



ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA

Calle Germán Amézaga
N° 375 - Edificio Jorge Basadre,
Ciudad Universitaria Lima 1
Central Telefónica: 619-7000 Anexo 2011
capapolitica@unmsm.edu.pe
Facultad de Derecho y C. Política OT. 30

ISSN 2227-6785



Universidad Nacional Mayor de
SAN MARCOS
Universidad del Perú, Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Ciencia Política

REVISTA PERUANA DE CIENCIA POLÍTICA Vol. 2 - 2018

2018  REVISTA PERUANA DE CIENCIA POLÍTICA Vol. 2



REVISTA PERUANA DE CIENCIA POLÍTICA



REVISTA PERUANA DE CIENCIA POLÍTICA

VOL. 2, 2018

**ÓRGANO ACADÉMICO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS**



LIMA – PERÚ

REVISTA PERUANA DE CIENCIA POLÍTICA
VOL. 2, 2018

Editor en Jefe y Director de la Revista Fundador:
Augusto Hernández Campos

Derechos Reservados, prohibida la reproducción parcial o total de esta revista por cualquier medio sin permiso expreso de los editores.

La Revista Peruana de Ciencia Política es el órgano académico de la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Editado por:
© 2018 UNMSM
Escuela de Ciencia Política,
Facultad de Derecho y Ciencia Política,
Ciudad Universitaria,
Av. Universitaria s/n,
Lima, Perú

ISSN: 2227-6785

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho en Perú

Diseño, Diagramación e Impresión
ANIGRAF S.A.C.
Jr. Gral. Orbegozo 271 Of. 375-376,
Breña - Lima
Telf.: (01) 426-8516
e-mail: anigraf_ventas@hotmail.com
Marzo 2018

Los puntos de vista expresados en las contribuciones a esta Revista, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la Revista Peruana de Ciencia Política.

INFORMACIÓN PARA COLABORACIONES

Los editores reciben contribuciones no solicitadas relacionadas con la Ciencia Política, aunque no necesariamente serán publicadas.

La Revista Peruana de Ciencia Política, es una publicación científica arbitrada, publicada por la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de Lima, Perú.

Esta Revista es editada una vez al año y está dedicada a la publicación de trabajos científicos originales e inéditos en áreas de la Ciencia Política, incluyendo áreas como Filosofía Política, Política Comparada, Política Internacional o Relaciones Internacionales, Análisis Político, entre otras. La Revista publica los trabajos realizados por académicos e investigadores nacionales y extranjeros en idioma español principalmente. Los trabajos recepcionados son evaluados por árbitros según criterios internacionales de calidad, creatividad, originalidad y contribución al conocimiento.

DIRECCIÓN

Escuela de Ciencia Política, oficina 302,
Facultad de Derecho y Ciencia Política,
Universidad Nacional Mayor de San Marcos,
Av. Universitaria s/n,
Lima, Perú

Los puntos de vista expresados en las contribuciones a esta Revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la Revista Peruana de Ciencia Política.

La revista publica por invitación, recibe manuscritos aunque no está obligada a publicar los artículos no solicitados. Los artículos podrán tener una extensión de entre 10 y 30 páginas. Los trabajos deberán incluir notas a pie de página. La numeración de páginas será en la parte superior a la derecha. Los artículos deberán ser trabajos inéditos. Las normas para la correcta transcripción de las referencias bibliográficas podrán seguir el estilo funcional (APA) o el humanista (Vancouver). Los trabajos que no cumplan con estos requisitos no serán considerados.

AUTORIDADES DE LA REVISTA

COMITÉ EDITORIAL

Director de la Escuela:

Dr. Francisco Miró Quesada Rada, Profesor Principal

Editor en Jefe y Director Fundador de la Revista:

Dr. Augusto Hernández Campos, Profesor Asociado

Editor Adjunto:

Mag. Silvio Mezarina García, Profesor Contratado

COMITÉ CONSULTIVO EXTERNO

Javier Junceda

Hugo Neira

Sinesio López

Carlos Meléndez

Julio Cotler

Iván Rodríguez

Carmen Rosa Balbi

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD

Rector de la Universidad:

Dr. Orestes Cachay Boza

Vicerrectora Académica de Pre-Grado:

Dra. Elizabeth Canales Aybar

Vicerrector de Investigación y Postgrado:

Dr. Felipe San Martín Howard

**AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS**

Decano

Dr. Germán Small Arana

Vicedecano Académico

Dr. Víctor Toro Llanos

Vicedecano de Investigación y Postgrado

Dr. Alberto Retamozo Linares

Director de la Escuela de Derecho

Dr. Silfredo Hugo Vizcardo

Director de la Escuela de Ciencia Política

Dr. Francisco Miró Quesada Rada

Director del Departamento de Derecho Público

Dr. Jorge Gutiérrez Tudela

Director del Departamento de Derecho Privado

Dr. Jacobo Romero Quispe

Director del Departamento de Ciencias Jurídicas y Políticas

Dr. Augusto Hernández Campos

Centro de Responsabilidad Social y Extensión Universitaria

Dr. Juan Morales Godo

Directora Administrativa

Sra. Diana Cahuay Garriazo

Director de la Unidad de Investigación

Dr. Juan Espinoza Espinoza

Director de Secigra

Dr. Juan Baldeón Ríos

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	15
EDITORIAL	19
BIOGRAFÍA	21
<i>Paul Pradier-Fodéré (1827-1904)</i> Diana Valdez Vicuña	23
<i>Alvin Toffler (1928-2016)</i> Aaron Alvarado Coronado	27
<i>Guillermo O'Donnell (1936-2011)</i> José Guzmán Valverde	31
ARTÍCULOS	33
Francisco Miró Quesada Rada <i>La constitucionalidad del referéndum y su aplicabilidad</i>	35
Augusto Hernández Campos <i>Las guerras predominantes del siglo XXI: Los conflictos armados internos</i>	45
Raúl Chanamé Orbe <i>La reforma electoral y reforma política</i>	63
Jorge Riquelme y Alexis Salgado Bravo <i>Percepciones sobre el multilateralismo global: América Latina y la responsabilidad de proteger.</i>	77
Eloy Munive Pariona <i>El financiamiento de la política, corrupción y reformas en Bolivia, Ecuador y Perú.</i>	93
Santiago Osorio Arascue <i>Análisis de la Constitución del Reino de Marruecos</i>	105
Silvio Mezarina García <i>Algunos alcances sobre la relación entre políticas públicas y calidad normativa</i>	113
Dorothea Ortmann <i>El conflicto actual en Siria: su implicancia religiosa</i>	129
Martín Navarro Gonzales <i>Modernidad y liberación: Por una Ciencia Política de la liberación latinoamericana</i>	133
José De la Cruz Ponce <i>La legitimidad política del Tribunal Constitucional y la incidencia de lo político en la justicia constitucional: El caso peruano.</i>	149
Dennis Chávez de Paz <i>Conceptos y técnicas de recolección de datos en la investigación jurídico social</i>	165

Guillermo Vargas Jaramillo <i>Comentarios en torno a la idea de poder político en el "Ensayo sobre el gobierno civil" por John Locke</i>	189
GANADORA DEL CONCURSO DE INVESTIGACIÓN PARA ALUMNOS 2012	205
Amparo Melchor Castro <i>Mapa de Potencialidades dentro de un enfoque de ampliación de libertades</i>	207
PONENCIAS DEL V CONGRESO DE CIENCIA POLÍTICA 2016	221
Bryan Prada Pazo <i>Personalismo y oferta política: La figura de Luis Castañeda Lossio y los resultados obtenidos en las elecciones municipales del 2014</i>	223
Jhony Ydrogo Bejarano <i>Organización y participación de los pobladores de Marcona frente a la empresa Shougang Hierro-Perú durante el periodo 2012-2015</i>	237
DOCUMENTOS	249
Declaración del V Congreso Nacional de Ciencia Política, Trujillo 2016	251
RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS	253

PRESENTACIÓN

Una de las funciones, quizás la más importante de la Universidad, es la investigación científica producto del interés que tienen los docentes e investigadores por conocer comprender y explicar los diversos fenómenos que se producen en la naturaleza, pero también en la sociedad, como sucede con los hechos políticos.

Estas investigaciones deben darse a conocer no sólo dentro del medio académico, sino en toda la sociedad y el vehículo para alcanzar dicho objetivo son las revistas especializadas sobre las diversas áreas del conocimiento que se investigan.

En el marco de este concepto genérico, sobre la importancia de la investigación científica, teórica y práctica, se creó la Revista de Ciencia Política de nuestra Escuela, que ahora publica su segundo número.

Los temas aquí tratados son teóricos y prácticos. Los primeros constituyen reflexiones sobre diversas categorías conceptuales relacionadas con el conocimiento de la política, los segundos se refieren a casos particulares de la interacción política.

Como es costumbre la mayoría de los artículos que publicamos pertenecen a los catedráticos de nuestra Escuela y Facultad, pero también se ha considerado trabajos de académicos de otras universidades e incluso extranjeras, a quienes le agradecemos su colaboración.

Cuando se elabora estos tipos de revistas se pueden presentar dos opciones: publicar varios artículos sobre un tema específico, o publicar una pluralidad con diversa temática como sucede con este número que presentamos.

Los temas aquí considerados los podemos agrupar en internacionales. Como los artículos de Augusto Hernández Campos ex Director de nuestra Escuela y vigente Director de esta revista titulado “ Las Guerras Predominantes del Siglo XXI : Los conflictos armados internos”.

Desde Chile hemos recibido un estudio sobre las “ Percepciones sobre el multilateralismo global: América Latina y la Responsabilidad de Proteger” de Jorge Riquelme Rivera docente de la Universidad de Chile y la Universidad Diego Portales y del Licenciado en Ciencia Política y Gubernamentales por la Universidad de Chile Alexis Salgado Bravo.

Asimismo dentro de este rubro se publica los artículos de Eloy Munive Pariona, de la Universidad de Salamanca, y politólogo de San Marcos sobre “ El Financiamiento de la Política, corrupción y reformas en Bolivia, Ecuador y Perú” y de la Dra. Dorothea Ortman, Catedrática de Ciencias de la Religión en nuestra Escuela, sobre el reciente conflicto en Siria, su implicancia religiosa. Esta sección internacional concluye con el trabajo de Santiago Osorio Arrascue, profesor de Derecho Internacional sobre un “Análisis de la Constitución del Reino de Marruecos”.

Un segundo grupo de artículos se caracteriza por el estudio interdisciplinario entre temas normativos y políticos, que están constituidos por los trabajos de Raúl Chanamé

Orbe “ La Reforma Electoral y Reforma Política” catedrático de Derecho Constitucional de nuestra Escuela y miembro del Jurado Nacional de Elecciones.

De Silvio Mezarina García, Profesor de Derecho Internacional Privado de nuestra Facultad, “Algunos Alcances sobre la relación entre Políticas Públicas y Calidad Normativa “.

José De la Cruz profesor de Teoría del Estado e Historia de las Ideas Políticas, trata sobre la justicia constitucional, relacionándola con la legitimidad política del Tribunal Constitucional y la incidencia de lo político, precisamente con lo que se entiende sobre justicia constitucional.

En nuestro caso, nos referimos a la constitucionalidad del Referéndum, como institución de la democracia directa y su aplicabilidad en diversos casos históricos y de reciente data.

Finalmente, Dennis Chávez de Paz, metodólogo y experto en sociología jurídica, hace referencias a las técnicas de recopilación de datos, propios de las ciencias sociales y su aplicabilidad en la investigación jurídica. Un trabajo interactivo entre lo empírico y lo hermenéutico.

Un tercer grupo de artículos están referidos a temas estrictos de la Ciencia Política, como el aporte del Dr. Martín Navarro Gonzales, sobre la “Ciencia Política de la Liberación Latinoamericana”, siguiendo una tendencia de investigación sobre los procesos de liberación, en el marco de la modernidad, tema que empieza a ser meditado desde la Ciencia Política elaborada en nuestra escuela, línea que también viene desarrollando el autor de esta presentación, al plantear en nuestra primera obra Ciencia Política Moderna, publicada en 1976, la necesidad de elaborar una Ciencia Política de la Liberación, además de nuestra publicación sobre este tema en la Revista Tradición de la Universidad Ricardo Palma (2016).

El Dr. Guillermo Vargas Jaramillo aborda el tema del poder político a través de su artículo “Comentarios en torno a la idea del poder político en el Ensayo sobre el Gobierno Civil de John Locke”

En esta revista también publicamos estudios de los estudiantes de nuestra Escuela que han destacado por sus trabajos de investigación. De ahí que bajo este estricto criterio se publican ponencias de Amparo Melchor Castro, ganadora del concurso de investigación para alumnos el 2012 “ Mapa de Potencialidades dentro de un enfoque de ampliación de libertades”, así como dos ponencias destacadas en el V Congreso de Ciencia Política 2016, que se realizó en la Universidad Nacional de Trujillo, “Organización y participación de los pobladores de Marcona frente a la Empresa Shoungang Hierro Perú durante el periodo 2012-2015”, de Jhony Ydrogo Bejarano, “Personalismo y Oferta Política: La figura de Luis Castañeda Lossio y los resultados obtenidos en las elecciones municipales del 2014”, de Bryan Prado Paso, son pues tres trabajos de Ciencia Política aplicada a casos concretos.

También hemos creído conveniente publicar en la sección Documentos, la “Declaración del V Congreso Nacional de Ciencia Política, Trujillo 2016 y una reseña bibliográfica, además con la finalidad de rendir homenaje a los politólogos que han realizado importantes contribuciones, se ha elaborado una semblanza de Paul Pradier Foderé

(1827-1904) escrita por Diana Valdéz Acuña y dos in memoriam sobre Alvin Toffer (1928-2016) de Aaron Alvarado Coronado y Guillermo O'Donnell (1936-2011) de José Guzmán Valverde.

Esperamos que esta revista sirva al lector para comprender y también ampliar el horizonte académico de la Ciencia Política sanmarquina y sea de utilidad para profesores, estudiantes y lectores de los temas políticos y de Ciencia Política aquí tratados.

DR. FRANCISCO JOSÉ MIRÓ QUESADA RADA.

Director de la Escuela de Ciencia Política.

Facultad de Derecho y Ciencia Política.

Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

EDITORIAL

Representa para mí una emoción muy grande el haber preparado el segundo número de esta Revista Peruana de Ciencia Política, que es el órgano académico de la Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM (Universidad Nacional Mayor de San Marcos).

La Escuela de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de San Marcos fue fundada en el 2001 por iniciativa del doctor Francisco Miró Quesada Rada, quien es uno de los precursores del estudio de la Ciencia Política en San Marcos y el Perú.

La Revista Peruana de Ciencia Política fue fundada en el 2012 por nuestra persona cuando ejercimos el cargo de Director de la Escuela de Ciencia Política de nuestra Facultad. La Revista no volvió a salir después que dejamos nuestro cargo de Director de la Escuela en el 2012.

Esta incertidumbre terminó cuatro años después, cuando en el 2016, el doctor Francisco Miró Quesada Rada regresó a la dirección de la Escuela de Ciencia Política y se planteó, como académico prestigioso que es, el objetivo de continuar con la publicación de la Revista Peruana de Ciencia Política editando su segundo número.

Si las funciones principales de un profesor universitario son: enseñanza, investigación y publicación, aquí se está cumpliendo con la publicación académica. Y si las dos columnas fundamentales de una universidad son su biblioteca y la publicación de sus profesores, aquí se está cumpliendo con la segunda piedra angular. Desgraciadamente, la publicación como función central universitaria se ha abandonado extensamente, por diversos motivos, y no se le ha privilegiado.

Este número de nuestra Revista es una demostración del interés de los profesores académicos por impulsar las publicaciones universitarias superando los obstáculos.

Deseo agradecer el apoyo a la investigación y publicaciones académicas por parte del Dr. Francisco Miró Quesada, asimismo quisiera resaltar la colaboración que hizo el Dr. Silvio Mezarina para con este número de la Revista. Esperamos contribuir con el debate y reflexión académica en el marco de los estudios universitarios de Ciencia Política con este segundo volumen de la Revista Peruana de Ciencia Política.

DR. AUGUSTO HERNÁNDEZ CAMPOS

Editor en jefe y Director fundador de la
Revista Peruana de Ciencia Política
Universidad Nacional Mayor de San Marcos

BIOGRAFÍAS

PAUL PRADIER - FODÉRÉ * **(1827-1904)**

Nacido en Estrasburgo en Francia el año de 1827. Paúl Louis Ernest Pradier - Fodéré estudió Derecho en la Universidad de su ciudad natal. En 1857 fue nombrado profesor de Derecho público en el Collegio Armeno Moorat, más tarde se trasladó a la Escuela de Ciencias Políticas de París. Era autor de varios textos sobre Derecho Público y Administrativo. Así mismo, eran muy celebradas en su tiempo las traducciones anotadas de Grocio, Vattel, Fiore y Calvo, que en la segunda mitad del siglo XIX servían de complemento a la enseñanza del Derecho en Francia. La influencia de Pradier - Fodéré en el Perú se advertiría con nitidez en los libros de Derecho Público y de Derecho Administrativo anteriormente escritos por fuentes como el Compendio de Derecho Administrativo (París, 1865), o los dos tomos del Derecho Constitucional Universal e Historia del Derecho Público Peruano (Lima, 1874). (Vid. Carlos Augusto Ramos Núñez. Historia del Derecho civil peruano: siglos XIX y XX)

En su estadía en el Perú se comenzaron las traducciones de los trabajos sobre economía política del afamado estudioso. Surgen así, por la Imprenta del Estado, versiones castellanas de los Principios Generales de Derecho, de política y de legislación, del compendio del Curso de Derecho administrativo y del Compendio de Derecho político y Economía social, publicado por primera vez hacia 1861, y cuya traducción se había dedicado al presidente Castilla. El Compendio de Derecho Político del profesor francés, al que El Murciélago añadió un “apéndice original sobre algunos puntos del Derecho político del Perú”, debió de concitar el favor de los lectores limeños, pues contó con una tercera edición en 1870. (Vid. Carlos Augusto Ramos Núñez. Historia del Derecho civil peruano: siglos XIX y XX). Luego nuestro compatriota, Manuel Atanasio Fuentes librería una intensa campaña para lograr la fundación de una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas en San Marcos. (Vid. Carlos Augusto Ramos Núñez. Historia del Derecho Civil Peruano: siglos XIX y XX)

Debemos agradecerle a Manuel Fuentes pues fue quien gracias a sus relaciones con el gobierno peruano, logra traer a Lima al admirado profesor francés, como asesor de ese proyecto.

Desde las páginas de la Gaceta Judicial, la venida al Perú de Pradier - Fodéré sería calurosamente auspiciada. El entusiasmo de Manuel Atanasio Fuentes por la llegada de Fodéré fue transmitido a los redactores de la Gaceta, y, entre ellos, precisamente al hijo de El Murciélago, Manuel Aurelio Fuentes, que se desempeñaba como secretario interino de la publicación. Así, la entrega del 17 de setiembre de 1874 de La Gaceta Judicial anunciaba en primera página el próximo arribo de Pradier - Fodéré, “verdadero apóstol de la ciencia moderna al Perú”. (Vid. Carlos Augusto Ramos Núñez. Historia del Derecho civil peruano: siglos XIX y XX)

En los días siguientes, proseguirían las noticias sobre el acontecimiento, y hasta se

* VÁLDEZ VICUÑA, Diana Elizabeth. abogada por la UNMSM, ex alumna y ex coordinadora del TADI.

publicó una carta del propio Pradier - Fodéré, en que este hacía conocer su intención de establecerse definitivamente en el Perú: “Lima y París no son tan diferentes – aseguraba-, como para no escribir y publicar mis libros desde vuestra ciudad”. En la edición de 7 de octubre de 1874 se anuncia a los lectores de la Gaceta la inminente llegada al puerto del Callao del buque que conducía al profesor y se dan a conocer las bases de un contrato celebrado con el Estado peruano, en el que Pradier - Fodéré se comprometía a formar la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas en la Universidad de San Marcos, de la que sería el Decano; así como a escribir obras de Derecho Público y Administrativo “en armonía con los Códigos y leyes del Perú”, que se convertirían en textos de enseñanza de esas materias, y que serían de propiedad del Estado peruano al término de la estadía de Fodéré en el país. Además el profesor francés se comprometía a absolver las consultas que le confiara el Gobierno y a presentar un proyecto de estadística de toda la República. (Vid. Carlos Augusto Ramos Núñez. Historia del derecho civil peruano: siglos XIX y XX)

La edición del sábado 14 de noviembre de 1874 de La Gaceta Judicial ofrecía el texto del Proyecto de la nueva Facultad de Ciencias Políticas presentado por Fodéré al presidente de la República. La primera plana de esa edición incluso estaba adornada con una reproducción del retrato fotográfico de Pradier - Foderé, que cuidadosamente había sido recortada y adherida a cada ejemplar de la Gaceta. Sin embargo, el texto del Proyecto de la Facultad salió con erratas y fue nuevamente publicado en dos entregas a partir del día 17 de noviembre de 1874. No solo La Gaceta Judicial desplegaría elogios al jurista francés, pues también harían lo mismo El Nacional y El Comercio. A los tres días de su llegada al Perú, Pradier - Foderé, quizá abrumado con los elogios de sus colegas y de la prensa peruana, envía una carta de agradecimiento a La Gaceta Judicial e inicia rápidamente los trabajos para la fundación de la nueva Facultad. Fue Pradier - Fodéré, asimismo invitado por los redactores de la gaceta a tomar parte de las sesiones de trabajo del periódico y el 27 de julio de 1875 era incorporado como miembro honorario del Colegio de Abogados de Lima. (Vid. Carlos Augusto Ramos Núñez. Historia del derecho civil peruano: siglos XIX y XX)

De acuerdo con las recomendaciones formuladas por el profesor francés, la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de San Marcos sería creada por ley del 7 de abril de 1875. Pradier Fodéré propuso la enseñanza de diez cursos que serían estudiados en un plazo de dos años, a saber: Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho de gentes, Derecho Internacional Privado, Diplomacia, Historia de los tratados de Europa y América, Derecho Marítimo, Economía Política, Estadística y Ciencias de las Finanzas. Así, el programa diseñado por Fodéré abrazaba disciplinas de Derecho Público y de Diplomacia. El catedrático francés regentó la Facultad hasta 1880, como fundador y primer Decano. Además, aunque no dominaba el castellano, dictaba cursos libres en forma particular, valiéndose de un intérprete, Como resultado de sus actividades en el Perú. Pradier Foderé elaboraría numerosos trabajos en torno de temas de Derecho Público. Destacan además de los manuales traducidos por Fuentes, un *Informe a S.E. el presidente del Perú sobre la institución de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos* (1874); *Curso de Estadística y Finanzas* (1876), *Curso de Derecho Internacional Privado* (1877); *Derecho Diplomático* (1877), en el cual expone los tratados y los actos internacionales de la cancillería peruana; y *Le Chili et le droit des Gens* (1883). Cabe añadir que durante su permanencia en el país, la hija de Pradier Fodéré, Camille, escribiría una crónica de

viaje, *Lima et ses environs. Tableau de mœurs péruviennes* (París 1897). (Vid. Carlos Augusto Ramos Núñez. Historia del Derecho civil peruano: siglos XIX y XX)

Seis años estuvo en Lima más tarde regresó a Francia y fue juez en el Tribunal de Apelación de Lyon . Paul Pradier-Fodéré pertenecía desde 1879 al Instituto de Derecho Internacional y la forma de la ley en el curso de su trabajo, en particular, como un autor de libros en el campo de la administración, el estado y el Derecho internacional. Su muerte, en 1904, lo sorprendió en Francia en Saint-Étienne. Al conocerse el infausto acontecimiento en Lima, causó una honda y penosa impresión en las aulas universitarias. (Vid. Carlos Augusto Ramos Núñez. Historia del Derecho civil peruano: siglos XIX y XX)

Para rendirle un justo homenaje fue convocada una solemne ceremonia el 28 de agosto de 1904, a la que concurrieron el Vice-Presidente de la República, los Ministros de Justicia, Gobierno, Guerra y Hacienda, el Rector de San Marcos, el representante diplomático de Francia, el Rector de la Universidad de Arequipa, los representantes de la Universidad del Cusco, los Decanos y catedráticos sanmarquinos, así como numeroso público. Ante toda esa concurrencia habló, en primer lugar, el entonces Decano de la Facultad, Dr. Luis Felipe Villarán, enseguida le correspondió pronunciar el discurso Necrológico en Honor de Pradier - Fodéré al Dr. Matías Manzanilla, entonces catedrático connotado de nuestras viejas aulas. (Vid. <http://economia.unmsm.edu.pe/facul/Fundador.htm>)

ALVIN TOFFLER * **(1928-2015)**

Alvin Toffler nació el 4 de octubre de 1928 en Nueva York y fue criado en Brooklyn, fue el único varón y el mayor de los dos únicos hijos de Rose (álbum) y Sam Toffler, un furrier, ambos inmigrantes judíos de Polonia.

Alvin comenzó a escribir poesía e historietas poco después de aprender a leer y aspiraba a ser un escritor desde que tenía 7 años. Su inspiración provenía de un tío y una tía Phil Album, un editor y Ruth Album, una poetisa, quienes vivían con los Toffler.

Alvin se matriculó en la Universidad de Nueva York en 1946, por su cuenta, pasó los siguientes 4 años ligeramente interesado en su trabajo académico. Estaba mucho más comprometido con el activismo político. En el otoño de 1948, durante un breve viaje a casa para ayudar a registrar votantes negros en Carolina del Norte, conoció a Adelaida Elizabeth Farrell, conocida como Heidi.

Donde Alvin era voluble y visionario, Heidi era clara y directa. A principios de 1950, antes de casarse, Heidi convence a Alvin para que terminara su curso en la Universidad de Nueva York, donde se graduó con un título en Inglés.

La pareja decidió mudarse a Cleveland, luego al centro mismo de la América industrial. Se casaron allí el 29 de abril de 1950, por un juez de paz que Alvin describió como un "roaring drunk". Vivían en el lado Oeste de la ciudad y tomaban trabajos de producción en fábricas separadas, pasan 5 años como obreros para estudiar la producción industrial en masa. En una ocasión, Alvin se rompió una vértebra cuando una viga de acero que estaba ayudando a descargar se torció y cayó sobre él.

Por las noches escribía poesía y ficción pero se da cuenta que no era competente en ninguno de los dos, pero todavía aspiraba a ser escritor. En 1954, poco después del nacimiento de la única hija de la pareja, Karen, persuadió al editor de Industry and Welding, una revista de comercio nacional publicada en Cleveland, de contratarlo como reportero.

Luego, Alvin consiguió un trabajo como reportero para Labor's Daily, un periódico nacional de comercio publicado en Charleston, Virginia Occidental, por la International Typographical Union. Lo envían a Washington para cubrir las noticias de trabajo allí en 1957.

En 1958, envía a la revista Fortune una propuesta para escribir un artículo sobre la economía del creciente interés dominante en las artes. Fortune rechaza la idea, pero invita a Alvin a Nueva York para una entrevista y lo contrató como su editor y columnista de trabajo.

Abandonó Fortune en 1962 y, con su esposa como redactora y escritora, comenzó una carrera de escritura independiente que abarcaba política, tecnología y ciencias

* Aaron Fabriciano Alvarado Coronado, estudiante de Ciencia Política de la UNMSM.

sociales para revistas académicas y escribía largas entrevistas para la revista Playboy. Su entrevista con el novelista ruso Vladimir Nabakov en 1964 fue considerada una de las mejores de la revista.

En 1970 publica su libro *El shock del futuro* (*Future Shock*), ese mismo año recibe el premio de la Fundación McKinsey por las contribuciones a la literatura de gestión.

En 1973 publica *Culture Consumer*, el primer libro realizado en coautoría con su esposa Heidi.

En 1976 Alvin testifica ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los EEUU sobre el estado de crecimiento de la internacionalización.

En 1980 publica *La tercera ola* (*The Third Wave*).

En 1986 el entonces líder soviético Mikhail Gorbachev llama a Alvin y Heidi para ayudar a crear la primera organización del Partido Comunista no gubernamental en la URSS desde la Revolución Comunista de 1917.

En 1989, *The Third Wave* se convierte en un best seller en China, es elogiado por el revolucionario y estadista Deng Xiaoping y el entonces primer ministro Zhao Ziyang. Durante el levantamiento de la plaza de Tiananmen, se adora como la Biblia de los reformadores y sigue siendo conocido como el libro que cambió China.

En 1990 *El cambio del poder* (*Powershift*) es publicado.

En los 90s, Lee Kwan Yew, arquitecto del nuevo Singapur, dimite como primer ministro y cita a Powershit como una influencia clave en sus décadas de esfuerzos para construir un próspero nuevo país. El premio Nobel (2000) y luego presidente de Corea del Sur Kim Dae-jung pide a los Tofflers que sirvan como sus asesores personales.

En el año 2000 muere su hija Karen a la edad de 46 años luego de sufrir por más de una década del síndrome Guillain-Barré.

En 1996, los Toffler co-fundaron su firma de asesoría homónimo, Toffler Associates. Su objetivo era, y sigue siendo, ampliar su capacidad para guiar a los gobiernos y las empresas que trabajan para transformar sus organizaciones en pruebas del futuro (*Future Proof*).

En 2006 recibe el Premio Brown University Independent. Se une a Mikhail Gorbachev, Margaret Thatcher, Steve Jobs, y Ted Turner como antiguos destinatarios.

En el 2010, en el 40 aniversario del libro *Future Shock* la cobertura mundial confirma la exactitud y el impacto del libro y del trabajo de los Toffler como futuristas. Aunque también tiene detractores como, por ejemplo, Shel Israel quien critica en el año 2012 a Alvin por pintar un cuadro de personas aisladas y deprimidas, aisladas de la intimidad humana.

Alvin Toffler muere a la edad de los 87 años en su casa de Los Ángeles según un comunicado de Toffler Associates Inc.

Referencias:

- Bloomberg, June 29, 2016, Alvin Toffler, "Future Shock" Adviser to Leaders, Dies at 87, by David Henry, disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-06-29/alvin-toffler-future-shock-adviser-to-governments-dies-at-87>
- Encyclopedia Britannica, August 15, 2016, Alvin Toffler, American futurist, by Patricia Bauer, disponible en: <https://global.britannica.com/biography/Alvin-Toffler>
- Forbes, June 21, 2012, Future Shock: Why Alvin Toffler Was Wrong, by Shel Israel, disponible en: <http://www.forbes.com/sites/shelisrael/2012/06/21/future-shock-why-alvin-toffler-was-wrong/#6c42049a6d45>
- The New York Times, June 29, 2016, Alvin Toffler, Author of "Future Shock", Dies at 87, by Keith Scheneider, disponible en: https://www.nytimes.com/2016/06/30/books/alvin-toffler-author-of-future-shock-dies-at-87.html?smid=tw-share&_r=2
- Toffler Associates site web, The Toffler legacy, disponible en: <http://tofflerassociates.com/about/the-toffler-legacy/>
- Toffler Associates site web, Alvin Toffler biography, disponible en: http://connect.tofflerassociates.com/hubfs/AlvinTofflerBio_160701_v2.pdf

GUILLERMO ALBERTO O'DONNELL (1936 – 2011)

José Manuel Guzmán Valverde*

Este distinguido y renombrado intelectual argentino defensor incansable de los valores de la democracia, comprometido con su país y con su época al cual se le reconoció como el más importante politólogo argentino nació un 24 de febrero en Buenos Aires en 1936. Proveniente de una familia acomodada e hijo de un destacado médico pediatra no tuvo dificultades, junto a sus dos hermanos menores, en la educación debido a la constante dedicación de su madre. O'Donnell fue víctima de la epidemia del polio dificultando sus actividades deportivas lo que lo oriento tempranamente por la lectura con una fuerte orientación humanista.

Durante la escuela secundaria en el Instituto Argentina Modelo, logró excelentes notas, pero su conducta era desafiante, un rasgo de personalidad que lo acompañará siempre expresándose teóricamente en sostener un pensamiento crítico sin estereotipos prefijados¹.

Durante su vida universitaria Guillermo participó en política obteniendo la presidencia provisoria de la Federación Universitaria de Buenos Aires. En 1958 recibió el título de abogado en la Universidad de Buenos Aires y luego ejerció su carrera en el Banco de la Nación, también como profesor de su casa de estudios (1958-1966), en la Universidad Católica Argentina (1966 -1968) y en la Universidad del Salvador (1971-1975), todas en Buenos Aires.

En 1972 se publica simultáneamente en la Argentina y en los EE.UU. "Modernización y autoritarismo", una de las obras más importantes de la Ciencia Política en esos años². Fue miembro fundador de CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) en Buenos Aires (1975-1979) e investigador el IUPERJ (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) (1980-1991). En 1982 publica su libro "El estado burocrático-autoritario".

Desde 1983 ha enseñado en la Universidad de Notre Dame, donde fue director académico del Helen Kellogg Institute for International Studies desde 1983 hasta 1998.

En 1984 obtuvo el doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Yale. Fue presidente de la International Political Science Association (IPSA) en el periodo 1988-1991, vicepresidente de la American Political Science Association (APSA) entre los años 1999 y 2000, y fue elegido para la American Academy of Arts and Sciences en 1995.

* Alumno de la Escuela Académica Profesional de Ciencia Política de la UNMSM. Coordinador General del Taller de Derecho Internacional y Relaciones Internacional (TADI). jose.guzman1@unmsm.edu.pe

1 Bulcourf, p. (2012, julio – diciembre). El arte de nombrar: Guillermo O'Donnell y el desarrollo de la ciencia política. temas y debates. Recuperado de <http://www.temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/12/12>

2 Ibidem

En los años 90, al intentar comprender las presidencias de Carlos Menem, Fernando Collor de Melo y Alan García, en la Argentina, Brasil y Perú, O'Donnell enarboló el concepto de la "democracia delegativa", para identificar un estilo muy propio en la región, caracterizado por un poder centralizado y claramente diferenciado del sistema representativo... explicaba que los "líderes delegativos" surgen de profundas crisis y corren riesgo de pasar en un plazo muy corto de una "alta popularidad a una generalizada impopularidad"³.

El martes 29 de noviembre de 2011 en el sanatorio Otamendi de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, luego de sufrir una larga enfermedad, O'Donnell fallece a los 75 años.

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobó la Ley 27131⁴ por la que se instituye el 29 de noviembre como el "Día del Politólogo" en conmemoración del fallecimiento de Guillermo O'Donnell, destacado investigador en los ámbitos nacional e internacional.

3 Murió Guillermo O'Donnell, un analista profundo de la política. (2011, noviembre 30). Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1428838-murio-guillermo-odonnell-un-analista-profundo-de-la-politica>

4 Ley N° 27131, Día Nacional del Politólogo/a. Boletín Oficial de la República de Argentina, Buenos Aires, Argentina, 13 de mayo de 2015.

ARTÍCULOS

LA CONSTITUCIONALIDAD DEL REFERÉNDUM Y SU APLICABILIDAD

Francisco Miró Quesada Rada*

ÍNDICE

- I. Una institución con historia
- II. Constitucionalidad y aplicabilidad del Referéndum
- III. Los Referéndum que más impactaron en la historia
- IV. Reflexiones finales
- V. Bibliografía

I. UNA INSTITUCIÓN CON HISTORIA

De todas las instituciones de la democracia directa la más antigua y cargada de tradición histórica es el Referéndum. Ello no desmerece la importancia de las otras como la iniciativa popular, la revocación de autoridades elegidas y el rendimiento de cuentas, una de las más antiguas el cabildo abierto, juntas campesinas y comunales, distritales y audiencias participativas de diversa índole, a nivel vecinal, regional, federal y nacional, que en Estados Unidos se llama Town Hall Meeting, hasta llegar a la más reciente: democracia electrónica.

Esta antigüedad no implica cualquier modalidad de consulta sino aquella de naturaleza estrictamente jurídica, racionalmente organizada a través de un procedimiento y una práctica en la que participan los ciudadanos. Se remonta a Roma, con mayor rigor es una institución creada por los romanos, dentro del conjunto de instituciones que constituyen el Derecho Público romano.

Los romanos diferenciaron el referéndum del plebiscito. Referéndum quiere decir lo que debe ser consultado, en cambio plebiscito, significa decisión tomada en los comicios por tribus. Desde un punto de vista estricto el referéndum está relacionado con la consulta, en cambio el plebiscito lo está con las decisiones políticas, por ejemplo una decisión plebiscitaria podía ser luego refrendada, ya sea por la asamblea popular o por el Senado. El Plebiscito tiene por ese acto un carácter más político que jurídico, guarda íntima relación con los actos políticos; en cambio el referéndum está ligado a la idea de consulta para aprobar o rechazar leyes. La función legislativa fue de la Asamblea, la última instancia, pues la ley estuvo elaborada por los cónsules y luego por los senadores.

Otra diferencia entre referéndum y plebiscito, es que esta última deriva de la palabra

* Catedrático principal. Profesor de Introducción a la Ciencia Política y Teoría del Gobierno. Director de la Escuela Académico Profesional de Ciencia Política de la UNMSM.

plebiscita, es decir, citar a la plebe para ser consultada, modalidad sólo válida para plebeyos quienes eran consultados por una autoridad plebeya, en cambio como se ha explicado el referéndum era la consulta de normas al *populus*, y *populus* en Roma es la unión de patricios y plebeyos, por lo que de esta situación se deduce que mientras la consulta refrendaría fue amplia, la plebiscitaria fue restringida, sólo estaba dirigida a una clase social, la de los plebeyos.

El famoso historiador de Roma el alemán Theodor Mommsen, se refiere a cuatro plebiscitos que tuvieron interés general. El Tertuliano (292 a.C.), Canuleyo (309 a.C.) Licinio y Sexto (387 a.C.) Ogulnio (454 a.C.). Ello quiere decir que algunos plebiscitos rebasaban sus límites procesales y adquirían fuerza de ley como si fueran referéndum. Se trataba de un fenómeno aislado y específico.

Cuando desaparecen las diferencias entre patricios y plebeyos, plebiscito y referéndum empezaron a utilizarse como sinónimos, trátese de consultas políticas o de consultas de normas. Algunas constituciones modernas, por ejemplo la uruguayana, los distingue. Sin embargo, para los dos casos se utiliza en las constituciones modernas el término referéndum.

Al igual que el referéndum romano, el suizo requiere una mención especial. Este se empezó a aplicar en los diversos cantones desde 1215, a partir de esta fecha toda norma aprobada por la autoridad cantonal tenía que ser refrendada ad-referéndum por el pueblo de cada cantón. ¿Por qué se originó este referéndum en diversos pueblos alpinos, que los romanos llamaron Helvetia, de ahí luego la denominación de Confederación Helvética, porque no se feudalizó? Lo que ahora conocemos como Suiza fue un lugar de paso para los señores feudales, no hubo asentamiento, en consecuencia los pueblos helvéticos quedaron libres de toda influencia feudal, al menos en sus inicios, esta libertad fue lo que permitió que el poder no se concentrara en estructuras de dominación, antes bien, se dispersó y distribuyó estableciéndose una interacción muy fluida entre la autoridad y el pueblo. Esta democracia directa tiene su raíz en los Landgemeinde que se desarrollaron en el siglo XIII y se constituyeron bajo el principio de igualdad, con la idea de que el pueblo es y debe ser su propio legislador, como siglos después diría el ginebrino Rousseau. Hubo siempre una relación próxima entre gobernantes y gobernados, predominó la idea de una sociedad con hombres libres e iguales, como en esencia es la democracia, bajo el paraguas de estos dos principios fuertes como los llama Robert Dahl. Para utilizar otros términos, en los territorios de la actual Suiza se dieron las condiciones objetivas para que naciera la democracia directa.

En los landgemeinde, el pueblo reunido en Asamblea que era y sigue siendo la máxima autoridad, tenía y tiene el derecho de iniciativa, el voto es individual, personal y público. El pueblo suizo, como se ha señalado fue el primero en incorporar el referéndum a su sistema jurídico, incorporación debido a que los delegados cantonales, integrantes de la lista federal, cuando carecían de instrucciones, tomaban sus decisiones ad-referéndum, con la condición de que fueran ratificadas por los ciudadanos de los cantones.

Una mención aparte merece el Camachico andino, mal llamado peruano porque la cultura andina se extendió por territorios sudamericanos que son las actuales repúblicas de Argentina, Chile, Ecuador, Bolivia y Colombia, aunque si es cierto, como ha quedado demostrado por la arqueología, la mayor concentración de la cultura andina estuvo en lo que hoy es el territorio del Perú.

El Camachico, es una palabra españolizada que viene del quechua Camay - Chicuy y significa lo que puede ser ordenado o lo que puede ser mandado. En este caso el Curaca consultaba al Camachico sus decisiones, y esta es una modalidad referendaria. Este dato está consignado en las obras de Valcárcel, Del Busto y Miró Quesada Cantuarias. Los mencionamos para precisar que la consulta popular no fue sólo una práctica de las antiguas culturas occidentales, Atenas, Roma, Cantones suizos, sino, así como la elección existió en otras civilizaciones, la diferencia es que las culturas occidentales juridizaron la consulta popular, tanto de normas como de decisiones políticas. En otros términos le dieron una estructura de racionalidad occidental, pero al margen de esta excepción podemos decir que la democracia, debido a la institución del Camachico, anidó en el corazón profundo de los Andes.

II. CONSTITUCIONALIDAD Y APLICABILIDAD DEL REFERÉNDUM

Las referencias hechas del Referéndum romano y suizo nos sirven como marco histórico inicial y punto de partida para analizar, como hechos previos, una práctica de la democracia directa hoy en día generalizada. Generalizada desde el punto de vista jurídico y político, porque cuando se establecieron las primeras constituciones hasta la actualidad observamos que en la mayoría de ellas se ha incorporado el referéndum, adquiriendo validez jurídica, hasta llegar a sostenerse que se trata de una figura más jurídica que política, afirmación generalista porque el referéndum tiene de político y mucho.

Todo depende del cristal con que se mire esta institución, pero lo político está siempre en los procesos referendarios. Sin embargo, lo jurídico ha servido y sirve para cubrir a esta institución de una legalidad necesaria con limitaciones y permisiones para que funcione equilibradamente dentro de esa legalidad y no sea utilizado arbitrariamente por las autoridades, como muchas veces ha sucedido.

Por supuesto que esta legalidad es aplicable a todas las instituciones de la democracia directa dentro del Estado de Derecho, su valor es democrático, fuera de este sistema, referéndum puede convertirse en una herramienta a favor del dictador de turno, como se conoce a lo largo de la historia política de algunos pueblos.

Para determinar su validez jurídica, el referéndum este debe ser constitucional, es decir, reconocido por una Constitución que nazca de la voluntad popular y que sea el soporte del Estado de Derecho.

Podemos decir en otros términos “todo dentro del Estado de Derecho” para que tenga validez jurídica “nada fuera del Estado de Derecho”.

La validez del referéndum no está en su práctica sino en su juriscidad, en cuanto que dicha práctica también para ser válida tiene que ser jurídica, en otros términos jurídicamente válida.

El referéndum tiene las siguientes características:

1. Es un derecho del cuerpo electoral.
2. Los ciudadanos pueden ser consultados por los órganos gubernamentales, para que se pronuncien aprobando o rechazando leyes emanadas de los poderes públicos.
3. Los ciudadanos pueden pronunciarse sobre proyectos de ley elaborados por los legisladores.

4. Los ciudadanos, haciendo uso del derecho de iniciativa popular, pueden presentar a los poderes del Estado proyectos de ley, y solicitar que sean luego sometidos a consulta popular.

Son diversas las modalidades y usos del referéndum.

1. Empezaremos con el referéndum pre-constituyente. Este es novedoso y se ha aplicado pocas veces, como en Colombia y Ecuador. Consiste en que primero se le consulta al pueblo si está de acuerdo o no para que el gobierno convoque a una Asamblea Constituyente con la finalidad de hacer una nueva Constitución. Si el pueblo se pronuncia favorablemente entonces se procede a convocar a la Constituyente, caso contrario no habrá tal convocatoria y sigue rigiendo la Constitución vigente.
2. El referéndum Constituyente se aplica para aprobar o rechazar un proyecto constitucional, elaborado por una Asamblea Constituyente.
3. Referéndum Constitucional: tiene por finalidad someter a consulta popular toda o una parte de la Constitución vigente.
4. El referéndum legislativo. Si se aplica para la aprobación o rechazo de una ley sancionada por el legislativo.
5. Referéndum administrativo: cuando se aplica para aprobar, o rechazar decisiones y resoluciones administrativas. Tanto su reconocimiento legal, como su uso es escaso.

Funciona en algunos estados de la Unión Americana y en ciertos cantones suizos.

6. Referéndum estadual: cuando el pueblo de un Estado federal se pronuncia sobre las normas que afectan a dicho estado. Sucede en Canadá, Estados Unidos, Brasil, Argentina y Venezuela. El nuevo Estado de México reconoce la Consulta Popular.¹

En esta línea de consulta específica dentro de un ámbito poblacional y territorial están el referéndum regional, utilizado para consulta de normas de alcance regional y aplicables a ciudadanos de una región y desde luego el referéndum local o municipal, cuando una ordenanza municipal es sometida a consulta popular de los vecinos de un distrito.

7. Referéndum de arbitraje. Cuando el pueblo se pronuncia para decidir sobre conflictos entre los poderes públicos.
8. Referéndum sobre tratados internacionales. En algunas constituciones se establece que los tratados internacionales pueden ser sometidos a consulta popular. Sucede en los casos de Panamá y Ecuador.
9. Referéndum nacional. Sucede cuando se convoca a los ciudadanos de una nación, a una consulta popular, es un referéndum universal y no territorialmente focalizado como el estadual, regional, cantonal y local.

Las modalidades de referéndum que están en esta lista son producto del resultado del análisis comparativo que han hecho y siguen haciendo los constitucionalistas y politólogos, pero ello no quiere decir que todas sean incorporados necesariamente en

1 El antiguo Distrito Federal que fue la ciudad de México y capital de los Estados Unidos Mexicanos, en febrero del 2017 se convirtió en un nuevo Estado. La Constitución además de la consulta, reincorpora la revocación.

las diversas constituciones, por el contrario hay una relación que nace de la voluntad del legislador, pero por lo general cuando hacemos un estudio comparativo entre de las constituciones que sancionan esta institución las más usuales son: el constituyente, constitucional, legal, estadual, regional y local.

Otra particularidad es que constitucionalmente el referéndum puede ser obligatorio o facultativo. En el primer caso la ley establece que normas deben ser sometidas obligatoriamente a referéndum, o que normas no encajan dentro de esta modalidad de consulta popular, como por ejemplo en Suiza y el Perú, en donde no se puede someter a referéndum los derechos humanos, las normas tributarias y financieras.

Por lo general, los referéndums son facultativos, nacen de una iniciativa popular, conocida como iniciativa popular de referéndum. En el Perú el referéndum es facultativo.

Además puede ser ante legem y post legem. En el primer caso se trata de una consulta popular donde lo que se somete al pronunciamiento ciudadanos es un proyecto de reforma Constitucional o de otros proyectos de leyes, normas estaduales, regionales, cantonales y locales. En el Perú no existe esta modalidad.

En cambio cuando el Congreso aprueba una ley y ella es sometida a referéndum se denomina post legem. Este tipo de referéndum está reconocido por la constitución Peruana.

En Venezuela se habla de referéndum revocatorio. Este concepto asocia una modalidad de consulta popular con otra. Como se sabe el referéndum, inicialmente, se aplica para normas y decisiones políticas, en cambio la revocación tiene por finalidad cambiar, en otros términos, sacar del poder a una autoridad elegida antes de que concluya su periodo de gobierno. Se trata de dos tipos de consulta distintas, porque el referéndum recae sobre normas y decisiones políticas, en cambio la revocatoria sobre una persona que ejerce un cargo nacido del voto popular.

Dos tipos de consulta con objetivos, con metas distintas, no son lo mismo, de hecho no lo son. Los procesos revocatorios de mayor impacto en América Latina como los de Chávez, Evo Morales y otras autoridades provinciales y el de Susana Villarán, ex alcaldesa de Lima, importantes por sus efectos no son referéndum, son consultas cuyo objetivo es cambiar a las autoridades antes mencionadas, lo que en realidad fueron ratificadas.

Nuestra Constitución reconoce cuatro modalidades: constitucional, legal, normas regionales y de ordenanzas municipales, pero en los 23 años de su vigencia sólo han habido tres referéndums. El convocado para aprobarla, una de alcance regional durante la época de Alejandro Toledo con la finalidad de integrar algunas regiones en donde ganó el NO y el más reciente relacionado con el retorno de los fondos de Fonavi², donde ganó el SI.

No sólo desde el Derecho Constitucional se ha clasificado el referéndum, también como se ha señalado lo han hecho los politólogos. Como Butler, Ranny, Lyphart, Smith y Sartori. Por ejemplo para Gordon Smith existen cuatro modalidades de referéndum: (1) Controlado, cuando el gobierno puede decidir su convocatoria o no. (2) No controlado cuando nace de una iniciativa popular. (3) Prohegemónico, por lo general, según este autor, los referéndum controlados son prohegemónicos, pero no en todos los casos,

2 Fondo Nacional de Vivienda.

pues se presentan situaciones en donde los gobiernos controlan mal el apoyo popular. (4) Los antihegemónicos, nacen de una iniciativa popular y tienen por objeto no apoyar decisiones gubernamentales. Cuando Sartori hace una clasificación de las formas democráticas, se refiere a la democracia de referéndum.

Sucede que en este caso el referéndum tiene un valor estructural dentro del sistema jurídico político constitucional, es prioritario en el proceso incluso legislativo, no porque la ley sea hecha por el pueblo, que fue el sueño de Rousseau, cuando dice que la Constituyente es el derecho que tiene el pueblo de darse su Constitución, sino porque, salvo excepciones, las normas cuyo origen puede provenir de cualquiera de los niveles del Estado, son sometidas necesariamente a consulta popular, y esta sólo sucede en Suiza, por las razones históricas antes expuestas.

En todos los demás casos, allí donde el referéndum es reconocido por la Constitución u otras leyes especiales como sucede en Estados Unidos y Canadá, como modalidad de la democracia directa, conjuntamente con otras instituciones de esta índole, cuando son constitucional o legalmente reconocidas conviven con la democracia representativa, tiene límites definidos, pues como sucede en el Perú y en otras sociedades, no toda ley se somete a referéndum, sólo para casos específicos o cuando el pueblo lo solicite a través de una iniciativa de referéndum.

Pero lo que sí es un hecho es que, sobre todo a lo largo del siglo XX el referéndum fue poco a poco incorporado en diversas constituciones en las naciones de todos los continentes, los ejemplos en estos casos sobran y también la aplicabilidad del mismo.

Sin estar lejos todas las constituciones latinoamericanas, salvo la de Haití, reconocen el referéndum en sus diversas modalidades, dándole énfasis a las cuatro modalidades mencionadas cuando se habló de la Constitución Peruana con algunas variantes.

III. LOS REFERÉNDUM QUE MÁS IMPACTARON EN LA HISTORIA

A raíz del intento separatista catalán, ha surgido una nueva modalidad denominada referéndum de soberanía. Consiste en preguntarle al pueblo sobre su independencia de una nación a la que pertenece para que se pronuncien a favor o en contra de su separación. Si bien esta modalidad es novedosa en España se ha presentado situaciones similares a lo largo de la historia.

Precisamente Albert Branchadell, profesor de la Universidad Autónoma de Cataluña, en un informado artículo en *El País*, sobre esta materia, recuerda que este tipo de referéndum se remonta a 1791, cuando los delegados municipales del condado de Venaissin, territorio de Aviñón, votaron por su incorporación a Francia, para no continuar bajo la soberanía papal.

A la fecha dice el autor de este artículo citado el estudio de Micha German y Fernando Mendez se han realizado casi 600 y menciona que las más actuales han sido en Timor del Este, Montenegro y Sudán del Sur, además menciona la consulta de Crimea que no tiene reconocimiento internacional. Informa Branchadell que a futuro podría producirse un referéndum de secesión en Escocia.

En otra línea cabe mencionar dos importantes referéndum de soberanía. El de Quebec en Canadá en donde no se produce la secesión, porque el SI para mantease a la Unión Federal Canadiense fue ligeramente mayor que el NO separatista. La ex Unión Soviética, en este caso, ahora tenemos Repúblicas Independientes como Ucrania,

Bielorrusia, Moldavia, Lituania, Estonia, Letonia, Georgia, Abjasia, Armenia, Azerbaiyán y diversas repúblicas de Asia Central de cultura predominantemente mongola, con alguna que otra influencia rusa.

Si bien los referéndum de soberanía todavía continúan, e incluso hubo un amago entre los ciudadanos californianos que pidieron una consulta separatista de su Estado a raíz del triunfo de Donald Trump, hay otros que sin ser de esta naturaleza impactaron a sus sociedades y al mundo, e impactaron precisamente por el tema que fue puesto en cuestión.

Por ejemplo el referéndum del 2 de Junio de 1946 que determinó la forma de gobierno de la península itálica. En este referéndum el pueblo decidió concluir con la forma monárquica de gobierno, que fue el artífice de la unidad italiana, y que ininterrumpidamente se estabilizó desde 1848 hasta el advenimiento del gobierno fascista. Fue pues un referéndum que determinó una forma de gobierno y de allí en adelante cambió el destino político y social de Italia.

Francia ha tenido varios referéndum importantes, pero se pueden mencionar tres que impactaron fuertemente en esta sociedad y crearon interés internacional. El referéndum del 8 de Enero de 1961, convocado para la aprobación de la política de autodeterminación de Argelia. Este referéndum por las condiciones políticas internas de la época, fue excepcional, porque la sociedad, el pueblo perteneciente al país dominante producto del otrora imperio francés, se pronunció a favor de la liberación de una sociedad dominada, como Argelia que ya había iniciado una rebelión, episodio muy bien recordado y estudiado por Albert Camus en sus famosas Crónicas Argelinas. Tal decisión puso en peligro la vida de Charles De Gaulle, que por otras razones, además de esta, sufrió varios atentados.

El 27 de Abril de 1969, se produjo una consulta popular, denominada referéndum, sobre la adopción de una reforma relacionada con las regiones y el Senado, que produjo la renuncia al gobierno de Charles De Gaulle porque el pueblo se pronunció por el NO. Esta inesperada situación produjo una crisis política que se resolvió con nuevas elecciones donde ganó George Pompidou, quien luego como presidente levanta el "veto", que Francia le puso a Inglaterra para su ingreso a la Unión Europea.

El otro caso, se produce en el presente siglo, cuando la mayoría del pueblo francés se pronunció en contra de la Constitución Europea, lo que paralizó la dinámica de constitucionalizar este extraordinario proyecto de unificar Europa.

Hay otros dos referéndums de importancia en el contexto jurídico político europeo.

El referéndum del 6 de diciembre de 1978 en que se aprobó la vigente constitución española. Se trata de una interesante constitución producto del proceso de democratización de este país, con una transición bien pensada y llevada, y que luego sirvió como texto de inspiración y consulta para los países de América Latina que a finales de los setenta y a lo largo de toda la década de los ochenta del siglo pasado decidieron romper con las dictaduras militares.

Finalmente el famoso Brexit. Un polémico referéndum de corte político convocado por David Cameron relacionado con la permanencia o no de Inglaterra en la Unión Europea con un resultado mínimo a favor de abandonar el bloque regional. 51.9% por el SI y 48.1% por el NO. Por la importancia que tiene Inglaterra en Europa, esta consulta popular ha producido serias preocupaciones no sólo en Europa sino en el mundo.

Las razones que favorecieron la salida según las entidades en cuestiones de la Unión Europea son: el crecimiento de los niveles de migración, el ingreso de 13 nuevos miembros en la Unión Europea a partir del 2004 y la crisis económica en otros países como España, Italia, Portugal, pero sobre todo Grecia.

Esta salida de Inglaterra pone en discusión y en peligro los fundamentos base que dieron nacimiento a la Unión Europea y es una advertencia a las élites de los diversos países que integran la Unión, para entender más el sentir de los pueblos sobre sus decisiones políticas en materias económicas, políticas sociales y culturales, y aunque no lo creamos sería una lástima y la debacle que un extraordinario y democratizador proyecto como el de la Unión Europea, se desmiembre.

Fuera del ámbito europeo se han producido en América Latina tres consultas populares que impactaron a nivel mundial y por supuesto a los pueblos que participaron en estas consultas.

Nos referimos a dos consultas en Uruguay, el plebiscito convocado durante la dictadura chilena de Pinochet y el plebiscito sobre el tratado de paz colombiano.

Desde luego han habido otros referéndum importantes de tipo Constituyente como en Venezuela, Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia para aprobar popularmente las nuevas constituciones que sus correspondientes Asambleas Constituyentes elaboraron y luego aprobaron vía ad-referéndum, es decir, bajo la condición de que sean sometidas a consulta popular.

Pero los anteriormente mencionados marcaron un hito en la historia de sus pueblos y también de América Latina porque tuvieron que ver, como sucedió en Uruguay con la Ley 15, 848 denominada “Ley de Caducidad de Pretensión Punitiva del Estado” o “Ley de Caducidad” en que la mayoría se pronunció a favor de su vigencia. Anteriormente en 1983, la dictadura militar convocó a una consulta sobre la aprobación de un proyecto constitucional elaborado por ella, pero el pueblo se pronunció en contra, en consecuencia se mantuvo vigente la constitución presidencialista de 1966.

Famoso fue el plebiscito de Pinochet, también en relación a un proyecto constitucional con la finalidad de legitimar la dictadura, donde ganó el NO, por un pequeño margen. Esta consulta fue fundamental porque abrió el camino a la democracia en Chile y rechazó a la dictadura más feroz y sanguinaria de la historia de este país. En este caso las fuerzas de la oposición formaron un bloque unido eligieron un líder visible como Patricio Aylwing, dando paso a lo que sería después “La Convergencia”. El tercer caso es el plebiscito colombiano, lo fundamental de este plebiscito es que su convocatoria estuvo relacionada con la anhelada paz en este país, luego de un largo conflicto militar interno entre el Estado y las guerrillas de las FARC (Fuerza Armada Revolucionaria Colombiana). La mayoría se pronunció, por un pequeño margen, en contra del acuerdo de paz. Este hecho en lugar de producir la renuncia de Juan Manuel Santos, el presidente colombiano, abrió el camino para nuevas conversaciones a fin de incorporar diversas propuestas de los partidarios del NO. Desde luego, ello no significa que quienes votaron por el ¡NO! estaban en contra de la paz en sí misma, sino que cuestionaban algunos términos y acuerdos del tratado. Luego de incorporar las nuevas propuestas el Congreso aprobó el tratado con las correcciones, aunque en este caso todavía hubo un sector que se opuso.

IV. REFLEXIONES FINALES

Del análisis de estos referéndums o también llamados por algunos líderes plebiscito, se pueden deducir algunas consecuencias.

Hay casos como el referéndum francés sobre Argelia, el italiano de 1946, el referéndum para aprobar la Constitución española, aquel de Uruguay y de Chile contra dos dictaduras e incluso el referéndum contra el apartheid de la República Sudafricana que contribuyó para terminar con la dominación racista de la minoría blanca sobre la mayoría negra, que pueden llamarse positivos en el sentido de que la mayoría se pronunció a favor de valores humanos y por retornar a la democracia. Pero hay otros casos en que esto no se dio.

Como sucedió con la consultas populares de Francia al rechazar la constitución Europea, el Brexit inglés y la consulta colombiana, e incluso la Ley de Caducidad uruguaya, porque la mayoría rechazó procesos históricos de integración, (Francia e Inglaterra) se favoreció la impunidad contra los violadores de los derechos humanos, (Uruguay) y un importante tratado de paz, (aunque esto último, es cierto, no significó el rechazo de la paz, sino de algunos términos del tratado) no obstante puso en peligro el proceso.

Estos casos, demuestran, por otro lado, la distancia de miradas políticas respecto a grandes temas, entre las élites y un amplio sector de los ciudadanos, una especie de divorcio político en torno a temas centrales, divorcio que se ha agudizado en los últimos años producto de la desconfianza de las masas respecto a las élites, que es un fenómeno de este siglo, pero que se inició a mediados de los años noventa. Esta desconfianza, es uno de los factores que está empujando a los pueblos a decidirse contra ciertos principios y valores la democracia, lo que abre el camino a corrientes nacionalistas populistas tanto de izquierda como de derecha. Pero esto es otro tema.

En lo que atañen al tema de este artículo, no podemos dejar de preguntarnos mirando hacia el futuro ¿qué sucederá con el referéndum ahora con el uso de la cibernética? Ahora ¿que ya está empezando a posicionarse de la vida política, la democracia electrónica o la democracia telemática?

La respuesta es simple, habrá referéndum por esta vía. Ya se han presentado algunos casos el referéndum electrónico. Será democrático, expeditivo y participativo, pero dentro de la modalidad virtual-real.

Quizá a futuro hasta las resoluciones de las Naciones Unidas serán sometidas a referéndum, como una especie de Ágora ateniense pero en donde participan millones de personas, gracias a internet.

Claro todo esto y más será posible, siempre y cuando el mundo se oriente por el sendero de la democracia.

V. BIBLIOGRAFÍA

1. Aguiar de Luque, Luis. Democracia Directa y Estado Constitucional. Ed. Edersa. Madrid. 1977.
2. Bobbio, Roberto. El Futuro de la Democracia. Mexico. Fondo de Cultura Económica. 1986.

3. Casas, Juan Carlos. El Referéndum y la Iniciativa. En Revista de Jurisprudencia Argentina. Buenos Aires. 1957.
4. Cotarelo, Ramón. ¿Democracia Electrónica vs Democracia Deliberativa? Prólogo. En Cairo Carou, Heriberto (comp). Democracia Digital: Límites y Oportunidades. Ed. Trotta. Madrid. 2002.
5. Finchelstein, Gilles y otros. Le jour ou la France a dit non. Ed: Fondation Jean Jaurès-Plon. Paris. 2005
6. Gemma, Glaudio. Referéndum. En Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI. Madrid. 1985.
7. Grossman Lawrence K.. The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age. Ed. Penguin Books. New York. 1995.
8. Held, David. Modelos de Democracia. Ed. Alianza Editorial. Madrid. 2001.
9. Lijphart, Arend. Las Democracias Contemporáneas. Ariel. Barcelona. 1987.
10. Miró Quesada Rada, Francisco. Democracia Directa y Derecho Constitucional. Ed. Artes y Ciencias. Lima-Perú-1990.
11. Miró Quesada Rada, Francisco. Democracia Directa Práctica y Normatividad. Ed. UNMSM. Lima-Perú. 1999.
12. Miró Quesada Rada, Francisco. Promoviendo la Democracia Directa. Ed. UCV. Lima-Perú. 2014.
13. Mommsen, Theodor. Historia de Roma. Tomo I. Ed. Aguilar. Madrid. 1957.
14. Sartori, Giovanni. Teoría de la Democracia. Alianza Universitaria. Madrid. 1988.
15. Spota, Alberto Antonio. Democracia directa y semidirecta en Suiza: El Landgemeinde, el referéndum, la iniciativa popular o Volksbegehren. Ed. Plus Ultra. Buenos Aires. 1971.
16. Para este artículo también se ha consultado las principales Constituciones de América Latina que sancionan el referéndum. Igualmente las informaciones de los medios, sobre todo escritos, relacionados con las nacientes consultas populares, especialmente, de Inglaterra y Colombia.

LAS GUERRAS PREDOMINANTES DEL SIGLO XXI: LOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS

Augusto Hernández Campos*

INTRODUCCIÓN

Comenzaremos por definir nuestros términos de referencia. Los conflictos internos o conflictos armados internos se definen aquí como conflictos intraestatales que generalmente se producen entre el Estado y los insurgentes.

En el actual período de Posguerra Fría, la inestabilidad amenaza la seguridad del planeta. Dicha inestabilidad está constituida por una variedad de fenómenos, el principal de los cuales es el de los conflictos internos, en su versión interétnica. Los conflictos internos representan y representarán, en el siglo XXI, la principal forma de conflicto armado en el orbe y por tanto constituirán la mayor amenaza a la paz y seguridad mundial.

El propósito de este trabajo será analizar la noción de conflictos internos y su relevancia en el actual período posterior a la Guerra Fría.

Para lograr dicho objetivo se ha dividido este ensayo en dos partes. En la primera, se revisará grosso modo el contexto de la Posguerra Fría, en el que ubicaremos a los conflictos modernos. En la segunda parte, se hará un análisis más profundo de los conflictos internos, enfatizando su surgimiento, sus clases y sus consecuencias, siempre en el contexto de la Posguerra Fría.

1. LOS CONFLICTOS DE LA POSGUERRA FRÍA

1.1. La Posguerra a una “guerra mundial”

Desde los albores del sistema moderno de Estados, comenzando por la Guerra de los Treinta Años de 1618¹, se han producido aproximadamente nueve “guerras mundiales”.²

* Doctor en Derecho y Ciencia Política. Profesor Ordinario Asociado de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM (Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Fue Director de la Escuela de Ciencia Política de la UNMSM. Es Director del Departamento Académico de Ciencias Jurídicas y Políticas. Este trabajo surgió como parte del dictado del curso de Política Internacional realizado por el autor en la UNMSM y en el programa de estudios postdoctorales del CAEN (Centro de Altos Estudios Nacionales). Dedicado este trabajo al Dr. Juan Morales Godo, ex-Decano de la Facultad de Derecho y Ciencia Política.

1 Respecto a la calificación de la Guerra de Independencia de Holanda como “guerra mundial”, Boxer, señaló: “Ya que las posesiones españolas estaban distribuidas por todo el mundo, la lucha siguiente se llevó a cabo sobre cuatro continentes y siete mares. Por tanto, aquel conflicto del siglo XVII merece ser llamado la primera Guerra Mundial, y no la catástrofe de 1914-1918, a la que normalmente se califica con ese dudoso título de honor”. Cf., C.R. Boxer, *The Dutch Seaborn Empire 1600-1800* (Middlesex: Pelican, 1973), p. 108. La lucha armada duró de 1566 hasta el armisticio de 1609 y se reanudó en 1621 finalizando con la Paz de Westfalia.

2 Vid., Joseph S. Nye Jr., “Future Wars: conflicts after the cold war”, *Current* (marzo-abril de 1996), p. 31.

Cada una de ellas ha sido seguida por un período de incertidumbre (o posguerra) en el cual se ha intentado adaptar el sistema internacional para prevenir una próxima guerra mundial entre potencias. Así, por ejemplo, el Congreso de Viena de 1815 y la Paz de Versalles de 1919 intentaron establecer un nuevo sistema internacional u “orden mundial” más permanente y, que por tanto, fuera capaz de evitar una nueva “guerra mundial” que lo altere. Sin embargo, Kissinger (entre otros analistas) no comparte tal criterio³, pues afirma que “Cada ‘orden mundial’ expresa una aspiración a la permanencia; sin embargo, los elementos que lo forman se encuentran en flujo constante ^{4a}”.

Tabla 1: Las nueve guerras mundiales de la era moderna

Guerra mundial	Acuerdo que establece el nuevo orden global
Guerra de los Treinta Años (1618-1648) ^a	- Paz de Westfalia de 1648
Guerra de Sucesión Inglesa (1688-1697)	- Paz de Ryswick de 1697
Guerra de Sucesión Española (1700-1714)	- Paz de Utrecht de 1713 y de Rasttat de 1714
Guerra de Sucesión Austríaca (1740-1748)	- Paz de Aquisgrán de 1748
Guerra de los Siete Años (1756-1763) ^b	- Paz de París de 1763 y de Hubertusburg de 1763
Guerra de la Francia revolucionaria y napoleónica (1792-1815)	- Congreso de Viena de 1815
Primera Guerra Mundial (1914-1918)	- Tratado de Versalles de 1919
Segunda Guerra Mundial (1939-1945)	- Carta de la ONU de 1945 ^c
Guerra Fría (1947-1991)	

Nota: Éstas son la “guerras mundiales” del sistema moderno de Estados. Como se puede observar, la Guerra Fría es la única que no negoció su Postguerra mediante un acuerdo formal.

- a La Guerra de Independencia de Holanda contra España de 1568 conoció un armisticio en 1609-1621 (el armisticio de 1609 representó la independencia de facto de Holanda) y se confundió con la Guerra de los Treinta Años de 1618-1648.
- b Esta guerra comenzó para Francia e Inglaterra en 1754.
- c Las conferencias de Yalta y de Potsdam establecieron los fundamentos del nuevo orden mundial que entraría en vigor tras la derrota del Eje. La Conferencia de San Francisco (abril-junio de 1945) estableció el sistema de las Naciones Unidas.

3 Kissinger señala que “el sistema del equilibrio del poder no se proponía evitar crisis, y ni siquiera guerras. Creíase que, cuando funcionaba debidamente, limitaba la capacidad de unos Estados para dominar a otros y, a la vez, el alcance de los conflictos. Su meta no era tanto la paz cuanto la estabilidad y moderación”. Cf., Henry Kissinger, *La Diplomacia* (México: FCE, 1995), p. 15.

4 *Ibid.*, p. 803.

1.2. La Posguerra Fría

El triunfo de Estados Unidos y el bloque occidental al final de la Guerra Fría ha creado lo que para algunos analistas es un mundo unipolar, basado en la hegemonía político-militar de Estados Unidos. Esta hipótesis es válida parcialmente; se arguye que el mundo es multipolar en lo económico. En realidad, “Estados Unidos no está en mejor posición para imponer unilateralmente la agenda mundial de lo que estaba al inicio de la Guerra Fría”⁵.

A juicio de Layne, “Estados Unidos no ha impuesto una ‘monarquía universal’ en el sistema global. Existen otros Estados que son formidables militar (Rusia) y económicamente (Japón y Alemania)”⁶. Según este analista, Alemania, Japón y Rusia tienen los recursos para ser grandes potencias. Sin embargo, Alemania y Japón no pueden ser consideradas grandes potencias pues les falta el requisito de la capacidad militar (por ejemplo, armas nucleares); mientras que Rusia, si bien aún posee una gran capacidad militar, ha visto minado su status de gran potencia debido a la crisis económica. Por otra parte, China podrá adquirir la condición de gran potencia si mantiene el ritmo actual de crecimiento económico y el consiguiente fortalecimiento de sus fuerzas armadas. Empero, debido a que Estados Unidos posee un poderío superior en todas las categorías de capacidades de gran potencia, este país disfruta de un papel predominante en la política internacional.⁷

El antiguo antagonismo Este-Oeste fue sustituido, en el mundo de Posguerra Fría, por el enfrentamiento entre las fuerzas de la integración y de la fragmentación.⁸

Estamos ahora en un nuevo período de incertidumbre después de la Guerra Fría (el “Mundo de la Posguerra Fría”). Al respecto, Kissinger escribió:

“Tanto Bush como Clinton hablaron del nuevo orden mundial como si estuviese ya a la vuelta de la esquina. De hecho, se encuentra aún en período de gestación, y su forma final no será visible hasta bien entrado el próximo siglo”⁹.

Según Nye, este período de postguerra se diferencia de otras postguerras por tres razones principales¹⁰:

- Primero, en cierto modo es la transición más incierta porque no ha habido una confrontación militar decisiva final (como la Batalla de Waterloo, la Segunda Batalla del Marne, o la Batalla de Berlín) o una determinada negociación de posguerra (como el Congreso de Viena, la Paz de Versalles o la Conferencia de Potsdam).
- Segundo, el auge y la caída de grandes potencias (el sistema internacional surgido de la Paz de Westfalia duró 150 años, el creado por el Congreso de Viena casi 100, y el orden vigente en la Guerra Fría unos 40), así como el cambio tecnológico, económico y cultural (la revolución científico-tecnológica acelerada por el derrumbe

5 Kissinger, op. cit., p. 806. El prestigioso académico y profesional estadounidense añade que si bien “los EEUU son más preponderantes de lo que eran hace 10 años y, sin embargo, de manera irónica, el poder también se ha vuelto más difuso. De este modo, en realidad ha decrecido la capacidad de los EEUU para aplicarlo a dar forma al resto del mundo.” Ibid.

6 Vid., Christopher Layne, “The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise”, *International Security* 17, 4 (primavera de 1993), p. 5.

7 Ibid. Layne señala que un Sistema multipolar compuesto por grandes potencias sustituirá el Sistema unipolar durante el período 2000-2020. Loc. Cit., p. 7.

8 John Lewis Gaddis, “Toward the Post-Cold War World”, *Foreign Affairs* (primavera de 1991), p. 103.

9 Kissinger, *ibid.*

10 J. Nye, op. cit.

de muros que permitió la globalización) se han acelerado¹¹.

- Tercero, los conflictos futuros tendrán diferentes orígenes y motivaciones que los de la Guerra Fría (que estaban basados en motivaciones ideológicas cuya reaparición en el presente es muy difícil)¹², y esos conflictos (en especial las guerras mundiales o regionales) pueden estar alterados o restringidos por las armas de destrucción masiva.

Respecto a esta última noción, si dividimos las guerras modernas en tres categorías principales (entre grandes potencias o guerras mundiales, regionales o guerras internacionales, y guerras internas), lo menos probable en la Posguerra Fría es que se produzca la primera, pero ésta todavía sigue siendo la más importante y destructiva. Seguidamente, revisaremos en forma panorámica las tendencias de estos tres tipos de conflictos contemporáneos durante la Posguerra Fría.

2. LAS TRES CLASES DE CONFLICTOS ARMADOS MODERNOS DURANTE LA POSGUERRA FRÍA

De las tres clases principales de conflictos armados contemporáneos, los predominantes en la era de Posguerra Fría y en el siglo XXI serán los conflictos internos.

Los conflictos internos serán principalmente interétnicos, a diferencia de los del período de la Guerra Fría que eran en su mayoría de régimen interno (o ideológicos).

2.1. CONFLICTOS ENTRE LAS GRANDES POTENCIAS (GUERRAS MUNDIALES)

Una conclusión alentadora es que los conflictos que tienen el mayor potencial destructivo (los conflictos de las grandes potencias por el equilibrio mundial de poder) son los menos probables debido a los efectos de freno que ejercen las armas nucleares y a la importancia decreciente de los recursos territoriales. Este contexto es resultado del triunfo de EEUU y el bloque occidental en la Guerra Fría.

Sin embargo, tales conflictos no pueden ser descartados totalmente porque el potencial detonador aún permanece debido a: desacuerdos, dilemas de seguridad y a la situación de inestabilidad interna de las grandes potencias (sobre todo Rusia¹³ y quizá China¹⁴).

Ante la hipotética amenaza de que una gran potencia quiera implantar un régimen agresivo (similar al del Tercer Reich de Hitler), una poderosa alianza de grandes potencias democráticas, la fuerza de la represalia nuclear, y los limitados beneficios de la conquista territorial harán improbable un conflicto directo entre grandes potencias.

2.2. CONFLICTOS POR EQUILIBRIO DE PODER REGIONAL (CONFLICTOS INTERNACIONALES)

11 Russett nos recuerda, por ejemplo: "Las primeras carabelas capaces de navegar en altamar surgieron a finales del siglo XV; trescientos años después se construyeron los grandes clippers, que hicieron más segura la travesía del Atlántico además de reducir su duración en la tercera parte; cien años después apareció el barco de vapor, que ofreció grandes posibilidades de desarrollo, y luego (por tierra) el ferrocarril y el automóvil; cien años después fue posible cruzar los océanos en avión y hoy en día [...] la técnica ha alcanzado los límites físicos de las velocidades concebibles...". Vid., Bruce M. Russett, "The Ecology of Future International Politics", *International Studies Quarterly* II, 1 (1967), p. 23.

12 En los albores del mundo posterior a la Guerra Fría, Shultz había destacado que la mayoría de conflictos internos de la Posguerra Fría serían interétnicos y no de régimen interno como los del conflicto Este-Oeste. Vid., Richard Shultz, "The Low-Intensity Conflict Environment of the 1990s", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 517 (septiembre de 1991), pp. 128-129.

13 El intento de golpe contra Gorbachev en octubre de 1991, el derrumbe de la URSS ese mismo año, el intento de golpe contra Yeltsin de 1993 y conflictos internos como el de Chechenia ilustran lo expuesto a Rusia.

14 El recuerdo de la masacre de Tiananmen y una posible lucha por el poder podrían provocar un contexto semejante (al estilo de la Banda de los Cuatro). Respecto a crisis étnicas, cabe citar la incipiente insurgencia etnonacionalista en Sinkiang y la problemática cuestión del Tibet.

