniendo como primera expresión en 1977 con 14 mujeres rodeadas de 300 policías. Las consecuencias no fueron inmediatas, pero el hecho puede ser visto como símbolo de inicio de una construcción de un sentido social sobre memoria y justicia.

Otro de los elementos que agrega la perspectiva latinoamericana es lo que podemos denominar como la necesidad de “des-sustancializar” el espacio geográfico. Esto es, el territorio tiende a ser visto como una realidad objetiva exterior a la sociedad, tal vez como un mero “soporte” del juego de actores sociales, pero en verdad hay una relación muy fuerte entre una cosa y otra, comenzando por la construcción social que hacen los individuos del mismo. Entonces hay que analizar el territorio de otra manera, comenzando por como se va construyendo socialmente, subjetivamente, la relación con el territorio donde se vive y se trabaja.

Además, cada vez está más claro que habiendo perdido el espacio de la fábrica su carácter central de desarrollo del conflicto social, el territorio adquiere otra significación; en la perspectiva de Negri y Hardt –muy difundida en los últimos tiempos– es de construcción de una forma global de “imperio”. Esto significa, entre otras cosas, la extensión del proceso productivo a toda la sociedad, lo que supone hablar de la mercantilización de todas las actividades sociales. “Al pasar al imperio, el primer aspecto de la condición moderna ciertamente se conserva, esto es, las subjetividades aún se producen en la fábrica social”; sin embargo, “hoy los recintos que solían definir el espacio limitado de las instituciones se han derrumbado, de modo tal que la lógica que alguna vez funcionó principalmente en el interior de los muros institucionales ahora se expande por todo el terreno social. Lo interior y lo exterior se han vuelto indiscernibles” (Hardt y Negri, 2002: 186).

En algunos casos, en los últimos años, se ha avanzado en el análisis de la conexión entre movimientos sociales y territorio en América Latina. Esto se expresa en múltiples manifestaciones. Por ejemplo, más allá de la invisibilización a que los somete la sociedad chilena, no es posible entender la lucha que las comunidades mapuches están realizando contra la ocupación de sus territorios (y la represión que sufren) sin entender la significación que adquieren para ellos tales territorios.

El Movimiento Sin Tierra (MST) puede definirse como socioterritorial: uno de sus principales objetivos es la conquista de la tierra para el trabajo y esto se realiza por acciones denominadas ocupaciones de tierra, es decir, experiencias, aprendizajes creados y recreados, lógicas construidas en la praxis en la necesidad de sobrevivencia (Manzano, 2001). En el caso uruguayo, la relación entre luchas y territorio se ha expresado principalmente a nivel urbano con el caso de la Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua (FUCVAM) y la construcción de viviendas. También han existido algunas ocupaciones de tierra en el medio rural, aunque marginales. La idea general entonces es la siguiente: ¿cómo pensar procesos de socialización alternativos sin pensar el aspecto de la “territorialización” de la lucha?

En los últimos años, tal vez los sucesos que marcaron fuertemente la conexión entre luchas sociales y contextos geográficos particulares se expresó en Argentina con los llamados “piqueteros” (recordemos los cortes de ruta desde

mediados de la década del noventa). Desde allí a los procesos colectivos que alcanzaron esa coyuntura clave de la crisis del 2001, puede observarse como el corte de ruta o de calles y las asambleas barriales, mostraron otra relación con el territorio.

Lo que sucedió después y cómo se procesó esto en el sistema político es todo un tema que no corresponde entrar aquí. Pero una cosa es segura: la caída de la lógica liberal y corrupta dominante de los noventa y su sustitución por una propuesta de aspiración neo-desarrollista —en todo caso, una experiencia económicamente más heterodoxa que la uruguaya—, no se habría producido sin ese impulso social de transformación.

#### **4. Democracia entre regulación y emancipación o entre un sentido restringido y un sentido ampliado.**

Rescatamos del sociólogo Boaventura de Sousa Santos, la tensión entre regulación y emancipación social. Esta última se nutre de distintas experiencias que son marginadas por las corrientes dominantes del conocimiento<sup>23</sup>. A nuestros efectos, significa pensar el concepto de democracia en un sentido radical y amplio del término, donde la participación, donde el tejido social, adquiere un rol clave. Y donde el proceso de acumulación quede sujeto al interés colectivo y no al revés.

Por lo tanto, el análisis propuesto establece que la problemática sobre potencialidades emancipatorias en el siglo XXI en ningún caso puede ser reducido al debate sobre el cumplimiento del programa de una fuerza política que accede al gobierno, aunque este elemento sea sustantivo. Se trata de una problemática mucho más amplia que implica a toda la sociedad y cuyo análisis debe trascender la lógica práctica, cotidiana, de acuerdos entre sectores políticos.

En función de lo anterior, el núcleo de la discusión apunta a focalizarse en la capacidad de la sociedad de impulsar demandas, derechos sociales. Construcción de derechos y luchas sociales son conceptos relacionados: no existe una cosa sin la otra, a pesar que algunas tradiciones académicas —en

---

23 - No es posible desarrollar aquí en este punto. Entre otros trabajos, véase Sousa Santos, 2006.

particular de la Ciencia Política uruguaya— y políticas en Uruguay presentan el problema como pura cuestión de instituciones estatales mejores o peores. Si bien los partidos políticos tienen un poder mayor que en otras sociedades de la región, es necesario para la sociedad uruguaya salir de la trampa conceptual de que esto genera una especificidad tal, que inhabilita pensar otros agentes del cambio.

Llegados aquí, es entonces necesario introducir un instrumental conceptual que permita identificar algunos elementos de la complejidad de la discusión en general, para luego aplicarlos al caso uruguayo. En primer lugar, recordemos que vivimos una crisis de representación de dichas instituciones, tanto a nivel simbólico como material. La gente se siente cada vez menos representada por estos agentes que pierden capacidad de canalizar reclamos. ¿De qué depende que una demanda social llegue a materializarse en parte de un proyecto alternativo de sociedad y no quedar en una mera aspiración o resignación individual o colectiva? ¿De qué depende que tienda a mantenerse un orden social y legitimarse la dominación establecida o por el contrario se pueda conformar una predisposición al cambio social? Son preguntas gigantescas y naturalmente apenas trataremos de acercarnos a su respuesta, pero para poder hacerlo es necesario introducir algunos conceptos.

En primer lugar, es necesario pensar el concepto de derecho social en todo lo que implica. Existe una clásica tipología para clasificar la paulatina conquista de derechos que surgió a mediados del siglo XX de la mano de Theodor H. Marshall para analizar su evolución en Europa y Estados Unidos. Para el autor, los primeros derechos alcanzados fueron los *civiles* y refieren a la libertad de prensa, de palabra, de movimiento y de propiedad que se instauran en el siglo XVIII. Luego vinieron los *políticos*, como el derecho al sufragio (universal), de asociación y organización que se alcanzan a lo largo del siglo XIX. Por último, se conquistaron los *sociales* que están relacionados a la extensión de la ciudadanía e igualdad. Las prácticas de demanda de derechos en base a necesidades sociales como salud, educación y vivienda, entre otros, tuvieron un avance en el siglo XX, si bien fue un avance desigual.

En este movimiento por los derechos, observamos el pasaje de los particularismos típicos de las sociedades tradicionales a las lógicas más universales de la llamada “modernidad”. Claro, es también una modernidad

cruzada por dos racionalidades: una promesa de liberación y un dispositivo de dominación social. Pero, particularmente a nuestros efectos, debemos hacer notar que esta tipología antes esbozada es lineal y desconoce las diferencias sociales y entre países. De hecho, esta cronología no se puede aplicar tal cual a los países latinoamericanos. Sin embargo, tiene el mérito de recordarnos que las políticas públicas son producto de las luchas sociales.

También permite llevarnos a un punto clave: las necesidades sociales constituyen el meollo, el centro en torno del cual se plasma el espacio de lo político. Como señala el sociólogo Hugo Zemelman, debemos preguntarnos como se relacionan los proyectos sociales con el modo como los individuos resuelven en su vida cotidiana las necesidades sociales. Porque éstas pueden ser resueltas con una lógica mercantil o con una lógica de derecho social (Zemelman, 1989; León y Zemelman, 1997).

Con la primera hay una oferta de servicios y objetos que se puede tener la capacidad de adquirir o no, pero que tiene una lógica basada en el supuesto desempeño “exitoso” del individuo en la sociedad. Su aceptación refuerza el sistema de resolución de necesidades dominante. Con la segunda, se tiende a construir un sistema desmercantilizado, sujeto a la resolución colectiva de necesidades y que por tanto debe sustentarse en la emergencia de sujetos capaces de plantear alternativas de sociedad.

La diferencia entre una u otra forma se encuentra en el lugar que ocupa el lucro, la ganancia, como *lógica central de resolución de la necesidad*. Esto sugiere la capacidad social (y estatal) para sustraer y reproducir actividades fuera de la lógica de acumulación de capital. Pero es importante aclarar que desmercantilización no quiere decir desmonetización. O sea, lograr que una práctica no se regule por las reglas del mercado (la maximización de la ganancia) significa que lo sustancial es brindar el servicio o el producto y no lograr un beneficio material. A su vez, eso no quiere decir que la mercadería o servicio deba ser brindado de forma gratuita; sin contrapartida monetaria no existiría capacidad material de afrontar tal desafío.

En función de lo anterior, puede decirse que los avances y retrocesos en el sistema de resolución de necesidades van conformando despliegues y repliegues de transformación sociopolítica. Uruguay es un ejemplo contrapuesto al de Chile (curiosamente el país referente para muchos) de

como la prestación de servicios tales como el agua o la educación puede ser una mercancía o un derecho social. En el primero, el plebiscito del año 2004 es un caso emblemático de como deben ser tratados ciertos bienes fundamentales para asegurar la vida de sus ciudadanos. En el segundo, más allá de las enormes carencias, no debemos olvidar que una universidad pública y gratuita es una “rara avis” entre sus pares (más allá de la existencia de “filtros” sociales más sutiles para el acceso y culminación de la educación terciaria).

En suma, puede observarse una tensión fundamental que se expresa en luchas sociales por la construcción social de una necesidad como derecho y no como mercancía. Y reparemos en esta idea de “construcción”, pues se trata de eso precisamente, de una compleja construcción social asentada en prácticas sociales colectivas que la impulsen. Es bueno subrayarlo, cuando las sociedades actuales parecen transmitir la idea de que nada de lo que hacemos finalmente termina cambiando mucho. Pero también se trata de una lucha simbólica que permita que una mayoría social defienda la desmercantilización en el sentido antes señalado. Y esto nos lleva precisamente al siguiente punto.

## **5. Subjetividades colectivas y luchas simbólicas.**

Anotábamos antes la importancia que adquiere el plano simbólico en el mundo actual. Las imágenes y las palabras se vuelven más que antes un plano clave de disputa de proyectos sociales. Una disputa que se da en el plano de las subjetividades colectivas, esto es, el conjunto de percepciones, ideas o sentimientos que se construyen socialmente sobre una situación concreta. Volveremos enseguida sobre esto.

Las subjetividades colectivas involucran agentes sociales diversos con distintos intereses en juego y con mayor o menor capacidad de generar formas de ver la realidad. Por lo tanto, podemos ver esto de forma dialéctica: las subjetividades colectivas que se conforman en una sociedad son producto de prácticas sociales construidas por distintos agentes en conflicto, pero a la vez conforman nuevas prácticas sociales<sup>24</sup>.

---

24 - El concepto de subjetividades colectivas es problemático en sus alcances y aplicación. Para una discusión más profunda y su aplicación remitimos al libro: Falero, 2008.

Las subjetividades colectivas conforman así modos de ver la realidad. Por ejemplo, la pobreza puede ser socialmente entendida como un problema de falta de motivaciones personales, es decir una cuestión relativa al resultado de atributos de los propios individuos o, por el contrario, entendida como resultado de propiedades de un proyecto social que produce y reproduce tales situaciones y por tanto se trata de un problema de toda la sociedad. En buena medida, puede decirse que el gobierno del Frente Amplio no pudo o no quiso insistir en explicaciones de la pobreza como producto de un proyecto social que inevitablemente la produce y la confinó a una cuestión de logros numéricos y por tanto de disputa en el plano de la estadística. Observemos además que en los últimos tiempos la perspectiva dominante sobre la pobreza quitó el tema de la problemática de clases sociales que la cruza y de la que es producto.

Pero volvamos un poco más a las herramientas conceptuales. Es importante entonces acordar que, más allá de parecer una cuestión aleatoria, las subjetividades colectivas se construyen a diario en micro ámbitos sociales como son la familia, el trabajo, los institutos de educación y el barrio. Se puede decir que los individuos van conformando una “posición” social (por utilizar una metáfora espacial). Por tanto, posiciones “próximas” tienden (subrayamos el “tienden” pues no es algo que se dé siempre invariablemente) a generar formas de percepción de la realidad y hasta estructuras cognitivas –en el sentido de desarrollo de capacidades de captación de la realidad, lo cual implica capacidad de abstracción reflexiva– parecidas.

Las formas de percibir además pueden cambiar en una trayectoria de vida. Y aquí nuevamente el papel de los “movimientos sociales”. Su importancia en la construcción de sentidos sociales, de proyectos sociales, es clave. Hay una relación entre los “micro-cambios” y los “macro-cambios” cuya importancia a veces no se llega a captar. Los cambios a nivel micro, individuales, de pequeños colectivos, son los que van conformando las bases para las grandes transformaciones, aunque éstas no sean meramente una cuestión de convencimiento o de subjetividades colectivas sino de poder.

La resolución de necesidades de la que hablábamos antes, se expresa en las subjetividades colectivas. Implica tanto al pasado, en términos de experiencias, memoria, tradición, como también al futuro, en el sentido

del reconocimiento que hacen las personas de opciones posibles en una determinada coyuntura. Esas opciones deben ser abiertas en el plano de las subjetividades y aquí está la importancia de organizaciones y movimientos sociales, en tanto los partidos políticos tienden cada vez menos a hacerlo, como explicaremos más adelante.

Sabemos que la participación en movimientos y organizaciones sociales no deja igual al individuo participante. La experiencia colectiva modifica parámetros de percepción de la realidad. Pero a la vez, como decíamos, los colectivos contribuyen a crear sentidos de sociedad: sobre derechos humanos, sobre la vivienda como derecho social, sobre derechos laborales, etc. Por lo tanto, es clave visualizar y comprender los espacios sociales y los agentes posibles que permiten formas de ver el mundo alternativas a las hegemónicas en el siglo XXI; por ejemplo, los movimientos sociales.

Pierre Bourdieu (1930-2002), sociólogo que ha realizado una enorme contribución al estudio de la sociedad, puede ayudarnos en esta travesía. A nivel general, la diversidad de “posiciones” sociales en que se ubican los individuos en función de los recursos –no solo económicos– que disponen en la sociedad, marcan una desigualdad tal, una diferenciación social de tal naturaleza en la sociedad contemporánea, que ni siquiera Marx pudo llegar a verla en su complejidad y alcances. Esta es nuestra lectura de Bourdieu. Así, no se trata solamente que a un niño pobre se le asegure el acceso a la educación. Sus estructuras cognitivas, sus referentes de socialización temprana, ya le generan una condena que probablemente le hagan desertar del sistema educativo y le perpetúen en una condición de empleos precarios y mal remunerados.