Es más probable que ocurran estos conflictos (como las Guerras del Golfo Pérsico, el Conflicto Regional de Oriente Medio, o las Guerras indo-pakistaníes) que las guerras mundiales. Este tipo de conflictos podrían tener amplias y duraderas implicancias regionales o globales (por ejemplo, la invasión de Saddam Hussein a Kuwait en 1990 afectó el mercado energético mundial). También servirán, aunque en menor medida que en el pasado, para catalizar los choques militares entre las grandes potencias (así durante la Guerra Fría, los conflictos en el Tercer Mundo eran llamados también “guerras por delegación”).

Estos conflictos podrían tener como objetivo adquirir armas de destrucción masiva y establecer hegemonías regionales. Las aspiraciones de Israel e Irán a la hegemonía en Oriente Medio, y las de Corea del Norte para adquirir armas nucleares en Asia Oriental son muestras elocuentes de ello.

La existencia de esta clase de conflictos dependerá en gran parte del papel restrictivo que jueguen Estados Unidos y las grandes potencias (tal como en la solución del conflicto de Oriente Medio, o en el uso legítimo de la fuerza para liberar Kuwait en 1991). Aunque en algunos casos, dicha influencia restrictiva es débil, como quedó demostrado durante el enfrentamiento India-Pakistán de 1997 y la consiguiente carrera por obtener armas nucleares que se produjo durante 1998.

2.3. CONFLICTOS INTERNOS

Los conflictos internos (que serán la forma prevaleciente de conflicto en el Siglo XXI) están diseminados en todo el globo y tienen lugar dentro de los Estados. Por ende, casi todos los conflictos armados del mundo durante la Posguerra Fría han sido internos¹⁵.

Lugar de los conflictos internos dentro de las amenazas a la seguridad mundial

La principal amenaza para la seguridad mundial durante la Posguerra Fría no es, como en la anterior etapa, la relación conflictiva entre las superpotencias, sino un conjunto de fenómenos que exacerban las amenazas latentes o generan otras nuevas. Estas amenazas transnacionales a la seguridad mundial surgidas durante la Posguerra Fría son conocidas también como los fenómenos del área gris.

Dentro de estos fenómenos, los conflictos internos (mayormente interétnicos, en relación con los de régimen interno) representan la más peligrosa de dichas amenazas (ver Figura 1 para observar el lugar de los conflictos interétnicos en el contexto de las amenazas a la seguridad global).

Los escenarios más probables

Los lugares que tienen más probabilidades de convertirse en escenarios de este tipo de conflictos son las regiones de imperios colapsados (la ex-URSS, el ex-bloque socialista, África, Asia meridional y sudoriental).

Aunque muchos de estos conflictos no se han expandido más allá de sus fronteras, pueden extenderse geográficamente (una escalada horizontal como la intervención externa en la guerra civil de la República Democrática del Congo de 1998-1999¹⁶),

15 Según el informe anual del Instituto de Investigación para la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI) del 2017, de los 49 mayores conflictos armados en el mundo registrados por este instituto en el 2016, dos fueron internacionales (India-Pakistan y Eritrea-Etiopía); los restantes 47 fueron conflictos armados internos. Vid., SIPRI, SIPRI Yearbook 2017 (Oxford: Oxford University Press, 2017).

16 Así, la guerra civil del Congo de 1998-1999 llegó a un grado máximo con la internacionalización debida a la intervención

provocar la intervención humanitaria (como en Kosovo, Somalia, o el Kurdistán iraquí), y, a ritmo creciente, crear amenazas a la seguridad internacional, que tendrán la característica de ser de largo plazo y globales¹⁷.

Los conflictos armados en el mundo

Según el SIPRI, de los 49 conflictos armados en el mundo en el 2016, 2 eran internacionales (India-Pakistan y Eritrea-Etiopia) y 47 eran internos. De estos conflictos armados internos, la mayoría, i.e. 24, eran territoriales o interétnicos, y el resto de régimen interno. En el 2016, unos 18 de estos conflictos internos se internacionalizaron. De estos 18 conflictos, 13 se libraron contra organizaciones islamistas.

De los 49 conflictos armados, 12 tenían el nivel de guerra (definida por el SIPRI como el conflicto armado que ha producido 1000 muertes en combate). En el 2016, unos 4 conflictos armados llegaron al nivel de guerra (Afganistan-El Estado Islámico, Libia-El, Turquía-El, y Turquía-Kurdistán).

África tuvo la mayor cantidad de conflictos armados (19 de 49 conflictos), seguida de Asia (15 conflictos), Oriente Medio (10), Europa (3) y América (2). Uno de los conflictos armados en América, el de las FARC, vio su término negociado políticamente en el 2016¹⁸.

Los conflictos internos: su solución

En suma, aunque los conflictos entre grandes potencias son los menos probables, éstas continuarán enfrentando difíciles alternativas sobre cómo prevenir que estallen conflictos comunales o interétnicos o que éstos aumenten su intensidad, se expandan geográficamente o proliferen en número.

En este sentido, el papel de las organizaciones internacionales en la solución pacífica de controversias internas será importante. Sin embargo, las grandes potencias se involucrarán según sus intereses (esto es, los intereses de sus miembros principales tales como Estados Unidos, Gran Bretaña o China). La cooperación de los principales países, sobre todo las grandes potencias, fortalecerá la capacidad de las organizaciones internacionales¹⁹.

Los conflictos internos de la Posguerra Fría

Los conflictos internos de la Posguerra Fría serán principalmente interétnicos. Seguidamente revisaremos la forma en que estos conflictos surgieron durante la Posguerra Fría, sus clases y sus consecuencias.

3. EL FIN DE LA GUERRA FRÍA Y LOS MÚLTIPLES CONFLICTOS LOCALIZADOS

El fin del conflicto Este-Oeste, contrariamente a lo esperado, no trajo un nuevo

de Uganda y Ruanda en favor de los insurrectos, y de Angola y Zimbabwe en favor del gobierno de Laurent Kabila.

17 Por ejemplo, cuando la coyuntura surgida del golpe contra Gorbachev y la subsiguiente disgregación de la URSS en 1991, se temió por la suerte de las armas de destrucción masiva, en especial las 27.000 armas nucleares ex-soviéticas y posesión por las inestables y conflictivas ex-repúblicas soviéticas.

18 SIPRI, *ibid.*

19 Como la ONU, Unión Europea (UE), el Consejo para la Seguridad y Confianza en Europa (CSCE), la Unión Europea Occidental (WEU), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización de Unidad Africana (OUA, después UA), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), etc.

orden mundial sino el desorden de la Posguerra Fría. Carlos Moneta²⁰ expresó muy acertadamente su opinión respecto a la paz global y a los múltiples conflictos localizados:

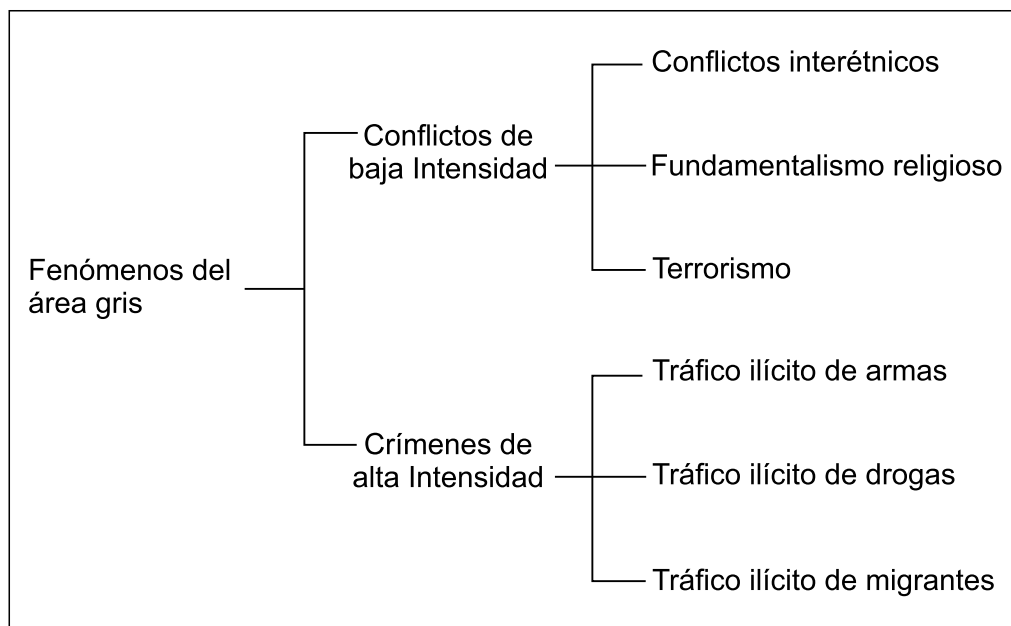
“El cese de la Guerra Fría y la rápida y amplia distensión lograda entre las principales potencias de ambos grupos facilita la reaparición de múltiples tensiones de carácter étnico, religioso, regional y nacional, contenidas previamente por los requerimientos de un orden superior de conflicto Este-Oeste²¹.”

En ese contexto, problemas actuales y futuros se refieren a: la reestructuración de las organizaciones multilaterales de defensa en favor de la cooperación y promoción de la paz, a completar los acuerdos de carácter estratégico-nuclear y a prevenir o contener los conflictos subnacionales, interraciales e internacionales derivados de la diversidad de situaciones étnicas, religiosas y territoriales en que nacen (o recuperan su antigua identidad) distintos actores, algunos de ellos poseedores de armas de destrucción masiva (como algunos países del Tercer Mundo).

Inestabilidad global

Vinculadas a estas posibilidades de conflicto subyacen situaciones referidas al caso en que se imponga un escenario de globalización de las relaciones internacionales con rupturas y fraccionamientos. Una creciente insatisfacción de las demandas de vastos segmentos de población (ubicados, en muchos casos, muy próximos a las

Figura 1: Los fenómenos del área gris



Nota: La máxima amenaza a la seguridad mundial en la era de la Guerra Fría representada por el conflicto Este-Oeste ha sido sustituida en la Posguerra Fría por los fenómenos del área gris. Entre las amenazas comprendidas dentro de estos fenómenos, los conflictos étnicos son los que revisten el máximo peligro a la seguridad global.

20 Carlos Moneta fue secretario del SELA, Sistema Económico Latino Americano (SELA).

21 Vid., Carlos J. Moneta, “Los procesos de globalización: Reflexiones sobre concepción y efectos sobre la evolución del sistema mundial”, Estudios Internacionales (Santiago de Chile, abril-junio de 1994), pp. 185-186.

áreas del mundo industrializado) puede conducir a serios cuadros de tensiones y desestabilización²².

“Las amenazas de Estados contra otros Estados está disminuyendo”, señala J. Mathews, miembro del Consejo sobre Relaciones Exteriores²³. Empero, amenazas no tradicionales están creciendo: terrorismo, crimen organizado, tráfico de drogas, conflictos étnicos y la combinación entre el rápido crecimiento poblacional, el declive ambiental y la pobreza, que produce estancamiento económico, inestabilidad política, y (a veces) el colapso del Estado²⁴. Los conflictos armados desde el fin de la Guerra Fría han sido casi todos internos²⁵. Para Mathews, muchos conflictos internos empezaron con gobiernos que actuaban contra sus propios ciudadanos, a través de la corrupción, violencia, incompetencia o un colapso completo (como sucedió con Somalia)²⁶. Por su parte, Enrique Obando señaló claramente que en vez de la amenaza de una guerra entre las superpotencias (conflicto Este-Oeste) ahora tenemos una amenaza nueva, causada por la erosión interna de los Estados²⁷. Esto produce lo que es denominado en el ámbito académico como los fenómenos del área gris: el conflicto de baja intensidad y el crimen de alta intensidad.

Los conflictos internos

Los conflictos armados internos de la Guerra Fría (1947-1991) eran principalmente, aunque no de modo exclusivo, de influencia o de origen ideológico político. Por el contrario, conflictos similares de la Posguerra Fría tienen, grosso modo, influencia étnica o son de este origen.

Esto es lo que explica Richard Shultz al señalar que durante la era de la Guerra Fría, la insurgencia y los conflictos internos habían sido adoptados por movimientos marxistas-leninistas y por movimientos de resistencia anticomunista como instrumentos para sus fines. “En los años venideros esto [los conflictos internos de origen político] continuará, aunque el número de tales casos probablemente será menor”, escribió acertadamente Shultz²⁸. Casos de este tipo podrían hallarse en Colombia y Siria, entre otros.

Sin embargo, durante el decenio de 1990, y probablemente durante todo el siglo XXI, vemos que los movimientos que adoptaron criterios étnicos como base ideológica emplearon la estrategia insurgente. Sin duda estamos entrando en una era de crecientes conflictos étnicos²⁹. Horowitz observó que actualmente “el conflicto étnico posee los elementos de universalidad y uniformidad que no estaban presentes en épocas anteriores”³⁰. Esto se ha aplicado a diversos movimientos secesionistas. Sin duda, la estrategia seguida durante la Posguerra Fría por los kurdos (Irak y Turquía) y los tamiles (Sri Lanka) tiene mucho en común con las insurgencias revolucionarias de la Guerra Fría³¹.

22 Moneta, op. cit.

23 Jessica Mathews, “Power Shift”, *Foreign Affairs* (enero-febrero de 1997), p. 51.

24 Jessica Mathews, op. cit.

25 Mathews, *ibid.*

26 Mathews, *loc. cit.*

27 Enrique Obando Arbulú, “La desestabilización de los Estados por Actores no gubernamentales: El peligro presente”, *Política Internacional*, Lima, octubre-diciembre de 1992, p. 76.

28 Como podemos observar, la evidencia fáctica recogida en el mundo de Posguerra Fría ha demostrado la validez de la hipótesis planteada por Shultz en 1991. Shultz es un prestigioso académico y especialista en seguridad internacional de la Universidad de Tufts. Vid., Richard Shultz, “The Low-Intensity Conflict Environment of the 1990s”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 517 (setiembre de 1991), pp. 128-129.

29 R. Shultz, op. cit., p. 128.

30 Vid., Donald Horowitz, *Ethnic Group in Conflict* (Berkeley: University of California Press), p. 3.

31 Shultz, *ibid.*

3.1. SURGIMIENTO DE LOS CONFLICTOS INTERNOS

Los conflictos internos respecto a identidades opuestas, a reclamos territoriales y a instituciones políticas estatales no son exclusivos de la época contemporánea.

Empero, lo que es diferente es la compleja interrelación de identidades transnacionales, nacionales y subnacionales con los rápidos y amplios cambios sociopolíticos, tecnológicos y económicos. Debido a las comunicaciones instantáneas, esta poderosa combinación (etnonacionalismo más cambios) puede transformar hoy las tensiones que subyacen en forma latente en repentinos conflictos armados.

3.1.1. Fuentes de los conflictos interétnicos de la Posguerra Fría

a) Identidad étnica

El rápido auge y la caída de las grandes potencias, el fin del imperio soviético y el derrumbe del comunismo, así como la revolución tecnológica y de las comunicaciones, han conducido no al fin de la historia según algunos han señalado³², sino al regreso de la historia en forma de choques sobre identidad entre individuos, grupos y naciones.

Tales conflictos pueden suceder en tres niveles:

- identidades transnacionales (como en el mundo islámico);
- identidades nacionales (como en Rusia)
- identidades subnacionales (basadas en divisiones etnoreligiosas o etnolingüísticas, como en África o la ex Yugoslavia).

Estos conflictos han desafiado las instituciones de solución de conflicto en cada nivel (transnacional-internacional, nacional-estatal y subnacional-interno).

b) Cambios debido a la integración y fragmentación

Los cambios sociales, de las comunicaciones, económicos y tecnológicos han tenido efectos transnacionales y contradictorios.

A juicio de Gaddis, los cambios son provocados por las fuerzas de integración y de fragmentación que constituyen la forma de oposición global emergente en el contexto internacional contemporáneo de Posguerra Fría³³. Los resultados de estos cambios (aún en expansión) serán las fuentes creadoras del nuevo sistema mundial.

La integración (o globalización integradora), que derriba muros (simbolizados por la caída del de Berlín) reviste una serie de formas: la revolución de las comunicaciones, la integración económica, de seguridad, de ideas, y de la paz.

La expansión de la fragmentación (o globalización fragmentadora), que erige barreras entre las naciones, se manifiesta a través de varias fuerzas: la más relevante es la del nacionalismo (y las tensiones étnicas como raciales), mas también se muestra en la economía (lo que se puede ver en los esfuerzos orientados hacia el proteccionismo y

32 Cf., Francis Fukuyama, "The End of History?", *The National Interest*, 16 (verano de 1989); "Debate over 'The End of History?'" , *The National Interest*, 18 (invierno de 1989-1990); *The End of History and the Last Man* (Nueva York: The Free Press, 1992).

33 Gaddis, op. cit., pp. 102-122.

el aislacionismo) y en la religión³⁴.

Los individuos son ahora más vulnerables a los caprichos de los mercados laborales, monetarios y comerciales internacionales (por ejemplo, las crisis financieras que Japón y Rusia sufrieron durante 1998 llegaron a afectar, en mayor o menor grado, a todo el mundo).

Estos cambios (integradores y fragmentadores) han hecho a la economía más global pero a la política más limitada. Se han globalizado las comunicaciones, pero este hecho, en lugar de crear una “aldea global” (o “mundo sin fronteras”³⁵), como Marshall McLuhan predijo, ha generado el surgimiento de varias aldeas globales. Las “aldeas” connotan sentido de comunidad, pero también de limitación. Fukuyama tuvo razón al afirmar:

“[...] vemos que el mundo no está progresando hacia la “aldea global” sino que está regresando a su tribalismo atávico cuya expresión más repugnante es la “limpieza étnica” [perpetrada por los serbios y] presenciada en Bosnia³⁶.”

c) La soberanía estatal erosionada

Con la soberanía del Estado erosionado como consecuencia de la interdependencia global (globalización integradora y fragmentadora), la eficacia política y la legitimidad de muchos gobiernos es menos segura que antes. La globalización y la interdependencia vulneran el paradigma del Estado-nación³⁷.

Muchos grupos étnicos han visto desafiado su sentido de identidad y comunidad a causa de la dislocación económica y el colapso del comunismo. Estas etnias han sido susceptibles a los llamados de políticos que esperan tomar el poder en Estados cuyos gobiernos han sido debilitados por el colapso del comunismo o las oscilaciones de la economía global.

En este contexto, no es sorprendente hallar antiguos apparatchiks comunistas rápidamente transformados en demagogos ultranacionalistas o étnicos (como Milosevic en Serbia). Con la tecnología moderna, tales demagogos pueden ahora comunicar sus odiosos mensajes xenófobos más fácilmente tanto a grupos amplios como selectos.

3.1.2. Resultado: choque dentro de las civilizaciones basado en las “pequeñas diferencias”

a) Choque dentro de las civilizaciones

El resultado no ha sido el choque entre las civilizaciones mundiales al que se refería

34 La religión puede tener efectos fragmentadores e integradores: por ejemplo, el Islam puede ser visto como una fuerza integradora de Oriente Medio, pero fragmentadora puesto que los fundamentalistas islámicos buscan aislar a esta región del resto del mundo mediante el enfrentamiento con Occidente. Vid., Gaddis, *ibíd.*, p. 107.

35 Según una teoría modernista de las relaciones internacionales, con el fin de la Guerra Fría, el Estado-nación está siendo eclipsado y sostiene que el mundo está ingresando a una “nueva era” denominada “mundo sin fronteras” o “aldea global”. Vid., C. Mateo Balmelli, *op. cit.*, pp. 28-29.

36 Francis Fukuyama, “Against the New Pessimism”, *Commentary* (febrero de 1994), p. 25.

37 Carlos Mateo Balmelli, “La proyección del Estado-nación en un mundo globalizado”, *Estudios y publicaciones* (junio de 1996), pp. 18-23 et seq.

Toynbee³⁸, según afirmara Samuel Huntington³⁹. Huntington está parcialmente correcto al afirmar que el comunismo y las identidades étnicas conflictivas son una fuente principal de conflicto en la Posguerra Fría, pero él enfoca sólo una dimensión del análisis de las identidades que chocan. En realidad, existen más choques entre identidades opuestas dentro de grandes civilizaciones que entre ellas. Por ejemplo, la Guerra Iran-Irak (1980-1988) fue guerra entre Estados dentro del mundo islámico. Más aún, Huntington llama a África una “civilización”⁴⁰, y tenemos que el mayor número de guerras actuales suceden en África.

b) El “narcisismo de las pequeñas diferencias”

Una hipótesis que explica más correctamente la realidad de los conflictos étnicos de la Posguerra Fría sería, refiere J. Nye, la basada en las observaciones de Freud sobre el “narcisismo de las pequeñas diferencias”⁴¹ (esto es, el profundizar las mínimas contradicciones), lo que se traduce en la tendencia a enfocar el 10 por ciento que es diferente entre los individuos en lugar del 90 por ciento que es idéntico.

Hemos visto estas “pequeñas diferencias” exageradas por las partes combatientes en Somalia, Irlanda del Norte, Bosnia, Liberia y otros lugares, lo que incluye conflictos entre grupos familiares o de clanes.

En estos casos, una forma premoderna regía el campo de batalla, evocando las guerras de la Europa medieval, tribal o feudal previa a la Paz de Westfalia de 1648, lo que nos introdujo en la era de los Estados-nación organizados y modernos⁴².

Tabla 2: El genocidio de Ruanda de 1994

Población total	8.200.000 ^a
Hutus	7.200.000
Tutsis	1.000.000
Muertos estimados	800.000-1.000.000
Desplazados	1.500.000
Refugiados en:	
Zaire/RD Congo	1.620.000
Burundi	200.000
Tanzania	380.000
Uganda	10.500

Fuentes: Gobierno francés, ACNUR, Banco Mundial.

Nota: El holocausto de abril de 1994 que desencadenó la guerra civil ruandesa (abril-julio de 1994) provocó una tragedia humanitaria inconmensurable. En cuatro semanas el genocidio exterminó a la mitad de la población tutsi, más opositores hutus moderados y ciudadanos comunes atrapados en medio de la guerra. Casi la mitad de la población del país resultó afectada por estos sucesos.

^a 1992. Las demás cifras son estimadas de 1994.

38 Arnold Toynbee, *Study of History*, 10 vols., 1934-1954. La tesis defendida en *Estudio de la Historia* es que las civilizaciones, entre las que el autor distingue y estudia 21, se desarrollan cuando responden con éxito a los retos que les ponen minorías creativas, y entran en decadencia cuando sus líderes no consiguen reaccionar positivamente ante dichos retos.

39 Huntington, director del Instituto de Estudios Estratégicos de Harvard, señala que “...la causa fundamental de conflicto en este nuevo mundo no será principalmente ideológico o económico. Las grandes divisiones en la humanidad y la fuente dominante de conflicto será cultural”. Vid., Samuel Huntington, “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs* 72, 3 (verano de 1993), pp. 22-49.

40 Op. cit., p. 25. Para Huntington, “...el mundo será delineado en gran medida por la interacción entre las mayores siete u ocho civilizaciones”. Tales “civilizaciones”, según el politólogo de Harvard, incluyen a la occidental, confucionista, japonesa, islámica, hindú, eslavo-ortodoxa, latinoamericana y africana. *Ibid.*

41 J. Nye, op. cit., p. 37.

42 Robert Kaplan, “The Coming Anarchy”, *The Atlantic* (febrero de 1994), pp. 46 et seq.

Aún en Ruanda, el lugar en el que se ha producido el peor genocidio desde la Segunda Guerra Mundial, las diferencias entre hutus y tutsis eran poco claras. Había incluso muchos matrimonios interraciales. Pero, una vez que la política de Ruanda se polarizó⁴³ en una atmósfera de suma-cero de “asesinar o ser asesinado”, el genocidio de 1994 despedazó a su sociedad (ver Tabla 2).

El conflicto de Bosnia, a menudo descrito únicamente como el choque de civilizaciones⁴⁴, incluye muchos otros elementos. Por ejemplo: los serbios que se definen a sí mismos como bosnios, estuvieron en Sarajevo lado a lado con los musulmanes bosnios. En muchas ciudades de la antigua Yugoslavia, los vecinos otorgaban poca atención a su propia identidad étnica como a la de los demás, hasta que la propaganda ultranacionalista creó un frenesí del conflicto étnico y una política hobbesiana (*bellum omnium contra omnes*) de suma-cero (es decir, victoria total o derrota total). Como dijera una vez un oficial durante una batalla entre musulmanes y croatas en Mostar: “Antes de la guerra no podía decir a la vista quién era un musulmán, pero ahora los uniformes lo hacen fácil⁴⁵”. En cierto sentido, la guerra de la antigua Yugoslavia representa la victoria de los campos y las aldeas, en donde las identidades cambiaron lentamente si se las compara con la asimilación que había avanzado en las ciudades.

3.2. CLASES DE ESTADOS CON CONFLICTOS INTERÉTNICOS

Así como la política y los valores internos afectan la probabilidad de conflicto entre las grandes potencias, tienen también gran influencia en la probabilidad de que estallen conflictos interétnicos dentro o entre Estados, y en la tendencia a que las potencias (regionales o mundiales) se involucren en estos conflictos.

Los conflictos internos (interétnicos principalmente) de la Posguerra Fría estallan en dos clases de Estados: los Estados con legitimidad desafiada y los Estados colapsados⁴⁶

Tabla 3: Clases de estados con conflictos internos

Clases de estados con conflictos internos	Causas
Estados con legitimidad desafiada	- Mecanismos establecidos ya no son reconocidos - Los insurgentes apelan al etnonacionalismo
Estados colapsados	- Gobiernos débiles - Gobiernos no débiles minados por hechos políticos

Nota: En estas dos clases de Estados los hechos políticos, sociales o económicos crean condiciones para el desencadenamiento de conflictos internos (principalmente étnicos) en la Posguerra Fría.

43 El asesinato del presidente Habyarimana (de origen hutu) el 6 de abril, provocó que el gobierno ruandés de mayoría hutu desatase el genocidio contra la minoría tutsi. El inicio de esta masacre a su vez desencadenó la guerra civil de Ruanda, entre el gobierno hutu y la insurgencia tutsi, de abril a julio de 1994 y que culminó con el derrocamiento del gobierno.

44 Huntington, loc. cit., p. 38.

45 Nye, *ibid.*

46 Para un análisis de la inestabilidad de los Estados debido a actores no estatales, Vid., Stephen J. Cimbala “Armies, States and Terrorism”, *Strategic Review* (invierno de 1998): 46-53. Respecto a los conflictos étnicos se debe notar que “Claramente una forma pre moderna de conducta imperaba en el campo de batalla, recordando las guerras en la Europa tribal o feudal antes de la Paz de Westphalia...”. Op cit., pp. 50 et seq.

3.2.1. Estados con legitimidad desafiada

Los conflictos interétnicos a menudo surgen en Estados que sufren una crisis de legitimidad; ésta es desafiada debido a dos dinámicas vinculadas.

Primero, los mecanismos establecidos para mediar tales conflictos (según lo establece el derecho interno del Estado respectivo) pierden fuerza, incluso reconocimiento, en Estados cuya legitimidad es desafiada, por ejemplo, la práctica de una presidencia rotativa, establecida para mantener el equilibrio entre los integrantes de la federación yugoslava, se derrumbó en Yugoslavia tras el fin del comunismo en 1986-1991⁴⁷.

Segundo, aquellos que aspiran a tomar el poder en Estados deslegitimizados apelan a identidades étnicas o de otro tipo como un medio de establecer un nuevo fundamento para la legitimidad del nuevo Estado. Nuevamente, el caso de Yugoslavia es un ejemplo claro, en cuanto Slobodan Milosevic se transformó, de un *apparatchik*, en un recién nacido etnonacionalista⁴⁸.

Así, no es sorprendente que muchos conflictos interétnicos hayan surgido dentro del antiguo imperio soviético, en donde las crisis de identidad étnica son más agudas y tienen múltiples raíces en el colapso de gobiernos comunistas, la dislocación económica de los individuos, y el resurgimiento de identidades étnicas reprimidas por los regímenes comunistas (como cuando la Yugoslavia comunista suprimió el nacionalismo étnico mediante el régimen autoritario y personal de Tito)⁴⁹.

3.2.2. Estados colapsados

Una segunda categoría de Estados susceptibles a conflictos interétnicos incluyen a los llamados “Estados colapsados”. Este contexto refiere a:

- Estados que tienen gobiernos centrales débiles.
- Estados cuyos gobiernos centrales que no eran débiles, han sido minados por sucesos políticos o económicos.

Afganistán entra en el primer modelo (también Sudán, Níger, República Centroafricana, etcétera), y muchos Estados en África (Angola, Mozambique, etcétera) en el segundo modelo; otros, como Somalia, tienen elementos de ambos.

En suma, por definición, en las clases de Estados citados el poder o es desafiado o ya es débil, y los sucesos políticos y económicos crean oportunidades para las pretextadas guerras internas (que durante la Postguerra Fría son principalmente étnicas, tal como se ha señalado). Así, aun cuando el fin del enfrentamiento bipolar del mundo en desarrollo ha conducido a la retirada de tropas extranjeras de Afganistán, Angola, Camboya y otros lugares, los conflictos comunales o interétnicos en estos Estados han tomado el lugar de conflictos entre facciones respaldadas por Estados Unidos y la URSS.

47 La presidencia rotativa establecida en la Yugoslavia posterior a Tito perdió su leitmotiv a causa de la actitud de Milosevic quien, al establecer un régimen nacionalista serbio, se encargó de demostrar su invalidez en el nuevo mundo de Posguerra Fría.

48 Un interesante análisis biográfico de la carrera política de Milosevic es, Aleksa Djilas, “A Profile of Slobodan Milosevic”, *Foreign Affairs* 72: 3 (verano de 1993), pp. 81-96.

49 Warren Zimmermann, “The Last Ambassador: A memoir of the Collapse of Yugoslavia”, *Foreign Affairs* 74, 2 (marzo-abril de 1995), pp. 3-4.

3.2.3. Actitud de terceras partes

Presión de las comunicaciones a las grandes potencias

Un conjunto de diferentes presiones internas afecta a las grandes potencias democráticas, las que a su vez no están en riesgo de afrontar conflictos interétnicos. La naturaleza instantánea e invasora de las comunicaciones modernas genera impulsos que les resultan conflictivos a estas potencias.

Por una parte, los informes televisados de abusos contra la condición humana cometidos por combatientes en conflictos internos pueden galvanizar un fuerte impulso a actuar (por ejemplo, en la antigua Yugoslavia).

Por otra parte, una cobertura igualmente gráfica de soldados de las fuerzas de paz muertos, heridos o tomados como rehenes puede estimular la presión a retirarse de conflictos que no amenazan directamente los intereses vitales de seguridad de las grandes democracias (como en Somalia tras el fracaso de la intervención humanitaria en 1993).

Peor aún, tales presiones inevitablemente caerán en aquellos Estados que sienten los más estrechos lazos culturales o geográficos con las poblaciones que sufren, y sobre aquellos cuyas tropas sufren bajas. Estas presiones conducirán a una tensión relativa a las decisiones acerca de las misiones de paz, las reglas de compromiso y el reparto equitativo de la carga de la intervención.

Explotación de las comunicaciones por víctimas y victimarios

Tanto las víctimas como los perpetradores de abusos humanitarios conocen bien el poder de los medios de comunicación (CNN, Reuters, CBS Noticias, inter alia), y buscan explotarlo para sus propios fines. Así, las víctimas narran pública y exageradamente su huida, y los agresores buscan infligir bajas o tomar como rehenes a los ciudadanos de los Estados participantes que les parecen más vulnerables al chantaje (así por ejemplo, en 1995 los serbobosnios tomaron como rehenes a cascos azules de Holanda y la República Checa)⁵⁰. Esto subraya la dificultad que tienen las principales potencias para comprometerse en forma consistente, coordinada y de largo plazo con los conflictos comunales.

3.3. CONSECUENCIAS DE LOS CONFLICTOS INTERNOS

Aunque los intereses de las grandes potencias son amenazados en menor medida por estos conflictos internos que por los conflictos por el equilibrio del poder global o regional, y debido al inmenso potencial que existe, los conflictos internos de tipo étnico son los que se presentan con más probabilidad durante la Posguerra Fría y han demostrado ser los más frecuentes. Estos conflictos plantean serios problemas para los cuales no estaban preparadas las organizaciones internacionales; los riesgos que se amplíen amenazan la seguridad internacional.

Potencial para los conflictos étnicos

Menos del 10 por ciento de los más de 190 Estados del mundo de inicios de la Posguerra Fría son étnicamente homogéneos. Sólo el 50 por ciento de los Estados tienen un

⁵⁰ Esto ocurrió cuando los rebeldes serbios de Bosnia tomaron como rehenes a "cascos azules" de Holanda y República Checa en mayo de 1995.

grupo étnico que suma tres cuartas partes de sus poblaciones respectivas. En su estudio de 1979, Elise Boulding identificó más de 6200 grupos étnicos significativos⁵¹. Si concluimos que necesariamente un grupo étnico detenta el poder en un Estado, podemos deducir que la cantidad de etnias que no controlan el gobierno de Estado alguno es vasta; ergo el potencial para los conflictos intercomunales también es vasto.

África, en particular, es un continente de 1000 grupos étnicos y lingüísticos divididos en 50 Estados dispares, muchos de ellos con límites determinados por las potencias coloniales del siglo XIX que tenían poca consideración por las fronteras étnicas tradicionales (por ejemplo, los somalíes se hallan repartidos en Somalia, Ogaden etíope, Djibouti y Kenia septentrional). La antigua Yugoslavia (1918-1941 y 1945-1991) era un país artificial construido sobre la base de cinco nacionalidades, cuatro idiomas, tres religiones, y dos alfabetos.

Problemas para las organizaciones internacionales

Como resultado de tales desequilibrios entre fronteras y pueblos, desde el fin de la Guerra Fría se produjeron diversos conflictos armados internos, muchos de los cuales aún continúan⁵².

Los conflictos interétnicos, particularmente las guerras de secesión, son muy difíciles de manejar a través de la ONU y otras instituciones⁵³ creadas para afrontar conflictos internacionales (esto es, interestatales) y no internos. Para encarar el problema de los conflictos internos, estas instituciones deberán ser reformuladas.

La cuestión de la autodeterminación

La ONU, las organizaciones regionales, alianzas y los Estados individuales no pueden proveer una respuesta definitiva al dilema planteado por los conflictos étnicos de “autodeterminación versus inviolabilidad de fronteras establecidas”, especialmente cuando una gran cantidad de Estados confrontan potenciales conflictos de este tipo. Además, en el Derecho Internacional no están prohibidas ni legalizadas las guerras internas.

Inevitablemente este problema nos conduce al tema de la soberanía estatal y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. Como señala Urquhart: “Esto crea preguntas fundamentales respecto al equilibrio entre soberanía nacional y responsabilidad internacional, y sobre la naturaleza de la misión básica de las Naciones Unidas”⁵⁴.

Además, en un mundo de crisis de identidad étnica en muchos niveles de análisis, no está claro cuáles son las identidades que desean soberanía: nacionalidades, grupos étnicos, grupos lingüísticos, o grupos religiosos (como los uniatas de Ucrania o los coptos de Egipto)⁵⁵.

51 Boulding, “Introduction”, en K. Rupesinghe (ed.), *Internal Conflict and Governance* (Nueva York: St. Martin Press, 1992), p. XX, n. 1.

52 Muchos analistas consideran que 1989 (año de la caída del muro de Berlín) marcó el final de la Guerra Fría. Sin embargo, sería más acertado señalar que fue 1991 (cuando la URSS se derrumbó y finalizó definitivamente el sistema bipolar) el año en que terminó la Guerra Fría y comenzó la Posguerra Fría.

53 Como la OTAN, UE, WEU, OFA, UA, ASEAN y otros.

54 Brian Urquhart, “The UN and International Security after the Cold War”, en A. Roberts y B. Kingsbury (eds.), *United Nations, Divided World* (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. 87.

55 Nye, *ibíd.*, p. 38.

Dificultad del uso de la fuerza

De igual modo, el uso de la fuerza para frenar, obligar y reasegurar a las partes dentro de un conflicto interno es más difícil de ejecutar en la práctica cuando tanto los que usan la fuerza como los que la encaran, son coaliciones dispares de organizaciones internacionales, Estados y grupos subnacionales.

Riesgo de escalada horizontal y vertical

a) Escalada horizontal

Aunque pocos conflictos interétnicos (y de régimen interno) amenazan per se la seguridad más allá de sus Estados, algunos imponen riesgos de escalada “horizontal”, esto es, la expansión a otros Estados dentro sus regiones respectivas⁵⁶. Así, una guerra interna puede convertirse en internacional. Los conflictos internos de Irlanda del Norte, Kashmir, Kurdistán, Ogaden en Etiopía, Afganistán, Kosovo y Bosnia son casos ilustrativos.

Esta expansión puede ocurrir a través de la involucración de grupos étnicos que avanzan a través de las fronteras (como los kurdos en Oriente Medio), el repentino flujo de refugiados en los países vecinos (refugiados afganos en Pakistán durante la invasión soviética), o el uso de territorios vecinos para embarcar armas a los combatientes.

b) Escalada vertical

El uso de propaganda étnica también crea el riesgo de escalada “vertical” hacia una violencia más intensa, y sofisticada que utilice armas más destructivas, y realice ataques más cruentos tanto contra la población civil (pese a que ello constituye una violación de las convenciones de Ginebra de 1949) como contra el personal militar⁵⁷.

Existe también el peligro de que los conflictos internos sean más numerosos si la ONU y las organizaciones regionales de seguridad pierden la credibilidad, voluntad y capacidad necesarias para tratarlos. En virtud de esta premisa, quizá la menor eficacia de la Organización de Unidad Africana (OUA y la UA) en relación con otras organizaciones regionales, demuestra por qué en el continente negro se produce la mayor parte de los conflictos internos de la Posguerra Fría.

CONCLUSIONES

Los cambios tecnológico, social y político han determinado que los conflictos modernos sean muy diferentes de los del pasado. Una buena ilustración de esto es el papel cambiante que los Balcanes han tenido durante la primera y la segunda guerras mundiales y la guerra de la antigua Yugoslavia, o como ha sucedido con Africa o el subcontinente indio.

Las grandes potencias chocaron por los Balcanes en ambas guerras mundiales, en parte debido a la preocupación que los conflictos étnicos balcánicos podrían desestabilizar un equilibrio multipolar de poder que ya estaba complicándose y cambiando rápidamente.

56 Nuevamente, la guerra civil del Zaire/Congo y su fase de internacionalización en 1998-1999 nos provee una elocuente muestra de lo afirmado.

57 Sobre la adquisición de armas de destrucción masiva por parte de actores subversivos, vid., Walter Laqueur, “Postmodern Terrorism”, *Foreign Affairs* (setiembre-octubre de 1996), pp. 24-36. Según algunos analistas, “las armas de destrucción masiva probablemente serán un factor en el terrorismo del futuro no muy distante”. Cf., Roger Medd y Frank Goldstein, “International Terrorism on the Eve of a New Millennium”, *Studies in Conflict & Terrorism* (julio-setiembre de 1997), p. 292.

En la guerra de la antigua Yugoslavia, el equilibrio global de poder ha jugado un pequeño papel⁵⁸. Las grandes potencias han contribuido con fuerzas de mantenimiento de la paz fuera de preocupaciones humanitarias y de su interés por contener el conflicto. El temor de que este conflicto se expandiera (durante la guerra de 1991, la de Kosovo de 1998 o en un futuro próximo) surgió no de consideraciones de equilibrio de poder como en el pasado, sino de la posibilidad de que los conflictos étnicos arrastren a los países vecinos. Si hubo cierta estabilidad en el Continente Negro en ambas guerras mundiales del siglo XX, en la post-guerra Fría ha pasado a ser un continente casi totalmente inestable. Si en dichas guerras mundiales el subcontinente indio fue estable, en el mundo después de 1945 allí hubieron cuatro guerras indo-pakistanies aparte de las guerras civiles en Sri Lanka, Afganistan y Birmania, y el conflicto internacional con China.

Las instituciones internacionales, diseñadas para enfrentar los conflictos pasados (que como hemos señalado tenían un carácter internacional) aún no se han sido reformuladas según la naturaleza de los conflictos de la Posguerra Fría. La experiencia relativa a la capacidad de manejar conflictos provee una amplia evidencia acerca de la importancia decisiva que puede tener la intervención —o la debilidad o la ausencia— de las instituciones internacionales dedicadas a la solución de conflictos.

A corto plazo, la mala noticia sobre los conflictos de la Posguerra Fría consiste en que el mundo está menos preparado para el más predominante tipo de conflicto: el interno interétnico. Las buenas noticias son que los sistemas principales de seguridad internacionales y sus fuerzas están creando una fuerte base estructural para evitar —en la medida de lo posible— los tipos más devastadores de conflictos: las guerras mundiales y las regionales. Esperemos que los recursos y la experiencia de estas organizaciones sirvan para formular nuevos parámetros de seguridad que permitan afrontar con éxito el desafío de los conflictos internos.

58 Un estudio sobre la Guerra de Bosnia y de la antigua Yugoslavia es, Augusto Hernández Campos, "La solución negociada de conflictos: el caso de la Guerra de la Antigua Yugoslavia", *Agenda Internacional* IV, 9 (julio-diciembre de 1997), pp. 45-80.

LA REFORMA ELECTORAL Y REFORMA POLÍTICA

Raúl Chanamé Orbe*

«Hemos llegado a ser demasiado normativos e incluso demasiado emotivos. Demasiado normativos no sólo en el sentido de que el “deber ser” suplanta demasiado al ser, al mundo como es; sino también en el sentido de que perseguimos objetivos sin instrumentos, sin saber “cómo”. Y demasiado emotivos en el sentido de que el sentir trastorna la ratio».

Giovanni Sartori

SUMARIO

I).- Introducción, II) Análisis 1).- Codificación Electoral, 2).- Intangibilidad Legislativa Electoral, 2.1).- Partidos sin democracia, 2.2).- Financiamiento partidario, 2.3) Paridad y Alternancia, 3).-Ley sin Partidos, 4).- Primarias, 5).- Voto en el exterior,6).- Ausentismo electoral, 7).- Cuota comunal y nativa, 8).- JEE y el tercer miembro, 9).- Reformas: ¿Políticas o Electorales?, III).- Reflexiones sobre las reformas electorales y políticas: Conclusiones

I).- Introducción:

Las elecciones generales del 2016 estuvieron a punto de derrotar a nuestra incipiente democracia. Es una paradoja, pues históricamente la democracia sucumbió cuando no se efectuaban las elecciones; en nuestro caso, la legislación electoral fue tan deficiente que casi se lleva de encuentro a todos los candidatos y con ello el propio derecho de elegir.

Conspiró el Poder Legislativo con una cuestionable Ley 30414 que modificó a la Ley 28094 (Ley de Partidos Políticos, ahora Ley de Organizaciones Políticas) y el Poder Ejecutivo con su permanente injerencia en la campaña electoral. Si a ello le sumamos un sistema de partidos carentes de prácticas democráticas, de financiamiento no bancarizado y dadivosos en ofertas electorales; atrapado por recurrentes exclusiones en plena campaña, que generaron desconcierto mayúsculo entre los electores que estaban formando su voluntad política.

Por tanto, se hace impostergable el debatir la reforma de la legislación electoral para reconstituir nuestro sistema democrático. Mucho más aún, cuando en menos de 14 meses tendremos nuevos comicios regionales-municipales que serían inmanejables con la actual normatividad electoral.

* Miembro Titular del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones. Ex Decano del Colegio de Abogados de Lima. Profesor Principal de la UNMSM.

Consideramos que tres son las prioridades a innovar: I) Aprobación del Código Electoral único, II) Que el Congreso se abstenga de legislar en materia electoral un año antes de cualquier elección. III) Una Ley de Organizaciones Políticas que los legitimen y no los debiliten, IV) Financiamiento partidario. En primer lugar, requerimos una norma electoral única, para vencer la dispersión legislativa (más de 11 leyes contradictorias y no integradas), que hacen compleja la comprensión de las reglas electorales. Además, el Código Electoral exige un Código Procesal Electoral, que haga previsible e incuestionable los procedimientos, que han sido farragosos y dilatados, ante los constantes requerimientos a los organismos electorales.

Las organizaciones políticas deben estar inscritas y saneadas administrativamente con suficiente anticipación para evitar, como ahora, que en vísperas de la primera vuelta no sabíamos a ciencia cierta quienes eran los candidatos incuestionables. De otro lado, la Ley 30414 que le produjo tantos cuestionamientos al JNE, entró en vigencia en pleno proceso electoral, desconcertando por igual a los organismos electorales, candidatos y electores.

El Parlamento que se instaló el 28 de julio tiene el reto de legislar oportunamente en sus dos próximas legislaturas sobre las leyes electorales para encarar sin cuestionamiento las próximas elecciones del 2018.

Giovanni Sartori avizoró que la democracia subiría de calidad cuando sea deliberativa en los temas de fondo: bienestar, crecimiento o seguridad; empero, sería distractiva si en plenos comicios nos concentramos en debatir, por su improvisación, sobre el contenido legal de la dádiva electoral.

II) Análisis:

1.- Codificación Electoral:

Ante la inflación normativa de distinto origen (legislativo, administrativo y político), Napoleón Bonaparte ideó la codificación moderna. A la dispersión de normas en el ámbito privado, había que darles orden sistemático, integración reguladora y coherencia en sus fines, así nació el Código Civil de 1804.

En el ámbito electoral la característica histórica en el siglo XIX ha sido en primer lugar la carencia de normas o la insuficiencia de estas, a comienzo del siglo XX las normas dadas por un Congreso civilista eran a conveniencia del grupo electoral hegemónico; a partir de 1931 se buscó romper este control legislativo por medio de un Poder Electoral autónomo, no obstante, en las últimas décadas las normas electorales han sido ocasionales, reactivas al humor político y muchas veces guiadas por intereses circunstanciales. Generándose una frondosidad, engrosada con leyes orgánicas de los organismos electorales, leyes para elecciones generales, parlamento andino, regionales, municipales o de centros poblados.

Más aún, la Ley de Partidos Políticos (Ley 28094)¹, con múltiples contradicciones, enmendada por la Ley de Organizaciones Políticas (Ley 30414)², no solucionó la

1 La Ley N° 28094, de Partidos Políticos, promulgada el 31 de octubre de 2003, es la ley que regula la constitución, reconocimiento, funcionamiento y financiación de los partidos políticos en el Perú. Esta Ley contribuye a la institucionalización del sistema de partidos de Perú.

2 La Ley N° 30414, promulgada el 17 de enero de 2016 en El Peruano, modifica la Ley 28094, cambiando el título a Ley de Organizaciones Políticas. Entre los varios asuntos que reforma la norma (requisitos para la inscripción de partidos, actos de fundación, alianzas, filiación y renuncia de militantes, elección de precandidatos al Congreso, etc.) destaca la

problemática de fondo, todo lo contrario, se puede decir que fue peor que la enfermedad por sus efectos en el reciente proceso electoral.

Si a todo esto le sumamos los 17 Reglamentos adicionales, nos enfrentamos a una diversidad de disposiciones cuya interpretación requiere de especialistas por su abundancia y no sistematización.

2) Intangibilidad legislativa electoral

En el siglo XIX las pocas elecciones que se efectuaron fueron normadas por el Poder Legislativo y realizadas por oficinas administrativas del Poder Ejecutivo; no obstante, el afán continuista de los allegados al gobierno hacía frágil la neutralidad de los escrutadores, razón por la cual durante el gobierno de Nicolás de Piérola (1895-1900) se conformó una Junta Electoral integrada por los 10 mayores contribuyentes, haciéndolos independientes del poder político pero dependientes del poder económico, así nació la República Aristocrática (1895-1920).

Más aún, continuaron las impugnaciones a los resultados que surgían de variadas formas de manipulación en las mesas electorales, estableciéndose que el Poder Legislativo era la segunda instancia definitiva de las controversias electorales.

La Constitución de 1933 lo liberó del Congreso en su art 88: “El poder electoral es autónomo”. La Constitución de 1979 estableció que al JNE: “Le compete conocer las materias relativas al ejercicio del derecho de sufragio” (Art. 286). La Carta de 1993 siendo más explícita en el procedimiento electoral no menciona la injerencia legislativa en materia electoral, lo que se produjo de manera tardía con la Ley 30414 (Ley de Organizaciones Políticas) que entro en vigor el 18 de enero de 2016, mucho después de la convocatoria al proceso electoral que se dio el 14 de noviembre pasado. La ley incorporó una variedad de modificaciones: sanción drástica a las dádivas, aumentó la valla a las alianzas electorales en 1 % por cada organización política adicional y aumento el número de invitados de los partidos de 20 % a 25 %, entre otras innovaciones, que trajeron consecuencias inesperadas en su aplicación en plena campaña presidencial y congresal.

Esto no debe volver a ocurrir. La misión de Observación Electoral de la Unión Europea ha diagnosticado: “La necesidad de una profunda reforma no es ninguna novedad, pero el debate a nivel del Congreso se suele demorar hasta el siguiente periodo preelectoral, aumentando la presión para aprobar modificaciones incompletas y poco exhaustivas” (Julio, 2016). Siempre es necesario legislar para mejorar, la pregunta es: ¿hasta cuándo? Noventa días antes como en México, seis meses como en Costa Rica o como lo señala la Constitución del Ecuador en su art. 117: “Se prohíbe realizar reformas legales en materia electoral durante el año anterior a la celebración de elecciones”.

Se requiere el mayor consenso para establecer un pacto realista de intangibilidad legislativa que evite la zozobra de las últimas elecciones.

2.1) Partidos sin democracia:

Según Dieter Nohlen el régimen político está determinado por una triada: a) Sistema de gobierno, b) Sistema de partidos y c) Sistema electoral. El factor dinámico está dado por el sistema de partidos, que puede ser bipartidario o multipartidario, pactistas

o polarizado, y cuyo funcionamiento interno puede ser caudillista o democrático³.

En América Latina a fines del siglo XX se produjo una crisis generalizada de sus partidos, derecha o izquierda la padeció por igual; la crisis se hizo crónica allí donde no habían reformas internas que no partían de lo democrático; así ocurrió en Perú, México, Paraguay y Venezuela. En aquellos países que se adelantaron a reformas partidistas con democracia interna (Uruguay, Argentina, Brasil y Chile) el sistema político se reconvirtió superando la crisis⁴.

La democracia interna, implica en primer lugar deliberación interna, acuerdos programáticos, pactos ideológicos; el reconocimiento que un partido o movimientos es una suma de voluntades diversas y plurales. He presenciado con admiración el V Congreso Ideológico de la DC chilena donde uno de los debates centrales fue el tema del aborto, por estrecho margen ganaron los no abortistas, en función del programa se eligió a sus candidatos y el partido se fortaleció por la legitimidad de sus acuerdos. Si no existe este debate previo, las primarias se centran en el poder carismático de sus candidatos, que es simplemente la selección de los caudillos.

En el caso nuestro, a pesar de la Ley de Partidos (N° 28094) que procura la democracia interna, ésta ha sido esquivada, manipulada o postergada; generándose permanente disidencia interna, vaciamiento de militantes y manteniendo fórmulas excluyentes de dirección.

La Ley de Partidos ha superado el modelo de "Partidos de notables" del siglo XIX, o el Partido de cuadros de algunas organizaciones radicales, planteándonos el reto de los partidos de masas para que estos sean expresión electoral de un sector significativo de la opinión pública hay una organización cuanto menos debe representar a 800 mil ciudadanos (4%) como adherentes, que debieron ser potenciales militantes. Lo ideal es que estos militantes tengan canales de expresión permanente en sus diferentes comités, Regiones y Congresos.

Hay que tomar el ejemplo de las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) que han fortalecido al peronismo en Argentina, al Frente Amplio en Uruguay o la Concentración en Chile, produciendo permanente democratización en los cargos, renovación dirigencial, atracción de nuevos militantes y superación de la competencia interna en los comicios generales⁵.

Se deben institucionalizar los partidos, para ellos se requiere 1) Padrones fiables de militantes, adherentes y simpatizantes, 2) Mecanismo democrático de tomas de decisiones (Proyectos de Ley, reformas constitucionales, iniciativas legales, etc.), 3) Democracia interna para elegir Directivos, candidatos presidenciales, parlamentarios, regionales o municipales, 4) órganos electorales permanentes legítimos, 5) Cooperación logística del Estado para estos propósitos.

Las elecciones primarias no aseguran ganar unas elecciones, solo garantiza tener organizaciones políticas estables, donde los militantes saben que existen caminos para elegir o elegirse, sin necesidad de fundar un nuevo partido con los vicios del anterior.

3 Aragón, Manuel (2007) Derecho electoral: sufragio activo y pasivo. En Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, comps. Dieter Nohlen et. al., 178-197. México: FCE.

4 Borea Odría, Alberto (1994) La difícil democracia en América Latina: Desafíos y Respuestas. Ed. San José. Costa Rica

5 Ibid., pp.285

2.2) Financiamiento Partidario:

Robert Dahl identificó que uno de los temas más conflictivos de la democracia contemporánea era el financiamiento partidario⁶, para hacer que la competencia no sea desproporcionada entre los diferentes actores electorales era necesario dar oportunidades de exposición a sus candidatos, sus propuestas y slogan en condiciones paritarias.

El Partido Laborista inglés fue el primero que sustentó sus campañas en las contribuciones de los sindicatos de trabajadores que lo sostenían. En EE.UU. se basaron en una tradición privada que ha evolucionado desde los 100 mil dólares que costó la campaña de Lincoln en el siglo XIX hasta los 10 millones de dólares que invirtió la fulgurante campaña de Kennedy en el siglo XX. Hoy se calcula que la campaña que enfrenta a Trump y Clinton representa más de 5,000 millones de dólares.

En nuestro caso, según la ONPE, los costos de campaña informados fueron aproximadamente de 66'423,000 en el 2016, de estos el 80 % representó los gastos de publicidad. Para la Misión de Observadores de la Unión Europea: "el 20 % restante parecería insuficiente para cubrir todas las demás actividades relacionadas a la campaña", conferencias, mítines, viajes, giras, pasacalles y movilizaciones en general en un país tan grande con más de 2,000 ciudades, parecería austero. Para algunos observadores los gastos totales representan 5 veces más de las declaradas. Ese "agujero negro" se presta a muchas especulaciones, razón por la cual debemos deliberar un modelo que haga efectivo el control al financiamiento de los partidos y se evite cualquier infiltración extralegal o subordinación de la política partidista a prácticas mercantiles.

La Ley 30414 permite un financiamiento mixto (privado-público), sin renunciar a lo privado le pone límites y controles, su innovación radica en el financiamiento público directo en función de los sufragios obtenidos en las últimas elecciones al Congreso. Se busca financiar a la organización estable no a sus ocasionales candidatos, obliga a bancarizar sus finanzas, sufragar sus gastos administrativos (locales, personal, etc.) e invertir en formación política, capacitación en gestión gubernamental y preparación de sus cuadros jóvenes. La ONPE es la responsable de la verificación y control de las actividades financieras externas de las organizaciones políticas. Se busca hacer que los partidos no sean organizaciones precarias sino instituciones permanentes con estructuras administrativas eficientes y transparentes.

Dalh no se equivocó cuando identificó que el problema democrático no era solo de representación sino, además, de financiación.

2.3) Paridad y Alternancia:

Olympe de Gouges escribió la Declaración de los Derechos de la Mujer y Ciudadana (1791), como una llamada de atención a los revolucionarios franceses que habían establecido la igualdad, solo entre varones, excluyendo de manera reaccionaria a las mujeres. En el preámbulo de la Declaración exigió el derecho de participación política: "Las madres, hijas, hermanas, representantes de la nación, piden que se las constituya en Asamblea Nacional. Por considerar que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos de la mujer son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos".

6 Dahl, Robert (1999) La democracia, Ed. Taurus, pág. 100, Buenos Aires.

En los últimos años algunos derechos e han adquirido: en 1956 el derecho al sufragio de las mujeres alfabetas, en 1980 el derecho de las analfabetas, en 1997 la cuota de género en el 25% y en el 2000 la cuota se situó en 30%. Hoy la demanda es que la cuota sea paritaria (50%), se respete la alternancia en las listas de postulantes, con tres criterios favorables a la mujer: 1) Redondeo al número inmediato superior para la cuota, 2) Que las candidatas tengan atributos concurrentes (joven, mujer y nativa), 3) Que se aplique el mismo criterio para las accesitarias.

Más allá de lo legal, existen problemas estructurales, políticos e institucionales. Por ejemplo, los medios de comunicación en campaña sólo dedican el 20% de su espacio a las candidatas y el 80% a los candidatos; los varones tienen posición privilegiada en las listas, y el 30% de cuota son dejadas en lugares marginales -o de "relleno" como se denuncia-; y se ha identificado el "acoso político" contra la mujer, a través de estereotipos sexuales, incluso al interior de la misma organización política.

La Ley de cuotas no resuelve el problema estructural, pero ayuda a que la vida institucional y partidaria se modifique, como ha ocurrido en México, Costa Rica, Ecuador y Bolivia, país que tiene 54% de congresistas, el porcentaje más alto de la región⁷. En nuestro caso antes de la Ley de cuotas, la representación femenina era solo el 10%, actualmente en nuestro Parlamento contamos con 36 representantes femeninas (que rozan el porcentaje de las cuotas del 30%), por lo que, consideramos que con una ley que refuerce esta participación, ayudaremos a renovar los partidos a su interior e impulsaremos la militancia femenina en las organizaciones políticas. Así, rendiremos el mejor homenaje a sacrificio de Olympe de Gouges.

3) Ley sin Partidos:

La madre de todos los conflictos que tenemos hoy en el escenario electoral es la Ley de Organizaciones Políticas, antes denominada Ley Partidos Políticos N° 28094, cuyo ideólogo fue Henry Pease. Su propósito era acabar con los movimientos independientes, a quienes hacía responsable de la crisis política. La ley no alentaba la participación ciudadana, sino cancelaba la iniciativa ciudadana, estableciendo engorrosos procedimientos para inscribir una organización política: verificación del Registro de Organizaciones Políticas (ROP), 1 % de firmas de los electores -hoy 4 %-, la organización de 65 Comités, la constitución de locales permanentes, la valla del 5 % de los votos válidos a nivel nacional, etc.

Esta ley exoneraba de estos requisitos a los que hicieron la norma. La ley pretendía una hegemonía partidaria excluyente; no obstante, el año de su promulgación (2003), las elecciones municipales fueron ganadas en el 80 % por movimientos independientes⁸. La primera vuelta presidencial del 2006 la ganó un no partido, las elecciones del 2011 triunfó el Partido Nacionalista que no formaba parte de los partidos hegemónicos que hizo la ley. Por los resultados, diríamos que la contradicción no estaba en los electores sino en los propios legisladores que hicieron la ley.

La ley no solucionó el problema de la alta fragmentación electoral, ni la democracia interna, ni el financiamiento transparente; aun así no se desalentó la voluntad de participación electoral⁹. En 1980, sin Ley de Partidos Políticos, se presentaron 15

7 Ana Fernández Poncela. (2003). La política, la sociedad y las mujeres. México, D.F: Universidad Autónoma Metropolitana.

8 Véase: La guía de autoridades regionales y municipales 2003-2006, JNE

9 Tuesta Soldevilla, Fernando. (2005). Representación política: Las reglas también cuentan. Sistemas electorales y

organizaciones políticas; en el 2016, con ley, postularon 19 listas electorales, de estas sólo tres en puridad son partidos políticos, los demás son movimientos emergentes. Las cuatro primeras opciones se las disputaron organizaciones independientes. El 10 de abril del 2016 por lo menos una docena de listas electorales dejaron de existir y al día siguiente volvieron a recolectar firmas para participar en los comicios del 2021, manteniendo la densidad de candidaturas que el candado de la ley no pudo impedir.

El JNE se ha visto en serios aprietos por la Ley de Organizaciones Políticas y por la dispersión y vacíos de las normas electorales, en consecuencia requerimos aprobar un Código Electoral que sea compatible con una reformada Ley de Organizaciones Políticas, que supere la actual incertidumbre electoral, pues si esta norma se hubiera aplicado en el pasado, ni Manuel Pardo habría podido fundar al Partido Civil en 1872 ni Haya de la Torre hubiera podido inscribir al PAP en 1931.

La preocupación es de vieja data, ya el 2004 hubo un primer intento por acordar un Código Electoral (CE) emanado de la ONPE, que no prosperó; en el 2011 el JNE generó un mayor consenso en la opinión pública, formulando un proyecto de CE con 397 artículos, que iban desde un Título Preliminar donde se consignaban los principios en que se basa nuestro modelo electoral: Transparencia, imparcialidad, representación y proporcionalidad, entre otros.

Se uniformizaban criterios entre los organismos electorales (JNE, ONPE, RENIEC), se desarrollaba un capítulo sobre las organizaciones políticas, otro sobre los diferentes procesos electorales (desde las elecciones generales hasta la elecciones de los miembros del CNM o los jueces de paz).

Se contemplaban las clases de voto: válido, nulo, blanco, impugnado, e incluso el voto electrónico. Sin duda, un avance en la evolución electoral.

Hoy la demanda es unánime por un Código Electoral, en cabal cumplimiento del art. 31 de la Constitución por el cual los ciudadanos tienen derecho “de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo a las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica”.

4) Primarias

En el Perú uno de cada cinco organizaciones políticas cumple con lo exigido por la norma en relación a la selección de candidatos por medio de elecciones internas (primarias). La mayoría esquiva la democracia interna. Así se configura la paradoja de partidos elitistas que adquieren poder democrático sin practicarlo internamente.

Actualmente la Ley de Organizaciones Políticas 28094 establece un procedimiento dirigido por un órgano electoral autónomo, que norma hasta tres alternativas para la selección de candidatos y dirigentes: a) Elecciones abiertas (concurren afiliados y no afiliados), b) Elecciones cerradas (participan solo los afiliados) y c) A través de delegados (elegidos por los órganos del partido) de acuerdo a su Estatuto. No obstante, existen severas limitaciones a la democracia partidaria que devienen en conflictos internos que buscan ser resueltos por el ROP o conservadoramente reducir la participación a la cooptación de delegados, práctica generalizada, que en vez de fortalecer a los partidos termina debilitándolos.

El Proyecto del Código Electoral del JNE (2016) propone que las elecciones primarias sean 1) cerradas: buscando con ello la participación activa de los afiliados hábiles, salvo que la disposición estatutaria permita la participación abierta; 2) simultáneas: la fecha única de las primarias pretende que un sistema político con mayor oferta se vuelve más competitiva en la selección de representantes, así se propone fechas 2.1) Elecciones generales: Primer domingo de diciembre del 2020, 2.2) Elecciones regionales y municipales: primer domingo de junio del 2018; y 3) obligatorias: ningún partido que aspire seriamente al poder podría sustraerse, con alguna excusa política, a este acto que legitima su vocación democrática.

El anteproyecto garantiza la autonomía constitucional de los partidos y sus órganos electorales, propugnando que el sistema electoral, a través del RENIEC, le facilite las elecciones internas elaborando el padrón electoral, la organización de los comicios internos por parte de la ONPE y el JNE como ente fiscalizador y última instancia en la resolución de controversias internas.

La convocatoria a elecciones primarias, simultáneas y obligatorias repercutirá en las estructuras partidarias: daría protagonismo a los militantes, atraería nuevos afiliados, estimularía la rotación generacional, restaría importancia a las encuestas, daría una nueva legitimidad a nuestro débil sistema de partidos. Con ello se conseguiría mayor transparencia en la dinámica de las organizaciones políticas, se recuperaría la confianza en ellas y se reconocería la plena legitimidad de su representatividad en los comicios del 2018 y 2021.

5) Voto en el exterior:

Las Convenciones han reconocido el derecho a la migración y Alemania ha establecido una legislación avanzada –a pesar del fenómeno yihadista¹⁰. En el Perú, todo peruano tiene el derecho constitucional a salir y entrar en el país, a residir en nuestro territorio o en el extranjero sin menoscabo de sus derechos políticos. El aporte de los peruanos en el exterior es extraordinario, solo el aporte económico de las remesas internacionales bordea los 3,000 millones de dólares. ¿Quién representa legítimamente esa laboriosidad nacional?

Habiéndose conquistado el derecho activo a sufragar –todavía con limitaciones como el cambio de domicilio en el DNI antes del cierre del padrón electoral–, requerimos reconocer su derecho pasivo a ser elegido, hasta el día de hoy han existido 15 proyectos de ley para reconocerles este derecho, por ello, este trato igualitario no debe postergarse más.

Los partidos deben tener secciones internacionales para dinamizar su reconstitución.

En la última elección general del año 2016, acudieron a las urnas 472,027 de 884,924 electores hábiles para emitir su voto en el extranjero, es decir solo acudió el 53%, este ausentismo ha ido creciendo durante las últimas tres elecciones generales. Frente a estos datos, el continente Africano es el que menos electores hábiles tuvo con 261 y de estos solo asistieron a votar 87, y el continente con más peruanos sufragantes en el extranjero es América con 319,026 de un total de 597,172, siendo Argentina, Chile y Venezuela los países que mayor presencia de peruanos concentran en su

¹⁰ Aragón, Manuel. (1993). Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, IFE, TFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas

territorio. En Europa asistieron 138,312 de un total de 248,982 hábiles. Asimismo, en Asia solo acudieron 12,471 de un total 33,647 y en Oceanía fueron 2,131 de 4,862 connacionales.¹¹

En el Anteproyecto del Código Electoral presentado por el JNE se ha propuesto la creación del distrito electoral para peruanos residentes en el extranjero con un total de 5 escaños, siendo estos elegidos solo por los compatriotas que residen según su documento nacional de identidad fuera del territorio peruano; el debate se centra, si se aumentaría al número actual de congresistas de 130 a 135 escaños (requiere reforma constitucional) o se redistribuiría de manera proporcional de los 36 escaños que le corresponden al electorado de Lima Metropolitana que se reducía a solo 31 curules. La propuesta es impostergradable al 2017

6) Ausentismo electoral:

Uno de los datos electorales más importante de los últimos comicios generales fue el alto porcentaje de ciudadanos que no asistió a sufragar (18.20 %), pese a ser obligatorio (art. 31° de la Constitución Política) y establecerse sanciones por este incumplimiento. (Art. 5° de la ley 28859)

En el siglo XIX los anarquistas tuvieron una posición abstencionista radical, repudiaban el método y exigían a sus militantes no sufragar, en el siglo XX algunos partidos marxistas desconfiaban de las “elecciones burguesas” y practicaron el ausentismo en las elecciones constituyentes de 1978, el PCP (Patria Roja) sostuvo la consigna: “No votar”. Esta postura fue un fracaso ante la mayoritaria voluntad sufragista, el único grupo que mantuvo esta tesis hasta comicios recientes fue Sendero Luminoso que castigaba cruelmente a los electores amputando los dedos – pintados con tinta indeleble – como muestra de su vesania antielectoral.

Existen varios tipos de abstencionismo: i) Técnico, ii) Político y iii) Cívico. En el primer caso el sistema electoral no facilita el acceso al ciudadano al acto de sufragio, por medio de procedimiento de inscripción, circunscripciones electorales alejadas, carencia de mesas de transeúntes, etc.; el segundo, es el deliberado rechazo a concurrir a un acto electoral por reputarlo no plural o excluyente, parcializado o fraudulento; en el tercer caso, se asiste al acto electoral, mas no se marca conscientemente la boleta: el voto en blanco (9.7 %)

En nuestro caso, falta dilucidar cuál es la motivación a la no asistencia electoral: problemas de acceso, migración ciudadana, costos de transporte o una postura de protesta. Si es el primer supuesto, es un recado al sistema electoral, si es el segundo es un tema económico o material, y si es el tercero es un problema del sistema político. El mayor ausentismo se dio en regiones amazónicas (Loreto y Amazonas) y departamentos andinos (Huancavelica, Apurímac y Pasco), llegando casi al 30 %; empero, la mayor no concurrencia se dio en el extranjero, superando en todos los continentes más del 53 %. El otro extremo se dio en Lima y Callao con el menor ausentismo del 13 %. Las cifras hipotéticamente nos señalan más un reto de acceso y desplazamiento, que un dilema político.

Las cifras son tan relevantes, que si los ausentes hubieran formado un partido político habrían pasado a la segunda vuelta electoral (4'167,842 no votaron), por esta razón es

¹¹ Ibid., 135

necesario incorporar a este 1/5 de los electores ausentes para garantizar una voluntad mayoría plena.

7) Cuota comunal y nativa:

En 1931, el Partido Comunista pretendió inscribir como candidato presidencial a un dirigente campesino del Cusco, Eduardo Quispe Quispe, quien era analfabeto, quechuhablante y cobrizo. La mayoría de los peruanos adultos eran analfabetos, con índices altos en Puno 70%), Cusco (60%), Ayacucho (50%), estadísticamente cerca de la mitad de los peruanos no hablaban el castellano. Aun así, este candidato que calzaba ojotas fue excluido de las elecciones¹².

Una de las contradicciones más flagrantes de nuestro sistema electoral ha sido esta exclusión de las poblaciones originarias. La Constitución, los Tratados y la jurisprudencia de la Corte IDH (Caso Yatama, nativos nicaragüenses) han reconocido estos derechos; más un intenso proceso de migración, aculturación y mestizaje ha neutralizado su importancia electoral nacional (salvo en Bolivia, Guatemala y, en menor medida, Ecuador).

El problema no es solo legal, sino también cultural, pues hace falta implementar un padrón electoral exclusivo de comunidades campesinas y nativas para conocer en realidad el número de integrantes de cada pueblo o cuántos pobladores se reconocen como comuneros por ser un criterio fundamental relacionado a la autoidentificación.

Desde el 2006 que empezó a aplicarse la cuota fueron elegidas 37 autoridades indígenas, entre consejeros y regidores, en el año 2010 fueron elegidos 48 nativos y en el 2014 fueron votados por la cuota 131 representantes. Se ha avanzado, pero es insuficiente, pues en cada comicio regional y municipal se elige a no menos de 12,756 ciudadanos (entre gobernadores, alcaldes, consejeros y regidores), de este total los nativos solo son el 1%, quedando la cuota como una ficción democrática.

Frente a ello, en el Anteproyecto del CE propuesto por el JNE se ha mantenido la cuota mínima de 15% de representantes de comunidades campesinas y nativas de cada región o provincia correspondiente. El problema era que al ser estos grupos electorales minoritarios, difícilmente alcanzaba la cifra repartidora, sumando votos para el partido, mas no para el candidato. Para resolver este impasse se aplicará a la hora del cómputo la cifra repartidora diferenciada, la que se consideraría solo entre estos colectivos nativos. Se cumple con muchas dificultades la cuota para la postulación (15%), pero para la elección podía disminuir en casos extremos hasta el 0%. Hay que acometer una reforma que permita de modo real cumplir con el pluralismo étnico, lingüístico y cultural (Art. 2 inc. 19 de la Constitución Política), para que nunca más un Quispe Quispe sea vetado como candidato, o como ahora, no elegido por falta de electores.

8) JEE y el tercer miembro:

La organización electoral ha pasado de ser una instancia administrativa, ocasional y no especializada, a ser una con autonomía constitucional, permanente y especializada.

Sólo la Constitución de 1826 considero al Poder Electoral como autónomo en el siglo XIX, las demás dejaron esta responsabilidad a entes administrativos del Poder

12 Abal Medina, Juan Manuel. (2004) La muerte y resurrección de la representación política. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

Ejecutivo, o como fue durante la República Aristocrática (1895 -1919), a los mayores contribuyentes que formaron una Junta Electoral, ocasional, y una instancia revisora en el Congreso, donde muchas veces eran modificados los resultados a conveniencia del poder parlamentario imperante, y por el cual a partir de 1931 se creó una instancia jurisdiccional autónoma en materia electoral con el JNE.

A partir de 1978 el sistema electoral fue evolucionando hasta establecer los Jurados Electorales Especiales (JEE), como órganos temporales, en base a circunscripciones territoriales, constituidos por tres representantes: 1) Un Juez Superior (titulares o provisionales), 2) Un Fiscal Superior (en actividad o jubilado). Como vemos, dos miembros poseen formación legal, el tercero cuyo voto es determinante para decisiones jurisdiccionales en materia electoral, no tiene necesariamente esta capacitación.

El JEE fiscaliza la legalidad de los procesos electorales, referéndum y otras consultas populares, resuelve tachas, se pronuncia sobre impugnaciones que se formulen durante el proceso de sufragio y el escrutinio en mesa, vela por el cumplimiento de normas electorales, en términos generales administra justicia electoral. El JEE aplica, interpreta y resuelve conforme al derecho, su composición es colegiada e impar, pues hay motivos de controversia en el ámbito normativo, que requieren conocimientos y especialización, en el último proceso hubieron JEE que resolvieron contradiciendo al propio JNE como máximo interprete en materia electoral. Hay que hacer cambios para garantizar la especialización y hacer previsible las resoluciones de controversias electorales.

La propuesta de reforma es que este tercer miembro sea elegido por el Colegio de Abogados entre los miembros de la circunscripción, lo que se denominaría, de aprobarse el CE, como Jurado Electoral Descentralizado (JED), cuya elección sería entre sus agremiados, así tendremos una instancia especializada por abogados cuyas resoluciones se funden en el conocimiento del derecho de todos sus integrantes. En consecuencia las impugnaciones a las resoluciones del JED ante el JNE, no podrían obviar el debate jurídico de forma y fondo.

El derecho electoral es una dinámica rama del derecho público, que pronto ha adquirido autonomía, produciendo precedentes electorales que demandan la mayor especialización con conocimientos de derecho constitucional, administrativo y procesal para la consolidación del Estado de Derecho.

9) Reformas: ¿Políticas o Electorales?

Desde 1978, cuando se restableció la democracia, los peruanos hemos venido experimentando procesos electorales con diferentes actores, constituciones y resultados inéditos.

Las elecciones constituyentes de 1978 se hicieron con la Carta Política de 1933, introduciéndose desde aquellos comicios el voto preferencial y el distrito electoral único; en las elecciones de 1990 – ya con la Constitución de 1979 – por primera vez ensayamos la Segunda Vuelta; en los noventa, por diversas razones, el sistema de partidos colapsó, dando paso al auge de los outsiders o movimientos independientes, que no ha cesado hasta la actualidad; a partir de la Constitución de 1993 se estableció un sistema electoral tríptico (JNE, ONPE, Reniec), viviendo una serie de innovaciones como los referéndum, las revocatorias y hasta el voto electrónico.

Después de los últimos comicios hemos llegado al convencimiento unánime que es necesario hacer cambios legislativos en el sistema electoral, las propuestas han sido de lo más variadas, por ejemplo: Código electoral único, sufragio optativo, financiamiento partidario, cambiar el cronograma electoral, eliminación del voto preferencial, incremento de cuotas electorales, leyes antitránsfugas, renovación por tercios, circunscripciones plurinominales, reducción de actas electorales e incluso disminuir el porcentaje de la segunda vuelta de 50 % a 40 %, entre otras propuestas.

Todas las innovaciones son bienvenidas, el problema es determinar cuáles son las urgentes y prioritarias, y en qué niveles planteamos un pacto posible de reformas. Desde nuestro punto de vista hay tres niveles y momentos para acordar los cambios: a) Reformas electorales, b) Reformas políticas y c) Reformas constitucionales; si por puro entusiasmo no las separamos podemos poner en riesgo la integridad del cambio efectivo.

I) La reforma urgente es la electoral, pues el 2018 se inicia un nuevo ciclo electoral regional – municipal que requiere normas previsibles, razón por la que deberíamos partir de las prioridades: i) Código Electoral Único, ii) Abstención legislativa antes de los comicios, iii) Precisión y proporción en la represión en las dádivas electorales, donde los organismos electorales sean consultados.

II) Para acometer la reforma política que implica: la democracia interna, financiamiento, freno al transfuguismo, voto preferencial, entre otros, requerimos un acuerdo parlamentario que haga posible el aggiornamiento del sistema de partidos políticos.

III) Los cambios estructurales o constitucionales (sufragio optativo, renovación por tercios, bicameralidad, porcentaje de la segunda vuelta, etc.), requieren un debate abierto y un concurso amplio, que está más allá del parlamento y los partidos políticos, que incluso implique un referéndum ciudadano. Para encarar el trilema electoral debemos organizar el orden de su discusión, si lo encaramos voluntaristamente como un todo podríamos llegar al 2021 sin ningún acuerdo posible.

III).- Reflexiones sobre las reformas electorales y políticas: Conclusiones

Los últimos comicios evidenciaron la fragilidad de nuestro sistema electoral. Se produjeron tachas y exclusiones en pleno proceso electoral basadas en una legislación extemporánea dada irresponsablemente por un Congreso que feneció, se dieron resoluciones contradictorias entre el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y los Jurados Electorales Especiales (JEE) que influyeron directamente en la reconfiguración de las planchas presidenciales, generando incertidumbre y volatilidad entre los electores.

Hay múltiples causas para estos problemas, que se podrían superar estableciendo tres criterios rectores: I) A la dispersión y frondosidad normativa –más de 30 normas electorales- que muchas veces entran en entredicho, debemos dotar a nuestro sistema de un Código Electoral único y para el procedimiento de un Código Procesal Electoral como existe en México; II) Volver a la tradición histórica planteada por la Constitución de 1933 que estableció que el JNE era interprete supremo en materia electoral para evitar la injerencia parlamentaria o judicial, resolviendo las grandes causas con el precedente electoral de acatamiento obligatorio por parte de todos los JEE; y III) Normando la abstención legislativa durante el año de elecciones.

Estas reformas mejorarían las formalidades electorales, pero ello no garantizaría una reforma del sistema político sumido en una crisis de credibilidad electoral. Es necesario distinguir entre reforma electoral y renovación política, por ejemplo, hoy España tiene una crisis política, más no una debacle de su sistema electoral; el Perú tiene una tensión simultánea entre actores políticos y el sistema electoral, cuyo origen está en la política y su consecuencia en los organismos electorales.

El sistema de partidos que entró en vigencia en 1978 ha sufrido diversas crisis, que se manifiesta hoy, por cuanto 8 de cada 10 electores votaron por los movimientos independientes y los discursos antipolíticos. Esto no remedia el sistema electoral sino una renovación de la política. La Ley de Organizaciones Políticas (Ley 28094) fue pretenciosa pues no resolvió el tema de la estabilidad institucional interna, las primarias electorales y el financiamiento transparente. Sólo las primarias obligatorias resolverían tres dificultades: a) Atraería militancia, b) Garantizaría la renovación dirigencial, y c) Haría innecesario el voto preferencial. Algunos confunden causa y efecto, le achacan la debilidad de los partidos al voto preferencial, cuando la anemia de militantes está en la evidente falta de democracia interna y no en la norma electoral. Es impostergable la reforma electoral, pero es imprescindible la reforma política, uno es urgente, lo otro es necesario.

PERCEPCIONES SOBRE EL MULTILATERALISMO GLOBAL: AMÉRICA LATINA Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Jorge Riquelme Rivera*

Alexis Salgado Bravo**

Resumen: El trabajo analiza el desarrollo que ha seguido el concepto de la Responsabilidad de Proteger, un tema que todavía no cuenta con el consenso de la comunidad internacional. Asimismo, define las diversas posiciones que han adoptado sobre el particular los países de América Latina. En tal sentido, la idea que guía este trabajo es la necesidad de que la región alcance acuerdos mínimos sobre determinados temas del debate multilateral, como es el caso de la señalada noción de la Responsabilidad de Proteger, con el objeto de favorecer la inserción y presencia internacional de América Latina, de cara al escenario crecientemente multipolar que se está delineando en el mundo.

Palabras Claves: Multilateralismo, Responsabilidad de Proteger, América Latina

Abstract: The work analyzes the development of the concept of Responsibility to Protect, which does not yet enjoy consensus within the international community. It also defines the diverse positions that the countries of Latin America have adopted on this issue. In this sense, the idea that guides this work is the need for the region to reach basic agreements on particular issues of the multilateral debate, as in the case of the aforementioned notion of Responsibility to Protect, in order to support the insertion and international presence of Latin America in view of the increasingly multipolar setting taking shape in the world.

KeyWords: Multilateralism, Responsibility to Protect, Latin America

1.- A manera de introducción

El escenario global está marcado por la interdependencia. Los avances en las tecnologías y el transporte han supuesto un cambio drástico en el mundo, que ha

* Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. Es analista político del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y ejerce docencia en la Universidad de Chile y la Universidad Diego Portales.

** Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales, con mención en Ciencia Política, y Administrador Público, Universidad de Chile. Magíster © en Gobierno y Gerencia Pública, en la misma universidad.

tendido a una creciente integración de las sociedades y los mercados globales. En este contexto, el poder a nivel internacional se ha comenzado a repartir de una manera distinta, transitando desde el bipolarismo propio de la Guerra Fría, a un transitorio unipolarismo estadounidense y, últimamente, a un escenario crecientemente multipolar, como lo expresa el dinamismo y protagonismo que han alcanzado distintas instancias del mundo emergente, como son el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) e IBSA (India, Brasil y Sudáfrica).

A lo anterior, se suma la presencia y desarrollo que evidencian los denominados “nuevos actores” transnacionales, como son las extensas redes empresariales y de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s). Estas últimas, portadoras que lo que podría denominarse la conciencia crítica de la globalización ante variados temas, como la defensa del medio ambiente, el resguardo de los derechos humanos y la promoción de la democracia, entre otros. Junto a estos actores de la sociedad civil organizada, cabe destacar la expansión de instancias institucionalizadas en el ámbito multilateral, cuya complejidad y competencias se han acentuado crecientemente a partir del fin de la Guerra Fría. En dicho marco, el proceso de globalización y su secuela de interdependencia ha redundado en el incremento de los lazos entre los diversificados actores del escenario internacional, lo que ciertamente ha tenido consecuencias en el desdibujamiento de las fronteras y de los tradicionales intereses nacionales.

Tales condiciones dan cuenta de un panorama diametralmente distinto al clásico ordenamiento interestatal, que dio forma al escenario internacional delineado a partir de la Paz de Westfalia del año 1648. De tal modo, se estaría en presencia de un nuevo contexto, donde los tradicionales atributos de los Estados-nación se ven desafiados desde arriba y abajo. Desde arriba, por el desarrollo del derecho internacional y las instituciones multilaterales y, desde abajo, por los diversos movimientos sociales autonomistas que se aprecian actualmente en variados contextos de la región y el mundo. Dicha situación supone desafíos de relevancia para los Estados, al momento de elaborar las políticas públicas.

El escenario contemporáneo, asimismo, ha dado cuenta de una América Latina al margen de las prioridades estratégicas del mundo desarrollado. El foco de Estados Unidos está en el complejo contexto del Medio Oriente, mientras Europa se encuentra preocupada de sus propios problemas derivados de la crisis financiera y económica. El lugar que América Latina ocupe en el futuro en el sistema internacional dependerá en gran medida de su capacidad de proyectar su peso en el sistema global, particularmente mediante su participación activa y articulada en el seno de los organismos multilaterales. Considerando que actualmente el poder ya no se basa exclusivamente en los recursos, la población y la fuerza militar, la región debe optar por mecanismos más modernos de poder, como es el prestigio derivado de la participación en el complejo multilateralismo actual. De ello dependerá la capacidad de la región de configurarse, ya no en una mera receptora de normas, si no en una verdadera región creadora de las reglas que ordenan la convivencia internacional. Como sostienen Joseph Tulchin y Ralph Espach:

“Para aquellos países que gozan de escaso poder en sentido realista, como sucede con los latinoamericanos, la participación en las instituciones internacionales difunde el poder y proporciona a los países un escenario para la negociación en donde pueden acrecentar su influencia en lo relativo a la construcción de los valores y reglas institucionales” (Tulchin y Espach, 2004: 28-29).

Pero las opciones que ha seguido la región en esta línea no han sido del todo prometedoras. La integración comercial en la región todavía muestra importantes debilidades, aunque en el terreno político se observan avances importantes. Es el caso del dinamismo que evidencian la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en América del Sur –y en su seno, el Consejo de Defensa Suramericano- y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en el terreno de la cooperación latinoamericana. Aunque superpuestas, ambas instancias demuestran que los acuerdos pueden alcanzarse en variadas materias, como es el caso de las posiciones coordinadas que han adoptado los países en materia de desarrollo, considerando su condición común de países de renta media.

Sin embargo, todavía falta acuerdo en variadas materias de la política multilateral global, que podrían catalogarse como estratégicas para el renovado escenario internacional que se está configurando, atendida su trascendencia para la convivencia entre los países, tanto desde el punto de vista de los derechos humanos como de la paz y seguridad internacionales. Este ha sido el caso de las diversas percepciones que existen en la región sobre la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde cabe consignar que –en el marco de las negociaciones sobre la reforma de dicho órgano- Argentina, Colombia y México, por ejemplo, forman parte del grupo denominado “Unidos por el Consenso”, mientras Brasil forma parte del G-4 (Junto a Alemania, India y Japón).

En este orden de ideas, el presente trabajo analiza las distintas alternativas que han seguido los países de América Latina ante el concepto de la Responsabilidad de Proteger, una noción jurídica en pleno desarrollo, destinada a detener crímenes atroces contra los derechos humanos. En esta línea, se aprecian fuertes divergencias en las apreciaciones sobre dicho concepto, lo que ha dificultado una posición común ante este relevante tema que discute la comunidad internacional.

2.- El surgimiento y desarrollo de la noción de la Responsabilidad de Proteger

Considerando el complejo marco general descrito más arriba, el debate sobre la intervención humanitaria y la autonomía política de los Estados ha formado parte importante de las discusiones de la comunidad internacional, lo que ha tenido relevantes consecuencias en la teoría y práctica del tradicional concepto de soberanía, propio del escenario mundial westfaliano.

Hasta ahora, la conceptualización clásica sobre la soberanía estatal expresaba cuatro características principales: La autoridad interna, que implica que el Estado soberano goza de la autoridad política suprema y del monopolio de la fuerza física legítima dentro del territorio; el control de las fronteras, que involucra que el Estado tiene la capacidad de regular los movimientos a través de sus límites; autonomía política, es decir, que el Estado puede escoger su política externa libremente y, por último; la no intervención, que envuelve que el Estado soberano es reconocido por otros Estados como una entidad independiente, estando libre de toda forma de injerencia externa (Assis de Almeida; 2006: 93).

Frente a dicho concepto, el año 1993 el diplomático africano Francis Deng introdujo el concepto de “soberanía como responsabilidad”, a través del cual se entendía a los Estados como entidades al servicio del individuo, concibiendo a la soberanía no como control y poder, sino como responsabilidad. La soberanía, en los términos de Deng, se

relaciona entonces con las obligaciones fundamentales de los Estados respecto del mantenimiento de estándares mínimos de seguridad y bienestar social de la población siendo, en tal sentido, responsables ante las comunidades nacional e internacional (Jones; et.al.: 2009: 9).

La rearticulación conceptual planteada por Deng sirvió de base para la constitución de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, por su sigla en inglés -International Commission on Intervention and State Sovereignty), establecida en 2000 y liderada por el ex Canciller australiano Gareth Evans y el ex Asesor Especial del Secretario General de Naciones Unidas para África Mahmoud Sahnoun, que planteó por primera vez el concepto de la Responsabilidad de Proteger, con el fin de contribuir a poner freno a los desastres humanitarios derivados de conflictos internos, tan recurrentes en el escenario internacional contemporáneo. Este principio ha sido analizado conceptualmente y en la práctica por la comunidad internacional, siendo tratado en distintos debates en la Asamblea General de Naciones Unidas y en varias resoluciones del Consejo de Seguridad.

El principal aporte de la ICISS fue cambiar los términos del debate, enfocándose ya no en el derecho a intervenir –asociado hasta ese momento con el unilateralismo–, sino en la responsabilidad de los Estados de proteger a las poblaciones amenazadas. El informe de la Comisión introdujo por primera vez el concepto de la Responsabilidad de Proteger, rearticulando el debate sobre la legalidad y la legitimidad de las intervenciones humanitarias (Orchard, 2012: 377).

Según la ICISS este nuevo principio internacional representa una “norma emergente”, que actúa como un concepto paraguas, que también involucra la responsabilidad de reaccionar, la responsabilidad de prevenir y la responsabilidad de reconstruir. Además, dispone que la comunidad internacional, a través del Consejo de Seguridad, tiene la responsabilidad de actuar para proteger a las poblaciones amenazadas si el Estado es incapaz o se niega a hacerlo. De este modo, el tradicional concepto de soberanía westfaliana pasaba a entenderse como ejercicio de responsabilidad, teniendo un carácter dual: externamente, como el respeto a la soberanía de otros Estados e, internamente, como el respeto a la dignidad y los derechos básicos de la población del Estado (véase Evans y Sahnoun, 2002). La soberanía ya no se entendía como el ejercicio del poder soberano, sino como el respeto primordial del Estado en torno a los derechos humanos.

Con estos antecedentes, el año 2004 el Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Amenazas, Desafíos y Cambio endosó la noción de Responsabilidad de Proteger, que luego fue incorporada en el informe del Secretario General “Un concepto más amplio de la libertad” de 2005. Sobre la base de todo lo anterior, la Responsabilidad de Proteger fue adoptada en la Cumbre Mundial de 2005, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas (párrafos 138-139 del Documento Final) y reafirmada por el Consejo de Seguridad, en su resolución 1674 de 2006.

En este punto, cabe señalar dos hechos importantes que ayudan a entender este importante cambio en la tradicional concepción de la soberanía, que sirvieron como antecedentes de relevancia para la constitución de la ICISS y del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005. Tal es el caso del establecimiento del Tribunal Penal Internacional y el arresto del General Augusto Pinochet en Londres el año 1998. Tales hechos fueron parte del paisaje internacional que enmarcó la configuración de

la Responsabilidad de Proteger, en tanto representaban un desafío fundamental al concepto de soberanía asociado al sistema interestatal westfaliano. Con tales avances, como señalan Tulchin y Espach:

“Por primera vez, los mecanismos legales supranacionales se encuentran en posición de obligar a que líderes y combatientes respondan no ya ante sus propias comunidades nacionales sino también ante el mundo...El poder cada vez mayor de la comunidad internacional para imponer sus valores a gobiernos nacionales, individuos e incluso comunidades democráticas podría estar anunciando un orden internacional profundamente distinto” (Tulchin y Espach, 2004: 31-32).

En una columna aparecida en el diario El País, el 24 de julio de 2009, la Directora Ejecutiva de Global Centre for the Responsibility to Protect, Mónica Serrano, planteaba que, la Responsabilidad de Proteger, que busca asegurar una respuesta efectiva de la comunidad internacional ante el riesgo inminente de crímenes atroces, “representa uno de los avances normativos más importantes en el campo de los derechos humanos” (Serrano, 2009).

En la misma línea, el Presidente del 65° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, señor Joseph Deiss, en el discurso inaugural del seminario “Las Naciones Unidas en la gobernanza global” -pronunciado en la sede de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile, el 8 de agosto de 2011- refiriéndose a la Responsabilidad de Proteger, planteó que “Esta responsabilidad es una de las ideas y conceptos fundamentales que las Naciones Unidas han contribuido a desarrollar y promover en los últimos 60 años, y que puede cambiar el mundo”.

El concepto de la Responsabilidad de Proteger emerge como el reconocimiento de un nuevo principio, no contemplado por la Carta de las Naciones Unidas, que representa un cambio fundamental en la consideración tradicional de la soberanía de los Estados, que pasa a ser concebida como un conjunto de derechos y responsabilidades de los poderes públicos frente a sus ciudadanos. La base para justificar dicho cambio conceptual reside en el concepto mismo de soberanía del Estado, que pasa de ser un ejercicio de control y autoridad a un ejercicio de responsabilidad, con el objeto de asegurar una respuesta efectiva de la comunidad internacional ante cuatro crímenes específicos y limitados: genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

Según el principio de la Responsabilidad de Proteger, es obligación de los Estados proteger a sus ciudadanos ante los mencionados crímenes y es deber de la comunidad internacional auxiliar a los Estados en el cumplimiento de esta tarea. No obstante, si el Estado no cumple con esta obligación, la responsabilidad recae sobre la comunidad internacional. En otras palabras, si el Estado afectado está incumpliendo con su obligación de proteger, y sólo entonces, el Consejo de Seguridad podría considerar el uso de la fuerza. Predominaría de este modo la Responsabilidad de Proteger antes que el tradicional principio de no intervención y de inviolabilidad de las fronteras.

El informe de la ICISS y el del Secretario General “Un concepto más amplio de libertad” del año 2005, plantearon cinco principios precautorios o “criterios de legitimidad” para orientar las decisiones sobre la Responsabilidad de Proteger: la violencia en cuestión debe incluir la pérdida real o inminente de vidas humanas en gran escala; el propósito

de la intervención debe ser el de prevenir o poner fin al sufrimiento de la población; el uso de la fuerza debe ser el último recurso; los medios deben ser proporcionales a los fines que se buscan; y la intervención debe tener razonables perspectivas de éxito. Tales principios no fueron abarcados en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, razón por la cual no existen principios formales que guíen la toma de decisiones del Consejo de Seguridad, siendo este punto uno de los principales temas que forman parte de los actuales debates de la comunidad internacional al respecto (Riquelme, 2013).

Asimismo, frente a la recurrente inacción del Consejo de Seguridad ante situaciones humanitarias graves, debido al accionar de los miembros permanentes que poseen el poder de veto, la Responsabilidad de Proteger, según los planteamientos de la ICISS, señala la necesidad de establecer un código de conducta, mediante el cual tales miembros se comprometan a no ejercer el veto en los casos que involucren los crímenes que contempla este principio. Otra propuesta que se baraja para superar la inercia del Consejo de Seguridad es acudir al rol subsidiario de la Asamblea General en materia de paz y seguridad, con arreglo al procedimiento de la Resolución Unión pro Paz de 1950, adoptada a raíz de la Guerra de Corea.

Cabe señalar que el principio de la Responsabilidad de Proteger no cuenta con un amplio consenso en el ámbito internacional. Por ejemplo, ciertos países del mundo en desarrollo, agrupados, en el G-77 más China y en el Movimiento de Países No Alineados (NOAL), han expresado en variadas ocasiones su temor de que la Responsabilidad de Proteger sirva como pretexto para avalar o justificar el intervencionismo. Según sostiene Heraldo Muñoz (2010), desde ciertos sectores se teme que los países poderosos puedan abusar de este nuevo principio para intervenir en países en desarrollo, alegando motivos altruistas. Por otro lado, otros sectores creen que la Responsabilidad de Proteger ya es una norma del derecho internacional consuetudinario, que debería ser aplicada incondicionalmente y sin demoras en caso de cualquier crisis humanitaria en el mundo. Entre ambas posiciones existe una gama de posiciones intermedias.

Frente a las señaladas precauciones, Mónica Serrano señala que, a diferencia de la tradicional intervención humanitaria, la Responsabilidad de Proteger no reivindica la acción unilateral preventiva. Al contrario, aboga por una acción multilateral y colectiva, que ofrece a la comunidad de naciones una amplia gama de medidas para responder, de manera oportuna y decisiva ante una catástrofe inminente: desde una diplomacia enérgica y el despliegue de observadores, hasta la imposición y el uso de la fuerza como último recurso. En la misma línea, la autora recalca que la Responsabilidad de Proteger “no insiste en la acción militar sino que enfatiza la prevención de las atrocidades y el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para proteger a sus ciudadanos”. Es decir, la Responsabilidad de Proteger “busca, pues, ser un aliado y no un adversario de la soberanía responsable” (Serrano, 2009).

Las voces críticas asomaron con particular fuerza a raíz de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de marzo de 2011, que autorizó el establecimiento de medidas para la intervención en Libia. Las principales críticas apuntaban a su aplicación, por cuanto las actividades derivadas de la resolución decantaron en el cambio del régimen libio. A partir de los sucesos de Libia se reactivó el debate internacional sobre el concepto, tanto a nivel regional como global, uno de cuyas expresiones es la propuesta brasileña de la “Responsabilidad al Proteger” (Responsibility while Protecting), que se

examinará con mayor detalle más adelante. En la actualidad, nuevamente el concepto de la Responsabilidad de Proteger ha estado en el centro de las discusiones de la comunidad internacional, a raíz de los recientes y trágicos sucesos en Siria, frente a los cuales se han expresado diversas posiciones por parte de los miembros del Consejo de Seguridad y de la comunidad internacional en general.

3.- Las distintas posiciones en América Latina ante la Responsabilidad de Proteger

En el marco de las diferentes instancias de discusión y análisis de la comunidad internacional sobre la Responsabilidad de Proteger, a nivel global es posible identificar posiciones diversas y yuxtapuestas que se han traducido en permanentes obstáculos en la configuración de una posición consensuada en la materia. En primer lugar, se encuentra la postura de ciertas naciones desarrolladas, como Canadá, Australia y los países de la Unión Europea, quienes, si bien con matices, se alzan como los principales defensores del concepto, toda vez que propugnan la intervención de la comunidad internacional como un recurso legítimo y necesario frente a la ocurrencia de sucesos que amenacen los derechos humanos y la seguridad de los civiles, donde los Estados involucrados se vean en la incapacidad de enfrentarlos. Por ejemplo, cabe señalar que, con ocasión del diálogo interactivo para analizar el informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de Proteger, que fue convocado a principios de septiembre de 2013, la delegación de Francia planteó la posibilidad de que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se abstengan de utilizar el derecho a veto, cuando se trate de crímenes de lesa humanidad.

Por otra parte, ciertos países del mundo en desarrollo, agrupados en el el G-77 más China y el NOAL, ponen acento en la existencia de un marco de actividades bajo el beneplácito de la Carta de Naciones Unidas y la soberanía nacional como requisitos principales sobre una posible intervención de la comunidad internacional, apreciando la Responsabilidad de Proteger como un mecanismo de las potencias para intervenir selectivamente en las naciones, en virtud de sus propios intereses políticos, económicos y estratégicos.

Así como ocurre a nivel mundial, en América Latina es posible identificar la existencia de tres posiciones regionales que, en base a distintos principios ideológicos, han conllevado a la conformación de agrupaciones políticas con la finalidad de representar sus intereses en torno a la temática de la Responsabilidad de Proteger. En la región, la discusión sobre este concepto ha resultado particularmente fuerte, atendida la cercanía con que los países aprecian el tema de la intervención internacional, tan presente a lo largo de la historia latinoamericana, particularmente en consideración a las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos desde los albores de la vida republicana. La heterogeneidad de las apreciaciones en la región se ha traducido en el establecimiento de tres posicionamientos diferenciados, uno fuertemente a favor del concepto, que Ricardo Arredondo califica como posición interamericana; otra apreciación fuertemente antagónica, susceptible de identificar con el eje bolivariano; y otra posición intermedia o ecléctica, que sin dejar de apoyar la Responsabilidad de Proteger, manifiesta ciertas precauciones sobre el particular (véase Arredondo, 2012; Arredondo, Rodrigues y Serbin, 2011).

En la clasificación propuesta por Arredondo, el bloque interamericano -compuesto por países como Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú

y Uruguay- se posiciona como el más ferviente partidario de la Responsabilidad de Proteger en todas sus dimensiones. Esta posición se vio reflejada especialmente a partir de la Cumbre Mundial del 2005, instancia en que Chile y México obtuvieron gran protagonismo, al ser éstos los países de la región que más promovieron dicho concepto, y cuya acción han replicado en las diferentes instancias de participación a nivel regional y global donde se ha tratado el tema.

El caso de Chile resulta particularmente ejemplar, por cuanto al referirse este país a la naturaleza jurídica de la responsabilidad de Proteger, ha sostenido que el principio, al ser adoptado en la Cumbre de 2005, ha adquirido el carácter de norma internacional (Arredondo, Rodríguez y Serbin, 2011: 13). El país austral ha apoyado este principio internacional desde su gestación y actualmente es miembro del Grupo de Amigos de la Responsabilidad de Proteger. Ya en el año 2000, en el discurso durante la apertura del 55° periodo de sesiones de la Asamblea General el 12 de septiembre de ese año, la Ministra de Relaciones Exteriores de Chile, señora Soledad Alvear, sostuvo que:

“Desde el punto de vista ético de nuestra común humanidad, miramos con interés el desarrollo del concepto de la intervención humanitaria. Chile mantiene su adhesión a los principios de la no intervención y de la autodeterminación de los pueblos. Pero estos principios deben articularse con otros principios de igual o superior jerarquía, que han emergido con fuerza después del término de la guerra fría. No podemos permanecer impasibles ante catástrofes humanitarias que provocan grandes conflictos, y por eso propiciamos que llegado el caso, y con apego a la Carta de la ONU, se pueda socorrer rápidamente a los que sufren mediante acciones concertadas en el ámbito multilateral” (en Arredondo, 2012: 261).

Asimismo, el 21 de septiembre de 2005, durante el Debate General del 60° periodo de sesiones de la Asamblea General, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Sr. Ignacio Walker, afirmó que cuando los Estados son incapaces o no están dispuestos a actuar, la Organización no puede quedar indiferente. Según Walker, “La Responsabilidad de Proteger es una obligación moral que no podemos eludir” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012).

Como se indicó más arriba, también México ha sido un fuerte impulsor del concepto. En esta línea, cabe destacar la intervención del Representante Permanente de México ante Naciones Unidas, Embajador Claude Heller, durante el Tercer Debate Abierto del Consejo de Seguridad sobre la Protección de Civiles en Conflictos Armados, celebrado en Nueva York el 22 de junio de 2007:

“Uno de los resultados más importantes de la Cumbre de 2005 fue el reconocimiento del principio de responsabilidad por la comunidad internacional de proteger a las poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y los delitos de lesa humanidad... Mientras algunos Estados ven en este principio una continuación de prácticas intervencionistas, dirigidas a desestabilizar regímenes políticos, otros promueven su aplicación de manera selectiva, limitando el alcance de los casos significativos a sus intereses políticos. Por esta razón, es esencial que nos comprometamos a alcanzar nuevos acuerdos, que le den un contenido verdadero a un principio tan importante de una manera objetiva e imparcial...” (International Coalition for the Responsibility to Protect, s/f: 3).

En relación con el bloque bolivariano -representado por Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela-, éste se presenta como un férreo opositor en su apreciación sobre el mencionado concepto. Para tales países, la Responsabilidad de Proteger representa una estrategia geopolítica de Estados Unidos en su rol por intervenir países según sus intereses a nivel global. De esta manera, el bloque parte de una concepción contrapuesta a los intereses de dicha potencia, al considerarlo el máximo enemigo de la soberanía nacional y de la autodeterminación de los pueblos. Bajo este escenario, la postura de tales países (agrupados en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA) ha tendido a concebir un enfoque alternativo al respecto, el cual supone la necesidad de atacar las causas de fondo de las crisis y conflictos, como son la pobreza, la desigualdad y el subdesarrollo. En el fondo, tales países, cuestionando la existencia y consolidación internacional de la Responsabilidad de Proteger, se refirieron al uso político y selectivo que se hace de dicho concepto, que desconoce otro principio de mayor relevancia para la convivencia internacional, como es el respeto de la soberanía de los Estados y la no injerencia en asuntos internos.

También el Presidente del 63° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, el ex Ministro de Asuntos Exteriores de Nicaragua, señor Miguel d'Escoto –también ex sacerdote y sandinista- fue portavoz de este mensaje fuertemente soberanista y contrario a la Responsabilidad de Proteger. En el marco del Diálogo Temático sobre la Responsabilidad de Proteger, celebrado en julio de 2009 en Nueva York, Miguel d'Escoto se refirió a los riesgos que puede contraer la implementación de este principio al considerarlo selectivo y no equitativo, en tanto reflejaría los intereses de los miembros del Consejo de Seguridad, para intervenir según las estrategias de los miembros permanentes. Asimismo, d'Escoto señaló que el tema debe considerarse seriamente, en tanto “afecta a las obligaciones morales fundamentales que tenemos respecto de nuestros congéneres”. Sin perjuicio de lo anterior, el Presidente de la Asamblea General valoró el mencionado concepto como un desafío “a todos los que formamos parte de la comunidad internacional a que valoremos en toda su extensión nuestros avances morales. No sólo nos obliga a declarar quiénes seríamos, sino también a mirar con sinceridad a quiénes somos hoy día”. El Presidente siguió refiriéndose al respecto en los siguientes términos:

“Así pues, ¿por qué tantos de nosotros dudamos en asumir esta doctrina y sus aspiraciones? Ciertamente no es por indiferencia ante las dificultades de tantos cuantos sufren y cuantos pueden sufrir a manos de sus propios gobiernos. Recientes y dolorosas memorias relacionadas con el legado del colonialismo dan a los países en desarrollo razones fundadas para temer que motivos dignos de elogio puedan acabar siendo manipulados, una vez más, para justificar intervenciones arbitrarias y selectivas contra los Estados más débiles. Debemos tener en cuenta la falta de confianza que existe entre la mayoría de los países en desarrollo cuando se recurre al uso de la fuerza por razones humanitarias.”¹

La postura escéptica del bloque bolivariano con respecto al concepto se sostiene en base a las diferentes acciones fallidas provocadas por la intervención en países afectados por el genocidio, la depuración étnica, y los crímenes de guerra y de lesa humanidad. Para esta agrupación, existen diversos ejemplos que ilustran tanto la falta de respuesta –como lo fue ante el genocidio en Ruanda en 1994 y la depuración

1 El discurso completo se encuentra disponible en http://www.un.org/es/ga/president/63/statements/r2p_panel_23jul09.shtml Recuperado en febrero 2014.

étnica en Bosnia en 1995- así como la adopción de frustradas medidas, como lo fue en Somalia el año 1993.

Especialmente representativas de esta posición contraria a los supuestos de la Responsabilidad de Proteger en América Latina, fueron las diversas declaraciones realizadas al respecto por el ex Presidente de Venezuela, el recientemente fallecido Hugo Chávez, líder del denominado eje bolivariano. Con un discurso fuertemente antiimperialista y contrario a las tendencias de la globalización económica, Venezuela ha sido el portador de un discurso poderosamente apegado a las concepciones clásicas sobre la soberanía y la autodeterminación, como lo demuestra el siguiente fragmento del discurso de Hugo Chávez al inicio de la cátedra Simón Bolívar, en la Universidad Nacional de Brasilia, el 6 de mayo de 1999:

“O nos unimos todos y nos reintegramos en un mundo que es uno solo, o seremos arrollados por la globalización nefasta, por esa globalización que impone, que domina, que orienta, que pretende que el mundo sea unipolar” (En Aranda, 2013: 210).

Respecto de la Responsabilidad de Proteger en particular, el ex mandatario venezolano fue enfático, durante durante la apertura del 60° período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas -celebrada entre los días 14 y 16 de septiembre de 2005 en Nueva York- en que:

“...resulta imprescindible un nuevo orden político internacional, no permitamos que un puñado de países intente reinterpretar impunemente los principios del Derecho Internacional para dar cabida a doctrinas como la Guerra Preventiva, ¡vaya que nos amenazan con la guerra preventiva!, y la llamada ahora Responsabilidad de Proteger, pero hay que preguntarse quién nos va a proteger, cómo nos van a proteger... estos son conceptos muy peligrosos que van delineando el imperialismo, van delineando el intervencionismo y tratan de legalizar el irrespeto a la soberanía de los pueblos, el respeto pleno a los principios del Derecho Internacional y a la Carta de las Naciones Unidas deben constituir, señor Presidente, la piedra angular de las relaciones internacionales en el mundo de hoy, y la base del nuevo orden que propugnamos.”²

También Ecuador ha sido un marcado escéptico en torno a la temática de la Responsabilidad de Proteger. Las mayores preocupaciones de este país se refieren al uso preventivo de la fuerza y a las indefiniciones que existen al respecto, que dan lugar a diversas apreciaciones y asunciones por parte de los Estados. Es así que durante la Reunión Ministerial sobre la Responsabilidad de Proteger que se celebró con ocasión de la apertura del 68° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2013, este país planteó la necesidad de seguir discutiendo dicho concepto en el marco de la Asamblea General, con la finalidad de avanzar en una posición común y democrática en el seno de la comunidad internacional. Igualmente, calificó como “excelente” la propuesta de Brasil de la Responsabilidad al Proteger, señalando que debería servir de base de las futuras discusiones sobre el concepto. En el comunicado de prensa preparado por la Cancillería ecuatoriana sobre la mencionada reunión, se señala que:

2 La intervención completa se encuentra disponible en <http://www.aporrea.org/actualidad/a16699.html> Recuperado en enero de 2014.

“El Estado ecuatoriano reconoce que la Responsabilidad de Proteger a la población es intrínseca a la noción de la Soberanía de los Estados, pero rechaza la noción del uso preventivo de la fuerza como parte del concepto de la Responsabilidad de Proteger... En ese sentido sostiene que es incuestionable que el compromiso de la Comunidad Internacional para adoptar las medidas colectivas... solo puede darse por medio del Consejo de Seguridad y de conformidad con la Carta de la ONU. Cualquier uso de la fuerza, fuera de este marco, es ilegal e ilegítimo y constituye un mero acto de agresión contra un Estado Soberano... De igual manera sostenemos que la Responsabilidad de Proteger es un concepto que se encuentra todavía en proceso de análisis y discusión entre los Estados miembros de la Organización y solamente la Asamblea General de la ONU tiene la capacidad legal y la autoridad moral para avanzar en su definición. Las interpretaciones unilaterales que realicen un Estado o un grupo de estados, no tienen fuerza obligatoria ni pasan de ser simples opiniones que algunos Países quieren utilizar como paraguas para justificar agresiones ilegítimas contra otros.³

Por último, se encuentra la posición que Arredondo denomina intermedia o ecléctica de países como Brasil y Argentina (Arredondo, 2012: 277). Para éstos, existiría relativo consenso en torno a los pilares referidos a la anticipación de los Estados para proteger a sus poblaciones y a la reacción de la comunidad internacional para asistir a éstos, mediante la creación de mecanismos de alerta temprana, pero no en las acciones de respuesta de la comunidad internacional ante la falta de garantía de los Estados para resguardar el bienestar de las respectivas naciones.

La postura de Argentina es particular dentro del espectro regional. Esto porque si bien desde un comienzo de las discusiones este país ha declarado su compromiso con la acción multilateral frente a las violaciones masivas de los derechos humanos, su apoyo al concepto no ha sido constante y firme, haciendo hincapié en la incomodidad y desconfianza que el mencionado concepto ha generado entre los países, particularmente a partir del ataque a Libia autorizado por el Consejo de Seguridad. Durante el Debate Abierto de Naciones Unidas sobre la “Responsabilidad de Proteger: Prevención y Responsabilidad del Estado”, celebrado en Nueva York en septiembre de 2013, la Representante Permanente de Argentina ante la Organización, Embajadora María Cristina Perceval, advirtió -refiriéndose particularmente al caso de Siria- que el concepto no se utilice para fundamentar acciones militares unilaterales, complementando que “...las acciones de las Naciones Unidas no pueden seguir objetivos políticos ajenos a la institución ni provocar más víctimas que las que aspira a proteger, eso afecta nuestra legitimidad”.⁴

Brasil y la noción de la Responsabilidad al Proteger

Llegado a este punto, cabe detenerse en la postura que ha asumido últimamente Brasil, que de ser igualmente un actor cauto al respecto, ha cobrado protagonismo al promover el concepto de la Responsabilidad al Proteger, particularmente a partir de los sucesos de Libia. A este respecto, se debe señalar que la resolución 1973 del Consejo de Seguridad, de marzo de 2011, tuvo como resultado no previsto en el mandato el cambio del régimen libio, materia que suscitó un amplio debate internacional. Ante esta

3 Véase el comunicado de prensa <http://cancilleria.gob.ec/ecuador-rechaza-el-uso-preventivo-de-la-fuerza-como-un-concepto-de-la-responsabilidad-de-proteger/> Recuperado en febrero de 2014.

4 Véase el comunicado de prensa disponible en <http://enaun.mrecic.gov.ar/content/la-argentina-advirti%C3%B3-en-naciones-unidas-para-que-el-concepto-crucial-de-%E2%80%9Cresponsabilidad-de> Recuperado en febrero de 2014.

situación, el gigante sudamericano pasó a asumir una posición de liderazgo en el tema a nivel regional, planteando nuevas formulaciones. Como sostiene el profesor Gilberto Rodrigues:

“En medio de un silencioso malestar entre diversos gobiernos que estuvieron en desacuerdo con la forma en que la Resolución 1973 fue implementada – inclusive China y Rusia- el gobierno brasileño sorprendió con un llamado a la responsabilidad al proteger” (Rodrigues, 2012: 170).

De tal modo, Brasil en su rol de potencia emergente a nivel mundial ha propuesto una vía alternativa referente al curso de acción de la comunidad internacional en caso de que se presente cualquiera de las categorías enumeradas en el Documento Final del año 2005. La propuesta brasileña tiene por objeto la incorporación de un cronograma de acciones preventivas y reactivas para ser ejecutadas por parte de la comunidad internacional, que sirva como una herramienta legítima y anticipada ante el uso excesivo de la fuerza y las violaciones a los derechos humanos que se puedan ocasionar, producto del auxilio de los países ante la ausencia de protección de los Estados.

La primera vez que la iniciativa brasileña apareció públicamente fue en un artículo del Canciller Antonio Patriota, publicado en el periódico Folha de São Paulo el 1 de septiembre de 2011⁵. En el artículo, el Ministro Patriota afirmaba que:

“para Brasil, lo fundamental es que, al ejercer la responsabilidad de proteger por la vía militar, la comunidad internacional, además de contar con el correspondiente mandato multilateral, observe otro precepto: el de la ‘responsabilidad al proteger’. El uso de la fuerza solo puede ser utilizado como último recurso” (En Rodrigues, 2012: 175).

Como se aprecia, el artículo se refería clara y críticamente a la acción de la OTAN en Libia. En el mismo tenor se refirió la Presidenta brasileña Dilma Rouseff, durante el Debate General de la Asamblea General el día 21 de septiembre de 2011. En la ocasión la Presidenta impulsó el mencionado concepto en el terreno multilateral, poniendo un énfasis especial en el ámbito de la prevención, señalando que la diplomacia preventiva reduce los riesgos de conflicto armado y los costos humanos asociados a él.

Un mayor detalle de la noción propuesta por Brasil se encuentra en la Nota Conceptual Responsibility while Protecting: elements for the development and promotion of a concept, presentada mediante una carta dirigida al Secretario General de Naciones Unidas, señor Ban Ki-moon, por la Representante Permanente de Brasil, Embajadora Maria Luisa Ribeiro Viotti, el 11 de noviembre de 2011. Según explica el documento, la iniciativa de Itamaraty no pretende sustituir a la Responsabilidad de Proteger, sino más bien complementarla a través de la creación de reglas más claras en los temas más polémicos, como otorgar el máximo de protección antes de intervenir, máximo de cautela y accountability ante el Consejo de Seguridad al intervenir.⁶ La propuesta de Brasil plantea que la aplicación de los pilares debe ser consecutiva, aplicándose primero la prevención y responsabilidad de los Estados, luego la cooperación internacional, para culminar con el tercer pilar relativo a las medidas coercitivas.⁷

5 Disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0109201107.htm> Recuperado en diciembre de 2012.

6 Un análisis más acabado de la noción de Responsabilidad al Proteger, puede verse en Rodrigues (2012).

7 El documento se encuentra disponible en <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> Recuperado en enero de 2014.

En consecuencia, para Brasil la Responsabilidad de Proteger no responde adecuadamente al tema de las vías que debe asumir la comunidad internacional ante una situación de crisis, por cuanto:

“el uso de la fuerza siempre acarrea el riesgo de causar víctimas y diseminar la violencia y la inestabilidad. El hecho de que se ejerza con la intención de proteger a los civiles no hace menos trágicos los daños colaterales o la desestabilización no intencionada. El uso de la fuerza puede hacer más difícil alcanzar una solución pacífica”.⁸

La postura de Brasil ha sido variable, entre otros elementos, en función de las inclinaciones que ha seguido en materia de política de exterior, especialmente considerando las aspiraciones que tiene dicho país en su rol de potencia emergente, lo que lo ha llevado a considerar un papel protagónico a la vez que conciliador en torno a la novedosa conceptualización sobre la Responsabilidad al Proteger. Aun así, y producto de los obstáculos que ha tenido la acogida del término -en potencias como Estados Unidos, Alemania y Canadá- el tono de sus declaraciones en cuanto a su promoción ha ido decantando debido a diversas críticas y al desarrollo de diferentes sucesos conflictivos, como es el caso de espionaje que sufrió Brasil durante 2013, los cuales han relegado a un segundo plano el avance de la Responsabilidad al Proteger.

Con esta novedosa conceptualización, el gigante sudamericano pretende afianzarse en su rol de potencia emergente, de la mano de una proactiva participación en el terreno multilateral. La iniciativa brasileña, en el fondo, apunta a otorgar una mayor legitimidad a su aspiración de alcanzar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como parte del G-4. En el mismo orden de ideas, la mencionada propuesta se enmarca en el activismo de Brasil como parte del mundo emergente, que de manera paulatina apunta a favorecer un mundo multipolar, como lo expresa el protagonismo de dicho país en el seno del BRICS, IBSA y el G-20.

4.- Conclusiones

Como se ha planteado en el desarrollo de este trabajo, el concepto de la Responsabilidad de Proteger no cuenta con el consenso de la comunidad internacional. Del mismo modo, a nivel regional pueden visualizarse diferentes posturas, las cuales expresan la diversidad ideológica y política en la región de América Latina, que no ha logrado aunar una postura común y coherente en la materia. Desde luego, las dificultades que existen para la adopción de una visión representativa de la región dificulta el avance del concepto de la Responsabilidad de Proteger, en su institucionalización política y jurídica.

Las notables diferencias que se aprecian al respecto en los países de la región de América Latina no debieran constituirse en un obstáculo para discutir el tema de la Responsabilidad de Proteger, sino en un aliciente de un fructífero y diverso diálogo, que lleve a la región a afinar posiciones ante un tema especialmente sensible, atendido el importante lugar que ha tenido el intervencionismo extrarregional a lo largo de la historia latinoamericana. Respetando las diversidades, es necesario que la región alcance consensos mínimos que permitan a la región incrementar su

⁸ Estas ideas fueron expuestas, en el marco del 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, por la Representante Permanente de Brasil ante Naciones Unidas, María Luiza Ribeiro Viotti. Véase la nota de prensa disponible en <http://www.icndiario.com/2012/09/06/brasil-insto-a-que-exista-una-responsabilidad-al-proteger-a-los-paises-en-conflicto/> Recuperado en enero de 2014.

protagonismo en las discusiones de la comunidad internacional, para cuestiones tan trascendentes y estratégicas para la convivencia internacional, como es el concepto de la Responsabilidad de Proteger, un tema de cardinal relevancia para el resguardo de dos temas pilares de Naciones Unidas desde sus orígenes, como son los derechos humanos y la paz y seguridad internacionales.

Con el objeto de favorecer su inserción internacional, la región de América Latina debería demostrarse abierta a estas formulaciones modernas del derecho internacional, participando proactivamente de los debates y apoyando las nacientes normas e instituciones del dinámico multilateralismo global de la actualidad, como una forma práctica de proyectar su poder a nivel internacional, incrementando su prestigio y legitimidad en el mundo. Solo de esta manera América Latina avanzará hacia una posición de constructor de normas a nivel internacional, en el multipolarismo que paulatinamente se está delineando en el mundo.

Bibliografía

Aranda, G. (2013). *El proyecto Chávez (1999-2007). Participación, Isocracia e Integración Regional*. Santiago: Editorial Universitaria.

Arredondo, R.; Rodríguez, G.; y Serbin, A. (2011). *Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil*. Buenos Aires : Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.

Arredondo, R. (2012). *Intervención humanitaria y Responsabilidad de Proteger ¿Hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?* Buenos Aires: Catálogos.

Assis De Almeida, G. (2006). *Soberanía, Cosmopolitismo e o direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)*. *Política Externa*, 15 (1), 93-104.

Evans, G. y Sahnoun, M. (2002). *The Responsibility to Protect*. *Foreign Affairs*, 81 (6), 99-110.

International Coalition for the Responsibility To Protect. (s/f). *Extractos de Declaraciones de Gobiernos sobre la Responsabilidad de Proteger. Región Latinoamericana 2005-2007*. <http://www.responsibilitytoprotect.org/files/R2P%20Declaraciones%20de%20gobiernos%20LatinoAmerica%202005-2007%20ESP.pdf> Recuperado en enero de 2014.

Jones, B. Pascual, C. y Stedman, J. (2009). *Power & Responsibility. Building International Order in an Era of Transnational Threats*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). *Minuta pública sobre la Responsabilidad de Proteger*. Santiago, Chile.

Muñoz, H. (2010). *La Responsabilidad de Proteger: Tres pilares y cuatro crímenes*. *Discusiones Públicas*, 1 (1), 59-70.

Orchard, P. (2012). *The evolution of the responsibility to Project: at a crossroads?* *International Affairs*, 88 (2), 377-386.

Riquelme, J. (2013). "Nuevos temas del multilateralismo global: La Responsabilidad de Proteger y la perspectiva de Chile". En prensa.

Rodrigues, G. (2012). *La Responsabilidad al Proteger: Motivaciones, contenidos y*

cambios. *Pensamiento Propio*, 35, 169-191.

Serrano, M. (2009). "La Responsabilidad de Proteger". En *El País*, 24 de julio.

Tulchin, J. y Espach, R. (2004). "América Latina en el nuevo sistema internacional: la necesidad del pensamiento estratégico". En Tulchin, J. y Espach, R. (editores). *América Latina en el nuevo sistema internacional*. Barcelona: Bellaterra.

EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA, CORRUPCIÓN Y REFORMAS EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

Funding policy, Corruption and Reforms in Bolivia, Ecuador and Peru

Eloy Alberto MUNIVE PARIONA*

RESUMEN: Este trabajo analiza la cada vez más estrecha y necesaria relación entre dinero y política, especialmente aquella vinculada a la subsistencia de las principales unidades de intermediación política entre la ciudadanía y el Estado, los partidos Políticos. Para ello, este trabajo estudia la importancia del financiamiento político, que se determina mediante la identificación de sus principales características. Además, este estudio analiza los actuales Sistemas de Financiamiento Político en Bolivia, Ecuador y Perú para al final identificar los posibles riesgos que pueden dar lugar a la corrupción.

Palabras clave: Financiamiento de la política, Sistemas de Financiamiento de la Política, Bolivia, Ecuador y Perú

ABSTRACT: This paper analyzes the increasingly close and necessary relationship between money and politics, especially those linked to the survival of the major units of political mediation between citizens and the state, political parties. To do this, this paper analyzes political financing and its importance, which is determined by identifying its main features. Furthermore, this study analyzes current political finance systems in Bolivia, Ecuador and Peru to identify potential risks that can give rise to corruption.

Keywords: Financing policy Financing Systems Policy, Bolivia, Ecuador and Peru

I. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos son base fundamental para el logro de la democracia, la democracia moderna se cimienta sobre partidos políticos, pues funcionan como sistema de agregación y canalización del voto (Sartori 2003: 40), además de ejercer las funciones de articulación, legitimación, socialización, representación, participación y de formación de una élite dirigente (Alcántara 2003:14).

Para el cumplimiento de estas funciones los partidos políticos no sólo desarrollan complejas estructuras, sistemas de interacción internos y externos, sino también

* Universidad de Salamanca, España. alberto.munive@usal.es

necesitan financiamiento suficiente que asegure su funcionamiento y les permita ser visibles en la escena política.

Por tanto este estudio pretende poner en relieve la relación dinero y política, relación preponderante en la cada vez más competitiva y mediática lucha por el poder. La relación dinero y política se gesta en los partidos políticos, tiene que ver con los alcances del financiamiento que ellos reciben, el uso que le dan a dichos fondos y la manera en que se rinden cuentas de las aportaciones recibidas.

Asimismo se pretende explorar los sistemas de financiamiento político presentes en tres países latinoamericanos Bolivia, Ecuador y Perú para luego identificar cuáles son los riesgos que pueden dar lugar a la corrupción.

II. CARACTERIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

«Sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos»

Hans Kelsen

«Más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados la que genera democracia»

Giovanni Sartori

Los partidos políticos son entidades complejas donde interactúan diversos intereses e intencionalidades, grupos y liderazgos, sin embargo esta suma abundante de manifestaciones particulares confluyen en la meta de conquistar cuotas de poder político, a ello deben su organización y trabajo partidario.

Por tanto, para cumplir con esa disposición los partidos políticos necesitan de recursos económicos, no pudiendo prescindir de dicho financiamiento entre y para periodos electorales, «political parties and candidates need access to money in order to reach out to the electorate and explain their goals and policies, and receive input from the people about their views» (International IDEA: 2014).

Ya lo apuntaban Kevin Casas y Daniel Zovato «El uso de recursos económicos es un elemento imprescindible para la competencia democrática» (Casas y Zovatto: 2012: 5).

II.1. ¿Qué entendemos por financiamiento de la política?

El financiamiento de la política tiene que ver con el flujo de dinero que puede ser legal o ilegal, destinado principalmente a contribuir con las actividades de sostenimiento de un partido político, tanto en tiempos de contienda electoral como en el periodo no electoral. Ya lo señalaba la Asociación Internacional IDEA (2014) «political finance refers to all money in the political process... (illegal and illegal) financing of ongoing political party activities and electoral camping».

Este flujo de dinero destinado al sostenimiento de los partidos políticos, no es suministrado libremente, es regulado de distintas maneras, ya que no existe una fórmula única que asegure la equidad y la transparencia.

Las medidas regulativas responden a determinados contextos y establecen restricciones

a cierto tipo de financiamiento y gasto de lo recaudado. A este conjunto de normas se las denomina Sistemas de Financiamiento político.

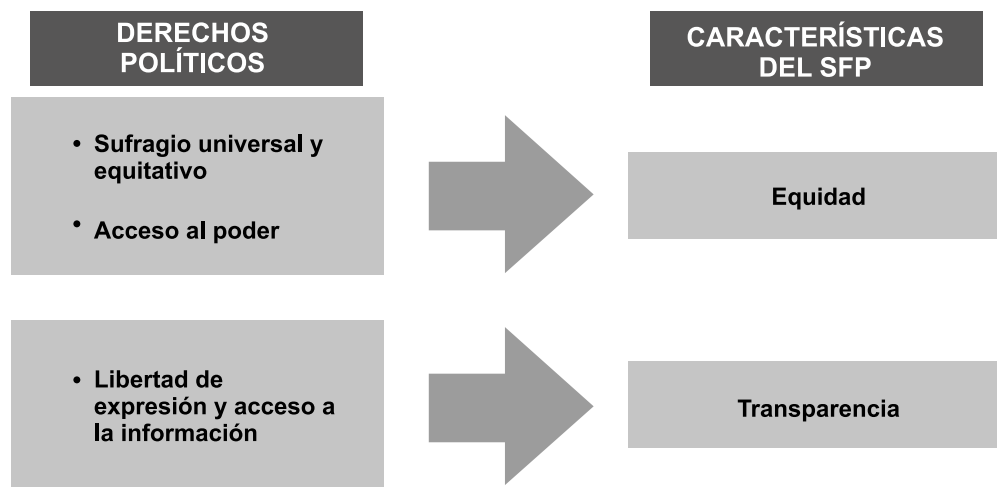
La Organización de los Estados Americanos, sostiene:

«Un Sistema de Financiamiento Político (SFP) es el conjunto de normas y prácticas que regulan el flujo de recursos económicos hacia los partidos y organizaciones políticas, dichos sistemas pueden ser por una parte político-electorales cuando configuran los recursos de las campañas de los partidos y permanentes cuando se refieren a los periodos entre elecciones» (OEA 2006: 10).

Los SFP se encuentran inspirados en tres derechos políticos característicos y centrales de toda democracia, idea desarrollada por la Organización de Estados Americanos en el documento «Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral». Estos son:

1. El derecho al sufragio universal y equitativo, basado en el principio de elegir y ser elegido en igualdad;
2. El derecho a acceder al poder, basado en el principio de ser electo en igualdad, y;
3. El derecho de libertad de expresión, asociado al principio de libre circulación de información.

GRÁFICO N° 1 CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO POLITICO



Fuente: «Observando los Sistemas de Financiamiento Político-Electoral: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA» (OEA 2012:)

Como se puede apreciar en el Gráfico N 01, del derecho al voto universal y del acceso al poder se deduce, por un lado, la equidad como una de las principal característica que todo SFP debe desarrollar. Por otro lado, del derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información se advierte otra característica a potenciar, el cual es la transparencia.

Si nos sumergimos en analizar que representan por sí ambas características, nos encontramos que la equidad por ejemplo está relacionada a las preguntas: ¿Cuál es la fuente del financiamiento?, ¿Existen restricciones del financiamiento? y ¿existen limitaciones para el gasto en campaña?

Por otra parte la característica de transparencia está relacionada con las siguientes preguntas: ¿Se contemplan mecanismos de rendición de cuentas por parte de los partidos políticos?, ¿Existe fiscalización gubernamental y de qué manera?, ¿Existen sanciones al incumplimiento de la regulación establecida?, ¿Existe mecanismos de acceso a la información para la ciudadanía?

II.2. Tipos de Financiamiento

Se puede distinguir entre dos tipos de financiamiento, el Público y el Privado, sin embargo en Latinoamérica conviven sistemas de financiamiento mixtos, unos más flexibles o rígidos que otros y esto es precisamente lo que señalaba Woldenberg¹ «estamos ante un fenómeno (financiamiento político) complejo que no admite soluciones definitivas».

En ese sentido para tener presente los aspectos diferenciados de cada sistema conviene explicarlos por separado.

Financiamiento Público

Se entiende por financiamiento público principalmente a aquel que proviene de las arcas públicas, que es provisto por el Estado. Este tipo de financiamiento puede ejecutarse de dos maneras, a través del otorgamiento directo de dinero (Financiamiento público directo) o puede ser concedido a través de subvenciones para la adquisición de bienes o servicios (Financiamiento público indirecto).

El apoyo en favor de brindar acceso a medios de comunicación puede ser un elemento clave, teniendo en cuenta su poder para trasladar las propuestas o mensajes de los partidos a un gran número de personas en muy poco tiempo, especialmente los medios de comunicación masivos como son la televisión y la radio, en algunos extremos partidos políticos reclutan figuras públicas para potenciar los efectos mediáticos, anteponiendo la imagen por sobre el discurso.

Estas medidas suelen estar acompañadas con regulaciones en relación a la determinación de quienes tienen derecho a recibir el financiamiento (partidos o candidatos), cómo debe ser la distribución de los recursos entre los sujetos considerados como aptos, en qué periodo debe ser distribuido (antes o después de elecciones), y para qué tipo de actividades puede usarse el dinero recibido.

Entre los principales objetivos de este tipo de financiamiento encontramos:

- Asegurar ámbitos equitativos de participación en política, otorgando a las fuerzas políticas acceso a suficientes recursos para el desarrollo de sus funciones.
- Incentivar el pluralismo y la mayor oferta política disponible para el electorado
- Limitar las ventajas con que cuentan algunos partidos en el acceso a significativos recursos
- Evitar situaciones de dependencia de un partido ante grandes donantes

1 Woldenberg, José, "El financiamiento a la política", en Hernández, María (ed.), Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Incentivar la competitividad entre partidos, reduciendo la presión en la búsqueda de financiamiento y centrándola en el debate y el convencimiento del electorado
- Implementar medidas más efectivas vinculadas a la rendición de cuentas de los gastos realizados.

Financiamiento Privado

Se entiende por financiamiento privado a aquel que proviene del ámbito particular, es decir de aportaciones voluntarias de personas naturales o personas jurídicas (sindicatos, empresas, asociaciones), nacionales o extranjeros. Este tipo de financiamiento suele venir acompañado de restricciones vinculadas a los umbrales de financiamiento permitidos, el tipo de persona que financian (algunos países prohíben las aportaciones de algunos tipos de empresas), la manera en que dicho financiamiento se concretiza (a través del sistema financiero o en efectivo).

Al respecto de las modalidades de financiamiento Dan Schelfold sostiene «Un financiamiento a través de cuotas de los afiliados es la forma que más se ajusta al carácter como asociaciones sociales no estatales. En este caso, los afiliados sostienen la organización y deben de proveer su financiamiento» (Schelfold 1995:406).

III. REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

El financiamiento de la política viene cobrando cada vez mayor importancia en América Latina, el crecimiento económico, que se mantuvo en la región en los últimos 10 años, ha generado oportunidades para el incremento del financiamiento político

Para el análisis de esta sección de analizaron las siguientes leyes:

Bolivia:

- Ley N 1983, Ley de Partidos Políticos
<http://goo.gl/amYLwE>
- Texto Ordenado de la Ley N 1984, Código Electoral
<http://goo.gl/f1AUu3>
- Ley N 3925, del 21 de agosto de 2008 (reforma)
<http://goo.gl/MbXUa6>

Ecuador:

- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia
<http://goo.gl/P7kuHE>
- Ley orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral
<http://goo.gl/6WvZUk>

Perú:

- Ley N 28094, Ley de Partidos Políticos

<http://goo.gl/xTlr7r>

Financiamiento Público directo

De los tres países analizados, sólo Bolivia no contempla el financiamiento público directo, esto debido a la Ley N 3925 que canceló el financiamiento y lo transformo en un fondo de apoyo a los discapacitados. Por otra parte, en Ecuador y Perú si se contempla el financiamiento público directo, pero en el caso peruano no se ha aplicado aún, a continuación se detalla las características generales de cada país:

Ecuador

Conforme precisa el Código de la Democracia, el financiamiento es de uso exclusivo para actividades de formación, publicaciones, capacitación e investigación, así como para la que aseguren el funcionamiento institucional de las organizaciones políticas (Alianzas, Partidos Políticos y Movimientos). En el artículo 355^o del Código de la Democracia, se establecen los requisitos que tiene que cumplir las Organizaciones Políticas para acceder a las asignaciones estatales, entre las cuales figuran: Contar con el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; contar al menos con tres representantes en la Asamblea Nacional o el 8% de alcaldías o el 10% de los cantones del país.

El dinero es provisto a través de un Fondo Partidario Permanente, financiado con las multas que recauda el Consejo Nacional Electoral y los aportes del Presupuesto General del Estado y del cual se distribuye el financiamiento de la siguiente manera: 50% se reparte equitativamente entre las organizaciones políticas aptas, el 35% de manera proporcional al número de votos obtenidos por cada una en la última elección y el 15% restante se designa al Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral a cargo del Consejo Nacional Electoral.

Perú

El financiamiento es similar al modelo ecuatoriano en relación a que sólo puede ser destinado para actividades de formación, capacitación, investigación y funcionamiento de los Partidos, sin embargo, la Ley establece que sólo podrán acceder a este financiamiento los partidos políticos con representación en el Congreso, nótese que en este caso se restringe el financiamiento a movimientos, alianzas y a partidos sin representación en el congreso.

En el artículo 29^o de la Ley de Partidos Políticos, se precisa además que el Estado destinará el 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por voto emitido para elegir a representantes al Congreso. De esta cifra el 40% se reparte de manera equitativa entre todos los partidos aptos y el 60% restante de manera proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección de representantes al Congreso².

Sin embargo este financiamiento no se da en la practica pues en la norma se establece que dichos fondos se otorgan con cargo a disponibilidad presupuestaria, la misma que requiere de la certificación por parte del Ministerio de Economía y finanzas (Tercera disposición complementaria de la Ley de Partidos Políticos). En ese sentido, desde la publicación de la Ley en el año 2003 no se ha aplicado esta disposición.

2 Si aplicáramos el sistema descrito, el monto a ser distribuido ascendería a 64 301,233 nuevos soles, esto debido a que en las elecciones del 2011 el total de votos emitidos fue de 16 701,619 y una UIT equivale a 3850 nuevos soles.

Financiamiento Público Indirecto

Además de la subvención estatal directa, existen otras formas de financiamiento indirecto, como por ejemplo subvenciones para la contratación de medios de comunicación o uso de medios de comunicación estatales y suspensión de impuestos hacia los partidos.

En los países analizados, encontramos las siguientes características:

Bolivia

El Código Electoral de Bolivia, en su artículo 115º, prevé el acceso gratuito e igualitario a los medios de comunicación estatal a los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o alianzas y sus candidatos. En este caso no existe prohibición a la contratación directa e independiente de medios de comunicación por parte de las organizaciones políticas. Es preciso comentar que en Bolivia existe un límite al uso de propaganda. El artículo 117 del Código Electoral, establece que las organizaciones políticas en relación a los medios de prensa, no podrán tener más de cuatro páginas semanales por periódico de circulación nacional o departamental. En el caso de los medios audiovisuales de comunicación el tiempo máximo previsto es de diez minutos diarios en los canales y emisoras nacionales, adicionalmente las organizaciones políticas pueden usar un máximo de cinco minutos diarios, en los medios o programas departamentales o locales. Asimismo, cabe tener presente que sólo se puede contratar los servicios de los medios de comunicación que se encuentren inscritos conforme se establece en el artículo 117 de la Ley del Régimen Electoral.

Ecuador

El Código de la Democracia, prevé en su artículo 358º que el Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, financiará exclusivamente la campaña en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias, quedando prohibida la contratación directa de publicidad en los medios de comunicación por parte de las organizaciones políticas o sus candidatos.

En relación al ámbito fiscal, en el artículo 354 del mismo código se señala que las Organizaciones Políticas no pagarán impuestos fiscales, municipales o especiales por los bienes raíces de su propiedad y por la adquisición y transferencia de los mismos, siempre en cuando se les use para el desarrollo de sus funciones, en caso constituyan inversiones quedarán exentas de este beneficio.

Perú

En relación al acceso a los medios de comunicación, la regulación contempla el acceso gratuito igualitario de los partidos políticos en los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en tiempos de contienda electoral, proceso que es denominado “franja electoral”.

El periodo contemplado para la Franja Electoral comprende desde 30 días hasta los 2 días previos a la realización de elecciones generales.

En periodos no electorales los medios de comunicación de propiedad del Estado, están obligados a otorgar mensualmente cinco minutos a cada partido político con representación en el Congreso, para la difusión de sus propuestas y planteamientos.

Al igual que Bolivia, Perú no limita la contratación directa por parte de los partidos políticos de medios de comunicación, contrario a lo normado en Ecuador. Por otra parte, a diferencia de Bolivia, no exige el registro previo de medios de comunicación ante el órgano electoral.

Por otra parte, la situación es similar en relación al régimen especial tributario ecuatoriano, la Ley N° 28094 - Ley de Partidos Políticos, en su artículo 33° establece: "El régimen tributario aplicable a los partidos políticos es el que la ley establece para las asociaciones. No obstante ello, quedan exceptuados del pago de los impuestos directos".

Financiamiento Privado

Tanto en Bolivia, Ecuador y Perú se permite el financiamiento por parte de terceros, sin embargo las formulas regulativas son diferentes. Por ello aquí se describirá lo correspondiente a los límites de los aportes, prohibiciones para algunos tipos de donaciones privadas.

Bolivia

Los aportes por parte de terceros se encuentra regulado en el artículo 51° de la Ley de Partidos Políticos, en la que se señala que está prohibido recibir dinero por parte de Gobiernos o entidades estatales extranjeras, personas jurídicas extranjeras (se exceptúa la asistencia técnica y la capacitación), Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Agrupaciones o asociaciones religiosas, dinero de fuentes anónimas (se exceptúan las colectas públicas) y dinero de origen ilícito (proveniente de actividades ilegales).

Asimismo, dicho artículo prevé que las donaciones o contribuciones no pueden exceder el 10% del presupuesto anual de la organización partidaria.

Ecuador

El financiamiento privado se encuentra regulado en el artículo 359° del Código de la Democracia, en él se señala que constituyen fuentes de financiamiento privado las contribuciones periódicas de los afiliados o adherentes, los recursos obtenidos de las actividades para recaudar fondos y ocasionales rentas generadas por inversiones, donaciones o legados. Las donaciones de personas naturales y jurídicas no pueden exceder al año a valor que representa 200 canastas básicas familiares en relación a lo establecido en diciembre del año anterior o que signifique más del 10% del presupuesto anual de la Organización Política.

Perú

El financiamiento privado se encuentra regulado en el artículo 30° de la Ley de Partidos Políticos, en ella se señala que los partidos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital pueden recibir los siguientes tipos de aportaciones: las cuotas y aportes de sus afiliados; los productos de la actividades propias del partido (en este caso si no se puede identificar a los aportantes, el monto no puede exceder las 30 UITs al año); los rendimientos procedentes de su propio patrimonio; los créditos que adquieran y los legados que reciban o el dinero o especie que obtengan.

Como se pudo apreciar Bolivia, Ecuador y Perú cuentan con Sistemas de Financiamiento Político, bastante característicos. Si bien existen orientaciones generales parecidas cada tipo de financiamiento cuenta con especificidades.

IV. RIESGOS DE CORRUPCIÓN ASOCIADOS AL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

Si los partidos son necesarios, su necesidad
no los redime de sus pecados.
Giovanni Sartori

El financiamiento político y más concretamente los Sistemas de Financiamiento Político, en Bolivia, Ecuador y Perú han estado siempre en el ojo de la tormenta, esto en gran parte es consecuencia de diversos aspectos como el desprestigio de la política y la denominada crisis de los partidos políticos.

Asimismo, si bien los Sistemas de Financiamiento Político en los países de análisis dan muestra de regulaciones sofisticadas, incluso estableciendo fórmulas para la asignación de recursos y límites concretos para el gasto, no han tenido el impacto esperado, debido a la poca fiscalización y control que pueden tener sobre las finanzas.

La corrupción entendida como el uso indebido del poder para la obtención de beneficios particulares en vinculación con el ámbito del financiamiento político genera diversos riesgos que pueden afectar de manera profunda la democracia. Es en ese sentido, haciendo un balance entre los principios de equidad y transparencia ideales en todo SFP, se advierten los siguientes riesgos:

Financiamiento ilegal

En América Latina el mayor peligro es la injerencia del crimen organizado, como el narcotráfico, la minería ilegal, la tala ilegal, el contrabando, entre otras. La intencionalidad de esta injerencia en la vida política es propiciar el crecimiento de sus actividades ilícitas y tentar la inacción del gobierno y la impunidad. Este caso es una realidad en América Latina, existen múltiples denuncias en diferentes niveles de gobierno y en diferentes tipos de candidaturas. Muchos partidos políticos son tentados por las ingentes cantidades de recursos que estas organizaciones concentran.

Desigualdad económica y desigualdad electoral

América Latina es la región más desigual del mundo, en el 2009 índice de Gini³ para América Latina era de 0.52, en comparación con Estados Unidos donde el índice alcanzó el 0.47 y los países europeos 0.30. “En las últimas décadas, el 10% del sector más rico de la población recibió, en el promedio de la región, 37% del ingreso. Esta proporción es casi tres veces la que ha recibido el 40% más pobre” (PNUD, OEA 2010:29). Esta situación además de generar inequidad en los aportes puede dar paso a la generación de dependencia por parte de algunos sectores con gran capacidad de financiamiento.

Conflicto de intereses

Precisamente a consecuencia de las disparidades económicas en la región, hay

3 Gini es un índice que mide la desigualdad del ingreso, donde 0 significa igualdad y 1 desigualdad.

una alta posibilidad a que las aportaciones privadas puedan significar una influencia perniciosa en la actividad política, en algunos casos pueden hasta comprometer las futuras decisiones, asimismo los principales aportantes tendrán una consideración y acercamiento privilegiado hacia los tomadores de decisiones.

Poca presencia real del Estado en la fiscalización de los fondos

Una demanda recurrente en la región es la de emplear mayores fondos públicos destinados a financiar las actividades públicas, sin embargo, nuestros países carecen de entidades públicas que velen por el uso adecuado de bienes y el control y fiscalización de los fondos partidarios. Esta situación ha generado un desprestigio y poca credibilidad de la regulación, en razón de las diversas filtraciones de diversos aspectos se han producido.

BIBLIOGRAFÍA

ALCANTARA, Manuel y BARAHONA, Elena. Política e Institucionalización en América Latina. Universidad Iberoamericana. 2003.

ALCANTARA, Manuel y Freidenberg, Flavia. Partidos Políticos en América Latina, Países Andinos. Fondo de Cultura Económica. 2013.

CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Naciones Unidas. 2010.

DAHL, Robert. La Poliarquía. Madrid. Tecnos. 1989

IDEA, Funding of Political Parties and Election Campaigns, A Handbook on Political Finance. IDEA. 2014.

KELSEN, Hans, I fundamenti de la democrazia. Edición española Esencia y valores de la Democracia, Barcelona, ed. Guadarrama. 1977

OEA, Carta Democrática Interamericana, Washington, D. C. 2001

OEA, Manual para las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, Washington, D. C. 2008.

SARTORI, Giovanni, Elementos de Ciencia Política. Buenos Aires. Taurus. 2003.

SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Madrid, Alianza Editorial, 1991.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, "El financiamiento de los partidos políticos en Perú", en Daniel USAID, Money in Politics Handbook, A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies, Washington, D. C., USAID. 2003.

ZOVATTO, Daniel y GUTIERREZ, Pablo (eds.), Financiamiento de los partidos políticos en América Latina, México, OEA, IDEA, UNAM, pp. 437-474. 2011.

ZOVATTO, Daniel, Dinero y política en América Latina: una visión comparada, Lima, idea, Biblioteca de la Reforma Política. 2003.

ZOVATTO, Daniel, y Pablo Gutiérrez (eds.) (2011), Financiamiento de los partidos políticos en América Latina, México, OEA, IDEA, UNAM.

ZOVATTO, Daniel, “La financiación de la política y su impacto en la ética de la administración pública en Latinoamérica”, Revista Reforma y Democracia, Caracas, Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), núm. 10, 1998.

ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIÓN DEL REINO DE MARRUECOS

Santiago Osorio Arrascue*

Sumario. Introducción. I. PARTE GENERAL. 1. El Primer Ministro como Jefe de Gobierno 2. El parlamento y el Estatuto de la Oposición 3. La institucionalización de la autonomía de la administración de justicia 4. Del Consejo Constitucional al Tribunal Constitucional 5. Proclamación de una Carta de Derechos Fundamentales 6. Primacía de los Tratados Internacionales ratificadas por el Reino II. PARTE DOGMÁTICA 1. Derechos Humanos III. PARTE ORGÁNICA 1. Poderes del Reino de Marruecos a. El Rey b. Asamblea Legislativa c. Poder Ejecutivo d. Poder Judicial 2. Órganos Constitucionales a. Tribunal Constitucional b. El Tribunal de Cuentas c. Defensoría del Pueblo d. Ministerio Público IV. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. V. REFORMA CONSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

La nueva Constitución fue aprobada en referéndum que tuvo lugar el 1 de julio de 2011, fue convocada por el Rey Mohamed VI para someter a su aprobación. Modifica sustancialmente la Constitución de 1996.

Se encuentra vigente desde el 29 de julio de 2011, fecha en la que fue promulgada por Dahir (Decreto) N° 1-11-91. Tiene 180 artículos, en lugar de los 108 que tenía la anterior Constitución de 1996. Se encuentra estructurado en XIV Títulos, además de tener un Preámbulo y Disposiciones Transitorias y Finales que forman parte del articulado.

Entre las principales innovaciones podemos mencionar la reducción de los poderes del Monarca, la ampliación de los poderes del Presidente del Gobierno como jefe del Poder Ejecutivo, el establecimiento de la Cámara Alta y la Cámara de Consejeros como una cámara territorial, el reconocimiento de un amplio abanico de derechos y libertades públicas y el reconocimiento de cierto grado de autonomía y elección directa de los poderes regionales y locales.

El Rey Mohamed VI de Marruecos deja de ser considerado “sagrado”, para considerar a su persona como “inviolable” pero manteniendo su calidad de autoridad religiosa como Comendador de los Creyentes. La persona del Rey era considerado “sagrado” desde la primera Constitución de 1962.

* Doctor en Derecho y Ciencia Política. Profesor Ordinario de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Catedrático de Derecho Comparado en la referida casa de estudios.

1. El Primer Ministro como Jefe de Gobierno

El gobierno lo ejerce el Poder Ejecutivo efectivo bajo la autoridad del Jefe del Gobierno, el gobierno aplica su programa gubernamental, asegura la ejecución de las leyes, dispone de la administración y supervisa la acción de las empresas y los establecimientos públicos. El Jefe del Gobierno ejerce el poder reglamentario y puede delegar algunos de sus poderes a los Ministros.

El Rey nombra al Jefe del Gobierno del partido político ganador en las elecciones entre los miembros de la Cámara de Representantes. A propuesta del Jefe del Gobierno, nombra a los miembros del Gobierno. El Rey puede, a su iniciativa, y previa consulta con el Jefe del Gobierno, poner fin a funciones de uno o de varios miembros del Gobierno.

El Jefe del Gobierno puede, a su iniciativa, pedir al Rey poner fin a funciones de uno o de varios miembros del Gobierno o a causa de su dimisión individual o colectiva. El Rey puede, sobre la base de una orden del día determinado, delegar al Jefe del Gobierno la presidencia de una reunión del Consejo de Ministros. Los actos reglamentarios del Jefe del Gobierno se refrendan por los Ministros encargados de su ejecución.

2. El Parlamento y el Estatuto de la oposición

El Parlamento sigue siendo bicameral con la Cámara de Representantes y la Cámara de los Consejeros. La Cámara de los Consejeros representa las colectividades territoriales, las cámaras profesionales y las organizaciones profesionales de los empleadores más representativos, lo compone entre 90 y 120 miembros.

El Parlamento ejerce con carácter exclusivo el poder legislativo. Vota las leyes, controla la acción del Gobierno y evalúa las políticas públicas. Los proyectos de ley se presentan prioritariamente ante la oficina de la Cámara de Representantes. No obstante, los proyectos de ley relativos, en particular, a las colectividades territoriales, al desarrollo regional y a los asuntos sociales, se presentan prioritariamente ante la oficina de la Cámara de Consejeros.

Como componente esencial del Parlamento, la oposición participa en las funciones de legislación y de control. La Constitución garantiza a la oposición parlamentaria un estatuto que le confiere derechos en condiciones de permitirle cumplir convenientemente sus misiones correspondientes al trabajo parlamentario y a la vida política. Garantiza, en particular, a la oposición, los derechos para un tiempo de uso en los medios de comunicación oficiales, proporcional a su representatividad, la participación efectiva en el control del trabajo gubernamental, a través de, en particular, mociones de censura y la interpelación del Gobierno; así como de las cuestiones orales dirigidas al Gobierno y en el marco de las comisiones de investigación parlamentarias, la Presidencia de una Comisión a cargo de la legislación en la Cámara de Representantes

3. La institucionalización de la autonomía de la administración de justicia

El Rey es el garante de la independencia del Poder Judicial. En adelante, se proscriben toda injerencia en los asuntos sujetos a la justicia. En su función judicial, el juez no podrá recibir prescripción o instrucción, ni ser sometido a cualquier presión. La ley sanciona a toda persona que intenta influir al juez de manera ilícita.

Los magistrados, cuyo estatuto se fija por una ley orgánica, gozan de la libertad de expresión, en compatibilidad con su deber de reserva y ética judicial. A tal efecto,

pueden pertenecer a asociaciones o crear asociaciones profesionales, en cumplimiento de los deberes de imparcialidad e independencia y en las condiciones previstas por la ley.

Un Consejo Superior del Poder Judicial sustituye al Consejo Superior de la Magistratura. Dispone de autonomía administrativa y financiera y vela por la aplicación de las garantías concedidas a los magistrados, en particular, en cuanto a su independencia, su nombramiento, su promoción, su jubilación y su disciplina. A su iniciativa, elabora informes sobre el estado de la justicia y el sistema judicial, y presenta recomendaciones adaptadas en la materia.

A petición del Rey, del Gobierno o del Parlamento, el Consejo Superior de la Magistratura emite dictámenes circunstanciales sobre cualquier cuestión, en relación con la justicia, bajo reserva del principio de la separación de poderes.

En adelante, las decisiones individuales del Consejo Superior del Poder Judicial son susceptibles de recurso por exceso de poder ante la más alta jurisdicción administrativa.

El Consejo Superior del Poder Judicial, presidido por el Rey y que tiene como Presidente-Delegado al Primer Presidente del Tribunal de Casación (que sustituye al Tribunal Supremo), ve su composición ampliada, abierta sobre su entorno y garantizando una verdadera representatividad de las mujeres magistradas.

4. Del Consejo Constitucional al Tribunal Constitucional

Un Tribunal Constitucional sustituirá al Consejo Constitucional. El Presidente de esta corte y sus miembros se eligen entre las personalidades que disponen de una alta formación en el ámbito jurídico y de una competencia judicial, doctrinal o administrativa, habiendo ejercido su profesión desde más de 15 años, reconocidas por su imparcialidad y su probidad.