A nuestros efectos y dicho rápidamente, para el sociólogo francés la sociedad se va constituyendo (hay siempre una idea de construcción, de dinámica) y diferenciando como una serie de espacios sociales con modos de dominación específicos. Para estudiar estos espacios sociales que van conformando una autonomía del resto en función de los propios intereses comunes de quienes participan, utiliza el concepto de “campo”<sup>25</sup>. De esta manera, puede

---

25- El límite de un campo es el límite de sus efectos, o, en otro sentido, un agente o su institución hacen parte de un campo en la medida en que sufren efectos de él o los producen sobre él (Bourdieu,

identificarse un “campo político”, un “campo educativo” entre muchos otros. Más que tener una imagen, digamos, “piramidal”, más bien ve un juego de fuerzas opuestas, de luchas por ocupar posiciones en esos espacios sociales. Siempre en esos campos hay intereses que separan, pero también intereses comunes de todos los “participantes” que llevan a la reproducción de ese espacio social.

Quien dentro de ese espacio acumula mayores recursos –capital no solo económico, sino relacional, prestigio, según el caso– tiene más posibilidades de dominar el mismo. Lo simbólico tiene mucho que ver en la capacidad de dominar un espacio social. En suma, según fundamenta Bourdieu, en la sociedad existe una distribución desigual de distintas formas de capital en diversos campos sociales generando una enorme diferenciación social. El capital relacional no es menor, quiere decir que quienes están en “posiciones sociales” cercanas, es probable que se encuentren y se generen formas de alianza diversas. En palabras muy simples, quienes tienen más capital económico, también tienen más capital relacional. Y viceversa. No es casual que los políticos se encuentren no solo en espacios formales sino informales –como fiestas– con quienes tienen fuertes intereses económicos<sup>26</sup>.

Retengamos esta idea de que un campo es un espacio determinado de las relaciones sociales donde los individuos realizan actividades buscando obtener los bienes que sólo ese espacio puede ofrecer, acumular recursos de distinto tipo y tener posiciones dominantes. De esta manera, podemos pensar en lo que ocurre en el “campo político”. Quien actúa allí, requiere pasar ciertos rituales que lo hagan confiable y llegar a tener una serie de competencias en el “trabajo político” que implican por ejemplo, el dominio de cierta retórica. El partido garantiza la reproducción, por lo tanto el

---

2005: 31).

26 - Bourdieu encuentra cuatro tipos básicos de capital: **económico**, que son los diferentes factores de producción; **cultural**, que implica un capital brindado por una educación formal pero también otro *incorporado*, que se adquiere por la socialización en distintos ámbitos; **social**, que es el conjunto de relaciones sociales, de contactos que dispone un individuo o grupo y el **simbólico**, que es el reconocimiento, prestigio o autoridad que adquiere un individuo gracias a los otros tipos de capital y que le permite imponer su punto de vista. Este capital, a diferencia de los otros, requiere el reconocimiento de los demás. O sea, un individuo tiene una dosis de capital simbólico en la medida que el resto se lo permita. Entre otros trabajos del autor, véase Bourdieu, 2000 y 2005.

capital político individual dependerá del peso que se tenga en el mismo. Un partido de izquierda no escapa a esta lógica general, por lo tanto toda visión alternativa de sociedad es secundaria respecto a la capacidad de lograr mayor poder político (a nivel individual en el partido o a nivel colectivo en el campo político). No pueden pensarse alternativas de sociedad en las sociedades actuales sin retener esta idea<sup>27</sup>.

A nuestro juicio, también podemos apelar a la idea de campo para poder agrupar al conjunto de organizaciones y movimientos sociales proclives a la construcción y expansión de derechos, incluyendo naturalmente al movimiento sindical. Denominaremos a esto como “campo popular”. Es decir, no como una metáfora política, sino como un instrumento de análisis.

A partir de aquí podemos pensar cómo un campo pesa sobre otro. Por ejemplo, el campo de la comunicación tiene sus propias especificidades (en la televisión, lucha por el prestigio entre presentadores de informativos o el rating, por poner solo un ejemplo); pero sin duda pesan en ese espacio el campo político y el campo económico. Se puede decir que éste último tiene una obvia mayor capacidad de transversalidad sobre otros espacios.

También debemos retener la idea de “poder simbólico”, como aquel poder que construye realidad y consiste en el poder de *“constituir lo dado por la enunciación, de hacer ver y de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo; poder casi mágico que permite obtener el equivalente de lo que es obtenido por la fuerza (física o económica)... El poder simbólico se define en y por una relación determinada entre los que ejercen el poder y los que los sufren...”* (Bourdieu, 2000: 71-2). Como señala el autor, lo que hace el poder de las palabras es la creencia en la legitimidad de las mismas y de quien las pronuncia, creencia cuya producción no es competencia de las palabras.

¿Por qué no utilizar la vieja idea de “ideología” en lugar de poder simbólico? En primer lugar porque el primer término habilita innumerables confusiones de uso y se ha transformado en una forma cómoda de categorizar bajo una misma palabra cosas diferentes. En segundo lugar, porque cuando hoy se

---

27 - Es una lógica general. De ella y de las particularidades del caso uruguayo se habló más detenidamente en otro sitio (Falero, 2008).

coloca algo bajo el calificativo de “ideológico”, se pretende señalar que el tema no es “técnico” como si pudieran haber instrumentos sociales asépticos, es decir como si pudiera existir un conjunto de procedimientos económicos, por ejemplo, descontaminados de “gérmenes” ideológicos. Cuando se defendió el Tratado de Libre Comercio (TLC) de Uruguay con Estados Unidos, se utilizó la expresión “desideologizar” la discusión. A nuestro juicio, organizaciones y movimientos pudieron haber sido más explícitas en mostrar esta premisa como falsa. Así es que preferimos reservar el concepto de ideología para designar un plan de acción político amplio y a largo plazo que se propone movilizar a una gran cantidad de personas.

## 6. El campo popular en un contexto de gobierno del Frente Amplio.

Lo que llamamos “campo popular” difiere de la idea de “sociedad civil”, porque en esta última noción se incluyen la iglesia, ONG’s, organizaciones empresariales. Igual que lo que decíamos con “ideología”, es difícil hablar hoy de sociedad civil sin caer en confusiones. En todo caso, hay que hacer constantes delimitaciones. A esto hay que agregar otro elemento y es que teniendo presente el concepto de campo de Bourdieu, este espacio social no escapa a las características de todo campo y esto supone fuerzas en tensión y luchas entre ellas por ocupar posiciones. Lo que proponemos en este apartado es caracterizar el campo popular uruguayo, esbozar algunas de las tensiones que se presentan en el contexto actual con el campo político e identificar algunos desafíos que se presentan a corto plazo.

En un intento de agrupar las principales acciones provenientes del campo popular en función del tipo de agente social involucrado, pueden identificarse cuatro tipos durante el gobierno del Frente Amplio: a) aquellas dinámicas colectivas provenientes de actores históricos vinculados a la temática del trabajo: el movimiento sindical, b) acciones de diferentes organizaciones o movimientos sociales que mantienen una relación con el gobierno y/o con la fuerza política Frente Amplio, por ejemplo, FUCVAM, c) redes que se arman y desarman rápidamente para llevar adelante protestas sobre situaciones concretas (a veces pueden tener una base territorial barrial) y d) movilizaciones de sectores llevadas adelante por organizaciones variadas

que evalúan más similitudes que diferencias con cualquier otro gobierno anterior y se alejan de cualquier alineamiento posible (Plenaria Memoria y Justicia; Fogoneros; entre otros).

Respecto al primer agrupamiento, es un hecho que las demandas sindicales se ampliaron en un contexto donde nuevas disposiciones ampararon la actividad sindical (como ley de fueros). Pero a la vez, como era previsible, el nuevo contexto generó una oscilación en las posturas del movimiento sindical. Ello deriva de evaluaciones distintas sobre el gobierno, pero también de procesos de cooptación de agentes del campo político sobre agentes del campo popular. Las formas de cooptación pueden ser sutiles. Los partidos políticos –la izquierda no es una excepción, forma parte del campo político y hoy en Uruguay ocupa posiciones dominantes del campo– se han vuelto máquinas bien aceitadas que disponen de diversos recursos para el control político. Naturalmente el campo político administra más recursos que el campo popular. Sobre si la forma de partido heredada del siglo XX seguirá siendo un instrumento de transformación en el siglo XXI, no hay acuerdo y todavía no es posible delinear como eventualmente sería transformado<sup>28</sup>.

Podemos esquematizar las posiciones del movimiento sindical en tres conjuntos: alineamiento, posiciones de distancia y ruptura. Desde el *alineamiento* del movimiento sindical con el gobierno se tiende a sostener que los cuestionamientos de otros sectores tienen más que ver con viejas consignas que con posibilidades reales. Desde las *posiciones de distancia*, se tiende a considerar que la asunción de un gobierno más alineado con demandas históricas, no necesariamente debe hacer olvidar la necesidad de seguir sosteniendo alternativas de sociedad y de autonomía sindical. Desde las *posiciones de ruptura* más contundentes del movimiento sindical, en general se tienden a identificar problemas de intereses personales de sindicalistas que sepultaron la capacidad del movimiento de presionar en

---

28 - En el taller de la casa Bertolt Brecht del 2008, Lilián Celiberti indicaba lo siguiente, que es sin duda un disparador de la discusión: “creo que la izquierda política latinoamericana tiene hoy una responsabilidad histórica en el debilitamiento del debate político ciudadano. Le ha quitado espesor político, le ha quitado capacidad para reflexionar sobre sus prácticas y, muchas veces, ha ahogado profundamente las diferencias internas convirtiéndose en partidos resecos porque justamente la gente sale de los partidos...” (documento 2008, pág. 7).

reclamos históricos. Es de suponer que en la continuidad de un escenario de gobiernos caracterizados como progresistas y en un contexto de crisis global que bajan los recursos disponibles en función de la baja de las tasas de crecimiento, la separación de posiciones y la tensión en la producción de significados, se volverá más nítida dentro del campo popular.

Sobre las fracturas del campo popular en su conjunto respecto a la relación con el gobierno, puede establecerse una coyuntura donde quedó claro (si bien habían existido antes otros hechos que la anticipaban): la visita del presidente George Bush. Recordemos: el 9 de marzo de 2007, por un lado, se dio la convocatoria de la llamada “Coordinación Antiimperialista”, conglomerado de distintas organizaciones sociales y políticas, y por otro, la movilización de sectores integrantes del Frente Amplio (pero no del Frente Amplio como colectivo) y otras organizaciones sociales. El común denominador de ambos fue obviamente rechazar al visitante; pero mientras en el primer caso se criticó al gobierno por la invitación y su postura de creciente acercamiento a Estados Unidos (“Bush, el gobierno te invita, el pueblo te repudia”, decía uno de los carteles), en el segundo, la acción de protesta excluía toda crítica al gobierno uruguayo y a su presidente. Para los primeros se trataba de mostrar una esquizofrenia política (en el sentido de la disociación implicada), en el segundo de ocultarla. Estos elementos no dejan de tener efectos de pérdida de confianza social a mediano plazo en los sectores sociales más proclives al cambio.

Corresponde agregar que las escisiones volvieron a registrarse con los actos por el Día de los trabajadores, desde el 1º de mayo de 2007 en adelante. Además del clásico acto anual convocado por la central de trabajadores PIT-CNT, existió un poco antes y el mismo día, un acto alternativo convocado por la corriente sindical “Tendencia Clasista y Combativa” en el que se realizaron fuertes críticas al gobierno pero también a la “burocracia sindical”. Es claro que los nuevos ingresados o marginales en el campo tienen estrategias de subversión orientadas a una acumulación de capital específico que suponga una redefinición más o menos revolucionaria de los principios de producción y de apreciación (valoración) de los “productos” de ese espacio. Es significativo, sin embargo, que hubo quienes participaron entonces de ambas concentraciones.

Es decir, por un lado se plantea un juego de presión- negociación con el gobierno caracterizado como progresista. Por otro lado, aparecen distintas formas más simbólicamente consistentes en términos de rechazo al mismo en las que comienza a expresarse el malestar de quienes perciben una continuación “pro-imperialista” o siguiendo “la lógica de los gobiernos neoliberales”, entre otras expresiones que suelen emplearse.

Aquí se abren pues, varias y nuevas interrogantes claves que deben examinarse generando conexiones analíticas, por un lado, dentro del campo popular, y por el otro entre campo popular, fuerza política y gobierno. No puede subestimarse la pregunta sobre que puede ocurrir con la canalización del malestar social en un eventual nuevo gobierno del Frente Amplio, particularmente en sectores que crecientemente perciban que las perspectivas de transformación social se han licuado o frenado. Más aún, si el escenario es sin mayorías parlamentarias. En este escenario, no se descartan que surjan o aumenten su potencial otras expresiones sociales que escapan a las posiciones dominantes del campo popular y que hoy aparecen como marginales. Esto sugiere que las tensiones dentro de ese espacio social serán cada vez más importantes. Esta es una primera cuestión a considerar.

Por ejemplo, los llamados a la “unidad” del movimiento sindical, tienen más efectos en quienes detentan la posición dominante y por tanto tienen estrategias de conservación cuyo objetivo es sacar provecho de recursos progresivamente acumulados. Pero para otros, que por ocupar posiciones marginales tienen estrategias de subversión en la acumulación de recursos y procuran una redefinición de los principios de producción de los “productos” del espacio en que participan, tal llamado no tiene los mismos efectos (por ejemplo, sectores sindicales vinculados a Asamblea Popular).

Tampoco se trata de una cuestión de alineamientos o no alineamientos en función de cooptación o de que hay quienes participan del campo popular y del campo político al mismo tiempo. La política de continuidad sustantiva del gobierno del Frente Amplio con el patrón de acumulación de capital heredado post-devaluación y post-crisis del año 2002, tiene consecuencias para movimientos y organizaciones que se ven obligados a procesar más “información” en la toma de decisiones. Hablamos aquí de información en el sentido general de conjunto de datos del entorno que permite analizar las

posiciones y movimientos de los agentes sociales (individuales o colectivos) y de las coyunturas que se van presentando. En otras palabras, la clasificación binaria que permitía ubicar más fácilmente (izquierda – derecha, compañero – enemigo) se presenta diluida como nunca antes desde la creación del Frente Amplio.

Es decir, frente a un contexto políticamente más complejo –un gobierno que ya no aparece claramente contrario a los intereses sino que cumple parcialmente algunas demandas; aplaza otras pero no las niega; cierra canales de comunicación pero luego abre otros–, las organizaciones y movimientos sociales se enfrentan a un exceso de información en el sentido indicado, que deben procesar en relación al contexto anterior, lo que provoca dificultad en el proceso de construcción de orientaciones. Esta es otra segunda cuestión a marcar, porque en un escenario de un segundo gobierno del Frente Amplio, se agregarán nuevas complejidades que seguirán minando las bases de expresión social históricas de emancipación social en Uruguay: Frente Amplio en lo político, PIT-CNT en lo social.