Además del control de la constitucionalidad de las leyes, de la regularidad de la elección de los miembros del Parlamento y de las operaciones de Referéndum, la Corte se pronunciará sobre los compromisos internacionales que se le someterán antes de su promulgación o de su ratificación, por el Rey, el Jefe del Gobierno, el Presidente de la Cámara de Representantes, el Presidente de la Cámara de los Consejeros o por la quinta parte de los miembros de la Cámara de Representantes o por 40 miembros de la Cámara de los Consejeros.

El Tribunal Constitucional tiene competencia para conocer de una acción de inconstitucionalidad planteada durante un pleito, cuando una de las partes sostiene que la ley de la que depende la solución del litigio, afecta los derechos y las libertades que son garantizadas por la Constitución.

5. Proclamación de una Carta de Derechos Fundamentales

La nueva Constitución consagra una Carta de las libertades y los derechos fundamentales de los ciudadanos en su correlación con los deberes y obligaciones de los ciudadanos.

Los principales nuevos derechos reconocidos son:

- El Estado marroquí obrará para la realización de la paridad entre los hombres y las mujeres y se crea, a tal efecto, una autoridad para la paridad y la lucha contra todas las formas de discriminación.

- Los ciudadanos tendrán el derecho a acceder a la información detenida por la administración pública, las instituciones elegidas y los organismos que asumen una misión de servicio público.
- La libertad de la prensa está garantizada y no puede ser limitada por ninguna forma de censura preliminar.
- La ley prevé disposiciones con miras a favorecer el igual acceso de las mujeres y de los hombres a las funciones electivas. Además de los nacionales, los extranjeros gozan de las libertades fundamentales reconocidas a ciudadanos marroquíes. Los extranjeros residentes en Marruecos pueden participar en las elecciones locales en virtud de la ley, de la aplicación de convenios internacionales o de prácticas de reciprocidad.
- El Estado obra para garantizar, por la ley, la protección de la familia a nivel jurídico, social y económico, con miras a asegurar su unidad, su estabilidad y su preservación. Para el efecto, se crea el Consejo Consultivo de la Familia y de la Infancia.
- Las autoridades públicas deberán adoptar todas las medidas convenientes con el fin de extender y generalizar la participación de la juventud en el desarrollo social, económico, cultural y político del país, y facilitar el acceso a la cosa pública.
- Las decisiones individuales del Consejo Superior del Poder Judicial son susceptibles de recurso por exceso de poder ante la más alta jurisdicción administrativa.

6. Primacía de los Tratados Internacionales ratificadas por el Reino, sobre el derecho interno

En su Preámbulo, la Constitución otorga primacía sobre la legislación nacional, a los tratados internacionales debidamente ratificadas por Marruecos, en el marco de las disposiciones de la Constitución y de las leyes del Reino y de su arraigada identidad nacional, tras la inmediata publicación de tales tratados, obrando por la adecuación de las mencionadas legislaciones a las exigencias de la ratificación en cuestión.

II. PARTE DOGMÁTICA

1. Derechos Humanos

La Constitución en su parte dogmática consagra como derechos humanos, entre otros derechos conexos, el derecho a la vida, a la libertad de opinión, expresión, reunión, de petición al gobierno, a elegir y ser elegido, a la integridad física, a la dignidad, a ser informado en caso de detención de las razones de la detención, a ser asistido por un abogado y comunicarse con su familia, a la presunción de inocencia y a un juicio justo, a la privacidad en general y en sus comunicaciones, a la inviolabilidad del domicilio, a la libertad de circulación, de residencia, a entrar y salir del territorio, a la libertad de creación, publicación y exposición, a la libertad de información, a la huelga, a la salud, al bienestar social, a la educación, a una vivienda digna, al trabajo, al acceso al agua y a un ambiente sano, a un desarrollo sostenible, a la libertad de empresa y libre competencia, a la igualdad de oportunidades para todos.

III. PARTE ORGÁNICA

1. Poderes del Reino de Marruecos

a. El Rey

El Rey es el garante de la libertad de culto y del Islam, se le reconoce el título de Amír al-Mu'minín (Comendador de los creyentes), presidiendo el Consejo Supremo de los Ulemas. Es el Jefe del Estado, símbolo de la unidad y permanencia del mismo y su representante y es el Jefe de las Fuerzas Armadas. Le corresponde nombrar al Presidente del Gobierno, que será elegido por el poder legislativo, y nombra a los Ministros propuestos por el Presidente.

La Presidencia del Consejo de Ministros corresponde al rey. El monarca puede disolver una o ambas cámaras, previa consulta con el Presidente del Tribunal Constitucional, informando al Presidente del Gobierno, y puede someter cualquier tratado internacional al previo examen del Parlamento antes de firmarlo.

También puede el Rey pedir a cualquiera o a ambas cámaras del Parlamento, una segunda lectura de una ley, en cuyo caso la resolución adoptada por el Parlamento tras esta segunda lectura, no podrá ser ya cuestionada. Corresponde al Rey el derecho de gracia, así como declarar el estado de emergencia, previa consulta cuando se interrumpa el normal funcionamiento de las instituciones constitucionales, al objeto de restablecer los Poderes del Estado.

El Rey sólo pueda emitir decretos reales en el ámbito religioso, por lo que el resto de leyes emanarían del Parlamento.

b. Asamblea Legislativa

El Parlamento de Marruecos está compuesto de dos cámaras: la Cámara de Representantes y la Cámara de Consejeros. Al parlamento corresponde el Poder Legislativo y el Control de la Constitución.

La Cámara de Representantes es elegida por un período de cinco años, por sufragio universal directo y a ella corresponde examinar la cuestión de confianza presentada por el Presidente del Gobierno y la moción de censura que podrá instarse, cuando la avale una quinta parte de la Cámara, prosperando si la vota la mayoría absoluta, debiendo dimitir el Presidente del Gobierno.

A la Cámara de Consejeros se elige por sufragio universal indirecto por un período de seis años, con un mínimo de 90 miembros y un máximo de 120. Tres quintas partes de los miembros son elegidos por las autoridades locales, en proporción a su población. Las otras dos quintas partes son elegidas de dos formas: unos por colegios electorales regionales, compuestos por representantes de organizaciones profesionales y empresariales; otros, por un Colegio Electoral Nacional compuesto por los representantes de los trabajadores. La Cámara de Consejeros puede cuestionar al Poder Ejecutivo, a petición de una quinta parte de sus miembros, aprobada por mayoría absoluta, si bien ésta situación no lleva aparejada la obligación de dimitir para el presidente del Gobierno, pero sí la obligación de comparecer el Presidente ante la cámara y que la cuestión sea debatida, aunque no votada.

Para ambas Cámaras, una ley orgánica determinará el número de miembros, su representación territorial, el régimen electoral y las causas de incompatibilidades. Ambas Cámaras examinan y votan los proyectos y proposiciones de ley, siendo la Cámara de Consejeros de segunda lectura, de tal forma que si ambas cámaras no llegan a un acuerdo sobre un proyecto o proposición, será la Cámara de Representantes la que tome la última decisión.

c. Poder Ejecutivo

Al Gobierno le corresponde el Poder Ejecutivo y le corresponde la potestad reglamentaria. Está integrado por el Presidente, los Ministros y, en su caso, por los Secretarios de Estado. El Presidente del Gobierno puede someterse a una cuestión de confianza ante la Cámara de Representantes, y si la pierde por mayoría absoluta, debe presentar la renuncia ante el rey.

d. Poder Judicial

El Poder Judicial es independiente del resto de poderes y los jueces son inamovibles e independientes. La organización judicial y su funcionamiento se regulan por ley orgánica. El máximo órgano de gobierno de los jueces es el Consejo Superior de la Magistratura, que preside el Rey y está formado por el Presidente de la Corte Suprema, el Procurador General del Reino, el Presidente de la Primera Sala del Tribunal de Casación, el Presidente del Consejo Nacional de Derechos Humanos, cinco destacados juristas nombrados directamente por el Rey, cuatro jueces elegidos por ellos mismos entre los magistrados de las Cortes de Apelación y seis elegidos también por ellos mismos, entre los magistrados de primera instancia, debiendo respetarse una proporción de mujeres entre los elegidos por los jueces en proporción al número de las mismas presentes en la carrera judicial.

Marruecos tiene un sistema jurídico doble formado por tribunales laicos basados en la tradición jurídica francesa, y los tribunales basados en las tradiciones judía e islámica.

El sistema secular incluye tribunales comunitarios y de distrito, tribunales de primera instancia, tribunales de apelación y una Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema se divide en cinco salas: criminal, correccional (civil) de apelación, administrativo, social y constitucional. El Tribunal Especial de Justicia podrá juzgar a los funcionarios en los cargos planteados por una mayoría de dos tercios de los Majlis completo. También existe un tribunal militar por los casos de personal militar y de vez en cuando los asuntos relacionados con la seguridad del Estado. El Consejo Supremo del Poder Judicial regula el Poder judicial y es presidido por el Rey. Los jueces son nombrados por recomendación del Consejo. Los jueces en el sistema secular con estudios universitarios son los abogados. Desde 1965, los marroquíes sólo pueden ser designados como jueces, y el árabe es el idioma oficial de los tribunales.

Hay 27 tribunales Sadad, que son tribunales de primera instancia de la ley personal musulmana y judía. Casos penales y civiles son escuchados, y los casos con penas superiores a un valor monetario determinado pueden ser apelados ante los tribunales regionales. Los tribunales se dividen en Sadad Shari'ah; rabínica, secciones Civil, Comercial y Administrativo, y una sección penal.

2. Órganos Constitucionales

a. Tribunal Constitucional

Está compuesto por doce miembros que se eligen por un período de nueve años. De los 12 miembros, cinco los elige el Rey directamente, uno lo elige el que ocupe el puesto de Secretario General del Consejo Superior de los Ulemas, tres son elegidos por la Cámara de Representantes y otros tres por la Cámara de Consejeros. Al Tribunal Constitucional le corresponden las atribuciones de control establecidas en la Constitución y las leyes orgánicas, singularmente las que se refieren a todos los procesos electorales en los que velará porque se ajusten adecuadamente a los procedimientos establecidos.

Conoce específicamente de los tratados internacionales antes de ser aprobados, los proyectos de leyes orgánicas, los reglamentos de las cámaras del Parlamento y las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas durante la celebración de un procedimiento judicial cuando puedan afectar a los derechos y libertades fundamentales. La inconstitucionalidad manifestada por el Tribunal será inapelable.

b. El Tribunal de Cuentas

Su organización y funcionamiento establecerá una ley orgánica, es responsable de la protección de los principios y valores de la buena gobernanza y la transparencia económica, y examina las cuentas del Estado y de los organismos públicos. Existirán tribunales a nivel regional que fiscalizaran las cuentas públicas de las entidades regionales y de ámbito inferior.

c. Defensoría del Pueblo

El monarca alauí nombra al abogado Abdelaziz Benzakur como presidente de la nueva Institución Independiente del Mediador, que reemplazará al antiguo “Diuán al Madalim” (anterior “ombudsman” en Marruecos).

La nueva institución se distingue especialmente, en cuanto a su organización y su acción, por el establecimiento de delegados regionales que asegurarán la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos.

d. Ministerio Público

Considerado en el artículo 128°, como un ente que tiene autoridad sobre la policía judicial, además de interactuar de manera directa con los jueces de instrucción, en todo lo relativo a las pesquisas e investigaciones necesarias para la detección de infracciones, detención de delincuentes y establecimiento de la verdad.

IV. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

La Constitución reconoce como entidades territoriales que gozan de autonomía y capacidad financiera y reglamentaria, a las Regiones, Prefecturas, Provincias y Municipios, estableciendo que las autoridades de las regiones y municipios son elegidas por los ciudadanos, mediante sufragio universal directo. Se reconoce la capacidad de las Regiones y Municipios para recibir competencias delegadas por el Gobierno de la Nación. Se establece un fondo regional de desarrollo y un fondo de cooperación interterritorial entre regiones que garantice la igualdad. Corresponde a una ley orgánica determinar el contenido de los derechos reconocidos en la Constitución.

Paralelamente a la regionalización de los poderes entre las instituciones constitucionales, la nueva Constitución abre la vía ante un Marruecos unido de las regiones, fundado sobre una reorganización democrática de las competencias entre el Estado y las regiones;

Asimismo, consagra los principios directores de la regionalización tales como:

- La unidad nacional y territorial, el equilibrio, la solidaridad y la práctica democrática.
- La elección de los consejos regionales mediante sufragio directo y derecho de peticiones.
- Principios de libre administración y de subsidiaridad.
- La transferencia del ejecutivo de estos consejos a sus presidentes.
- El Consejo Regional servirá de colegio para la elección a la Cámara de Consejeros.

De otro lado, se sientan las bases constitucionales para una nueva configuración de la organización territorial del Reino, favorable:

- A una transferencia sustancial de competencias del centro a las regiones;
- A las diversas formas de partenariatio y de contrato entre el Estado y las regiones, y entre las colectividades locales;
- Al desarrollo de la desconcentración del Estado.

V. REFORMA CONSTITUCIONAL

La reforma de la Constitución requiere la celebración de un referéndum de carácter vinculante para su aprobación en todos los casos. La iniciativa para la reforma puede partir del Rey directamente, del Presidente del Gobierno, para lo que requiere la previa deliberación del Consejo de Ministros, o por la Cámara de Representantes o la de Consejeros, en cuyo caso ambas cámaras deben avalar la iniciativa por una mayoría de dos tercios de sus miembros. La Constitución no es modificable en cuanto a la institución de la monarquía, el papel del islam, ni el conjunto de derechos y libertades fundamentales.

ALGUNOS ALCANCES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y CALIDAD NORMATIVA.

Silvio Mezarina García*

Resumen.

En primer lugar intentamos aclarar lo que significa calidad normativa o calidad regulatoria como política pública y resaltar su importancia como necesidad social. Asimismo verificamos algunos procedimientos indispensables para asegurar una adecuada regulación, la misma que debe ser la respuesta a una necesidad pública a la que debe ofrecer una adecuada solución. Finalmente repasamos la experiencia extranjera sobre el tema y la tarea que algunas entidades del Estado peruano están llevando a cabo en su afán por entregarnos normas eficaces para resolver los problemas que enfrentamos como sociedad.

Palabras clave: políticas públicas, calidad normativa, política regulatoria.

Introducción.

El tema de la creación de normas de todo nivel ha dejado de ser un tema estrictamente jurídico para devenir en un asunto de política pública en vista de la imperiosa necesidad de planificar adecuadamente el desarrollo del país desde el punto de vista técnico y objetivo. En ese sentido, la subjetividad, la discrecionalidad y la intuición son absolutamente inadmisibles a la hora de legislar o generar normas, acciones estas que deben ser consecuencia de una profunda investigación basada en indicadores perfectamente medibles y que demuestren la eficacia que la regulación debe tener en la sociedad. Una política pública de calidad normativa es indispensable en nuestro país si realmente aspiramos a ser una sociedad desarrollada.

La Ciencia Política tiene un especial interés en el estudio de las políticas públicas en tanto que son estas un instrumento del cual un Estado se vale para llevar a cabo sus principales tareas en materia de seguridad, salud, educación, defensa, etc., así como para expresar su poder en la sociedad¹.

1.- Ideas iniciales: calidad normativa y calidad regulatoria.

Los conceptos de calidad normativa o calidad regulatoria son básicamente términos usados como sinónimos, aunque la primera expresión es utilizada por la Unión Europea y la segunda por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

* Abogado y Magister en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la UNMSM. Profesor de Derecho Internacional Privado en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM. Ha sido profesor de los cursos Política Internacional y Derecho Internacional Público en la Escuela de Ciencia Política de la UNMSM. Asesor jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

1 Valencia Agudelo, Germán Darío y Yohan Alexis Álvarez (2008) La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. En: Estudios Políticos N° 33, Medellín, julio-diciembre de 2008. p.96.

(OECD). En ambos casos se entiende como la política de un Estado con respecto a la elaboración de sus normas². De acuerdo tanto con la Unión Europea como con la OECD cualquier acción de gobierno encaminada a mejorar la calidad normativa debe contemplar tres aspectos básicos: primero se debe evaluar el impacto de la norma, segundo hay que tener sumo cuidado a la hora de plasmar en la norma la realidad social (racionalización de la regulación), y por último es menester simplificar la regulación existente, nunca complicarla³.

Además debemos señalar que se trata de políticas públicas diseñadas para mejorar los estándares de calidad en general de la administración pública con el propósito de hacer más competitivo a un sector en específico y a la sociedad en general.

Así, una política regulatoria es definida como un proceso por el cual el gobierno al identificar un objetivo de política pública, determina si utilizará la regulación como instrumento de esa política, elabora un proyecto y luego adopta una regulación mediante un proceso de toma de decisiones basado en evidencias⁴.

El informe Mandelkern (“Informe sobre la Mejora de la Regulación”, presentado al Consejo Europeo de Laeken en 2001 y cuyas recomendaciones se incorporaron a la Unión Europea) señaló que para obtener una normativa de calidad era necesario alcanzar apoyo gubernamental transversal y de alto nivel, además del uso de herramientas como evaluación de impacto, simplificación, etc. Además se determinó que el éxito de las políticas de calidad normativa pasaba por un cambio cultural en materia de formulación de políticas públicas y de legislación en las administraciones públicas⁵.

Por otra parte, el informe sostenía que la calidad normativa es un bien en sí mismo que permite mejorar el procedimiento de elaboración de políticas públicas, antes que una carga administrativa. Para lograr la óptima calidad normativa, se propuso la adopción de los siguientes siete principios para legislar mejor⁶:

- a) Necesidad: la regulación debe hacer falta.
- b) Proporcionalidad: la regulación no debe ir más allá de lo estrictamente necesario.
- c) Subsidiariedad: sólo se regula en última instancia y cuando los agentes involucrados no puedan resolver el problema por sus propios medios.
- d) Transparencia: las causas por las que se regula deben ser conocidas por la comunidad.
- e) Rendición de cuentas: es necesario que la población y sectores afectados sean informados y se realicen un debate previo y se informe además de los beneficios o perjuicios de la medida.
- f) Accesibilidad: el objetivo a lograr debe ser posible.

2 Asesores y Consultores en Administraciones Públicas (2012) Políticas públicas y calidad normativa: Su impacto en el crecimiento económico. ACAP. Valladolid. p.6.

3 Ibid.

4 OECD (2014) Estudio de la OECD sobre política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa. OECD Publishing. pp.41.

5 Vid. Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios. Consejería de Administración Autonómica. Junta de Castilla y León. (2010) Manual de calidad normativa.

6 Ibid.

g) Simplicidad: la regulación debe ser fácil de entender y de cumplir, de lo contrario será un obstáculo.

2.- El surgimiento del proceso de producción de normas: identificación de la necesidad pública y la propuesta de solución.

Cuando la administración pública de un Estado establece proyectos con el propósito de satisfacer los requerimientos sociales o solucionar los problemas que aquejan a la sociedad, hablamos de políticas públicas. Las políticas públicas van dirigidas a cubrir las necesidades de la población por parte del Estado o generar condiciones para que los particulares puedan de manera activa colaborar directamente en la solución⁷.

En ese sentido, entendemos que una política pública es un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica⁸.

3.- Políticas públicas y elaboración normativa.

En la experiencia comparada colombiana vemos que se reconoce que los principios constitucionales y las leyes fundamentales sobre el proceso de creación legislativa son la base para el diseño y la concepción de las propuestas normativas⁹. Por supuesto, en nuestro sistema constitucional de corte e ideología liberal se reconoce que la persona humana es el centro de preocupación y la razón de ser del estado. Debido a eso toda política pública – y con ello las propuestas normativas que buscan realizar los objetivos públicos – deben estar centradas en el bienestar de los individuos, lo que en otras palabras sería el pleno respeto de los derechos fundamentales y del aparato institucional que los hace posibles.

La elaboración de normas tendría dos momentos: uno político y otro administrativo. El primero implica buscar una solución a un problema público, incluyendo un enfoque político y las diferentes alternativas de solución a la mano. El segundo nace en el momento en que se empieza con el proceso de confección de la norma hasta que es finalmente aprobada¹⁰.

4.- La relación entre democracia de calidad y calidad normativa.

Un sistema democrático no puede funcionar sin normas jurídicas de calidad que sean producto de la reflexión y de la investigación social, a fin de cuentas la regulación debe obedecer a una auténtica necesidad social la misma que debe ser resuelta adecuadamente. Además el ciudadano no sólo tiene derecho a presentar iniciativas legislativas sino que debería prioritario fomentar que se involucre en todo el proceso de producción de las normas, incluyendo el debate sobre la necesidad de normar y en qué forma y oportunidad. Estamos acostumbrados a escuchar a congresistas que se jactan de haber presentado numerosas propuestas legislativas y de haberlas aprobado. Lo que no se dice (y no se investiga) es cuán pertinentes las leyes expedidas han

7 Vid. Ortegón Quiñones, Edgar (2008) Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Convenio Andrés Bello - Universidad de Alcalá - IELAT. Bogotá. Bueno Suárez, Carlos y José Luis Osuna Llana (2013) Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 57. Caracas.

8 Jenkins, W (1978) Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective, Londres, Martin Robertson, citado por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios. Consejería de Administración Autonómica. Junta de Castilla y León. (2010) Manual de calidad normativa.

9 OECD (2014) Estudio de la OECD sobre política regulatoria en Colombia. Opus. Cit. pp.19.

10 Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios. Opus. Cit.

demostrado ser, o si son perfectamente prescindibles o incluso perjudiciales para la sociedad al generar sobre costos económicos y sociales.

Luigi Ferrajoli señala que la democracia es un método de formación de decisiones colectivas o el conjunto de reglas que atribuyen al pueblo el poder, a través de representantes, de tomar decisiones¹¹. De lo señalado podemos concluir que el poder del pueblo se ve notablemente disminuido si sus representantes no generan una normativa de calidad o la ciudadanía no tiene la posibilidad de revisar o manifestarse durante el proceso de gestación del proyecto normativo. Al fin y al cabo, los ciudadanos no sólo deben generar un gobierno sino tienen el derecho de controlar las actividades de los gobernantes, siendo la actividad legislativa que busca implementar políticas públicas probablemente la actividad más importante de las entidades de gobierno.

A ese respecto el TC ha señalado con respecto a la democracia representativa lo siguiente: “La democracia representativa es la que... permite la conjugación armónica del principio político de soberanía popular con un cauce racional de deliberación que permita atender las distintas necesidades de la población...”¹². Entendemos que la democracia representativa alcanza su cenit con la activa participación de la ciudadanía, en especial con el control y fiscalización de las actividades del Estado, con especial énfasis en el control de la producción normativa y su justificación en el bienestar social.

5.- La propuesta normativa como sustento de la necesidad política.

Todo texto normativo expresa una decisión política. El proceso legislativo es un proceso que tiende a producir una decisión política y un texto normativo que la expresa¹³.

Una decisión política acertada puede estar expresada en un texto normativo negativo, una mala decisión política puede estar expresada en un texto normativo formalmente brillante¹⁴. Como podemos ver se trata de dos planos distintos perfectamente diferenciables: la decisión política y el texto normativo. Ambas pueden ser sometidas a control de calidad¹⁵.

6.- Evaluación del impacto normativo.

6.1.- Definición de impacto normativo.

El Impacto normativo, o su estudio, es llamado a nivel internacional como RIA (Regulatory Impact Analysis), y se refiere a la descripción, resumen y recolección de todos los elementos que han intervenido en el proceso de confección de la norma¹⁶.

Un Informe de Impacto Normativo es un documento que describe las etapas del proceso de creación de una norma con miras a solucionar un problema, mostrando la intención (objetivo) de la entidad, efectos (análisis costo beneficio) y la opiniones de los ciudadano interesados (consultas) sobre la acción pública. Es un instrumento que recoge todos los principios de buenas prácticas regulatorias y aplica los controles y filtros necesarios para el análisis de una norma¹⁷.

11 Moreno Cruz, Rodolfo (2006) Democracia y derechos fundamentales en la obra de Luigi Ferrajoli. En: Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política, N° 3. México. pp.26

12 Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 0030-2005-PI/TC, Fj.5

13 Vid. Ubertone, Fermin (2003) La calidad del texto normativo. Córdoba. Argentina.

14 Ibid.

15 Ibid.

16 Vid. Roca Fabián, Javier. Experiencia del RIA en El Perú-MEF. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Lima.

17 Ibid.

6.2.- Impacto normativo en la experiencia extranjera.

En el espacio europeo la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, comunicó el 16 de marzo de 2005 el documento: "Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea". El mismo que fue recogido en España por Real Decreto 1083/2009, que específicamente en su artículo 2 determina la estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo, la misma que deberá contener los siguientes apartados¹⁸:

- Oportunidad de la propuesta normativa. (Principio de calidad normativa)
- Contenido y análisis jurídico, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas.
- Impacto por razón de género; tema que está generando muchas suspicacias en nuestro país, pero que correctamente entendido debería ser un instrumento que ayude a empoderar a la mujer y evitar prácticas discriminatorias en su contra tanto en el mercado laboral como en el acceso a estudios y mejores condiciones de salud y vida.

El propósito de la evaluación previa es darle a los responsables políticos la posibilidad de adoptar decisiones a partir de análisis minuciosos de las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales de sus propuestas legislativas¹⁹.

6.3.- El análisis de impacto regulatorio.

Se utilizan tres criterios básicos en un análisis de impacto regulatorio: Necesidad, legalidad y racionalidad²⁰.

1. ¿Es necesaria?, ¿existe falla de mercado o interés público? La evaluación de la problemática podría justificar la regulación.
2. ¿Es constitucional, es legal y no entra en contradicción con tratados internacionales?
3. ¿Es racional, efectiva, proporcional y eficiente? Análisis Costo-Beneficio y comparación con la experiencia internacional en buenas prácticas regulatorias²¹.

Nosotros entendemos con respecto al análisis costo beneficio que no debemos enfocarlo desde el punto de vista estrictamente económico. Tal vez puede ser poco rentable para las arcas del estado pero beneficioso para la población (especialmente en materias de salud y educación).

18 Asesores y Consultores en Administraciones Públicas (2012) Políticas públicas y calidad normativa: Su impacto en el crecimiento económico. ACAP. Valladolid. pp.8

19 Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea. SEC (2005) 175.

20 Presentación en el foro industrial de Huancayo. Sociedad Nacional de Industrias.

21 Ibid.

7.- Factores que coadyuvan a mejorar la calidad normativa.

La Comisión Europea entiende que toda mejora en la calidad normativa depende de los siguientes factores²²:

A.- El Sistema de gobierno debe operar en sentido descendente mediante la coordinación constante gobiernos de distintos niveles territoriales. En el Perú gobierno central, gobernaciones regionales y gobiernos provinciales y distritales.

B.- El sistema de gobierno debe operar en sentido ascendente y convertir a los actores sub nacionales en parte del sistema de política internacional. En nuestra realidad por el momento tal vez sólo a nivel de la Comunidad Andina de Naciones y en temas de competencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. No podemos negar que nuestros gobiernos locales son muy precarios en institucionalidad.

C.- El sistema es alcanzado por la influencia de actores transnacionales. Las grandes compañías constructoras, petroleras y mineras especialmente. Es un tema que, debido a la mega corrupción que empresas como Odebrecht, Camargo Correa, entre otras ha sacudido el sistema político latinoamericano a niveles de cataclismo, pero es necesario aclarar que es precisamente debido a la corrupción que se bloqueó el correcto funcionamiento de la libre competencia en nuestro país. No es el sistema de libre mercado el que generó la corrupción sino más bien su desmantelamiento el que permitió que se delinquiera a niveles de horror.

D.- El sistema con varios niveles territoriales de gobierno en el que actúan tanto actores públicos como privados.

E.- Las instituciones deben darle al sistema su impronta al ser un medio por el cual las fuerzas políticas ingresan en la discusión de los temas relevantes. La debilidad institucional y programática de nuestros partidos políticos no nos ayuda en ese sentido. La sociedad civil en todo caso parece tener mejor salud y capacidad de respuesta.

F.- Sistema de gobierno que expande la regulación administrativa e implica a instituciones independientes en el proceso de planificación de las políticas públicas. En nuestro país los gremios industriales, empresariales, algunos sindicatos y ONGs tienen voz pero aún bastante débil.

7.1.- Características esenciales de una política regulatoria.

Según la OECD, una política regulatoria para ser exitosa debe ser adoptada en el más alto nivel político; debe contar con claros estándares de calidad regulatoria los mismos que deben ser claros y medibles; y debe permanecer en el tiempo²³. En nuestro país a nivel del ejecutivo tenemos recientemente el Decreto Legislativo N° 1310, que establece un Análisis de Calidad Regulatoria para los procedimientos administrativos, como un paso en ese sentido.

8.- La propuesta normativa y el camino que debe seguir para su elaboración.

Algunas instituciones del Estado poseen oficinas de asesoría jurídica que han elaborado un camino que las propuestas normativas deben seguir a fin de ser controladas en su pertinencia y calidad.

22 Parejo Alfonso, Luciano (2004) los principios de la gobernanza europea. Revista de Derecho de la Unión Europea, N°6, 1. ° semestre. pp.37,38,

23 OECD (2014) Estudio de la OECD sobre política regulatoria en Colombia. Opus. Cit. pp.21.

A continuación repasaremos brevemente cuatro etapas en el referido proceso: primero la identificación de la necesidad pública que sea relevante y amerite regulación; segundo el llamado control ex ante de la norma por medio del cual se logre verificar su calidad y oportunidad; tercero la formulación de la norma en sí con especial énfasis en el análisis costo beneficio y la exposición de motivos y el impacto que la norma tendría en la sociedad; cuarto el llamado control posterior o ex post que consiste en hacerle seguimiento a la norma para verificar que cumple con los objetivos propuestos inicialmente.

8.1.- Identificación de la necesidad pública.

En el Seguro Social de Salud – Essalud, la formulación: debe identificar la situación fáctica que se quiere regular, y para ello se conforma un equipo de trabajo para la formulación de la directiva. Además el órgano central dispone que profesionales elaborarán la directiva²⁴.

En el Poder Judicial, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial publicó la Guía metodológica para elaboración de iniciativas legislativas. El referido documento divide en dos grandes partes el proceso de elaboración de la iniciativa legislativa: en primer lugar la Identificación e investigación de la temática, en donde precisamente se identifica la existencia de una situación o problema que requiere de investigación y regulación, exponiendo los hechos de carácter económico, histórico, social, cultural o jurídico que impulsan su investigación²⁵. La segunda partes es la redacción de la iniciativa legislativa.

En el Ministerio de Economía y Finanzas, el enfoque utilizado se podría sintetizar con la siguiente fórmula propuesta por el Ministerio: “la generación de una norma equivale a la elaboración del perfil de un proyecto de inversión, es decir a la preparación de elementos de decisión que identifiquen el tema de fondo o el problema que se pretende resolver y evaluar si la norma propuesta es la solución apropiada y, de serlo, cuáles serían las condiciones mínimas para su elaboración y cuál sería su impacto”²⁶.

Se sugiere una secuencia de etapas basadas en la “Manifestación de Impacto Regulatorio”²⁷, la primera se denomina “la etapa del anteproyecto”, e implica la aprobación de la idea por parte del Ministerio del sector al que le sigue el anteproyecto en sí que es el desarrollo de la idea inicial con la cuantificación del impacto.

En esta etapa se prepara un documento conocido como “Manifestación Normativa Previa” que posee el siguiente esquema²⁸:

- a) Fundamento de la necesidad de la norma (tiene como fundamento la Elaboración del Proyecto y Exposición de Motivos)
- b) Discusión de opciones normativas alternativas para atender el objetivo y justificación de la opción elegida. Esto incluye el análisis cualitativo de la incidencia e impacto que la futura norma podrá acarrear.

24 Directiva de Gerencia General N°013-GG-ESSALUD-2013. Numeral 2.2.

25 Centro de Investigaciones Judiciales del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (2007) Guía metodológica para elaboración de iniciativas legislativas. Numeral 5.1.

26 Vid. Ministerio de Economía y Finanzas. Lineamientos para el mejoramiento de la calidad de normas y regulaciones. del 24 de abril de 2006 - MEF.

27 Ibid.

28 Ibid.

- c) Descripción general de la fórmula legal.
- d) Consultas preliminares realizadas.
- e) Proyecto de implementación y revisión de la norma.
- f) Conclusiones.

8.2.- El control ex ante.

La importancia del control ex ante radica en que toda norma genera al momento de su implementación costos sociales y económicos, los mismos que podrían ser evitados de haberse sometido las iniciativas legislativas a un test de calidad mínimo.

Desde el punto de vista del Derecho constitucional comparado llamamos control ex ante o preventivo al mecanismo por el cual normas incluidas en proyectos de ley en trámite parlamentario requieren el pronunciamiento de un Tribunal Constitucional u otro órgano del Estado para que evalúe la forma o el fondo de las referidas disposiciones, cualquiera sea su naturaleza, contempladas en proyectos de ley pendientes de aprobación en el órgano legislativo, a fin de que no transgredan la norma suprema del Estado²⁹.

Para el Seguro Social de Salud – Essalud, existe una etapa llamada “validación interna” en donde el equipo de trabajo eleva su proyecto a las gerencias de línea para que den su opinión con respecto a un posible conflicto con otros documentos técnicos vigentes, impacto potencial sobre los Órganos centrales y desconcentrados, su impacto económico, las precisiones conceptuales y aclaraciones³⁰.

Por otra parte, la “validación externa” se da cuando la directiva tiene relevancia en el ámbito de varios órganos. El proyecto, con los aportes de las gerencias de línea, se eleva a los órganos centrales y desconcentrados para la respectiva opinión respecto a los puntos que a continuación se señalan: impacto económico, impacto en la necesidad de recursos humanos, impacto en los aspectos organizativos, impacto en el requerimiento de recursos tecnológicos o infraestructura, conflictos con documentos técnico normativos o dispositivos legales vigentes³¹.

El Ministerio de Economía y Finanzas en sus “Lineamientos para el mejoramiento de la calidad de normas y regulaciones” habla de una etapa llamada “aprobación del anteproyecto”. Se trata de la Manifestación Normativa Previa debe aprobarse antes de elaborar la norma. Se puede proponer niveles de análisis adicionales de ser necesario que justifiquen el proyecto.

Este nivel de análisis en el MEF puede variar según la complejidad de las condiciones a regular³².

- a) Elaboración simple en base a las discusiones y comentarios parte del Anteproyecto y la redacción de la fórmula legal.
- b) Análisis adicional simplificado acerca de la información necesaria en una Exposición

29 Cea Egaña, José Luis (2007) Praxis del control de constitucionalidad en Chile. Conferencia ofrecida ante el Supremo Tribunal Federal de Brasil, en el Palacio de esa Magistratura en Brasilia, el jueves 27 de septiembre de 2007.

30 Directiva de Gerencia General N°013-GG-ESSALUD-2013. Literal a)1, Numeral 2.3.

31 *Ibid.* Literal b.1), Numeral 2.3.

32 Vid. Ministerio de Economía y Finanzas. Lineamientos para el mejoramiento de la calidad de normas y regulaciones. del 24 de abril de 2006 - MEF.

de Motivos, la cual debe reflejar el proceso de elaboración de la norma.

- c) Cuando sea necesario, las autoridades pueden exigir una evaluación más profunda de la información, incluyendo medición del impacto de la norma. (La norma tendría un impacto potencial mayor a 1 millón de dólares y afectaría a más de 1 millón de personas).
- d) En casos de mayor complejidad las autoridades pueden exigir estudios adicionales que incluyan el uso de modelos dinámicos. (La norma tendría un impacto potencial mayor a 10 millones de dólares y afectaría a más de 10 millones de personas).

8.3.- La formulación de la norma.

En Essalud se habla de la “Aprobación” cuando el equipo de trabajo eleva al titular del órgano central que formuló el proyecto de Directiva, el informe técnico y el proyecto de resolución de aprobación. El órgano central puede proceder de la siguiente manera:

- 1.- cuando la directiva corresponde sólo a las unidades orgánicas a su cargo aprueba por resolución de gerencia u oficina central y luego procede a la difusión e implantación.
- 2.- cuando la directiva puede alcanzar a varios órganos centrales eleva el proyecto de la resolución para el visto bueno de la oficina central de asesoría jurídica.

Las directivas que son aprobadas para ser aplicadas por varios órganos se envían a la secretaría general para su registro y difusión³³.

En el Poder Judicial, se destaca que la “Exposición de Motivos”, describe la problemática de la situación y esboza la alternativa de solución a través de un criterio lógico jurídico. Su objetivo es la justificación de la propuesta planteada, al corregir, llenar un vacío o incorporar una solución a la problemática identificada³⁴.

Por otra parte, el “Análisis Costo-Beneficio”, presenta el enfoque socio-económico, la búsqueda del máximo beneficio en menor costo y establece la viabilidad y efectividad de los beneficios de la iniciativa legislativa en corto, mediano o largo plazo. Se tiene en cuenta si el impacto de la norma es cuantificable económicamente y si impacta de manera positiva o negativa en la sociedad³⁵.

En el Ministerio de Economía y Finanzas se hace referencia a la “etapa de la elaboración del proyecto normativo” que incluye la revisión de la viabilidad económica y legal del proyecto, la construcción del proyecto y exposición de motivos, la reformulación y profundización del anteproyecto, y finalmente la pre publicación.

El MEF sugiere un interesante esquema para elaborar la exposición de motivos el cual es destacable³⁶:

Puntualiza en primer lugar que se debe identificar el asunto principal, los objetivos iniciales y desarrollar los conceptos fundamentales. Esto implica que se describa con la mayor precisión posible el funcionamiento actual del nivel de servicio en base al marco normativo vigente; establecer los hechos y tendencias principales; que se identifique si

33 Directiva de Gerencia General N°013-GG-ESSALUD-2013. Numeral 2.4.

34 Centro de Investigaciones Judiciales del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (2007) Guía metodológica para elaboración de iniciativas legislativas. Numeral 6.3.1

35 *Ibid.* Numeral. 6.3.2

36 Vid. Ministerio de Economía y Finanzas. Lineamientos para el mejoramiento de la calidad de normas y regulaciones, del 24 de abril de 2006 - MEF.

es indispensable dar la norma y si el sentido de la misma debe darse como prohibición u obligación. También señala que se deben especificar las alternativas normativas y cuál sería la ventaja con la nueva propuesta.

En segundo lugar analizar el efecto que tendría la regulación y su coherencia y armonía con el conjunto normativo en el cual se va a desenvolver.

En tercer lugar el examen del impacto presupuestal, logístico y los posibles obstáculos para el éxito de la norma, para eso es importante proyectarse en el corto, mediano y largo plazo.

En cuarto lugar se redacta la fórmula legal.

En quinto lugar deben realizarse las consultas sobre oposiciones, adhesiones, a quiénes se favorece o perjudica con la regulación.

En sexto lugar se plantean la implementación y revisión de la norma además de los escenarios en los cuales deberán operar los cambios propuestos.

Por último se elaboran las conclusiones y síntesis de la propuesta con el respectivo resumen de costos y beneficios³⁷.

8.4.- El control ex post.

El control ex post es por naturaleza represivo debido a que verifica si un precepto legal puede resultar contrario a la Constitución por la forma o por el fondo. Su consecuencia es la suspensión o derogación de la norma que estaba en vigor³⁸.

En Essalud se tiene una etapa llamada de “Implantación” en la cual el órgano central capacita a los operadodes de la norma aprobada, ya sea en forma presencial o virtual.³⁹

En el Poder Judicial se pretende revisar el “efecto de la vigencia de la norma” en nuestra legislación nacional, e identificar los cambios que se producirían en el ordenamiento legal a consecuencia de la aprobación de la iniciativa legislativa⁴⁰.

El Ministerio de Economía y Finanzas resalta la importancia de hacer un “análisis de cumplimiento de la norma” lo que significa hacer el seguimiento a la norma ya vigente y la verificación del cumplimiento de sus objetivos y su utilidad social⁴¹.

8.4.1.- El seguimiento de las normas.

Cuando se legisla se debe tomar en cuenta que la sociedad se encuentra en constante cambio. Por lo mismo, al darse e implementarse una norma jurídica se hace imperativo monitorear su cumplimiento y penalizar a aquellos que la incumplen, de lo contrario las posibilidades de éxito serán mínimas⁴². Sería irresponsable por parte de la autoridad pretender que el hecho normativo cambie la sociedad de manera automática. Debe entenderse que es parte de la labor del Estado verificar que el producto de su elucubración teórica tenga éxito y se amolde adecuadamente a las necesidades de

37 Ibid.

38 Vid. Troncoso Repetto, Claudio (2010) Control de constitucionalidad de los tratados. Análisis y comentarios del fallo del Tribunal Constitucional de 25 de agosto de 2009. En: Anuario de Derechos Humanos 2010. Chile.

39 Directiva de Gerencia General N°013-GG-ESSALUD-2013. Numeral 2.5.

40 Centro de Investigaciones Judiciales del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (2007) Guía metodológica para elaboración de iniciativas legislativas. Numeral. 6.3.3.

41 Vid. Ministerio de Economía y Finanzas. Lineamientos para el mejoramiento de la calidad de normas y regulaciones. del 24 de abril de 2006 - MEF.

42 Carranza, Luis (2015) Errores fundamentales. En: Diario El Comercio. Miércoles 25 de noviembre de 2015. A21. Lima.

la población, y eso sólo puede hacerse con un adecuado seguimiento de la norma emitida.

En Colombia existe una norma especial que encarga a las comisiones de regulación que verifiquen el impacto de las normas en la realidad social. Se trata del Decreto 2696 de 2004. Las comisiones cada tres años deben hacer una evaluación ex post de la dinámica y sustentabilidad de cada uno de sus sectores. Se trata de un avance pero aún carecen de una entidad unificada que centralice y sistematice el diagnóstico⁴³.

En España, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, señala que periódicamente la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas deberán publicar un informe sobre las actuaciones de mejora regulatoria que hayan realizado, incluyendo una referencia a los avances en el programa de reducción de cargas, así como el programa de trabajo en materia de mejora regulatoria para el período siguiente⁴⁴.

8.4.2.- La OECD y la evaluación regulatoria ex post.

Se presenta como necesaria la evaluación de las políticas existentes a través del análisis de impacto ex post con la finalidad de asegurar que las regulaciones sean efectivas y eficientes. Incluso los procesos formales de análisis de impacto ex post pueden ser más efectivos que el análisis ex ante para informar sobre el debate de políticas en curso, sobre todo en realidades en las que la regulación se da bajo presión y con demasiada prontitud. Algunos métodos prescriben la inclusión de cláusulas de caducidad o de evaluación periódica teniendo a la población como aliados directos con sus opiniones⁴⁵.

9.- El impacto no económico o social de la norma.

No necesariamente una norma puede ser valorada por razones económicas. Entendiendo que el Perú es en un Estado social y democrático de derecho, el ser humano se encuentra en el centro de la preocupación del aparato estatal. Así, el referido tipo de Estado que tenemos es, en palabras del Tribunal Constitucional, “una alternativa política frente al Estado liberal, asume los fundamentos de éste, pero además le imprime funciones de carácter social”⁴⁶.

El bienestar de la sociedad y el bien común no pueden pasar sólo por consideraciones económicas, en materias como protección de sectores vulnerables de la población, derechos fundamentales, protección del medio ambiente, inversión en desarrollo y logística en temas de sanidad y educación, puede suceder que el Estado deba invertir en pro de conseguir objetivos más elevados que la simple ganancia económica. Ya señaló el Tribunal Constitucional que “La exégesis del régimen económico constitucional a la luz del principio del Estado social y democrático de derecho (artículo 43° de la Constitución), que encuentra en el bien común (que es idéntico al interés de la sociedad) su ratio fundamental... En materia económica es indispensable que toda actividad sea regida por la justicia y la caridad como leyes supremas del orden social. (...). (Es necesario establecer) un orden jurídico, tanto nacional como internacional, que, bajo el influjo rector de la justicia social y por medio de un cuadro de instituciones

43 OECD (2014) Estudio de la OECD sobre política regulatoria en Colombia. Opus. Cit. pp.22.

44 Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. España. Num.1, Art.7.

45 OECD (2012) Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. OECD Publishing. P.27.

46 Tribunal Constitucional. EXP. N.º 0008-2003-AI/TC. Fj.12

públicas o privadas, permita a los hombres dedicados a las tareas económicas armonizar adecuadamente su propio interés particular con el bien común⁴⁷.

Además, la Constitución señala que la dignidad del ser humano y su protección son el fin máximo de la sociedad y el Estado. Debido a lo señalado, “la dignidad de la persona humana, es el valor por excelencia de nuestro orden constitucional, es primordial “integrar” el contenido social de la República (artículo 43º la Constitución); el material ético del principio democrático, presente no sólo como presupuesto de los derechos políticos, de lo que es ejemplo incuestionable el artículo 35º de la Ley Fundamental, sino también en el ejercicio de los derechos económicos y sociales (v.g. el artículo 28º); el principio de soberanía popular (artículo 3º y 43º); el principio de igualdad, especialmente en su vertiente sustancial, contenida de manera manifiesta en el artículo 59º; y en el caso más concreto de la economía, el principio de economía social de mercado (artículo 58º), amén del bien común⁴⁸.

Es posible entonces que a la hora de buscar la calidad normativa nos podamos apartar de consideraciones numéricas para buscar alcanzar el máximo grado de realización de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sin considerar una pérdida económica el invertir en la calidad de vida de las personas aunque no haya retorno económico alguno a las arcas del Estado.

10.- Aplicación del Test de proporcionalidad a la hora de formular la norma.

Ha señalado el Tribunal Constitucional sobre el Test de proporcionalidad que:

“En cuando al procedimiento que debe seguirse en la aplicación del test de proporcionalidad, hemos sugerido que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada al fin propuesto; en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone como hemos señalado, verificar “si existen medios alternativos al optado”, en este caso por el Juez, que es quien ha tomado la medida. Se trata del análisis de relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Finalmente, en un tercer momento y siempre que la medida haya superado con éxito los test o pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto. Aquí rige la ley de la ponderación, según la cual “cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro⁴⁹.”

A la hora de formular la norma jurídica bien podríamos llevar a cabo los siguientes pasos del Test de proporcionalidad:

- A.- Juicio de idoneidad.- verificar si la norma formulada resulta pertinente o adecuada para lograr el fin que se propone alcanzar.
- B.- Juicio de necesidad.- verificar si existen medios alternativos para lograr el fin que

47 Ibid.

48 Ibid. Fj.7.

49 Tribunal Constitucional del Perú. EXP. N.º 1209-2006-PA/TC, Fj.56.

se persigue con la dación de la norma. Se debe comparar si las alternativas a la acción legislativa son superiores o iguales en el beneficio que se busca conseguir con el dispositivo normativo.

C.- Juicio de ponderación.- Con la norma se debe alcanzar beneficios en la sociedad que sean superiores a los inconvenientes que de hecho se puedan generar. Toda norma jurídica tiene un impacto en la sociedad y un costo económico o social. Los beneficios obtenidos deben ser mayores y deben justificar los inconvenientes que se puedan ocasionar.

No podemos olvidar que toda regulación impone costos al mercado que deben ponderarse con los beneficios que buscamos obtener con la regulación⁵⁰.

11.- La imprescindible coordinación en los distintos niveles de gobierno para lograr la calidad regulatoria.

Es vital que se diseñe mecanismos de coordinación adecuados para desarrollar políticas y prácticas regulatorias en todos los órdenes de gobierno, inclusive, en la medida de lo posible, a través de medidas que logren la armonización o mediante el uso de acuerdos de reconocimiento mutuo⁵¹. Es todo un reto en nuestra realidad centralista. Otro punto importante es el poder desarrollar herramientas para diagnosticar los problemas de regulación que afectan de forma transversal los distintos niveles de gobierno a fin de identificar y reformar las regulaciones redundantes o contradictorias⁵². En nuestra cultura populista y clientelista al legislar casi siempre se espera réditos políticos con el consiguiente perjuicio a las grandes mayorías que aprenden a desenvolverse en un ambiente cargado de informalidad y arbitrariedades.

12.- Análisis de Calidad Regulatoria para los procedimientos administrativos.

Este trabajo fue redactado antes de la publicación del Decreto Legislativo N° 1310 - Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, de fecha 29 de diciembre de 2016.

En el referido instrumento normativo se establece que toda entidad dependiente del Ejecutivo tiene la obligación de realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de las normas de alcance general (exceptuadas las leyes y normas con rango de ley) que se emitan y que establezcan procedimientos administrativos. El propósito es combatir la duplicidad de trámites y combatir la enmarañada red de innecesarios requisitos que la administración pública pone a los ciudadanos en la vida cotidiana.

Se encarga de validar el análisis de calidad regulatoria a una Comisión Multisectorial presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, es de destacar que la evaluación deberá hacerse en base a los principios de: “costo – beneficio, necesidad, efectividad, proporcionalidad”.

Se trata de un importante paso que para ser exitoso deberá ser acompañado por la voluntad política del gobierno en alianza con una sociedad civil urgida de cambios que nos ayuden a consagrar la modernidad y el progreso.

Conclusiones.

50 Vid. Vera Tudela Wither, Rafael (2015) Simplificación Regulatoria para la Competitividad y el Desarrollo. Opus. Cit.

51 OECD (2012) Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. Opus. Cit. pp.17.

52 Ibid.

- Toda legislación es regulación y toda regulación tiene que ser implementada mediante normas. Esto debería ser un círculo virtuoso si se tuviera un estándar de calidad normativa, sin embargo se convierte en un círculo vicioso al permitirse la arbitrariedad y discrecionalidad. En otras palabras habría que regular la regulación para que esta sea eficiente y solucione nuestros problemas.
- La realidad normativa o regulatoria debe ser aquilatada en su auténtica medida. Como abstracción pura que es ofrece un mundo ideal y su efectividad residirá no sólo en lo bien lograda que esté desde el punto de vista técnico sino también en la voluntad política que se involucre en su cumplimiento.
- La ciudadanía puede y debe exigir que se implementen políticas públicas de calidad regulatoria por parte de los entes encargados de legislar tanto a nivel nacional, regional como local.
- Es imperativo que las entidades que emiten normas pongan a disposición de la ciudadanía medios que les permitan acceder a los proyectos normativos a fin de estos últimos puedan participar activamente, fiscalizando y aportando ideas.
- La proliferación de normas a todo nivel, a cual más innecesaria – debido a la sobre regulación y la falta de información –, generan desconcierto en la población y malestar debido al despilfarro de dinero público en la implementación de las regulaciones.
- Toda norma implica costos y muchas veces la sobre regulación genera ineficiencia. En ambos casos el perjudicado es el ciudadano.
- Una política pública de calidad normativa es una necesidad social tan importante como cualquier otra, incluidas la salud, la educación, etc.
- Si la regulación no sirve al ciudadano o lo perjudica lo natural sería desregular. Toda norma debe estar justificada en una imperiosa necesidad pública.
- La dación del Decreto Legislativo N° 1310, que establece un Análisis de Calidad Regulatoria para los procedimientos administrativos, traza una senda que puede conducirnos a modernizar nuestra burocracia y ponerla realmente al servicio de la ciudadanía.

Bibliografía y fuentes:

Fuentes primarias.

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Tribunal Constitucional. EXP. N° 0008-2003-AI/TC del 11 de noviembre de 2003.
- Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N° 0030-2005-PI/TC del 2 de febrero de 2006.
- Tribunal Constitucional del Perú. EXP. N.° 1209-2006-PA/TC del 14 de marzo de 2006.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Lineamientos para el mejoramiento de la calidad de normas y regulaciones del 24 de abril de 2006 - MEF.
- Decreto Legislativo N° 1033. Ley de Organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –

INDECOPI, del 24 de junio de 2008.

- Ley 2/2011, de 4 de marzo de 2011 de Economía Sostenible. España.
- Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley N° 29809, del 5 de diciembre de 2011.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Decreto Supremo N.º 011-2012-JUS del 19 de abril de 2012.
- Directiva de Gerencia General N°013-GG-ESSALUD-2013 del 30 de setiembre de 2013.
- Decreto Legislativo N° 1310 - Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, de fecha 29 de diciembre de 2016.

Fuentes secundarias.

- Alza, Carlos (2009) Conflictividad en el Perú: una lectura desde las políticas públicas. En: Reforma del Estado. El papel de las políticas públicas. Henry Pease y Luis Villafranca (Ed) PUCP.
- Asesores y Consultores en Administraciones Públicas (2012) Políticas públicas y calidad normativa: Su impacto en el crecimiento económico. ACAP. Valladolid.
- Bueno Suárez, Carlos y José Luis Osuna Llana (2013) Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 57. Caracas.
- Carranza, Luis (2015) Errores fundamentales. En: Diario El Comercio. Miércoles 25 de noviembre de 2015. A21. Lima.
- Cea Egaña, José Luis (2007) Praxis del control de constitucionalidad en Chile. Conferencia ofrecida ante el Supremo Tribunal Federal de Brasil, en el Palacio de esa Magistratura en Brasilia, el jueves 27 de septiembre de 2007.
- Centro de Investigaciones Judiciales del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial (2007) Guía metodológica para elaboración de iniciativas legislativas. Lima.
- Comisión Europea (2001) Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, "La gobernanza europea - Un Libro Blanco" [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].
- Comisión Europea (2005) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea. SEC (2005) 175.
- Falconí Picardo, Marco (et al) (2014) La evaluación institucional de la Ley en el Perú. Biblioteca del Congreso del Perú. Lima.
- Instituto Peruano de Economía (2017) Examen de calidad para las normas. En: Diario El Comercio - Lima. lunes 16 de febrero de 2017.
- Jenkins, W (1978) Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective, Londres, Martin Robertson, citado por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios. Consejería de Administración Autonómica. Junta de Castilla y León. (2010) Manual de calidad normativa.

- Junta de Castilla y León. Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios. Consejería de Administración Autonómica. (2010) Manual de calidad normativa. España.
- Moreno Cruz, Rodolfo (2006) Democracia y derechos fundamentales en la obra de Luigi Ferrajoli. En: Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política, N° 3. México.
- Ortigón Quiñones, Edgar (2008) Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Convenio Andrés Bello - Universidad de Alcalá - IELAT. Bogotá.
- OECD (2012) Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. OECD Publishing.
- OECD (2014) Estudio de la OECD sobre política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa. OECD Publishing.
- Parejo Alfonso, Luciano (2004) los principios de la gobernanza europea. Revista de Derecho de la Unión Europea, N°6, 1.º semestre.
- Roca Fabián, Javier. Experiencia del RIA en El Perú-MEF. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Lima.
- Troncoso Repetto, Claudio (2010) Control de constitucionalidad de los tratados. Análisis y comentarios del fallo del Tribunal Constitucional de 25 de agosto de 2009. En: Anuario de Derechos Humanos 2010. Chile.
- Ubertone, Fermín (2003) La calidad del texto normativo. Córdoba. Argentina.
- Valencia Agudelo, Germán Darío y Yohan Alexis Álvarez (2008) La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. En: Estudios Políticos N° 33, Medellín, julio-diciembre de 2008.
- Vera Tudela Wither, Rafael (2015) Simplificación Regulatoria para la Competitividad y el Desarrollo. Presentación en el foro industrial de Huancayo. Sociedad Nacional de Industrias.

EL CONFLICTO ACTUAL EN SIRIA: SU IMPLICANCIA RELIGIOSA

Dorothea Ortmann*

1. Antecedentes

Tras fuertes manifestaciones durante el año 2011, la población civil de Siria y un grupo de desertores del ejército, iniciaron, con apoyo de potencias occidentales, una lucha armada para derrocar el gobierno de Bashar al-Assad. El conflicto devino en una guerra civil.

En el año 2012, la ciudad de Homs fue tomada por los rebeldes. El gobierno contestó con bombardeos. El 2013 se comprobó que el gobierno sirio aplicaba gases tóxicos en su lucha contra los rebeldes en Damasco. Se produjo una intervención militar internacional que desembocó en éxodo masivo del país. Hasta la actualidad, se cuenta alrededor de 140,000 muertos y 2 millones de refugiados.

Si revisamos la historia de Siria después de su independencia de Francia, destaca el hecho de que recién en 1963 logra consolidarse como república, formando parte de la RAU. En 1973 se declara como país socialista, basado en un socialismo árabe, lo que significa igualdad ante la ley, libertad religiosa y consideración de la propiedad privada. En lo económico, Siria es un país predominantemente agricultor. Produce trigo, algodón, lana para la exportación, tiene considerables yacimientos de gas natural y pequeños hallazgos de petróleo. Cuenta con un importante oleoducto que va desde el Golfo de Persia hasta el Mediterráneo. Su función en la zona es mayoritariamente estratégica, tanto para países como los EE.UU. como para Rusia. Siria es un país multicultural. Oficialmente se habla el árabe, en el norte el kurdo, el armenio, el turco y el arameo, entre otros.

Las religiones predominantes son el islam y el cristianismo en sus diferentes formas: copto, ortodoxo, sirio y católico romano. La mayoría de la población confiesa el islam suní, pero el presidente Bashar al-Assad es chií alauí que es una corriente mística del islam iniciada por Anadulo Aleviligil Alevi en el siglo XIV y que no es reconocida por el resto de musulmanes que no son alauíes. En el caso de una caída del régimen, los alauíes estarían expuestos a la venganza por parte de los suníes y perderían el poder para siempre. Por esta razón Assad no puede permitirse abandonar el poder.

2. Los conflictos internos, la guerra civil

Cuando en el 2011 se produjeron las manifestaciones en contra el gobierno, Assad aumentó la represión, siguiendo el ejemplo de su padre, quien ya había reprimido las protestas acontecidas en los años ochenta con una fuerte represión.

* Profesora de Ciencias de la Religión en la Escuela de Ciencia Política de la UNMSM.

El gobierno chií de Assad es apoyado por Irán, un país chií importante, y el Hisbollah de Libia. Una toma de control suní alteraría el equilibrio de las fuerzas y el corredor chiita Irán-Sira-Hisbollah libanesa perdería poder. Del otro lado, está Arabia Saudita y Qatar, que han dado apoyo a los rebeldes suníes en Siria. Si Siria se vuelve estado sunita, cambiaría el equilibrio geopolítico. Los jugadores principales son los Estados Unidos y Rusia. El interés de Rusia en Siria es, sobre todo, el acceso al puerto de Tartus, que no estaba bajo influencia de la antigua URSS y es considerado importante por su valor estratégico.

La toma de poder de los musulmanes suníes en Siria puede reforzar la posición de los musulmanes suníes en Rusia, porque aumentaría su autoestima y le daría otro peso en relación al gobierno central en Moscú. Al asumir los suníes el poder en Siria se desestabilizaría la situación en esta zona.

Es obvio que tanto Rusia como los Estados Unidos pretenden demostrar fuerza con sus respectivas intervenciones. Los Estados Unidos apoyan a los insurgentes para derribar al gobierno de Assad y así debilitar la alianza Irán-Siria-Hisbollah libanes, que es principal enemigo de Israel, el primer aliado de los EE.UU. en ese espacio geográfico. Si los suníes ganan, la influencia rusa en la región podría verse debilitada. Los Estados Unidos temen que la caída en manos de los islamistas (sunitas) insurgentes no garantiza que Siria se establezca como país, puede más bien terminar como estado fallido, así como ocurrió con Somalia. Una intervención internacional parece según algunos analistas políticos poco probable. Las posiciones de Rusia y China no han cambiado desde 2011 y el Consejo de Seguridad de la ONU no aprobaría una resolución para intervenir.

EE.UU. podría justificar una intervención por cuestiones humanitarias, tal como lo hizo en el caso de Bosnia. Al parecer lo justificaría por el uso de armas químicas para así demostrar fuerza frente a Rusia y China.

Aunque las primeras protestas en Siria fueron reprimidas con dureza, no se puede decir que el gobierno de Siria haya buscado esa guerra. Es obvio que estas manifestaciones fueron reconvertidas por las monarquías del golfo y por el servicio secreto norteamericano en grupos armados que recibieron su financiamiento y sus armas de este sector, además el apoyo diplomático y una gran cobertura en la prensa internacional. El Ejército Libre Sirio (así se llaman los insurgentes) es integrado por los sectores de la oposición siria más extremista, por desertores del ejército, así como por yihadistas de países vecinos que empezaron a llegar a Siria. Fue uno de los primeros grupos armados que participó del inicio abierto de la guerra civil. La llamada Primavera Árabe desembocó en un caos: Gadafi fue asesinado el año 2011 y el golpe de estado en Egipto, apoyado por Estados Unidos, aumentó la tensión en la región. La caída del gobierno de Yemen dio paso a la intervención militar por fuerzas de Arabia Saudita, Qatar y los Emiratos árabes, quienes contaron con la ayuda de los Estados Unidos. En Yemen también se desarrolla una cruenta guerra civil que no recibe atención pública por parte de los países occidentales. Lo interesante es que se trata de dos países que no querían alinearse a la política estadounidense y su opción sembró inestabilidad política y refuerza la oposición. EE.UU. quería destituir el gobierno de Yemen con el cuento de democratizar el país. Pero esa iniciativa ha causado gran derramamiento de sangre en Medio y Lejano Oriente, desde Afganistán hasta Iraq pasando por Siria y Yemen.

El Estado Islámico, que hoy preocupa a todo el mundo por ser considerado el mayor responsable de los atentados en la región, se formó de una rama de Al Qaeda liderada por Abu Bakr al Baghdadi en la Irak liberada. El año 2011 se fundó el Frente al Nursa que es el primer actor en la guerra de Siria y recibe recursos del Estado Islámico. Europa ha apoyado a los grupos terroristas inspirados por EE.UU., todo ello ha causado una ola de refugiados que Europa ahora ya no quiere recibir.

La coalición nacional conformada por Nursa o Daesh, agrupa decenas de destacamentos armados, muchos de ellos dependientes de países como Arabia Saudita, Turquía, Irak, etc. Los bombardeos coordinados por el pentágono se limitaron por el momento al Daesh, grupo que se formó durante la ocupación de los EE.UU. en Irak.

Bajo este escenario, aparecen en el escenario las organizaciones internacionales para investigar a Siria por violaciones de los derechos humanos.

3. Posturas de la población ante la situación actual

Sabemos que la mayoría en Siria es musulmana. Aproximadamente el 72 % de la población pertenece al islam, la mayoría de ellos, el 90 %, son suníes y solo 1 % confiesa el islam chií alauí. El presidente y su entorno, especialmente los militares, son alauí. Eso provoca suspicacia entre la población. Los alauíes viven, mayormente, en el nor-occidente, cerca de la costa del Mediterráneo. Para mantener la seguridad del gobierno, los alauitas han ocupado las más importantes funciones en el gobierno, mientras que el Ejército Libre de Siria, los rebeldes, son suníes. Los alauíes y los suníes no se reconocen mutuamente, porque los alauíes son vistos como herejes del islam.

La población cristiana comprende el 8 % y respecto al conflicto interno asume posiciones encontradas, no tiene una postura en común. Algunos ven en Assad un garante para mantener la libertad religiosa, otros apoyan a los rebeldes.

Los chiíes no alauíes y los drusos están al lado de los rebeldes, ellos conforman el 4 % de la población siria. Los suníes radicales como los salafíes consideran a los chiíes herejes al igual que infieles, por ello no hay forma de reconciliación entre los dos.

Los kurdos por su parte, desean su independencia y se mantienen al margen de los conflictos entre chiíes y suníes o tienen posiciones encontrados.

¿Quiénes son los partidarios de Assad?

- Ejército sirio (representa varias confesiones)
- Milicia chabiha (sobre todo alauíes)
- Milicia chiita
- Milicia iraquí
- Hisbollah (chiitas del Líbano),
- Guardia revolucionaria iraní
- Milicia palestina, cristiana, kurda y otros.

Los combatientes del lado de los rebeldes son:

- Ejército libre de Siria
- Milicia suníes
- Al-Qaeda (arab. Jabhat an-Nusrah),
- Salafisten,
- Milicia palestina, cristiana, kurda y otros.

MODERNIDAD Y LIBERACIÓN POR UNA CIENCIA POLÍTICA DE LA LIBERACIÓN LATINOAMERICANA

Martín Navarro Gonzales*

Resumen: El presente trabajo pretende mostrar, principalmente, la contradictoria y oculta relación existente entre modernidad y liberación política, así como la necesidad de construir una ciencia política de la liberación latinoamericana. Para lograr este fin, iniciamos el ensayo deconstruyendo el concepto de modernidad desde una perspectiva histórica no eurocéntrica, demostrando que antes de 1492 existió, en parte de Europa, una modernidad regional de base cultural latino-germánica, la misma que se transformó en hegemónica, casi planetariamente, a partir de la conquista de América. Esta colonialidad se constituye como eurocéntrica a partir de su relación dialéctica con los conquistados, estableciendo relaciones de saber (ciencia moderna) y poder (dominación política), configurándose así el entendimiento y el ejercicio de la política como poder de dominación. Finalmente, se plantea que para transformar esta racionalidad de la política, y de la ciencia política es necesaria su descolonización, en base a la propuesta —aún en construcción— de la política de la liberación. Es decir, otra racionalidad de la política sustentada en nuestros propios saberes y en lo que consideremos positivo del legado de la modernidad.

Palabras Clave: modernidad, colonialidad, Latinoamérica, liberación, política de la liberación, ciencia política de la liberación.

INTRODUCCIÓN

Después de algunos años de disciplinado e intenso estudio sobre el tema, este ensayo es el primero que escribimos sobre la política de la liberación, cuya difusión es bastante prolija en los centros de enseñanza de filosofía de nuestro país y Latinoamérica. Cuestión opuesta es lo que acontece en el medio politológico, por ello este trabajo resulta pionero en su género al motivar, con rigurosidad académica y sensibilidad política, la construcción de una ciencia política de la liberación latinoamericana con fundamento en la política de la liberación.

Consideramos que esta apuesta es necesaria, debido a que las fórmulas políticas impuestas por el Occidente hegemónico, así como por las instituciones que en nombre

* Politólogo y docente de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Consultor en investigación y temas educativos. Ha publicado el libro *El Origen de la Unidad. De la Liquidación del Poder Oligárquico a la Construcción de la Izquierda Unida, 1968-1980* (2016). Lima: UCH-Fondo Editorial. Y como parte del equipo de investigadores del Jurado Nacional de Elecciones, ha contribuido con las publicaciones *Mapa Político Electoral del Perú* (2012) y *Elecciones Parlamentarias en el Perú: 1931-2011* (2015).

suyo tutelan el desarrollo de los pueblos por la senda de la libertad y la democracia, solo resultan relativamente eficientes ante problemas superficiales, pero en el momento que enfrentan tareas de mayor envergadura que padecen sociedades como la nuestra, — sobre todo las heredadas del pasado, que a la vez marcan su presencia cotidianamente, como un signo que las caracteriza— revelan toda su limitación, queriendo forzosamente que quepamos en arquetipos que no encajan en nuestra particular formación histórica y vivir coyuntural.

Contrario a lo que nos sería conveniente, en nuestras universidades, los planes curriculares de ciencia política se encuentran plagados de materias inspiradas en la falacia desarrollista antes descrita; la misma que tiene como fundamento lo que la teoría decolonial a denominado como la colonialidad del saber y del poder. La ciencia política convencional, alejada de toda reflexión profunda de las bases que la sostienen, imparte, discute, alienta y prescribe teorías, métodos y técnicas guiadas por una lógica científica ajena a nuestras auténticas formas de sentir, expresar, conocer e interpretar el mundo; en esta subyacente, parte de la colonialidad del saber a la que nos referíamos, pero simultáneamente ahonda la otra colonialidad, la del poder.

El resultado de esta ciencia política convencional es la producción de operarios del statu quo político, sin ninguna intensión —por falta de un conocimiento distinto, alternativo— de una transformación real en nuestras cabezas y en nuestras acciones. De ahí se comprende, la necesidad académica del estudio y creación de una ciencia política de la liberación de la que hablábamos. Y se denomina ciencia política de la liberación, porque lo que hemos tenido hasta hoy, como demostramos en el decurso del trabajo, es una política y una ciencia política de la dominación; pues a raíz de la conquista, la política se ha concebido y ejercido solo como dominación, a pesar de los encubrimientos teóricos y prácticos de muchas apuestas que tratan de negar discursivamente esto, pero que la llevan en su esencia como un código genético que ha marcado su origen y desarrollo, y que a la vez la encaminará a su ocaso.

Finalmente, el objetivo que perseguimos al desplegar en este ensayo esta propuesta para la ciencia política latinoamericana en sus aspectos más generales, es el de despertar un debate que está ausente —a partir de su conocimiento y crítica— como alternativa a lo común; pues no nos cabe la menor duda de que nuestra mayor y mejor tarea como peruanos, politólogos y docentes es la de crear sobre la simiente de nuestros saberes auténticos y autónomos, una nueva racionalidad que haga más humana la política. La tarea es crear, no repetir, porque como dice el maestro de la Patria Grande, Eduardo Galeano, “libres son los que crean, no quienes copian, y libres son quienes piensan, no quienes obedecen”.

1.- DEFINICIÓN DE LA MODERNIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA NO EUROCÉNTRICA

1.1. ¿Qué es la Modernidad?

Para la historia del pensamiento moderno, resulta paradigmática la interrogante con la cual se inicia la introducción al libro *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* de Max Weber:

Cuando un hijo de la moderna civilización europea se dispone a investigar un problema cualquiera de historia universal, es inevitable y lógico que se lo plantee desde el siguiente punto de vista: ¿qué serie de circunstancias han determinado

que precisamente sólo en Occidente hayan nacido ciertos fenómenos culturales que, (al menos, tal como solemos representárnoslos) parecen marcar una dirección evolutiva de universal alcance y validez? (1985, p. 5).

Y resulta paradigmática, porque en esta podemos encontrar los elementos esenciales que conforman la mentalidad¹ eurocéntrica, por la cual se coloca a Europa como el centro de nuestros razonamientos². Es decir, podemos hallar los “encuadramientos mentales (que)³ representan prisiones de larga duración” (Braudel, 1993, p. 60) o “la fuerza de inercia de las estructuras mentales” (Vovelle, 1993, p. 237) que tienen como eje central a la cultura europea.

Civilización, historia universal, Occidente, evolución representan categorías comunes en el razonamiento que a diario utilizamos en las ciencias sociales sin ningún cuestionamiento a sus fundamentos. Pero ¿será irrefutablemente cierto que, nosotros los latinoamericanos, somos también hijos de la moderna civilización europea?, ¿que existe una única historia humana que reúne a todas las diversas culturas en un mismo espacio-tiempo?, ¿y que todo lo acontecido en el occidente europeo marca una línea de evolución unidireccional con alcance y validez universal? Parece que no. Y que las respuestas a estos complejos cuestionamientos tienen que ver con la modernidad.

Pero ¿qué entendemos por modernidad? Una aproximación a su definición tiene que ver con los clásicos planteamientos que se han hecho sobre ella y que podemos sintetizar en torno a la conocida propuesta que Immanuel Kant ensayó sobre la ilustración⁴, la cual puede comprenderse como una etapa de la historia universal que simboliza la emancipación de la inmadurez y dependencia del ser humano por medio del uso de la razón. Dicho de otra manera, es el despertar de la minoría de edad de la humanidad iluminada por la razón.

Pero existen aspectos problemáticos en esta afirmación, por lo que iniciaremos su crítica analizando sobre lo qué no es la modernidad. Primero, la modernidad no es una etapa de la historia universal, pues aquí se está identificando modernidad con una etapa histórica denominada moderna que los europeos concibieron en oposición al medioevo. O sea, la edad moderna es solo europea, y más precisamente, es un tramo histórico cultural de una parte de Europa. En todo caso la edad moderna se encuentra contenida en la modernidad -aunque eso también es discutible- pero de ninguna manera es idéntica a ella. Segundo, tampoco es la emancipación de la inmadurez y dependencia del ser humano por medio del uso de la razón, porque la inmadurez y dependencia del ser humano europeo fue el medioevo, tipo de sociedad que los demás pueblos del mundo jamás tuvieron, incluyendo la propia Europa oriental; ni la razón fue una razón universalmente compartida, porque fue la razón de los hombres que habitaban una parte de Europa y no de las diversas culturas del planeta. Fue la razón de la totalidad no de la exterioridad⁵. Y tercero, la modernidad no es el despertar de la minoría de edad de la humanidad, sino de una parte de ella que se ubicó en el

1 La mentalidad es una especie de ideología descompasada, pues a pesar de que la sociedad ha cambiado, las ideas sobre ella son interpretadas, inconscientemente, como si esa variación no se hubiera producido. Para profundizar en el tema, ver: Michel Vovelle. Ideologías y Mentalidades. Una Clarificación Necesaria. En: Francisco Quiroz (1993) (compilador). Introducción a la Historia. Lima: UNMSM.

2 De manera preliminar sostenemos esto, en el transcurso del trabajo ahondaremos en ello.

3 El paréntesis y su contenido es nuestro.

4 La ilustración es considerada como la máxima manifestación intelectual de la modernidad, es por eso que la utilizamos para su definición porque nos permite entenderla desde la visión clásica.

5 La totalidad es lo que se pretende como único y universal. La exterioridad es lo extraño y marginal que no es incluida por esa totalidad. Para un mayor entendimiento, ver: Enrique Dussel (2011). Filosofía de la Liberación. México D.F.: FCE.

occidente europeo, pues la humanidad no estaba inmersa ni en su espacio-tiempo ni en su particular cultura.

Como vemos, al deconstruir parcialmente lo que comúnmente entendemos por modernidad encontramos un elemento capital: lo que se piensa como totalidad es totalidad europea; ese es precisamente el eje nuclear del eurocentrismo. Lo particular se hace general. Lo pluriséptico se hace unívoco⁶. El hombre medida de Protágoras es el hombre europeo. El Ser de Parménides es el ser europeo; el No Ser es el no europeo.

Teniendo en cuenta lo sostenido, entendemos a la modernidad como “el conjunto de determinaciones⁷ analógicamente distintas⁸ de una parte de la cultura europea⁹ que se hace hegemónica casi mundialmente a partir de la conquista del Otro” (Dussel, 2016). Pero para comprender cada elemento definitorio debemos enmarcarlo dentro de la reconstrucción de una historia no eurocéntrica.

1.2. Las Dos Modernidades. De la Modernidad Regional a la Modernidad Hegemónica.

Para Hegel, la historia universal —que era un hecho dado indiscutiblemente— seguía una trayectoria que se dirigía de Oriente a Occidente, cuya culminación descansaba en la realización del Estado Prusiano (Hegel, 1968)¹⁰. Desde luego que para este emblemático pensador moderno —al igual que para tantos otros— Latinoamérica no tenía existencia en esa historia mundial, pues los bárbaros conquistados ni siquiera eran seres humanos, ya que no poseían ni la inteligencia ni el desarrollo corporal, mucho menos la capacidad racional del europeo¹¹. Este es el sustento filosófico de la historia universal eurocéntrica que, siglos después, será impartida en los centros de educación básica y superior, y que la mayoría de nosotros —algunos solo con cuestionamientos superficiales— seguimos.

Pero al parecer, la historia del mundo ha seguido un camino más tortuoso que el unilíneamente concebido por Hegel y los historiadores eurocéntricos, pues el mundo en su devenir ha manifestado muchas culturas que se han pretendido centros hegemónicos en su espacio-tiempo como los egipcios, chinos, hebreos, persas, hindús, árabes, griegos, romanos, mayas, aztecas, incas, etc., no todos ellos sucediéndose en el tiempo; sino desarrollándose, en varios casos, paralelamente. El asunto principal aquí, es que a pesar de la supuesta centralidad universal, estos estados no hegemonizaron cultural, económica y políticamente —a excepción de los árabes— a otros pueblos más allá de su territorio y lugar de influencia, lo que sí lograron cristalizar los modernos europeos.

6 La univocidad tiene que ver con una única voz, con una única forma de ver y sentir; por lo tanto los discursos unívocos son hegemónicos y totalitarios: la modernidad, el liberalismo, el marxismo, el neoliberalismo, la globalización, etc.

7 Las determinaciones son las propiedades esenciales o elementos constitutivos que correlacionan para que un fenómeno tenga existencia. Las determinaciones son distintas a la determinación y a la causalidad.

8 Lo analógico es lo semejante, por eso se distingue. Lo opuesto es lo extraño, por eso se diferencia.

9 De acuerdo con Enrique Dussel, para ubicarnos mejor cultural, histórica y territorialmente a esta parte de Europa debemos conocerla como latino-germánica. Es así como la llamaremos de aquí en adelante.

10 “Según estos cuatro principios (se refiere al despliegue del espíritu como: revelación inmediata, saber del espíritu sustancial, abandono de sí mismo y mutación de esa antítesis del Espíritu)*, los dominios de la historia universal son: 1°, el oriental; 2°, el griego; 3°, el romano; 4°, el germánico” (Hegel, 1968, p. 283).

*El paréntesis y su contenido es nuestro.

11 Ya Aristóteles decía que el asiático (refiriéndose particularmente al chino) poseía la inteligencia del griego pero no su fortaleza física, y que el africano tenía la fuerza del griego pero no su inteligencia; por lo tanto no eran hombres, el único hombre era el griego.

Para el siglo XV de nuestra era¹², la Europa latino-germánica se encontraba atrapada en una doble encrucijada. Internamente, aquellos estados pugaban por terminar con la poliarquía que significaban los reinos feudales. Es la época de creación y consolidación de múltiples determinaciones que le darán identidad a esta parte de Europa, tales como la búsqueda de unidad política que devendrá en los estados nacionales absolutistas, el fortalecimiento de la clase burguesa con supremacía económica, de los burgos costeros como unidades económico territoriales, el humanismo y el renacimiento como bases para el cambio espiritual en oposición al cristianismo católico, y el desarrollo científico y tecnológico —naviero sobre todo— que la consagrará como la mejor y superior forma de conocimiento humano por encima de las demás (Lander, 2003; De Sousa, 2009). En el plano externo, las tensiones se dirigían a dos situaciones. La primera consistió en la contención del avance árabe sobre Europa, pues los musulmanes al ocupar los lugares aledaños al mar mediterráneo tuvieron el impulso de ingresar también hacia el centro del continente. La segunda, fue concomitante a la primera, pues ante la expansión árabe se había cerrado el tránsito del comercio en el mediterráneo, lugar por el cual la Europa latino-germánica se conectaba con el Oriente.

Así es que, no será hasta 1492 con la conquista española de América, que la Europa latino-germánica se hará hegemónica en los campos económico, cultural, cognitivo, militar y político; pues con esta invasión se elevará a la categoría de dominadora de casi todo el mundo. Antes de ello, lo que existía era una Europa provincial, cerrada en lo suyo. Entonces, lo que vamos a encontrar aquí no es una, sino dos concepciones sobre la modernidad. La primera que llamaremos modernidad regional, es la que se constituye en base a su propia cosmovisión con características intrínsecamente determinadas¹³, que a través de la dominación militar, política y mental se ha impuesto al resto del planeta. De ahí la definición clásica. La segunda, la modernidad hegemónica, es la que se desarrolló a partir del abandono forzoso del mediterráneo y la conquista del atlántico, la que con la invasión de América se extenderá al mundo como algo propio lo que era ajeno; lo particular se transformará en general. De ahí la definición propuesta¹⁴:

En efecto, hay dos conceptos de “Modernidad” [...] El primero, provinciano, regional [...] Proponemos una segunda visión de la “Modernidad” en un sentido mundial, y consistiría en definir como determinación fundamental del mundo moderno el hecho de ser (sus Estados, ejércitos, economía, filosofía, etc.) “centro” de la Historia Mundial. Es decir, nunca hubo empíricamente Historia Mundial hasta el 1492 (como fecha de iniciación del despliegue del “sistema-mundo”). Anteriormente a esa fecha los imperios o sistema culturales coexistían entre sí, solo [...] con el descubrimiento de América hispánica, todo el planeta se torna en “lugar” de una “sola” Historia Mundial [...] (Dussel, 2003, pp. 45-46).

Pero la modernidad hegemónica no impondrá su cosmovisión de manera intacta. Ella misma se irá transformando, tomará forma y sentido eurocéntrico en su relación dialéctica con los conquistados.

12 Lo mismo que para la división de la historia por periodos, también el conteo anual y secular es de inspiración occidental, lo que dificulta la labor cuando se pretende estudiar una historia no eurocéntrica.

13 Esto también es relativo, porque si bien son sus propias determinaciones las que le darán identidad a la Europa latino-germánica, estas provienen de una amalgama cultural que habría que ubicar en la propia historia de las migraciones del mundo; en este caso particular, de la parte de Europa mencionada.

14 Pero además, la modernidad puede subdividirse en: 1) Modernidad temprana, que se halla comprendida entre la conquista de América y otras zonas del mundo hasta la revolución industrial. 2) Modernidad madura, que va desde la revolución industrial hasta la etapa del imperialismo y las guerras mundiales. Y 3) la modernidad tardía, que abarca desde la etapa de la posguerra hasta el mundo globalizado (Dussel, 2007a; 2007b).

1.3. Mito y Dialéctica de la Modernidad.

Para hallar conformidad en los conquistados, los conquistadores deben crear un discurso que muestre y confirme su poderío militar y político, pues las armas y la dominación no bastan para el control absoluto de los cuerpos y las almas. A este discurso, se le conoce como el mito¹⁵ de la modernidad, ya que si bien este se encuentra compuesto por muchos mitos internos¹⁶, nos enfocaremos en el aspecto central que les da unidad.

El mito de la modernidad consiste en que es «un “mito” [...] de justificación de la violencia» (Dussel, 2008, p. 9) que se supone “útil y bueno para el dominado, conquistado, vencido” (Dussel, 2008, p. 65); por lo cual el dominador y su cultura se autodefinen como superiores y el dominado y su cultura como inferiores. La dominación civilizatoria que se ejerce sobre ellos tiene por objetivo su bienestar, si no es comprendida de esa manera por la víctima ella misma resulta culpable de su propia victimización y el victimario resulta no solo inocente sino también bueno¹⁷:

El mito podría describirse así: a) la civilización moderna se autocomprende como más desarrollada, superior (lo que significará sostener sin conciencia una posición ideológica lógicamente eurocéntrica). b) La superioridad obliga a desarrollar a los más primitivos, rudos, bárbaros, como exigencia moral. c) El camino de dicho proceso educativo de desarrollo debe ser el seguido por Europa (es, de hecho, un desarrollo unilineal y a la europea [...]). d) Como el bárbaro se opone al proceso civilizatorio; la praxis moderna debe ejercer en último caso la violencia si fuera necesario, para destruir los obstáculos de la tal modernización (la guerra justa colonial). e) Esta dominación produce víctimas (de muy variadas maneras), sacrificio que es interpretado como un acto inevitable y con el sentido cuasi-ritual de sacrificio [...]. f) Para el moderno, el bárbaro tiene la “culpa” (el oponerse al proceso civilizatorio) que permite a la “Modernidad” presentarse no solo como inocente sino como “emancipadora” de esa “culpa” de sus propias víctimas. g) Por último, y por el carácter “civilizatorio” de la “Modernidad”, se interpreta como inevitables los sufrimientos o sacrificios (los costos) de la “modernización” de los otros pueblos “atrasados” [...], de las otras razas esclavizables, del otro sexo por débil, etcétera (Dussel, 2008, pp. 157-158).

Pero como podemos concluir, la colonización del Otro¹⁸ latinoamericano no es solamente el efecto de la relación entre la acción dinámica del conquistador y la recepción pasiva del conquistado. En realidad no hay una relación causal sino dialéctica, donde las múltiples determinaciones de la modernidad regional se hacen hegemónicas sobre el otro latinoamericano en la modernidad colonizadora. Los colonizados reciben

15 Podemos comprender al mito como una proyección de la conciencia que busca fundamentos para el pensamiento y la acción. Es el sustrato no irracional, sino una perspectiva racional alternativa a la dominante. Héctor Béjar dice: “Espontánea producción del sentimiento, es superior a las leyes lógicas del pensamiento, es intuitivo pero no necesariamente opuesto al pensamiento racional ni a la ciencia, ni necesariamente primitivo [...] No hay oposición entre mito y modernidad [...], el mito puede ser apropiado por unos grupos sociales y manejado para dominar a otros” (2012, p. 13).

16 Dentro de la modernidad existen mitos como el del progreso, de la civilización, de la razón única, del desarrollo, de las razas, de la raza superior, de la cultura superior, de la separación entre cuerpo y espíritu, de la causalidad, etc.

17 En ese sentido fue que se dirigió el primer debate modernidad-anti modernidad que sostuvieron Ginés de Sepúlveda y Bartolomé de la Casas.

18 El Otro, es el que no soy Yo, pero que a la vez no reconozco como a mi prójimo, como a mi semejante. El Otro es la exterioridad, el Yo es la totalidad. Para una mejor comprensión, ver: Enrique Dussel (2011). Filosofía de la Liberación. México D.F.: FCE. También ver: Castro-Gómez, Santiago (2003). Ciencias Sociales: Ciencias Sociales, Violencia Epistémica y el Problema de la “invención del otro”. En Edgardo Lander (Compilador): La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Segunda edición. Buenos Aires: CLACSO/UNESCO.

y transforman esa dominación y la hacen suya, la reinterpretan y así consolidan el tipo de dominación de la modernización hegemónica/colonizadora de Europa sobre Latinoamérica. Esa es la modernidad resultante. En ello consiste la dialéctica de la modernidad:

[...] la Modernidad es un acontecer dialéctico en el que Europa es frecuentemente descrita como la referencia creadora, siendo que, en frecuentes aspectos, sufre la influencia de otras culturas y es transformadora desde afuera. Una visión “provinciana” y sustancialista, opinaría que la Modernidad es un fenómeno exclusivamente europeo que después se expande a todo el mundo y constituye la cultura mundial hegemónica. El resto es pre-moderno, atrasado, primitivo, a ser modernizado [...] La Modernidad, como un fenómeno cultura (también técnico, político, filosófico, literario, etc.), se va originando por la confrontación creativa de una cultura que se va transformando en “central”, pero nutriéndose de los elementos de las otras culturas que cree simplemente dominar, explotar, obtener riquezas (Dussel, 2007a, pp. 198-199).

Es a partir de este mito y del juego dialéctico que la modernidad colonizadora, eficaz y eficientemente, domina el cuerpo y el espíritu de los conquistados. Así es como se constituye y consolida el eurocentrismo. Es con esto que se da inicio a la colonialidad latinoamericana del saber y del poder, así como de la concepción de lo político inmerso en ellas. Así tenemos que, el efecto de la modernidad en el campo económico es el capitalismo; en el campo cultural, el eurocentrismo; en el campo antropológico, el racismo; en el campo cosmológico, la depredación de la naturaleza; en el campo del conocimiento, la ciencia positiva; y en el campo de lo político, la política de la dominación.

2.- LA COLONIALIDAD DE LA CIENCIA POLÍTICA MODERNA

2.1. La Colonialidad de los Saberes.

Si la modernidad hegemónica coloniza toda nuestra cosmovisión latinoamericana en el sentido dialéctico que hemos descrito anteriormente, entonces nuestras formas de sentir el mundo, conocerlo, interpretarlo, organizarlo y conducirlo también serán producto de esta colonización mental. Las llamadas ciencias sociales no escapan a esto, por ello los teóricos decoloniales¹⁹ coinciden en que la mirada que tenemos acerca de los estudios de la sociedad se encuentra estrechamente vinculada a lo que en el occidente europeo se ha conocido como las múltiples separaciones o el dualismo de todo lo existente.

Esta mentalidad, es un componente importante del mito de la modernidad, pues de acuerdo con esta el mundo se encuentra desespiritualizado, o dicho de otra manera, el mundo se encuentra ontológicamente fracturado en partes constituyentes que en su forma básica se dividen en cuerpo y espíritu. Comúnmente se asume que su ruptura primigenia proviene del mundo judeo-cristiano, pero en realidad esta visión proviene de la hibridación del cristianismo con el neoplatonismo, llegando a su máxima expresión con el dualismo de inspiración cartesiana:

Una primera separación de la tradición occidental es de origen religioso [...] la separación judeo-cristiana entre Dios (lo sagrado), el hombre (lo humano) y

¹⁹ Como Edgardo Lander, Santiago Castro-Gómez, Boaventura De Sousa y Aníbal Quijano, por citar solo algunos.

la naturaleza [...] Es sin embargo a partir de la Ilustración y con el desarrollo posterior de las ciencias modernas cuando se sistematizan y se multiplican estas separaciones. Un hito histórico significativo [...] lo constituye la ruptura ontológica entre cuerpo y mente, entre la razón y el mundo, tal como ésta es formulada en la obra de Descartes (Lander, 2003, p. 14).

De esta manera, es que su efecto en las ciencias en general, y en las ciencias sociales en particular, conllevará a la radical separación entre ambos componentes, pues para comprender un mundo objetivamente cognoscible el científico debe remitirse a la observación y la medición experimental de las propiedades (cuantitativas) de los cuerpos existentes (la materia). Lo espiritual, al no poseer estas características, no es meritorio de estudio. Lo metafísico al no ser económicamente productivo para el desarrollo de la sociedad, no contiene valor en sí mismo ni en su estudio. Por lo tanto, lo que es válido para la naturaleza, también es válido para la sociedad. Esa es la ciencia moderna²⁰.

Es así como llega a Latinoamérica el conocimiento de las ciencias sociales. Lo que se inició como la colonización de un territorio y la gente que lo habitaba, se desenvuelve luego como la colonización de los diversos saberes: cómo sentir, pensar, comprobar, existir, controlar, regular, imaginar y sobre todo cómo ordenar la vida social:

Con el inicio del colonialismo en América comienza no sólo la organización colonial del mundo sino -simultáneamente- la constitución colonial de los saberes, de los lenguajes, de la memoria y del imaginario [...] Es en este contexto histórico-cultural del imaginario que impregna el ambiente intelectual en el cual se da la constitución de las disciplinas de las ciencias sociales. Esta es la cosmovisión que aporta los presupuestos fundamentales a todo el edificio de los saberes sociales modernos [...] En el cuerpo disciplinario básico de las ciencias sociales [...] se establece [...], una separación entre el pasado y el presente: la disciplina histórica estudia el pasado mientras se definen otras especialidades que corresponden al estudio del presente [...] se acotan, se delimitan, ámbitos diferenciados correspondientes a lo social lo político y lo económico, concebidos propiamente como regiones ontológicas de la realidad histórico-social. A cada uno de estos ámbitos [...] corresponde una disciplina de las ciencias sociales, con su objeto de estudios, sus métodos, sus tradiciones intelectuales, sus departamentos universitarios: la sociología, la ciencia política y la economía (Lander, pp. 16, 22-23).

Este es el fundamento por el cual, en el imaginario de las ciencias sociales colonizadas se cree, paradójicamente, que mientras más nos acerquemos a lo moderno estaremos en el camino del desarrollo y la libertad. Es así que el capitalismo en lo económico y el liberalismo en lo político serán “la expresión más avanzada del proceso histórico” (Lander, p. 23) moderno, las otras formas de organización económica y política serán

20 La concepción de lo científico ha variado en el tiempo y en el espacio europeo. En la Antigüedad, Platón sostenía que era la episteme (ciencia) y no la doxa (opinión) la verdadera forma de conocer el mundo de las ideas. En la Edad Media, el término scientia era útil para designar a todo tipo de conocimiento humano, pues su definición era simplemente el de sabiduría que se encontraba subordinado a la teología, suprema forma de aproximarse al conocimiento de Dios. Con la modernidad el sentido cambia, entendiéndosele básicamente como observación, experimentación y predicción. La distinción principal es que, esta última, se ha hecho hegemónica a nivel casi planetario. Para una crítica sobre la ciencia moderna, ver: Lander, Edgardo (2003). *Ciencias Sociales: Saberes Coloniales y Eurocéntricos*. En Edgardo Lander (Compilador): *La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Segunda edición. Buenos Aires: CLACSO/UNESCO. Y De Sousa Santos, Boaventura (2009). *Una Epistemología del Sur*. México D.F.: CLACSO/ Siglo XXI Editores.

atrasadas, primitivas, bárbaras, o peor aún, utópicas. El pensamiento único se viste con un ropaje de pluralidad y libertad.

El tipo de ciencia que es útil para esta forma de conocer la sociedad es aprobada como la única formas válida, universal y deseable de conocimiento, la misma que se convierte en modelos a seguir. Se crean métodos y técnicas de análisis, se utilizan indicadores que detectan las carencias que los estados padecen y que a la vez le impiden salir de su situación de subdesarrollo. “Esta es una construcción eurocéntrica, que piensa y organiza la totalidad del tiempo y del espacio, a toda la humanidad, a partir de su propia experiencia, colocando su propia especificidad histórico-cultural como patrón de referencia superior y universal [...] Este metarrelato de la modernidad es un dispositivo de conocimiento colonial e imperial” (Lander, 2003, p. 23). Una racionalidad se impone como natural y verdadera sobre las demás. Una racionalidad del saber y de la política se coloca por encima de las otras. Así es como surge y se legitima una política y una ciencia política colonizada.

2.2. La Política de la Dominación y la Colonialidad del Poder.

De la misma forma que en los demás ámbitos de la vida humana, la conquista de la modernidad hegemónica también trasladará e impondrá su propia visión de la política, la cual se venía practicando desde muy atrás, pero que a partir de la teorización del pensamiento político moderno se hará evidente en toda su magnitud.

Con meridiana claridad observaremos, una vez más, cómo la dialéctica de la modernidad configurará finalmente la concepción que tenemos acerca de la política, pues siendo la conquista una empresa, inicial y principalmente, militar antes que económica, política, religiosa o cultural, como sostiene Enrique Dussel, el ego cogito cartesiano será posterior al ego conquiro (antes del yo pienso se encuentra el yo conquisto), porque la experiencia de la conquista reforzará la idea eurocéntrica que el Otro latinoamericano sucumbió ante la fuerza superior del europeo. Es decir, la resultante aritmética del ego conquiro (militar) y el ego cogito (pensar) fue el ego domino (político): Yo domino.

La conquista será la señal inequívoca que ante el Europeo no habrá forma humana que se le oponga, que se le resista, que esté por encima de su voluntad de mandar. La política entonces será asumida como dominación:

Es en este contexto de una experiencia existencial de no tener ya ningún señor sobre el ego eurocéntrico como se irá formulando una concepción del poder exclusivamente como dominación. El ego dominans pasa a ser la definición del que “puede” hacer lo que le plazca ya que no tiene límite en otra voluntad que le ofrezca tanta resistencia como para tener que acordar un pacto con simetría. Las metrópolis europeas organizan un mundo colonial asimétrico, donde la relación político-metropolitana se concretaba como una relación social de dominio. La dominación del sujeto poderoso ante el impotente era interpretada como la definición misma del poder político [...] (Dussel, 2009, p. 22).

La dominación política se dio como una experiencia vital en el mismo despliegue de la conquista. La voluntad de poder venció a la voluntad de vida²¹. En este contexto no cabía otra posibilidad de entender la política y su ejercicio desde una de sus determinaciones: como poder de dominación²².

21 Para conocer con precisión los conceptos de voluntad de poder y voluntad de vida, ver: Dussel, Enrique (2009). Política de la Liberación. Arquitectónica. Volumen II. Madrid: Trotta.

22 Ya Max Weber se aproximó a esta definición de la política cuando afirmó que: “Poder significa la probabilidad de imponer

Es por eso que desde la conquista de América hasta la guerra en Siria, esta idea de la política como dominación ha estado y se encuentra presente. Las diversas concepciones sobre la política que han intentado construir los diversos pensadores modernos, han tenido dos características centrales. Primero, cada una de ellas ha intentado definir a la política desde una de sus múltiples determinaciones²³. De ahí su reductiva manera de comprenderla, desde uno de sus momentos. Segundo, a pesar de las aparentes distinciones y contraposiciones que han propuesto los teóricos modernos de la política, todas comparten el núcleo central del pasamiento político moderno: la política como dominación.

El resultado de todo esto es lo que Aníbal Quijano ha denominado como la colonialidad del poder, pues será sobre esta idea de lo político que en Latinoamérica vamos a tratar de construir nuestros estados, sus instituciones y las demás relaciones políticas. Con el mito de la superioridad racial y del desarrollo unidireccional de la historia, además de la explotación del capital sobre las otras formas de producción no capitalistas, en el plano de lo político a América conquistada se le tratará de imponer formas de organización ajenas a su cosmovisión, es así que, por ejemplo, la construcción del Estado-nación significará un gran problema a solucionar.

De acuerdo con la experiencia histórica, para la formación de los estados nacionales tanto en Europa como en Norteamérica se habría requerido básicamente tres aspectos necesarios: una independencia total de poderes exteriores, un alto grado de acumulación capitalista y un cierto nivel de democratización de la sociedad, cuestión que aquí evidentemente no sucedió. Bajo nuestra historia colonizada, ninguno de estos tres factores se llegó a realizar, sino que - y enfocándonos en el tercer punto por ser de carácter político - en vez de ampliar la participación ciudadana en las decisiones políticas estos canales fueron obstruidos bajo dos modalidades. En los países del cono sur (Argentina, Chile, Uruguay) al igual que en EEUU, la población nativa - base la supuesta ciudadanía que tenía que formarse- fue exterminada. En cambio, en los territorios conformados por los países andinos, la población aborigen fue conservada para el trabajo que generaría la acumulación del capital, pero si bien no fue exterminada, sí fue excluida, ocultada. El resultado fue el mismo, solo por matices no esenciales se diferenciarían:

El proceso de homogenización de los miembros de la sociedad imaginada desde una perspectiva eurocéntrica como característica y condición de los Estado-nación modernos, fue llevado a cabo en los países del Cono Sur latinoamericano no por medio de la descolonización de las relaciones sociales y políticas entre los diversos componentes de la población [...] Es decir, no por medio de la democratización

la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad" (Weber, 2014, p. 183); en cambio "Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas [...] Todas las cualidades inimaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada. El concepto de dominación tiene, por eso, que ser más preciso y sólo puede significar la probabilidad de que un mandato sea obedecido" (Weber, 2014, p. 184). El poder es una probabilidad. La dominación es un hecho concreto. Por eso sostenemos que la política de la modernidad es dominación, poder de dominación.

23 Como acción estratégica, como teleología instrumental medio-fin, como competencia amigo-enemigo, como hegemonía, como consenso discursivo, como espacio de negociación de acuerdos para resolver conflictos, como superestructura de lo económico, como completamente independiente de lo económico, como referencia exclusiva al Estado, como lucha por la disolución del Estado, como comunitarismo del republicanismo conservador y como afirmación o negación absoluta de principios normativos. Para una más profunda explicación, ver: Enrique Dussel (2009). Política de la Liberación. Arquitectónica. Tomo II. Madrid: Trotta. También ver: Abellán, Joaquín (2012). Política. Conceptos Políticos Fundamentales. Madrid: Alianza Editorial.

fundamental de las relaciones sociales y políticas, sino por la exclusión de una parte de la población [...] (Quijano, 2014, p. 815).

Sobre este modus operandi, ninguna sociedad pudo construir un Estado nacional como en de occidente europeo. Solo los grupos criollos creyeron estar a la altura de la verdad histórica y crearon algo parecido que resultó finalmente una frustración permanente, lo mismo que confirmaría en su imaginario -en lugar de negarlo- que los moldes de la política moderna era el único camino posible. Algo similar sucedería con las propuestas radicales desde la izquierda con Haya de la Torre y Mariátegui, elaboradas en el Perú del siglo XX, pues concebidas dentro la misma matriz de racionalidad moderno-colonizada, su factibilidad se veía menguada. "Dadas esas condiciones originales, la democracia alcanzada y el Estado-nación constituido, no podían ser afirmados y estables" (Quijano, 2014, pp. 815-816).

Sobre la base de las mismas determinaciones moderno/coloniales se insistirá en la reproducción de una ciencia política de la dominación, y no podía ser de otra forma debido al carácter colonial de la fuente en la que bebió. Por eso consideramos, que es el momento de la construcción de saberes políticos liberadores de la modernidad colonizadora, de la política vista y ejercida como poder de dominación.

3.- DE LA CIENCIA POLÍTICA DE LA DOMINACIÓN A LA CIENCIA POLÍTICA DE LA LIBERACIÓN

Como podemos deducir de lo anterior, la actual ciencia política latinoamericana es el producto del proceso histórico de conquista y colonialidad del saber y del poder que la modernidad impuso. Para que su esencia dominadora y sus determinaciones colonizadoras se transformen, hace falta una renovada mirada epistemológica y política que tenga como objetivo una profunda reconstrucción y reelaboración de nuestra racionalidad.

En este horizonte de reflexión, aparece la política de la liberación²⁴ haciendo una sistemática crítica a los fundamentos de la política de la dominación, la que debe entenderse como la corrupción de lo político²⁵, porque como hemos advertido, esta perspectiva reduce en vez de extender la comprensión de lo político. Al estrecharla a una de sus determinaciones, la política de la dominación fetichiza la política²⁶, la aliena, la banaliza trasladando al depositario del poder que es la comunidad, la potencia, al representante de ella, la potesta²⁷, que manda mandando y no obedeciendo²⁸. Esto

24 La política de la liberación es la propuesta filosófica y teórico política creada y difundida desde fines de los años sesenta del siglo pasado, que tiene como su máxima figura al argentino-mexicano Enrique Dussel

25 El significado de corrupción de lo político, se debe entender en el sentido aristotélico del concepto; es decir, como degradación o desnaturalización de algo que fue creado o diseñado para un fin específico con medios legitimados, pero que ha perdido ese estado originario.

26 Fetichización, es el proceso por el cual algo que es de un modo se presenta bajo su forma externa como algo que no es. Es un ídolo o dios falso. El fetiche se crea para engañar. El fetichismo encubre la razón de ser de algo.

27 Para profundizar en el conocimiento sobre la potencia y la potesta, ver: Enrique Dussel (2009). Política de la Liberación. Arquitectónica. Volumen II. Madrid: Trotta. También, Enrique Dussel (2006). 20 Tesis de Política. México D.F.: Siglo XXI Editores/CREFAL.

28 Mandar mandando y mandar obedeciendo son momentos diferentes de las dos concepciones de la política que presentamos. Mandar mandando significa que el poder otorgado o institucionalizado, la potesta, se ha fetichizado, por lo tanto es dominación del representante sobre el representado. En cambio, mandar obedeciendo, se refiere a lo contrario, es decir se manda obedeciendo cuando el representante debe su mandato a la potencia y no se aparta de ella. Es un aspecto esencial de la política de la liberación y que nos brinda una diferente y clara idea sobre de la representación política. Para conocer mejor esto, ver: Enrique Dussel (2009). Política de la Liberación. Arquitectónica. Volumen II. Madrid: Trotta. También, Enrique Dussel (2006). 20 Tesis de Política. México D.F.: Siglo XXI Editores/CREFAL.

constituye la voluntad de poder, es decir el consenso racional por el cual la política es dominación sin que la comunidad lo perciba. En esto también consiste la corrupción y la fetichización de la política, en el ocultamiento de la verdad al depositario de poder, así como también en la destrucción del sentido originario de por qué existe ese fenómeno humano que hemos convenido en llamar política.

En cambio, la política de la liberación concibe la política como voluntad de vida. Es decir, una concepción positiva de la política considera que su naturaleza y sentido consiste en el mantenimiento digno de la vida; en su producción, reproducción, aumento y defensa:

En este sentido, en cuanto al contenido y la motivación del poder, la “voluntad-de-vida” de los miembros de la comunidad, o del pueblo, es ya la determinación material fundamental de la definición del poder político. Es decir, la política es una actividad que organiza y promueve la producción, reproducción y aumento de la vida de sus miembros [...] (Dussel, 2006a, p. 24).

Si bien, en esta cita, se advierte que la voluntad de vida es la determinación material fundamental de la definición de la política, la política de la liberación considera que existen otras determinaciones de la política, que en conjunto le dan existencia sin última instancia. El énfasis que se le da a la determinación material, es debido a que sin ser la última instancia, es el núcleo necesario que, conjuntamente con la determinación formal de factibilidad, se hace suficiente:

Es una “falacia reductivista” intentar definir el todo por una parte; es “reducir” el “concepto” de lo político a un aspecto [...], frecuentemente necesario, pero de ninguna manera suficiente. La “suficiencia” del concepto exige otras determinaciones que deben articularse simultánea y diacrónicamente sin fijar el proceso descriptivo afirmando un aspecto, y no manteniendo en vilo la mutua determinación de los diversos momentos, que se relacionan con los demás momentos del “concepto” constituyendo una compleja estructura (Dussel, 2009, p. 25).

Resulta evidente entonces que la política se encuentra constituida por tres determinaciones o esferas fundamentales: La esfera material, compuesta por los momentos ecológico, económico y cultural. La esfera de la factibilidad sistémico-institucional, constituida el macro-sistema institucional del poder político y las micro-estructuras de la sociedad civil (la sociedad civil, las instituciones del Estado, el Estado, los partidos políticos). Y la esfera formal de legitimidad, conformada por el Estado de Derecho y la opinión pública política.

A su vez, como la sociedad está compuesta por varios campos -como lo propone Bourdieu- como el económico, el jurídico, administrativo, el ético, el político, etc. en el mundo de la vida, este último se entrecruza con los otros campos, no superponiéndose o yuxtaponiéndose, sino subsumiéndolos, por lo que lo propio de los otros campos pasa a formar parte integrante del campo del que lo subsume. Eso sucede con el campo político cuando, por ejemplo, subsume al campo de lo ético, este último se transforma en un principio implícito normativo de lo político²⁹, sin el cual éste no puede desplegarse:

29 Los principios implícitos normativos de lo político son los principios del campo éticos subsumidos o llevados al campo de lo político. Con ello, se transforman en principios normativos, ya no del comportamiento ético, sino del político. Para conocer con mayor profundidad el tema de los principios implícitos normativos en la política, ver: Enrique Dussel (2009). Política de la Liberación. Arquitectónica. Volumen II. Madrid: Trotta.

En efecto, los principios, implícitos en las acciones y las instituciones, subsumen a los principios éticos. Si se los “explicita”, aparecen en primer lugar como principios políticos y no como éticos. Solo ante un segundo movimiento de explicación aparece, por su parte, el momento ético subyacente. El simple “¡No debes matar...al antagonista político!”, que está implícito en toda práctica política que pueda recibir el nombre de tal, aunque no se tenga conciencia explícita o en forma predictiva de su existencia, ni de su aplicación, tiene por su parte implícito el imperativo todavía más general: « “¡No matarás!” (el principio abstracto ético). Ambos principios están vigentes en toda acción política [...]» (Dussel, 2009, p. 373).

Desde esta mirada, se evidencia la equivocada y falsa tensión en el pensamiento político moderno, entre ética y política que, desde Maquiavelo - y sus seguidores más vulgarizadores de su pensamiento -, separó de forma absoluta al primero del segundo, reemplazando la ética cristiana por una ética de los medios para conseguir los fines perseguidos. Es decir, la ética de los medios maquiaveliana no desplaza a la ética totalmente, sino que la oscurece por una ética que obedece a la razón del Estado burgués, pero que la comunidad política no la conoce. Una vez más lo particular - de una clase social - se convierte en algo general - para toda la sociedad-. Ese es el sustento del realismo político de la modernidad política de la dominación.

De esta manera, consideramos que este será el camino que deberá iniciar una ciencia política de la liberación. Primero, deconstruirá el discurso hegemónico de la modernidad/colonialidad. Luego, la crítica tendrá que dirigirse a los fundamentos de su pensamiento político desde una historia no eurocéntrica. Enseguida, debe analizar lo conveniente y lo no conveniente para su aplicación en Latinoamérica. A continuación, el plan para la construcción de una ciencia política de la liberación deberá desplazar tanto el pensamiento político moderno como su aplicación en las diversas áreas que componen la ciencia política convencional (relaciones exteriores, gestión pública, análisis político, teoría política, política comparada, etc.), a cambio del estudio del pensamiento político latinoamericano y el de los movimientos populares del presente, sustentado en nuestra propia experiencia histórica y de las necesidades que llevaron y llevan a nuestros pueblos a elaborar proyectos políticos alternativos a los hegemónicos. Finalmente, la tarea más compleja consistirá en edificar una arquitectónica que reemplace todo el edificio que ha construido la ciencia política de la dominación. Esta nueva construcción, deberá plantear un esquema general de transformación, tanto de la manera de pensar como de ejercer la política, de su naturaleza y finalidad, así como de la creación de una hegemonía popular y democrática, de sus instituciones y la factibilidad estratégica de las mismas. Esta será una creación heroica en el sentido mariateguiano del término, la forja de un mito liberador sobre el mito opresor. Será una voz de los saberes desde el Otro latinoamericano:

[...] el método crítico consiste en colocarse en el espacio político de los pobres, las víctimas, y desde allí llevar a cabo la crítica [...]. Desde ese lugar [...] el de las víctimas, las del sur del Planeta, los oprimidos, los excluidos, los nuevos movimientos populares, los pueblos ancestrales colonizados por la Modernidad, por el capitalismo que se globaliza [...] Para ello hay que incluir en los planes de estudio de todas las carreras universitarias de humanidades o ciencias sociales un suficiente conocimiento de todas esas culturas con las que inevitablemente

entrarán en contacto cotidiano y profesional las nuevas generaciones del siglo XXI (Dussel, 2007b, pp. 552-555).

Si no es así, continuaremos, como afirma Quijano, mirándonos en un espejo que distorsiona nuestra identidad, pretendiendo identificar y solucionar nuestros problemas políticos con teorías, métodos y técnicas que no responden a la realidad vivida desde un proceso histórico que ha colonizado nuestra ser, nuestra humanidad.

CONCLUSIONES

- 1) La definición de modernidad, debe hacerse desde una perspectiva histórica no eurocéntrica. La definición clásica la comprende como una etapa de la historia universal que simboliza la emancipación de la inmadurez y dependencia del ser humano por medio del uso de la razón. La propuesta alternativa la entiende como “el conjunto de determinaciones analógicamente distintas de una parte de la cultura europea que se hace hegemónica casi mundialmente a partir de la conquista del Otro” (Dussel).
- 2) Existen dos etapas que definen la modernidad. 1) La modernidad regional, que se constituye en base a su propia cosmovisión con características intrínsecamente determinadas. 2) La modernidad hegemónica, que se desarrolló a partir de la conquista de América en 1492 y se extendió al mundo como algo universal.
- 3) El mito de la modernidad consiste en que el dominador y su cultura se autodefinen como superiores y el dominado y su cultura como inferiores. Esta tiene por objetivo su bienestar, si no es comprendida de esa manera por la víctima ella misma resulta culpable de su propia victimización y el victimario resulta inocente y bueno.
- 4) La colonialidad del saber consiste en la imposición cognitiva que a través de las múltiples separaciones ontológicas, el mundo se desespiritualiza. Con ello nacerá la ciencia y las ciencias sociales que van a ser el único molde válido por el que se debe sentir, pensar, imaginar, conocer, interpretar, organizar, regular y conducir al mundo. Este es el fundamento por el cual en las ciencias sociales se cree, paradójicamente, que mientras más estemos en el camino de la modernidad, más cerca nos hallaremos del desarrollo y la libertad.
- 5) La conquista será la señal inequívoca que ante el europeo no habrá voluntad humana que se le oponga. Así, la política será asumida como dominación. Las diversas concepciones sobre la política, han tenido dos características centrales: 1) cada una de ellas ha intentado definir a la política desde una de sus múltiples determinaciones. 2) A pesar de sus aparentes distinciones y contraposiciones, todas comparten el núcleo central del pasamiento político moderno: la política como dominación. El resultado: la colonialidad del poder, pues será sobre esta idea de lo político que en Latinoamérica vamos a tratar de construir lo político. Así es como surge la política y la ciencia política de la dominación.
- 6) La actual ciencia política latinoamericana es el producto del proceso histórico de conquista y colonialidad del saber y del poder que la modernidad impuso. La política de la liberación concibe la política como voluntad de vida; es decir, considera que su naturaleza y sentido consiste en el mantenimiento digno de la vida. La política se encuentra compuesta por determinaciones o esferas: material, de factibilidad institucional y la esfera formal de legitimidad. La sociedad está conformada por

varios campos (económico, el jurídico, administrativo, el ético, el político, etc.) los cuales se entrecruzan subsumiéndose. Cuando el campo político subsume al campo de lo ético, este último se transforma en un principio implícito normativo de lo político, Desde esta mirada, se evidencia la equívoca y falsa tensión entre ética y política en el pensamiento político moderno.

- 7) Este es el camino que deberá iniciar la ciencia política de la liberación: 1) Deconstruir el discurso hegemónico de la modernidad/colonialidad. 2) Criticar los fundamentos de su pensamiento político desde una historia no eurocéntrica. 3) Analizar lo conveniente y lo no conveniente para su aplicación en Latinoamérica. 4) Este plan desplazará tanto el pensamiento político moderno como su aplicación en las diversas áreas que componen la ciencia política convencional (relaciones exteriores, gestión pública, análisis político, política comparada, etc.), a cambio del estudio del pensamiento político latinoamericano y el de los movimientos populares del presente, sustentado en nuestra propia experiencia histórica y de las necesidades que llevaron y llevan a nuestros pueblos a elaborar proyectos políticos alternativos a los hegemónicos. 5) Lo más complejo será edificar una arquitectónica que reemplace todo el edificio que ha construido la ciencia política de la dominación. Esta nueva construcción deberá plantear un esquema general de transformación, tanto de la manera de pensar como de ejercer la política, de su naturaleza y finalidad, así como de la creación de una hegemonía popular y democrática, de sus instituciones y la factibilidad estratégica de las mismas. Será una voz de los saberes desde el Otro latinoamericano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abellán, J. (2012). *Política. Conceptos Políticos Fundamentales*. Madrid: Alianza Editorial.

Béjar, H. (2012). *Mito y Utopía. Relato Alternativo del Origen Republicano del Perú*. Lima: ACHEBE Ediciones.

Braudel, F. (1993). *La Larga Duración*. En Francisco Quiroz. *Introducción a la Historia*. Lima: UNMSM.

Castro-Gómez, S. (2003). *Ciencias Sociales: Ciencias Sociales, Violencia Epistémica y el Problema de la "invención del otro"*. En Edgardo Lander (Compilador): *La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Segunda edición. Buenos Aires: CLACSO/UNESCO.

De Sousa Santos, B. (2009). *Una Epistemología del Sur: la Reinención del Conocimiento y la Emancipación Social*. México D.F.: CLACSO/ Siglo XXI Editores.

Dussel, E. (2003). *Europa, Modernidad y Eurocentrismo*. En Edgardo Lander (Compilador): *La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Segunda edición. Buenos Aires: CLACSO/UNESCO.

Dussel E. (2006). *20 Tesis de Política*. México D.F.: Siglo XXI Editores/CREFAL.

Dussel, E. (2007a). *Materiales para una Política de la Liberación*. México D.F.: UANL / Ediciones Plaza Valdés.

- Dussel, E. (2007b). *Política de la Liberación. Historia Mundial y Crítica*. Madrid: Editorial Trotta.
- Dussel, E. (2008). 1492, el Encubrimiento del Otro. Hacia el origen del "Mito de la Modernidad". La Paz: Biblioteca Indígena.
- Dussel, E. (2009). *Política de la Liberación. Arquitectónica. Volumen II*. Madrid: Trotta.
- Dussel, E. (2011). *Filosofía de la Liberación*. México D.F.: FCE.
- Dussel, E. *Dialéctica de la Modernidad. Origen, Desarrollo y Ocaso. Clase 2*. Publicado el 19 de agosto de 2016. Visto el 25 de enero de 2017. <https://www.youtube.com/watch?v=4kvuoY9v0og>
- Hegel, G.F. (1968). *Filosofía del Derecho*. Quinta edición. Buenos Aires: Editorial Claridad.
- Lander, E. (2003). *Ciencias Sociales: Saberes Coloniales y Eurocéntricos*. En Edgardo Lander (Compilador): *La Colonialidad del Saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Segunda edición. Buenos Aires: CLACSO/UNESCO.
- Maquiavelo, N. (2011). *El Príncipe* (edición bilingüe). Madrid: Tecnos.
- Quijano, A. (2014). *Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina*. En Aníbal Quijano (Selección y prólogo a cargo de Danilo Assis Clímaco): *Cuestiones y Horizontes. De la Dependencia Histórico-Estructural a la Colonialidad/Descolonialidad del Poder*. Antología Esencial. Buenos Aires: CLACSO.
- Vovelle, M. *Ideologías y Mentalidades. Una Clarificación necesaria* (1993). En Francisco Quiroz. *Introducción a la Historia*. Lima: UNMSM.
- Weber, M. (1985). *Introducción*. En *La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad*. Tercera Edición. México D.F.: FCE.
- Wolin, S. (2012). *Política y Perspectiva. Continuidad y Cambio en el Pensamiento Político Occidental*. México D.F.: FCE.

LA LEGITIMIDAD POLÍTICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA INCIDENCIA DE LO POLÍTICO EN LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL. EL CASO PERUANO.

José De La Cruz Ponce*

The political legitimacy of the Constitutional Court and the influence of politics on the constitutional justice. The Peruvian case.

Resumen

La justicia constitucional se ha convertido en la jurisdicción por excelencia del activismo ciudadano en materia de tutela de derechos fundamentales. Sin embargo, la carencia de legitimidad política directa del pueblo en la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional (en adelante TC), lo convierte en un órgano sensible y débil frente al poder político. Esta situación repercute en la justicia constitucional, como una tendencia en favor de los órganos de poder formal del Estado y en relación asimétrica a la sociedad civil; así como en la falta de independencia de la justicia constitucional ante la estructura de poder.

Palabras claves

Tribunal Constitucional, justicia constitucional, legitimidad política, lo político, estructura de poder, sociedad civil, tendencia conservadora.

Summary

The constitutional justice has turned into the citizen activism's jurisdiction par excellence on matters of protection of basic rights. However, the lack of people's direct political legitimacy in the election of the Constitutional Court's judges (hereinafter, TC) makes it a sensitive and weak body towards the political power. This situation affect the constitutional justice as a trend in favor of the State's formal bodies and in asymmetric relation to the civil society, as well as the lack of independence of the constitutional justice in relation with the structure of power.

Key words

Constitutional Court, constitutional justice, political legitimacy, politics, structure of power, civil society, conservative trend, constitutional reason.

* Docente de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Av. Petit Thouars 1105, piso 5, Santa Beatriz, Cercado de Lima, Provincia y Departamento de Lima. Teléfono oficina: 2661026. Celular o móvil: 975411215. Correo: jsdlcp@gmail.com

Introducción

En nuestro país estamos habituados a los movimientos de masas, movilizaciones, protestas, marchas, tomas de carretera, etc. que se realizan contra los gobiernos de turno, en sus distintos niveles gubernamentales -municipal, regional y nacional. Sin embargo, en julio del 2013 hubo una movilización social peculiar en el Perú, que llamó la atención de la opinión pública. Se trataba de una protesta de la sociedad civil, contra el Congreso de la República, por haber aprobado la elección de seis magistrados¹ para conformar el TC. Los medios periodísticos la denominaron “La marcha contra la repartija”, debido a que las bancadas políticas eligieron a los magistrados en bloque, y bajo un acuerdo donde predominaba la correlación de fuerzas políticas², que la población consideró cuestionable. Ante la presión de la protesta, el Congreso tuvo que anular la elección y volver a elegir a otros seis magistrados.

Este hecho político pone de manifiesto la necesidad e importancia de la legitimidad política³ en la elección de los magistrados que conforman el TC. La legitimidad política de los TC en los países andinos, de modelo de control concentrado⁴, puede ser directa, indirecta, e indirecta corporativa. Es directa, si la elección es realizada directamente por el pueblo, como en el caso de Bolivia⁵; indirecta, si son elegidos por el Poder Legislativo (Congreso o Senado), como en el Perú⁶ y Colombia⁷; e indirecta corporativa, si son elegidos conjuntamente con los otros poderes del Estado, como el Ejecutivo y Judicial,

1 Se hace uso del término Magistrado por referirnos, específicamente, a los jueces constitucionales que conforman el Tribunal Constitucional, y así, también, lo ha denominado la Constitución Política del Perú. Si bien se han creado juzgados constitucionales de primera instancia a cargo de Jueces y no Magistrados, estos no tienen competencia de acciones de inconstitucionalidad, que son los procesos donde se expresa la función política del Tribunal Constitucional y que es de interés y estudio del presente trabajo.

2 Diario de los Debates del Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria del 2012. Acta de fecha miércoles 13 de julio del 2013.

3 Esta legitimidad de poder debe entenderse también en el sentido de Kelsen, cuando es claro al señalar la importancia de la distribución del poder político y la cuestión de la soberanía en la configuración del control constitucional. Así, en relación a la distribución del poder afirma Kelsen: “Y esto no sólo para impedir la concentración de un poder excesivo en manos de un solo órgano- concentración que sería peligrosa para la democracia-, sino también para garantizar la regularidad del funcionamiento de los diferentes órganos. Pero entonces la institución de la Justicia constitucional no está en absoluto en contradicción con el principio de separación de poderes sino que constituye, por el contrario, una afirmación del mismo” (Carl Schmitt y Hans Kelsen, 2009, págs. 324-325); así, también, Aleinikoff señala: “...la Corte mejora el proceso de equilibrio al dar importancia a los intereses que la legislatura tiende a ignorar o subvalorar. Desde este punto de vista, la Corte juega dos papeles importantes: primero, refuerza la representación, asegurando que los intereses de grupos impopulares o no representados cuenten y se los tome en cuenta justamente. Y, segundo, protege los derechos e intereses constitucionales que algunas veces son olvidados en el fragor político” (Aleinikoff., 2010).

4 Domingo García Belaunde analiza los antecedentes históricos del control concentrado y difuso en el sistema constitucional peruano (Belaunde, 2001).

5 El artículo 198 de la Constitución Política del Estado de Bolivia señala: “Las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional se elegirán mediante sufragio universal, según el procedimiento, mecanismo y formalidades de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia”.

6 El artículo 201° de la Constitución Política del Perú establece: “Los miembros del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República con el voto favorable de los dos tercios del número legal de sus miembros. No pueden ser elegidos magistrados del Tribunal Constitucional los jueces o fiscales que no han dejado el cargo con un año de anticipación”.

7 El artículo 239 de la Constitución Política de Colombia establece: “La Corte Constitucional tendrá el número impar de miembros que determine la ley. En su integración se atenderá el criterio de designación de magistrados pertenecientes a diversas especialidades del Derecho. Los Magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presenten el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.”

como ocurre en Ecuador⁸ y Chile⁹.

El problema que intentamos resolver es si el grado de legitimidad política y lo político, en la elección de los magistrados que conforman el TC, en el Perú, tienen alguna incidencia o consecuencia en la justicia constitucional que reciben los ciudadanos. Es decir, si la democratización de la elección de los magistrados del TC tiene una incidencia en la justicia constitucional; toda vez, que la democracia¹⁰ también se expresa en la aplicación concreta de los derechos fundamentales en favor de los ciudadanos.

Justicia y poder político

El Derecho Constitucional en los últimos tiempos ha venido desarrollándose en tal magnitud que hoy forma parte de la cultura jurídica argumentativa. Por ende, la justicia constitucional se ha convertido en la jurisdicción por antonomasia de la justicia de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Sin embargo, este desarrollo contrasta con la opinión de los propios ciudadanos, quienes afirman que existe una crisis de la justicia como consecuencia de la influencia del poder en ella. Esta influencia pudiera tener una pluralidad de causas, de tipo mediático, ideológico, político, económico, de organizaciones delictivas, etc. y otros factores, que desencadenan finalmente actos de corrupción, lo cual genera una crisis de legitimidad ciudadana de la justicia.

Esta crisis de legitimidad de la labor de la justicia se puede contrastar con el Estudio de Opinión Pública Nacional realizado por la empresa GfK Opinión¹¹, publicado en distintos medios de comunicación. En relación a la desaprobación de la labor del Poder Judicial, por parte de la percepción de la ciudadanía.

Fecha	Desaprobación del PJ
Año 2012	71%
Año 2013	77%
Año 2014	82%
Año 2015	76%

No existe data específica sobre la percepción concreta de la justicia constitucional o de la labor del Tribunal Constitucional. Sin embargo, esta percepción sobre la labor del

8 El artículo 434 de la Constitución de la República de Ecuador, del año 2008, establece: "Los miembros de la Corte Constitucional se designarán por una comisión calificadora que estará integrada por dos personas nombradas por cada una de las funciones, Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. La selección de los miembros se realizará de entre las candidaturas presentadas por las funciones anteriores, a través de un proceso de concurso público, con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. En la integración de la Corte se procurará la paridad entre hombres y mujeres."

9 El artículo 92 de la Constitución Política de la República de Chile señala: "Habrá un Tribunal Constitucional integrado por diez miembros, designados de la siguiente forma: a) Tres designados por el Presidente de la República. b) Cuatro elegidos por el Congreso Nacional. Dos serán nombrados directamente por el Senado y dos serán previamente propuestos por la Cámara de Diputados para su aprobación o rechazo por el Senado. Los nombramientos, o la propuesta en su caso, se efectuarán en votaciones únicas y requerirán para su aprobación del voto favorable de los dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio, según corresponda. c) Tres elegidos por la Corte Suprema en una votación secreta que se celebrará en sesión especialmente convocada para tal efecto."

10 Susanna Pozzolo afirma que la "...democracia se expresa- o, a más bien, se sublima- a través de la aplicación de los valores enunciados en el texto fundamental." (Pozzolo, 2011).

11 La encuesta integral su puede encontrar en: <http://es.slideshare.net/GfKPeru/gfk-per-encuesta-de-opinin-pbiica-diciembre-2015>

Poder Judicial y de la justicia nos acerca de manera objetiva al problema de la justicia en el país.

Así, también, el descontento ciudadano más directo vinculado a la legitimidad política, a cómo se elige a los miembros del Tribunal Constitucional, es decir, la incidencia del poder político en esta institución, se vio expresado en una serie de protestas ciudadanas (Marchas contra la repartija) contra el Congreso de la República¹². En estas pudo notarse la indignación de la ciudadanía frente a la prioridad del poder político e intereses partidarios de las bancadas con representación política en el Congreso, por sobre la independencia y autonomía de la justicia constitucional.

A partir de estos dos hechos -el indicador negativo de percepción ciudadana hacia la justicia y las protestas ciudadanas-, llama a preocupación la opinión popular, no científica (Platón la calificó como doxa¹³), y que ya Trasímaco¹⁴ divulgaba, en el siglo V a.c., de que la justicia es del más fuerte o del poderoso (Platón, 1969). Es decir, o dicho de otro modo, que el poder incide en la justicia.

Hoy en día esta preocupación por la incidencia del poder en la justicia es visiblemente marcada, sobre todo cuando los regímenes políticos son autoritarios. Es decir, es muy fácil determinar la incidencia o involucramiento del poder en la justicia cuando se está bajo un gobierno dictatorial¹⁵. Sin embargo, cuando se está en un régimen democrático, y sobre todo en una democracia en desarrollo e imperfecta, como la democracia peruana, en construcción, la incidencia del poder en la justicia y en particular en la justicia constitucional es imperceptible, por lo que requiere de un método de observación y explicación que mida sus consecuencias.

Una función en donde podemos encontrar algunos indicios medibles, a fin de poder comprobar la incidencia del poder en la justicia constitucional, es cuando el Tribunal Constitucional realiza el control constitucional sobre las leyes; es decir, determina qué leyes van a ser expulsadas o admitidas en el sistema jurídico; toda vez que el Tribunal debe armonizar los valores constitucionales en la sociedad, jugando un rol de política arquitectónica¹⁶.

Es en esta función en donde es importante verificar si la existencia o no de legitimidad política, es decir su forma de elección, democrática o no, del Tribunal Constitucional, va traer consecuencias frente a la estructura del poder político; y si la carencia, o

12 Diario El Comercio de fecha, Lunes 22 de julio del 2013. <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/marcha-contra-eleccion-repartija-manifestantes-policias-se-enfrentan-avenida-abancay-noticia-1607508>.

Diario La República de fecha, Lunes 22 de julio del 2013. <http://larepublica.pe/22-07-2013/inicia-la-protesta-contra-la-eleccion-de-magistrados-del-tc-y-la-defensoria-del-pueblo>.

13 Francisco Miró Quesada, en el capítulo sobre la opinión pública, desarrolla la diferencia entre doxa, episteme y arete, términos griegos que conceptualizaban la diferencia entre la opinión, vulgar, científica, y la verdad. (Rada, Introducción a la Ciencia Política, 2013, pág. 800).

14 En "La República", Platón cuenta el diálogo de Sócrates con Trasímaco, quien es un sofista político y afirma que la justicia no es otra cosa que lo que es provechoso al más fuerte (Platón, 1969, pág. 25).

15 Los diarios de la capital publicaron una reseña de la intromisión del poder en las instituciones democráticas por parte del autogolpe del gobierno de Alberto Fujimori, dando inicio al régimen dictatorial de la década de los 90 en nuestro país.

Diario La República, de fecha 05 de abril del 2015. <http://larepublica.pe/05-04-2015/hoy-se-cumplen-23-anos-del-autogolpe-ejecutado-por-alberto-fujimori>.

Diario EL Comercio, de fecha 05 de abril del 2015. <http://elcomercio.pe/politica/actualidad/hace-23-anos-fujimori-cerro-congreso-y-poder-judicial-noticia-1802050>

<http://peru21.pe/politica/21-anos-autogolpe-alberto-fujimori-2125093>

16 Germán J. Bidart Campos. Estudios y Notas. La Estructura Tridimensional del Estado. Pág. 23. En documento digital: [file:///C:/Users/jyf/Downloads/Dialnet-LaEstructuraTridimensionalDelEstado-2079811%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/jyf/Downloads/Dialnet-LaEstructuraTridimensionalDelEstado-2079811%20(3).pdf)
Bidart Campos recoge el concepto de Política Arquitectónica de Juan Francisco Linares, en su obra Política y Comunidad, pág. 17.

no, de legitimidad política del Tribunal, va tener algún tipo de incidencia en la justicia constitucional.

La función política del Tribunal Constitucional

Kelsen, el propulsor del TC como guardián de la Constitución, afirmó en la década de los treinta que la función del TC tiene carácter político (Carl Schmitt y Hans Kelsen, 2009, pág. 308). Así, también, y con mayor convicción¹⁷, Carl Schmitt sostuvo que el TC es una institución política (Carl Schmitt y Hans Kelsen, 2009, pág. 57). Posteriormente, en la misma línea distintos autores han venido sosteniendo, tanto en la tradición europea, como norteamericana y latinoamericana, la función política del TC.

El constitucionalista alemán Peter Häberle se refiere al TC como un “primer poder” (Häberle, 2004, pág. 13). El ex magistrado de la Corte Constitucional Italiana Gustavo Zagrebelsky señaló el carácter político no partidario de la función del TC (Zagrebelsky, 2008). Por su parte, el profesor mexicano Jorge Carpizo caracterizó al TC como órgano político (Carpizo, 2009). El argentino Néstor Sagüés destaca que la gestión del TC tiene un carácter político en el entendido de política arquitectónica (Néstor Sagüés, 1995).

En la tradición norteamericana, Hamilton, en el siglo XVIII, escribía que debe preferirse la Constitución antes que la ley. Afirmaba que primero es la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios (A. Hamilton, J. Madison. J. Jay., 2012). Por su parte, Wechsler señala: “...que los tribunales en sus decisiones constitucionales se enfrentan a problemas que son ineludiblemente “políticos”...”. “...Bickel por su parte: “...tienen, eso así, la clara conciencia de que el Tribunal Supremo es un actor político de peso...”. Y Harry H. Wellington, amigo y colaborador de Bickel, para quien la interpretación constitucional puede definirse como “acción política por encima de los partidos y basada en principios...” (Arbos, 1995).

Definición de la política y lo político en la función constitucional

Si partimos de la tesis de que la función del TC es política¹⁸ y lo que se quiere es determinar si la legitimidad política y lo político en la elección de los magistrados del TC tienen consecuencias o incidencia práctica, o concreta, en la justicia constitucional que reciben los ciudadanos, habría que precisar qué es lo político y la política en la función del TC, a fin de poder observar, describir y medir lo político y corroborar su incidencia en la realidad concreta de la justicia constitucional.

La política es toda actividad humana vinculada al poder (Rada, 2015). El poder es un fenómeno inmaterial, que se expresa en relaciones sociales asimétricas¹⁹, y a su vez, el poder se expresa en forma de dominación, autoridad, influencia, desobediencia y

17 Carl Schmitt expresó de forma clara el carácter político del Tribunal Constitucional. Kelsen, si bien afirmó, también, la naturaleza política del Tribunal, le otorgó un carácter de técnica jurídica. Sin embargo, manifestó que dicha técnica se encontraba por debajo de lo político al afirmar que “También la pregunta técnica jurídica acerca de la mejor organización de esta garantía constitucional puede ser respondida de diversas maneras, según el carácter peculiar de la Constitución y la distribución del poder político que ésta determina” (Kelsen, La garantía jurisdiccional de la constitución. (La justicia constitucional), Núm. 10. Julio-Diciembre 2008.)

18 Nos referimos específicamente a la función de control constitucional, cuando debe determinar la expulsión o no de una norma del sistema jurídico. No nos referimos a las demás funciones determinadas por ley. Como en los procesos constitucionales de habeas corpus, acción de amparo, habeas data, etc., individuales o colectivos, donde el TC resuelve los recursos de agravio constitucional.

19 El filósofo peruano Francisco Miró Quesada Cantuarias trabajó el concepto de simetría en relación con el derecho en un ensayo denominado El derecho justo, donde concluía que la simetría es una condición suficiente de la justicia legal, bajo una filosofía analítica del derecho (Cantuarias, 2010).

estado (Rada, 2015). La labor de un magistrado del TC es una actividad humana que ejerce autoridad y la autoridad es una forma y expresión del poder. Por inferencia, se puede concluir que la actividad humana realizada por el magistrado constitucional como autoridad, que expresa poder, es una actividad política. Pero no toda actividad humana desarrollada por un magistrado que ejerce autoridad es una actividad política. Por ejemplo, es evidente que la actividad de un magistrado de una Corte Superior que ve temas de derecho de familia o hipoteca, no tiene connotación política. Es eminentemente jurídica. Entonces, qué es lo que hace que la actividad humana intelectual realizada por el magistrado constitucional tenga un carácter político, a la vez de resolver un conflicto jurídico. La respuesta estaría en la función específica adicional que se le otorga al magistrado constitucional. Su actividad funcional no solo denota una resolución de conflicto jurídico, sino que connota una situación política²⁰. Veamos.

Una de las funciones originarias del TC, que debe realizar el magistrado constitucional en su actividad humana funcional e intelectual, es la de declarar inconstitucional una norma²¹ y expulsarla del sistema jurídico. La actividad del magistrado se realiza mediante la interpretación y la argumentación²². Se encarga de sostener el techo ideológico de la Constitución al afirmar los principios, valores y la doctrina política de la Constitución (Néstor Sagüés, 1995). En consecuencia, la función específica de control constitucional es lo que le otorga a la actividad del magistrado constitucional un carácter político.

Si la política es actividad humana vinculada al poder y la función específica del magistrado constitucional, de control de la Constitución, es una actividad humana intelectual -que realiza en su ejercicio de autoridad, como expresión de su poder-, es esta función específica lo que denota el carácter político de su actividad; en consecuencia, la actividad que realiza el magistrado constitucional, al sostener el techo ideológico de la Constitución y afirmar los principios, valores y la doctrina política de la Constitución, es entonces política²³. Hasta aquí la lógica formal nos ha llevado a reconfirmar lo que Kelsen, Schmitt, en el pasado, y hoy Häberle, Zagrebelsky, Carpizo, Sagüés y otros afirman: que el TC cumple una función política.

Si la política es actividad humana vinculada al poder, y ya hemos descrito la actividad que realizan los magistrados constitucionales como política, que no es otra cosa que la función específica de control de la Constitución, ¿qué es, entonces, lo político en la función del TC?

Según la Real Academia de la Lengua²⁴, político es el adjetivo perteneciente o relativo a la doctrina política. Por su parte, el profesor Norberto Bobbio señala que político es

20 El profesor Eduardo Mac-Gregor citando a Héctor Fix -Zamudio afirma, en relación a la labor de interpretación que realiza el magistrado constitucional "...que se ha transformado en una labor altamente técnica que requiere de sensibilidad jurídica, política y social..." (Mac-Gregor, 2001)

21 Artículo 201º de la Constitución Política del Perú. Establece que el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años.

22 Manuel Atienza afirma, como parte de un debate con Juan A. García Amado, en el libro Un debate sobre la ponderación, que la racionalidad de los principios no es solo de tipo económico e instrumental, sino también político-moral (Amado., 2012).

23 Esta connotación política de la función del magistrado del TC, como consecuencia de su labor de sostener el techo ideológico de la Constitución mediante la ponderación o subsunción de principios y valores constitucionales, se enmarca dentro de la definición de política de David Easton, para quien la política es una actividad de asignación imperativa de valores para una sociedad, citado por Gianfranco Pasquino en su libro Nuevo Curso de Ciencia Política (Pasquino, 2014, pág. 15). La labor del magistrado del TC es determinar que valores políticos constitucionales son los que va estar vigente dentro de una periodo constitucional, son los que en términos de Easton van asignar los valores constitucionales a la sociedad que se regirá por ellas y que permitirá resolver los conflictos mediante los precedentes jurisprudenciales.

24 Versión digital del Diccionario de la Real Academia Española, en www.rae.es.

el adjetivo con el cual se ha calificado a todos los asuntos de la ciudad en la tradición aristotélica (Bobbio, 1999). En ese sentido, lo político vendría a ser la calificación que se hace sobre los asuntos o funciones políticas del TC, o los elementos que así lo connotan²⁵.

Así, la política, viene a ser en la esfera constitucional o en la función del TC, la actividad intelectual del juez vinculado al poder. Y lo político es lo que connotan dicha actividad del juez.

Sin embargo, lo político, en el sentido propuesto por Carl Schmitt como lo decisivo²⁶ (Carl Schmitt y Hans Kelsen, 2009), es vital para entender las últimas razones, fundamentadas en valores políticos²⁷, que valoran los magistrados constitucionales para tomar una decisión constitucional, dando la razón a una de las partes en un proceso de inconstitucionalidad²⁸.

Decisión²⁹ y razón constitucional

He señalado que el poder es una relación asimétrica y además inmaterial (Rada, 2015). Y que la labor del magistrado es una actividad humana intelectual, al realizar el proceso lógico jurídico valorativo de interpretación, mediante la subsunción o ponderación, que luego es contenido en la sentencia constitucional. Esta labor del magistrado se puede procesar en dos momentos: una etapa intelectual inmaterial y otra de vaciado del proceso intelectual en un soporte de papel o digital.

Es la labor intelectual inmaterial del juez que finalmente decide dar la razón constitucional³⁰ a una de las partes, la que configura ese poder inmaterial. Este poder

25 Esta connotación también es observada por los profesores Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor cuando afirman en su libro, *Las Sentencias de los Tribunales Constitucionales*, lo siguiente: "Debe destacarse que la estructura y funciones de los citados tribunales, cortes o salas constitucionales, se han inspirado en los tribunales ordinarios, como se ha sostenido con anterioridad, con las modificaciones que derivan de su contenido fundamental, cuando pretenden resolver los conflictos que se originan en la aplicación de las normas supremas, las que además de efectos jurídicos también poseen trascendencia política desde un punto de vista técnico y no partidista" (Héctor Fix -Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 2009).

26 Schmitt afirma "Si acerca de asuntos que tan inmediatamente se hayan planteado ante nosotros existe tales divergencias de opinión entre compañeros de un mismo partido y de una misma revista, cabe inferir naturalmente – y sólo éste es el propósito de las antedichas referencias- que cuando se adoptan criterios jurídicos-constitucionales, el quis judicabit, es decir, la decisión concreta y personal que la seuda normatividad de una competencia judicial" (Carl Schmitt y Hans Kelsen, 2009, pág. 56)

27 Para Salazar Bondy, la razón se fundamenta en valores. En su obra *Para una filosofía del valor* afirma que "Puesto que la posibilidad de la existencia de los sistemas prácticos depende de la validez de las reglas de acción y puesto que ésta, a su vez, implica la idea de valor, se puede decir que el valor asegura la racionalidad de los sistemas prácticos" (Bondy, 1971). Kelsen, en su libro *¿Una nueva ciencia de la política?* considera anticientífico el juicio de que un valor prevalece sobre otro valor (Kelsen, *¿Una nueva ciencia de la política?* Réplica a Eric Voegelin., 2006, pág. 47). Sin embargo, en la obra *De la esencia y valor de la democracia* afirma "Una vez que con la adopción de una ley ha adquirido validez jurídico-positiva un determinado valor político y se ha impuesto de manera constitucionalmente correcta una determinada dirección política – por más parcial que pueda ser-, no cabe ya la lucha de intereses políticos en el momento de la ejecución de la ley" (Kelsen, *De la esencia y valor de la democracia.*, 2009). Por su parte John Rawls, en su obra *Liberalismo político* propone una concepción política de la justicia basado en valores políticos aceptados libremente al plantearlo como una concepción razonable (Rawls, *Liberalismo político*, 2013).

28 El artículo 202^o de la Constitución Política del Perú establece que es atribución del Tribunal Constitucional conocer en instancia única la acción de inconstitucionalidad.

29 Hay que precisar que cuando analizamos la decisión constitucional, nos estamos limitando, únicamente para fines de la presente investigación, a la decisión del TC cuando resuelve un caso de inconstitucionalidad, que es donde se expresa la función política del TC. No incluimos a las otras decisiones, por ejemplo cuando el TC actúa como instancia ante los casos de habeas corpus, acción de amparo, habeas data, etc.

30 Antonio-Enrique Pérez Luño, de la Universidad de Sevilla, afirma: "La exigencia de argumentación racional no garantiza el acierto de la decisión judicial. El TC advierte que el procedimiento argumentativo contribuye a que las decisiones judiciales se elaboren según pautas de racionalidad formal, pero sin que ello necesariamente entrañe que el resultado de esas inferencias racionales represente la justicia material". Y parafraseando a R. Dworkin, señala: "...en aquellos casos en los que de esa aplicación se derivan consecuencias abiertamente injustas o ineficaces, deben remitirse a los principios en los que se inserten los grandes valores morales y políticos de la comunidad, para propiciar la sentencia

inmaterial, expresado en razones constitucionales, es finalmente contenido en la sentencia; los argumentos y razones, en la parte considerativa y la decisión en la parte resolutive³¹.

Ahora que tenemos claramente identificado, teóricamente, al poder político inmaterial del juez, la razón constitucional, que contiene lo político o su función política, ¿es posible observar, describir y medir ese poder político inmaterial, la razón constitucional, que no podemos ver ni tocar, que no es perceptible a los sentidos, a fin de determinar su incidencia en la justicia constitucional?

Para resolver el problema planteado de si la legitimidad política y lo político de la elección de los magistrados del TC tiene algún tipo de incidencia en la justicia constitucional que reciben los ciudadanos, es necesario medir lo político en la función del TC y luego sus consecuencias.

Aquí nos encontramos con un problema epistemológico de si es posible observar y medir lo que no es perceptible por el ser humano; toda vez que el poder político es inmaterial (la razón constitucional también lo es) y solo se expresa en dominación, influencia, autoridad, desobediencia civil y estado (Rada, 2015). Por ello el juez tiene la autoridad de la razón, que es su fuente de poder.

Es medible el carácter o propiedades de lo político en la función del Tribunal Constitucional

El poder es un fenómeno inmaterial y he afirmado, también, que el poder del magistrado constitucional se centra en su labor intelectual inmaterial, que se expresa como autoridad al otorgar la razón constitucional a una de las partes. Quiere decir que el poder político del magistrado constitucional se expresa como razón constitucional. Sin embargo, este concepto sigue siendo inmaterial y por tanto no susceptible de observación por los sentidos, para poder ser asimismo medido.

En ese sentido, la razón constitucional se describiría como la expresión jurídica constitucional del poder político del magistrado constitucional, que fluctúa entre las partes contrincantes de un litigio constitucional. Aún así, no es posible aprehender lo político por tratarse de un objeto inmaterial, al que sin embargo queremos observar y cuyas propiedades e incidencia deseamos medir.

Entonces ¿Cómo observar un objeto de estudio que no es directamente perceptible por el hombre? ¿Es posible medir su propiedad y conocer su naturaleza si no podemos observar el objeto que queremos conocer? ¿Tendría carácter científico medir lo desconocido?

Georgi Ivanovich divide la observación científica en directa e indirecta. “Las observaciones indirectas son las que observan, no el objeto ni el proceso mismo, sino sus efectos e interrelaciones con otros objetos y fenómenos. Es de todos conocidos, dice el autor, que los objetos y procesos que investiga la física cuántica y nuclear, la química cuántica y la biología molecular no se observan directamente ni con la ayuda de los órganos de los sentidos, ni con la ayuda de instrumentos. A pesar de esto, ello pueden observarse si se investigan los resultados de su interacción con otros objetos

justa” (Luño., 2009). Así también Jhon Rawls hace una distinción entre lo razonable y racional dentro de su propuesta de justicia política. (Rawls, Liberalismo político, 2013)

31 El artículo 17º del Código Procesal Constitucional peruano establece en 5 ítems el contenido de una sentencia constitucional.

y procesos...” (Rusavin, 1990, págs. 53, 54)

En nuestra investigación, ha quedado demostrado que no se puede observar el poder político inmaterial del magistrado constitucional, que se expresa en la razón constitucional, que viene a ser la expresión jurídica de lo político, al no tener existencia en la realidad natural y no estar sujeta a las leyes de la naturaleza. Sin embargo, podemos conocerlo a través de sus efectos, resultados e interacción con otros objetos o fenómenos. Es decir, qué resultados o consecuencias genera la razón constitucional de los magistrados constitucionales, que es como se expresa el poder político del magistrado constitucional. El profesor Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en el libro “Las Sentencias de los Tribunales Constitucionales”, afirman sobre las sentencias constitucionales: “que los efectos de estas resoluciones no sólo son jurídicos sino también producen consecuencias políticas desde un punto de vista técnico” (Héctor Fix -Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 2009, pág. 16).

Kelsen, quien inauguró el positivismo jurídico, también se encontró con este problema epistemológico al teorizar el Estado, al afirmar que el Estado no puede ser aprehendido como realidad natural y que solo se puede captar de él su unidad como sistema normativo (Kelsen, El estado como integración. Una controversia de principio., 2009, pág. 36).

Había dicho que el poder no solo se expresa sino que genera una relación asimétrica en la esfera social (Rada, 2015). Es decir, podemos observar y aprehender el poder político inmaterial del magistrado constitucional, lo político, a partir de las consecuencias o efectos de las relaciones asimétricas que generen en la esfera social. Dicho de otro modo, lo político, en la razón constitucional, podemos captarlo y observarlo si genera una relación asimétrica en la esfera de lo social.

Ya Heller observaba en qué momento los efectos de una decisión jurídica pueden convertirse en un fenómeno de poder y de interés de estudio de la ciencia política (Heller, 2011), a fin de buscar que aprehender lo político en el mundo del derecho.

Afirma Heller: “En los casos, sin embargo, en que los órganos judiciales y administrativos se hallan capacitados para alterar, en forma sustancial, la distribución del poder político mediante decisiones autónomas, como es el caso – para citar sólo un ejemplo muy conocido- de la Suprema Corte Federal de los Estados Unidos; o bien, cuando la actividad judicial o administrativa suponga una traba o un estímulo para el gobierno o la legislación, como en las dictaduras, en que se realiza la concentración de los poderes, en uno y otro caso tales formas de la actividad estatal se incluyen, inmediatamente, en el círculo de problemas pertenecientes a la ciencia política” (Heller, 2011, pág. 44).

En ese sentido, si el poder del juez constitucional al otorgar la razón constitucional a una de las partes genera una relación asimétrica en la esfera de lo social, nos encontraríamos ante lo que Heller llama una alteración de la distribución del poder (Heller, 2011). Y esta distribución del poder es lo que determina el grado de democracia del sistema político³².

En la esfera social existen actores concretos legitimados por la Constitución Política del

32 Es lo que Miró Quesada denomina el factor D, es decir, “...el grado y las instancias tanto del ejercicio del poder como de la distribución de éste en una sociedad. Si el poder es ejercido por una mayor cantidad de ciudadanos, individual y socialmente considerados, podemos afirmar que tal sociedad tiene un alto grado democrático, e igualmente, cuando el poder está distribuido no solo entre las instituciones y en las autoridades elegidas para ejercerlo, sino entre la mayor cantidad de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil” (Quesada, 2007, pág. 157)

Perú para solicitar al TC el otorgamiento de la razón constitucional, que permanentemente se encuentran en pugna³³, y que sí son susceptibles y materia de observación, descripción y medición: el Estado y la Sociedad Civil³⁴. La razón constitucional fluctúa entre las demandas de inconstitucionalidad interpuestas por el Estado o por la Sociedad Civil. El TC finiquita el proceso de inconstitucionalidad otorgando la razón constitucional a una de las partes en litigio. Hecho que sí es susceptible de medición.

Actores legitimados para actuar en un proceso de inconstitucionalidad

En nuestra Constitución tenemos actores de poder formal, debidamente legitimados por esta³⁵, que son parte de la estructura del Estado y de la Sociedad Civil para actuar como demandantes en un proceso de inconstitucionalidad ante el TC. Así tenemos:

1. El Presidente de la República. (Poder del Estado).
2. El Fiscal de la Nación (Órgano de poder del Estado).
3. El Defensor del Pueblo (Órgano de poder del Estado).
4. El 25% del número legal de congresistas (Poder del Estado).
5. Cinco mil ciudadanos (Sociedad Civil).
6. Los presidentes de Región o Alcaldes (Órgano de poder del Estado).
7. Los colegios profesionales, en materias de su especialidad (Sociedad Civil).

Como se puede verificar, de los siete (07) actores facultados por la Constitución para interponer una demanda de inconstitucionalidad, cinco (05) son órganos del poder formal de la estructura del Estado y dos (02) forman parte de la sociedad civil.

Como he señalado, por las características políticas y sociales de nuestro país, lo político se encuentra también en la confrontación entre Estado y Sociedad Civil, que no solo batallan en lo político y social, sino, también, en lo jurídico constitucional, a fin de lograr más derecho para la sociedad, es decir por obtener la razón constitucional otorgada por el TC.

Así tenemos que la participación de la sociedad civil en las demandas de inconstitucionalidad en el Perú tiene un alto activismo, que se puede verificar en el Cuadro 1³⁶.

33 Debe entenderse esta pugna como una situación política, en el sentido de Schmitt que, citando a Triepel, afirma que "la esencia de la política, como seguiremos teniendo que recordar como frecuencia, es lucha, competencia..." (Schmitt, 2009, pág. 50) Para luego dar su definición de lo político agregando, "...la distinción política específica, aquella a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción amigo enemigo..." (Schmitt, 2009, pág. 56) "Sin embargo, la convicción de que la esencia de las relaciones políticas se caracteriza por la presencia de un antagonismo concreto sigue vigente..." (Schmitt, 2009, pág. 60)

34 Existe abundante diagnóstico en la literatura sociológica que analiza la realidad histórica social, tanto del Perú, como de los países andinos, y que grafica la lucha de la Sociedad Civil frente al Estado. Alberto Flores Galindo, afirmaba: "En esta larga historia siempre ha estado presente la resistencia de las poblaciones al Estado. La lucha de los pueblos, de las regiones, de las ciudades contra la dominación centralizada..." "...podríamos decir que la nación- si identificamos esta palabra con los habitantes del país- se ha constituido en lucha contra el Estado" (Galindo, 1999, pág. 69). Julio Cotler concluye: "Por todo esto, la clase propietaria no tuvo capacidad para afrontar el desarrollo de una sociedad y una política democrática y liberal, y construir un Estado de "todos nosotros", capaz de arbitrar y conciliar los antagonismos sociales, instalando la creencia que representaba al reino de la igualdad" (Cotler, 1987, pág. 389).

35 El artículo 203º de la Constitución Política del Perú establece qué personas están facultadas para interponer acción de inconstitucionalidad.

36 Todas las tabulaciones y cuadros estadísticos han sido elaborado por el propio autor, para su tesis de magister en Derecho Constitucional en el Post Grado de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. La data fue obtenido de la página web del Tribunal Constitucional del Perú, que se encuentran a disposición de la ciudadanía.

Sin embargo, la tendencia de la razón constitucional en favor de la Sociedad Civil es baja en términos porcentuales, conforme se puede observar en el Cuadro 2. Por el contrario, la tendencia de la razón constitucional en favor de los órganos del Estado tiene un alto grado porcentual, que aparece en el Cuadro 3.

Si comparamos ambas tendencias, en el Cuadro 4, podemos contrastar que la tendencia de la razón constitucional es mayoritaria a favor de los órganos del Estado. Si, como he afirmado, lo político de la razón constitucional solo se puede medir a partir de sus efectos o consecuencias al generar relaciones asimétricas en la esfera social, pues nos encontramos ante una relación asimétrica entre Estado y Sociedad Civil.