Una tercera cuestión a marcar es un gran desafío que se le abre al campo popular y que puede denominarse como “necesidad de quitar autoreferencialidad del campo político”. Vamos a explicar de qué se trata esto. En cualquier campo los agentes participantes miden sus acciones en función de lo que pueden perder o ganar dentro de ese espacio social. En el caso del campo político, frecuentemente sus agentes tienden en las sociedades actuales a construir simbólicamente como luchas por proyecto de sociedad, lo que no son más que luchas por posiciones de poder. Esta es una tendencia general como ya dijimos.

Esto lleva a lo que llamamos una autoreferencialidad, que supone que los partidos políticos frente a demandas del campo popular tienden a no correr riesgos de perder posiciones de poder desde el sentido práctico predominante. Así es que el campo popular se vuelve cada vez más importante en este sentido. Puede verse como una especie de contrapeso cada vez más necesario. Obliga al campo político –particularmente en nuestro caso al gobierno y a la fuerza política- a quitarse autoreferencialidad y a correr riesgos que de otra manera no correría. Esto es muy importante porque ayuda a pensar la política más allá de los partidos.

No existen posibilidades de construir un proyecto alternativo de sociedad sin un campo popular fuerte capaz de tensionar a los agentes del campo político. Desde los sectores e intereses del capital, esta tensión se produce habitualmente mediante lo que se denomina “lobby”. Esto es, la búsqueda de sectores del capital de complicidad política para sus intereses y que se reproduce en conversaciones frecuentemente ocultas al control público. En tanto red de relaciones que permiten canalizar intereses, se puede decir (desde la perspectiva de Bourdieu), que es capital social cristalizado.

El tema nos regresa a la perspectiva latinoamericana con que comenzamos. Democracia en un sentido emancipatorio solo es posible con un campo popular fuerte que obligue al campo político a no quedar atrapado en sus intereses prácticos inmediatos que son los de acrecentar sus posiciones de poder aún a costa de diluir un proyecto.

Esto es, recordando lo que decíamos antes, permitir construir otros sentidos de sociedad y otras formas de resolución de necesidades sociales. Por ejemplo, si consideramos lo ocurrido con la temática de los derechos humanos, pueden observarse algunos elementos que ilustran lo anteriormente apuntado. Sus organizaciones en Uruguay, más allá de la fragmentación, han contribuido a hacer reconocer la importancia del tema, a visibilizarlo en un proceso de construcción social que en principio se veía con pocas posibilidades de avanzar.

Asimismo, la “Marcha del Silencio” que se reedita cada 20 de mayo ha tenido la importancia de generar, entre otras cosas, una articulación visible del tema con construcción de futuro y democracia, opuesta a la articulación con la idea de pasado terminado, que partidos tradicionales y militares promovieron para limitarlo, acotarlo. La reivindicación ha conducido a un conflicto manifiesto, oponiendo la construcción subjetiva de necesidad de “verdad y justicia” frente a la construcción subjetiva de “impunidad” (que oficialmente se trató de construir como “caducidad”). La Comisión para la Paz durante la presidencia de Jorge Batlle no habría existido si el tema no aparecía socialmente como escandalosamente pendiente de resolución. Una vez conformada la Comisión, la construcción simbólica que procuró instalar (“hacer cosas con palabras”, decía Bourdieu) mostró los limitados alcances que se podían esperar (el uso de expresiones como “centros de reclusión”, “excesos”, “apremios físicos”, formó parte de batallas por la caracterización

suavizada respecto de lo ocurrido en dictadura; caracterización que por cierto comenzó tiempo antes).

Tampoco se trata de caer en análisis mecánicos “causa-efecto”. El campo popular por si solo no hubiera podido “imponer” el tema como pendiente de resolución. Es importante subrayar entonces el término “contribuir”. Por ejemplo, es necesario ponderar debidamente el impulso que han tenido los derechos humanos en Argentina con las presidencias de los Kirchner (algo muy diferente a lo ocurrido en Brasil) y la evidencia de la coordinación represiva que traspasaba fronteras. Si Uruguay no avanzaba, igualmente se habrían sentido los efectos del impulso sostenido del tema del otro lado del río, a través de solicitudes de extradiciones, por ejemplo. Otro elemento es el del Derecho Internacional y las contradicciones que se presentan con la Ley de Caducidad.<sup>29</sup>

Desde 2005, la construcción social que se ha venido expandiendo, ha permitido instalar un consenso social sobre la figura del desaparecido. Algunas de las consignas como “contra el olvido y el silencio” marcan esa idea de tema pendiente que oficialmente, sin embargo, se pretendió congelar en la subjetividad colectiva. En este sentido, han existido desencuentros notorios con el campo político. De hecho, ha dividido al Frente Amplio. Esto se plasmó en el acto de lanzamiento de la Coordinadora Nacional por la Nulidad de la Ley de Caducidad el 21 de noviembre del 2006, al cual no asistió la mayor parte de la bancada oficialista<sup>30</sup>. El intento presidencial del “Día del Nunca Más” (con otras connotaciones prácticas en juego, más allá de las simbólicas) en 2007 –el 19 de junio, una fecha simbólicamente muy particular– generó nuevas resistencias dentro del campo popular y también en parte del espectro político de izquierda, que imposibilitaron cancelar el tema.

Como se sabe hoy está en marcha un plebiscito para anular la ley, sobre el que originalmente existió poca proclividad a acompañar. Y como todo plebiscito

---

29 - Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declaró que la ley de caducidad es incompatible con el artículo XVIII de la declaración americana de los derechos y deberes del hombre. Informe 29/92 de la CIDH.

30 - Por otra parte, hay aspectos de cómo se procesó el tema que siguen siendo oscuros, como demostró la desgrabación de la conversación entre Pedro Bordaberry y Gonzalo Fernández. Para un análisis en este sentido y algunas preguntas pendientes, véase la nota de Samuel Blixen en Brecha: 29.12.06.

—que supone activar tejido social para recolección de firmas (aunque esto mostró una dinámica más dificultosa que en contextos anteriores donde el Frente Amplio no era gobierno) — es una expresión de poder constituyente, es decir de procurar introducir reformas del Estado desde dinámicas sociales generadas por sujetos colectivos. Muestra su potencia, muestra su necesidad, si se asumen horizontes de transformación política. En contraposición, el Frente Amplio, comienza a mostrar signos de tensión cada vez más evidentes entre plantearse como un partido del cambio o en el nuevo partido del orden. Esta es una discusión que tarde o temprano deberá abrirse en su complejidad más allá de las urgencias político-electorales.<sup>31</sup>

Ahora bien, la temática de la memoria y del pasado reciente fue uno de los temas que produjo mayores desencuentros con las posiciones políticas de derecha. Notoriamente no hay disidencias tan sustantivas en el proyecto económico (más allá del impuesto a la renta), en la persistencia de grupos económicos más favorecidos y en las articulaciones globales que impulsa Uruguay en el sistema-mundo. Por su parte, la seguridad pública sugiere otras complejidades en el plano de las subjetividades que no corresponde entrar aquí.

La educación es clave por lo expresado al comienzo del documento sobre los desafíos de la revolución informacional o cognitiva. Es un desafío a pensar críticamente en sus derivaciones, pues también puede servir para construir un discurso paralizante o directamente falaz (como decir, que ahora todo pasa por estar conectado o desconectado de la sociedad de la información). Pero existe una transformación global real que no se puede obviar, como procuramos señalar.

La educación también se vuelve un terreno clave porque desde allí (aunque no exclusivamente) se construyen visiones del mundo social (paralizantes o críticas). Así es que nos detendremos seguidamente en este tema a la luz de las disidencias que mostró la Ley de Educación.

---

31 - [NdeE] El plebiscito contra la Ley de Caducidad no logró la mayoría en 2009. A partir de allí, se dieron dos instancias a nivel parlamentario donde luego de un primer fracaso en 2010 para aprobar una Ley interpretativa que permitiera avanzar en juicios contra violadores de los DDHH durante la dictadura, se logró en 2011 —con el voto de toda la bancada del Frente Amplio— aprobar por mayoría una ley que elimina la caducidad de la pretensión punitiva del estado, que en los hechos deja sin efecto la Ley de Caducidad. Las organizaciones de derechos humanos y un movimiento por verdad y justicia revitalizado con la militancia de muchos jóvenes, jugaron un papel fundamental en provocar cambios en el campo político.

## 7. EL CAMPO POPULAR Y LA LEY DE EDUCACION.

La problemática educativa fue ampliamente tratada por Bourdieu que demostraba cómo el sistema tendía a reproducir las desigualdades sociales, de clase, por ejemplo cuando el mayor capital cultural heredado se construye como rendimiento o cuando sirve para generar capital social (conexiones) que puede volverse clave a la hora de encontrar empleo.

El tema es amplio y complejo y excede al campo educativo -todos los agentes que de una manera u otra participan y tienen intereses e incidencia en la temática de la educación- pues implica al patrón de acumulación, al proyecto de sociedad, etc. Aquí nos referiremos a un aspecto muy concreto: algunos aspectos de la ley de educación relacionados con el campo popular y con el campo político.

La Ley de Educación aprobada por el Parlamento en diciembre de 2008, fue la concreción de una promesa electoral e histórica del Frente Amplio. Sin embargo, el proceso de discusión y el producto final generaron una disputa de poder entre diversos sectores de la fuerza política, los sindicatos de la educación, los gremios estudiantiles y el movimiento sindical.

Hay que recordar que el país tenía vigente una ley de ‘emergencia’ que databa de 1985 y un sistema educativo que modificaba sus planes de estudio según los vaivenes políticos. Cada gobierno imponía su visión y echaba por tierra los proyectos precedentes. Sin embargo, el ascenso al poder del Frente Amplio y su mayoría parlamentaria auguraban otros rumbos. Veamos qué sucedió.

Los actores del campo popular involucrados en el debate educativo fueron los sindicatos de la educación (FENAPES<sup>32</sup>, FUM<sup>33</sup>), gremios estudiantiles (FEUU<sup>34</sup>, CEIPA<sup>35</sup>, AEM<sup>36</sup>) y movimientos sociales (FUCVAM<sup>37</sup>, PIT-CNT<sup>38</sup>).

---

32- Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria

33 - Federación Uruguaya de Magisterio.

34 - Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay.

35 - Centro de Estudiantes del Institutos Profesores Artigas.

36 - Asociación de Estudiantes de Medicina.

37 - Federación Uruguaya de Cooperativa de Viviendas por Ayuda Mutua.

38 - Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) y Convención Nacional Trabajadores (CNT).

Mientras a nivel político, identificamos la bancada parlamentaria oficialista, el Poder Ejecutivo (en especial el MEC<sup>39</sup>) y la fuerza política. También debemos aludir a otros agentes del campo educativo: sectores sociales que no entran específicamente en las categorías precedentes y que participaron del debate educativo de forma individual (personas sin participación previa en organizaciones sociales) y especialistas (de perfil tecnocrático) que trabajan en la órbita estatal. Omitiremos entrar en el debate con la oposición política, pues desvía la atención del razonamiento que queremos introducir.

Como aludimos para otros casos, la discusión de la Ley de Educación <sup>40</sup> movilizó a muchos actores que trataron de aumentar o consolidar su capital simbólico (la autoridad o el reconocimiento que se adquiere por labor propia, pero adjudicada por los otros) y que permite imponer una visión de los hechos y, por lo tanto, definir que se puede hacer o no. Esto es lo que en definitiva brinda poder.

Así es que en la lucha simbólica que generó esta ley, como es previsible cada actor trató de posicionarse como el mejor o el natural conductor de la educación. Para el campo político, lo que está en juego son los valores sociales que se quieren transmitir y la formación laboral que se quiere generar. Estos elementos convierten al tema en “estratégico” y por tanto excediendo al campo educativo. Por su parte, los sindicatos de la educación se posicionan como los legítimos conductores argumentando que ellos son los que “saben de educación”, los que saben las necesidades cotidianas del sistema educativo y son los únicos que tienen la posibilidad de plantear un proyecto a largo plazo que no cambie con el gobierno de turno. En esta tensión puede verse cómo el debate de la ley de educación fue una batalla

---

39 - Ministerio de Educación y Cultura.

40 - La ley trata sobre muchos otros aspectos referidos a la educación, pero la batalla con los agentes políticos en el campo educativo se centró en el control del sistema. Según Luis Garibaldi, si se quita el capítulo que trata el tema de la elección de las autoridades, habría habido consenso en el resto del articulado; incluso con sectores de la derecha del espectro político.

39 - Ministerio de Educación y Cultura.

40 - La ley trata sobre muchos otros aspectos referidos a la educación, pero la batalla con los agentes políticos en el campo educativo se centró en el control del sistema. Según Luis Garibaldi, si se quita el capítulo que trata el tema de la elección de las autoridades, habría habido consenso en el resto del articulado; incluso con sectores de la derecha del espectro político.

por el capital simbólico que legitima la conducción de la educación. Veamos un bosquejo del comportamiento de los actores a través de sus discursos<sup>41</sup>.

El Ejecutivo construyó discursivamente la educación como “*un derecho fundamental y universal que los poderes públicos deben garantizar*” y que ella “*es mucho más que un asunto de programas, matrículas y escolaridad; la educación es la fuente básica de las competencias y capacidades que requieren las personas para: 1- Formarse como individuos; 2- Para prepararse profesionalmente; 3- Para insertarse en la sociedad*”<sup>42</sup>. Al ampliar la relevancia de la educación como más que un distribuidor de credenciales educativas, sino como un formador de ciudadanos y trabajadores, la conclusión es obvia: ella no puede quedar en manos de organizaciones cuya representatividad es cuestionable.

Otro argumento manejado fue que el objetivo de la ley era para “*mejorar la articulación de todo el sistema, integrar a todos los actores (tanto públicos como privados), darles coherencia e interconectividad, y alcanzar los mayores equilibrios entre autonomía y coordinación*”<sup>43</sup>. De este modo se quería demostrar que el sistema educativo tenía serias deficiencias de gestión, y que debía haber una ley que regulara y delimitara funciones.

Quizás la frase del diputado José Carlos Mahía (Asamblea Uruguay) “*lo ideal es enemigo de lo posible*”<sup>44</sup>, grafique la necesidad del campo político de colocar límites normativos y sociales a la conducción de la educación por los gremios. Pero también, da cuenta de las tensiones propias de evitar que el campo político actúe autoreferencialmente; es decir, tratando de hacerle correr riesgos políticos que de otra manera no correrían desde el sentido práctico de los integrantes. Un argumento repetido por el Frente Amplio era el de la necesidad de terminar la gestión de gobierno con una Ley de Educación aprobada, lo cual adquiere sentido desde el punto de vista político pero no necesariamente educativo.

Las expectativas de incidencia de algunos agentes del campo educativo (gremios) con la llegada al gobierno del Frente Amplio se asociaban

41 - Discurso de Tabaré Vázquez en la apertura del Congreso Nacional de Educación.

42 - Brecha.edu, 20/06/08, pág. 2.

43 - “La ley posible”, de Carolina Porley, Separata Brecha.edu 21/11/2008.

44 - Administración Nacional de Educación Pública.

fundamentalmente al logro de la autonomía y el co-gobierno para la ANEP<sup>45</sup> (aspiración, no obstante, que no es unánime dentro de los gremios docentes ni dentro del Frente Amplio). Como es conocido, el proyecto de ley propuesto por el MEC no fue en ese sentido. Y si bien las presiones hechas lograron obtener mayor participación y presencia de los docentes en el gobierno de la educación<sup>46</sup>, esto no terminó conformando.