De este hecho contrastado podemos concluir, para el caso peruano, que la sociedad civil se encuentra en una relación asimétrica en términos políticos, al estar cooptada políticamente la elección del TC únicamente por el Poder Legislativo y carecer de legitimidad política directa de la sociedad civil. Y esta carencia de legitimidad, coloca a lo político de la razón constitucional en una situación sensible frente al poder político del legislativo, que es el órgano que lo elige, lo cual puede verificarse en la tendencia de la razón constitucional frente a los órganos del Estado, que expresa lo político o la situación política asimétrica de la sociedad civil.

De los efectos políticos en la justicia constitucional

Se ha podido evidenciar el nexo de causalidad entre lo político de la elección de los magistrados del TC y sus efectos políticos en la tendencia de la justicia constitucional.

Sin embargo, hay que precisar que estos efectos políticos en la tendencia de la justicia constitucional no solo pueden provenir de lo política que es la elección de los magistrados del TC, sino, también, pueden generarse a partir de la opción que asuma el magistrado constitucional al encontrarse frente a dos valores³⁷ políticos constitucionales. Por ejemplo, república, democracia³⁸, participación ciudadana³⁹, consulta popular⁴⁰, soberanía nacional⁴¹, derecho a la insurgencia⁴², etc. Esta temática abre otra línea de investigación que no es parte del presente trabajo. Sin embargo, solo ensayaremos una opinión.

Veamos. Si la política es actividad humana vinculada al poder y la actividad intelectual del magistrado, que se expresa en la razón constitucional, opta por uno o varios de los valores políticos del gobierno de turno que se encuentra en el poder, estamos, también, ante una situación política evidente. La otra posibilidad se da cuando el magistrado constitucional opta por valores políticos que pertenecen al sistema ideológico de dominación imperante (político, económico, social, cultural, etc.), lo que acentúa lo

37 Robert Alexy afirma: "En gran medida, la dogmática jurídica es el intento de dar una respuesta racionalmente fundamentada a cuestiones valorativas que han quedado pendientes de solución en el material autoritativamente ya dado. Esto confronta a la dogmática jurídica con el problema de la fundamentabilidad racional de los juicios de valor" (Alexy, 2002, pág. 32). Como hemos señalado líneas arriba, el filósofo peruano, ya en la década del 70, proponía la fundamentación de la racionalidad en el valor, libro Para una filosofía del valor que fue publicado en Chile en 1971 (Bondy, 1971). Cabe señalar que para Kelsen el juicio de un valor sobre otro valor era anticientífico (Kelsen, ¿Una nueva ciencia de la política? Réplica a Eric Voegelin., 2006)

38 La república y la democracia como valores políticos constitucionales se encuentran en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

39 La participación ciudadana como valor político constitucional se encuentra en el artículo 31º de la Constitución Política del Perú.

40 La consulta popular como valor político constitucional se encuentra en el artículo 32º de la Constitución Política del Perú.

41 La soberanía nacional como valor político se encuentra regulado en el artículo 44º de la Constitución Política del Perú.

42 El derecho a la insurgencia como valor político constitucional se encuentra en el artículo 46º de la Constitución Política del Perú.

político de la justicia constitucional. Y finalmente, cuando el magistrado constitucional opta por sus propios valores políticos, lo que de por sí evidencia una clara situación política de la justicia constitucional.

El reto está en que el magistrado constitucional debe consensuar⁴³ los valores políticos de los sectores en pugna, de la mayoría y las minorías, del Estado y la Sociedad Civil, siempre optando por el bienestar de la comunidad política, el derecho a la felicidad de los pueblos y forjando un constitucionalismo democrático⁴⁴.

Conclusiones

Del siguiente trabajo se puede concluir:

1. El carácter político de la elección de los magistrados del TC.
2. La función política del Tribunal Constitucional.
3. El poder del magistrado constitucional se encuentra en la razón constitucional.
4. En la razón constitucional se expresa lo político de la función.
5. La autoridad del magistrado constitucional es el poder de la razón.
6. Solo se puede observar y describir los efectos y consecuencias de lo político.
7. Lo político de la justicia constitucional genera relaciones asimétricas en la sociedad.
8. Existe una tendencia de la justicia constitucional a favor de los órganos de poder formal del Estado.
9. Existe una tendencia de la justicia constitucional asimétrica en relación a la Sociedad Civil.
10. La legitimidad política y lo político tienen incidencia en la justicia constitucional.

Figura 1

ACTIVISMO CONSTITUCIONAL DE LA SOCIEDAD CIVIL

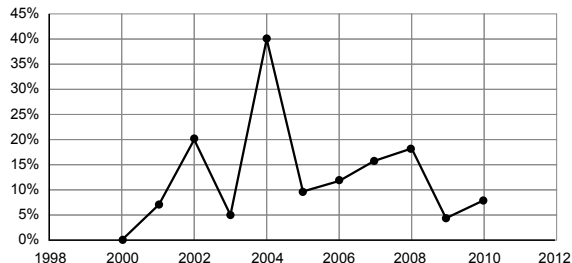
AÑO	PORCENTAJE
2000	0.0 %
2001	37 %
2002	60 %
2003	35 %
2004	51.72 %
2005	23.80 %
2006	76.50 %
2007	52.60 %
2008	68.19 %
2009	60.19 %
2010	46.16 %
2011	50.00 %

Leyenda: Sociedad Civil; Demandas presentadas por ciudadanos y Colegios Profesionales al Tribunal Constitucional.

43 Alexander Aleinikoff en relación a la ponderación de valores constitucionales señala: "...la Corte al equilibrar está realmente buscando una interpretación razonable de la Constitución, una interpretación que armonice las normas y valores constitucionales con los intereses gubernamentales importantes" (Aleinikoff., 2010, pág. 96)

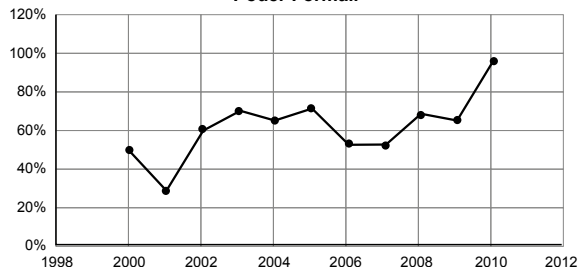
44 "El constitucionalismo democrático se basa en la idea corriente según la cual el derecho constitucional de origen judicial y la política democrática se influyen recíprocamente" (Robert Post y Reva Siegel, 2013, pág. 71)

Figura 2
Tendencia de la Justicia Constitucional frente a la Sociedad Civil.



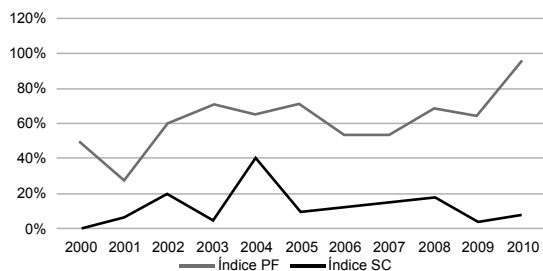
Eje porcentual: Índice en porcentaje.
Eje de años: Del 2000 al 2010.
Se puede apreciar la tendencia del indicador de la justicia constitucional frente a la sociedad civil, la misma que es descendente.

Figura 3
Tendencia de la Justicia Constitucional frente a Poder Formal.



Eje porcentual: Índice en porcentaje.
Eje de años: Del 2000 al 2010.
Se puede apreciar la tendencia del indicador de la justicia constitucional frente al poder formal del Estado, la misma que es ascendente.

Figura 4
Cuadro Comparativo de Tendencias (CCT)



Eje porcentual: Índice en porcentaje.
Eje de años: Del 2000 al 2010.
Se puede apreciar que la tendencia del indicador de la justicia constitucional frente al poder formal del Estado, se sobrepone respecto de la tendencia de la justicia constitucional en relación a la sociedad civil.

Bibliografía

- A. Hamilton, J. Madison. J. Jay. (2012). *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aleinikoff., T. A. (2010). *El Derecho Constitucional en la era de la ponderación*. Lima: Palestra.
- Alexy, R. (2002). *La teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- Amado., M. A. (2012). *Un debate sobre la ponderación*. Lima-Bogotá.: Palestra.
- Arbos, X. (Mayo-Agosto de 1995). De Wechsler a Bickel. Un episodio de la doctrina constitucional norteamericana. *Revista Española de Derecho Constitucional*.(44), 263-298.
- Belaunde, D. G. (2001). *Derecho Procesal Constitucional*. Bogotá: Editoria Temis.
- Bobbio, N. (1993). *Diccionario de Política*. México: Siglo veintiuno editores.
- Bondy, A. S. (1971). *Para una filosofía del valor*. Chile: Editorial Universitaria.
- Cantuarias, F. M. (2010). *Ensayos de filosofía del derecho*. Lima: Editorial de la Universidad Ricardo Palma.
- Carl Schmitt y Hans Kelsen. (2009). *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor d la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* España: Editorial Tecnos.
- Carpizo, J. (2009). *El Tribunal Constitucional y sus límites*. Lima: Grijley.
- Congreso., A. d. (2013). *Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria 2012*. (pág. 56). Lima.: Congreso de la República.
- Cotler, J. (1987). *Clases, estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Galindo, A. F. (1999). *La tradición autoritaria. Violencia y democracia en el Perú*. Lima: APRODEH.
- Häberle, P. (2004). *El Tribunal Constitucional como poder político*. *Revista de Estudios Políticos(Nueva Época)*, 9-37.
- Héctor Fix -Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. (2009). *La Sentencias de los Tribunales Constitucionales*. Lima: Editorial Adrus SRL. Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Conctitucional.
- Heller, H. (2011). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, H. (2006). *¿Una nueva ciencia de la política? Réplica a Eric Voegelin*. Buenos Aires: katz Editores.
- Kelsen, H. (2009). *De la esencia y valor de la democracia*. Oviedo: KRK Ediciones.
- Kelsen, H. (2009). *El estado como integración. Una controversia de principio*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Kelsen, H. (Núm. 10. Julio-Diciembre 2008.). *La garantía jurisdiccional de la*

constitución. (La justicia constitucional). *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional.*, 3-46.

Luño., A.-E. P. (2009). ¿Qué significa juzgar? *Doxa.*, 151-176.

Mac-Gregor, E. F. (2001). Aportaciones de Héctor Fix-Zamudio al Derecho Procesal Constitucional. *Revista de la Facultad de Derecho de la PUCP*, 571-597.

Néstor Sagüés. (1995). Tribunal Constitucional e interpretación constitucional. Una mirada a los Tribunales Constitucionales., 17-37.

Pasquino, G. (2014). *Nuevo curso de ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Platón. (1969). *La República*. Lima: Ediciones Peisa.

Pozzolo, S. (2011). *Neoconstitucionalismo, Derechos y derechos*. Lima: Palestra.

Quesada, F. M. (2007). *Del ágora ateniense al ágora electrónico*. Lima: Fondo Editoria de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Rada, F. M. (2015). *Manual de Ciencia Política*. Lima: Grijley.

Rawls, J. (2013). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rawls, J. (2013). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.

Robert Post y Reva Siegel. (2013). *Constitucionalismo democrático*. Buenos Aires: Siglo veintiuno.

Rusavin, G. I. (1990). *Método de la investigación científica*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Schmitt, C. (2009). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.

Weber, M. (1987). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

Zagrebelsky, G. (2008). *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*. Madrid: Trotta.

CONCEPTOS Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS EN LA INVESTIGACIÓN JURÍDICO SOCIAL

Dennis Chávez de Paz*

En estas breves líneas me voy a referir a los instrumentos que tienen que ver con la recolección de datos en el proceso de investigación jurídico social. Específicamente, se discuten los conceptos y las técnicas de recolección de datos que permiten determinar el valor, dato o respuesta de las variables que se investigan. Vamos a tratar de responder a las siguientes interrogantes:

¿Qué se entiende por instrumentos de recolección de datos? y ¿Cómo se construyen?

La recolección de los datos en el proceso de la investigación jurídico social es una de las etapas más delicadas. De ella va a depender los resultados que se obtenga en dicha investigación.

La medición

Cuando hablamos de recolección de datos nos estamos refiriendo a información empírica abstraída en conceptos. La recolección de datos tiene que hacer con el concepto de medición, proceso mediante el cual se obtiene el dato, valor o respuesta para la variable que se investiga.

La medición, etimológicamente viene del verbo medir y significa comparar una cantidad con su respectiva unidad con el fin de averiguar cuantas veces la segunda está contenida en la primera (Diccionario de la Real Academia Española).

En el proceso de recolección de datos la medición es una pre condición para obtener el conocimiento científico.

El instrumento de recolección de datos está orientado a crear las condiciones para la medición. Los datos son conceptos que expresan una abstracción del mundo real, de lo sensorial, susceptible de ser percibido por los sentidos de manera directa o indirecta. Todo lo empírico es medible. No existe ningún aspecto de la realidad que escape a esta posibilidad. Medición implica cuantificación.

* Profesor Principal de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Doctor en Sociología (UNMSM), Magíster en Economía (UNMSM), Abogado (UNMSM); Licenciado en Sociología (PUCP); Estudios de Post Grado (M. Phil). en The London School of Economics and Political Science, Universidad de Londres, Inglaterra; profesor visitante en la Universidad Johannes Kepler, Linz, Austria (2001-2002); profesor invitado en la Universidad Estatal de Milán, Italia, 2016

¿Qué se mide?

Se miden variables

¿Qué es una Variable?

Es un concepto susceptible de medición y cuantificación, referida a cualquier característica o atributo de la realidad. Significa, entonces, que la realidad podemos conocerla en términos de variables. Como todo lo empírico es medible y cuantificable todo se define en términos de variables. Se puede concebir la realidad como un sistema de variables. De lo que se trata es de identificar las variables, establecer su tipología, sus relaciones; y, la forma como unas variables (independientes) condicionan o influyen, en consecuencia, explican a otras (dependientes).

El concepto de variable va asociado a otros dos conceptos: el concepto de unidad de análisis y el concepto de dato. En efecto, tenemos tres conceptos interrelacionados: variable (V), unidad de análisis (S) y dato (D).

¿Cómo se relacionan los conceptos de Variable, Unidad de Análisis y Dato?

La relación es la siguiente: cada variable, que es un concepto susceptible de ser medible y cuantificable adquiere un valor, dato o respuesta en cada unidad de análisis.

Quiere decir entonces que la realidad la podemos formalizar en un esquema que sintetiza la realidad, dando lugar a una Matriz de Datos.

La Matriz de Datos ¹

El mundo observable y/o experimentable se resume en estos tres conceptos

Modelo formal de cómo funciona la variable

V: variable

S: unidad de análisis

D: dato

n/v	V1	V2	V3	V4	Vm
S1	D11	D12	D13	D14	D1m
S2	D21	D22	D23	D24	D2m
S3	D31	D32	D33	D34	D3m
-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-
Sn	Dn1	Dn2	Dn3	Dn4	Dnm

En la Matriz, n simboliza la muestra de unidades de análisis (S) y V las variables. S, es la unidad de análisis; es decir, la fuente de información. Esta puede ser una persona, una vivienda, un salón de clase, un curso, etc., de donde se obtiene información; es decir, se define un elemento de donde se obtiene información. V es la variable que expresa un concepto cuantificable en la unidad de análisis. Ejemplo: cada alumno es

¹ Fuente: GALTUNG, Johan...Teoría y Métodos de la Investigación Social. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aire, 1966; T. I, pg. 3.

una unidad de análisis y la variable “rendimiento académico” significa que esta variable se concreta en la nota que obtiene cada alumno. La D es el valor o respuesta que tiene la variable en cada unidad de análisis. En el ejemplo, S es el alumno, V es “rendimiento académico” y D es la nota que tiene cada alumno. En la Matriz, D11, significa el dato, valor o respuesta que tiene la variable 1 en la unidad de análisis 1. D12, significa el dato, valor o respuesta que tiene la variable 2 en la unidad de análisis 1; así sucesivamente.

¿Para qué se construye la Matriz de Datos?

Es una forma de sistematizar la información recogida de la realidad para investigar un problema y tratar de obtener conocimiento científico que intente explicar dicho problema a través del método de investigación científica. De allí la importancia del “llenado” de la Matriz de Datos, el que se logra mediante las técnicas de recolección de datos.

En efecto, mediante el análisis de la Matriz de datos podemos obtener un conocimiento que describa, explique y prediga, probabilísticamente, el comportamiento de los hechos tal como lo observamos y/o experimentamos en la realidad.

¿Qué relación existe entre la Matriz de datos y el conocimiento científico?

El conocimiento científico se puede obtener vía la matriz de datos, descubriendo las relaciones entre las variables. Este procedimiento metodológico es uno de los más importantes logros en el campo de las ciencias sociales y jurídico social. Uno de los grandes avances en la investigación de la realidad social y jurídica social ha sido establecer una tipología de variables.

Tipología de variables sociales

Entonces se debe identificar la tipología de variables que proporcionen información sobre el mundo social²

1. Por su naturaleza³

- a) Públicas
- b) Privadas
- c) Permanentes
- d) Temporales

En cuanto a su naturaleza, hay variables cuya información es mucho más pública que la información que proporcionan otras variables, cuya información es más privada, de acuerdo al contexto social. Las variables son públicas porque salta a la vista el valor probable que poseen en cada unidad de análisis, en función al contexto social donde ellas se manifiestan. Sin embargo, hay algunas variables que son públicas independientemente al contexto social, por ejemplo la variable sexo, basta con observar a la persona, la probabilidad es muy alta en que acertemos si es hombre o mujer. En cambio la variable “coeficiente de inteligencia” es mucho más privada; para conocerla necesitamos de técnicas especiales.

Hay variables que son mucho más permanentes que otras, las que son más temporales; por ejemplo, la variable sexo es definitivamente permanente y la variable “opinión sobre el gobierno” puede ser temporal.

2 Galtung; Op. Cit. Cap. IV):

3 Los títulos y gráficos corresponden al autor de este ensayo

2. Por su fuerza conjunta⁴:

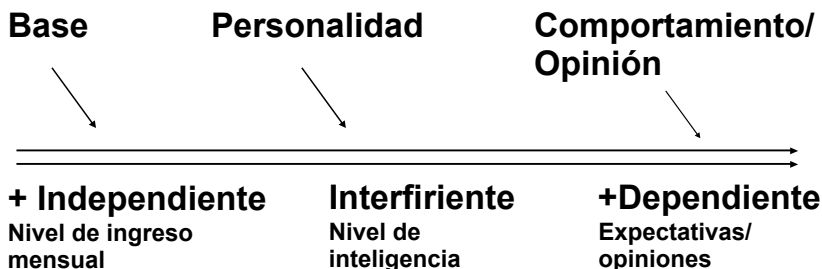
Hay otra tipología que resulta de la combinación de las variables ya descritas. Así las variables de Base son las que a su vez son públicas y privadas. Son las variables que sirven de base para el desarrollo y comportamiento de otras variables. La variable de Personalidad es de naturaleza permanente y privada, como es el caso del “nivel de inteligencia” o el “tipo de carácter”. La variable de comportamiento o de opinión, es de naturaleza temporal y privada. Es bueno señalar que la Ciencia no ha identificado variables sociales que a su vez sean públicas y temporales.

	Públicas	Privadas
Permanentes	BASE	PERSONALIDAD
Temporales	NO EXISTE	COMPORTAMIENTO OPINIÓN

3. Por su forma de Relación⁵:

Una tercera tipología de variables es por la forma como se relacionan. Así Tenemos las variables más independientes; estas son las variables de base, que son más independientes con relación a las variables de personalidad y las variables de comportamiento u opinión. Estas últimas son las más dependientes frente a las otras.

Las variables de personalidad son dependientes con relación a las de Base, pero más independientes con relación a las variables de comportamiento u opinión. Las variables de personalidad también se conocidas como variables interfirientes, porque interfieren la relación entre una variables de Base con una de Comportamiento u Opinión.



¿Cuál es el rol de los instrumentos de recolección de datos?

El instrumento de recolección de datos es imprescindible para la construcción de la Matriz Tripartita de Datos o simplemente la Matriz de Datos; pues mediante el

4 Los títulos y gráficos corresponden al autor de este ensayo

5 Los títulos y gráficos corresponden al autor de este ensayo

instrumento de recolección de datos se obtiene la información sobre las variables.

¿Cómo se construye el instrumento de recolección de datos?

Mediante el proceso de operacionalización de la variable

MODELO DE OPERACIONALIZACIÓN DE LA VARIABLE



Definición de los conceptos que aparecen en el Modelo de Operacionalización de la Variables:

Variable: Concepto susceptible de ser medido y cuantificado.

Indicador: concepto operacional de la variable que expresa uno y un sólo dato para la variable.

Sistema de medición: existen los siguientes:

- a) **Nominal.:** distribuye a las unidades de análisis o de información en categorías intransferibles. No expresa orden ni jerarquía; simplemente diferencia entre uno y otro. Ejemplo: sexo, se distribuye en hombre y mujer. Ninguno de los dos puede estar en el grupo del otro.
- b) **Ordinal:** distribuye a las unidades de análisis según jerarquía u orden: más - menos; superior – inferior, mayor – menor, etc. Ejemplo; nivel de educación: primaria, secundaria y superior universitaria, esta última categoría expresa un mayor nivel de educación que la primera categoría.
- c) **Intervalo:** distribuye a las unidades de análisis según jerarquía u orden, en grupos comparables. Ejemplo: nivel de ingresos: 01 a 100; 101 a 200; 201 a 300.

Categoría: Son conceptos que expresan la distribución de las unidades de análisis según cada sistema de medición. Ejemplo: De la variable sexo, sus categorías son Hombre y Mujer; de la variable “nivel de educación”, sus categorías son : primaria y superior universitaria; y, de la variable “Nivel de ingreso” son nivel bajo: 01 a 100; nivel medio: de 101 a 200; y, nivel alto: 201 a 300. .

Dato: es el valor o respuesta que obtiene la variable en cada unidad de análisis. Ejemplo, Hombree, Educación primaria, Nivel de ingresos bajo (01 a 100).

Código: Es un símbolo arbitrario para sintetizar la información y que facilite su procesamiento. Se utiliza como códigos los números arábigos para identificar cada categoría de la variable. Ejemplo: Sexo; 1. Mujer; 2. Hombre. Nivel de Educación: 1. Primaria; 2. Secundaria; 3. Superior Universitaria.

Las técnicas de recolección de datos

En la Investigación Social y Jurídico Social, la recolección de datos se refiere al proceso de obtención de información empírica que permita la medición de las variables en las

unidades de análisis, a fin de obtener los datos necesarios para el estudio del problema o aspecto de la realidad social motivo de investigación. Según J. Galtung, la recolección de datos se refiere al proceso de llenado de la matriz de datos⁶

- La Observación.
- El Cuestionario
- La Entrevista
- El Análisis de Contenido

La observación, se usa con mayor frecuencia en la Antropología

El cuestionario es la técnica más universal y se utilizan en todas las investigaciones sociales; sin embargo es predominante en la Sociología.

La entrevista, es predominante su uso en las Ciencias de la Comunicación Social.

El Análisis de Contenido es de mayor uso en la investigación jurídico social, donde las fuentes de información son de naturaleza secundaria, como es el caso del uso de expedientes judiciales; así también esta técnica es de uso frecuente en la investigación económica donde la fuente principal de información son estadísticas.

Es bueno subrayar, que en toda investigación puede haber una técnica predominante para la recolección de datos, pero siempre se complementa con las otras técnicas.

Criterios para la selección de una técnica de recolección de datos

La selección de una técnica de recolección de datos depende de:

- a) La naturaleza del estudio y el tipo de problema a investigar.
- b) La definición de la unidad de análisis, el tipo y confiabilidad de la fuente de datos.
- c) El universo bajo estudio, el tamaño y tipo de muestra de las unidades de análisis donde se va a realizar el estudio.
- d) La disponibilidad de los recursos con que se cuenta para la investigación (dinero, tiempo, personal).
- e) La oportunidad o coyuntura para realizar el estudio en función del tipo de problema a investigar. Asimismo, se debe mencionar, cualesquiera que sea la técnica seleccionada para la recolección de los datos, el investigador, en todo estudio, siempre recurre a las otras técnicas como medios auxiliares para completar la información empírica necesaria para el análisis del problema motivo de la investigación.

Por tanto, en toda investigación, se selecciona una técnica principal o predominante y otras técnicas auxiliares o secundarias para el proceso de recolección de los datos.

Carácter y utilidad científica de la técnica de recolección de datos

Una técnica de recolección de datos define su carácter científico, en términos de utilidad y eficiencia en el proceso de la investigación social, en la medida que⁷:

- a) Responde a las necesidades de la investigación de un problema científico.
- b) Es planificada.

6 (GALTUNG, Op. Cit. Pg. 105)

7 C. Sellitz y otros autores en Métodos de Investigación en las Relaciones Sociales; Ediciones Risp; Madrid; 1965; p.229.

- c) Su aplicación controlada.
- d) Sus resultados son susceptibles de verificación.

LA OBSERVACIÓN

Se define como una técnica de recolección de datos que permite acumular y sistematizar información sobre un hecho o fenómeno social que tiene relación con el problema que motiva la investigación. En la aplicación de esta técnica, el investigador registra lo observado, mas no interroga a los individuos involucrados en el hecho o fenómeno social; es decir, no hace preguntas, orales o escrita, que le permitan obtener los datos necesarios para el estudio del problema.

La observación tiene la ventaja de facilitar la obtención de datos lo más próximos a como éstos ocurren en la realidad; pero, tiene la desventaja de que los datos obtenidos se refieren sólo a un aspecto del fenómeno observado. Esta técnica es fundamentalmente para recolectar datos referentes al comportamiento de un fenómeno en un “tiempo presente”; y no permite recoger información sobre los antecedentes del comportamiento observado.

Así mismo, la observación no permite conocer los proyectos de vida, expectativas, ni actitudes latentes en los individuos y grupos que el investigador observa.

Al respecto, la técnica de la observación se complementa con la técnica de la entrevista o el cuestionario y/o la técnica del análisis de contenido; dependiendo esto del tipo y alcances de la investigación.

Los pasos generales que el investigador sigue en el uso de la técnica de la observación son:

- Se identifica y delimita el problema motivo de estudio.
- El investigador toma contacto directo, a través de la observación, con el hecho o fenómeno social relacionado al problema motivo de estudio.
- El investigador registra o toma nota de lo observado.

Al respecto, lo ideal es que el investigador tome nota de los datos conjuntamente al desarrollo de los acontecimientos que observa; sin embargo el registro debe hacerse en circunstancias que eviten poner en peligro el desarrollo normal del fenómeno como consecuencia de que los individuos observados no se percaten que hay alguien que registra sus comportamientos.

De todas maneras, el registro de la información, que comprende una descripción objetiva y detallada de lo observado, debe hacerse lo más inmediatamente posible a la ocurrencia de los acontecimientos, a fin de evitar problemas derivados del uso de la memoria o la interferencia de otros sucesos que pueden contaminar la información pendiente de registro.

La sistematización de la información registrada se consolida en una matriz de datos, para su posterior análisis. Para sistematizar la información en una matriz de datos donde se establezca la relación entre unidades de análisis, variables y valores o respuestas, el investigador deberá auxiliarse de la técnica de análisis de contenido, la cual será descrita posteriormente.

Uno de los principales riesgos en el uso de la técnica de la observación es el sesgo o distorsión que el investigador pueda producir en el registro de la información, como consecuencia de diversos factores, tanto de carácter personal (mala memoria; prejuicios; estereotipos; ideologías; etc.) como factores coyunturales (por ejemplo, la falta de condiciones apropiadas para el registro de los datos).

El investigador, pues, debe registrar la información en forma veraz y lo más objetivamente posible, de manera descriptiva y detallada, sin ningún tipo de interpretación.

Una estrategia para evitar en gran medida el análisis del problema con una información que contenga elevados márgenes de error, es que sean más de un investigador quienes observen y registren los hechos; de esta manera se puede realizar una crítica o proceso comparativo de control de calidad de los datos, detectando las inconsistencias y contradicciones, así como correlacionando estadísticamente la información registrada por todos los investigadores a fin de determinar su grado de validez y confiabilidad.

Tipos de observación

Observación no estructurada o participante. Observación estructurada.

La observación no estructurada o participante

Tiene las siguientes características:

- El investigador no tiene un esquema o plan premeditado referente a que variables debe observar con mayor énfasis; y recoge todo tipo de información sin discriminar si tiene o no un carácter relevante para el análisis del problema de investigación.
- El investigador participa en algún grado de la vida del grupo que origina el hecho o fenómeno social motivo de observación.

Al respecto, existen estrategias que el investigador deberá utilizar apropiadamente para incorporarse al grupo y hacer vida común con los demás miembros a fin de obtener información veraz y detallada.

La observación no estructurada, generalmente se utiliza como una técnica de recolección de datos para estudios exploratorios que permiten definir con más precisión el problema, las hipótesis y variables a investigar.

La observación estructurada

Tiene las siguientes características:

- El investigador tiene un plan referente a qué variables debe observar y por tanto qué tipos de datos deben ser recolectados.
- No es indispensable la incorporación del investigador a la vida del grupo involucrado en el hecho motivo de observación para obtener la información necesaria.
- Permite poner a prueba más adecuadamente hipótesis referente al problema motivo de investigación.

En la medida que el investigador tiene un plan de seguimiento del hecho que observa, puede utilizar fichas o formatos especiales para el registro de la información.

Tanto la observación no estructurada como la observación estructurada son técnicas que permiten la recolección de datos en experimentos controlados. Es decir, someter

a grupos de individuos a determinados estímulos y observar su comportamiento. Por ejemplo, si queremos detectar algunos factores que condicionan el comportamiento de los habitantes de una ciudad en relación a las funciones que cumplen las autoridades locales en bien de la comunidad, estas autoridades pueden beneficiar con algunas medidas sólo a una parte de los habitantes, de tal manera que es posible observar el comportamiento tanto del grupo beneficiado como del que no recibió dicho beneficio y determinar si existen diferencias significativas.

El Análisis de contenido

El Análisis de Contenido es una técnica que permite reducir y sistematizar cualquier tipo de información acumulado (documentos escritos, films, grabaciones, etc.) en datos, respuestas o valores correspondientes a variables que investigan en función de un problema.

El Análisis de Contenido, se puede definir como “una técnica de codificación, donde se reducen grandes respuestas verbales a preguntas esenciales en categorías que se representan numéricamente”⁸. Tal es el caso de la información recogida en cuestionarios con preguntas abiertas, que puede ser sistematizada en un conjunto de indicadores con categorías codificadas. Para esto, previamente, mediante un muestreo de los cuestionarios se determina el tipo de información contenida en las respuestas dadas a cada pregunta abierta; de tal manera, que es posible establecer los indicadores y sus categorías que van a permitir sistematiza dicha información.

Según Johan Galtung⁹, en el Análisis de Contenido “el primer punto al seleccionar la unidad de análisis es el propósito teórico o práctico de estudios. La definición precisa del universo es tan importante aquí como en cualquier otra parte; los problemas del muestreo aparecen exactamente de la misma manera. Si el universo es todo lo que se hay escrito acerca de algo, tendrá que ser limitado de cuatro maneras: indicación precisa de dónde (por ejemplo, Noruega), cuándo (por ejemplo desde Febrero a Setiembre de 1959), por qué medio de comunicación (por ejemplo, los diarios habituales) y qué tópico (por ejemplo, la invitación el Premier Kruschev)”.

En conclusión, el Análisis de Contenido es una técnica de procesamiento de cualquier tipo de información acumulada en categorías codificadas de variables que permitan el análisis del problema motivo de la investigación.

En estos términos, el Análisis de Contenido permite la construcción de una matriz de datos, por cuanto hace referencia a unidades de análisis, variables y valores o respuestas.

Así mismo, hace referencia a un universo de estudio¹⁰

La importancia del Análisis de Contenido es que permite recolectar datos de informaciones acumuladas en diferentes periodos de tiempo y hacer estudios comparativos. Por ejemplo, con esta técnica se puede recolectar datos para hacer el estudio de un problema que tenga como fuente de datos los editoriales de los diarios publicados durante cincuenta años. Así mismo, se podría estudiar a partir de los

8 (Doris MUEHL; Análisis de Contenido en el Centro de Investigaciones; Instituto de Investigaciones Sociales; Universidad de Michigan U.S.A. Separata mimeo. S/f. Pp. 1-25).

9 GALTUNG; Op. Cit. T. I.; Cap. II; p. 72

10 PARDINAS, Felipe... “Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales: Introducción elemental”; Siglo Veintiuno. Editores S.A.; México; 1976; p.p. 80-81

archivos policiales, las variables que han incidido con mayor fuerza en los homicidios producidos durante los últimos veinte años.

Proceso de aplicación de la técnica de Análisis de Contenido

La Técnica de Análisis de contenido establece la relación entre:

- a) un libro de código, que contiene la relación de las variables e indicadores que se investiga n, con sus respectivas categorías o alternativas de respuestas y sus códigos; que determinan el tipo de información a ser recolectada;
- b) la fuente de datos; es decir, la fuente donde se concentra la información a ser codificada; y,
- c) una hoja de codificación, donde se registran los códigos de los datos de las unidades de análisis.

Para el uso de la Técnica de Análisis de contenido el investigador, previamente, debe: verificar y delimitar el problema motivo de estudio; que ha sido definido en el proceso de investigación social; identificar las variables e indicadores que se investigan con sus respectivas categorías o alternativas de respuesta; identificar las unidades de análisis, el universo bajo estudio, el tamaño y tipo de muestra que previamente han sido definidos en el proceso de la investigación.

En cuanto a la aplicación de la Técnica de Análisis de Contenido, los pasos a seguir son:

- Definir e identificar la fuente de datos, determinando el grado de confiabilidad de la información concentrada en dicha fuente.
- Establecer el libro de código o código maestro.
- Diseñar la hoja de codificación para las unidades de análisis.
- Codificar la información concentrada en la fuente de datos y registrarlos en la hoja de código para cada unidad de análisis.

Crítica o control de calidad de la información codificada.

Los datos una vez recolectados en las hojas de codificación, previa crítica o control de calidad, están en condiciones de ser sistematizados o consolidados en una matriz tripartita para su procesamiento y análisis estadístico.

En cuanto a la crítica o control de calidad de los datos recolectados se sigue el siguiente proceso: En primer lugar, el mismo investigador verifica si toda la información ha sido codificada en función a las variables o indicadores tal como han sido categorizadas.

En segundo lugar, debe realizarse un proceso e recodificación de la información codificada con la participación de otros investigadores.

El trabajo de control de calidad realizado, tanto por el mismo investigador, como por otros investigadores, no deben arrojar un porcentaje de error superior al 3% para que los datos recolectados sean confiables.

Así mismo, a fin de hacer más rigurosa la medición del grado de confiabilidad de los datos debe correlacionarse una muestra de variables entre los datos codificados por los diferentes investigadores. El coeficiente de correlación, para que el dato sea

confiable, debe ser alto si se usa el coeficiente simple de Pearson, éste depende del tamaño de la muestra y el nivel de significación escogido.

El mayor grado de validez del dato que exprese el valor de la variable investigada se determina por el mayor número de indicadores, referentes a una misma variables, que obtengan datos confiables. El control de calidad debe llevarse a cabo en forma paralela al proceso de codificación de la información mediante la selección de muestras de datos codificados. Por ejemplo, tomando el monto de información codificada durante el primer día de trabajo; durante el tercer día y durante el quinto día. En el caso de que en cada una de las muestras el margen de error no sea superior al 3%, puede mantenerse una proporción cada vez más pequeña de tamaño de muestra a recodificar; eso sí, manteniéndose como codificador al investigador que inició este proceso.

Si el error de codificación es superior al mínimo aceptado, deberán tomarse las medidas apropiadas para eliminarlo. Estas pueden ser: el cambio de codificador; revisión de las definiciones de las variables e indicadores; o la forma como éstas han sido categorizadas y que pueden inducir al investigador de un elevado grado de subjetivismo en el proceso de codificación; sobre todo, cuando se trata de información acumulada durante largos períodos de tiempo en que pueden haber cambiado los términos o conceptos que definen datos para una misma variable.

Así, en la aplicación de la técnica de análisis de contenido, el proceso de codificación de la información acumulada debe ser realizado por un investigador que tenga dominio sobre el tema que se investiga; así mismo, la recodificación debe ser llevada a cabo por investigadores de igual nivel profesional.

LA ENTREVISTA

La entrevista, conjuntamente con el cuestionario son técnicas de la encuesta. Este es un método de investigación social que sigue los mismos pasos de la investigación científica; sólo que en su fase de recolección de datos, éstos se obtiene mediante un conjunto de preguntas, orales o escritos, que se les hace a las personas involucradas en el problema motivo de estudio.

A continuación, examinaremos brevemente la técnica de la entrevista; y, a fin de hacerla más explícita, será contrastada con la técnica del cuestionario.

Diferencias entre la entrevista y el cuestionario

La entrevista generalmente, tiene un carácter oral; el cuestionario tiene un carácter escrito.

En la entrevista es imprescindible la presencia de una persona que haga las preguntas al informante. El cuestionario, en la medida que es un conjunto de preguntas escritas, puede ser aplicado por un investigador (administración directa) o puede ser entrevistado directamente por el informante (autoadministrado).

En la entrevista las preguntas pueden irse formulando en la medida que se van obteniendo las respuestas de cada informante.

El cuestionario está compuesto por un conjunto de preguntas que es general para todos los informantes; sin que exista la posibilidad de hacer repreguntas; en todo caso cualquier otra repregunta debe figurar en el cuestionario y en consecuencia es 7uniforme para todos los entrevistados. Es decir, en la entrevista las respuestas

de cada informante pueden dar motivo a otras preguntas que permitan obtener datos más específicos y analíticos.

Esta posibilidad no existe en el cuestionario que es mucho más rígido y las preguntas que se hacen al informante son únicamente las que figuran por escrito y se aplican de manera general a todos los entrevistados.

Tipos de entrevistas y cuestionarios

En la investigación social se utilizan, generalmente, dos tipos de entrevistas:

La entrevista dirigida o estructurada, que sigue un esquema de preguntas con el objeto de obtener determinada información.

La entrevista no dirigida o no estructurada, donde el informante tiene total libertad para narrar sus experiencias, dar sus opiniones, etc. En este tipo de entrevistas el investigador, utilizando muy pocas preguntas en su oportunidad debida, evita que el entrevistado trate temas no relacionados con el problema motivo de estudio.

Existen otros tipos de entrevistas que se derivan de los mencionados, tales como:

- a) Panel (Repetir a las mismas personas las mismas preguntas en diferentes tiempos y hacer repregunta en base a sus respuestas).
- b) Focalizada (referida sólo a un aspecto determinado).
- c) Repetida (parecida al Panel, sólo con muestras distintas de individuos).

En cuanto al cuestionario, existen tres tipos principales:

- a) El cuestionario estructurado o con preguntas cerradas, donde el informante, para cada pregunta, tiene como únicas alternativas de respuesta las que aparecen en el cuestionario.
- b) El cuestionario no estructurado o con preguntas abiertas, donde el informante, para cada pregunta tiene total libertad re expresar su propia respuesta.
- c) El cuestionario mixto, que incluye tanto preguntas abiertas como preguntas cerradas (*). El tercer tipo de cuestionario es el que se usa con más frecuencia.

Ventajas y desventajas de la entrevista y el cuestionario

Son muchas las ventajas y desventajas de ambas técnicas de recolección de datos, de las que serán mencionados los más importantes.

Ventajas de la entrevista

Es más flexible que el cuestionario para obtener información; tanto en la búsqueda de datos detallados como en la adaptación de las preguntas según las características del entrevistado.

La posibilidad de no obtener información en la entrevista por lo general es menor, con relación al cuestionario, por su misma naturaleza flexible. De igual manera en la entrevista generalmente es menor la posibilidad de perder información en comparación al cuestionario.

Permite obtener mucha mayor información que el cuestionario.

Se adecua con mucha más facilidad que el cuestionario a cualquier nivel cultural del informante.

Desventajas de la entrevista

Es más costosa que el cuestionario; sobre todo para muestras grandes, y con mayor razón si los individuos están dispersos geográficamente; por cuanto exige la presencia de entrevistadores. En el caso del cuestionario auto administrado, éste puede ser enviado por correo.

Se necesita de entrevistadores altamente especializados en el tema de investigación; es decir, personas muy bien entrenadas en el tema de la entrevista que le permita profundizar en la búsqueda del dato a partir de las respuestas dadas por el informante.

La entrevista generalmente requiere de mayor tiempo que el cuestionario.

La abundante información recolectada dificulta su registro y puede ser fuente de error en el análisis.

El entrevistador, por la flexibilidad de la técnica, puede influenciar en las respuestas del informante. La abundante información que se obtiene mediante la entrevista hace más costosa su sistematización y procesamiento estadístico.

En la entrevista hay el riesgo de interpretar las respuestas, y a partir de ellas hacer repreguntas.

Ventajas del cuestionario

Es menos costoso que la entrevista; por cuanto en muchos casos no es imprescindible la presencia de una personas en la aplicación del cuestionario (cuestionario auto administrado)

La aplicación del cuestionario no necesita de un personal especializado en el tema de la investigación, como si es imprescindible en el caso de la entrevista.

Es más uniforme en los datos que se recolecta, pues las preguntas son las mismas para todos los informantes.

El cuestionario, a diferencia de la entrevista, es más funcional en su aplicación a muestras grandes, incluso por más dispersos que los informantes estén geográficamente; pues, como se ha señalado anteriormente, el cuestionario puede ser enviado por correo.

Si el cuestionario es enviado por correo, el informante puede sentirse más seguro del anonimato de sus respuestas y dar una mayor información confiable.

Es menos costosa la sistematización y procesamiento estadístico de la información, que en el caso de la entrevista.

Desventajas del cuestionario

Es demasiado rígido y en consecuencia permite la recolección únicamente del dato al que se refiere la pregunta. Esto puede dar lugar a una pérdida de información importante para el análisis del problema motivo de investigación.

Es demasiado formal y puede ocasionar resistencia en el informante a contestar determinadas preguntas.

En la medida que las preguntas deben ser hechas a todos los informantes, tal como están escritas, hay mayor posibilidad, que en la entrevista, de obtener demasiadas “no respuestas” o respuestas erróneas; sobre todo cuando el informante no comprende el correcto sentido de la pregunta.

En conclusión, en la investigación social, lo más apropiado para la recolección de datos es combinar el uso de la técnica del cuestionario con la técnica de la entrevista.

EL CUESTIONARIO

El cuestionario es una técnica de recolección de datos y está conformado por un conjunto de preguntas escritas que el investigador administra o aplica a las personas o unidades de análisis, a fin de obtener la información empírica necesaria para determinar los valores o respuestas de las variables es motivo de estudio.

Planeamiento

El cuestionario, tanto para su elaboración como aplicación, debe considerar las siguientes fases:

Determinación de los objetivos del cuestionario, que están referidos a obtener información para analizar el problema motivo de la investigación.

Identificación de los variables a investigar, que orientan el tipo e información que debe ser recolectado.

Delimitación del universo o población bajo estudio, donde será aplicado el cuestionario; las unidades de análisis o personas que deben responder al cuestionario; y el tamaño y tipo de muestra de unidades de análisis que permita identificar a los informante y al número de ellos. Selección del tipo de cuestionario y forma de administración.

Elaboración del cuestionario como instrumento de recolección de datos. El pre-test o prueba piloto.

Aplicación del cuestionario o trabajo de campo para la recolección de los datos.

Crítica y codificación de la información recolectada.

Plan de procesamiento y análisis estadística de la información recolectada.

Estructura o partes del cuestionario

El cuestionario, por lo general, tiene la siguiente estructura:

Título específica a quien va dirigido el cuestionario.

Introducción o presentación; resume los objetivos del cuestionario, la población bajo estudio, la institución que lleva a cabo la investigación y el carácter anónimo y científico de la información requerida para motivar la colaboración del informante.

Identificación del cuestionario; especifica un número para cada cuestionario aplicado, lugar y fecha de aplicación, dirección y teléfono del informante.

Estos datos son necesarios para cuando se realice el proceso de control de calidad de la información recolectada.

Una última parte, donde se debe especificar el nombre, la dirección y el teléfono del que

aplicó el cuestionario (cuando no es auto-administrado); así como las observaciones que este desee hacer. En algunos estudios, en esta parte del cuestionario, también se incluyen preguntas que deben ser respondidas por el entrevistador, cuando no ha sido posible ubicar al informante. Estas preguntas, incluso, pueden ser respondidas con la colaboración de terceras personas.

Sistema de preguntas

Es un conjunto de preguntas que constituyen el cuerpo del cuestionario y que permite obtener información para las variables motivo de estudio. Para su formulación se sigue el siguiente esquema:

Hipótesis → Variables → Indicadores → Preguntas

Ejemplo:

Hipótesis: A mayor nivel de educación, mayor ingreso económico.

Variable 1: Nivel de educación

Indicador: Último año de estudios realizado.

Pregunta: ¿Cuál es el último año de estudios realizado por Ud.?

Variable 2: Nivel de ingreso económico

Indicador: Sueldo mensual obtenido en su ocupación actual.

Pregunta: ¿Cuál es el sueldo mensual que Ud. Percibe en su ocupación actual?

En consecuencia, todas las preguntas resultantes de los indicadores forman parte del cuerpo del cuestionario.

A su vez, cada indicador puede dar lugar a un sistema de preguntas, dependiendo éste del tipo de población bajo estudio y los objetivos de la investigación.

Así, un indicador da lugar a tres tipos de preguntas:

- **Pregunta filtro o pre - condición** es la que discrimina a las unidades de análisis para determinar a quienes se les va a aplicar la pregunta que busca el dato referente al indicador que se investiga.
- **Pregunta sustantiva;** es la que permite obtener información para el indicador que se investiga.
- **Pregunta analítica,** permite recolectar datos más específicos en base a las posibles respuestas que el informante da a la pregunta sustantiva; por lo tanto, deben estar referidos al indicador que se investiga a fin de profundizar en su análisis.

Ejemplo:

Tomando, de la hipótesis anteriormente expuesta, el indicador de la variable 1: "último año de estudios realizado" se obtiene el siguiente sistema de preguntas:

Pregunta filtro: ¿Ha estudiado Ud. Alguna vez?

Categoría o alternativa de respuesta:

No (PASAR A LA PREGUNTA N°)

Sí

Pregunta sustantiva: ¿Cuál es el último año de estudios realizado por Ud.?

Pregunta analítica: ¿Está Ud. Actualmente estudiando?

La pregunta filtro depende de las características de la población bajo estudio. Así, si el universo de estudio está compuesto por una población universitaria no tiene sentido la pregunta filtro “¿Ha estudiado Ud. alguna vez?”; en cambio, es muy importante para una investigación que se realice en una comunidad campesina donde se conoce la existencia de una proporción de analfabetos. De igual manera, el sistema de preguntas o que dan lugar los indicadores permite determinar la forma de administración o aplicación del cuestionario (mediante un entrevistador o auto - administrador por el propio informante)

En el caso de que la aplicación del cuestionario requiera de un tiempo demasiado largo, que evite mantener una colaboración óptima por parte del informante en responder a las preguntas, lo que se determina mediante a prueba piloto, el investigador deberá reducir el sistema de preguntas que constituyen el cuerpo del cuestionario manteniendo el siguiente orden de prioridades:

En primer lugar, suprimirá las preguntas analíticas; en segundo lugar, si fuera necesario, sacrificará las preguntas filtro y adaptará las preguntas sustantivas. Pero, de ninguna manera suprimirá alguna pregunta sustantiva, pues ellas son imprescindibles para obtener la información necesaria para el análisis del problema motivo de estudio. Sin embargo, si todavía el tiempo de aplicación del cuestionario fuera demasiado largo, el investigador dividirá la administración de éste para ser llevado a cabo en dos o más oportunidades.

Tipos de preguntas y tipos de cuestionarios

Tipos de preguntas

En el cuestionario, las preguntas son los estímulos a que se somete a las personas a fin de obtener la información que permita determinar el valor o respuesta de las variables que se investigan. En este sentido, las preguntas constituyen el cuerpo del cuestionario y pueden ser de dos tipos:

La pregunta cerrada o estructurada; es la que conlleva alternativas de respuesta que son presentadas al informante para su elección. Este tipo de pregunta tiene el riesgo de no captar toda la información que el entrevistado pueda dar, sobre todo si las alternativas de respuesta no se adecuan al del informante. De allí que la lista de alternativas de respuesta debe incluir la categoría “otra respuesta”, incluyendo la advertencia de describir ese otro tipo de respuesta, a fin de que constituya una fuente de información para su análisis.

La principal ventaja de este tipo de pregunta es que facilita su procesamiento y análisis estadístico.

Ejemplo:

Pregunta: ¿Cuál es el nivel de educación que Ud. Posee?

Categoría o alternativas de respuesta:

Ninguna

Algún grado de primaria

Algún grado de secundaria

Algún grado de superior

Otra respuesta (ESPECIFICAR)

Pregunta: ¿Cuál es su opinión sobre la implantación del sistema a color en la televisión peruana?

En contra

A favor

Indiferente

Otra respuesta (ESPECIFICAR)

La pregunta abierta o no estructurada es la que deja en plena libertad al informante en la elaboración de su respuesta, sin ningún tipo de limitaciones, únicamente se tiene como referencia el marco de la información que requiere la interrogante. La principal ventaja, es que permite obtener una información detallada y, la principal desventaja, es que dificulta su procesamiento estadístico, siendo necesaria la utilización de otra técnica auxiliar como es el análisis de contenido. Estas preguntas generalmente se formulan cuando los indicadores son difíciles de categorizar por el elevado grado de complejidad del aspecto de la realidad que se investiga.

Ejemplo: ¿Cuál es su opinión sobre la implantación del sistema de color en la televisión peruana?

Tipos de cuestionario

Como se ha señalado anteriormente, el tipo de preguntas determina el tipo de cuestionarios. Así, estos pueden ser:

Cuestionarios con preguntas cerradas.

Cuestionarios con preguntas abiertos.

Cuestionario mixto, que combina preguntas cerradas con preguntas abiertas. Este tipo de cuestionario es el más usual en la investigación social para la recolección de datos.

Sin embargo, otros tipos de clasificación de cuestionarios estarían en función de la forma de administrarlo) auto - administrado y administrado por terceras personas); así mismo, los cuestionarios pueden ser simples o pre - codificados.

Criterios para determinar el tipo de preguntas

Los criterios que principalmente orientan al investigador para que una pregunta sea cerrada o abierta son:

- El nivel de información detallada que es necesaria para el análisis del problema motivo de estudio.
- La complejidad del aspecto de la realidad o tema a que se refiere el indicador y que dificulta su categorización.

- El desconocimiento de la realidad que se investiga y por tanto se desconoce las alternativas posibles de respuesta por parte del informante.
- Los recursos disponibles (tiempo y dinero) para procesar la información recolectada.

Requisitos o condiciones de una pregunta bien formulada

Una pregunta bien formulada que permita obtener la información requerida debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Universalidad; es decir, que la pregunta sea comprensible en el mismo sentido por todas las personas componentes del universo de estudio o población donde se va a aplicar el cuestionario. Al respecto la pregunta debe ser formulada en lo posible usando el mismo vocabulario de la población bajo estudio; y, en su elaboración, pueden participar miembros de dicho universo; lo que generalmente se logra durante el desarrollo de la prueba piloto.
- Claridad conceptual; que la pregunta exprese estrictamente lo que quiere medir, y que los términos y concepto involucrados en ella no den lugar a más de una interpretación.
- Precisión; es decir, que cada pregunta busque un solo dato.
- Que no dé posibilidades de combinar respuestas y que pueda constituir fuente de error. Ejemplo: ¿Posee Ud. Televisión y refrigeradora?
- Que no sugiera o guíe la respuesta.
Ejemplo: ¿No cree Ud. que son correctas las medidas económicas?
- Que no incluya juicios de valor.
Ejemplo: ¿Qué opina Ud. Del terrible señor X?
- Que no busque datos difíciles de recordar.
Ejemplo: ¿Qué hizo Ud. Durante los días de fiestas patrias de hace diez años?
- Que no se refiera a aspectos muy susceptibles o de fuerte impacto emocional.
Ejemplo: ¿Cómo murió su hijo? ¿Cuántos abortos ha tenido Ud.?

Secuencia de las preguntas

En el cuestionario, la secuencia de las preguntas es importante fundamentalmente por dos razones:

- a) Para mantener un proceso lógico en el razonamiento del informante en la medida que contesta las preguntas y evita errores de información.
- b) Depende de cómo están organizadas las preguntas para que alguna de ellas condiciones la respuesta de otra.

Los principales criterios para establecer la secuencia de las preguntas en el cuestionario son:

- Las preguntas se agrupan por áreas temáticas.
Ejemplo: - Educación y otros aspectos culturales.
 Ocupación y aspectos económicos, etc.

- Las preguntas se exponen de las más independientes a las más dependientes, utilizando el criterio temporal.
- Las preguntas se ordenan exponiendo primero las de “base”, luego las de “personalidad” y finalmente las de “opinión y comportamiento”.
- Las preguntas se ordenan de las menos susceptibles a las más susceptibles.
- Las preguntas se ordenan de las más generales a las más específicas o particulares. El uso de las categorías “otra respuesta”, “no sabe” y “no responde”

Estas categorías deben figurar como alternativas de respuestas en las preguntas estructuradas o cerradas. Sin embargo, ello depende de la naturaleza del indicador y el tipo de unidad de análisis a quien se aplica la pregunta. Por ejemplo, para el indicador “sexo del informante”, no es necesario otra alternativa más que “hombre” y “mujer”. En el caso de averiguar el “nivel de educación del informante” no es necesario la categoría “no sabe”; aunque sí se puede incluir las alternativas “otra respuesta” y “no responde”. Generalmente, la alternativa que siempre se incluye en preguntas estructuradas es la categoría “otra respuesta”.

Diseño de los títulos, las preguntas y las recomendaciones

En la elaboración del cuestionario es recomendable usar:

- Para los títulos, letras mayúsculas. Para las preguntas, letras minúsculas.
- Para las alternativas de respuestas, letras minúsculas.
- Para las recomendaciones o advertencias, letras mayúsculas entre paréntesis. Formas de administración o aplicación del cuestionario

La forma de administración y aplicación del cuestionario depende:

- Del tipo de población donde se va a hacer el estudio;
- Del tipo de preguntas que forman parte del cuestionario; y
- De los recursos con que se cuenta (personal, tiempo y dinero).

Existen dos principales formas de administrar o aplicar el cuestionario, los cuales tienen ventajas y desventajas:

Cuestionario auto-administrado, donde el informante es quien llena el cuestionario.

En este caso el cuestionario se le envía por correo, de igual forma es devuelto; o, el mismo investigador lo deja para luego de un período prudencial recogerlo.

Las principales ventajas de esta forma de aplicación del cuestionario son:

Se logra una mayor confianza por parte del informante en dar las respuestas.

Su aplicación es menos costosa económicamente; por cuanto no hay que controlar entrevistadores; que además necesitarían de un período de capacitación en la aplicación del instrumento de recolección de datos.

Las desventajas:

Se puede producir una alta tasa de “no respuesta” sino posibilidades de recuperar la información. Pueden intervenir otras personas en la formulación de las respuestas y

por tanto contaminarlas. Se puede perder el cuestionario o parte de él.

El cuestionario directamente administrado, con la colaboración de un entrevistador; en este caso se capacita a personas para que apliquen el cuestionario a los informantes.

Las ventajas:

Se puede evitar una alta tasa de “no respuesta”; así como la baja confiabilidad de los datos. Se evita la pérdida del cuestionario. Se obtiene la información en un plazo previsto.

Las desventajas:

La formalidad del cuestionario puede cohibir al informante al estar frente a otra persona y no responder las preguntas. Es más costosa en su aplicación.

ADMINISTRACIÓN DE LA TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

El uso de una técnica de recolección de datos conlleva a un trabajo de campo cuyo desarrollo debe considerar los pasos que comprende todo proceso de administración: Planeamiento, organización, ejecución y control.

A continuación, nos vamos a referir específicamente, de una manera esquemática, a la administración del cuestionario.

Planeamiento

Corresponde al diseño del plan para la aplicación del cuestionario y comprende:

Determinación de los objetivos del cuestionario, el cual está referido al logro de un información válida, confiable y completa que responda al problema motivo de investigación, a través de las preguntas contenidas en el cuestionario.

El pre-test o prueba piloto; referido al ensayo de la aplicación de la técnica que permita medir su eficiencia; tema éste que será desarrollado en las páginas posteriores.

Etapas del trabajo de campo:

- Identificación y toma de contacto con las personas que van a responder el cuestionario (por ejemplo: envío de comunicación solicitando su colaboración).
- Reclutamiento, selección y capacitación del personal que va a participar en el trabajo de campo (entrevistadores y supervisores).
- Realización del trabajo de campo propiamente dicho (aplicación del cuestionario); previa definición, zonificación y sectorialización del área y población bajo estudio-.
- Supervisión, revisión y control de calidad de la información recolectada durante el desarrollo del trabajo de campo.
- Cronograma de tiempo especificando el periodo en que se va a desarrollar cada una de las etapas de la administración de la técnica; fundamentalmente en lo referente a las etapas del trabajo de campo.
- Presupuesto económico y otros recursos a utilizar en cada una de las etapas en la administración de la técnica.

- Establecimiento de una oficina que se encargue del abastecimiento de recursos para la administración de la técnica.
- Establecimiento de una oficina que recoja la información recolectada; que realice un nuevo control de calidad y ordene dicha información, en forma paralela al desarrollo del trabajo de campo, a fin de facilitar su sistematización, procesamiento y análisis estadístico.

Organización

Corresponde a la implementación de cada uno de los aspectos de lo planificado para la aplicación de la técnica de recolección de datos y, fundamentalmente, en lo referente a las diferentes etapas del trabajo de campo. La organización, en el proceso de administración del cuestionario, se refiere a.

Asignación de funciones específicas al personal que va a intervenir en la administración de la técnica.

Capacitación a los entrevistadores y supervisores que van a participar en el trabajo de campo. Estrategia para tomar contacto con los informante y forma en que se les va a aplicar el cuestionario (ubicación de sus domicilios o centro de trabajo, tiempo de duración y ambiente donde se va a desarrollar la entrevista; recomendaciones para solucionar dificultades; etc.).

Plan para el control de calidad de la información recolectada, la misma que puede desarrollarse en forma manual o mecanizada.

Establecimiento de líneas de comunicación entre el personal que participa en el trabajo de campo, el director de la investigación, la oficina de abastecimiento de recursos y la oficina que reciba la información recolectada.

Ejecución

Realización del trabajo de campo apropiadamente dicho; en función de la organización establecida y lo planificado.

Control

Es la supervisión estricta y continua de lo planificado para la recolección de los datos; a fin de garantizar el logro de los objetos de la aplicación del cuestionario.

El control, como parte del proceso de administración del cuestionario, está a cargo de todo el personal responsable de la administración de la técnica de recolección de datos. En lo que corresponde al trabajo de campo, el supervisor (o supervisores) realizan un análisis crítico del trabajo de los entrevistadores y la información recolectada. El Supervisor debe presentar un informe diario o semanal al Director de la investigación cubriendo los siguientes aspectos:

Cumplimiento del trabajo de campo.

Dificultades y soluciones planteadas durante el trabajo de campo (labor de los entrevistadores, apoyo de la oficina de abastecimiento de recursos para el trabajo de campo, etc.)

Relación entre el presupuesto y soluciones planteadas en la revisión y control de calidad e la información recolectada.

El informe del Supervisor del trabajo de campo va al Director de la Investigación, y la información recolectada se remite a la oficina de recepción y procesamiento para ser sometido a un nuevo control de calidad; el jefe de esta oficina, así como el jefe de la oficina de abastecimiento de recursos para el trabajo de campo, presentan un informe diario o semanal al Director de la investigación, quien conjuntamente con sus asesores; realiza los reajustes necesarios para el mejor logro de la administración de la técnica de recolección de datos.

EL PRE-TEST O PRUEBA PILOTO

El pre-test o prueba piloto es un proceso de ensayo en la aplicación de la técnica seleccionada para la recolección de datos y su administración respectiva, que permita evaluar su eficiencia en función al problema motivo de investigación. Este proceso se lleva a cabo previo a la aplicación definitiva de la técnica a la realización del trabajo de campo propiamente dicho.

En el caso del cuestionario, el pre -test o prueba piloto tiene las siguientes finalidades:

Evaluar el planeamiento, organización, ejecución y control de la aplicación de la técnica; poniendo especial énfasis en:

- Determinar el grado de capacitación de los entrevistadores y supervisores seleccionados para realizar el trabajo de campo.
- Determinar el tiempo adecuado de duración del cuestionario para obtener una colaboración eficiente por parte del informante.
- Determinar la forma óptima de la distribución de los recursos para la realización del trabajo de campo.
- Determinar si las preguntas han sido correctamente formuladas. Determinar el grado de validez y confiabilidad de los datos recolectados.
- Realizar los reajustes necesarios en la muestra; tanto en su tamaño, al obtener la información que permita determinar la varianza de variables claves; como en su tipo al establecer la eficiencia la técnica en la obtención de toda la información necesaria para el análisis del problema motivo de estudio.
- Poner a prueba el plan de crítica o control de calidad e los datos, su grado de consistencia, plan de codificación y procesamiento estadístico.

Determinación de la muestra para el pre-test o prueba piloto

Un aspecto importante en el desarrollo del pre -test o prueba piloto es la determinación de la muestra donde se debe llevar a cabo el ensayo de la aplicación de la técnica de recolección de datos.

Los siguientes principios orientan la determinación de la muestra para el desarrollo del pre -test o prueba piloto:

- Las Unidades de análisis componentes de la muestra para la prueba piloto no deben ser componentes de la muestra para el estudio definitivo.
- La muestra para la prueba piloto debe representar la máxima heterogeneidad de a unidades de análisis componentes del universo de estudio.

- La muestra para la prueba piloto debe ser de un tamaño mucho menor al de la muestra para el estudio definitivo; y, el cálculo de su tamaño, así como la selección de las Unidades de análisis componentes de dicha muestra, dependen de la disponibilidad de recursos.

Existen tres alternativas para determinar el tamaño de la muestra y la selección de sus unidades de análisis componentes.

- Se toma como referencia el tamaño de la muestra para el estudio definitivo y a partir de ella (como si fuera el tamaño del universo), utilizando la fórmula estadística adecuada, se calcula el tamaño de la muestra para el pre -test. La selección de las unidades componentes de esta muestra se hace siguiendo los mismos principios del muestreo utilizado para la selección de las unidades de análisis componentes de la muestra para el estudio definitivo. Este proceso tiene la ventaja de que permite obtener una muestra más representativa para llevar a cabo el pre- test o prueba piloto; sin embargo exige el uso de mayores recursos económicos, pues la muestra para el pre-test puede ser tan grande que se constituya en otra investigación.
- La muestra para la prueba piloto puede ser equivalente al 10% del tamaño de la muestra para el estudio definitivo; y las unidades de análisis componentes deben ser seleccionadas siguiendo los mismos principios de la teoría del muestreo.
- Otra alternativa para determinar el tamaño de la muestra y la selección de sus unidades componentes, cuyo uso es más frecuente por su bajo costo, para llevar a cabo el pre-test o prueba piloto, es seleccionando un conjunto de unidades de análisis que presumiblemente representan a los diversos estratos componentes del universo de estudio en función del problema de investigación. Esta alternativa no se auxilia de ninguna técnica estadística para calcular un tamaño de muestra ni la selección de sus unidades de análisis componentes.

El criterio más importante que usa el investigador en la conformación de su muestra es que las unidades seleccionadas representan los diferentes estratos componentes del universo, según la variable más importante que expresa el problema de investigación. El número de unidades de análisis por estrato depende de los recursos económicos con que se cuenta y su selección es al azar.

COMENTARIOS EN TORNO A LA IDEA DE PODER POLÍTICO EN EL “ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL” DE JOHN LOCKE

Guillermo Julio Vargas Jaramillo*

SUMARIO:

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN: LA IDEA DE PODER EN LOCKE
 2. CONSTRUCCIÓN DEL PODER POLÍTICO
 - 2.1 ORIGEN DEL PODER
 - 2.2 LEGITIMIDAD DEL PODER
 3. VARIABLES DEL PODER POLÍTICO
 - 3.1 PODER Y PROPIEDAD
 - 3.2 PODER Y LIBERTAD
 - 3.3 PODER Y RAZÓN
 - 3.4 PODER Y RELIGIÓN
 4. ORGANIZACIÓN DEL PODER EN LA COMUNIDAD POLÍTICA
 - 4.1 PODER LEGISLATIVO
 - 4.2 PODER EJECUTIVO
 5. LÍMITES DEL PODER POLÍTICO
 - 5.1 EL DERECHO Y EL PODER
 - 5.2 EL DERECHO DE RESISTENCIA
- CONCLUSIONES
LECTURAS DE REFERENCIA

1. IDEA DE PODER

“ ... Entiendo, pues; por poder político el derecho de hacer leyes que estén sancionadas con la pena capital, y, en su consecuencia, de las sancionadas con menos graves, para la reglamentación y protección de la propiedad; y el emplear las fuerzas del Estado para imponer la ejecución de tales leyes, y para defender a éste de todo atropello extranjero; y todo ello únicamente con miras al bien público... “ Cap. I Sección 3,
pág. 23

Locke desde el inicio delinea el poder político como un instrumento debidamente reglamentado, de gran fuerza y eficiencia, pero no arbitrario, que señala reglas de juego

* Profesor Asociado de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM en la Cátedra de Derecho Constitucional

claras a los miembros de la sociedad civil y donde el bien jurídico principal a proteger es la propiedad. Hay que ser claros que Locke es un filósofo liberal que es consciente del papel preponderante de la burguesía en lo económico y en lo político y que ésta necesita un nuevo marco político y jurídico muy estable, acorde a su propuesta de acumulación ampliada de capital, que además necesita un aparato militar que le brinde la posibilidad de expandir sus intereses comerciales. En lo que Locke es novedoso y claro a la vez es en cuanto a que todos estos poderes y atributos deben armonizar con el bien público o bien común de todos los integrantes de la sociedad común, como se verá más adelante, solo esto legitimará su propuesta política.

“... para comprender en que consiste el poder político y para comunicarnos a su verdadera fuente, será forzoso que consideraremos cual es el estado en que se encuentran naturalmente los hombres, a saber: un estado de completa libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus bienes y de sus personas como mejor les parezca, dentro de los límites de la ley natural sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otra persona. Es también un estado de igualdad dentro del cual todo poder y toda jurisdicción son recíprocos, en el que nadie tiene más que otro, puesto que no hay cosa más evidente que el que seres humanos de la misma especie y rango, nacidos para participar sin distinción de todas las ventajas de la naturaleza y para servirse de las mismas facultades, sean también iguales entre ellos, sin subordinación ni sometimiento...”

Cap. II Sección 4 Pág. 25

Aquí Locke describe con claridad las características que va a tener el poder en la sociedad civil, los derechos fundamentales de los individuos son anteriores al pacto, y estos derechos individuales son el elemento medular en el futuro pacto o contrato social, y el poder político que surge de el acuerdo social debe estar delimitado por los derechos a la propiedad, a la libertad y a la igualdad de todos los miembros de la sociedad civil, las cuales deben estar plasmados en normas de observancia general obligatoria, sustentados en la fuerza del Estado.

“...Dios debió fijar un poder que evitase la parcialidad y la violencia de los hombres. Concedo sin dificultad que el poder civil es el remedio apropiado para los inconvenientes que ofrece el Estado de Naturaleza...”

Cap. II Sección 13, Pág. 29

En su intento de edificar un modelo político estable que sirviera de base al desarrollo de la burguesía inglesa, Locke destruye la justificación divina del poder monárquico absoluto, en esta idea utiliza argumentos teológicos y del pensamiento lógico. Es así que sustenta su propuesta de organización política en la idea de un Dios identificado con el bien común; al margen de esto los verdaderos inconvenientes que presenta el estado de naturaleza están en la esfera de la protección del derecho de la propiedad y la fuerza de los planteamientos Lockeanos van en este sentido.

“ ... Si el poder civil ha de ser el remedio de los males que necesariamente se derivan de que los hombres sean jueces de sus propias causas, no debiendo por esa razón tolerarse el estado de Naturaleza, yo quisiera que me dijese que género de poder civil es aquel en que un hombre solo, que ejerce el mando sobre una multitud, goza de la libertad de ser juez en su propia causa y en que aventaja ese poder civil al estado de Naturaleza, pudiendo como puede ese

hacer a sus súbditos lo que más acomode a su capricho sin la menor oposición a control de aquellos que ejecutan ese capricho suyo, ¿habrá que someterse a ese hombre en todo lo que él hace, lo mismo si se guía por la razón que si se equivoca o se deja llevar por la pasión?...”

Cap. II Sección 13, Pág. 29-30

En la idea de un poder limitado por derechos individuales fundamentales anteriores al pacto social y leyes emanadas de órganos políticos legitimados precisamente por el respeto a esos derechos individuales, Locke en el desarrollo de su modelo político pulveriza las bases del poder absoluto, al que le niega la categoría de poder civil considerándolo como un estado de guerra del monarca hacia sus súbditos, con todas las connotaciones que tiene esta situación,

“ ... De ahí se deduce que quien trata de colocar a otro bajo su poder absoluto se coloca respecto a éste en un estado de guerra; porque este propósito debe interpretarse como una declaración de designios contrarios a su vida ...”

Cap. III Sección 17, Pág. 32

La idea de poder regulado y limitado, alguien diría de estado de derecho lo que trataremos más adelante, es refractaria a la idea de poder absoluto, incluso un nombre racional y muy político como Locke al ser vulnerados sus derechos de propiedad, libertad o vida lleva el asunto al terreno del conflicto abierto, todos en la sociedad civil deben estar ciertos que vulnerar las reglas de juego aceptadas por todos pueden llevar al fin violento de esta, con perjuicio para todos, en especial en lo que toca a bienes y propiedades.

“ ... Quien cree que el poder absoluto purifica la sangre de un hombre y corrige las bajezas de la naturaleza humana se convencerá de lo contrario con solo leer la historia de esta o de otra época cualquiera...”

Cap. VII. Sección 92, pág. 71

Una vez más en su concepto de poder concertado, equilibrado y tolerante de Locke colisiona con la idea, absolutamente anormal para él, del poder absoluto, es obvio que la historia británica del siglo XVII, tan llena de excesos y abusos e incoherencias políticas, que incluso pondrían en cuestión la viabilidad política de Inglaterra marcaron indeleblemente a este gran ideólogo de la pujante burguesía inglesa del siglo XVII.

2. CONSTRUCCIÓN DEL PODER

2.1 ORIGEN DEL PODER

“ ... Porque el estado de naturaleza entre los hombres no se termina con un pacto cualquiera sino por el único pacto de ponerse todos de acuerdo para entrar a formar una sola comunidad y un solo cuerpo político...”

Cap.II, sección 14, pág.30

Precediendo a Rousseau en la idea del pacto o contrato social entre todos o la mayoría de los miembros de la futura sociedad civil, quienes pactan para que se respeten sus derechos individuales, y superando a Hobbes en cuanto que en la propuesta política de éste, los sujetos de derechos pactan entre sí para entregarle el poder absoluto al soberano. Locke parte de la idea que los sujetos al ejercer y cautelar sus derechos

forman una comunidad política y son copartícipes de la creación del estado que la va a regular. Consiguientemente el poder civil se origina a partir de un pacto eminentemente político, al cual ingresan dando su consentimiento y con la plena conciencia que este convenio les permitirá superar los inconvenientes del Estado de Naturaleza.

“ ... Ahora bien: no pudiendo existir ni subsistir una sociedad política sin poseer en si misma el poder necesario para la defensa de la propiedad, y para castigar los atropellos cometidos contra la misma por cualquiera de los miembros de dicha sociedad, resulta que solo existe sociedad política allí, y allí exclusivamente donde cada uno de los miembros ha hecho renuncia de ese poder natural entregándolo en manos de la comunidad para todos aquellos casos que no le impidan acudir a esa sociedad en demanda de protección para la defensa de la ley que ella estableció...”

Cap. VII, Sección 87, Pág. 68

Locke precisa aquí que el poder que emerge del pacto y que informa a la sociedad civil, se origina a partir de la entrega del poder de ejecutar la ley que los hombres tenían en el estado de naturaleza para defender sus propiedades y libertad, no se trata de un poder arbitrario, más bien en este poder Locke introduce la idea de un Estado arbitro que utiliza el poder otorgado solo cuando se lo solicitan los miembros de la comunidad política y sobre todo mediante la aplicación de leyes preestablecidas, que no afectan los derechos de los individuos. Aquí también resalta la idea totalizante que tiene Locke de propiedad, a la que considera núcleo y motor de la vida social.

“ ... En consecuencia siempre que cierto número de hombres se une en una sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, cediéndolo a la comunidad, entonces y solo entonces se constituye una sociedad política o civil. Ese hecho se produce siempre que cierto número de hombres que vivían en estado de naturaleza se asocian para formar un pueblo un cuerpo político, sometido a un gobierno supremo, o cuando alguien se adhiere y se incorpora a cualquier gobierno ya constituido. “

Cap. VII, Sección 89, pág. 69.

El poder civil se origina, como se verá más adelante con claridad en no tanto en el consenso sino en el concierto de hombres que se asocian políticamente, la transferencia del poder de ejecutar la ley es entonces factor clave para la constitución y legitimación del poder dentro de la sociedad civil. Locke aquí también delinea la continuidad en el tiempo del poder al interior de la comunidad política al prever infinidad de adhesiones e incorporaciones de nuevos miembros al poder constituido, sin que esto implique ningún tipo de perturbaciones en el sistema político. Resulta así que el poder es consenso pero también es fuerza material actuante cuando se vulneran las convenciones referidas a la propiedad y a la libertad.

“ ... Ahora bien: la ambición y el anhelo de goce pretendió en épocas posteriores retener y acrecentar el poder, sin cumplir con las tareas para las que ese poder había sido creado. Vino la adulación a enseñar a los príncipes que sus intereses eran distintos y separados de los del pueblo. Entonces fue cuando los hombres creyeron necesario examinar con más cuidado los orígenes y los derechos del gobierno: idearon medios para restringir las pretensiones exageradas y para evitar los abusos de ese poder que ahora se empleaba en daño a ellos, siendo

así que solo para su bien lo habrían puesto en manos ajenas ...”

Cap. VIII, Sección 111, pág. 82.

Los Liberales, y vaya si Locke lo reía, están en permanente confrontación con la idea de poder absoluto, los intereses que representan no funcionan con este tipo de autoridad. El origen del poder civil pasa por liquidar el concepto de poder absoluto, es condición necesaria deslegitimar de manera definitiva la idea de un poder ilimitado y arbitrario, el poder absoluto vulnera la ley natural y la razón, implica un estado de guerra entre el soberano y sus súbditos. En el origen legítimo y concertado del poder civil de Locke hay pragmatismo, hay realismo, y visión de que el modelo económico y político que plantea la burguesía puede dirigir convenientemente el desarrollo de la sociedad. Luego de dos importantes y cruciales revoluciones Locke no es influenciado por el temor y el pesimismo que configura la propuesta de Thomas Hobbes.

“ ... El poder que cada uno de los individuos entregó a la sociedad al entrar a formar parte de la misma no puede revertir de nuevo al individuo mientras la sociedad subsista, sino que permanecerá siempre en la comunidad, porque sin eso no podría existir comunidad política, lo cual sería contraria al convenio primitivo; de esa manera, cuando la sociedad ha colocado el poder de legislar en una asamblea de hombres... “

Cap. XIX, Sección 243, pág. 151

Como ya se dijo antes, Locke a partir de su propia experiencia política, busca de manera racional de establecer bases sólidas para su propuesta de sociedad y de poder político, la hegemonía y los intereses de la burguesía va en ello. Así el poder no debe ser en ningún caso absoluto, nace de un pacto o acuerdo social, por necesidades lógicas, por razones naturales y el mensaje bíblico, pero luego del pacto la sociedad política debe tener estabilidad y continuidad, mientras el poder supremo surgido del pacto actúe con arreglo a las leyes, es decir se respeten derechos fundamentales de los individuos que son anteriores al pacto, pero luego opera el deber de éstos de acatar en forma permanente a la autoridad política representada por el Parlamento.

2.2. LEGITIMIDAD DEL PODER

“ ... Siendo según se ha dicho ya, los hombres libres iguales e independientes por naturaleza, ninguno de ellos puede ser arrancado de esa situación y sometido al poder político de otros sin que medie su propio consentimiento. Éste se otorga mediante convenio hecho con otros hombres de juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles una vida cómoda, segura y pacífica de unos con otros, en el disfrute tranquilo de sus bienes propios...”

Cap. VIII, Sección 95, pág. 74

Los hombres, ya desde Hobbes, pero en Locke con otra lógica y racionalidad considera a los hombres individualmente como sujetos de derechos fundamentales como la propiedad, la vida y libertad, los cuales son anteriores al pacto, es así que los hombres entran al pacto con derechos que deberán ser respetados, y que retienen, debiendo expresar su consentimiento, es decir la voluntad explícita de integrar la comunidad política y obviamente los beneficios que va a obtener en la sociedad serán superiores a los que ya tenía en el estado de naturaleza, a fin de poder disfrutar de sus derechos inalienables. El consentimiento al pacto social, que le permitirá alcanzar el bien común,

al garantizar plenamente el ejercicio de sus derechos de todos los miembros de la sociedad civil, viene a constituir la legitimación del poder político que emana del gran acuerdo.

“...El cuerpo se mueve hacia donde lo impulsa la fuerza mayor, y esa fuerza es el consentimiento de la mayoría; por esa razón quedan todos obligados por la resolución a que llegue la mayoría...”

Cap. VIII, Sección 96, pág. 74

Locke muestra desde ya algunos adelantos muy precisos de lo que serán los mecanismos de legitimidad en el Estado Democrático Constitucional, entre estos que la decisión de la mayoría legítima la validez del pacto y del poder que regirá la sociedad civil, la minoría deberá acatar lo acordado estando perfectamente consciente que se protegerán sus derechos esenciales. Al final para Locke ganan todos al conformarse una autoridad legítima con razón suficiente y reglas de juego muy claras.

“ ... Por consiguiente, debe darse por supuesto que quienes saliendo del estado de Naturaleza, se constituyen en comunidad, entregan todo el poder necesario para las finalidades de esa integración a la mayoría de aquella, a no ser que de una manera expresa, acuerden que deba estar en un número de personas superior al que forma la simple mayoría. Y se da por supuesto que esto lo realizan por el simple hecho de unirse dentro de una sociedad política, no requiriéndose otro pacto que ese entre los individuos que se unen a que se integran en una comunidad. Tenemos pues, que lo que se inicia y realmente constituye una sociedad política, no es otra cosa que el consentimiento de un número cualquiera de hombres libres capaces de formar mayoría para unirse e integrarse dentro de semejante sociedad Y eso, y solamente eso, es lo que dio o podría dar principio a un gobierno legítimo ...”

Cap. VIII, Sección 99, pág. 75 y 76

Aquí ya hay mucho de los planteamientos que luego sistematizará Rousseau, en su concepto de contrato social. Realmente Locke se adelanta extraordinariamente a su tiempo. En Locke la legitimidad se edifica racionalmente a partir de los individuos pero tiene un efecto social. El autor del Treatise presenta varias fórmulas para conseguir un origen realmente legítimo al poder constituido por la fundación de la sociedad civil, teniendo siempre a la base el consentimiento de la mayoría.

3. VARIABLES DEL PODER

3.1 PODER Y PROPIEDAD

“ ... Pero puesto que oro y la plata resultan de poca utilidad para la subsistencia humana en proporción a la que tienen los alimentos, las ropas y los medios de transporte, tienen ambos metales su valor únicamente por el consenso humano, aunque ese valor se rige en gran medida por el trabajo. Es evidente por ello mismo, que los hombres estuvieron de acuerdo en que la propiedad de la tierra se repartiase de una manera desproporcionada y desigual; es decir, independiente de sociedad y pacto; porque allí donde existen gobiernos son las leyes las que reglamentan esa posesión. Por un acuerdo común los hombres encontraron y aprobaron una manera de poseer legítimamente y sin daño para nadie mayores extensiones de tierras de las que cada cual puede servirse para sí, mediante el

arbitrio de recibir oro y plata, metales que pueden permanecer largo tiempo en manos del hombre sin que se eche a perder el excedente y tomando el acuerdo de que tengan un determinado valor”.

Cap. V, Sección 50, pág. 49.

Desde una posición crítica, es en este aspecto donde la propuesta política de Locke deja una gran cantidad de interrogantes, controversias y ventanas abiertas; si bien por un lado sostiene que todos los individuos están en posesión de derechos fundamentales e inalienables anteriores a la sociedad civil, nos habla también de bien común, interés general, que los individuos solo deben tener en propiedad lo que necesitan para su subsistencia, que el trabajo es el título de propiedad, que así mismo el gobierno civil regula estos aspectos velando en todo momento que los derechos originales: igualdad, libertad, propiedad, estén debidamente cautelados en el estado de sociedad, sin embargo de otro lado describe o en realidad nos da a entender, y se ha elegido solo un párrafo como ejemplo, que en el estado natural y aparentemente después también, los hombres estuvieron de acuerdo en el reparto desproporcionado de las tierras, (bienes) independientemente del pacto y la sociedad política., que consiguientemente este reparto es posible por el acuerdo a que llegan los hombres para otorgarle un valor convencional y arbitrario al dinero y a los metales preciosos. Ahora bien así las cosas y siendo que el poder económico construye poder político, obviamente el que tiene mayor cantidad de propiedad, tiene también una posición política preponderante dentro de la sociedad, y entonces donde quedan los presupuestos de igualdad, propiedad y libertad, quien entonces es más libre: un gran propietario o un trabajador que enajena su fuerza de trabajo. Se tiene entonces la impresión, y esto es lógico, y como diría Maquiavelo que aquí estaríamos ante una doble consideración moral respecto a la propiedad y el poder, es así que el poder civil regularía la posesión de bienes, mediante las leyes del mercado, las cuales realmente mueven la economía de la sociedad. Es así que en esta doble dimensión, Locke le da sustento teórico a la burguesía inglesa en el proceso de apropiación de bienes dentro de la lógica de la acumulación ampliada de capital. Algo adicional los liberales clásicos al menos hasta las trascendentales propuestas de John Rawls no toman muy en cuenta a los económicamente más débiles, el pacto social se inicia en igualdad de condiciones y libertad para todos, después ya es otro el problema.

3.2 PODER Y LIBERTAD

“La libertad del hombre en sociedad consiste en no estar sometido a otro poder legislativo que al que se establece por consentimiento dentro del Estado, ni al dominio de voluntad alguna, ni a las limitaciones de ley alguna, fuera de las que ese poder legislativo dicte de acuerdo con la comisión que se le ha confiado ...”

Cap. IV, Sección 21, pág. 36.

Locke Tiene una idea muy concreta de la libertad, donde para ser libre el individuo debe ser antes dueño de su propia persona, resultando que luego nadie más tiene derecho sobre esta persona que ella misma, esto se reafirma al asociarse en una comunidad política, a partir de ese momento solo está sujeto a lo establecido por las reglas preestablecidas por el órgano de poder competente. Al igual que Hobbes, Locke considera que no todo debe estar normado y que lo que no esta prohibido está permitido, hay aquí una idea de tolerancia que configurará los sistemas jurídicos políticos británicos en América del Norte, los futuros Estados Unidos de América.

“... La libertad del hombre sometido a un poder civil consiste en disponer de una regla fija para acomodar a ella su vida, que esa regla sea común a cuantos forman parte de esa sociedad, y que haya sido dictada por el poder legislativo que el ella rige. Es decir, la facultad de seguir mi propia voluntad en todo aquello que no está determinada por esa regla; de no estar sometido a la voluntad inconstante, insegura desconocida y arbitraria de otro hombre...”

Cap. IV Sección 21, pág.36

Aquí Locke diseña la libertad, como un mecanismo de iniciativa individual basada en libertades negativas, lo que va a permitir el despegue y la consolidación de la burguesía a partir del estímulo y del impulso privado, las reglas de juego deben ser claras y simples, el modelo económico que tiene como telón de fondo el planteamiento político de Locke, necesita de gran equilibrio y estabilidad política y asimismo un gran margen para la actividad industrial y comercial, la navegación, etc., en realidad se están dando pasos firmes hacia la relativamente cercana revolución industrial que ubicará a Inglaterra como primera potencia mundial.

“... Si alguien me preguntase a que edad mi hijo será libre, yo le contestaré que la misma edad en que el monarca estará en edad de gobernar...”

Cap. VI, Sección 61, pág. 55.

Locke, continúa socavando sistemáticamente las bases de la monarquía absoluta, del autoritarismo político, paternal e incluso conyugal, los conceptos de libertad e igualdad y así mismo de razón van juntos, aquí señala con claridad como estos dos últimos elementos van a determinar que un particular y el hijo del monarca están en las mismas condiciones para acceder al ejercicio de las atribuciones de cada uno; resumiendo los principios pueden haber nacido en su origen superior a los demás hombres pero en su naturaleza son iguales respecto a sus derechos individuales.

3.3 PODER Y RAZÓN

“... El estado natural tiene una ley natural por la que se gobierna, y esa ley obliga a todos. La razón que coincide con esa ley enseña a cuantos seres humanos quieren consultarla que, siendo iguales e independientes, nadie debe dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones...”

Cap. II, Sección 6, pág. 26.

Locke trata en todo instante de configurar racionalmente su propuesta política, siendo sorprendente la vasta erudición y el enfoque multidisciplinario de su obra apunta hacia la capacidad de los hombres de acceder al conocimiento verdadero, que no es otro que la razón, esta se enlaza con la ley natural, anterior a la sociedad civil, pero que la trasciende, la razón también es common sense, es decir sentido común en el sentido verdadero, conciencia de comunidad, el bien común debe beneficiar a todo el cuerpo social.

“...la resolución de la mayoría es aceptada como resolución de la totalidad de sus miembros y, por la ley natural y la de la razón, se da por supuesto que obliga, por llevar dentro de si el poder de la totalidad...”

Cap.VIII, Sección 96, pág.74.

La legitimidad del estado civil, a partir del acuerdo concertado de la mayoría para establecer el pacto, es también respaldado por la razón, el proceso entonces es lógico y verdadero, y no hay otra cosa superior para dejar atrás los inconvenientes del Estado de naturaleza, aquí también subyace el concepto de common sense, el bien de la mayoría es el bien de todos, que tiene a la base un concierto de voluntades.

3.4 PODER Y RELIGIÓN

“ ... El hombre que habitando en las selvas de América, es insolente y agresivo, no mejorará probablemente gran cosa al ser colocado sobre un trono. Quizá al saltar en éste dicho hombre, los doctos y los jerarcas de la religión acudirían con razones que justificasen cuantos atropellos cometiera contra sus súbditos, y la espada acudiría inmediatamente a hacer callar a quienes se atreviesen a ponerlo en tela de juicio...”

Cap. VII, sección 92, pág. 71.

Luego de terribles guerras religiosas, tanto en la isla como el continente, que desembocaron en la Paz de Westphalia en 1648, que puso fin a la guerra de los treinta años y que es un hito en la evolución del orden internacional moderno, los liberales plantean la separación total entre poder civil e Iglesia. Es así que Locke, como buen protestante, interpreta la Biblia, pero no dogmatiza, percibiendo con claridad que la instrumentalización de la religión en función del poder político es perjudicial para la idea que tiene de organización política, además el modelo económico que sostienen los liberales burgueses, necesita un marco neutral, en este aspecto, alguien preguntará por el contenido del Act of Settlement que proscribió a los católicos del trono de Inglaterra, sin embargo se debe entender que esta norma obedecía más a razones de estabilidad política que a dogmatismos religiosos. Así Locke apuesta a la tolerancia religiosa.

“ ... Pero jamás soñaron siquiera que la monarquía fuese de jure divino, derecho del que jamás se oyó hablar entre el género humano hasta que nos ha sido revelado por la teología contemporánea... “

Cap. VIII, sección 112, pág. 83.

Para Locke los derechos fundamentales tienen origen natural antes que divino, consiguientemente impugna la idea que en el estado de naturaleza los hombres concibiesen la idea que el soberano lo fuese por derecho divino, y si los derechos naturales son anteriores al pacto y que estos son respetados al interior de este, Locke piensa que el poder absoluto nunca tuvo origen divino, y que esta idea recién es instrumentalizada en la edad moderna, la dogmatización religiosa no encaja en el modelo político racionalista de Locke.

4. ORGANIZACIÓN DEL PODER EN LA COMUNIDAD POLÍTICA.

4.1 PODER LEGISLATIVO

“... El poder legislativo es aquel que tiene el derecho de señalar como debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma. No es necesario que el órgano legislativo permanezca siempre en ejercicio; las leyes están destinadas a ser cumplidas de manera ininterrumpida y tienen vigencia constante...”

Cap. XII, sección 143, pág. 99.

Para Locke el poder legislativo, el parlamento, es el órgano supremo de la sociedad civil, a través de él se administra el poder que entregaron los miembros de la sociedad al pactar la comunidad política. En este parlamento están representados los intereses de la comunidad y debe velar los derechos de propiedad, libertad e igualdad que lo legitima. La función más importante del parlamento es elaborar las leyes de cumplimiento obligatorio y permanente.

“... en las comunidades políticas bien ordenadas y en que se tienen en cuenta como es debido el bien de la totalidad de quienes la forman, el poder legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente reunidas tienen por sí mismas, o conjuntamente con otras el poder de hacer leyes y una vez promulgadas éstas, se separan los legisladores estando ellos mismos sujetos a ellas. Esto representa para dichos legisladores un motivo suplementario poderoso para que tengan cuidado de conformarlas al bien público...”

Cap. XII, sección 143, pág. 99.

Aquí Locke considera ideal un legislativo, un parlamento en el que estén representados la mayor parte de los miembros de la comunidad política, aquí late la idea de un poder concertado, solo así la ley se cumple a cabalidad. Otro punto importante es que Locke es muy claro en precisar que el legislador está sujeto a las propias leyes que aprueba y promulga, debe acatarlas como un súbdito más, en su opinión los legisladores no deben gozar de ningún tipo de privilegios, ni excepciones, la ley se discute, se aprueba y se promulga debiendo todos sin excepción acatarla. El principio de igualdad ante la ley es nítido.

“... lo mismo ese poder que el ejecutivo vienen a ser poderes delegados, subordinados al poder legislativo; ya hemos visto que este sigue siendo el poder supremo en toda comunidad política bien constituida. En este caso, debemos suponer también que el poder legislativo lo forman varias personas, porque si lo detectase una sola, por fuerza tendría que estar siempre en ejercicio y, por ese hecho mismo, sería el poder ejecutivo supremo al mismo tiempo que el legislativo. Los miembros que lo componen pueden reunirse y ejercer su facultad de legisladores en las ocasiones que la constitución de la comunidad política les tiene señalados, o en el momento que ellos mismos señalen...”

Cap. XIII, sección 153, pág. 104.

Ya Locke tiene las claras las ideas respecto a que el poder legislativo no debe sesionar todo el tiempo, se debe juntar, dar las leyes y disolverse temporalmente; aquí hay una idea de varias sesiones o legislaturas en determinados lapsos de tiempo. Además Locke es consciente del gran poder del cuerpo legislativo que propone y al no tener un contrapeso adecuado, es preferible que se convoque solo en los momentos necesarios, probablemente cruzaba por su mente el parlamento controlado por el partido puritano con Oliver Cromwell a la cabeza. Aquí Locke redondea su idea al hablar de constitución como *Lex Legum* o ley o estatuto supremo de la comunidad política, y que en ella deberían estar señaladas las atribuciones y límites del legislativo. Es curioso porque como se tiene conocimiento Inglaterra no tiene una constitución escrita.

“... Cuando los componentes del poder legislativo, o una parte de ellos mismos, son representantes elegidos por el pueblo para un plazo, vuelven a la situación corriente de súbditos, no teniendo, por otra parte, participación en

la legislatura sino en caso de ser elegidos nuevamente, la facultad de elegir debe ser ejercitada por el pueblo en épocas determinadas o siempre que sea convocado para ello...”

Cap. XVIII, sección 154, pág. 104-105

En cierta forma aquí Locke va resolviendo problemas cruciales referidos a la representatividad del poder legislativo, al ser sus miembros o al menos una parte de ellos elegidos por el pueblo para un determinado período de tiempo, consagra al pueblo como el gran elector. A lo largo de toda la obra Locke coloca al pueblo, que obviamente en su época tenía un significado restringido, como el gran elector y el gran arbitro de ella comunidad política. Aquí hay gérmenes de lo que va a ser más adelante el Estado Democrático Constitucional. Montesquieu va a tomar luego muchos de estos planteamientos.

4.2 PODER EJECUTIVO

“ ... Pero por la misma razón de que las leyes se hacen de una vez y que su elaboración solo exige un tiempo bastante corto, aunque su fuerza de obligar es constante y duradera, siendo como es necesario aplicarlas sin interrupción y de una manera constante, se impone la necesidad de que exista un poder permanente que cuide que la ejecución de las mismas mientras estén vigentes. De ahí nace que los poderes legislativo y ejecutivo se secuencian separados...”

Cap. XII, sección 144, pág. 99.

El poder ejecutivo de la comunidad política, es un producto acabado de aquel poder de ejecutar la ley natural que poseían todos los hombres antes de entrar en sociedad. Es el mecanismo de coerción y coacción con que cuenta el estado para el cumplimiento de las normas emanadas del poder legislativo, y siendo estas de vigencia permanente, el poder ejecutivo debe funcionar todo el tiempo, dándole continuidad y eficacia a las reglas de juego que enmarcan el desenvolvimiento de la sociedad civil, este poder no debe infringir los derechos fundamentales con los que cuentan los miembros de la comunidad, respetándolos se legitima.

“... El poder ejecutivo que está confiado a una persona que no tiene participación en el legislativo se halla subordinado claramente a éste último y es responsable ante él, pudiendo ser transferido y desplazado a voluntad...”

Cap. XIII, sección 152, pág. 103.

Para Locke, sin discusiones el poder supremo de la sociedad civil es el legislativo, que es el creador del derecho, garantía de legitimidad para la comunidad; a este poder debe estar subordinado sin atenuantes el ejecutivo que será desempeñado por una persona que no forme parte del legislativo. Sin embargo no sucede esto cuando el ejecutivo está a cargo de un parlamentario, sin embargo en ambos casos la autoridad del poder ejecutivo en ningún caso irá más allá del límite que le marca la norma respectiva. Aquí no funcionan poderes arbitrarios, las atribuciones de los órganos de poder están preestablecidas en las leyes que deben ser observadas por todos los integrantes de la sociedad.

“ ... Podría preguntarse que ocurrirá si el poder ejecutivo, disponiendo como dispone de la fuerza de la comunidad política, recurriese a ella para impedir la

reunión y la actuación del cuerpo legislativo cuando la constitución primitiva o las exigencias del bien público lo impusieran. En mi opinión, hacer uso de la fuerza pública contra el pueblo, sin haber sido autorizado y contrariando la misión que al poder ejecutivo le ha sido confiada, equivale a colocarse en estado de guerra con el pueblo, y éste tiene derecho entonces a restablecer el cuerpo legislativo en el ejercicio de sus facultades...”

Cap. XVIII, sección 155, pág. 105.

Los individuos pactan para que sus derechos sean respetados, y renuncian a otros poderes, como el ejecutivo, en la idea que la sociedad política velará por el bien público, vía el poder legislativo y el ejecutivo. Sin embargo como ya se ha visto los sujetos políticos retienen sus derechos fundamentales los cuales son anteriores al acuerdo social y al Estado, consiguientemente si alguien amenaza o vulnera estos derechos, se coloca en estado de guerra y todos los miembros de la comunidad tienen entonces habilitado el derecho a resistir y obviamente a aniquilar al infractor, ya que para Locke la usurpación es la quiebra de su propuesta racional de Estado.

5.1 EL DERECHO Y EL PODER

“...Quien tiene en sus manos el poder legislativo o supremo de un Estado, hállese en la obligación de gobernar mediante leyes fijas y establecidas, promulgadas y conocidas por el pueblo; no debe hacerlo por decretos extemporáneos. Es preciso que establezca jueces rectos e imparciales encargados de resolver los litigios mediante aquellas leyes. Por último, empleará la fuerza de la comunidad dentro de la misma únicamente para hacerlas ejecutar, y en el exterior para evitar o para exigir reparación de los atropellos extranjeros, y también para asegurar a la comunidad contra las incursiones violentas y la invasión. Y todo esto debe ser encaminado al único objeto el conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población...”

Cap. IX, sección 131, pág. 90.

Aquí hay una clarísima concepción del Estado de Derecho: se establecen procedimientos reconocidos para la producción de normas legítimas, las normas rigen hacia delante, opera la irretroactividad de la ley, garantías en la administración de justicia, obligación de aplicar la ley pertinente al caso concreto, todo esto en función a la paz social, la seguridad jurídica y el bien público más claro no puede estar.

“... El poder absoluto arbitrario o el gobernar sin leyes fijas establecidas, no pueden ser compatibles con las finalidades de la sociedad y del gobierno. Los hombres no renunciarían a la libertad del estado de Naturaleza para entrar en sociedad, ni se obligarían a un gobierno, no siendo para salvaguardar sus vidas, libertades y bienes, y para asegurarse la paz y la tranquilidad mediante normas establecidas de derecho y propiedad...”

Cap. XI, sección 137, pág. 95.

Es recurrente la convicción en Locke que los hombres pactan, para que sus derechos individuales sean respetados, entregando poderes, pero reteniendo derechos fundamentales que trae del estado de Naturaleza, y que por la ley natural y la ley positiva debe defender a todo trance; de lo que se trata es de superar precisamente los inconvenientes del Estado de Naturaleza, consiguientemente el poder absoluto no

tiene sustento en la sociedad civil, y si inevitablemente se plantea el estado de guerra, su intensidad estará en función a hacer prevalecer las razones que llevaron al pacto.

“ ... He aquí los límites que la misión que le ha sido encomendada por la sociedad y por la ley de Dios y la ley natural impone al poder legislativo de toda la comunidad política, cualquiera que sea su forma de gobierno: 1° Tienen que gobernar de acuerdo con las leyes establecidas y promulgadas, que no deberán ser modificadas en casos particulares y tendrán que ser identificadas por el rico y por el pobre, para el favorito que está en la Corte y para el labrador que empuña el arado. 2° Tales leyes no tendrán otra finalidad, en último término, que el bien del pueblo. 3° No se deberán percibir impuestos sobre los bienes del pueblo sin el consentimiento de éste, que lo dará directamente o por medio de sus representantes.... 4° El poder legislativo no debe ni puede transferir la facultad de hacer leyes a ninguna otra persona; tiene que dejarla allí donde el pueblo la situó...”

Cap. XI, sección 142, pág. 98.

Locke pudo decir y dijo muchas cosas a lo largo del Treatise pero este solo párrafo, pensado y escrito a finales del siglo XVII es suficiente mérito para ser incorporado a la historia del pensamiento político, la idea de Estado de derecho no puede ser más nítida, en este párrafo también hay rasgos de democracia constitucional muy avanzada principios como el de razonabilidad o el de debido proceso material o sustantivo pueden vislumbrarse en el párrafo en comento. Muchos liberales de moda deberían leer a Locke al final, probablemente terminarían muy desubicados. Mucho de lo que hay aquí pasarán posteriormente a formar parte de las declaraciones de independencia y de derechos del siglo XVIII.

5.2 EL DERECHO DE RESISTENCIA

“... Allí donde acaba la ley empieza la tiranía, si se falta a la ley en daño de otro. Quien ejerciendo autoridad se excede del poder que le fue otorgado por la ley, y se sirve de la fuerza que tiene al mando suyo para cargar sobre sus súbditos obligaciones que la ley no establece, deja por ello mismo de ser un magistrado y se le puede ofrecer resistencia, lo mismo que a cualquiera que atropella por la fuerza el derecho de otro...”

Cap. XVIII, sección 202, pág. 130.

Si individuos libres e iguales pactan para superar los inconvenientes del Estado de naturaleza, quien afecta los fundamentos de la sociedad civil, con todo el prejuicio para los bienes y libertad de sus miembros, entra en estado de guerra contra estos, quienes tienen habilitado su derecho a la resistencia. La reacción del pueblo puede ser terrible y el gobernante o magistrado tentado por el ejercicio del poder arbitrario debe saberlo perfectamente.

“...Pero si se me dice que esta teoría mía es una fuente de rebeliones, queriendo con ello significar que puede producir guerras civiles y peleas intestinas, al enseñar al pueblo que, en caso de ser lesionadas ilegalmente sus libertades o sus bienes queda relevado de toda obediencia, pudiendo él oponerse a la violencia ilícita de los individuos que eran sus magistrados y que lo atropellan en sus propiedades y actúan en sentido contrario a la misión que se les confió, y si se afirma que

es preciso rechazar semejante teoría por demasiado peligrosa para la paz del mundo, con la misma razón y sin salirse de esa línea podría sostenerse que las gentes honradas no tienen derecho a ofrecer resistencia a los ladrones y a los piratas, ya que esto puede dar lugar a desórdenes y derramamientos de sangre. Cuando en casos semejantes ocurren desgracias, no hay que culpar de ellas a quienes defienden ese derecho, sino a quienes atropellan el de su vecino...”

Cap. XIX, sección 228, pág. 143.

La opinión de fondo que tiene Locke respecto a los usurpadores del poder y los tiranos es que por sus actos y prejuicios se equiparan a ladrones y piratas, que más se puede decir, el pueblo, los pueblos siempre por Ley natural o positiva deben resistir los abusos del poder, la lección debe ser perfecta aprendida por el que ostenta autoridad, más aún cuando esta le ha sido confiada por el pueblo, los asaltos al poder legítimamente constituido deberían en su opinión costar muy caro a los usurpadores

“...Todo aquel que emplea la fuerza sin derecho (y eso hace en sociedad quien la emplea de una manera ilegal) se coloca en estado de guerra frente a aquellos contra quienes la emplea. Ahora bien en el estado de guerra quedan anulados todos los lazos, cesan todos los derechos y cada cual tiene derecho a defender y a resistir al agresor...”

Cap. XIX, sección 232, pág. 145.

El derecho como el gran regulador del poder político, es una de los pilares centrales del planteamiento de Locke cuyas concepciones en cuanto al Estado de derecho fueron de vanguardia para la época en que elaboradas, cuando este derecho se fractura por obra del ejercicio de un poder arbitrario, Locke tan racional, tan ponderado es de opinión de pasar a la acción directa. Locke obviamente al proponer esto, y debió estar seguramente consciente de sus consecuencias, no hace otra cosa que prever posibles alteraciones en su modelo político, que como también se ha repetido apuntala el proceso de acumulación ampliada de capital liderada por la burguesía modernizante inglesa, que necesitaba por todos los medios de estabilidad política y social, consiguientemente quien obstaculice el proceso debe ser reducido violentamente.

CONCLUSIONES

1. Locke tiene una idea de poder basado en la razón, en la ley natural y fundamentalmente construido por todos, concibe así un poder limitado, sujeto a leyes preestablecidas, regulado, no arbitrario, en cierta manera residual, que respeta los derechos individuales y en donde el estado en relación con sus súbditos funciona como un árbitro.
2. La idea de poder y el ejercicio de este debe buscar el bien público o el bien común de todos los integrantes de la sociedad civil; solo si se orienta en este sentido el poder se legitima.
3. Locke moderniza, aggiorna los conceptos y los instrumentos de poder manejados por la monarquía y la nobleza inglesa en su relación con la emergente burguesía, que se va configurando en el elemento dinámico y modernizante de la comunidad política.
4. La preponderancia de la burguesía en el campo económico, es trasladada y

canalizada por Locke al Parlamento, que en su opinión es el poder supremo de la sociedad civil.

5. En Locke aparece en relación al origen y al ejercicio del poder una clara idea de Estado de derecho. Aquí lo extraordinario y sorprendente es comprobar que los intentos de la construcción del Estado derecho no se inician en el siglo XIX, sino en el siglo XVII, y continúan en el XVIII ya que Rousseau tiene también muy clara la idea de un poder fundado y sujeto a la voluntad general.
6. Como en toda propuesta política liberal, Locke nos habla de un estado que regula, pero que no es intervencionista en materia económica, las leyes del mercado funcionan de acuerdo a su propia lógica.
7. El Derecho es el gran regulador del poder, establece órganos, instrumentos y procedimientos para que este convalide y legitime el ejercicio del poder.
8. Al estar constituida la comunidad política por sujetos que retienen derechos fundamentales que vienen desde el Estado de Naturaleza, los mismos que legitiman y construyen al Estado, estos ante la usurpación o intento de tiranizar el poder comunitario, tienen, por la ley natural y la ley positiva, derecho a resistir y restablecer el imperio de las leyes y el bien común.

LECTURAS DE REFERENCIA

- Locke , John..... Ensayo sobre el Gobierno Civil.
Ediciones Orbis S.A., 1986, Barcelona.
- LAROUSSE, Enciclopedia Metódica, Tomo I.
Editorial Larousse, 1984, Buenos Aires.
- PIRENNE,Jacques....Historia Universal. Tomo III
Editorial Cumbre, S.A., 1980, México.
- LASKI, Harold....."El Liberalismo Europeo"
Fondo Económico, Breviario.

**GANADORA DEL CONCURSO DE INVESTIGACIÓN
PARA ALUMNOS 2012**

MAPA DE POTENCIALIDADES

Dentro de un enfoque de ampliación de libertades

Amparo María Melchor Castro*

Contenido

RESUMEN

INTRODUCCIÓN

ENFOQUES DE DESARROLLO COMO MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

1. ENFOQUE BASADO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO; Y LOS COSTOS QUE IMPLICAN MANTENER EL CRECIMIENTO

1.1. Banco Mundial

1.2. Banco Interamericano de Desarrollo

2. ENFOQUE DE DESARROLLO Y LIBERTAD

MAPA DE POTENCIALIDADES

1. ANTECEDENTES

1.1. Primeras etapas

1.2. Consecuencias

2. POTENCIALIDADES

2.1. Potencialidades tangibles

2.2. Potencialidades intangibles

2.3. El MP como nueva herramienta

2.4. Beneficios y posibilidades potenciales

A MODO DE CONCLUSIÓN

REFERENCIAS

Referencias Bibliográfica

Referencias Web-gráficas

TABLA DE FLUJO

ANEXOS

RESUMEN

Las teorías sobre el enfoque de desarrollo como alternativas para la lucha contra la pobreza suelen orientarse hacia una concepción monetaria del desarrollo, sobre todo por parte de instituciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo.

En el Perú, la lucha contra la pobreza, durante los últimos 40 años, se ha planteado

* Polítologa por la UNMSM.

distintas estrategias traducidas en políticas públicas; las cuales difícilmente suelen aportar al desarrollo entendido por Amartya Sen como la ampliación de libertades. Muchas veces, este problema es debido a los tipos de políticas implementadas que no surgen de una estructuración del problema que integre las potencialidades de la localidad como parte de una solución sostenible.

De este hecho surge el mapa de potencialidades elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Perú, con la finalidad de complementar a los mapas de pobreza ya existentes. Los mapas de potencialidades trabajan bajo la identificación de indicadores a nivel provincial, ya sea de infraestructura económica, recursos naturales, capital financiero o de capital social y cultural. A través del Mapa de potencialidades se ha podido cuantificar nueva información que antes no había sido tomada en cuenta, y proporcionar una herramienta de gestión provincial; además, se han creado las pautas necesarias para el reconocimiento de las potencialidades a nivel local.

Es así, como el concepto de potencialidades, entendido como recursos capaces de generar ingresos para dinamizar la economía sostenible de las comunidades donde se localizan esos recursos; con la cual la comunidad tendrá más libertad para elegir el tipo de vida que desea llevar; y por tanto, mejorar su nivel de desarrollo.

INTRODUCCIÓN

Hace algunos años atrás Antonio Raimondi; un prominente investigador, naturalista, geógrafo, explorador, escritor y catedrático italiano, estudioso de la flora, fauna y geología peruana; indicó "El Perú es un mendigo sentado en un banco de oro". Pero a pesar de una abundante biodiversidad en flora, en fauna, climática; no hay una correcta gestión de recursos, tanto a nivel local provincial y nacional, de tal manera que sigue evidenciando un gran porcentaje de pobreza a nivel nacional.

En la actualidad y desde hace ya algunos años el país pasa por una racha de bonanza económica que ha mejorado las cifras macroeconómicas, aumentando considerablemente el ritmo del crecimiento económico que ha sido en promedio de 6% y donde una de las principales efectos resulta ser la imagen favorable del país a nivel internacional y las nuevas inversiones que ha seguido captando.

Sin embargo, no todo es crecimiento económico, el mejoramiento en cifras macro aún no reflejan cambios considerables dentro de los estilos de vida de la población. Peor aún, una de las grandes debilidades del Estado, en la actualidad, ha sido la ausencia de generar nuevas oportunidades reales de desarrollo que no conlleven, necesariamente, en políticas asistencialistas dónde se subestima el potencial de la población como generadora de cambio y mejoramiento en sus localidades.

Es así, que surge una nueva perspectiva, el Mapa de Potencialidades, que busca descubrir nuevos recursos económicos, humanos, culturales, naturales, etc. que combinados de manera efectiva se conviertan en potenciales de desarrollo humano para la zona a la cual pertenezcan los recursos, y una posterior mejora a nivel nacional.

Es así, que en el 2002 el PNUD comenzó con la elaboración de un primer estudio donde se puso a disposición nuevas potencialidades de varias localidades del país, que años después serían incluidas dentro de estudios oficiales elaborados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Como este nuevo modelo se esperaba

captar la atención de los principales actores: empresarios, gobernantes nacionales, regionales y locales que vieran estas nuevas posibilidades de mejorar el paradigma de desarrollo humano y luchar contra la pobreza en el país; teniendo como finalidad principal la ampliación de libertades de la población participante. Se pueden observar distintos ejemplos de aplicación de potencialidades y dentro del trabajo adjuntaremos lo sucedido con Puno y la crianza de truchas en piscina.

Forma parte del interés de la autora del presente trabajo la “incorporación del concepto de potencialidades” dentro del enfoque de desarrollo planteado por Amartya Sen como herramienta que contribuye a generar desarrollo principalmente a nivel local o provincial.

Se ha realizado un ensayo analítico descriptivo utilizando como material de consulta los estudios del PNUD, fuentes escritas y web-gráficas que abordan los enfoques de desarrollo, materiales del curso, además se ha complementado una nueva perspectiva a partir de las clases impartidas en la cátedra.

ENFOQUES DE DESARROLLO COMO MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

La preocupación por lograr el desarrollo en el mundo se ha traducido en diferentes enfoques sobre una misma materia que ha buscado mejorar la calidad de vida de la humanidad a través de la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico, la satisfacción de necesidades, la capacidad para elegir, etc. Son estas diferentes formas de entender el desarrollo que han originado diversos enfoques.

El economista colombiano Luis Eduardo Pérez Murcia¹ ha identificado los enfoques en dos grandes grupos:

1. ENFOQUE BASADO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO; Y LOS COSTOS QUE IMPLICAN MANTENER EL CRECIMIENTO

Dentro de esta clasificación se hace referencia a la política económica que un país adopta para mejorar sus indicadores macroeconómicos reflejados estos principalmente en el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), los ingresos per cápita, etc. Además, este enfoque se complementa con el aumento de bienes y servicios que recibe la población en términos cuantitativos más no en términos cualitativos.

Por otra parte, el enfoque también acepta que hay sacrificios dentro de esta etapa de desarrollo y está dispuesto a realizarlos siempre que se consideran que la mayoría se verá beneficiada.

Para aterrizar esta teoría, se identifica como entidades como en Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han impulsado medidas para alcanzar lo que ellos entienden como desarrollo.

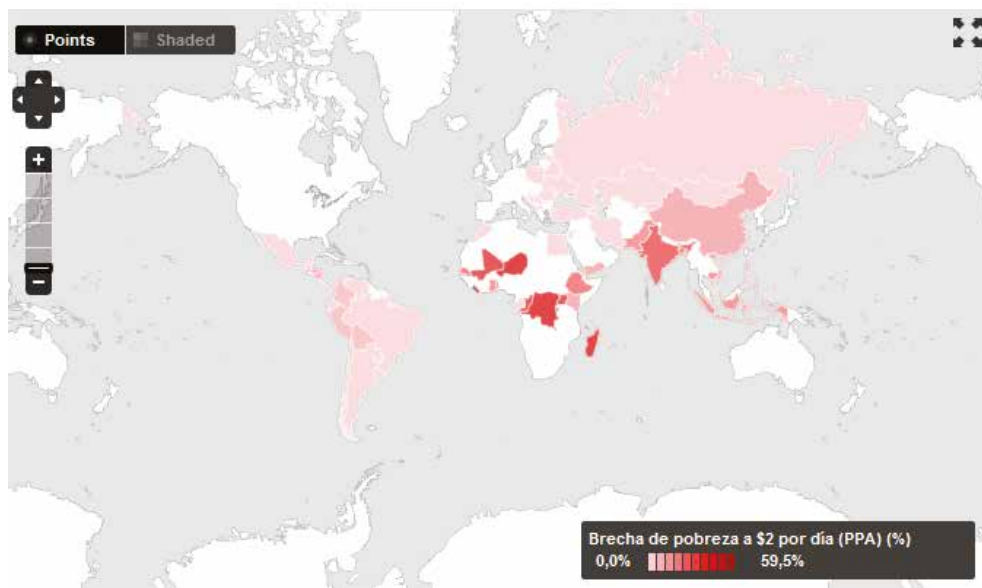
1.1. Banco Mundial

El Banco Mundial explicará el desarrollo en función a los ingresos per cápita y otros indicadores relacionados con la carencia de servicios públicos. Para ellos realiza una comparación entre las poblaciones a nivel mundial donde obtiene que de los 6.000

¹ Basados en una ponencia presentado en el XIV Curso Internacional Enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas, Santiago, Chile del 9 al 13 de junio del 2003.

millones de habitantes del mundo, 59,5% de personas viven en países en desarrollo, donde los ingresos suelen ser inferiores a US\$2 al día. De esta manera el BM buscar identificar la pobreza y canalizar la ayuda económica y la intervención de los programas de desarrollo.

Gráfico 01: Brecha de pobreza a \$2 por día (PPA) (%)



Fuente: Banco Mundial

Elaboración: Banco Mundial

En el informe sobre desarrollo realizado este año el BM incluye una perspectiva basada en las recomendaciones necesarias para garantizar la estabilidad en un país; en estas se abordan el tema de lucha contra la inseguridad y la violencia expresada en conflictos. Aquí puede identificarse que no hay una diferenciación entre lo que el BM entiende por desarrollo y desarrollo económico. Dentro de este informe se hace hincapié sobre la necesidad de seguridad y lucha contra la violencia sobre todo en países frágiles pues se atenta contra el desarrollo y funcionamiento del mercado.

“El costo medio de un conflicto civil equivale aproximadamente a 30 años de crecimiento del PBI en un país en desarrollo de tamaño mediano, mientras que los países que se encuentran en crisis prolongadas pueden retrasarse hasta más de 20 puntos porcentuales respecto de la superación de la pobreza. Para alcanzar la seguridad y el desarrollo en el mundo, es fundamental hallar modos eficaces de ayudar a las sociedades a escapar de nuevos brotes o de ciclos repetidos de violencia, pero esto requiere un profundo replanteo, que incluya revisar el modo en que se evalúan y se gestionan los riesgos²⁹”.

1.2. Banco Interamericano de Desarrollo

Por su parte, el BID entiende el desarrollo pero sobre todo la superación de la pobreza

29 BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011. Conflicto, seguridad y desarrollo. Banco Mundial. Washington D.C., 2011. Pág. 5.

a través del cumplimiento de indicadores los cuales se encarga en evaluar según los tipos de proyectos que se despliegan en cada país priorizando la implementación de los mismos orientados a generar bienes y servicios a población afectada, en estado vulnerable y con necesidades insatisfechas. A través del cumplimiento de cada uno de ellos esperan contribuir al desarrollo.

Así, todas las recomendaciones y proyectos ejecutados giran dentro de la dimensión monetaria. Por ejemplo, en el Marco de Efectividad en el Desarrollo³ (DEF), se ha propuesto que las intervenciones que realice el BID tengan indicadores claves y un plan de acción de implementación. En pocas palabras, la efectividad en el desarrollo que propone el BID resulta ser la medida con la que espera lograr objetivos claves donde se asegure la evaluación de las intervenciones; la normatividad que enmarca todo el campo de acción en los diferentes niveles; los sistemas e instrumentos que utilizarán, los cuales buscan generar confianza en todos los sectores (BID, 2008).

Esta nueva lógica del DEF utilizada por el BID desde agosto del 2008 no lo aleja en su totalidad de su concepción monetaria del desarrollo y sus actividades para combatir la pobreza continúan bajo los mismos resultados; sin embargo, tiene que reconocerse la incorporación de nuevos elementos como parámetro de formulación y evaluación, la garantía de la soberanía, sostenibilidad y participación del cliente⁴.

2. ENFOQUE DE DESARROLLO Y LIBERTAD

Este enfoque se basa en la propuesta del premio Nobel de Economía Amartya Sen quien propone una corriente del enfoque sobre el desarrollo humano bajo la ampliación de libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana las cuales se relacionarán con capacidades elementales que eviten:

“la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión en esta dirección el desarrollo implica la expansión de estas y otras libertades básicas. Desde este punto de vista, el desarrollo es el proceso de expansión de las libertades humanas, y su evaluación ha de inspirarse en esta consideración⁵”.

Además, la ampliación de libertades para Sen, es el medio principal del desarrollo. Así:

“La importancia intrínseca de la libertad humana como objetivo sublime del desarrollo ha de distinguirse de la eficacia instrumental de los diferentes tipos de libertad para fomentar la libertad del hombre⁶”.

En términos generales, Sen propone una nueva forma de entender el desarrollo, centrando la preocupación ya no en la cantidad de bienes y servicios que tiene la población sino se preocupa en el bienestar de ellos. De esta manera, el crecimiento económico no forma parte del desarrollo sino lo que importa son las consecuencias de las política de crecimiento en concordancia con el respeto de los derechos humanos (Pérez, 2003).

“El desarrollo puede concebirse, como un proceso de expansión de las libertades

3 Se Utilizan sus siglas en inglés DEF que significan DEVELOPMENT EFFECTIVENESS FRAMEWOR.

4 Con el término cliente se hace referencia a los beneficiarios directos, en: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Marco de Efectividad en el Desarrollo. 2008. Pág. 72.

5 SEN, Amartya. Desarrollo y Libertad. Bogotá: Planeta Editorial, 2000. Pag.55.

6 Ibid., p. 56.

reales de que disfrutaban los individuos...La concepción del desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no solo en algunos de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso. El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos⁷.

Según este último enfoque creemos que deberían elaborarse las políticas públicas a todo nivel; las cuales articulen las potencialidades provinciales y locales para fortalecer el camino hacia un verdadero desarrollo sostenible. Es así, como adquiere importancia el Mapa de Potencialidades⁸ (MP) elaborado por el PNUD; y como se piensa que el concepto de potencialidades complementaría el alcance de libertades y respeto de los derechos humanos a través de políticas públicas.

MAPA DE POTENCIALIDADES

La pobreza en nuestro país está localizada en diverso focos, esencialmente, hay una vinculación histórica entre la pobreza y el mundo rural. Desde inicios de los ochentas podemos ver como diferentes instituciones públicas han identificado la pobreza y las zonas donde se desarrolla.

Tenemos entonces que identificación de los más pobres como ha servido como base de las estrategias de lucha contra la pobreza. Los tipos de mapas de la pobreza fueron los siguientes:

- 1981: PRIMER MAPA DE LA POBREZA ELABORADO POR EL BCR
- 1986: MAPA DE LA POBREZA- BCR
- 1993: MAPA DE LA POBREZA EN EL PERÚ – FONCODES
- 1995: MAPA DE LA POBREZA – FONCODES
- 1996: METODOLOGÍA PARA DETERMINAR EL INGRESO Y LA PROPORCIÓN DE HOGARES POBRES
- 2000: MAPA DE LA POBREZA – FONCODES
- 2000: MAPA DE LA POBREZA PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS – MEF
- 2001: MAPA DE LA POBREZA PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS – MEF

1. ANTECEDENTES

Estos primeros alcances en la zonificación de la pobreza sirvieron para la elaboración e implementación de diferentes programas sociales y para focalizar la ayuda impartida por parte del Estado como también de la cooperación internacional.

1.1. Primeras etapas

⁷ *Ibid.*, p. 20.

⁸ MAPA DE POTENCIALIDADES DEL PERÚ: una primera aproximación a nivel provincial. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

Para resumir esta esta, haciendo referencia a las cuatro últimas décadas, se puede observar que el enfoque ha sido principalmente asistencialista; teniendo como objetivo principal lograr la disminución de la pobreza existente en el país; para este fin, el Estado fue creando programas como el Vaso de Leche y el FONAVI; sin embargo, tras el “Shock Económico” y crisis de los 90’s, éstos, al igual que toda la economía nacional terminaron afectando a los sectores más necesitados del país.

Por ende; y en medio de este escenario, el Legislativo declara la necesidad nacional y utilidad públicas de crear el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social “FONCODES⁹”; el cual se define como

El conductos y coordinado de “los procesos técnicos de los sistemas de planificación, presupuesto, inversión pública, racionalización, monitoreo y evaluación de metas físicas y financieras, así como de la gestión institucional, en el marco de los objetivos programáticos, las política sociales y las prioridades del Sector, para la superación de la pobreza y la descentralización de los programas sociales¹⁰”.

Más adelante, ya en este nuevo milenio, cabe mencionar la creación de La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP); en mayo del 2001 la Mesa hizo pública la Carta social: compromiso por el desarrollo y la superación de la pobreza; en el 2005 fue creado el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres –“JUNTOS”; entre los más relevantes.

1.2. Consecuencias

Si bien la creación de este tipo de programas surgió con la finalidad de reducir la Pobreza y Pobreza Extrema; en la práctica, estos se han desarrollado de una forma relativamente independiente y descoordinado entre los organismos estatales.

En el caso del programa JUNTOS, por ejemplo, cabe mencionar que ha crecido de manera exponencial, pasando de 22,550 hogares de 26 distritos ubicados en los cuatro departamentos más pobres del país (Ayacucho, Huánuco, Huancavelica y Apurímac) en el año 2005, a cubrir un total de 420,491 hogares de 638 distritos de 14 departamentos (además de los 4 anteriores: Amazonas, La Libertad, Loreto, Ancash, Cuzco, Juní, Cajamarca, Pasco, Piura y Puno) para fines del 2008.

Pese a todo ello, hasta hoy se observa que cuando se habla de pobreza, simplemente se habla de “datos/cifras”, más libertades y derechos, como lo propone Amartya Sen.

Este trabajo propone la incorporación del término potencialidades dentro del concepto de desarrollo, el cual se basa en la ampliación de libertades y el mejoramiento de los estilos de vida reflejándolo en el empoderamiento de los agentes locales a través del interés de explorar nuevas actividades que puedan generar valor agregado en dichas localidades.

2. POTENCIALIDADES

Según el PNUD, se entiende por potencialidades “el conjunto de recursos y capitales existentes en el país no utilizados que están mal o insuficientemente aprovechados”. Por tanto el objetivo central de MP fue la optimización de estos recursos en pro de la

9 A través del Decreto Legislativo N° 657 – 1991 Ley de Creación del FONCODES. 15/08/1991

10 RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 452 – 2005 – MIMDES. Manual de organización y funciones Programa Nacional Fondo de Cooperación para el Desarrollo social – FONCODES – 30/06/2005

población, la variable nueva dentro de esta perspectiva fue la combinación de la voluntad de la localidad convertida ésta en trabajo colectivo, organización, cooperación, etc. para poder erradicar las desigualdades e incrementar sus posibilidades de desarrollo. (PNUD, 2004).

Entonces, en caso se empleasen las potencialidades pueden servir para dinamizar la economía donde están localizadas e incrementar los niveles de desarrollo¹¹ sostenible de dicha comunidad.

Es importante diferenciar que la simple existencia de recursos no significa la presencia de una potencialidad, este recurso pasará a ser potencialidad en la medida que efectivicen su uso y este tenga como fin el desarrollo humano.

EL MP busca complementar el mapa de pobreza y mejorar la labor del PNUD en términos de desarrollo, éste se propuso identificar las potencialidades según la siguiente clasificación:

2.1. Potencialidades tangibles

Resultan ser aquellas que tradicionalmente están presentes en los planteamientos o enfoques macroeconómicos y tiene como características básicas lo siguiente:

- A) Fácilmente se les puede identificar propietarios (privados o del Estado).
- B) Pueden ser o estar inventariadas y cuantificadas (estadísticas).
- C) Poseen valorización o precio en base a su uso actual (precios de mercado).
- D) Ejemplo de estas potencialidades tangibles son: las inversiones físicas (como la infraestructura de servicios, infraestructura para la producción y/o el transporte); componentes de la naturaleza (suelos; ganado diverso, recursos minerales, etc.). Y los recursos financieros (ahorro, colocaciones bancarias, inversión pública, etc.).

2.2. Potencialidades intangibles

Las potencialidades intangibles suelen haber permanecido fuera o no incorporadas dentro de los enfoques macroeconómicos, pero que en términos de desarrollo, son tan importantes como las primeras (tangibles).

Por otra parte, las potencialidades intangibles no son fáciles de atribuirles propietario, ni tampoco es sencillo su registro estadístico y valorización.

Las potencialidades intangibles corresponden a distintos aspectos vinculados con la sociedad y/o con el medio geográfico, tales como los referidos a los elementos histórico – culturales (domesticación milenaria de plantas y animales; conocimientos ancestrales transmitidos de generación en generación sobre propiedades curativas de plantas locales; técnicas agrícolas ancestrales; restos físicos de culturas pasadas; formas asociativas propias de una zona; creatividad de las organizaciones sociales o la inventiva popular; conocimientos o técnicas aprendidas en forma no escolarizada; etc.); y condiciones medio ambientales (plantas y animales propios de una zona; el paisaje natural; condiciones del suelo y clima).

¹¹ Líneas atrás se ha definido la definición que se le ha dado a desarrollo dentro de todo trabajo.

Siguiendo este esquema, el PNUD publicó su primer MP en el 2004 donde se incluyeron diversos tipos de indicadores sobre potencialidades¹² a nivel provincial, los cuales cubrieron las siguientes dimensiones:

- Indicadores sobre potencialidades de capital social y cultural.
- Indicadores sobre potencialidades de infraestructura.
- Indicadores sobre potencialidades de capital financiero.
- Indicadores sobre potencialidades de recursos naturales.

2.3. El MP como nueva herramienta

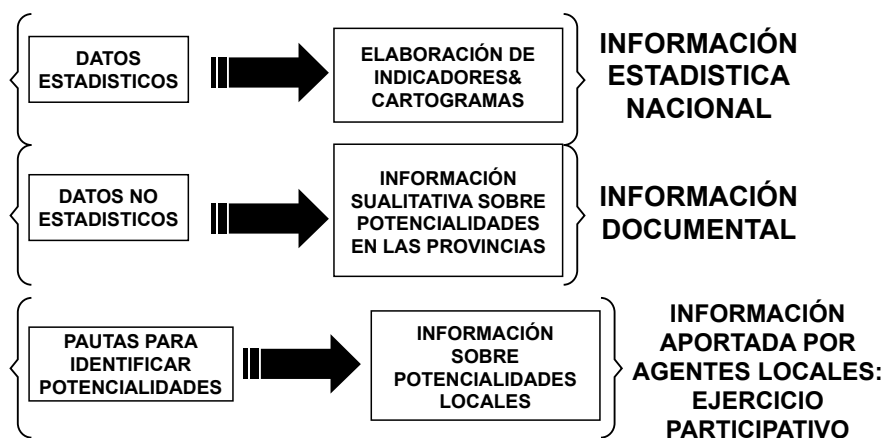
La novedad con este primer MP fue la cuantificación de potencialidades provinciales que no se había tenido en cuenta y su disposición para ser incluidas dentro de las políticas públicas de ese sector, así como también de los proyectos privados que pudieran realizarse.

La innovación en la manera de presentar la información no hace parte de un nuevo enfoque de desarrollo; pero creemos que fortalece las herramientas para trabajar hacia el ideal de desarrollo que propone Sen.

Además, para complementar los beneficios y el impacto que se buscaba se vieron necesaria la incorporación de pautas para identificar las potencialidades a nivel local bajo el mismo esquema utilizado.

2.4. Beneficios y posibilidades potenciales

Tabla 01: Mapa de potencialidades y niveles de información



Fuente: PNUD
Elaboración: PNUD

Como se ha visto la preocupación fundamental del PNUD fue la búsqueda del bienestar y garantizar la aplicación de los Derechos Humanos, factores relevantes dentro del desarrollo de toda Nación. La aplicación de programas que estén basados en las potencialidades de la región hará que la cohesión de la comunidad se articule en trabajos que generarán réditos económicos importantes y sobre todo el proceso

¹² Son 50 los indicadores que se utilizaron en la elaboración del Mapa de Potencialidades del PNUD, se adjunta como Anexo 01 con el detalle de cada dimensión.

rescata principios y valores que mejorarán la autoestima de esos grupos sociales.

La ausencia del concepto de potencialidades ha alejado a las políticas públicas de las necesidades de la población pero sobre de los recursos y las posibilidades que tiene la misma para incorporar nuevas alternativas de solución que contribuyan al desarrollo de la localidad.

Esta visión va más allá de la ayuda de tipo asistencialista y focalizada a superar los efectos del problema más no el problema central. La temática de trabajo resulta ser el empoderamiento de la población como actores y parte del desarrollo de su localidad en función del impulso de las potencialidades de la zona, que tiene en cuenta la sostenibilidad de esos proyectos y el impacto que genera.

Por tanto, las potencialidades están relacionadas con generar nuevas oportunidades de desarrollo que es un medio para alcanzar la ampliación de derechos. Factores importantes dentro de este modelo serán la cooperación y trabajo sostenido de una localidad; que traerá como resultado beneficios a esa colectividad y un cambio de vida positivo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

1. La evaluación de los resultados de las políticas públicas, como parte de la lucha contra la pobreza y búsqueda del desarrollo, no debe confundirse con la “mejora” económica del país.
2. El enfoque de desarrollo propuesto por Amartya Sen reúne la verdadera perspectiva de desarrollo hacia una ampliación de derechos y libertades.
3. Resulta vital para el Estado, en todos sus niveles de gobierno, la implementación de actividades diversas que orienten el camino hacia el desarrollo alejándose de la aplicación de programas asistencialistas que en muchos casos generan dependencia y conformismo por parte de algunos. No se puede ignorar, que existen políticas sociales que a través de transferencias condicionadas han ayudado a mejorar estándares de salud y educación en sectores de extrema pobreza; sin embargo, no son suficientes para garantizar que la comunidad elija el tipo de vida que desea llevar con plena libertad y cumplimiento de sus derechos.
4. EL Mapa de potencialidades pretende identificar las fortalezas dentro de cada provincia y generar nuevas oportunidades de desarrollo a través del empoderamiento de la población como actores y parte del desarrollo de su localidad en función del impulso de las potencialidades de la zona, que tiene en cuenta la sostenibilidad de esos proyectos.
5. Se entiende por potencialidades los recursos capaces de generar las condiciones necesarias para hacer dinámica la economía y mejorar el nivel de desarrollo sostenible de las comunidades donde se localizan esos recursos.
6. Existen 8 pasos para identificar las potencialidades de una localidad, como un factor para el desarrollo humano en base a las capacidades propias de la comunidad y a sus recursos.
7. Esquemas de desarrollo como ampliación se complementa con la incorporar del concepto de potencialidades como herramienta dentro de la búsqueda de su finalidad: respeto de los derechos humanos y libertades.

REFERENCIAS

Referencias Bibliográfica

ADELMAN, Irma. Falacias en la Teoría del Desarrollo y sus implicaciones de política. En: MEIER Gerald y STIGLITZ Joseph, Fronteras de la Economía del Desarrollo El futuro en perspectiva. México: Banco Mundial Alfaomega, 2002.

ALZA, Carlos; y VALLENAS, Kantuta. Gobernabilidad, desarrollo y democracia: un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas [en línea]. Valor Público, agosto 2009 <http://carlosalzabarco.files.wordpress.com/2009/08/articulo-k-vallenas-c-alza-version-final.pdf> (consulta 01 de agosto 2011).

ANTOLOGÍA DE ECOLOGÍA. Lima: CAEN, 2007, Pag 27 – 32, 215 – 230.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Marco de Efectividad en el Desarrollo. 2008.

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011. Conflicto, seguridad y desarrollo. Banco Mundial. Washington D.C., 2011.

DECRETO LEGISLATIVO N° 657 – 1991 Ley de Creación del FONCODES. 15/08/1991.

GONZALES, César; y CHOQUE, Martha. Síntesis Económica de Puno mayo 2011. Lima: BCRP, 2011.

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO PERÚ 2002. Lima, PNUD, 2002

MAPA DE POTENCIALIDADES DEL PERÚ: una primera aproximación a nivel provincial. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

MARCHESI, Jaime; y SOTELO, Justo. Ética Crecimiento Económico y Desarrollo Humano. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

NURSKE, Ragnar. Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados. México: FCE, 1980.

PEREZ, Luis. Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia [en línea]. Centro de Estudios de Justicia de las Américas, junio 2003 http://cejamericas.x-red.com/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_details/1603-seguimiento-y-evaluacion-de-politicas-publicas-en-perspectiva-de-derechos-humanos-la-experiencia-de-la-defensoria-del-pueblo-de-colombia (Consulta 26 de julio de 2011).

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 452 – 2005 – MIMDES. Manual de organización y funciones Programa Nacional Fondo de Cooperación para el Desarrollo social – FONCODES – 30/06/2005.

SEN, Amartya. Desarrollo y Libertad. Bogotá: Planeta Editorial, 2000.

VALCÁRCEL, Marcel. Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo. Lima: Departamento de Ciencias Sociales - Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.

Referencias Web-gráficas

<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/contenido.php?pid=90>. Revisado el 18/07/2011.

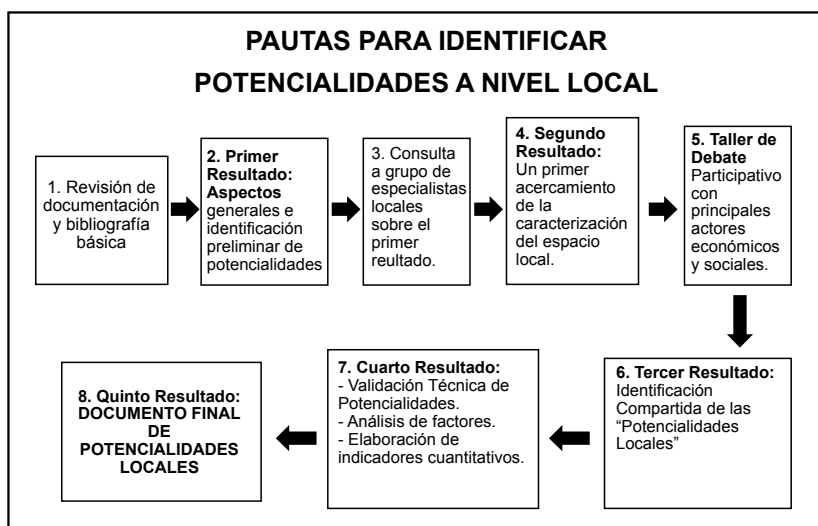
http://www.juntos.gob.pe/?page_id=10. Revisado el 18/07/2011.

<http://www.pnud.org.pe/frmIDH2002.aspx>. Revisado el 18/07/2011.

http://www1.inei.gob.pe/web/publicaciones_detalle.asp?cod=11841. Revisado el 19/07/2011.

TABLA DE FLUJO

Tabla 02: Pautas para identificar potencialidades a nivel local.



Fuente: PNUD

ANEXOS

ANEXO 01: TIPOS DE INDICADORES SOBRE POTENCIALIDADES A NIVEL PROVINCIAL

Indicadores sobre potencialidades de capital social y cultural:

1. Alfabetos mayores de 15 años
2. Número de universidades
3. Alumnos matriculados en universidades
4. Número y distribución institutos superiores
5. Alumnos matriculados en institutos superiores según especialidad
6. Número de profesores en institutos superiores
7. Comedores populares
8. Wawa wasi
9. Productores agropecuarios dispuestos a exportar
10. Afiliaciones de productores agropecuarios a una organización productiva
11. Afiliaciones de productores agropecuarios a una organización social representativa
12. Recursos turísticos culturales

13. Población no pobre**Indicadores de infraestructura:**

14. Kilómetros de red vial asfaltada
15. Kilómetros de red vial afirmada
16. Aeropuertos y aeródromos registrados
17. Inversión ejecutada por el gobierno central
18. Inversión ejecutada por gobiernos locales
19. Hospedajes turísticos categorizados
20. Población con energía eléctrica
21. Empresas de 1 a 4 personas ocupadas

Indicadores de capital financiero

22. Oficinas de la banca comercial
23. Oficinas de cajas municipales de ahorro y crédito
24. Oficinas de las cajas de crédito rural
25. Oficinas de edpyme
26. Oficinas del banco nación
27. Depósitos bancarios por provincia
28. Colocaciones bancarias por provincia

Indicadores de recursos naturales

29. Superficie agrícola bajo riego
30. Superficie agrícola en secano
31. Superficie forestal
32. Superficie de pastos naturales
33. Población de ganado vacuno
34. Población de ganado ovino
35. Población de ganado porcino
36. Población de ganado caprino
37. Población de aves de corral
38. Población de ganado alpacas
39. Población de ganado de llamas
40. Recursos turísticos naturales
41. Reservas probadas y probables de oro
42. Reservas probadas y probables de plata
43. Reservas probadas y probables de cobre
44. Reservas probadas y probables de plomo
45. Reservas probadas y probables de zinc
46. Reservas probadas y probables de hierro
47. Reservas probadas y probables de gas natural
48. Reservas probadas y probables petróleo
49. Recursos marinos consumo directo
50. Recursos marinos consumo indirecto (harina y aceite)

ANEXO 02: EXPERIENCIA DE UTILIZACIÓN DE POTENCIALIDADES PUNO

Desde finales de los ochentas y debido a los constantes problemas de sequía e inundaciones que afectaban en Puno (según la temporada del año), el PNUD canalizaba la ayuda a los pobladores campesinos afectados de la zona a través de apoyos solidarios de víveres, artículos no perecibles, abrigo, etc.



Sin embargo, el enfoque de potencialidades aplicado en la localidad identificó que lo único permanente en la zona y que no se alteraba radicalmente por los efectos climáticos que si tenía un impacto mayor en otras áreas era el Lago Titicaca. Por lo tanto, se planteó aprovechar esa potencialidad en un actividad paralela que contribuya

a mitigar los problemas generados por la sequía y las inundaciones. Es así, como se empezó con el proyecto de crianza de truchas en jaulas, donde la participación de la población local en todo el proceso es del total. Se realizaron capacitaciones que incluyeron también el empoderamiento de las mujeres en esta empresa y el involucramiento de toda la familia en búsqueda del éxito y beneficio comunal.



Los resultados a la fecha¹³ son:

- La creación de 900 empresas formales que producen trucha
- La comercialización en el mercado nacional.
- Exportación de truchas a Bolivia, Canadá y EE.UU.
- Ingreso promedio mensual de \$600 dólares.

Efectos paralelos:

- Mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Incremento de su capacidad adquisitiva.
- Desarrollo de nuevas capacidades.
- Empoderamiento de las mujeres.

¹³ Fuente: Síntesis Económica de Puno correspondiente a mayo del año en curso realizado por el Banco Central de Reserva del Perú, Sucursal Puno. Aquí podemos ver que La producción pesquera aumentó en 130,1 por ciento en relación al mismo mes del año previo; básicamente como resultado del incremento importante en la producción de trucha criada en jaulas flotantes (143,8 por ciento), que representa el 5,5 por ciento del VBP pesquero.

**PONENCIAS DEL V CONGRESO DE CIENCIA
POLÍTICA 2016**

PERSONALISMO Y OFERTA POLÍTICA: LA FIGURA DE LUIS CASTAÑEDA LOSSIO Y LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DEL 2014.

Bryan Elesban Prada Pazo*

“La política debería ser debate; pero se ha convertido en monólogo, en eslóganes que no pretenden explicar nada ni convencer a nadie. Su único objetivo es ser proclamados en voz alta”¹

Resumen

En el presente trabajo pretendemos dar a conocer, de manera exploratoria, los hallazgos encontrados en torno a la organización política Solidaridad Nacional y lo cualitativo de la figura personalista de su líder político, Luis Castañeda Lossio. Analizaremos el entorno y contexto bajo los cuales se genera una oferta política que se ha consolidado en medidas populistas, desempeño en la gestión pública e intentos mínimos de estructuración partidaria.

Nos encontramos frente a un escenario en el cual se desarrollan nuevos mecanismos y herramientas para la estructuración de una actividad política más vertical y dependiente de la figura personalista del líder. Es ya conocido que los partidos políticos sobreviven y mantienen cierto posicionamiento ante la opinión pública y los críticos de estos últimos los declaran obsoletos y evidencian otros clivajes políticos- sociales del sistema partidario. Frente a esta situación, el votante se encuentra con mayores ofertas políticas en cada proceso electoral, lo que conlleva a no fijarse una enraizada, leal y sólida preferencia política, ni identificación programática al momento de emitir su voto.

Este posicionamiento ha sido resultado de esfuerzos constantes (sostenibilidad de maquinarias políticas, sustitutos partidarios, líderes carismáticos, complementos partidarios), es decir, argumentos formados en base a la oferta partidaria, los cuales dan por sentado la existencia de militantes o activistas- la demanda- dentro de las organizaciones políticas peruanas (Ayala, 2014), que los nuevos protagonistas políticos han sabido capitalizar.

Encontramos en Solidaridad Nacional, un partido de oferta política de arraigo popular, dependiente de la figura personalista de su líder político, pragmático y con una identidad

* Estudiante de la Escuela Académico Profesional de Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
1 Quim Brugé (2008). “Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados”. Buenos Aires: IGOP-UAB.

partidaria que no trasciende más allá de la figura del líder. De esta manera atendemos la necesidad de intentar comprender la dinámica moderna del débil sistema partidario peruano y sus resultados a partir de la participación política de sus actores.

Palabras clave: Personalismo, pragmatismo, independientes, oferta política, populismo.

Estado del arte

Hablar de personalismo político, nos lleva a pensar en una sutil aproximación al cuadro donde se enmarca Solidaridad Nacional, un partido atractivo para ejercer una militancia correspondida (réditos políticos a cambio de lealtades temporales), con débil calidad de democracia interna, insuficientes intentos de estructuración partidaria y la figura predominante de su líder. En Solidaridad Nacional, partido político del actual alcalde de Lima Metropolitana, no existe algo parecido a una democracia interna, de modo que la experiencia política de Castañeda Lossio no le exige ningún esfuerzo de construcción de consensos (Rojas, 2015). Sin embargo, siendo un partido que ha aspirado sin éxito el sillón de Pizarro (2000 y 2010), con desempeño aceptable en los ciudadanos en la gestión pública de la Municipalidad de Lima (2003-2010) y el regreso de su líder al sillón municipal (2014-2018), se ha posicionado estratégicamente, como una organización de fuerte arraigo local, abanderados del pragmatismo y los incentivos, que adheridos a este y a la etiqueta personalista del partido, hacen posible el éxito electoral y vigencia política.

La situación actual de organizaciones como Solidaridad Nacional, nos lleva a pensar en la afirmación de que los partidos, cada vez están siendo más y mejor desafiados (Raniolo, 2013). Pero debemos analizar cuál es la dinámica de funcionamiento que vienen desarrollando estos nuevos actores en la escena política peruana. El caso de Solidaridad Nacional es uno muy similar al de Alianza Para el Progreso, compartiendo muchas aristas entre sí, como la capacidad de construir estructuras paralelas o liderazgos carismáticos (Barrenechea 2014, Zavaleta 2014) y siendo su principal soporte y activo electoral, la figura personalista de sus líderes. Según Downs (1992), los políticos no tendrían por objetivo alcanzar el poder para formular determinado tipo de políticas públicas, sino que más bien formulan ofertas de políticas públicas para cumplir con su objetivo de alcanzar y retener el poder. Los políticos entienden de manera acertada el fenómeno de la maximización de rentas, siendo esta una puntual concepción de lo que sería uno de los motivos de los nuevos actores políticos para aspirar cargos públicos, invirtiendo gran capital administrativo (recursos económicos) y cada vez más alejados de la figura tradicional de los partidos bajo cierta expectativa razonable de éxito.

No existe literatura suficiente para tener un estudio nutrido de conceptos, descripciones y conclusiones del desarrollo, funcionamiento y finalidad de Solidaridad Nacional, dentro del protagonismo de la política subnacional. Sabiendo que esto ocurre debido a que no se hallan espacios endógenos para el estudio del mencionado partido (etnografía política) y por su poca trascendencia en el desarrollo interpartidario.

Urge la importancia de virar el eje de investigación hacia la necesidad de desarrollar estudios en torno a partidos que se gestan y mantienen en el escenario político con su naturaleza y fortaleza en la figura personalista de sus líderes, su permanencia en el sistema partidario y la incidencia en los nuevos caminos del andar político.

El origen de todo

El presente caso de estudio, es uno de los casos más particulares dentro de los nuevos movimientos políticos emergentes a partir del año 2000 y de corredores sobre los cuales se han ido construyendo vías y mecanismos para mantenerse dentro del protagonismo de la nueva dinámica política peruana, siendo estas manifestaciones aún insuficientes para una consolidación partidaria en su carácter organizativo y sentido funcional.

Solidaridad Nacional empieza, de forma particular, su posicionamiento político y siendo un partido que registra en su historial electoral, a inicios, derrotas que desalentarían a cualquiera y desterrarían de la mente e intereses de sus promotores, toda idea de querer seguir adelante con el partido recién fundado.

Sus alianzas electorales han sido claves para mantener una baja, pero importante incidencia a los cargos que ha aspirado o candidaturas a las que se haya adherido para luego ir tomando cierta independencia como protagonismo.

Es interesante pensar en nuevos y reiterativos conceptos acerca de lo que es hoy en día, la mejor y eficiente personalización de la política exitosa y pragmática. Esto representa un claro debilitamiento en la institucionalización partidaria y de la sólida y democrática que debería ser la dinámica interna de los partidos. Al respecto en una clara distinción al momento de optar por presentarse a elecciones, Sartori nos presenta una premisa:

“...cuando el votante se relaciona con imágenes abstractas del partido, en ese momento ya no es el jefe o el líder individual el que hace que el partido sea “elegido”, sino el partido el que elige (pone en el cargo) al individuo”. (Sartori, 1996: 51)

Cuando hay algo más que una figura partidaria centralizada y logros inmediatos de manera eficiente en la gestión pública, emanados del partido, agregados que acompañan la preferencia electoral, entiéndase a esto como los incentivos que se presentan para poder adherir militantes y seguidores a la causa común de sus ideales programáticos. Siendo el sistema de partidos, la manera natural, directa y organizada de canalización de las demandas ciudadanas, las mismas que se acompañan en el respaldo que obtienen los partidos cuando se fijan rutas y alternativas políticas, en esa línea podemos afirmar entonces que esto da inicio a un proceso de consolidación estructural del sistema de partidos (Sartori, 1996), más no que esta medida pueda sostenerse más allá de una elección.

La estadía de Solidaridad Nacional en la política peruana, gira fundamentalmente alrededor de tres factores que le han viabilizado un camino del “calladito nomás” (Meléndez, 2011), estos factores se presentan de la siguiente manera:

I.- El primer factor se basa en la figura personalista de Luis Castañeda Lossio: Este factor ha sido muy característico de las coaliciones temporales y de algunos partidos vigentes ante la opinión pública, por su llegada al poder. Pero esta figura se ha construido en base al protagonismo de otros y esos otros son los leales, los que han estado con mayor acierto en las malas y merecedores de los momentos con mejores réditos al partido. Castañeda para ser personalista es poco común dentro de lo estándar, es un político que se “expresa con obras” y parco en los momentos que tiene que tomar posicionamiento dentro del debate público. Depender en exceso de la figura personalista, es asumir los activos y pasivos que puedan influir como limitaciones en

el comportamiento y accionar político partidario, cuando se tengan que oír posturas desde la interna partidaria y ante la opinión pública. Este es un factor que debe ir acompañado por un equipo de trabajo muy comprometido a sustituir las carencias del líder y exacerbar sus capacidades y logros políticos.

II.- El segundo factor decisivo es la gesta de un nuevo espacio para llevar la figura de Solidaridad Nacional al protagonismo de la política nacional: Castañeda Lossio, paradójicamente, es el caso más emblemático de una supervivencia personalizada con pocas características de ser un líder personalista. Castañeda Lossio es el político con poca facilidad para expresar sus capacidades de gestor público, es el clásico político que no ha visto por conveniente formar un aparato ideológico y programático que le sirva de clara distinción con los partidos tradicionales y es eso mismo lo que lo ha llevado a mostrarse tal y como es frente a la opinión pública. La política peruana es de álgidos debates, de confrontaciones contextualizadas y otras pasadistas; y Castañeda no está preparado las mismas.

De todas formas esto también se ha querido enmendarse y se ha buscado construir espacios en donde Solidaridad Nacional pueda expresarse y no generalizar el mutismo² de su líder, como gen de la identificación y referencia partidaria. Para complemento de este espacio, emergen las figuras representativas de Solidaridad en el Congreso por ejemplo, con las acciones dadas de un José Luna Gálvez, con la participación activa y decisiva de Walter Menchola Vásquez y Fabiola Morales Castillo siguiendo el nuevo reclutamiento de nuevos y cada vez más escuderos.

III. El tercer factor es la política de resultados bajo la figura del desempeño en la gestión pública: Castañeda ha sabido construir una hoja de vida con logros resaltantes alejados de la política en sí. Se ha desempeñado de la manera más aceptable en la modernización del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), forjando grandes e importantes lealtades dentro de este órgano (hoy en día Essalud). Castañeda ha desempeñado cargos de perfil bajo pero los ha hecho de la mejor manera y quizá los resultados obtenidos han sido parte de los motivos que lo impulsaron a mostrarse con mayor individualismo y anhelo de llegar a ocupar un cargo político de representatividad, llevando su experiencia de éxito desde la gestión estatal a un reconocimiento político con arraigo popular, liderando un partido que a ponerlo a cuestión, tiene a su nombre como más próxima y única referencia.

De esta manera, Luis Castañeda Lossio llega a la Municipalidad Metropolitana de Lima, con logros resaltantes: centralizando y haciendo visibles las demandas que para ese entonces, Lima necesitaba y que debían ser fortalecidas luego de una figura desgastada del alcalde Alberto Andrade. Castañeda capta de la mejor manera, la regla que se ha institucionalizado para una supervivencia duradera de un movimiento político superando aparatosas derrotas, llegando y sabiendo aprovechar la oportunidad de posicionamiento estratégico para mostrar sus capacidades de gestión y para “cementizar”³ toda la ciudad de Lima, como principal factor decisivo en los nuevos rumbos del quehacer político.

Castañeda Lossio a través de Solidaridad Nacional atiende la demanda y capta la atención de aquel ciudadano que mide la eficiencia en la administración pública

2 Según la Real Academia de la Lengua Española, el mutismo es el silencio voluntario o impuesto.

3 El término hace referencia a la caracterización de Castañeda Lossio de hacer un método de cultura política basado en el reconocimiento y aceptación de su espíritu obrístico en la modernización de una Lima del siglo XXI.

representativa, basada en obras y la relevancia que estas tendrán para satisfacer sus necesidades. Como ejemplo está la implementación del programa de las escaleras solidarias, que nacen como el primer gen de un mecanismo inclusivo dentro de una Lima que aún sigue siendo excluyente. Desde entonces, Castañeda Lossio quiso complementar este recurso tan socializado y popular; creando los Hospitales de la Solidaridad para entender que la situación del sistema de salud nacional no va a mejorar en un corto ni mediano plazo y que lo mejor era complementarlo en sus debilidades o sustituir sus carencias, con un sistema localizado implementado por medidas cercanas a las posibilidades ciudadanas: diversidad de las especialidades médicas, atención a bajo costo, menos trámites engorrosos para la atención médica. Con esto se llega a asumir cierto margen de riesgos, que muchos de ellos ya se ven en el desarrollo de este sistema como por ejemplo la tercerización de algunos servicios que no brindan los Hospitales y las deficiencias de infraestructura que estos tienen. Lo primero se da casi desnaturalizando el carácter con el que se pensó este proyecto (la salud más cerca de las personas a un bajo costo) y ya dado el éxito que tiene este programa municipal, se debería pensar en su mejora a través de implementaciones a las carencias que se han presentado.