Las principales críticas que se le hicieron a la ley se ubican en la pérdida de autonomía de la ANEP, en que se deriva en un mayor control del poder político y en que se produce la pérdida de una oportunidad histórica de lograr mayores niveles de decisión de los docentes en el gobierno de la educación. Otro elemento, no menos importante, es la crítica por el desconocimiento de las resoluciones del Congreso Nacional de la Educación<sup>47</sup>.

Sin embargo, desde el campo político no se cree que la ANEP haya perdido autonomía; incluso se plantea que los docentes tienen ahora un rol más protagónico. Además, se plantea que la autonomía y el co-gobierno fueron una reivindicación histórica sindical, pero que hoy en día no es mayoría dentro de ese ámbito, ni dentro del Frente Amplio. Respecto al Debate Educativo y el Congreso, se considera que aportaron muchos elementos valiosos, algunos de ellos fueron incluidos en la ley pero otros no era posible hacerlo. Además, aclaran que el Debate Educativo era una instancia de “democracia participativa” que no reemplazaba a la representativa.

---

45 - El artículo 58 plantea que *“El Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública estará integrado por cinco miembros, los que deberán poseer condiciones personales relevantes, reconocida solvencia y méritos acreditados en temas de educación, y que hayan actuado en la educación pública por un lapso no menor de diez años. Tres de sus miembros serán designados por el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores... Los otros dos miembros serán electos por el cuerpo docente del ente, según la reglamentación que oportunamente apruebe el Poder Ejecutivo.”*

46 - La instancia no era vinculante con el proyecto de Ley. Pero hubo posturas que quedaron en minoría en el Congreso y que fueron tomadas en cuenta en la Ley: grado de participación de los docentes en la gestión de la educación y participación de sectores privados en la educación (estos elementos se desprenden de las entrevistas realizadas).

47 - Esto queda más claro cuando se observa la alta participación de la FEUU al momento de votarse la Ley de Presupuesto. Allí estuvieron a la par del CEIPA y la AEM. Específicamente, un militante del CEIPA en referencia a la actitud de la FEUU marcó: *“Tampoco fueron, en materia de politización, los que más se pusieron. Más allá de que acompañaban, no metieron la carne en el asador, como si metieron en otros años como con el tema del presupuesto”.*

Simplemente era una instancia de enriquecimiento para la toma de decisiones, que no puede dejar de recaer en los representantes electos.

En suma, si se analiza la esencia del debate y el conflicto, se ve que la problemática central estaba lejos de ser estrictamente educativa. También es un hecho que el debate discursivo se coloca en un plano donde se manejan términos parecidos. Ahora bien, ¿puede hablarse de una derrota del campo popular en el tema? Quizás. En todo caso, aquí interesa considerar algunos elementos de fondo, en función de los objetivos del documento.

El primero es observar la incapacidad de los sindicatos de generar puentes entre sí hacia un proyecto común (tanto de aprobación como de oposición a la ley). Las reivindicaciones tendieron a ser particulares, corporativas. Entre los ejemplos posibles, en relación a la autonomía y el co-gobierno, mientras FENAPES reivindicó las resoluciones del Congreso (que eran las propias), la FUM no lo hizo, ya que su postura era la que había quedado en minoría en el Congreso.

Por otra parte, se observa la poca actividad que tuvo la FEUU en comparación con otros gremios estudiantiles. Esto se debió a que, en términos generales, la ley no afectó a la Universidad<sup>48</sup>. Así pues, la suma de disputas internas y falta de reivindicación de los menos “afectados”, muestra las dificultades cada vez mayores de evitar estrías en el campo popular y una debilidad que no permita canalizar la potencialidad de lo alternativo.

El segundo elemento a considerar, refiere a lo que aludimos en otras partes del trabajo sobre la complejidad que se produce cuando las partes confrontadas en general se alinean con el mismo partido político. Este hecho fue fundamental para la disminución del conflicto, ya que ir contra el gobierno, era ir contra el partido político propio. Las posturas más críticas pueden, a nivel individual, perder la posibilidad de generar carreras dentro del campo político y, a nivel colectivo (de sindicato) se pueden perder recursos (como el de la credibilidad social), ya que los gobiernos progresistas tienden a detentar –por el momento– mayor capacidad para valorizar o desvalorizar las

---

48 - En Uruguay el proceso es más limitado pero no inexistente. Sobre educación media, hoy a nivel privado se ofrecen profesorado con reconocimiento universitario mientras que el IPA y Magisterio aún no lo tienen.

demandas y mantener el consenso. Por lo tanto, más allá de enfrentamientos discursivos, las acciones prácticas suelen ser más prudentes.

El tercer elemento tiene relación con procesos globales y regionales también aludidos. La educación está sufriendo un doble proceso. Por un lado se está transformando en un servicio (en tensión con su consideración como derecho) que es brindado cada vez más por privados<sup>49</sup>, es decir una mercancía. Chile, si bien, se lo caracteriza como un gobierno progresista, representa el caso de afirmación del avance más radical en tal sentido a pesar de la oposición reciente del movimiento estudiantil.

Por otro lado, la educación se está convirtiendo en un elemento estratégico debido al cambio que está viviendo el capitalismo. En la actualidad, el conocimiento es un insumo clave en la generación de valor en bienes y servicios que se venden (aquí cabe anotar que existe una extensa polémica teórica –sobre la magnitud de los cambios que supone la revolución informacional en el capitalismo– sobre la que no corresponde entrar en este documento). Es decir, la tensión de la educación como formadora de ciudadanos y como formadora de trabajadores de acuerdo a los requerimientos del “mercado” se hacen cada vez más visibles. Y la pregunta que surge es: *¿invertir en qué tipo de educación?* Elementos como estos, no parecen haber estado en la discusión pública, pese a su importancia.

El cuarto elemento refiere a las articulaciones de lo interno y lo externo: la forma en que es gestionada la educación media en Uruguay no es la de centralización en el Ministerio de Educación y Cultura, sino que existen dos entes con una autonomía importante. Este tipo de estructura heredada se ha constituido en un freno a mayores alineamientos con fondos internacionales<sup>50</sup> que se están destinando a la educación, y que también se constituyen -en su concreción en proyectos– en un recurso que habilita a modificar posturas). De hecho, subyacen a algunas tensiones, la aproximación a aceptar lineamientos educativos globales a cambio de fondos para promover reformas y el rechazo a cualquier aproximación en tal sentido.

---

49 - A fines de 2008 Uruguay suscribió un préstamo con el BID por 250 millones de dólares.

50 - Entrevista realizada a los efectos de este documento.

En suma, considerando estos dos últimos elementos, no siempre los agentes del campo educativo manejan insumos que permitan contextualizar adecuadamente la nueva situación global ni generar comparaciones con otros casos, lo que limita el debate. Potenciar relaciones entre campo popular y pensamiento crítico más allá de las urgencias de lo inmediato, es una de las síntesis generales posibles que se desprende.

Puede decirse en este caso que más allá de límites políticos, los agentes del campo popular no lograron impulsar un proyecto alternativo que permitiera tener eficacia simbólica en demostrar la necesidad de mayor participación de los docentes en las decisiones. Este hecho sólo es visto como una necesidad por una parte de los hacedores de la educación y parte del movimiento sindical y social.

Una última reflexión refiere a emergentes formas de criminalización de la protesta; naturalmente incomparable frente a otros casos en América Latina, pero no por ello debe dejar de considerarse. A pesar de que Uruguay no vive un período de enfrentamientos severos entre concepciones de sociedad, puede afirmarse que existieron algunos casos puntuales de criminalización de la protesta social. En esa tensión que, decíamos, cruza al Frente Amplio que tiende a constituirse en un nuevo partido del orden, en la educación se generaron algunas situaciones que pueden caracterizarse como un emergente de futuros procesos.

Recordemos brevemente los sucesos que se generaron en los balcones de la Cámara de Representantes que terminaron con cuatro procesados. Al decir de uno de ellos: *“Si ese día, en vez de ser 60 en las barras, hubiéramos sido 200 y 5 mil afuera, no hubiera pasado. También sirvió como cortina de humo. El problema éramos los vándalos que habíamos irrumpido en las barras y no lo nefasto que se estaba votando. ¿Qué está pasando? Algunos de los tipos que estaban votando ahí abajo la ley, 10 años atrás eran los que nos acompañaban en las ocupaciones”*.

Consultado sobre la criminalización de la protesta social, se preguntaba afirmando *“¿Cuándo queda más expuesto eso? Cuando cuatro meses después se agarran a piñazos los parlamentarios y no existe una intervención judicial. Es como lo de la canción: ‘por ser tan pocos’. Vos te fijas la votación de cualquier otra ley en contra de los intereses populares, las barras estaban con gente, no se coreaban consignas y se tiraban volantes, se escupía, se tiraban monedas. Pienso cuando*

se votó la *Ley de Caducidad*, cuando se votó la rendición de cuentas de 2002.”<sup>11</sup>. En otras palabras, la percepción marca el cambio de posturas en función, a la vez, del cambio de posición social: es decir, un pasaje desde el campo popular al campo político. Esta tensión puede provocar nuevos escenarios en el futuro inmediato. Y de esto nos ocuparemos en las reflexiones finales.

## 8. Reflexiones finales

Nuestro recorrido partió de transformaciones globales en curso y de las tensiones entre proyectos de sociedad que vive América Latina. En el marco de tales transformaciones, considerando las características de país pequeño, no necesariamente llegan a identificarse lineamientos claros de ese conflicto. Pero para el campo popular –más allá que como todo espacio social no está exento de tensiones y luchas más o menos cotidianas a su interior- es un contexto necesario de considerar, elaborar y precisar.

Para el sindicalismo específicamente, si se consideran algunos de los elementos examinados como en el caso de la educación y algunas transformaciones globales en curso como las que se esbozaron al comienzo, puede levantarse la pregunta –entre otras– de si la forma histórica de sindicato, heredada del siglo XX, no está mostrando límites que la hacen inviable en el siglo XXI.

En Uruguay, a lo largo del siglo pasado, el movimiento sindical tuvo posiciones dominantes en el campo popular. Aún conserva posiciones importantes, pero el campo popular se ha complejizado por la diversidad de agentes que implica y porque en un contexto nacional de gobierno progresista hay muchos más elementos a tomar en cuenta para generar cursos de acción. Los agentes capaces de impulsar formas de democracia emancipatoria, de construcción de derechos sociales, muestran debilidades. Si bien éstas tienen que ver con formas de cooptación y de alineamiento con el campo político (antes muy marginales) también deben considerarse otros elementos. A lo largo del trabajo se han tratado de mostrar algunos de ellos.

Para el campo popular el desafío no es menor. A los agentes que tuvieron como guía naturalizada del cambio social en el campo político al Frente Amplio, la nueva situación solo puede generar desorientación social. Porque

no debe olvidarse: la fuerza política fue referente clave en los tres ciclos de luchas anteriores. Esto es, en grandes líneas: antes y hasta la imposición de la dictadura (ya en la década del 80); la salida de la misma y hasta el plebiscito del año 1989; y en los noventa frente a la ofensiva neoliberal (lo cual se expresó, por ejemplo, en plebiscitos y referéndums).

Hoy, por diferentes motivos, el Frente Amplio ya dejó de ser ese referente claro, ya no puede presentarse como tal. Su llegada al gobierno, desnuda continuidades del Uruguay en sus articulaciones con el sistema-mundo y en general, con el patrón social de acumulación heredado. Al mismo tiempo se trata de un cambio político que no puede obviarse: se atienden algunas demandas que antes no eran atendidas, se dosifican o aplazan otras, pero sin oposiciones claras (aunque esto no quiere decir, que no haya conflictos, como en el caso de FUCVAM con el acceso a préstamos y tierras).

Los agentes del campo popular se enfrentan cada vez más a desentrañar una mayor complejidad –global, regional y local- por lo que deben procesar cada vez mayor información para actuar. ¿Serán capaces nuevos y viejos actores del campo popular de impulsar formas emancipatorias de democracia? ¿Serán capaces de quitar autoreferencialidad del campo político? ¿Podrán impulsar nuevos sentidos de sociedad? ¿Tendrán la capacidad de llegar a la sociedad en tal sentido?

Solo podemos delinear escenarios del futuro inmediato y cuando se escribe este documento, desconocemos la resolución electoral de 2009. Este punto naturalmente no es menor, más allá que las luchas electorales se transforman cada vez más en despolitizadas ofertas de gestión más que reales debates sobre proyectos de sociedad y más allá que gane quien gane, subyacerá la disciplina del patrón de acumulación sustentado en la idea de país pequeño, con un alto grado en la dependencia de las inversiones externas lo que requiere asegurar determinado orden social.

Un escenario de derrota electoral del Frente Amplio y el corrimiento hacia el espectro de derecha del gobierno, supondría paradójicamente un lento reacomodamiento de posiciones y emergentes luchas sociales. Un escenario de nuevo mandato del Frente Amplio, podría maximizar la tensión entre lo que podríamos llamar adaptación a las transformaciones de la fuerza política dominante del campo político y desacoplamiento de la misma.

Por adaptación se entiende que se sigue teniendo eficacia en instrumentar un conjunto de tecnologías sociales tendientes, alternativamente de acuerdo a los sectores, a la maximización de lógicas de cooptación por mecanismos variados (algunos extremadamente sutiles), a la canalización de expectativas de cambio dentro de un consenso general sustentado en plazos, equilibrios, etcétera —es decir, no desobediencias generales—, a lógicas de resignación, por las que se construye socialmente el sentido práctico de que es imposible que haya otras alternativas reales y a formas de marginación de la disidencia más explícita.

Por desacoplamiento, se entiende la emergencia creciente de distintas formas de desobediencia frente al consenso propuesto y a las tecnologías sociales impulsadas. Aquí se pueden dar teóricamente dos posibilidades: por un lado, podría suceder que los agentes del campo popular con posiciones más cercanas al gobierno recuperan una relación de mayor autonomía respecto al mismo y al campo político en general; o alcanzan mayor capacidad de llegada sobre la fuerza política, lo que a la vez genera capacidad (actualmente muy limitada) de condicionar al gobierno. Por el otro, puede ocurrir que los agentes del campo popular con posiciones más distantes del Frente Amplio, adquieran mayor protagonismo y comiencen a generar poder dentro del campo, lo que lleva a formas más explícitas de cuestionamiento del consenso instalado. Naturalmente el desacoplamiento implica una polarización social que no parece muy probable a corto plazo. A menos que la crisis muestre efectos dramáticos.

Más allá de escenarios, corresponde reforzar aquí la idea de que no existirán proyectos de sociedad alternativos en el siglo XXI sin agentes del campo popular que lo impulsen. Y como se trató de argumentar, los sentidos de sociedad alternativos se construyen lenta y complejamente a partir de experiencias, de luchas simbólicas y prácticas, para la conformación de subjetividades colectivas. No se trata solo de eso naturalmente —la capacidad de construir poder también se basa en la capacidad de coerción, algo que los sectores de la derecha política conocen muy bien— pero una cosa no quita la otra. El desafío es enorme. Siempre lo fue. Y comienza con el debate.

## BIBLIOGRAFIA

- Arrighi, Giovanni: “Adam Smith em Pequim. Orígenes e fundamentos do século XXI”, São Paulo, Boitempo Editorial, 2008.
- Bourdieu, Pierre: “O poder simbólico”, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil Ltda., 2005 (1989).
- Bourdieu, Pierre: “Intelectuales, política y poder”, Buenos Aires, editorial Eudeba, 2000.
- Falero, Alfredo: “Las batallas por la subjetividad. Construcción de derechos, luchas sociales y dominación simbólica en Uruguay”, Montevideo, CSIC – UDELAR / Fanelcor, 2008.
- Falero, Alfredo: “El paradigma renaciente de América Latina. Una aproximación sociológica a legados y desafíos de la visión centro – periferia”, en libro colectivo “Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano”, Buenos Aires, CLACSO, 2006.
- García Linera, Alvaro: “La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia”, Buenos Aires, CLACSO, 2008.
- Hardt, Michael. y Negri, Antonio.: “Imperio”, Buenos Aires, editorial Paidós, 2002 (1ª edición en inglés, 2000).
- León, Emma y Zemelman, Hugo (coords.) “Subjetividad: umbrales del pensamiento social”, Barcelona, Anthropos / CRIM-UNAM, 1997.
- Mançano Fernandes, Bernardo: “Questão agrária, pesquisa e mst”, São Paulo, Cortez Editora, 2001.
- Negri, Antonio: “El poder constituyente”, Madrid, editorial Libertarias / Prodhufi, 1994.
- Sousa Santos, Boaventura: “Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social”. Buenos Aires, CLACSO, 2006.
- Zemelman, H.: “De la historia a la Política. La experiencia de América Latina”, Siglo XXI editores / UNU, 1989.



# Derechos humanos y democracia: el camino de la Argentina

Pablo Slavin<sup>51</sup>

En la Argentina las experiencias del ejercicio de la democracia semidirecta, al contrario del Uruguay, son pobrísimas y prácticamente inexistentes.<sup>52</sup> Primero porque la Constitución Argentina de 1853, con las reformas posteriores, no contaba con la posibilidad de democracias indirectas y eso recién se incorpora con la reforma de 1994. Un ejemplo interesante de eso es lo que sucedió en Argentina en 1987, creo que fue el tema con la cuestión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde llegamos casi al borde de la guerra con Chile, y el presidente de entonces, Raúl Alfonsín, planteó la necesidad de someter ese tratado de paz que estaba haciendo con Chile, que establecía nuevos límites territoriales.

En ese momento, Alfonsín (del radicalismo) tenía dentro del Congreso de la Nación al sector peronista que se plantaba en contra de someter a la población a una votación de estas características. Los peronistas planteaban que eso era abandonar la soberanía y prácticamente entregar el país; sin embargo, el presidente lo sometió al pueblo. Pero no existía plebiscito, por lo tanto lo que planteaban era: “esto es inconstitucional, esto está violando todos los derechos porque el principio clave es que históricamente la democracia es indirecta y la Constitución, siguiendo el esquema norteamericano, dice: *el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes*. No se junten, no vayan a la plaza a hacer ninguna manifestación, porque eso es un acto hasta de posible sedición. Solo a través de los representantes”.

---

51 - Profesor Titular Ordinario de Derecho Político y Profesor Adjunto Ordinario de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho (UNMDP); Director del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Derecho (UNMDP); Director del Grupo de Investigación “Pensamiento Crítico”.

52 - No uso el término “democracia directa”, simplemente por la distinción que me viene de ser profesor de la materia derecho político y que toda la vida nos enseñaron que la democracia directa es nada más que cuando el pueblo está en Asamblea permanente. Entonces utilizamos el término democracia semidirecta para referirnos a consultas populares como plebiscitos, referéndum, etc.

Entonces, qué es lo que hizo Alfonsín para poder consultar, pero al mismo tiempo no violar la Constitución: dijo que era una consulta no vinculante. Esto significa, consultamos al pueblo, le preguntamos qué opina; ahora, si después el Parlamento quiere apartarse, que lo haga. La consulta salió favorable para lo que quería o lo que planteaba Alfonsín: evitar la guerra y firmar el Tratado con una mayoría superior al 80%, con lo cual era un poco difícil que algún parlamentarista dijese “voto en contra de ese pueblo que se expresó de manera mayoritaria”, aunque los hubo.

En 1994, se realizó la reforma constitucional, una reforma muy cuestionable. Desde la lógica de cómo se alcanzó, el menemismo lo único que quería era la reelección y la iba a imponer sea como sea. Para mí en aquel momento fue un gran dolor que Alfonsín, que era quien lideraba el punto de vista político del radicalismo, concediese a través de lo que se conoció como el Pacto de Olivos, darle la posibilidad de llevar la reforma adelante con los votos que se necesitaban.

Tuve la oportunidad de conversar personalmente con Alfonsín tiempo después y él explicaba los motivos por los cuales había accedido a eso: como el menemismo lo iba a lograr igual por la fuerza, cosa que es real porque había avasallado desde el Poder Judicial subiendo el número de la Corte Suprema de Justicia de cinco a nueve integrantes para obtener una mayoría directa y adicta, y había avasallado cualquier tipo de derecho en ese aspecto –con lo cual hubiera conseguido la reelección con reforma o como fuese–; pero me dolía que se lo hubiesen entregado a través del Pacto de Olivos.

Sí hay que reconocer que la reforma del 94 que incluyó la reelección presidencial, introdujo varios aspectos interesantes, novedosos y positivos como esta forma semidirecta: el plebiscito, un referéndum que se incorpora a la Constitución.

Esto da la posibilidad de presentar proyectos a través del pueblo y otra muy importante –y que puede tener mucha importancia para la experiencia que tienen en Uruguay– que Argentina hace una modificación en el artículo 25 inciso 22 de nuestra Constitución, incorporando expresamente las convenciones, los tratados, y los pactos internacionales de Derechos humanos a la Constitución, dándoles raigambre constitucional a estos pactos, lo que genera un cambio en la pirámide jurídica y coloca a nuestra

legislación por debajo de la legislación internacional de Derechos humanos. Esto fue clave para recuperar el tema del juzgamiento de Derechos humanos, respecto a las leyes “de retroceso” que se fueron dictando durante la etapa del menemismo, amparados en esa reforma de la Constitución y la validez que tienen esas normas constitucionales que ahora están incorporadas en nuestro Derecho.

Cabe ya mencionar algunas cuestiones que nos problematiza la democracia semidirecta o la democracia representativa: *¿El pueblo actúa con independencia? ¿El pueblo realmente cuando lo estamos sometiendo a una cuestión, es capaz de oponerse a lo que los medios le están imponiendo, a lo que los principales partidos políticos le están imponiendo o simplemente hacen como sucede generalmente: me interesa una cuestión, hago una encuesta, la encuesta me da favorable, entonces se la someto al pueblo para que a través de un plebiscito me la ratifique?*

Voy a dar dos ejemplos en Argentina: uno, el intento de reforma en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Un intento de reforma durante el gobierno de Eduardo Duhalde (1991-1999) en la década del 90, que tenía el apoyo de los dos partidos más importantes: el peronismo y el radicalismo. Pese a eso, el intento de reforma fracasó. Se sometió a la consulta, se hizo el plebiscito y el pueblo dijo “NO, no estamos de acuerdo a los dos partidos mayoritarios”.

El segundo ejemplo es a nivel comunal, en la ciudad en la cual vivo, que es Mar del Plata. También hacia fines de los 90, específicamente en 1998, en la época en que económicamente el país estaba bastante mal, con una tasa de desempleo superior al 20% y dentro de esa tasa de desempleo había dos ciudades en el país que eran las más castigadas: Bahía Blanca y Mar del Plata. Con una tasa de desempleo que superaba el 30%. En ese contexto, el intendente municipal que era de origen radical, propuso un plan de obras muy grande para la ciudad para lo cual había que aumentar la tasa municipal (el impuesto local que se paga). Como se darán cuenta, no era una medida popular. Se sometió a una consulta vinculante y los habitantes de la ciudad votaron a favor del aumento de las tasas para hacer esas obras concretas. Dos ejemplos diferentes de cómo esto puede funcionar.

\*\*\*

Conforme a lo que habíamos hablado, me gustaría analizar de manera breve cómo fue el proceso de evolución que se da en el tratamiento que ha tenido la defensa de los Derechos humanos específicamente en esta cuestión –ya que hay otros aspectos de los Derechos humanos en los que estamos muy mal-, pero en este que es cómo se trató lo vivido durante la dictadura militar argentina (1976-1983), creo que es un ejemplo a tener en cuenta a nivel mundial; y un ejemplo a tener en cuenta desde diciembre del año 1983, cuando Alfonsín llega al poder.

Como sucedió en otras partes de Latinoamérica, el proceso militar en Argentina dictó una ley de auto amnistía antes de irse. Frente a las elecciones que venían, los dos partidos mayoritarios (peronismo y radicalismo) plantearon durante la campaña electoral qué hacer con esa ley. Ítalo Luder, el representante del peronismo, dijo: “*es una ley dice que no se puede juzgar, no se puede tocar*”. Alfonsín en su campaña dijo: “*lo primero que voy a hacer es decretar la nulidad de esa ley, la voy a derogar y vamos a juzgar a los militares*”. Alfonsín llegó al Poder, lo primero que hizo fue derogar la ley de autoamnistía. Inmediatamente creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), dedicada a investigar la situación de los detenidos desaparecidos. Estamos hablando de que en Argentina hubo aproximadamente 30 mil desaparecidos. Estamos hablando de un proceso realmente genocida; de una persecución sistemática y de campañas de eliminación de gente.

Ahora ubiquémonos en 1984, cuando empieza a gobernar Alfonsín, quien asume sin tener detrás a las Fuerzas Armadas y con un país tremendamente convulsionado. La CONADEP, entrega su informe ese mismo año e identifica, a través de una obra que se llamó *Nunca Más*, a 8961 desaparecidos. La CONADEP se encargó de recibir los informes y las declaraciones de personas que obviamente tenían mucho temor, teniendo en cuenta además que Argentina venía de décadas de procesos militares y pequeños períodos civiles en los cuales se planteaba “*en cualquier momento vuelven los militares*”.

Entre 1982 y 1986 me tocó cursar la Universidad. Compartía las aulas con militares sentados en última fila que tomaban nota de lo que uno opinaba o no opinaba, a pesar de que era en el año 82, cuando ya estaba muy relajado

el asunto. Sin embargo, ese peligro de que en cualquier momento vuelvan los militares estaba presente. En ese contexto, Alfonsín crea la CONADEP, creó el Nunca más, y después inicia el famoso Juicio a las Juntas Militares. Ese juicio a las Juntas es todo un símbolo de un pueblo sin el poder militar detrás, que pudo sentar en el banquillo a los máximos genocidas del país.

Obviamente esto no fue gratuito para Alfonsín: tuvo muchas “intentonas de golpe” como se les llamaba en aquel momento. Aparecieron los *carapintadas*; los hechos de Semana Santa; y vino una presión muy grande de decir “*o paran con esto o tomamos el Poder nuevamente*”. Es en ese contexto –entre el mes de diciembre de 1986 y junio de 1987– cuando se dictan dos leyes que van lógicamente en contra de lo que uno querría en Derechos humanos: las leyes de la Obediencia Debida y Punto Final.

¿Que significaban esas leyes? La obediencia debida es: llegamos hasta un nivel de juzgamiento. Partimos de la base de que castigamos a la jerarquía militar, a todos los que dieron órdenes pero a los que están debajo los eximimos de esto suponiendo que cumplieron órdenes y que no pudieron oponerse a esas órdenes. Muy discutible, muy opinable. Hay órdenes y órdenes; no es lo mismo una orden de “*Vaya a torturar*”, que otro tipo de órdenes. Pero yo particularmente reivindico lo de Alfonsín porque creo que no era una situación fácil y la prueba está que en otros países todavía no lo pueden lograr, y que en España han pasado ya varias décadas desde el franquismo, y todavía están discutiendo a ver qué hacen.

El Punto Final significó decir: “*Bueno, hasta acá investigamos y no seguimos en el tiempo con juicios abiertos*”, porque ese era el planteo que hacían los militares. Estamos en una situación en la que no sabemos cuando va a llegar una citación, una denuncia, esto que se termine. Lo que hizo Alfonsín es dar un período en el que todavía se podía seguir haciendo denuncias pero vencido ese período terminaba la posibilidad de seguir abriendo nuevos juicios. Juicios que estaban, continuaban.

Otro hecho muy importante es que Alfonsín creó la Secretaría de Derechos Humanos. Cerrado el período de la CONADEP, crea la Secretaría de Derechos humanos, que sigue actuando, investigando en estas cuestiones y que va a actuar hasta el presente. Eso en el contexto de la década del 80, en toda esta lucha por justicia y verdad.

Esta situación empieza a cambiar con la llegada del menemismo al poder, en 1989: la primera medida que adopta es el indulto a los militares juzgados. Los mensajes iban en un tono como: *Vamos por la reconciliación nacional. El olvido y el perdón. Alfonsín lo que hizo fue agitar las aguas, provocar el enfrentamiento entre los argentinos, tenemos que terminar con este enfrentamiento, hoy día tenemos que terminar con la crispación, en el vocabulario que se utiliza en la Argentina, entonces indultemos.* Alfonsín había llevado a juicio, se habían juzgado responsables del terrorismo de estado y la justicia había condenado, no solo a las jerarquías militares, sino a los sectores de la guerrilla que habían cometido crímenes y los había puesto en prisión. La medida del menemismo fue indultar a todos los militares y a los principales miembros de la guerrilla. No solamente a los que habían sido condenados sino a todos aquellos que estaban en juicio. Indultó abiertamente.

Qué es lo que pasa con esto: obviamente se cierran las posibilidades de juicio, se cierran las posibilidades de investigación; sin embargo, los reclamos continúan. Había 400 militares que estaban siendo procesados en aquel momento que son beneficiados por el indulto en el año 90. Entonces esta política de silencio y perdón, lejos de lograr la reconciliación, lo único que hizo fue aumentar los pedidos, aumentar los reclamos.

En esto guardo un papel muy importante a las organizaciones de Derechos humanos, como Abuelas de Plaza de Mayo, Madres de Plaza de Mayo y la organización HIJOS, que se funda en 1996. Estas juegan un papel muy importante –y esto es un poco contradictorio con lo que va a suceder después–, sumado a las ayudas que recibimos del exterior, en el año 95, ciertos reclamos que se hacen en el exterior, encuentran amparo en el juez Garzón, en España, que toma intervención ante las denuncias, y la audiencia de España en junio de 1996, se declaró competente para actuar en delitos de genocidio, tortura y terrorismo. Y empezó a investigar. Empezó a impulsar las investigaciones. Paralelamente se estaba dando otro fenómeno: La Justicia tenía cerrado la posibilidad de prejuzgamiento, pero la gente quería saber que había pasado, la gente quería la verdad. Así se da origen después de toda una serie de discusiones jurídicas sobre qué jurisdicción le correspondía, si la nacional, la provincial; entonces la Justicia Federal tomó en sus manos lo que después se conocieron como los Juicios de la Verdad. Eran juicios que se celebraban ante la Cámara federal, por ejemplo, en Mar del Plata.