Sin embargo no solo es la figura personalista la que se comparten entre sí, Castañeda y sus candidatos temporales en procesos locales, sino que también se busca un posicionamiento dentro de los sectores más populares, porque son los que mejor se adecuan a los fines y características bajo las cuales se maneja la oferta política de Solidaridad Nacional. Castañeda Lossio, siempre ha de buscar sectores en los que sus medidas populistas o de la política de pocas palabras, puedan ser viables y de acogida social, sin ningún inconveniente en su desarrollo y posterior funcionamiento. De esta manera busca localizar la figura de su accionar político tan parco pero pragmático y de compromiso en lo que se cree, equivocadamente, que es lo conveniente para una gobernabilidad implementada y desarrollada a las demandas institucionales de la capital.

Entonces se busca una línea localizada y acondicionada a las necesidades en las que buscará generarse y fortalecer una, nada despreciable, cantidad de votos que sumen a los objetivos personalistas-partidarios. Localizar sus arraigos programáticos han sabido dotar de un claro factor de respaldo a los candidatos que quieran consolidar su figura política en sus distritos y mantener vigente la figura de Solidaridad Nacional, siendo un partido que claramente no construye comités ni bases partidarias que se mantengan después de una elección y mucho menos, piensen en ejercer y hacer funcionar una vida partidaria activa y permanente, al menos en los distritos donde han sabido ganar con una clara y amplia ventaja, que debería ser lo ideal.

Desafección política y fragmentación partidaria

La desagregación partidaria (rechazo a los partidos políticos) vivida en las elecciones municipales del 2002 llevadas a cabo en Lima Metropolitana, generó un resultado inesperado para la actual situación de la dinámica política: una oferta electoral vertebrada sobre fragmentos partidarios difuminados en coaliciones gestionadas por figuras con una popularidad ajena a la tradición partidaria.

En las elecciones del 2002, Castañeda lleva a la palestra política nuevos actores políticos, actores que con el tiempo no siguieron afianzados en la lealtad por Castañeda cuando él decide independizarse de la Alianza Unidad Nacional (Partido Popular

Cristiano, Solidaridad Nacional, Renovación Nacional y Cambio Radical), sino que por el contrario, al siguiente proceso muchos deciden migrar hacia partidos tradicionales o adherirse a movimientos políticos según la coyuntura electoral.

Se fragmenta la debilitada figura de la clase política tradicional (partidos políticos) y se evidencia esto en la alternación del poder dentro de la comuna limeña- Eduardo Orrego-Acción Popular (1981- 1983), Alfonso Barrantes- Izquierda Unida (1984- 1987), Jorge Del Castillo- Partido Aprista Peruano (1987- 1990), Alberto Andrade (1996- 2003)- el caso Ricardo Belmont- Movimiento Obras (1990- 1996) se presenta como el primer caso de un outsider en la política peruana, siendo la antesala de la victoria de Alberto Fujimori en ese mismo año. En este proceso Luis Castañeda, estratégicamente, decide participar dentro del Partido Popular Cristiano en clara correspondencia a la candidatura de Lourdes Flores Nano y la aplicación de Castañeda de ser quien ocupe el producto ofertante en Lima Metropolitana.

Se impone la dinámica constante de llegar a un consenso unánime para escoger, indirectamente, cierta figura política con rasgos prácticos y de sobrio discurso. Quizá el problema no sea el fortalecimiento de los intereses personales o las grandes capacidades que tiene el líder político para mantener la estabilidad partidaria entre una elección y otra, sino las condiciones y respaldo con el que cuenta, por parte de una población que siempre ha buscado la autoridad unitaria, de sólida personalización e identificación ciudadana por el carácter y destino que toman los diversos puntos sociales como puntos inmediatos en la agenda pública.

En suma, el tramo electoral en el 2002 aparecía cruzado por un claro y fuerte debilitamiento de las instituciones partidarias que carecían de figuras internas con capacidades representativas con aires de renovación. El resultado, como se ve, fue la conformación de ofertas políticas locales constituidas alrededor de personalidades, que crean su perfil electoral sobre la base de estrategias fundadas en la capacidad para ajustar de un modo efectivo, la popularidad personal, las necesidades organizativas derivadas de la ausencia de la estructura partidaria y la construcción de un discurso programático capaz de establecer una diferenciación políticamente eficaz.

La lógica del éxito

Estando el terreno abonado para la aparición de independientes en una ola masiva de manifestación y protagonismo en las elecciones nacionales y locales, se da el inicio funcional de la maquinaria política de Solidaridad Nacional, en un ámbito localizado: el limeño. Naciendo como un movimiento político liderado por el clásico líder personalista, salido de las entrañas del partido político con larga trayectoria, con el objetivo de sumar esfuerzos colectivos por construir organizaciones partidistas (Ortiz y García, 2014), Solidaridad Nacional aspira la Presidencia de la República en el año 2000, cuando Luis Castañeda Lossio, superado por sus ambiciones, postula en una controvertida elección (se denunció un fraude electoral⁴), participando de las mismas en busca de la re-reelección, el presidente de turno, cuestionado por prácticas autoritarias (Alberto Fujimori). Las organizaciones políticas formaban una coalición electoral internamente fragmentada por el pluralismo político que representaban haciendo frente a la

4 Al publicarse el "flash electoral" (método que se aplica mediante una encuesta a los votantes inmediatamente después de haber emitido su voto), se daba por ganador a Alejandro Toledo con un 48.5% frente a un 42.7% del ingeniero Alberto Fujimori. En el conteo rápido (método que aplica una muestra a los resultados de las actas publicadas con resultados oficiales), se daba la ventaja al ingeniero Fujimori con un 48.2% frente a un reducido 40.9% de Toledo. En segunda vuelta, Alberto Fujimori ganaría con un aplastante 74.3%.

candidatura fujimorista en segunda vuelta (Perú Posible, APRA, Somos Perú, Acción Popular), este gesto político no fue suficiente. El resultado fue desalentador para alguien que quiere iniciarse en política, Castañeda Lossio obtuvo un desapercibido quinto lugar con un 1.8%⁵. Esto pareciera haber desterrado toda idea personalista de alcanzar un cargo público que le sirva de plataforma para mostrar y desarrollar capacidades propias de líder y redentor de la nueva política, pero no fue así sino hasta las elecciones del 2002, en donde luego de desempeñar su cargo de Regidor Metropolitano en 1980 por Acción Popular, también como Presidente Ejecutivo del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) – hoy Essalud (1990- 1996), fundó el Directorio de la Empresa Municipal Administradora de Peaje (EMAPE) y logró con esta medida, la modernización del sistema de peajes, decide postular a la Alcaldía de Lima Metropolitana en donde vence a su principal contendor, el entonces alcalde, Alberto Andrade Carmona. El líder político y fundador de Solidaridad Nacional, llegaba con una cartera bajo el brazo que incluía proyectos atractivos para una Lima en vía de modernización, proyectos como: la construcción de un tren que luego el tiempo se encargó de darle la razón a la propuesta de Andrade Carmona en ejecutar la construcción de la línea 1 del Cosac- Lima Bus (ahora “El Metropolitano”), el convenio con entidades privadas para llevar a cabo el ansiado proyecto de los Hospitales de la Solidaridad, la construcción de escaleras solidarias, la novedosa idea de la remodelación de clubes ecológicos de Lima⁶.

Durante su primera gestión, Castañeda Lossio realiza una modernización de la ciudad⁷, entendiéndolo que la Lima de hoy es una Lima que necesita otras vías de acceso, zonas de calidad para la distracción familiar, que a pesar de su carácter local debe atender demandas como la salud y la urbanización parcial de las zonas rurales. Castañeda entiende así que a pesar de sus derrotas aparatosas y ese carácter parco y poco comunicativo de su figura política (Meléndez, 2011) puede mantenerse haciéndole frente a organizaciones tradicionales desde el buen desempeño en la gestión pública o teniendo recursos económicos para mantener la maquinaria clientelar desde su capacidad como funcionario público o de líder emblemático y carismático del ámbito local.

Castañeda logra hacerse de un hábitat particular y protagónico en la política local, genera nuevos espacios para candidatos con ganas de mostrarse ofertando, temporalmente, una etiqueta partidaria de expectativas razonables de éxito para sus candidaturas y recibiendo de los mismos sostenibilidad económica y un peso del bolsón de votos que puedan aportar al objetivo de llegar al poder.

Solidaridad Nacional se posiciona como un partido de altas cualidades para el desarrollo y emprendimiento de proyecciones sociales, no directamente ni bajo la figura de un Programa Social de asistencialismo, pero teniendo en cuenta el potencial político que este representa para el condicionamiento de la lealtad política (Barrenechea, 2014). Concretizando estos indicios en manifestaciones claras, tenemos las obras (de acceso o infraestructura) dentro de un carácter de urbanización y escala base en la pirámide para el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida en ambientes populares (Escaleras y Casas Solidarias), también ofreciendo un medio alternativo y novedoso al caos del transporte público (Sistema del Metropolitano) o el carácter más

5 Revisar: <http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/RESUMEN/GENERALES/9.pdf>. Consultado el 19/08/2015.

6 Revisar: <http://www.generacion.com/magazine/733/honor-verdad>. Consultado el 19/08/2015

7 Modernización ya avizorada y en parte es la continuidad en la línea empezada y desarrollada por el alcalde saliente, Alberto Andrade Carmona.

directo de los Hospitales de la Solidaridad. Estos son espacios que si bien involucran a la población limeña en general, fomentan escenarios georreferenciados para medir la aprobación y arraigo social de la figura personalista del presidente y fundador de Solidaridad Nacional. No siempre el estilo de gobierno condiciona la aprobación del líder partidario o funcionario público en el cargo, de esta manera y en esos parámetros, Castañeda y sus allegados, han podido tener nociones básicas para entender cuál es la dependencia y vínculo emocional que pueden generar entre un nuevo estilo de hacer política, el apego con lo popular y darle a la gente lo que necesita, prometiendo lo que su capacidad de cumplimiento le permite concretar. Ante la desafección partidaria (Molero, 2002), Castañeda se presenta como el líder local que puede llevar a cabo una modesta gestión medible en resultados concretos y de nuevo discurso que gira en torno al mensaje que revela el poder y la autoridad que pretende alcanzar, mantener y desarrollar sobre sus gobernados (Molero, 2002).

A raíz del éxito contundente y reelección de Castañeda en el ámbito limeño, Solidaridad Nacional es el vehículo con más probabilidades de triunfo electoral (Meléndez, 2011) para clásicos aventureros que deciden ir a la política en búsqueda de primeras realizaciones y éxitos personales, apostando por una organización que les renta una etiqueta temporal, siendo decisiva la capacidad y habilidad para desarrollar la mejor y más rentable dinámica que pueda impartirle cierto grado de competencia electoral al candidato en la localidad que al final, es la que verdaderamente siempre lo acompañará en las travesías de inestabilidad partidaria para lograr cierta facilidad e identidad de movimiento entre una elección y otra.

Castañeda y Solidaridad Nacional, han sabido enmarcarse en un ámbito desolado donde nadie se atrevía a escribir las nuevas reglas de juego para el desarrollo de la política subnacional, más aún en la capital. Este movimiento político se ha hecho atractivo para el elector y para quienes pueden llegar a formar parte de una organización que de a poco, va ganando cierto grado de arraigo social por su eficiencia y resultados durante el período en el que han sido gobierno municipal. Es por la carencia en infraestructura que al ciudadano le parece atractivo y eficiente el sentido de hacer la política del cemento, pero estas prácticas, en ciertas partes populistas y pragmáticas, no siempre surgen bajo una óptima calidad de gobernabilidad y fortalecimiento integral de nuestras instituciones. Cuando se tiene una visión simplificada y focalizada hacia un desempeño pragmático y dirigido a políticas hechas para sumar aprobaciones públicas, se descuidan otros factores importantes dentro de un sistema democrático con aspiraciones al estadio óptimo del desempeño gubernamental y fortalecimiento de la democracia representativa.

Se ha contrapesado los costos y beneficios que demanda asumir las derrotas pasadas y seguir adelante en la construcción de una sólida y rentable (electoralmente) estructura partidaria. Castañeda captó la idea de que los partidos se gestan y adoptan cierto protagonismo desde la arena local y eso es lo que en adelante, se propuso hacer de manera exitosa para forjar una identidad local y generarse así mismo un mercado viable de demandas encajadas en su oferta política.

Pero empecemos a ver de qué manera se ha caracterizado esa cuota de éxito y mayor respaldo, que ha brindado Castañeda-Solidaridad Nacional a las candidaturas locales que ha tenido el partido en distritos de Lima Metropolitana.

El personalismo político: oferta imperante, demanda dependiente

La figura personalista se presenta bajo el contexto de autoridades, líderes políticos, que cumplen con las características de actuar pragmático y en lo vertido en sus discursos dentro de sus organizaciones.

Se puede considerar que el actual clientelismo es un poco diferente a su versión tradicional: la lealtad de los seguidores es menos rígida y más volátil que antes, y los poderosos están más sensibles a la voluntad de sus partidarios. Tomando en consideración este aspecto, algunos estudiosos proponen usar los términos como “neoclientelismo” o “delegación vigilada”. (Muarakami, 2000: 48)

El caso responde a un concepto de personalismo entendido bajo la figura del clásico líder político que evidencia sus cualidades personales que le servirían en una posible realización eficiente como administrador de lo público, presentarse ante los ciudadanos como la imagen del partido y que son los votos los que harán que él llegue a representar a quienes se dirige y en los espacios donde él mismo se genera las condiciones de ventajas electorales. En este sentido, no se tiene una clara o definida concepción del partido en sí al que representa, sino más bien se recurre a la asociación líder-partido como un solo cuerpo.

Los independientes han visto por conveniente fortalecer su imagen antes, durante y después de las elecciones, ajenamente si tienen éxito o no en ellas. Guardan cierto cálculo político para contextualizar objetivos y presentarlos como demandas socializadas, para hacer más atractiva su oferta local.

Veamos los conceptos que han sido más utilizados para definir el personalismo político.

En perspectiva lingüística, dice Molero:

El personalismo en la perspectiva lingüística, responde al manejo de categorías del lenguaje que permiten al líder político, centrar su discurso en torno a sí mismo. Algunos elementos lingüísticos y discursivos como la construcción del “yo” mediante las autorreferencias o el uso de las modalidades que describen el “ser” y la actuación del líder, las estrategias discursivas que lo acercan al pueblo y excluyen a sus adversarios, la narración de experiencias personales en un estilo testimonial que rompe la barrera entre los discursos públicos y los privados, las relaciones metonímicas que acercan al gobernante y el Estado convirtiéndolos casi en una misma entidad, entre otros, contribuyen a conformar discursos que giran en torno a un individuo, su personalidad y sus competencias. (Molero, 2002: 292-293).

Para los autores, Ortiz y García (2014), el personalismo político es entendido como una estrategia política que busca ejercer y mantener el poder mediante una relación directa con los ciudadanos (vínculo emocional), caracterizando su discurso como: mesiánico, redentorista, identificado y cercano a lo popular.

En torno a estas definiciones, enmarcadas en el contexto local podemos ver que ciertos candidatos políticos gozan de esa característica personalista con clara correspondencia a la concentración de identidad partidaria y dependencia del partido a su liderazgo. En este caso ubicamos al actual alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio.

En todos los casos estudiados, bajo el análisis de la información tomada y procesada

del portal INFOgob⁸, los candidatos de los veinte distritos escogidos (los de mayor población electoral en la capital), muestran una facilidad para moverse de un partido a otro (migración partidaria), generando así una identidad temporal (coaliciones electorales), débil estructuración programática (pragmatismo) y sumando derroteros esfuerzos hacia un intento de consolidación partidaria.

Han mutado y se han acondicionado a ambientes muy hostiles, han polarizado sus discursos y han adoptado el pragmatismo y clientelismo como medios eficaces para lograr el objetivo electoral y elevar la figura del partido hacia una organización que asegure éxito político o potencialice las posibilidades de alcanzar un mejor posicionamiento en momentos de participación electoral para ocupar cargos públicos. Más allá de los propósitos que tenga un político, éste buscará, de forma casi natural, alcanzar el poder y mantenerse en él.

Lo ideológico: tan lejos de la cotidianidad partidaria

En los albores de la nueva política en el Perú, los actores de la misma, han sido abanderados de la satanización de las ideologías políticas y han puesto de manifiesto su carácter obsoleto y desatención a las demandas sociales que no han podido canalizarlas siendo gobierno u oposición a este.

Muchos de ellos han sido pragmáticos y solo han visto necesaria la etiqueta ideológica para su constitución legal- orgánica, pero no han sido responsables y coherentes en la praxis.

A continuación distinguimos puntualmente la diferencia entre una ideología y un programa político:

Mientras la ideología es un conjunto de ideas que expresan una concepción y visión particular del mundo y de la sociedad, el programa constituye lineamientos generales y particulares para actuar en situaciones concretas y resolver problemas del momento; persigue soluciones pragmáticas. El programa no pretende elaborar una concepción del mundo aunque puede contener, y desde luego contiene, una ideología implícita. (Miró Quesada, 2013: 732- 733)

De esta distinción entre ideología y programa, podemos enmarcar a Solidaridad Nacional, dentro de las ideologías implícitas (ibíd.). Estas ideologías se conciben y surgen dentro de un determinado contexto donde factores sociales y psicológicos llevan a un mejor posicionamiento y aceptación ciudadana de las mismas, alejadas de aquellas que pretenden articularse en base a puntos teóricos y metodológicos que habitan en instancias estructurales en todas las dimensiones partidarias (ideologías explícitas). Solidaridad Nacional, se presenta sin un discurso político enmarcado en puntos teóricos o mucho menos, el pensamiento de alguno de sus líderes; por el contrario, se recurre a principios pragmáticos de forma mecanizada para el mejor posicionamiento que les garantice siempre una posibilidad de acceso al poder.

En una conversación con el Secretario de Ideología de Solidaridad Nacional se confirma esta hipótesis cuando tocamos el tema de la ubicación de Solidaridad Nacional desde

8 INFOgob es un espacio virtual gratuito que brinda una completa base de datos con información electoral tal como: hojas de vida de candidatos, historial partidario de candidatos y de la localidad, padrón electoral, elecciones (generales, regionales, municipales, complementarias, revocatorias, y referéndum), incidencias electorales, planes de gobierno, permanencia en el cargo de autoridades y la participación de la sociedad civil de las diferentes regiones, provincias y distritos del Perú.

el punto ideológico, a lo que él respondió: Nosotros trabajamos por la gente y nos debemos a ellos, nos basamos en la solidaridad y apoyo hacia quien lo necesita. Eso de ser o no de algún tipo de ideología no nos hace avanzar y lo que dice en nuestro Estatuto de ser un partido de centro-derecha, es algo formal. Porque tú sabes, a veces en política es necesario definirse⁹.

Para Marx, la ideología es una ilusión, completa falsedad, algo que se impone como cultura sin fundamentos objetivos. Marx, en “La ideología alemana”, dice que “las ideas de la clase dominante son las ideas de cada época; o, dicho en otros términos, la clase que ejerce el poder material dominante en la sociedad es, al mismo tiempo, el poder espiritual dominante. (Marx, 1976)

De esta manera Marx hace particular y exclusivo el uso de tener una concepción del mundo a una clase social, siendo esta, la clase dominante dentro de una determinada sociedad, tendrá un mejor manejo de acondicionamiento de su discurso ideológico según el momento histórico-social. Dentro de esta concepción, la condición de los partidos políticos en la década de los 80 en el Perú, hicieron que tomen protagonismo aquellos políticos con la etiqueta de outsiders que venían haciendo evidentes las falencias del sistema partidario tradicional y fruto de aquel esfuerzo y las condiciones del momento, todo ello sumado, nos transportó hacia la decadencia y debilitamiento de los partidos políticos que no supieron reponerse luego de cada knock-out. Así surgieron nuevas formas de representación, nuevas líneas de discurso anti-partido y desprestigio y desconfianza a la clase política tradicional, ya no se debatían ideas, estrictamente teóricas, ahora se comparaban programas.

Ubicamos dentro de ese escenario a Solidaridad Nacional y otros movimientos políticos que han escrito las nuevas reglas de la democracia con los llamados hacedores políticos o fabricantes de nuevas políticas, donde los partidos aún no han sabido reaccionar y volver a tomar el protagonismo en la iniciativa de participación ciudadana y ejercicio democrático o al menos, no se han visto esfuerzos de institucionalización partidaria en las postrimerías de los casos de éxito electoral.

Solidaridad Nacional y otros nuevos movimientos políticos, se enmarcan dentro de esta caracterización para describir todo ese aspecto de manejar una maquinaria política basada en lo pragmático y siguiendo las propias reglas internas para socializarlas en la nueva cultura política nacional.

Conclusiones

Solidaridad Nacional ha sabido sobrellevar éxitos y fracasos electorales en diversos ámbitos de participación política, pero no ha podido constituirse orgánicamente para poder canalizar el fuerte arraigo y aceptación que ha tenido la figura personalista de Castañeda Lossio en el electorado limeño. Está sobreviviendo por los dotes de partido franquicia que tiene y eso le permite ser un atractivo para los que buscan identificación partidaria pro tempore.

El principal punto débil que tiene Solidaridad Nacional, es el de ser un arrendatario de candidaturas y no formar cuadros partidarios, que puedan seguir teniendo esa constante de éxito pero a la vez que le aseguren, a futuro, una consolidación orgánica- funcional y posicionamiento estratégico en las discusiones políticas, no solo de la capital, sino

9 Conversación con el autor. Lima, 15 de julio del 2015.

a nivel nacional. Es por eso que no tenemos una clara definición de la identidad con la cual se presenta Solidaridad Nacional dentro de la política peruana, solo queda caracterizar al partido desde la figura personalista de Castañeda Lossio.

Si bien es cierto en los tiempos modernos, alejados de las prácticas formales y clásicas del sistema partidario, la acción de la política y lo político, se ha personalizado en el sentido estricto de la búsqueda del líder redentor siendo alguien en quien podamos ver reflejados nuestros sinsabores, ver en él la figura que unifica y comparte gestos, discurso y críticas (al último queda la identificación programática), esto suma a la consolidación de la figura personalista.

Una figura personalista y que tiene arraigo en la población, hasta cierto punto, es saludable para que el partido siga teniendo protagonismo y que sus militantes y simpatizantes sean más aficionados y leales comprometidos a sumar esfuerzos que conlleven a sostener la visibilidad ante la sociedad y la opinión pública, en base a discutir vías a favor de una mayor actividad partidaria que se mantenga más allá de los resultados obtenidos en una elección.

Solidaridad Nacional depende netamente de la figura de Castañeda Lossio, quien es un defensor de la política sin identidades firmes y sin posiciones definidas, de banderas programáticas coyunturales y alejadas de toda propuesta institucional y consistente en el quehacer del moderno sistema de partidos.

En las fronteras de lo paradigmático

El concepto de partidos políticos en la era moderna, ha quedado en el pasado, ha quedado atrás junto a ellos mismos. En su momento no supieron canalizar las demandas más allá de la desaparición o no de los grupos sociales (sindicatos, movimientos sociales, asociaciones, trabajadores independientes) a los que ellos buscaban representar, acción en la que fallaron y por consecuencia de ello, dieron paso a los independientes con aspiraciones de hacerse de un propio partido. Ese fue el primer examen que desaprobaron los partidos políticos.

Los partidos políticos cumplen el rol fundamental en todas las sociedades altamente democráticas, todos pensaron que en su debilitamiento o desaparición, el sistema democrático en el Perú no iba funcionar de la misma manera. Se equivocaron y el sistema de partidos ha tomado, paradójicamente, un mayor protagonismo y acogida en la sociedad. Ahora existen multipluralismo de “partidos políticos” organizativa u operativamente correctos o no, pero ya van institucionalizando las reglas no escritas de la política electoral (Leer: Coaliciones de Independientes. Las reglas no escritas de la política electoral. Del politólogo Mauricio Zavaleta).

Los partidos políticos fueron reemplazados por sustitutos partidarios que sumaron diversos aspectos de la vida cotidiana para poder mantener la maquinaria partidaria a costa de capitales financieros y consolidaron las reglas no escritas de la política electoral y viven a la sombras de la “política informal” y “desagregación partidaria”.

Entendido en el sentido paradigmático, los partidos políticos fueron reemplazados por un nuevo paradigma que se propuso a convivir con ellos, que se propuso a tomar las riendas de las demandas nacionales y constituyendo así, el nuevo paradigma de las temporalidades y oportunidades de las elecciones política peruanas. Estos nuevos

partidos políticos, en el sentido operativo, han sido el conjunto de unidades que pudieron sustituir a los partidos políticos en un mismo contexto cumpliendo la misma función, en lo ideal, pero que se alejaron de toda práctica redentora y pocos han sido los que tomaron la decisión de institucionalizarse como el intento más cercano y parecido de ser un partido político. Los partidos con el éxito y arraigo social que tiene Solidaridad Nacional, sumado al liderazgo personalista de sus actores, podría llevarnos a un moderno mecanismo de institucionalización partidaria.

Sigue siendo necesaria la formulación y desarrollo de nuevos puntos sobre la agenda de investigación respecto al tratado y entendimiento de las dinámicas políticas a nivel local, regional y nacional, respecto a específicos partidos políticos con cierto protagonismo. Este trabajo ha intentado poner de manifiesto la situación por la que atraviesa Solidaridad Nacional en cada proceso electoral al que se presenta, su oferta política y la relación que existe entre sus candidatos respecto al líder partidario y el movimiento en sí.

Referencia Bibliográfica

Ayala, H. (2014). Las oportunidades de estudio como incentivo: los jóvenes de Solidaridad Nacional y la militancia partidaria en el Perú contemporáneo. Tesis para optar el título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Facultad de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Barrenechea, R. (2014). Becas, bases y votos. Alianza para el progreso y la política subnacional en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Colección Mínima, 69.

Downs, A. (1992). Teoría económica de la acción política en una democracia. En Diez textos básicos de Ciencia Política. Madrid: Ariel.

García, M. y Ortiz, A. (2014). Porque te quiero, te apoyo: estilo de gobierno y aprobación presidencial en América Latina. Bogotá: Revista de Ciencia Política, vol. 34, Nº 2, p. 373-398.

Marx, K. (1976). La Ideología alemana. En Marx, K. y Engels, F. (1976). Obras Escogidas. Moscú: Editorial Progreso.

Meléndez, C. (2011). Anti-candidatos: guía analítica para unas elecciones sin partidos. (Comp.) . Lima: Mitin Editores.

Miró Quesada, F. (2013). Introducción a la Ciencia Política. Lima: Grijley. Tercera Edición.

Molero de Cabeza, L. (2002). El personalismo en el discurso político venezolano: un enfoque semántico y pragmático. Venezuela. Convergencia: Revista de Ciencias Sociales, vol. 9, Nº 28, enero-abril.

Murakami, Y. (2000). La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima. Lima: IEP/JCAS. Urbanización, Migraciones y cambios en la Sociedad peruana, 15.

Raniolo, F. (2013). Una lectura de los tipos de partidos: estrategias, vínculos, transformaciones. Lima. Politai: Revista de Ciencia Política, Año 4, 2do semestre, Nº 7: pp. 13-28.

Rojas, M. (2015-08-31). No es un estilo. Recuperado de: <https://moisesrojas.lamula>.

pe/2015/08/31/no-es-un-estilo/moiseskrojas/

Ubasart, G. (2011). *Municipalismo alternativo y popular: ¿hacia una consolidación de las tesis del nuevo localismo y la politización del mundo local?* Madrid: Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de Independientes: las reglas no escritas de la política electoral.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

NÚMERO	NOMBRE DEL CANDIDATO	DISTRITO	PARTIDO EN EL QUE INDICÓ SU CARRERA POLÍTICA	PARTIDOS CON LO QUE POSTULÓ ANTERIORMENTE	RESULTADO
1	DAVID NESTARES	SAN JUAN DE LURIGANCHO	UNIDAD NACIONAL (2006)	UNIDAD NACIONAL (2006), PARTIDO POPULAR CRISTIANO (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	22.35% (SEGUNDO LUGAR)
2	FREDDY TERNERO	SAN MARTÍN DE PORRES	SOMOS PERÚ (2002)	SOMOS PERÚ (2002), PARTIDO POPULAR CRISTIANO (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	36.76% (SEGUNDO LUGAR)
3	MIGUEL SALDAÑA	COMAS	UNIDAD NACIONAL (2002)	UNIDAD NACIONAL (2002), UNIDAD NACIONAL (2006), UNIDAD NACIONAL - PARTIDO POPULAR CRISTIANO (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	57.61% (PRIMER LUGAR)
4	ÓSCAR BENAVIDES	ATE	SOMOS LIMA (1995)	SOMOS LIMA (1995), SOMOS PERÚ (1998), SOMOS PERÚ (2002), FRENTE DE CENTRO (CONGRESISTA), SOMOS PERÚ (2006), SOMOS PERÚ (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	37.85% (PRIMER LUGAR)
5	EDILBERTO QUISPE	SAN JUAN DE MIRAFLORES	AHORA SÍ SAN JUAN (2002)	AHORA SÍ SAN JUAN (2002), PARTIDO POPULAR CRISTIANO (2005), UNIDAD NACIONAL (2006), SOLIDARIDAD NACIONAL (2012)	22.85% (SEGUNDO LUGAR)
6	KARY GRISWOLD	SANTIAGO DE SURCO	ALIANZA SOLIDARIDAD NACIONAL (CONGRESISTA) (2011)	ALIANZA SOLIDARIDAD NACIONAL(2011), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	21.85% (SEGUNDO LUGAR)
7	CARLOS PALOMINO	VILLA MARÍA DEL TRIUNFO	SIEMPRE UNIDOS (2006)	SIEMPRE UNIDOS (2006), SIEMPRE UNIDOS (2010) SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	28.71% (PRIMER LUGAR)
8	JULIO VEGA	LOS OLIVOS	SOMOS PERÚ (1998)	SOMOS PERÚ (REGIDOR) (1998), VIVA LA MOLINA (REGIDOR) (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	17.3% (TERCER LUGAR)
9	ELÍAS CUBA	LA VICTORIA	NUEVO PERÚ (1995)	NUEVO PERÚ (1995), SOMOS PERÚ (CONGRESISTA) (2000), UNIDAD NACIONAL (2002), RESTAURACIÓN NACIONAL (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	33.78% (PRIMER LUGAR)
10	EVANS SIFUENTES	INDEPENDENCIA	SOMOS NUEVA GENERACIÓN (2002)	SOMOS NUEVA GENERACIÓN (2002), RESTAURACIÓN NACIONAL (2006), PARTIDO POPULAR CRISTIANO (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	34.12% (PRIMER LUGAR)
11	MILTON JIMÉNEZ	PUENTE PIEDRA	CAMBIO 90 - NUEVA MAYORÍA (1995)	CAMBIO 90 - NUEVA MAYORÍA (1995), VAMOS VECINO (1998) EL GALLO INDEPENDIENTE DE ORO (2002), EL GALLO INDEPENDIENTE DE ORO (2006) CAMBIO RADICAL (2010) SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	30.69% (PRIMER LUGAR)
12	LEONOR CHUMBIMUNE	SANTA ANITA	SIEMPRE UNIDOS (2006)	SIEMPRE UNIDOS (REGIDOR) (2006), SIEMPRE UNIDOS (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	34.42% (PRIMER LUGAR)
13	CARLOS VILLACORTA	LA MOLINA	SOMOS LIMA (1995)	SOMOS LIMA (REGIDOR) (1995), SOMOS PERÚ (REGIDOR) (1998), SOMOS PERÚ (CONGRESISTA) (2000), SOMOS PERÚ (REGIDOR PROVINCIAL) (2002), SOMOS PERÚ (REGIDOR DISTRITAL) (2006), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	32.08% (SEGUNDO LUGAR)
14	VÍCTOR SALCEDO	EL AGUSTINO	UNIDAD NACIONAL (2002)	UNIDAD NACIONAL (2002), UNIDAD NACIONAL (2006), PARTIDO POPULAR CRISTIANO (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	38.21% (SEGUNDO LUGAR)
15	ENRIQUE PERAMÁS	RÍMAC	PARTIDO POPULAR CRISTIANO (1989)	PARTIDO POPULAR CRISTIANO (REGIDOR) (1989), FREDEMO (REGIDOR) (1989), UNIDAD NACIONAL (2006), SOMOS PERÚ (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	39.61% (PRIMER LUGAR)
16	ÁNGEL TACCHINO	SAN BORJA	SOMOS LIMA (1995)	SOMOS LIMA (1995), SOMOS PERÚ (1998), SOMOS PERÚ (2002), SOMOS PERÚ (2006), ÁNGELES DE SAN BORJA (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	13.8% (TERCER LUGAR)
17	JORGE MORENO	SAN MIGUEL	SOMOS PERÚ (1998)	SOMOS PERÚ (REGIDOR DISTRITAL) (1998), SOMOS PERÚ (2002), SOMOS PERÚ (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	31.02% (SEGUNDO LUGAR)
18	CLAUDIO RODRÍGUEZ	CARABAYLLO	FRENTE POPULAR Y AGROPECUARIO DE CARABAYLLO (1998)	FRENTE POPULAR Y AGROPECUARIO DE CARABAYLLO (1998), DIALOGO VECINAL (2002), ALIANZA PARA EL PROGRESO (2006), SIEMPRE UNIDOS (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	23.44% (SEGUNDO LUGAR)
19	LUIS MOLINA	MIRAFLORES	UNIDAD NACIONAL (2002)	UNIDAD NACIONAL (REGIDOR DISTRITAL) (2002), UNIDAD NACIONAL (REGIDOR DISTRITAL) (2006), PARTIDO POPULAR CRISTIANO - UNIDAD NACIONAL (REGIDOR DISTRITAL) (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	18.75% (SEGUNDO LUGAR)
20	ÁNGEL WU	BREÑA	CAMBIO 90 - NUEVA MAYORÍA (1995)	CAMBIO 90 - NUEVA MAYORÍA (1995), VAMOS VECINO (REGIDOR DISTRITAL) (1998), DIALOGO VECINAL (2002), DIALOGO VECINAL (2006), SOMOS PERÚ (2010), SOLIDARIDAD NACIONAL (2014)	37.11% (PRIMER LUGAR)
*	FUENTE: OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE) - INFOGOB				
*	ELABORACIÓN: PROPIA				

ANEXOS

Anexo 1: Cuadro de candidatos por Solidaridad Nacional en los veinte distritos de Lima Metropolitana con la mayor cantidad de electores.

ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS POBLADORES DE MARCONA FRENTE A LA EMPRESA SHOUGANG HIERRO PERÚ DURANTE EL PERIODO 2012-2015*

JHONY DAVID YDROGO BEJARANO**

Sumario

Resumen. Abstract. Palabras clave. Keywords. Introducción. I. Organización poblacional. II. Causas de la organización y participación poblacional. Conclusiones. Referencias bibliográficas

Resumen

El presente estudio se dedica a realizar un análisis descriptivo, respecto a la organización y participación de los pobladores de Marcona frente a la empresa Shougang Hierro Perú en el periodo 2012-2015. La principal herramienta es la observación; además, se recoge fuentes de información como libros y revisión de documentos noticiosos. Los resultados de esta investigación son: I. Los pobladores se organizan en sindicatos (Obreros de Shougang Hierro Perú), realizan jornadas de protestas (19/05/15) y utilizan los medios de comunicación. II. Las principales causas para las manifestaciones sociales son: a) la distribución del agua para la población y b) la contaminación ambiental generada por la empresa y mejoras de condiciones laborales.

PALABRAS CLAVES: Conflictos sociales, empresa minera, sindicato

Introducción

Los conflictos sociales en el Perú son muchos y las soluciones han sido pocas, ante esto la organización de pobladores, sindicatos entre otros órganos de representación son de gran importancia; incluso el compromiso del gobierno entrante no se ha hecho esperar ante esta gran problemática, pues ha declarado que se abordará esta problemática con carácter de prioridad. Los profesionales y los estudiantes tienen una labor importante porque deben estudiar y analizar los conflictos sociales en el

* Ponencia preparada para el V Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Universidad Nacional de Trujillo, en el Perú del 19 al 21 de octubre del 2016

** Estudiante de la carrera de Ciencia Política en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es miembro del Grupo de Estudios de Gobernabilidad y Democracia (G&D), participó como ponente en el Macrocoloquio de Ciencia Política 2016, es Mediador en Educación Electoral por la Oficina nacional de Procesos Electorales (ONPE) y líder en organizaciones juveniles de su comunidad. Actualmente es Delegado General de su año de estudios y en colaboración con la Junta Directiva de su año ha organizado eventos académicos. Contacto: politicoperu2015@outlook.es

Perú, desde los conocimientos teóricos hasta la experiencia práctica; con el fin de ofrecer y describir soluciones, a una realidad concreta. La iniciativa de docentes y estudiantes al respecto en la UNMSM no se ha hecho esperar a pesar del escaso presupuesto que brinda el Estado y nuestras autoridades a nuestra casa de estudios, hemos aprendido a dar solución a nuestra gran debilidad económica. Los estudiantes de la FDCP tenemos la oportunidad de investigar estos temas de conflicto social, medioambientales, de actualidad y relacionados desde el primer año, creando espacios de desarrollo académicos. Para esto la organización estudiantil ha creado grupos, eventos, seminarios de investigación que tienen como finalidad “involucrar a los estudiantes con la investigación”. La vocación por querer conocer mejor esta situación me ha llevado a realizar el presente trabajo que nació en el abrasador sol, el fuerte viento y las hermosas playas de Marcona. En la práctica he podido constatar la particular y compleja problemática de este pueblo minero, bajo la administración de una empresa China: La Empresa Shougang Hierro Perú.

El eje principal de la problemática se inicia y se da en torno a la explotación del principal recurso de la zona que es el Hierro. Pero además también los recursos del mar, la forma de cómo se da una distribución de agua a los pobladores, las condiciones laborales y tangencialmente las zonas turísticas. La solución que describe directamente este trabajo se basa en la participación y organización de los afectados: pobladores y trabajadores.

Este problema tiene un historial de particular interés para la Ciencia Política, el cual muestra la capacidad resolutoria de los pobladores que participan activamente y contando con ejes organizativas como son: la Organización obrera en el sindicato, sus diversas jornadas de protestas y sus canales de difusión, que integran la conciencia participativa de los pobladores para la exigencia de sus derechos y los proyectos de desarrollo.

Este trabajo aborda las causas de esta problemática social como son: el agua, las desfavorables condiciones laborales y la contaminación ambiental. Para fines concretos de este trabajo de investigación, se ha dedicado a investigar la ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS POBLADORES DE MARCONA FRENTE A LA EMPRESA SHOUGANG HIERRO PERÚ (2012-2015) y con ello aborda el tema sindical, protestas sociales, jornadas de prensa; así las principales causas presentadas en esta introducción.

Metodología

El presente trabajo usa un análisis descriptivo, respecto a la organización y participación de los pobladores de Marcona frente a la empresa Shougang Hierro Perú en el periodo 2012-2015. La principal herramienta es la observación; además, se recoge fuentes de información como libros y revisión de documentos noticiosos.

Problema principal

¿Cómo se organiza y participa la población de Marcona (trabajadores y pobladores) frente a la empresa Shougang Hierro Perú durante el periodo 2012-2015?

Problemas específicos

- ¿Cómo se organizan y participan los trabajadores de la empresa Shougang Hierro Perú frente a la empresa minera durante el periodo 2012-2015?

- ¿Cómo se organizan y participan los pobladores de Marcona frente a la empresa Shougang Hierro Perú durante el periodo 2012-2015?

Objetivo principal

Identificar la organización y participación de la población de Marcona frente a la empresa Shougang Hierro Perú durante el periodo 2012-2015

Objetivos específicos

- Identificar la organización y participación de los los trabajadores de la empresa Shougang Hierro Perú frente a la empresa minera durante el periodo 2012-2015
- Identificar la organización y participación los pobladores de Marcona frente a la empresa Shougang Hierro Perú durante el periodo 2012-2015

Hipótesis general

Los pobladores de Marcona se organizan y participan frente a la empresa Shougang Hierro Perú durante el periodo 2012-2015 bajo pilares sindicales, político-sociales y comunicativos.

Hipótesis específicas

Los trabajadores de la empresa SHP de Marcona se organizan y participan frente a la empresa minera durante el periodo 2012-2015 por medio de sindicatos, organizando y participando de jornadas de protesta y uniéndose con otros actores sociales.

Los pobladores se organizan y participan frente a la empresa Shougang Hierro Perú durante el periodo 2012-2015 participando en las jornadas de protestas, identificándose con otros sectores afectados y usando los medios de comunicación.

Variables e indicadores

Participación organización: sindical, jornadas de protestas, medios de comunicación.

Indicadores

Desarrollo de demandas y pliegos de reclamos constantes; Efectos perjudiciales hacia los trabajadores y pobladores de Marcona.

Organización sistematizada y acciones coordinadas por parte de los trabajadores y pobladores

Identificación, por parte de los pobladores, con los problemas ocasionados por la empresa y participación activa en las jornadas de protestas y creación de medios comunicativos propios.

Instrumentos

Fotografías, encuestas, artículos noticiosos (libros, blogs, etc.)

Discusión

Organización poblacional y sus causas.

Sindicatos

El pueblo de Marcona tiene un legado histórico de luchas ganadas y otras pérdidas; este pueblo ha aprendido a solucionar sus problemas a pie de protestas y huelgas, a sabiendas del abandono de sus autoridades. Pero estas hazañas han tenido un costo demasiado alto. Los pobladores y trabajadores han aprendido a organizarse y a canalizar sus diversas demandas. Los problemas se han agudizado desde que la empresa china Shougang Hierro Perú llegó a Marcona (1992), los derechos de la población de Marcona se han visto menguados y con ello han tratado de desdibujar la organización poblacional.

La empresa transnacional china ha provocado los conflictos sociales que hasta la actualidad siguen aquejando a Marcona. Estos problemas están relacionados con el agua, la electricidad, contaminación ambiental (mar y suelo), problemas de salud, enfermedades profesionales, falta de vivienda digna para sus trabajadores, conflicto con las autoridades locales y aumentos salariales ínfimos, que no están acorde con el beneficio económico que genera la empresa. Lo peor de esta situación es que el propio Estado se ha comportado aliado del abuso y de la esclavitud, pues los gobiernos en su mayoría no han abordado esta problemática con responsabilidad y eficacia (Investigaciones Sociales, 2011).

Empecemos hablando de la organización sindical en Marcona. Los sindicatos son una de las formas más participativas que ha podido abordar esa problemática laboral en este distrito. Los sindicatos han sufrido agresiones desde los años de 1992 hasta la actualidad, el abuso de Shougang Hierro Perú en cuanto a la remuneración y derechos laborales de sus trabajadores ha generado merecida disconformidad entre los afectados; pasando por las condiciones inhumanas en las que estos (trabajadores y empleados) han venido desempeñándose.

En los años 90 la implementación del Programa Ajuste Estructural permitió la flexibilización del empleo, facilitó el desempleo, la creación de las famosas “services” (intermediación laboral y con esto se evitaba poner a un trabajador en planilla y liberándola de pagos por salud entre otros) y el debilitamiento de los sindicatos. En aquellos tiempos se promulgó el Decreto Ley 255593 (ley de Relaciones Colectivas) que trajo abajo la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho a huelga. Esta legislación ha sabido ser aprovechada por las empresas, un gran ejemplo es la mencionada Shougang Hierro Perú, que hasta la actualidad ha venido apoyándose en esta ley para ir oprimiendo la salud y el bienestar de sus trabajadores, ofreciéndoles las condiciones más miserables al desempeñar sus actividades laborales. (Manco, 2001)

El trabajador que vive estos abusos laborales en el lugar que sea, trata de buscar las mejoras correspondientes, a pesar de que haya una ley injusta que hace legal todo accionar de cualquier empresa, y si a esto aumentamos la ineficacia de la capacidad de gestión de los gobiernos, tenemos como resultado: trabajadores que en la historia se organizan y participan basándose en su propia realidad, para lograr un cambio. Esta cruda realidad se expresa en accidentes, discapacidades y muertes dentro de mina, en donde se ignoran las responsabilidades (Dirección General de Minería, 2002). Asimismo el Ministerio de Salud se ha pronunciado tras determinar enfermedades laborales como neumoconiosis, hipoacusia, entre otras. Esto ha unido

más la organización sindical de trabajadores de Marcona (empleados y obreros), ellos han encontrado en el sufrimiento un motivo de lucha.

El sindicato ha denunciado ante las autoridades del Estado todos los abusos, que se han descritos en este formato, pero en muchos casos la respuesta no ha sido ni ha sido la esperada. Tanto es así que en el caso de las viviendas (el campamento minero) sus trabajadores viven en las peores condiciones infraestructurales.

El sindicato también ha explorado la problemática de los salarios de los trabajadores, los cuales son bajos. En otros países de Sudamérica como Chile y Brasil los salarios son más altos. La SHP se aprovecha la mano obra barata en nuestro país, para así pagar sueldos que no corresponden a la producción anual. La empresa minera sabe que juega a su favor la contratación y la subcontratación que permite pagar sueldos más bajos; muchos de los trabajadores que no aceptan sus condicionamientos son reemplazados por trabajadores más jóvenes. Debido a esto los trabajos en el sector minero en Marcona se han vuelto temporales, de baja remuneración y precarios. Las desproporcionalidades entre los ingresos de los trabajadores y los beneficios de capital de la minería son más altos.

El sindicato se ha pronunciado y se ha organizado para entablar un pliego de reclamos desde la década de los 90 pero la empresa hace oídos sordos a los reclamos de los trabajadores y lejos de escuchar sus reclamos ha tratado de eliminar a los sindicatos. Esta empresa ha empezado a denunciar a los gremios de organización sindicales y a reprimir a los trabajadores que han fortalecido su participación sindical.

Desde el año 92 hasta la actualidad los conflictos sociales han provocado una organización sindical. He aquí el legado histórico conflictivo y complejo de la zona minera: despido de 1200 trabajadores (1992), despido de dirigentes del sindicato Shougang Hierro Perú (1999), dos trabajadores se quemaron y fueron abandonados a su suerte (2002), 170 despidos de trabajadores contratados de la Cooperativa Desafío Laboral (2002), los trabajadores de Shougang Hierro Perú iniciaron una huelga indefinida en donde reclaman: mejores condiciones laborales, renovación de equipos, aumento de remuneraciones (2003), los trabajadores de Serco Lima bloquearon acceso a las instalaciones de la empresa y reclamaban: respeto a los convenios colectivos, reconocimiento legal del sindicato de trabajadores y un trato equitativo tanto para los trabajadores contratados como para los nombrados que figuran en planilla (2003) (Investigaciones Sociales, 2011).

Como podemos apreciar la empresa Shougang Hierro Perú quiere ocultar la verdadera realidad de lo que pasa en Marcona, un claro ejemplo es lo que menciona el presidente regional de Ica Alonso Navarro: "los trabajadores de Marcona están bien pagados", esto es totalmente falso e inconcebible si esto fuera así, porque se toman medidas de presión meses después siendo uno de los puntos de reclamos el aumento salarial. Esto es solo es un ejemplo de lo que la empresa quiere ocultar entre sus pronunciamientos oficiales. (Marcona Protesta, 2012)

Tal como hemos visto, históricamente, el andar de los obreros y empleados de la empresa Shougang, ellos (los trabajadores) han tenido el valor y coraje de tomar medidas que resten al mal accionar de la empresa china, en todo momento los obreros buscaron organizarse y reclamar por sus derechos al igual que los empleados. La unión de estos dos sectores de trabajadores no solo se ha dado en el sufrimiento,

sino también en la ecuanimidad y en la razón, debido que han optado por unir sus reclamos. Así lo expresa la siguiente fuente respecto a los sindicatos de obreros y de empleados de Shougang: “[...] Hoy más que nunca existen dos grandes razones para la unificación y estamos dispuestos a asumir el reto.” (Noticias de Ica, 2012).

Tomando esta cita, nos damos cuenta de la necesidad de denunciar y trabajar por la reivindicación de derechos, la cual no se puede hacer de manera aislada, y además teniendo en cuenta las malas acciones que la empresa ha querido y quiere seguir implantando; considero los trabajadores han optado por la mejor opción: “unir fuerzas”.

Los empleados de Shougang Hierro Perú también se han visto afectados directamente con el procedimiento de esta empresa china, al brindarles un sueldo sin aumentos justos, despidos arbitrarios, espacios laborales inseguros, no hay otorgamiento de incentivos laborales, etc. Los empleados al vivir esta situación se han organizado y creado el Sindicato de Empleados de Shougang Hierro Perú S.A.A. (SESHPSSA) y con ello han iniciado un conjunto de medidas legales, políticas y sociales que han permitido defender sus derechos laborales y acoplarse a otros reclamos. El 31 de agosto de 2012 se dio el resultado final del laudo arbitral en donde se declara infundada la solicitud de anulación del proceso arbitral planteada por SESHPSAA y acoge por mayoría la propuesta del SINDICATO DE EMPLEADOS DE SHOUGANG HIERRO PERÚ S.A.A. en forma atenuada en lo que refiere al aumento general, y por unanimidad en lo que refiere al resto de materias. (Arbitraje seguido entre Sindicato de Empleados de Shougang Hierro Perú y Shougang Hierro Perú, 2012)

Este resultado se consiguió tras 20 años de lucha en donde muchas veces entablaron negociaciones fallidas. La empresa actuó de mala fe en los procesos de negociación atentando con los derechos de los trabajadores empleados y hoy se ha dado justicia a favor de los trabajadores. (Protesta Marcona, 2012)

Esto ha demandado una lucha constante y activa de los trabajadores de la SHP que como veremos más adelante se han unido a otros actores sociales para reclamar sus derechos e ir en contra de esta empresa, que desde su inserción en espacios peruanos, ha considerado a este país como una colonia china y ha hecho lo que ha querido y podido a sus expensas. Nadie puede decir que en estas organizaciones hay una lucha innecesaria porque los hechos concretos y particulares ya se expresaron en busca de más justicia social.

Población

La población también se ha visto afectada por la empresa Shougang la cual se ha presentado como una empresa antipoblacional en donde afecta a su entorno social negativamente y no toma conciencia de su actuar a pesar de su éxito productivo. Los pobladores de Marcona siempre se han identificado con los trabajadores. Según comenta el siguiente blog los pobladores consideran a la empresa china como una amenaza social que decide el devenir de esta sociedad: “la minera decide qué se hace y qué no se hace, dispone de qué manera se debe expandir la ciudad, controla las dotaciones de agua, de luz y hasta de seguridad y las quejas de los pobladores caen en saco roto” (Blog virtual odiodeclase, 2015)

La empresa china tiene permanentes abusos en contra de los pobladores que vive en Marcona y parece que no tiene freno, desde su llegada a esta parte del país ha persistido el abuso y con ella la respuesta socio laboral la cual cada año se ha intensificado.

La empresa china afecta a la comunidad de Marcona por las acciones principales de extracción y al reclamar estas acciones, los pobladores son rechazados por la empresa puesto que su política es no atender estos reclamos: “No tiene mecanismo alguno al respecto, puesto que la política de la empresa es no atender nada que provenga de la población que no son trabajadores de la empresa.” (Guillermo Rebaza, p. 31, 2005).

La negativa de estos años es la misma que la actual (2015), esta empresa no atiende y no soluciona los reclamos de la población. Esto ha sido una de las consecuencias que ha orientado a la población a recurrir a una manifestación social que los ha llevado a realizar protestas poblacionales uniendo fuerzas con los sindicatos de trabajadores.

Los pobladores de Marcona se sienten indignados al ver que la empresa SHP administra el recurso del agua que es brindado a la población y lo hace restringiendo la cantidad y calidad de este bien. Así lo dice la siguiente fuente informativa: “[...] el control y el uso del agua de Marcona es administrado y usufructuado por la empresa [...]” (MARCONA PROTESTA, 2015).

La población más de una ocasión ha hecho reclamos de que el agua se le distribuye por un escaso tiempo y sin calidad. Además de que la distribución por medio de cisternas, en algunos poblados, lo hace contaminada por desechos grasosos (responsabilidad de la municipalidad). La indignación se ha unido con la miseria en Marcona dándose así la vulneración de los derechos fundamentales a la vida.

La empresa considera, al parecer, que Marcona le pertenece; y no actúa con responsabilidad social pues contamina el ambiente con sus famosas pozas residuales en donde el olor es insoportable para los pobladores.

Los pobladores de Marcona al ver la realidad de su comunidad se han organizado activamente y han desarrollado mecanismos de reclamos así lo dice el siguiente autor: “La población ha desarrollado como mecanismo para efectuar reclamos a la empresa una organización que comprende a los sindicatos de obreros y de empleados, la Municipalidad, representada por su Alcaldesa, y representante de los Asentamientos Humanos que circundan el campamento de la empresa.” (Guillermo Rebaza, pp. 31-32, 2005).

Los pobladores de marcona se han unido en un conjunto de órganos de representación, gestión, y afines para hacer respetar sus derechos fundamentales, sociales, laborales y medioambientales; puesto que el abuso de esta empresa ha venido desarrollandose a lo largo de la historia de este pueblo sureño. El tema de la contaminación ambiental y la distribución de sus servicios básicos son temas que afectan directamente a la población, la cual a visto la necesidad de organizarse y canalizar sus propias demandas por medio de este mecanismos conjuntivos.

Jornadas de protesta

Las protestas han sido constantes en Marcona desde la llegada de SHP, y desde 1992 hasta la actualidad los protestantes han exigido a la empresa un mejor actuar con la sociedad. Pero muchas de estas exigencias no han sido escuchadas. El accionar de la empresa SHP y de los gobiernos del Perú en contra de los trabajadores y pobladores a comprendido un conjunto de abusos, maltratos e indiferencias; los pobladores y trabajadores ante esto han realizado jornadas de protestas que son realizadas de pacíficas y que debido a la represión del Estado han terminado en más de una desgracia. Una de las protestas más impactantes fue la del 19 de mayo del 2015 en

donde se describe lo siguiente: “Una nueva protesta minera se inicia en el sur. Unos 200 trabajadores de la minera Shougang Hierro Perú bloquearon, con piedras y vehículos, la vía que lleva al distrito de Marcona”. (Perú 21, 2015).

Esta protesta tenía un pliego de reclamos en los cuales destacaba la reposición de trabajadores despedidos, el abastecimiento de agua potable y la reducción de energía eléctrica.

Esta protesta social llegó al punto más crítico de su medida de presión el cual es la muerte de uno de los manifestantes, el enfrentamiento entre los policías y manifestantes ha tenido el peor costo al que puede llegar un reclamo justo. Al parecer el bienestar social no llegará para la familia del afectado. La siguiente fuente nos cuenta los hechos: “En el séptimo día de protestas, se confirmó la primera víctima mortal por los enfrentamientos entre la Policía y los pobladores de la provincia de Marcona (región Ica), que apoyan el paro indefinido contra la minería Shougang Hierro Perú. Uno de los dos heridos trasladados al Hospital de Apoyo de Nazca llegó cadáver. La víctima fue identificada como Luis Quispe Chumpi (38) quien recibió un balazo en el rostro.[...]” (Perú 21, 2015)

Este es una de las consecuencias de estos conflictos sociales en donde personas, familias peruanas tienen que sufrir la ineficacia de un Estado que deja actuar a sus anchas a empresas que no buscan conciliar con las necesidades de sus trabajadores y pobladores. Los afectados tienen nombre propio: “Chumpi” murió luchando en contra de las normas legales, buscando justicia para su familia, para su distrito y su comunidad.

La situación conflictiva de Marcona trae consecuencias cada vez más graves debido a la falta de voluntad de atender las necesidades del pueblo y en más de una ocasión se ha agudizado este conflicto social, cayendo en saqueos y actos delincuenciales que atentan contra la vida humana, así lo demuestra la siguiente fuente informativa: “[...] manifestantes atacó [atacaron] las oficinas administrativas de la empresa, lanzando piedras contra sus instalaciones y destrozando los vidrios. [...], ingresaron a las habitaciones en las que viven algunos trabajadores de la compañía y las saquearon, llevándose electrodomésticos, muebles y todo lo que encontraron a su paso. Durante la noche, los obreros atacaron nuevamente a la compañía e incendiaron uno de los locales [...]” (Perú 21, 2015)

Al haber protestas, huelgas y paros no hay actividad económica ya que las carreteras son bloqueadas y se da como consecuencia la paralización de la pesca, el comercio y el turismo. Y realmente esta situación causa un caos en la sociedad. Ante esta paralización económica los pobladores de Marcona que se ven afectados por esta paralización apoyan estas protestas a pesar de los perjuicios que les ocasiona.

Comunicación

Los medios de comunicación han tenido mucho influencia y relevancia a en el conflicto social de Marcona, debido a su vital importancia; ante esto se han creado canales de difusión que han permitido extender la información a todo el país y el mundo. Canales de difusión propios, generados debido a la necesidad de tomar a profundidad el conflicto social que se vive en Marcona. Uno de estos medios de difusión es MARCONA PROTESTA el cual se ha creado y desarrollado con el fin de apoyar la lucha del pueblo.

Medios radiales y sus líderes se han unido a esta lucha y han jugado un papel importante. Este equipo de difusión de manera paralela ha venido trabajando la problemática de

este conflicto social, brindando constante información que se materializa en programas radiales, virtuales y visuales. Los medios de comunicación locales y propios de Marcona han dedicado considerable cantidad y calidad de horas tratando el caso de la Shougang. Así mismo los medios periodísticos nacionales también han tenido una relevancia importante pero siempre se han dedicado, a este conflicto, con menos intensidad. Pero el gran aporte son las páginas virtuales locales las cuales hay llegado a extender los canales de difusión hasta el otro lado del mundo: Diario Correo, Los Andes, Gore Ica, etc.

Conclusiones

- Los pobladores de Marcona (trabajadores y pobladores en sí) se organizan y participan frente a la empresa Shougang Hierro Perú al vulnerar sus derechos fundamentales, laborales y medioambientales, al distribuir de mala fe los recursos básicos en y al contaminar el medio ambiente.
- Los trabajadores de Marcona se organizan en sindicatos para canalizar sus demandas. Ellos operan recibiendo las demandas de los obreros y empleados. Y por medio de mecanismos legales, sociales y políticos exigen el reconocimiento de los derechos laborales de los trabajadores.
- Los pobladores se identifican con el abuso en contra de los trabajadores y apoyan las manifestaciones sociales. La razón porque los pobladores apoyan y se identifican con los trabajadores es porque la SHP no realiza un desarrollo sostenible en Marcona. No le importa el bienestar social.
- Las jornadas de protestas se intensifican con el paso del tiempo y traen mayores consecuencias, como: muertos y heridos en protestas sociales, saqueos, actos de vandalismo
- Los pobladores de Marcona crean y usan medios de comunicación para difundir la problemática, como por ejemplo: PROTESTA MARCONA

Bibliografía

Arbitraje seguido entre Sindicato de Empleados de Shougang Hierro Perú y Shougang Hierro Perú (Laudo Arbitral 31 de agosto de 2012).

Auditoria Nacional del Agua. (s.f.). www.ana.gob.pe. Recuperado el 07 de julio de 2016, de <http://www.ana.gob.pe/?q=search/site/marcona/>

Blog virtual odiodeclase. (19 de julio de 2015). empresa minera china Shougang: imperialismo, sobreexplotación laboral y contaminación. Obtenido de <http://odiodeclase.blogspot.pe/2015/07/empresa-minera-china-shougang.html>

Coser, L. (1970). NUEVOS APORTES A LA TEORÍA DEL CONFLICTO SOCIAL. Buenos Aires: Amorrortu.

Defensoría del Pueblo. (s.f.). <http://www.defensoria.gob.pe/>. Recuperado el 03 de julio de 2016, de <http://www.defensoria.gob.pe/buscador.php>

Dirreccion General de Minería (MEM). (2002-2006). Shougang Hierro Perú. LIMA.

Guillermo Rebaza, J. S. (2005). VIGILANCIA DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS - Reporte Regional de Ica. Ica.

Investigaciones Sociales. (2011). Shougang Hierro Perú S.A.A. En H. P. Herrera, Investigaciones sociales vol.15 N° 27 (pág. 370). Lima: UNMSM/IIHS.

Manco, J. (2001). Crisis de los precios o crisis estructural, la minería en cuestión. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM, año 6, N° 20, 124.

MARCOBRE. (s.f.). Recuperado el 07 de JULIO de 2016, de MARCOBRE/ JUNTOS POR EL AGUA

MARCONA DIGITAL NOTICIAS. (12 de JUNIO de 2015). MARCONA DIGITAL NOTICIAS. Recuperado el 01 de JULIO de 2016, de Marcona Digital Noticias

MARCONA PROTESTA. (2011). MARCONA PROTESTA. Recuperado el 01 de JUNIO de 2016, de <https://marconaprotesta.wordpress.com/>

Marcona Protesta. (14 de marzo de 2012). Recuperado el 25 de agosto de 2016, de <https://marconaprotesta.wordpress.com/>

MARCONA PROTESTA. (5 de junio de 2015). "Shougang entrega agua potable a la municipalidad", afirma funcionario de empresa china. Obtenido de <https://marconaprotesta.wordpress.com/>

Méndez, E. Z. (2014). ECONOMÍA DEL AGUA: CONCEPTOS Y APLICACIONES PARA UNA GESTIÓN MEJOR. Lima: GRADE.

Montaña, b. T. (s.f.). Las teorías sociológicas del conflicto social. Algunas dimensiones analíticas a partir de K. Marx y G. Simmel. Universidad del País Vasco.

Noticias de Ica. (23 de julio de 2012). tu blog de noticias para el mundo. Recuperado el 25 de agosto de 2016, de Sindicatos de obreros y empleados de la minería Shougang firmes en la unificación - Marcona: <http://noticiasdeica.blogspot.pe/2012/07/sindicatos-de-obreros-y-empleados-de-la.html>

Perú 21. (19 de mayo de 2015). Marcona: Cerca de 200 obreros en huelga bloquearon la carretera.

Perú 21. (25 de mayo de 2015). Marcona: Obreeros en huelga saquearon e incendieron local de minería Shougang.

Perú 21. (25 de mayo de 2015). Marcona: Un muerto por enfrentamiento entre policías y mineros.

Presidencia del Consejo de Ministros. (s.f.). <http://www.pcm.gob.pe/>. Recuperado el 04 de JULIO de 2016, de <http://www.pcm.gob.pe/2014/10/dialogo-impulsado-por-la-pcm-en-marcona-logro-lo-que-no-pudo-el-tribunal-constitucional/>

Protesta Marcona . (14 de setiembre de 2012). Recuperado el 26 de agosto de 2016, de <https://marconaprotesta.wordpress.com/>

Proyecto de investigación. (2015). Geografía y recursos naturales en Marcona. Ciudad Universitaria.

Apéndice 1. RECORTES DE DERECHOS LABORALES. Minera estatal china Shougang, experimento privatizador funesto para Marcona. Bienestar y justicia social agenda pendiente. Marcona 2012

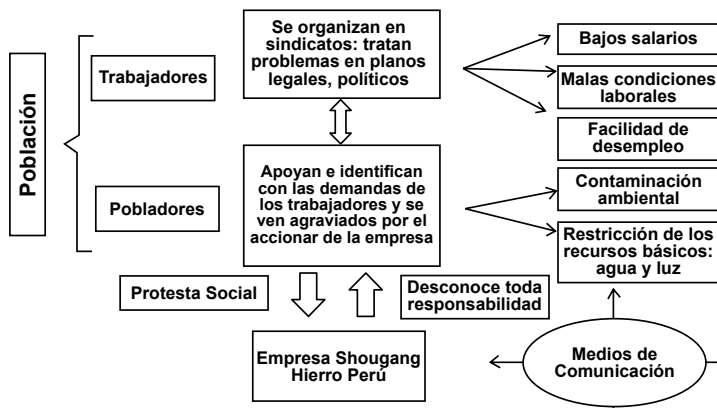


Apéndice 2. Esquema sistemático del conflicto social de Marcona. 2012-2015



Apéndice 3. Articulación de conclusiones 2012-2015

ARTICULACIÓN DE CONCLUSIONES



DOCUMENTOS

DECLARACIÓN DEL V CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA, TRUJILLO 2016

La Red Universitaria Nacional de Escuelas de Ciencia Política impulso el V Congreso Nacional de Ciencia Política: Retos y exigencias para la institucionalización de la Ciencia Política en el Perú, realizado en la Universidad Nacional de Trujillo los días 19-21 de octubre del 2016.

DECLARACIÓN DEL V CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA TRUJILLO 2016

EN LA BICENTENARIA CASA DE ESTUDIOS FUNDADA POR BOLIVAR Y FAUSTINO SANCHEZ CARRION, LOS REPRESENTANTES Y PARTICIPANTES DE LAS ESCUELAS DE CIENCIA POLÍTICA DEL PERU REUNIDOS EN SU V CONGRESO NACIONAL (OCTUBRE 19-21 DEL 2016) SALUDAN LOS ESFUERZOS Y LOGROS DEL PUEBLO PERUANO EN SU RUTA POR EL CAMINO DEL DESARROLLO A LA DEMOCRACIA Y LIBERACIÓN, REAFIRMAN LOS PROPÓSITOS DE LAS NUEVAS GENERACIONES PARA FORJAR UN MUNDO MEJOR Y DECLARAN ANTE LA COMUNIDAD CIENTÍFICA Y LA CIUDADANIA.

1. Que el principal propósito de la política que requiere nuestro pueblo es el desarrollo humano integral de todos cumpliendo los más altos valores libertarios que animaron a nuestros ancestros y los padres de la Patria.
2. Que es urgente asumir las tareas de institucionalización y valoración de la profesión del politólogo, como orientador estratega del desarrollo, capaz de analizar las necesidades de los pueblos, evaluar, priorizar, gestionar políticas públicas en el ámbito local, regional y nacional que superen la tendencia asistencialista hacia la construcción de la república soberana y fraterna en Latinoamérica y el mundo.
3. Que la institucionalización de la profesión de los científicos de la política, no se logrará por el sólo reconocimiento formal sino por hechos y logros ostensibles.
4. Que la fuente del pensamiento y la práctica del científico político nace del compromiso vocacional con su realidad contextual y se remonta hacia los ideales más altos de la humanidad, superando la contradictoria idea de concebir politólogos a políticos.
5. Que somos conscientes de la enorme potencialidad del Perú desde sus raíces culturales ancestrales y por tanto la formación de los politólogos exige una especial atención de las universidades y el estado para sostener la principal de las tareas que es la investigación social en concurso multidisciplinario y transdisciplinario con el conjunto de los científicos sociales, naturales y tecnólogos, a fin de diseñar las vías del aprovechamiento de nuestros ingentes recursos y la desaparición de la pobreza, la ignorancia y el atraso.

6. Que en tal sentido Las escuelas de Ciencia Política deben emprender coordinaciones para su reforma curricular, que incluya en primer lugar un claro perfil del politólogo y creativas formas de aprendizaje, prácticas y evaluaciones convalidables, con intercambios de docentes y estudiantes e invitación de científicos notables del mundo a fin de asumir el más amplio dominio de las materias concernientes a la Ciencia Política actual, poniendo como centro de la formación la investigación científica. Superando la perniciosa idea de mercado que propugnaba la defenestrada institución rectora de las universidades.
7. Que nos comprometemos a asumir la responsabilidad de la Reclamada ACREDITACIÓN, como una tarea propia, inter-pares generando como institución autónoma los estándares correspondientes, sin desechar los requerimientos a nivel mundial a fin de alcanzar el debido reconocimiento de nuestros egresados en el mundo afirmando la identidad de la ciencia política que contiene teoría, prácticas y sentido valorativo de la realidad, por cuanto formamos parte constructora de las ciencias humanas en el campo de las grandes decisiones que comprometen la vida y convivencia de las grandes colectividades humanas.
8. Que nos comprometemos a asumir e impulsar la iniciativa presentada en el evento para convertirla en exigencia popular ante el Congreso de la República conducente a la dación de la Ley del SECIGRA para los politólogos de modo que les asegure un ejercicio de la profesión en cada gobierno local, regional y nacional creando equipos científicos multidisciplinarios necesarios para crear e impulsar las Políticas Públicas, comprometiendo a las nuevas juventudes en la organización de su propio destino histórico y superando la anarquía propiciada por organizaciones interesadas en el lucro y no ajenas a defraudaciones con miras reducidas y sin compromiso por el Perú.
9. Que es necesario unificar esfuerzos para instar a las autoridades universitarias a fin de asignar un presupuesto para las investigaciones de campo.
10. Que es necesario, como tarea urgente de los egresados, crear la Asociación de Politólogos del Perú y avanzar hacia la constitución del Colegio de Politólogos para poder cooperar con el desarrollo de la ciencia política en Latinoamérica.
11. Que para avanzar en nuestra unidad priorizando la teoría como guía de la práctica se hace necesario la creación de la revista de ciencia política con participación de las Escuelas de Ciencia Política, con una base virtual primero y publicaciones periódicas.
12. Que es urgente instituir el día del politólogo peruano de manera que consolide de modo simbólico una sola comunidad académica disciplinaria.
13. Saludamos la participación en el V Congreso de Ciencia Política de las delegaciones de estudiantes de las universidades de Antonio Ruiz de Montoya de Lima y Católica Santa María de Arequipa, así como la expresión de sus deseos de integrarse orgánicamente a la red universitaria nacional de escuelas de ciencia política por parte de todos los estudiantes de ciencia política de todo el Perú para cuyo fin debemos propiciar las coordinaciones necesarias.
14. Convocamos al VI Congreso nacional de ciencia política 2018 en Abancay y reconocemos como cede a la escuela de ciencia política de la Universidad Nacional Micaela Bastidas y la presidencia de la red pro tempore al director de la misma.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

EL ÁGORA ELECTRÓNICA

Francisco Miró Quesada Rada. *Del ágora ateniense al ágora electrónica: El futuro de la democracia*. 2da. Ed. Lima: Grijley, 2016. 361 pp.; 14 x 21 cms. ISBN 978-9972-04-483-0.

El libro *Del ágora ateniense al ágora electrónica: El futuro de la democracia* constituye uno de los trabajos relevantes más recientes en la literatura crítica, en la Ciencia Política, en cuya agenda es tema de interés central en el siglo XXI el de la relación de esta disciplina con la evolución actual de la tecnología, la informática, y los recursos electrónicos, así como su influencia y posibles derroteros.

El autor, Francisco Miró Quesada Rada, es Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Es Profesor de Ciencia Política de la cuatricentaria casa de estudios y en otros centros universitarios. Fue Decano de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM. Es fundador de la Escuela de Ciencia Política de la UNMSM, de los programas académicos de Maestría y Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Ricardo Palma (URP). El doctor Miró Quesada ha escrito unos 17 libros de la especialidad y ha recibido diversas distinciones entre ellas la Medalla de Honor otorgada por la Universidad La Sorbona de París, la Orden de la Legión de Honor de Francia, y la Orden del Sol del Perú en el grado de gran oficial. Fue Subdirector del Diario *El Comercio* y actualmente es director de esta casa editora.

La obra, como nos remarca el propio autor, es un libro escrito en el marco de un contexto histórico producto de la debacle del Estado totalitario, del predominio de la unipolaridad de EEUU, y la formación de sociedades emergentes como China, India y Brasil. Es una época de cambios profundos que augura la potencial formación de una futura civilización. En relación con el actual periodo histórico, este libro plantea las siguientes tesis: primero, que existe una tendencia actual a favor de la democratización de las sociedades; segundo, que debido a Internet las condiciones tecnológicas están contribuyendo, y contribuirán, a que las personas puedan ejercer por este medio sus derechos democráticos de manera más directa y universal; tercero, que la tendencia a la democratización del mundo se sustenta en la idea y el sentimiento psicosocial de la dignidad humana; cuarto, que en la denominada era global, o de la mundialización, se producirá a futuro un choque entre democracia y capitalismo, que se empieza a expresar en estos momentos en los conflictos existentes entre los grupos de poder global y los de contrapoder global; y quinto, en consecuencia, las democracias actuales, que tienen formas de desarrollo desiguales, también deben evolucionar hacia formas superiores y más humanas. La irrupción de los medios electrónicos es más relevante en el mundo de hoy, prueba de ello es la revolución de la primavera democrática árabe contra los sistemas autoritarios, región donde nunca como antes se utilizó internet con el objetivo de cuestionar a estas dictaduras y convocar al pueblo para protestar en las plazas. Internet cumplió un papel fundamental en este proceso, la democracia electrónica

contribuyo con la caída de las dictaduras árabes y surgieron cibernautas democráticos que luego fueron destacados y reconocidos como algunos de los grandes líderes entre los insurgentes. Esta presencia de cibernautas democráticos que convocan a los pueblos para que se manifiesten en las calles y plazas surgió entre los indignados de Europa, Brasil y Chile, quienes se manifestaron contra las injusticias, la corrupción y la crisis tanto política como económica que produce el capitalismo en el contexto de la globalización.

Esta obra se ha dividido en tres partes. La primera parte, *De la democracia griega a la Revolución Francesa*, examina la evolución de las ideas y sistemas políticos democráticos desde su nacimiento en la Grecia clásica, más precisamente en Atenas, que fue, como dice el autor, “producto de un proceso revolucionario político, económico y social, en donde Solón surge como el principal gestor del cambio.” Pasa acto seguido a examinar el aporte de Roma respecto a la institucionalidad jurídica de la República, sobretodo el consulado, el senado y la asamblea popular, aunque “tuvo su mayor auge durante la República, mas su antecedente se encuentra en la monarquía”. Después, pasa a era medieval, donde reconoce que el clima político, económico, pero sobre toda la cultural, no fue propicio para el desarrollo de la democracia”. Finaliza esta primera parte con las primeras revoluciones liberales de la era moderna, i.e. la primera ola de democratización a nivel internacional que empieza con las Revoluciones Inglesa, Americana y Francesa.

La segunda parte, *Teorías democráticas del siglo XX*, estudia a las principales ideas políticas vigentes en el siglo XX y su relación con la democracia. Aquí se incluyen teorías de connotados politólogos como Max Weber y Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Karl Marx, Leslie Lipson, Crawford Mcpherson, Alvin Toffler, Giovanni Sartori, Maurice Duverger, Norberto Bobbio, Samuel Huntington, Alain Touraine, David Held, Antony Gidens, Jürgen Habermas, y Mario Bunge.

La tercera y última parte, *El ágora electrónica*, analiza en primer termino el fenómeno del internet, su desarrollo y su impacto en la sociedad humana. Asimismo, se enfoca en su influencia en la democracia, que ha atravesado tres periodos históricos según Lawrence Grossman: la democracia directa de Atenas, la democracia representativa de las revoluciones inglesa, americana y francesa, y la actual “república electrónica”, democracia del ciberespacio, producto y resultado de una nueva tecnología. Seguidamente el autor examina la cuestión de la naturaleza de la democracia electrónica, que Francisco Miró Quesada define como “el ejercicio del poder de los ciudadanos y de los gobiernos a través de medios electrónicos. Consiste no solo en el uso de internet, sino de otros medios: teléfono, radio, televisión, fax, comunicación satelital, etc. Estos se han convertido, así, en herramientas políticas.” En relación con el concepto de la ejecución de la democracia electrónica, esta versa sobre el desarrollo de los gobiernos electrónicos en el mundo y a los sistemas electorales existentes que contribuyen a la democracia y a la participación ciudadana de forma interactiva, lo que representa avances significativos hacia la democracia directa. La democracia electrónica constituye así un nuevo espacio para la participación ciudadana, como bien afirma el autor.

Allí es requisito fundamental la información amplia y transparente de los hechos políticos en la sociedad, aquí es donde internet con sus posibilidades casi infinitas se hace presente. A manera de colofón, el Maestro Francisco Miró Quesada ha querido demostrar que existe una tendencia histórica hacia la democratización y que gracias a la tecnología de la informática, la participación democrática del pueblo será más frecuente.

El aporte del libro del profesor Francisco Miró Quesada Rada es uno muy relevante en relación con el estudio de la moderna evolución de la democracia, y representa uno de las mas recientes y actualizadas obras que examinan la presente y futura dimensión electrónica del proceso de democratización. Por esto es un trabajo valioso en los recientes estudios de la Ciencia Política del siglo XXI.

AUGUSTO HERNÁNDEZ CAMPOS

Doctor en Derecho y Ciencia Política, Profesor Asociado

Facultad de Derecho y Ciencia Política

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