Esta Cámara avanzó muy fuerte: la gente se presentaba y contaba lo que había sucedido, si había estado sometido a secuestro, a tortura; contaba a las personas con quienes recordaban haber estado detenidas; y se fueron destapando toda una serie de situaciones las que fueron documentadas en las actas que iban siendo publicadas.

No solo se investigó la etapa estrictamente del Proceso militar de 1976-1983, sino que además se remontaron a los años previos. Y se empezó a investigar y a dejar constancia de la participación civil de los crímenes que se habían cometido desde el Estado. Esto tiene mucha importancia porque en la actualidad se ha avanzado en este aspecto y se ha sumado en los juicios de lesa humanidad, en la investigación de los crímenes de lesa humanidad, al accionar de la Alianza Anticomunista Argentina (Triple A), una alianza de ultraderecha que había estado ligada al Poder a través de José López Rega en Argentina y había actuado muy duro en la etapa previa a la llegada del Proceso, que después siguió con vínculos con el Estado.

Los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles y son crímenes que están cometidos desde o con el amparo del Estado. Y en eso entra una agrupación de ultra derecha que es la Concentración Nacional Universitaria (CNU), una agrupación de la extrema derecha peronista, y que tuvo un accionar muy fuerte en Argentina, tenía sedes en distintos lugares y que actuó particularmente en Mar del Plata dentro de la Universidad y dentro del Poder Judicial.

Hace apenas 15 días, habiendo arrancado estos juicios en el año 1994, se ordenó la detención de un abogado muy conocido que era uno de los directivos de la CNU, que había sido fiscal del Estado, por una serie de crímenes cometidos en el año 1975, es decir antes de llegar al Proceso. De a poco se van viendo las vinculaciones entre militares y civiles. Y esto es a veces lo que se hace tan complicado cuando uno empieza a “revolver”. En eso que fue una dictadura militar, empieza a descubrirse que hubo y hay muchas complicidades civiles y mucha gente que está involucrada.

Volviendo al año 96, y a estos pedidos que fue provocando a partir de los juicios por la verdad y los movimientos que hacían las organizaciones de Derechos humanos, podemos decir que la Justicia argentina empezó a tener que responder ante tres aspectos: uno era el juzgamiento y encarcelamiento

de los acusados de la apropiación de niños durante la dictadura, que estaba excluido del tema del indulto o del no juzgamiento. La segunda cuestión era el reclamo que hacían las víctimas por reparaciones. Por último, dar respuesta a las demandas internacionales que se estaban haciendo frente a los torturadores, en las cuales pedían su remisión y su castigo.

Algunas cosas se consiguieron en esa década nefasta de los 90, como la eliminación del servicio militar obligatorio. A su vez, se comenzó a indemnizar a presos políticos y familiares de víctimas de desaparecidos. Se creó -esto es muy interesante- el banco de datos genéticos para el reconocimiento de los niños apropiados, y se empezó a aceptar una nueva figura legal que es conocida como “ausencia por desaparición forzosa”; porque estaba esta situación: las familias querían reclamar un subsidio y los parientes no estaban muertos, pero tampoco estaban vivos, y no iban a aparecer. Entonces toda esa situación de inseguridad jurídica, se usa o conecta a figuras que existen.

El cambio realmente clave se dio en 2001, cuando el juez Gabriel Cavallo declaró “la invalidez, la inconstitucionalidad y la nulidad insanable” de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final., y avanzó sobre el indulto. En 2003, con la llegada de Néstor Kirchner al poder, el Congreso de la Nación argentina dicta la ley N° 25779, que declara la nulidad insanable de la ley de obediencia debida, punto final y los decretos del indulto. Esto a su vez es ratificado en 2005 por la Corte Suprema con lo cual se abre un nuevo panorama en el que se inicia una serie de juicios. Juicios que además son encarados de una manera diferente (y en este momento hay una gran cantidad): ya no se hacen los juicios contra tal o cual violador de derechos humanos sino que se ha tomado la política de encarar los juicios sobre determinados lugares. Entonces el juicio es para ver lo que sucedió en tal Campo de Concentración. En esto sirvió muchísimo los antecedentes recabados durante los Juicios de la Verdad. Estas instancias permitieron establecer cómo fue el modus operandis de los llamados “vuelos de la muerte”, de los campos de secuestro, dónde habían funcionado y cómo habían funcionado. Con el transcurso del tiempo, mucha gente que en 1984 no se había atrevido a dar su testimonio, ahora viene, se presenta y lo da. Con esos testimonios se siguen abriendo juicios y se han obtenido una gran cantidad de condenas; por eso hoy vamos a encontrar que los juicios están guiados por Campo de Mayo, ESMA (Escuela Suboficiales de Mecánica de

la Armada), El Banco, Olimpo, El Campito; son nombres que identifican juicios que se van dando en distintos lugares del país.

Otro aspecto interesante es lo que se dio en el año 2010. El 14 de abril se presenta ante los Tribunales federales una querrela que lleva el número 4591, que es una demanda basada en el principio de jurisdicción universal. Esto significa, se presenta una serie de organizaciones y damnificados directos ante magistrados argentinos pidiendo que se investiguen crímenes de lesa humanidad cometidos durante la etapa del franquismo. Y se le pide a la Argentina que, como no hay respuesta en España, como allá no se está actuando para investigar esos crímenes que se investiguen ante la justicia argentina.

\*\*\*

En vista de estos antecedentes, creo que entre las preguntas que tenemos que hacernos una de ellas es: *¿Se puede someter los temas de Derechos humanos a opinión?* Si la democracia tiene límites sobre lo que discute o no discute, yo creo que la democracia es una serie de valores que se van incorporando y la democracia es algo progresivo. Es decir, hay una serie de temas que la democracia va incorporando. La democracia no es la misma y siempre hablamos de democracia capitalista, no de democracia en general. La democracia que surgió con el modelo capitalista; no la democracia griega, eso no es democracia, eso es esclavismo. Si hablamos de democracia hablamos de democracia moderna como la conocemos a partir de la llegada del capitalismo. Una democracia liberal.

En determinado momento hubo que discutir si se extendía el voto a la clase trabajadora y eso fue objeto de un debate. Se discutió, se ganó y se avanzó, y después se discutió si se incorporaba a las mujeres. Podemos someter o abrir a la agenda hoy, debatir las mujeres tienen que votar o no tienen que votar. Cualquiera podría decir: no, eso no es objeto de la Agenda. Podemos someterlo muy democráticamente. Si aceptamos una democracia al estilo roussoniano, es decir: todo lo puede la voluntad general, podríamos abrirlo. Y los negros, y los judíos, que debatan, que discutan, que participen de esta

elección. El problema es que, una vez que perdieron, ¿cuándo vuelven a votar? Ya quedaron excluidos, ya quedaron afuera. Entonces la democracia va incluyendo principios.

Los Derechos humanos son una conquista, no son algo natural, son un derecho histórico. Derecho histórico que hubo que conquistar. Por eso yo creo que en la medida que lo vamos incorporando constitucionalmente simplemente lo que hacemos es positivizarlos.

Someter a un plebiscito si puedo averiguar la verdad sobre determinados crímenes, si puedo juzgar a los criminales o no, cuando se trata de crímenes de lesa humanidad, no crímenes de instancia privada. En el ámbito del Derecho lo que llamaríamos es: me violaron. Si me violaron, si yo no hago la denuncia el Estado no puede venir a investigar si me violaron o no me violaron. Ahora un crimen de lesa humanidad es un crimen de orden público. Entonces, un plebiscito que da cuenta de que un 90% de la población que no quiere investigar, no le puede privar a ese 10% restante conocer la verdad y exigir la justicia. Ese es un principio esencial, del sistema democrático y del sistema democrático actual.

Entonces yo creo que la discusión no puede plantearse en si el plebiscito salió bien o salió mal, sino que hay que discutir el plebiscito. Son principios de los Derechos humanos y como tales está ese derecho a la justicia y es un derecho a la justicia que no depende de las propias leyes del país. Es un derecho que viene de la jurisdicción universal. A través de la justicia hay que conseguir que se investigue, que se juzgue y que se castigue. Solamente en esas condiciones puede haber, por lo menos es mi interpretación, una verdadera reconciliación. Un pueblo que no tiene memoria no tiene democracia; el pueblo tiene que tener memoria para no repetir esos errores.

**Uruguayos por el mundo:  
¿el por qué y el para qué  
de las misiones de los Cascos Azules?**





# Historia de las misiones de paz y el lugar de Uruguay

Julián González Guyer<sup>53</sup>

## Antecedentes de las Misiones de Paz

Voy a ubicar el tema de las Misiones de Paz, desde un punto de vista más general para después llegar al caso de Haití que es el más polémico, el más interesante en este marco. Porque en definitiva, las Misiones de Paz no son un hecho de la naturaleza, sino una construcción social.

El antecedente más lejano, a partir de la Segunda Guerra Mundial y la conformación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), es la creación del Consejo de Seguridad. El Consejo de Seguridad en definitiva lo que establece es un mecanismo para congelar la relación de fuerzas que surgió de la Segunda Guerra Mundial. Se tiene en cuenta el hecho de que dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas hay un conjunto de países que tienen derecho a veto y esos países son básicamente las potencias que salen triunfantes de la Segunda Guerra Mundial, a las que se agrega después particularmente China. Pero además, son las que tienen el arma nuclear y lo declaran abiertamente.

El hecho es que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas está encargado justamente de salvaguardar la seguridad internacional y se rige a través de algunos de los capítulos de la Carta de Naciones Unidas, particularmente nos interesan en este caso los capítulos sexto y el séptimo. El sexto regula aquellos arreglos que no suponen el uso de medios de coacción violenta para imponer la paz o para garantizar la seguridad. El capítulo siete permite que Naciones Unidas instrumente medidas de fuerza frente a situaciones que ponen en peligro la seguridad y la paz internacional. El juez para determinar estas cosas

---

53 - Magíster en Ciencia Política. Coordinador del Programa de Investigación sobre Seguridad Regional, Fuerzas Armadas, Política y Sociedad (PRISFAS) del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Asesor del Ministerio de Defensa.

es el Consejo de Seguridad de la ONU y a su vez fundamentalmente aquellos miembros permanentes y que tienen derecho de veto; por lo tanto esto tiene una relación directa con este fenómeno de las Misiones de Paz, tal cual como las conocemos hoy.

Hasta que terminó la Guerra Fría, las Misiones de Paz tuvieron un desarrollo muy pequeño, tuvieron características muy especiales, diferentes a las que tienen hoy. No solo porque la realidad internacional cambia evidentemente con el fin de la Guerra Fría: la desaparición de la Unión Soviética, el Pacto de Varsovia y el hecho de que Estados Unidos se consolida como potencia hegemónica del mundo, suponen un cambio de escenario importante y eso impacta directamente en el tipo de problemas que enfrenta el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en tanto organismo encargado de garantizar la paz y la seguridad internacional, y también habilita que aparezcan algunos fenómenos nuevos, uno de ellos es las Misiones de Paz tal cual como las conocemos hoy.

Uruguay participa de estas Misiones desde los años 40. Particularmente es importante la misión Cachemira, que sigue vigente. Surge como un instrumento que garantiza la paz entre la India y Pakistán, justamente en la zona que lleva el nombre de la misión. Tiene como característica ser una misión compuesta por observadores militares desarmados. Esa es la característica de las Misiones de Paz previas al fin de la Guerra Fría. En el caso de situaciones en las cuales se lograba un acuerdo de paz entre las partes que estaban en conflicto, el Consejo de Seguridad se encargaba de velar por el cumplimiento de ese acuerdo de paz que habían firmado. Por lo tanto, allí empezó a participar tempranamente Uruguay y ha seguido participando hasta ahora.

### **Democracia, derechos humanos e intervención humanitaria**

Con el fin de la Guerra Fría aparecen conflictos nuevos, que tienen como característica ya no ser tanto conflictos entre Estados, entre países, sino conflictos internos, que se producen entre fuerzas, grupos, comunidades, al interior de los países; siendo este un fenómeno que adquiere un nivel de generalidad que antes no había tenido como característica de los conflictos en el mundo.

Cabe aclarar que el concepto “Misión de Paz” no aparece en ningún lugar de la Carta de Naciones Unidas. Entonces el tema del derecho de intervención internacional y el problema del respeto al principio de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención en las cuestiones internas de cada país, en realidad nunca fueron respetados en el mundo. Siempre se estuvo sujeto a la capacidad de los actores, a su poder y sobre todo a su poder militar para respetarlo o no respetarlo. Sin embargo, el hecho de que en la etapa de la Guerra Fría dos grandes potencias tuvieran una gran capacidad de destrucción a partir de la amenaza del uso del arma nuclear, y en la medida en que el mundo estaba más o menos repartido en esferas de influencias, no fue fácil para alguna de las grandes potencias meterse en el área de la otra. Eso generaba algún nivel de respeto a la autodeterminación o a la soberanía nacional de los Estados relativamente menos poderosos.

Con el fin de la Guerra Fría y la hegemonía de Estados Unidos, por lo menos la hegemonía militar de este último, y el conjunto de fenómenos asociados a la globalización, aparecen fenómenos de carácter económico y, lo que nos interesa más en este caso, una serie de elementos de carácter más político ideológico, entre los cuales aparece la cuestión y relevancia de los DD. HH.. Incluso “democracia” como principio de la comunidad internacional, donde obviamente los poderosos tienen el derecho, si se quiere, de administrar la existencia o el aseguramiento de la democracia y obviamente de definir qué es democracia, qué son derechos humanos y dónde hay que mandar tropas u otras formas de intervención menos robustas -como se dice en el lenguaje de las Naciones Unidas-, para garantizar eso que en el ideario liberal es la democracia y los derechos humanos.

Lo que se va produciendo es una afirmación creciente del derecho a la intervención para proteger los DD.HH. y los derechos de las poblaciones, supuestamente pisoteados por quienes tienen el poder en cierta región del mundo. Quién determina cómo, cuándo, dónde y por qué se pisotean o no se pisotean esos derechos humanos y por lo tanto se justifica el uso de la fuerza sobre esas poblaciones, es el Consejo de Seguridad de la ONU, con las características que ya vimos y se empiezan a producir esos fenómenos que son las Misiones de Paz.

Existen documentos que marcan la evolución del tema. Son producidos por una comisión independiente de expertos, financiados por Canadá. Es la referencia central respecto a la cuestión del derecho de intervención humanitaria. Su elaboración fue en 2001, previa a los atentados en Nueva York y Washington, aunque se publicó unos pocos meses después. Por lo tanto no hay que establecer un vínculo directo entre los documentos y los atentados; más bien responde a una visión más general.

Una breve mención a la sigla “DPKO” (Department of Peacekeeping Operations, en inglés) que es el Departamento de Misiones de Paz de Naciones Unidas, dependiente del secretario general de Naciones Unidas. El DPKO es el departamento más poderoso desde el punto de vista de los medios, de gerencia, la cantidad de gente que está en la órbita de este departamento y el presupuesto que gestiona. Actualmente se habla de que el DPKO gestiona ya no sólo las Misiones de Paz sino las actividades de paz y seguridad, que va mucho más allá de las Misiones de Paz tal como las conocemos nosotros, con tropas; las otras misiones implican acciones que son estrictamente civiles y que tienen que ver con el apoyo a la reconstitución de la paz y la organización estatal en aquellos países que han sufrido conflictos que han determinado el debilitamiento del Estado y de sus tres funciones básicas: garantizar seguridad a los ciudadanos, garantizar un mínimo de libertad a los ciudadanos y garantizar la representación política; es decir, asegurar la democracia, que el ciudadano pueda serlo en ese determinado territorio.

Las actividades de seguridad y de paz se pueden clasificar según cinco formas o tipos de Misiones de Paz, las cuales no existen nunca puras, sino que están mezcladas en distintos grados en cada caso particular:

- “Prevención de conflictos”, que sería una tarea previa a que el conflicto se desate. Es un poco lo que sería el ideal para evitar a que se llegue al conflicto abierto
- “Mantenimiento de la paz”, que vendrían a ser las que están bajo el capítulo 6 de Naciones Unidas y que suponen un acuerdo previo entre las partes, por lo que no es necesario dotar a las fuerzas que están allí de lo que se llama un “mandato robusto”, que es imponer la paz. Las partes ya están de acuerdo y hay que hacer cumplir esos compromisos y para eso no se precisan grandes despliegues de fuerza.

- “Imposición de la paz”, eso está dentro del capítulo 7 que es el caso del Congo, Haití y otras Misiones de Paz. La mayor parte de las últimas misiones de paz son de este tipo, que permite a las fuerzas que están desplegadas por mandato de Naciones Unidas hacer uso de la fuerza para proteger a la sociedad civil. Digamos que el fundamento tiene su sentido basado en la experiencia de los conflictos en la región de los Balcanes y lo que pasó, cuando las tropas holandesas como no tenían mandato para protegerlas simplemente presenciaron cómo se masacraba a la población; luego Holanda fue juzgada por el Tribunal Penal Internacional. Así es la disciplina militar: los militares cumplen órdenes y tienen cierto reglamento y ciertos mandatos para ejecutar sus tareas y cumplen eso y no otra cosa. La idea es evitar que se vuelvan a repetir ese tipo de situaciones.
- “Construcción de paz”, que es bastante similar a aquella de “hacer la paz” pero se vincula con construcción de Estado. Es un tipo de tareas o de características de las Misiones de Paz que tiene mucho que ver con lo que se hace en Haití. Refiere a un concepto de seguridad que es la seguridad humana, que pone al individuo como centro de preocupación y que por lo tanto, para que el individuo esté seguro, tiene que tener un conjunto de garantías y condiciones que no son sólo que no lo maten o que no lo lastimen en su integridad física, sino que tenga salud, tenga trabajo, tenga educación, etcétera. Esto se vincula a las estrategias de construcción de paz en las etapas post conflicto.

Hay evidentemente un vínculo entre misiones de paz y soberanía; la construcción de Estado plantea el vínculo entre seguridad y desarrollo y a su vez entre democracia, desarrollo y cooperación. Y plantea el gran problema de que si lo que está en cuestión es la construcción o reconstrucción de Estado para darle seguridad -en el sentido amplio- a los ciudadanos de un determinado territorio. Es decir, en la construcción del Estado lo que está en cuestión es el tema del poder entre distintos grupos o sectores, comunidades étnicas o grupos sociales, las fuerzas de paz extranjeras se convierten en un actor que participa de ese proceso y eso crea problemas, conflictos, desafíos muy serios, muy complejos para los cuales todavía no hay una respuesta demasiado clara.

## Paradojas de Uruguay en las Misiones de Paz

Haciendo una brevísima historia y las paradojas de la participación de Uruguay en Misiones de Paz que van de Cachemira hasta Congo y Haití, se puede decir que éstas dos últimas son en las que actualmente participa nuestro país, más allá de que hay observadores y un montón de cosas más pequeñas<sup>54</sup>. Existe una paradoja porque en realidad las Misiones de Paz constituyeron una especie de solución *ad-hoc* para la cuestión militar en Uruguay en la post dictadura.

Hay un fenómeno que Carlos Real de Azúa caracterizó como “arrumbamiento”, en un artículo que escribió hacia fines de la década del 60 para definir la situación de las Fuerzas Armadas (FFAA) que saben lo que es estar arrumbado, tirado en un rincón. La situación de las FFAA. siempre fue de arrumbamiento en este país, porque nunca los uruguayos creímos seriamente que las Fuerzas Armadas sirvieran para lo que deberían servir realmente, o sea, la defensa militar de nuestra soberanía. Es una especie de idea que está en el sentido común de todos los uruguayos.

Esta cuestión de arrumbamiento tiene como consecuencia que las FFAA. en Uruguay nunca tuvieron mayor atención de parte del sistema político, ni tuvieron el financiamiento para armar una defensa nacional del territorio que fuera más o menos creíble. Entonces, los militares fueron los que se ocuparon de definir la política de defensa nacional militar del país.

Durante la Guerra Fría la solución *ad-hoc* fue la asistencia militar norteamericana que equipó, entrenó, transmitió la doctrina e indicó lo que las FFAA tenían que hacer, y ellas se manejaron simplemente con manuales que eran una simple traducción de los manuales norteamericanos. Cuando terminó la Guerra Fría o, quizá mejor, desde el corte de la ayuda militar norteamericana en 1976, asociada con el asunto de los derechos humanos, las Fuerzas Armadas quedaron en una situación de orfandad y de falta de estrategias: en una perplejidad estratégica, porque se quedaron sin enemigos. Los comunistas desaparecieron y no se sabía contra qué había que pelear.

---

54 - La reconstrucción histórica mitológica del ejército dice que fue en el Chaco Boreal donde se iniciaron las intervenciones en el extranjero; sin embargo eso no fue una Misión de Paz.

Las Misiones de Paz son el nuevo elemento que les permite a las FF.AA uruguayas tener una razón de ser más clara; además se convierte en un instrumento que permite mejorar los salarios y permite re-equiparlas, por lo menos parcialmente. Todo eso sin que el presupuesto nacional se viera afectado, en una situación de caída de la asignación presupuestal de estas Fuerzas que se dió posteriormente a la dictadura.

Hay otro elemento. La idea de participar en Misiones de Paz no fue de ningún gobierno, ni de ningún Parlamento, sino que fue de los comandos del Ejército, de la Armada, o sea, de comandos militares. No obstante, el Poder Ejecutivo y el Parlamento autorizaron, aprobaron, propusieron y garantizaron que se cumplieran todos los requisitos de la Constitución. Fue una idea de los militares que surgió de las FF.AA. y que luego en el desarrollo fueron ellas mismas las que tuvieron la iniciativa y adoptaron las decisiones centrales del asunto que siempre, cuando fue necesario de acuerdo a la Constitución, lo aprobó el ministro de Defensa, el ministro de Relaciones Exteriores y el Parlamento.

Llegamos entonces a nuestra realidad, donde se puede afirmar que las Misiones de Paz son la tarea más importante, según nivel de participación, nivel de involucramiento de las FF.AA. desde el punto de vista de personal, equipamiento y esfuerzo logístico. No porque sea la función que explica la existencia de las FF.AA. en Uruguay, pero sí es la que más esfuerzo les demanda desde hace 10 o 15 años.

¿Cuál es la paradoja? La paradoja es que pese a que fue una “misión” que detectaron y desarrollaron las FF.AA. y en que la participación de los ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores y el Parlamento fue marginal -más allá de algunos momentos en los cuales hubo debates y posiciones divididas- se produjo a través de esta última década un fenómeno en que la imagen de Uruguay a nivel internacional, y principalmente frente a Naciones Unidas, pasó a estar fuertemente impregnada por el hecho de que Uruguay es un gran contribuyente de tropas para Misiones de Paz de la ONU, y por lo tanto para la paz y la seguridad mundial.

Este país es uno de los diez primeros contribuyentes, y el que más contribuye en relación a su población y al número de efectivos militares que tiene. Ese es un mérito que Naciones Unidas, las potencias en el mundo y buena parte

de los gobierno del mundo le reconocen a Uruguay. Esto provocó que en 2008, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores presenta su memoria anual, se proponga como objetivo desde Cancillería, en el marco de la política exterior del país, que Uruguay se presente para ser electo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el período de 2016-2017. Un objetivo respaldado por todos los partidos. Esa es la gran paradoja: que Uruguay hoy en día en el mundo se presenta como un importante actor en los temas de paz y seguridad.

### **Haití, MINUSTAH y la izquierda**

El caso de Haití, junto con Camboya (la primera gran misión de paz en la que participó Uruguay) le dio más visibilidad al país. Fue un tema muy polémico en el que, durante la primera etapa, el Frente Amplio (F.A.) se opuso a la participación, en función de cómo se produjo la instrumentación de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Luego se produce un cambio de posición, incluso antes de que el Frente Amplio llegue al gobierno nacional en 2005. Con Tabaré Vázquez electo Presidente, el F.A. cambia su posición y empieza a considerar que es bueno que Uruguay participe en las Misiones de Paz.

El hecho de que una de las Misiones de las Naciones Unidas sea en Haití es un dato importante. Haití es un país que plantea diversos desafíos por su ubicación geopolítica y geoestratégica. Es un país que históricamente es muy importante para América Latina, por su temprana independencia en 1804 y sus efectos en los procesos de independencia de América del Sur. Pero Haití quedó separado de la región y pasó a ser un país casi extraño dentro de la misma. La decisión de Brasil de involucrarse firmemente en la Misión de Paz en Haití, arrastra ciertamente al conjunto de América del Sur a asumir un protagonismo regional; en algún sentido, será un elemento que permitirá restablecer algunos vínculos que se habían perdido con el país de la misión.

El hecho es que alrededor de la intervención en Haití hay una situación inédita y es que América del Sur asume un protagonismo que nunca había tenido en una misión de paz y también en la resolución de un conflicto en la región.

Hay que decir también que en realidad América del Sur no es la titular del asunto, no es la que manda; quien manda es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Lo que plantea la situación de Haití es cuál debe ser la actitud más adecuada, la más correcta de la Región frente al –por llamarlo de alguna manera- el “drama haitiano”: ¿debe ser una actitud de prescindencia o de proactividad? Y si es de proactividad, ¿la mejor forma es a través de la MINUSTAH o puede haber otra forma? Celso Amorim, ministro de Defensa brasileño, expresó lo que es consenso: *todos los gobiernos de la Región tienen la voluntad de retirarse de Haití*. Pero lo peor que podría suceder es que los gobiernos de la región retiren las tropas de Haití y el resultado fuera que dentro de un año o dos, hubiera que volver porque la situación se desmadra nuevamente.

Por eso cuando uno habla con los actores haitianos de distintos sectores y hasta con gobiernos de muy distintas orientaciones que tienen posiciones a veces divergentes respecto a la MINUSTAH, todos coinciden en que si la MINUSTAH se va de Haití, el estado haitiano no tiene instrumentos para garantizar mínimas condiciones de convivencia social en el país. Es una situación muy polémica, muy compleja, que bien vale la pena conversar entre todos.



## Qué hacemos con las misiones de paz

Gerónimo Cardozo<sup>55</sup>

Por circunstancias políticas en este momento yo estoy ocupando el cargo de Director de Relaciones Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional (MDN). Este cargo era muy secundario, era ocupado por un Capitán de Navío, con muy poca participación en las relaciones internacionales del Ministerio porque estas estaban en poder de cada arma, que hacían sus propias relaciones, sus propios vínculos y desarrollaban su propia doctrina de empleo. Estamos tratando de centralizar las relaciones internacionales en el aparato político del MDN, en el que desgraciadamente no somos muchos. Hay bastante tarea para hacer, porque hay que cambiar muchísimos años de una práctica contraria que sobre todo se vio protegida y apuntalada durante los años de la dictadura militar.

### Cambio de mentalidad

Durante los años de la dictadura militar, tuve la fortuna de haber podido salir antes que me detuvieran y haberme exiliado en México. A pesar de tener un pasaporte que tenía un sello rojo grandote que decía “válido para un viaje de ida a México, carece de validez para todo otro movimiento o viaje”; anduve con él por todo el mundo, tratando de buscar solidaridad con la democracia y la libertad de los uruguayos. En cada lugar que llegaba miraban el sello rojo, les llamaba la atención y me preguntaban por qué. Les decía: “*es que en mi país hay una dictadura militar y yo soy un opositor a la dictadura uruguaya*”. Entonces podía pasar, pues Uruguay en ese momento, desgraciadamente, era conocido porque existía un gobierno militar represivo, que actuaba bajo la llamada doctrina de seguridad nacional, que no era ni doctrina ni de seguridad y menos era nacional.

---

55 - Brigadier General (R). Actual Director de la Secretaría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa. Ex embajador en Venezuela.

Ahora me toca viajar y ha cambiado la situación. Uruguay es reconocido en primera instancia porque salimos cuartos en el Mundial de Fútbol y todo el mundo conoce a Diego Forlán y a Diego Lugano. Cuando uno tiene que hacer algún contacto en el exterior, en algún país con el que no hay muchas relaciones, por ejemplo con Turquía, nos dicen: “*Lo mejor es hablar con Lugano*”. Pero también en muchos países –y entre las delegaciones que nos visitan– Uruguay es reconocido por su participación en las Misiones de Paz. Me he encontrado que han cambiado algunas cosas.

En mi tiempo los militares –me incluyo– no eran tan profesionales y tan capacitados como ahora. Militares uruguayos que han participado en Misiones de Paz, no solamente son requeridos para misiones de ocupación, sino que son requeridos para ocupar cargos en puestos de Naciones Unidas que no tienen nada que ver con las misiones militares de paz. Hay oficiales trabajando en ONU, en varias secretarías; hay otros que son reclamados para trabajar en la Organización Panamericana de la Salud, por su experiencia en desastres naturales.

Me sorprendió realmente la capacitación de muchos de los oficiales que han participado en misiones de paz. Y lo que es más importante para nosotros, el cambio de la mentalidad de muchos de ellos. Recuerdo que en mis tiempos de oficial, a mí se me ocurrió estudiar Historia Nacional y por lo tanto me fui a anotar a la Facultad de Humanidades. Mi jefe inmediato me quiso poner preso por ir a estudiar. Me anoté igual, fui a las primeras clases y a los quince días tuve que abandonar los estudios porque cuando llegaba a la facultad me encontraba que en el medio del salón había una silla donde me sentaba yo y los demás estudiantes estaban todos a los costados. Cuando iba a tomar el 125 hacia Paso Molino, siempre me seguían tres o cuatro muchachos; entonces un día a través de un amigo les tuve que decir quién era yo, que me dejaran estudiar. Pero no pude estudiar más. Hoy día lo que pretendemos hacer en el MDN es que haya una mejor integración. Esa mejor integración pasa fundamentalmente por la educación. El cambio se está haciendo a través de una dirección de formación que se creó en el MDN, que tiene por objetivo ajustar los programas de enseñanza de la Escuela Militar a los programas de la Universidad de la República y los institutos de enseñanza a nivel nacional ¿Lo lograremos en poco tiempo? ¿No lo lograremos? ¿Cambiamos la mentalidad? Por lo menos lo estamos intentando.

Siento que empieza a haber un cambio en la formación y en la mentalidad de los uruguayos en el exterior. Las Misiones de Paz dependen de la política exterior del gobierno uruguayo y por lo tanto son responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) de Uruguay. Ese Ministerio es el que a través de la representación de Uruguay en Naciones Unidas, determina, pide o recomienda la participación o no en las operaciones de paz. No quiere decir esto que el MDN esté totalmente ajeno, por el contrario, tenemos una activa participación; hemos establecido un marco de relacionamiento periódico con el MRREE donde se hacen reuniones quincenales entre los equipos de investigación de cada ministerio para intercambiar sobre los temas que competen a las FF.AA. y sobre el relacionamiento con el exterior. Hemos centralizado la participación de los militares en el exterior a las decisiones del MDN.

Como ejemplo podría mencionar que cuando asumí el cargo de director en el MDN, me sorprendió ver la cantidad de salidas, de misiones y de cursos de los militares uruguayos en el exterior, que sobrepasaban quizá las que hacía el MRREE donde estuve en la administración anterior. En la dinámica que impone la burocracia en nuestra administración pública, lógicamente muchas veces al ministro le llegaba o le llegan montones de papeles, así que uno firma muchas veces sin profundizar en el contenido, sobre todo en el caso de los cursos en el exterior. Nosotros desde el MDN en este momento estamos centralizando los cursos en el exterior y estamos tratando de que esos cursos se realicen de acuerdo a la Política de Defensa que está marcada en la Ley de Defensa aprobada por el parlamento el 28 de Febrero del 2010, pocas semanas antes de la transferencia de mando.

La aplicación de la nueva Ley de Defensa supone una serie de responsabilidades que por ejemplo ponen en dependencia del Estado mayor de la defensa a las fuerzas de paz, al Sistema Nacional de Operaciones de Paz. El Jefe del Estado Mayor de la Defensa depende del Ministro de Defensa, quien a su vez para decidir las cuestiones de defensa tiene que referirse al Consejo Nacional de Defensa integrado por el Presidente de la República junto con los ministros de Economía, Relaciones Exteriores, Defensa, Interior. Esto va a determinar de aquí para adelante un concepto distinto de la defensa nacional.

## Haití

A raíz de la creación del Consejo de Defensa Sudamericana de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), se ha producido un cambio en relación a los antecedentes del trabajo internacional en la OEA (Organización de Estados Americanos). Veamos dos puntos de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra durante la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (noviembre de 2010): Declara “su solidaridad con los pueblos y gobiernos de las Américas afectados por desastres naturales, en particular de la República de Haití y de la República de Chile, que sufrieron dramáticamente los embates de la naturaleza. Su reconocimiento por el generoso y solidario apoyo de los países del hemisferio en acciones de asistencia humanitaria y operaciones de rescate; y también por el decidido respaldo de Estados y organizaciones regionales e internacionales que comprometieron su apoyo para la reconstrucción de la República de Haití, especialmente en las conferencias de Montreal, Nueva York y Santo Domingo.” En otro punto resalta: “La importancia del trabajo realizado por la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), tanto en lo referente a las acciones de asistencia humanitaria como en las operaciones de rescate.” Antes recomienda que la acción de la presencia de los países integrantes de la MINUSTAH en Haití no solamente se limiten a la presencia militar, sino que le den mayor énfasis a la reconstrucción y a la participación civil y a la ayuda de aquellas acciones que soberanamente el gobierno y el pueblo de Haití decidan: “Su compromiso para mejorar y complementar la asistencia en curso, para atender las necesidades básicas de la población haitiana que se han visto severamente intensificadas, respetando las prioridades establecidas por el Gobierno y el Pueblo de la República de Haití.”

En ese sentido, en una reunión convocada en Montevideo, en marzo de 2011, los ministros de Relaciones Exteriores y ministros de Defensa de los países con tropas integrantes de la MINUSTAH, que son Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, se reunieron para analizar el tema de la presencia de la MINUSTAH en Haití. En la reunión en Montevideo, los ministros se comprometieron a buscar una solución conjunta de los países del Consejo de Defensa Sudamericana que tienen representación de fuerzas en Haití. Se encomendó a Uruguay encabezar

una misión donde participó el Ministro de Defensa, un representante del MRREE y Julián González como experto en el tema. Se reunieron con una gran variedad de actores políticos, sociales e internacionales en Haití.

El ánimo de los integrantes de la MINUSTAH es realizar un retiro paulatino de las tropas en Haití, sustituyendo la presencia militar por una ayuda que colabore en la reconstrucción de Haití y de su sistema institucional. Lo importante, a mi entender, es que de alguna forma, no dependemos en la toma de decisiones –más allá de que siempre hay negociaciones– de lo que diga ni el imperialismo ni de lo que diga solamente el secretario general de Naciones Unidas.

El futuro de la MINUSTAH depende, a partir de ahora, de la voluntad de los países sudamericanos que estamos involucrados con nuestra presencia en Haití. Podrá ser renovado el mandato de las Naciones Unidas, podrá no ser renovado, tendrá cambios en la composición de las fuerzas, no es posible afirmarlo desde ya. Pero sí hay una voluntad y una conciencia de que la situación en Haití debe cambiar en beneficio del pueblo haitiano sabiendo que los problemas que atraviesa ese pueblo no se solucionan con fuerzas militares, solamente. Durante la misión diplomática que mencioné nadie, ni las organizaciones sociales ni el propio presidente electo, se atrevió a dar una opinión sobre si era necesario que de inmediato se retiraran las fuerzas de estabilización de la paz. Porque hay, según el relato y el informe que se presentó, una situación compleja del tema, si las fuerzas sudamericanas se retiran de Haití y hay que volver dentro de unos meses, ¿quién vuelve? Recuerden que los estadounidenses fueron los primeros en llegar después del terremoto.

Esto se enmarca dentro de un espíritu sudamericano que a partir de UNASUR plantea situaciones de diferencias de criterio con otros países de lo que llamamos “América”. Es decir, diferencias de criterio en cuanto a que no es solamente el problema de las misiones de paz, como están planteadas, sino en cuanto al papel que deber jugar los ministerios de Defensa en la región, ya no más como simples gendarmes.

## El futuro de las Misiones de Paz, el futuro de las FFAA

Sobre los beneficios que arrojan las misiones de paz, hay un reconocimiento a nivel internacional para Uruguay como país promotor de la paz y la solidaridad. Hay equipamiento para las FFAA. que ayuda para su preparación profesional. Algunos equipamientos, Uruguay no los podría tener si no fuera por el aporte que recibe de Naciones Unidas. Estos sirven para la capacitación de pilotos, por ejemplo. Sin embargo, hoy la Fuerza Aérea no tiene pilotos, porque se van a trabajar a compañías nacionales o internacionales. Se ha desarrollado el transporte aéreo en el Uruguay gracias a la cooperación de la Fuerza Aérea, aunque parezca paradójico. Lo mismo sucede con la Marina Mercante, que se nutre de los técnicos formados en la Armada Nacional. Más aún si se va a desarrollar una Industria naval en el país, será seguramente de la Armada Nacional de donde salgan los técnicos navales en la cantidad y con la capacidad necesaria.

En cuanto a las misiones de paz hay una decisión ya tomada de rebajar el número de efectivos. En las conversaciones con mucha de la gente que ha sido desplegada en el Congo, por ejemplo, conversando con el personal de tropa y con los oficiales, también ellos se cuestionan para qué estamos ahí.

África es un continente de mucho sufrimiento, donde las fronteras fueron creadas arbitrariamente por las grandes potencias. Donde se producen enfrentamientos étnicos que tienen un salvajismo bastante grande, pero que desgraciadamente no siempre responden a verdaderos motivos étnicos, sino a los intereses de quienes crean esas fronteras artificialmente porque le sirven para responder a sus intereses que son de épocas coloniales.

África es un continente pobre para su gente pero inmensamente rico para las potencias desarrolladas. Nosotros estamos pensando en reducir la presencia de tropas en el Congo, la Armada se está retirando; ha capacitado al ejército congoleño para que pueda patrullar la zona del Lago Kivú y reconocemos en el Ministerio y lo reconoce el Comando General del Ejército, el enorme peso que sobre el presupuesto nacional y sobre la estructura nacional del ejército tienen las misiones de paz. Porque no son solamente los 2345 hombres que están cumpliendo funciones en el exterior en misiones de paz, sino que está la gente que se está capacitando para hacer el relevo, la gente que regresa

y tiene que tomarse su licencia y eso es prácticamente un tercio de los efectivos del Ejército; ejército que no estamos de acuerdo en que hay que reducir, porque de hecho se achicará. Está el pase de efectivos al Ministerio del Interior; están las declaraciones del Jefe del Estado Mayor de la Defensa de estar trabajando en un plan para la reducción de los efectivos de las F.F.AA.; y está la razón de que un soldado gana la mitad que lo que gana un policía. Por lo tanto, las F.F.AA. no se hacen atractivas y el reclutamiento es mucho menor.

Tenemos claro en el equipo político del MDN cuáles son las funciones que tienen que cumplir las misiones de paz, cuál es la evolución hacia donde tenemos que ir con las misiones de paz, pero reconocemos también que las misiones de paz han aportado algo a esta nueva función de las F.F.AA. del Uruguay y a la integración que nosotros tratamos de hacer. Es decir, no en vano es el reconocimiento a las F.F.AA. por el tema de misiones de paz, hace que en los últimos tiempos, nosotros recibamos delegaciones militares de Alemania, de Italia, de España, de Turquía, de China y que tengamos en el Consejo de Defensa Sudamericano un intercambio y un respeto muy grande de todos los países.

Estamos tratando de unificar los pensamientos, de unificar nuestra doctrina, nuestras propuestas de defensa en base a las decisiones soberanas de los pueblos. Quizás me equivoque, pero ninguna de las F.F.AA. del continente sudamericano que hay en este momento, serían capaces de dar un golpe de Estado contra sus instituciones políticas legalmente elegidas. Existe en el sistema político y en los ministerios de Defensa conducidos políticamente en todos los países de la región un problema planteado que es el futuro y que lo manifestaba muy claramente el ex ministro de Defensa brasileño Nelson Jobim: nosotros tenemos que integrarnos porque somos un continente inmensamente rico, tenemos agua, energía y alimentos y algún día a alguien se le puede ocurrir venir a buscarlos y entonces tenemos que estar preparados para disuadir las intenciones de quien pretenda que va a ser fácil llevarse el agua y los recursos naturales.



# **Adenda: Apuntes del debate sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)**

Programa de Educación Popular

La discusión en el plenario estuvo marcada por la desconfianza sobre el compromiso democrático y la honradez de la oficialidad que participa en las misiones, y cómo esta situación da lugar a eventuales desvíos en el quehacer de la tropa.

En un intento por ordenar los intercambios podríamos señalar tres ejes principales y anotamos a continuación algunas opiniones recogidas.

**Eje I: El papel de las Misiones de Paz como tercerización de las tradicionales intervenciones imperialistas de EEUU y los países europeos**

“¿A quién de nosotros nos gustaría que hubiera en el país soldados extranjeros, aunque estén con la ropa celeste?. A ningún haitiano bien nacido. Pero ahí surge un gobierno en una elección muy dudosa, con proscipciones.”

“Little Haití es un barrio de haitianos, en Estados Unidos. Los carteles en las calles están escritos en creol. Son millones de haitianos, en Miami, en Nueva York. Sobre todo EE.UU. no tiene el más mínimo interés en que sigan llegando haitianos. Además hay estrategias de sobrevivencia. Familias haitianas de clase media baja (el 90%) invierten en el hijo que parece como más inteligente, lo educan, lo sacan y mantiene a la familia por remesas. Si hay caos en Haití, la gente se va masivamente. ¿Para dónde? Miami es lo más cerca y la referencia. En segundo lugar, Haití está en el medio del Caribe. En EEUU le dicen “el bajo vientre de EEUU”: si lo patean, se queda sin respiración. Entonces se vuelve absolutamente estratégico.

Otra razón, para evitar la pérdida del control. Además, vecinos como República Dominicana tienen una historia de cruzamientos entre ambos con mucha sangre y *desbunde*; sería un problema terrible para toda la región. También Colombia, la droga, una vía al Caribe. Otras invasiones previas. Es el dilema al cual da respuesta Brasil. No queremos otra base norteamericana ahí. Si se va la MINUSTAH, viene una base. También sabemos que le estamos haciendo un mandado. En ese primer momento, no casualmente en 2004, o sea poco después de la invasión a Irak, Argentina, Chile, Brasil, se opusieron; entonces les servía recomponer. Y a EEUU le servía evitar otro frente, que todavía cuenta.”

“De todo esto surge un aprendizaje para América Latina: podés ser presidente si no tocás la propiedad real de medios de producción.”

“Las Fuerzas Armadas ponen su mayor esfuerzo en las misiones paz. Yo creo que es tercerización.”

“Este es un tema geopolítico. Vengo siguiendo a Raúl Zibecchi y su análisis de Brasil en este mundo no tan unipolar. Brasil tiene intereses en Haití, pero también tiene intereses en África. Hoy hay mucha información, pero nos pasa por arriba. Falta pensamiento estratégico.”

## Eje 2: ¿Existe un efectivo compromiso de las FFAA con los DDHH?

No sólo en lo que tiene que ver con los compromisos políticos de asegurar la vigencia de formas democráticas, sino también en lo que tiene que ver con la condena y el castigo de las violaciones de las que soldados uruguayos fueron acusados, relacionadas con cuestiones de género, étnicas y de respeto a los menores de edad.

“Las FFAA siempre son fuerzas de ocupación, en su propio territorio. ¿Cómo se puede objetivamente garantizar que no van a levantar la mano contra el pueblo? Las FFAA son impunes.”

“De acuerdo con el Che, cualquier lugar donde exista opresión, justifica la solidaridad. Pero cercanía. Da para pensar. Violaciones más graves en el Congo; mujeres violadas se prostituyen para alimentar al bebé que surgió de la violación.”

“No estoy de acuerdo con las cárceles uruguayas. Pero hay un doble estándar de persona: los que violan y van al COMCAR, y los militares que no.”

“Los militares son violadores por antonomasia. Con la familia, con los subordinados.”

“Resulta prioritario lo de las violaciones. Arnaldo Gomensoro, sexólogo, estudiando la nueva condición del varón, señalaba que las violaciones y el robo de niños son inherentes a la existencia de los ejércitos de ocupación.”

“Veo esto como problema racial y me integro desde el movimiento negro.”

“Cuando se justificó las violaciones esperé que se hiciera referencia a cuestiones de género. Pero también hay cuestiones culturales y de la extracción de los soldados (pobres, con formación mínima) y agregos negros, por lo que se les considera pasibles de violación.”

**Eje 3: ¿Cuál es la postura real del pueblo haitiano? ¿Quién puede asumir su representación? ¿Cuál es la capacidad efectiva de tomar decisiones con autonomía?**

“He estado varias veces en Haití. No me gusta la existencia de los militares. Pero existen. Poca gente que conozco en izquierda, no loquitos, quería tropas uruguayas. Me gustaría que no fueran necesarias.”

“La Coordinadora se creó porque teníamos contactos con organizaciones sindicales en Haití, y realizaron planteos cuando vinieron.”